



นัยประชาธิปไตยในวิถีการเมืองไทย*

usunidi เศรษฐบุตร

ภาควิชาสังคมศาสตร์และการเมือง

ราชบัณฑิตยสถาน

ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในประเทศไทยได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปโดยการปฏิวัติที่ไม่นองเลือดของกลุ่มนายทหารไทยและคนไทยที่มีการศึกษาในประเทศตะวันตกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕, นับว่าเป็นการปรับเปลี่ยนที่สำคัญมากในการเมืองไทยยุคใหม่. นับแต่นั้นมาประเทศไทยก็มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข.

เพื่อที่จะเข้าใจความหมายของประชาธิปไตย ผู้เขียนได้ตรวจสอบและศึกษาเอกสารสำคัญ ๓ ชิ้น คือ

๑. ประกาศคณะราษฎรฉบับที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕

๒. พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕

การศึกษาครั้งนี้ ทำยที่สุดแล้วได้ข้อสรุปว่ารัฐบาลไทยนั้นอยู่ในระบบรัฐสภาตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งปัจจุบัน ที่สำคัญกว่านี้คือพบว่าหลัก ๖ ประการของคณะราษฎรคือ เป้าหมายสำคัญของการสร้างประชาธิปไตยในประเทศไทย แต่โชคไม่ดีที่สิ่งเหล่านี้ได้ถูกมองข้ามไปเป็นเวลานาน.

คำสำคัญ : ประชาธิปไตย, การเมืองไทย

เมืองไทยมีการสร้างประชาธิปไตยมานาน แต่ความหมายหรือนัยประชาธิปไตยนั้นอาจถูกมองข้ามเพราะไปเข้าใจว่าค่นทั้งหลายรู้ดีแล้วตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครอง “ใหม่” ที่สมัยแรกๆ เรียกว่าระบอบการปกครอง “แบบราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ”. ผู้เขียนจึงประสงค์นำเสนอให้นัยประชา-

ธิปไตยในวิถีการเมืองไทยเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจถึงการสร้างประชาธิปไตยในแผ่นดินไทย.

การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้นมิใช่จะเพียงแต่เปลี่ยนโครงสร้างและสถาบันการเมืองใหม่เท่านั้น หากจะต้องเปลี่ยนแปลงความคิดใหม่ด้วย, และการเปลี่ยนแปลงความคิดนั้นก็ เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา ด้วยเหตุที่ว่าการเริ่มเปลี่ยนแปลงมาจนถึงวันนี้วันที่ศึกษาย้อนพิณิจ นับเป็นช่วงเวลาที่ยาวนานถึง ๖๘ ปี จึงเป็น ๖๘ ปีที่น่าสนใจสำหรับผู้ต้องการศึกษาค้นคว้าเผยแพร่. ยังมีเรื่องราวอีกหลายแง่มุมในการเมืองไทยให้ศึกษาวิเคราะห์วิจารณ์ เพราะหลายเรื่องแม้จะมีการศึกษามาแล้วก็อาจสรุปไม่ได้หรืออาจมีข้อมูลที่เปิดเผยในระยะเวลายาวหลังที่อาจได้ข้อสรุปใหม่.

ที่เลือกเอาหัวข้อ “นัยประชาธิปไตยในวิถีการเมืองไทย” ก็เพราะอยากทราบว่า นัยประชาธิปไตยที่มีความพยายามสื่อสารกันออกมาตั้งแต่ต้นทางของการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินจนมาถึงวันนี้ วัน

*บทความนี้ปรับปรุงจากปาฐกถาเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในโอกาสที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกิตติยาจารย์ทางด้านสังคมศาสตร์



แห่งยุคสมัยของการ “ปฏิรูปการเมือง” ที่มีคนอ้างและคนอิงกันอยู่มากนี้มีอยู่อย่างไร.

เส้นทางของการสร้างประชาธิปไตยในแผ่นดินนี้ ที่ดูจะเป็นรูปร่างนั้นเสมือนเน้นหนักไปที่รูปแบบของสถาบันที่เปลี่ยนแปลงหรือสร้างขึ้นใหม่. สิ่งที่ต้องดูตามก็คือ ความหมายของประชาธิปไตยในใจชน เพราะการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น นอกจากจะเปลี่ยนแปลงคณะผู้ปกครองจากคณะหนึ่งไปสู่อีกคณะหนึ่งแล้ว ความคิดในเรื่องที่มาของอำนาจปกครอง หรือการอ้างอำนาจเพื่อปกครองนั้นก็เปลี่ยนจากเดิมที่เคยมีมา.

เมื่อแรกที่เปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรที่ยึดอำนาจเพื่อสร้าง “การปกครองใหม่” ก็มีได้เรียกการปกครองที่คณะของตนต้องการสร้างขึ้นในแผ่นดินนี้ว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตย” อย่างที่ใช้กันแพร่หลายในทุกวันนี้. รูปร่างการปกครองใหม่ที่ยังไม่มีชื่อเรียกในตอนนั้นจะมีองค์ประกอบอย่างไรหรือสถาบันอะไรเป็นหลักบ้าง ก็ต้องสังเกตและแกะเอามาจากคำแถลงการณ์ของคณะราษฎร เพราะเวลานั้นหลังจากเช้าวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว คนทั่วไปแน่ใจได้เพียงอย่างเดียวว่าหลังการเปลี่ยนแปลงจะมี “คณะราษฎร” เกิดขึ้นในวงการเมือง

ไทยยุคใหม่ คือยุคหลังการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. ๒๔๗๕.

“คณะราษฎรเห็นว่า... จะต้องจัดการปกครองโดยมีสภา จะได้ช่วยกันปรึกษาหารือหลาย ๆ ความคิดดีกว่าความคิดเดียว ส่วนผู้เป็นประมุขของประเทศ นั้นคณะราษฎรไม่ประสงค์จะทำการแย่งชิงราชสมบัติ ฉะนั้นจึงได้ขออัญเชิญให้กษัตริย์องค์นี้ ดำรงตำแหน่งกษัตริย์ต่อไป แต่จะต้องอยู่ใต้กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน จะทำอะไรโดยลำพังไม่ได้นอกจากด้วยความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร”^๑

จากประกาศคำแถลงการณ์ของคณะราษฎรฉบับแรกที่ยกมานี้ทำให้ทราบว่า การปกครองใหม่นั้น

๑. จะมีกษัตริย์เป็นประมุขของประเทศต่อไป
๒. จะมีสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาเป็นสถาบันการเมืองแห่งใหม่
๓. จะมีกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินเป็นหลักและกติกากการปกครองประเทศ และ
๔. ประมุขของประเทศ จะต้องอยู่ใต้กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ที่เป็นกติกาในการปกครอง.

แต่ในการที่จะมีกษัตริย์เป็นประมุขของประเทศต่อไปหรือไม่

ในวันแรกก็ไม่ใช่เรื่องที่จะยุติลงอย่างง่าย ๆ เพราะต้องได้รับคำตอบจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสียก่อน.

นับว่าโชคดีที่การเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนั้นลุล่วงไปโดยไม่ต้องรบราฆ่าฟันกันเอง. พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ทรงตอบรับ ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาถึงผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ มีความตอนหนึ่งว่า

“... คณะทหารมีความปรารถนาจะเชิญให้ข้าพเจ้ากลับพระนครเป็นกษัตริย์อยู่ใต้พระธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ข้าพเจ้าเห็นแก่ความเรียบร้อยของอาณาประชาราษฎร์ ไม่อยากให้เสียเลือดเนื้อ กับทั้งเพื่อจัดการโดยละม่อมละม้ายไม่ให้ขึ้นชื่อว่า ได้จลาจลเสียหายแก่บ้านเมือง และความจริง ข้าพเจ้าได้คิดอยู่แล้วที่จะเปลี่ยนแปลงทำนองนี้ คือมีพระเจ้าแผ่นดินปกครองตามรัฐธรรมนูญ จึงยอมรับที่จะช่วยเป็นตัวเชิด เพื่อให้คุณโครงการตั้งรัฐบาลให้เป็นรูปวิธีเปลี่ยนแปลงตั้งพระธรรมนูญโดยสะดวก...”^๒.

ฉะนั้นสถาบันการเมืองที่เป็น “ของใหม่” ในความคิดของผู้คนที่สนใจติดตามดูในตอนนั้นมีอยู่ ๒ สถาบัน คือ สภาผู้แทนราษฎร กับกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน.

ก่อนหน้านั้นเมืองไทยเคยมี

^๑ คำแถลงการณ์ของคณะราษฎร ฉบับแรก ใน มจ. พูนพิศมัย ดิศกุล. สิ่งที่ข้าพเจ้าพบเห็น. ใน: หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมเจ้าพูนพิศมัย ดิศกุล (๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๓) หน้า ๓.

^๒ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕-๒๕๑๗). กรุงเทพฯ: ช. ชุมชุมช่าง; ๒๕๑๗. หน้า ๑๓.



“สภา” มาบ้างแล้ว มีทั้งสภาที่ไม่เกี่ยวกับการเมืองการปกครองโดยตรง ดังเช่น สภาอนุโลมแดง หรือสภาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครอง เช่น รัฐมนตรีสภา. ผู้คนจึงพอจะรู้จักอยู่บ้างกับคำว่า “สภา” แม้บางครั้งจะมีใช้ทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “เคาน์ซิล” เช่น เรียกปรีวีเคาน์ซิล ซึ่งหมายถึงที่ปรึกษาในพระองค์ของพระมหากษัตริย์” หรือเรียกว่า “ปาลีเมนต์” ซึ่งมีความหมายตรงว่า “รัฐสภา”^๓.

สำหรับกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินนั้น ก่อนหน้านั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงใช้ว่า “กฎหมายสำหรับแผ่นดิน”^๔ และในบางที่ก็ใช้ทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า คอนสติติวชัน. ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่ถึง ๑ ปี หลวงประดิษฐมนูธรรมได้เขียนไว้ในตำรากฎหมายปกครอง ที่ได้ใช้เป็นหนังสือเรียนของนักศึกษากฎหมายก็เรียกว่า “กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน” และท่านเองเป็นผู้ร่างเอกสารของคณะราษฎร. ดังนั้นคำนี้จึงเรียกคล้ายกัน ซึ่งในคำอธิบายกฎหมายปกครอง หลวงประดิษฐมนูธรรมได้อธิบายว่า “กฎหมายธรรมนูญ

การปกครองแผ่นดินเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินทั้งหลายและวิธีดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ากฎหมายธรรมนูญการปกครองวางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ”^๕. สามวันหลังจากวันที่คณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน เมืองไทยก็มีแม่บทกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดินคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ประกาศใช้ในวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕. ผู้ร่างเอกสารสำคัญฉบับนี้คือ นายปรีดี พนมยงค์ หรือหลวงประดิษฐมนูธรรมนั่นเอง.

“ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับ ๒๗ มิถุนายนนั้น ผมในนามคณะราษฎรเป็นผู้ร่างขึ้น เดิมไม่มีคำว่า ‘ชั่วคราว’ ครั้นเมื่อผมนำไปทูลเกล้าถวายพระปกเกล้าฯ ที่วังสกุขทัย พระองค์ได้ขอให้เติมคำว่า ‘ชั่วคราว’ แล้วก็ทรงเขียนลายพระหัตถ์เองเติมคำว่า

ชั่วคราวไว้ โดยรับสั่งว่าให้ใช้ไปพลางก่อนแล้วจึงตั้งกรรมการและให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้เป็นรัฐธรรมนูญถาวรขึ้น”^๖.

การมีกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินเพื่อเป็นกติกาในการปกครองประเทศนั้นเป็นของใหม่. ดังนั้นการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรจึงเป็นสิ่งจำเป็น ยิ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและสถาบันผู้มีอำนาจปกครองเป็นการเปลี่ยนอย่างฉับพลันแม้ความคิดเรื่องที่มาของอำนาจก็ต่างกันออกไป. การเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ยอมทำให้สามารถแสดงให้ดู และเผยแพร่แนวคิดใหม่ที่เป็นหลักการปกครองใหม่ได้สะดวกและรวดเร็ว.

ระบบการเมืองที่เสนอใหม่ในกฎหมายธรรมนูญการปกครองฉบับแรกของไทย ได้รับการพิจารณาและวิเคราะห์วิจารณ์อย่างแทบจะเรียกได้ว่าทันทีทันควันจากนักเรียนนอกผู้มีความรู้เรื่องการปกครองใหม่ดีผู้หนึ่งคือหลวงจักรปาณิศร์สีลวิสุทธิ์ ผู้ซึ่งเป็นผู้พิพากษาในกระทรวงยุติธรรมเนติบัณฑิตสยามและอังกฤษ. ท่านผู้นี้เป็นนักเรียนนอกที่มีความสามารถในการเขียนหนังสือเป็นอย่างดี เคยเป็นบรรณาธิการหนังสือ “สามัคคีสาร” ขณะศึกษาอยู่ที่ประเทศอังกฤษ.

หนังสือ “อธิบายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ” ฉบับนี้ นับเป็นหนังสือเล่มแรกภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน ที่เขียนเกี่ยวกับ

^๓ ประกาศว่าด้วยปรีวีเคาน์ซิล อ้างใน: ไพโรจน์ ชัยนาม. รัฐธรรมนูญบทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๙ หน้า ๑๖๓.

^๔ หนังสือพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน. อ้างใน: ไพโรจน์ ชัยนาม, เพิ่งอ้าง, หน้า ๙๕.

^๕ เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน.

^๖ หลวงประดิษฐมนูธรรม. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ในงานศพ พล.ต.ต. พัฒน์ นิลพัฒน์-นนท์. กรุงเทพฯ: นิติวะช; ๒๕๑๓ หน้า ๔.

^๗ ทิวรรณ เขียมธีรสกุล. ปฐมพรรคการเมืองของปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพฯ: สถาบันสันติประชาธรรม; ๒๕๑๓ หน้า ๑๔๕.



รัฐธรรมนูญของไทย เพราะเป็นหนังสือที่พิมพ์ออกเผยแพร่ ในวันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ เพียง ๓๐ วันหลังวันประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว^๔.

ในตัวพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ๒๔๗๕ ดังกล่าวนี้ได้บัญญัติถึงสภาผู้แทนราษฎรเอาไว้ว่า เป็นคณะบุคคลคณะหนึ่งในบรรดาบุคคลหรือคณะบุคคล ๔ ประเภท ที่ “เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรตามที่จะได้กล่าวต่อไปในรัฐธรรมนูญ”^๕.

อำนาจใดที่สภาผู้แทนราษฎรจะพึงมีจึงเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสนใจปรากฏว่าธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับแรกนี้ได้ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่สำคัญยิ่งในด้านการเมืองการปกครอง ๒ ประการ.

ประการแรก อำนาจในการออกกฎหมายมาบังคับใช้แก่ประชาชนพลเมืองทั่วไปในประเทศ.

ประการที่สอง อำนาจในการควบคุมดูแลกิจการของประเทศ.

อำนาจที่หนึ่งนั้นระบุไว้ในมาตรา ๘ ของธรรมนูญการปกครองฯ ว่า

“สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย พระราชบัญญัตินั้นเมื่อกษัตริย์ได้ประกาศให้ใช้แล้ว ให้เป็นอันใช้บังคับได้.

ถ้ากษัตริย์มิได้ประกาศให้

ใช้พระราชบัญญัตินั้นภายในกำหนด ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับพระราชบัญญัตินั้นจากสภา โดยแสดงเหตุผลที่ไม่ยอมทรงลงพระนาม ก็มีอำนาจส่งพระราชบัญญัตินั้นคืนมายังสภา เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถ้าสภาลงมติยืนตามมติเดิม กษัตริย์ไม่เห็นพ้องด้วย, สภามีอำนาจออกประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”.

ทั้งสภาผู้แทนราษฎรที่เป็น “สภาใหม่” นี้ก็จะมีอำนาจควบคุมดูแลกิจการของประเทศ จะดูแลอย่างไรยังเป็นเรื่องรายละเอียด แต่ที่น่าจะรู้ได้ก็คือ สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เลือกคนไปมีอำนาจปกครองบ้านเมือง นั่นก็คือเลือกหัวหน้ารัฐบาล และคณะผู้ดูแลปกครองประเทศที่เรียกกันว่า “ประธานคณะกรรมการราษฎร” และ “คณะกรรมการราษฎร” ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓ ของธรรมนูญการปกครองฯ

“ให้สภาเลือกตั้งสมาชิกในสภาผู้หนึ่ง ขึ้นเป็นประธานกรรมการและให้ผู้เป็นประธานนั้นเลือกสมาชิกในสภาอีก ๑๔ นาย เพื่อเป็นกรรมการ. การเลือกนี้เมื่อได้รับความเห็นชอบของสภาแล้วให้ถือว่าผู้ได้รับเลือกนั้นๆ เป็นกรรมการของสภา...”

บทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองฯ ได้สร้างองค์ประกอบที่สำคัญขึ้นมาอีกองค์การหนึ่งที่ไม่มีความหมายมาก่อน แต่ก็ไม่ใช่ที่แปลกใจใคร เพราะทราบดีว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันของคณะบุคคลจำนวนมากย่อมไม่ใช่คณะผู้บริหาร. สำหรับคณะผู้บริหารนั้น ธรรมนูญการปกครองเรียกว่า “คณะกรรมการราษฎร” และมีหัวหน้าคือประธานคณะกรรมการราษฎร. สิ่งที่จะเทียบได้ว่าเดิมนั้นมีเสนาบดีเป็นผู้ดูแลกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วเสนาบดีทั้งหลายก็ยังอยู่แต่ได้เพิ่มคณะกรรมการราษฎรขึ้นมาเป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารงานของเสนาบดีอีกชั้นหนึ่งแทนสภาผู้แทนราษฎรและตำแหน่งที่ทำหน้าที่หัวหน้ารัฐบาลซึ่งเดิมไม่มีก็ให้เป็นหน้าที่ของประธานคณะกรรมการราษฎร.

เมื่อเลือกได้ก็ปลดได้ อำนาจถอดถอนของสภาผู้แทนราษฎรจึงมีอยู่ตามที่บัญญัติไว้ทั้งในมาตรา ๓๓ ที่ว่า “สภามีอำนาจเชิญกรรมการให้ออกจากหน้าที่” และในมาตรา ๙ อีกว่า สภาผู้แทนราษฎร “มีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้”

การที่ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสำคัญเช่นนี้ ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจ โดยธรรมนูญฯ ฉบับแรกนี้ได้กำหนดไว้ทั้งเป็นการชั่วคราวและเป็นการถาวร ซึ่งในระยะแรกนั้นให้อำนาจคณะราษฎรเป็นผู้เลือกและตั้งผู้แทนราษฎรจำนวน ๗๐ คนเป็นการชั่วคราว

^๔หนังสือพิมพ์ที่กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สยามบรรณกิจ; ๒๔๗๕.

^๕มาตรา ๒๑ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว, ๒๔๗๕.



เพื่อทำงานเป็นเวลา ๖ เดือน หรือจนกว่าจะจัดการประเทศให้อยู่ในภาวะปกติ ดังที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๐ ของธรรมนูญฯ.

เพียง ๑ วันหลังวันประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เกิดเป็นตัวเป็นตนขึ้นมา โดยคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารได้ตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้น จำนวน ๗๐ คน. บุคคลเหล่านี้ คณะราษฎรได้เคยชี้แจงไว้ก่อนหน้านั้นว่า

“...จะตั้งจากบุคคลที่เข้าร่วมก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งได้รับการศึกษามีความรู้ในระบอบการปกครองนี้บ้าง และจะได้เชิญท่านผู้ใหญ่ในราชการและผู้ประกอบอาชีพอื่นที่เป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองมาร่วมเป็นสมาชิกสภาเป็นการชั่วคราว...”^{๑๐}

ในจำนวน ๗๐ คนนี้ เมื่อแรกตั้งไม่มีชื่อนายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา รวมอยู่ด้วย แต่เนื่องจากผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งท่านหนึ่งคือ พระยาวิจิตชลธี ได้ “แจ้งว่าป่วยไม่สามารถรับตำแหน่งได้”^{๑๑}. ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวจึงว่างลง ๑ ตำแหน่ง. สมาชิกสภาที่ได้รับแต่งตั้งจึงได้ขอรับรองและลงมติเอกฉันท์ให้

นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา รับตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกด้วย จึงครบ ๗๐ คน พระยาวิจิตชลธี จะไม่รับตำแหน่งเพราะป่วยดังที่กล่าวมาแล้วหรือว่า “ไม่มาประชุม ดั่งนั้นถือว่าไม่มารับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาฯ”^{๑๒} ตามที่มีกรกล่าวถึงกันในภายหลัง ก็ยังมีได้มีการยืนยันแน่นอน. แต่ต่อมาเมื่อเกิดกบฏบวรเดชในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ พระยาวิจิตชลธีผู้นี้เป็นผู้นำทหารเรือท่านหนึ่งที่กล้าปฏิเสธคำสั่งของรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา^{๑๓}.

นายปรีดี พนมยงค์ ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองคนสำคัญของฝ่ายพลเรือน ซึ่งมีบทบาทมากในด้านความคิดและโครงสร้างของสถาบันการเมืองใหม่ที่เกิดขึ้น ได้เคยจำแนกสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกออกมาว่ามีผู้ที่เป็นผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองฯ หรือสมาชิกคณะราษฎรอยู่เพียง ๓๓ คน เท่านั้น, นับว่ามีจำนวนน้อยกว่าครึ่งหนึ่ง. ที่เหลืออีก ๓๗ คนนั้นเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถ ที่มีใช้ผู้ก่อการฯ และสมาชิกคณะราษฎร และคนสำคัญของคณะผู้มีอำนาจเดิมอย่าง พล.ต. พระยาประเสริฐสงคราม ปลัดทูลฉลองกระทรวงกลาโหม หรือ พระยาศรีวิศาลวาจา ปลัดทูลฉลอง

กระทรวงการต่างประเทศก็ได้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ด้วย.

นอกจากจะต้องสร้างสถาบันใหม่แล้ว สิ่งที่เขาขาดไม่ได้ก็คือแนวความคิดใหม่ในเรื่องอำนาจปกครอง อันแนวคิดใหม่ที่เป็นหลักประชาธิปไตยนั้น ในประกาศคำแถลงการณ์ฉบับที่หนึ่งของคณะราษฎร ฉบับเดียวกันกับที่ได้อ้างมาแล้วนั้นวางหลัก ๖ ประการ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีจนตราប់เท่าทุกวันนี้ว่าเป็นเจตจำนงสำคัญของคณะราษฎรในการบริหารปกครองประเทศ.

๑. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง การศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
๒. จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มากที่สุด
๓. ต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก
๔. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน (ไม่ใช่พวกเจ้ามีสิทธิยิ่งกว่าราษฎรเช่นที่เป็นอยู่)
๕. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก ๔ ประการข้างต้น
๖. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร^{๑๔}.

^{๑๐} ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ อ่างแล้ว หน้า ๑๒.

^{๑๑} เฟิงอ้าง หน้า ๒๐.

^{๑๒} เฟิงอ้าง หน้าเดียวกัน.

^{๑๓} ปรีทศน์เสนา นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕. วารสารธรรมศาสตร์ ๒๕๓๖; ๑๙ (ฉบับที่ ๒ พฤษภาคม-สิงหาคม) หน้า ๑๒๒.



จะเห็นได้ว่าถ้าคิดตามแบบประเทศยุโรปโดยเฉพาะฝรั่งเศส ซึ่งเป็นแหล่งที่ผู้นำของคณะราษฎรได้ไปศึกษาและประชุมหารือกันเรื่องการเปลี่ยนแปลงสังคม ก็จะพบว่า democracy หรือประชาธิปไตยในฝรั่งเศสนั้น กล่าวถึงเรื่องเสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ. แต่ในหลัก ๖ ประการข้างต้นนั้น มีพูดเพียงเรื่องเสมอภาคในหลักที่ ๔ และเสรีภาพในหลักที่ ๕ เท่านั้น. เรื่องภราดรภาพไม่อยู่ในหลักทั้ง ๖ ประการ.

ทั้งๆที่ผู้เขียนคำประกาศและเป็นผู้นำทางความคิดในการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่สำคัญ คือหลวงประดิษฐมนูธรรมเองก็ได้เคยอธิบายถึงเรื่องภราดรภาพนี้เอาไว้ก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงการปกครองว่า

“มนุษย์เกิดมาเพื่ออยู่ร่วมกันดังกล่าวมาแล้ว มนุษย์จำเป็นต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน. ในประเทศหนึ่งถ้ามนุษย์คนหนึ่งต้องรับทุกข์ เพื่อนมนุษย์อื่นก็รับทุกข์ด้วย จะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม. เหตุฉะนั้นเพียงแต่มนุษย์มีความเป็นอิสระและมีความเสมอภาคจึงยังไม่เพียงพอ คือจำเป็นต้องมีการช่วยเหลือกันฉันท์พี่น้องด้วย”^{๑๔}

นี่ย่อมแสดงว่าการสร้างประชาธิปไตยในเมืองไทย ผู้คิดได้คิดนำเอา

^{๑๔} มจ. พูนพิศมัย ดิศกุล. อ้างแล้ว หน้า ๔.

^{๑๕} คำอธิบายกฎหมายปกครอง. อ้างแล้ว หน้า ๒๐.

^{๑๖} คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประเทศไทย ๒๔ มิถุนายน. กรุงเทพฯ: เจริญรัฐการพิมพ์; ๒๕๒๕ หน้า ๓๒.

เฉพาะสิ่งที่จำเป็นและเหมาะสมมาเป็นแก่นที่เสนอเป็นหลักที่ต้องจัดให้มีขึ้นในแผ่นดินไทยเท่านั้น ดังจะได้เห็นต่อไปจากหลักข้ออื่นๆ.

หลัก ๖ ประการนี้ได้เป็นที่รู้จักกันในตอนแรกสั้นๆ ว่า เอกราช ปลอดภัย เศรษฐกิจ เสมอภาค เสรีภาพ และการศึกษา. มูลเหตุที่ทำให้ประชาธิปไตยไทยจะเลือกเอาหลัก ๖ ประการนี้ นายปรีดี พนมยงค์ได้อธิบายไว้ในภายหลังอีกเช่นกัน.

หลักเรื่องเอกราช นั้นดูจะเป็นเรื่องเฉพาะเจาะจงสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย

“สมัยนั้นประเทศไทยไม่มีความเป็นเอกราชและอธิปไตยสมบูรณ์เพราะจำต้องทำสนธิสัญญา ไม่เสมอภาคกับประเทศทุนนิยมสมัยใหม่ที่เรียกว่า ‘จักรวรรดินิยม (imperialism)’ หลายประเทศที่มีสิทธิพิเศษเหนือประเทศไทยหลายประการ...”

ส่วนในทางเศรษฐกิจนั้นประเทศจักรวรรดินิยมดังกล่าวก็มีสิทธิพิเศษตามสนธิสัญญาไม่เสมอภาค คือประเทศไทยถูกบังคับให้เก็บภาษีขาเข้าได้เพียงร้อยละ ๓ ของราคาสินค้าเข้า...”^{๑๖}

ฉะนั้นรัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนาได้ดำเนินการแก้ไขเรื่องนี้

และใน พ.ศ. ๒๔๘๐ ก็สามารถยกเลิกสนธิสัญญาไม่เสมอภาคกับประเทศมหาอำนาจ และจัดทำสนธิสัญญาฉบับใหม่.

หลักที่ ๒ เรื่องความปลอดภัย ก็เป็นเรื่องของภาวะบ้านเมืองสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งคงจะมีปัญหาเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน.

หลักที่ ๓ อันเป็นเรื่องเศรษฐกิจดังเป็นที่รู้จักกันดีว่าความไม่พอใจต่อการปกครองระบบเก่าก็เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทำให้ประชาชนเดือดร้อนมาก ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในสมัยนั้นเป็นภาวะที่เกิดขึ้นทั่วโลกทางรัฐบาลเก่าของไทยถึงขนาดต้องลดข้าราชการออกจากงาน. ฉะนั้นหลักที่ ๓ นี้จึงเป็นเรื่องเสมือนการให้สัญญาต่อประชาชนว่าจะแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ จะสร้างงานให้ราษฎรมีงานทำ และจะวางโครงการเศรษฐกิจของประเทศ.

ที่น่าสังเกตมากก็คือปัญหาเศรษฐกิจนั้นเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้การสร้างประชาธิปไตยในประเทศที่เกิดขึ้นและยังไม่พัฒนาทั้งหลายล้มเหลว จนมีการถกเถียงกันว่า ควรจะพัฒนาสิ่งใดก่อนระหว่างเศรษฐกิจกับการเมือง. ดังนั้น การที่คณะราษฎรยกเอาเรื่องการทำให้เศรษฐกิจดีประชาชนมีงานทำจึงเป็นเรื่องเฉพาะตัวเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทยในขณะนั้นมาก.

หลักที่ ๔ คือหลักเรื่องความเสมอภาคของราษฎร ซึ่งก็คือหัวใจของความคิดประชาธิปไตย แต่ไม่ใช่



ของใหม่ที่เฉพาะเจาะจงกับสภาพสังคมไทย. นักปฏิวัติผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองของฝรั่งเศสเมื่อร้อยกว่าปีก่อน พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็ได้อ้างเรื่องความเสมอภาคของราษฎร.

หลักที่ ๕ ที่ว่าด้วยเสรีภาพก็เช่นกัน เป็นแก่นของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งต่อมากายหลังจะเรียกคู่ไปว่าสิทธิและเสรีภาพไม่ว่าสังคมใด จะมีประชาธิปไตยโดยปราศจากเสรีภาพไม่ได้เลย แต่ก็เป็นหลักที่นักปฏิวัติฝรั่งเศสผู้ต้องการสถาปนาประชาธิปไตยได้อ้างมาแล้วในสังคมตะวันตกเช่นเดียวกันกับเรื่องความเสมอภาค.

หลักที่ ๖ อันเป็นหลักว่าด้วยการให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎรต้องนับว่าคณะราษฎรมองการณ์ไกล เพราะการศึกษาของราษฎรนั้นเป็นสิ่งสำคัญ แม้ตั้งใจจะสร้างประชาธิปไตยสักเท่าใดก็ตาม หากประชาชนจำนวนมากยังขาดการศึกษา ระบอบประชาธิปไตยที่สร้างขึ้นก็ขาดความมั่นคง. เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น จำนวนมหาชนที่มีการศึกษาแม้แต่ภาคบังคับก็ยังไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนประชากร. ส่วนผู้ที่มีการศึกษาในระดับสูงขึ้นไปที่จะเป็นตัวการในการพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้าทันสมัยก็ยิ่งมีอยู่น้อยคน. การที่เน้นเรื่องการศึกษาอย่างเต็มที่ จึงเป็นการมุ่งเน้นการสร้างประชาธิปไตยที่ดูที่พื้นฐานของสังคม

ไทย และตั้งใจที่จะหวังผลอย่างแท้จริงด้วย.

นอกจากนั้นคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองฯ คงตั้งใจที่จะเน้นที่ประชาชนเป็นสำคัญ เริ่มจากชื่อคณะกลุ่มหรือพรรคพวกของตนก็ใช้ชื่อว่า “คณะราษฎร”. นายปรีดี พนมยงค์ ได้อธิบายถึงประชาธิปไตยไว้ในภายหลังเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองมาแล้ว ๔๐ ปี ว่า

“ข้าพเจ้าขอทำความเข้าใจว่า ‘ประชาธิปไตย’ นั้น หมายถึง ‘การปกครองโดยราษฎร’ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า ‘DEMOCRACY’ ดังที่ประธานาธิบดีลินคอล์นได้วิเคราะห์ศัพท์ไว้อย่างครบถ้วนว่าเป็นการปกครอง ‘The government of the people, by the people, for the people’ แปลว่า ‘รัฐบาลของราษฎร, โดยราษฎร, เพื่อราษฎร’.

คณะราษฎรได้มีเจตนาและปฏิบัติตามอุดมคติดังกล่าวนี้ดังปรากฏในธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวฉบับ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ แล้ว”^{๑๗}

ปรากฏอยู่อย่างไรหากอ่านดูพระ

ราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว จะพบว่าในมาตรา ๑ ระบุไว้ชัดว่า

“อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย”

แต่ราษฎรทั้งหลายที่ว่านี้จะมีผู้ใช้อำนาจแทน ซึ่งมาตรา ๒ ของธรรมนูญการปกครองฯ เองก็ระบุว่า ผู้ที่จะใช้อำนาจแทนราษฎรนั้นมีดังนี้

๑. กษัตริย์
๒. สมาชิกแทนราษฎร
๓. คณะกรรมการราษฎร
๔. ศาล

ที่จะต้องดูให้ชัดเจนเพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงจากการปกครองเก่ามาสู่การปกครองใหม่นั้นก็คือ กษัตริย์จะเป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรอย่างไร. การเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนั้นคือ

“เปลี่ยนระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งสมัยนั้นยังไม่มีศัพท์สมัยใหม่ว่า ‘ปฏิวัติ’ หรือ ‘อภิวัฒน์’ เพื่อถ่ายทอดคำฝรั่งเศส อังกฤษ REVOLUTION ดังนั้นเราจึงใช้ศัพท์ธรรมดาว่า

‘เปลี่ยนการปกครองของกษัตริย์เหนือกฎหมายมาเป็น การปกครองที่มีกษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย’ และการดำเนินเพื่อให้บรรลุหลัก ๖ ประการ”^{๑๘}

หลวงจักรปาณีศรีศีลวิสุทธิ ผู้ซึ่งไม่ได้เป็นผู้ก่อการฯ และเป็นผู้ที่เขียนวิเคราะห์วิจารณ์พระราชบัญญัติ

^{๑๗} ปรีดี พนมยงค์. บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: นิติวาชน์; ๒๕๑๖ หน้า ๔๙.

^{๑๘} เฟิงอ้าง หน้า ๒.



ธรรมนูญการปกครองฯ ได้อธิบายถึง การเปลี่ยนแปลงฯ ตอนนั้นว่า

“...พระบาทสมเด็จพระเจ้า อยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินให้แก่ชาวเรา เป็นอันว่าตั้งแต่วันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา อำนาจสูงสุดในแผ่นดิน ได้เปลี่ยนมือจากพระมหากษัตริย์มาอยู่กับราษฎร อำนาจอันสำคัญนี้คือ อำนาจปกครองตัวเอง ซึ่งแต่ ไร่นแต่ไรมาแล้วราษฎรไทยไม่เคยได้รับเลย นับจำเริญตั้งแต่นั้น ชาวสยามอพยพลงมาจาก ประเทศจีน แต่อำนาจนั้นย่อม ก่อให้เกิดทั้งสิทธิและหน้าที่เป็น ของคู่กันไป เหตุนี้จึงเป็นการ สมควรที่คนไทยทุกคนจะต้อง ขวนขวายหาความเข้าใจใน ลักษณะแห่งสิทธิและหน้าที่ซึ่ง ตนได้มาแล้ว ณ บัดนี้”^{๑๙}

ทั้งนี้ธรรมนูญการปกครองฯ ได้ ให้กษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดของ ประเทศโดยมาตรา ๓ ระบุว่า

“กษัตริย์เป็นประมุขสูงสุด ของประเทศ พระราชบัญญัติก็ดี คำวินิจฉัยของศาลก็ดี การอื่นๆ ซึ่งจะมีบทกฎหมายระบุไว้โดย เฉพาะก็ดี จะต้องกระทำในนาม ของกษัตริย์”

^{๑๙} หลวงจักรปาณีศรีศรีสวัสดิ์ อ่างแล้ว หน้า ๑.

^{๒๐} เฟิงอั้ง หน้า ๗.

^{๒๑} เฟิงอั้ง หน้า ๑๗.

แต่เพื่อให้กษัตริย์เหนือการเมือง และให้กรรมการราษฎรซึ่งเป็นผู้ที่จะ ควบคุมดูแลการบริหารแผ่นดินเป็นผู้ รับผิดชอบเป็นผู้ลงนามด้วยดังที่ เขียนไว้ในมาตรา ๗

“การกระทำใดๆของกษัตริย์ ต้องมีกรรมการราษฎรผู้หนึ่ง ผู้ใดลงนามด้วย โดยได้รับความ ยินยอมของคณะกรรมการราษฎร จึงจะใช้ได้ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ”

การปกครองใหม่ที่ว่านี้หลวงจักร- ปาณีฯ บอกว่า “ด้วยเหตุนี้กรุงสยาม จึงได้เปลี่ยนการปกครองจากแบบ ราชาธิปไตยอำนาจไม่จำกัด เป็น ราชาธิปไตยอำนาจจำกัด ตั้งแต่ บัดนั้นมา”^{๒๐} และที่จริงหลวงจักร- ปาณีฯ เองก็อธิบายต่อไปในอีกตอน หนึ่งว่าการปกครองแบบราชาธิปไตย อำนาจจำกัดนั้นมีลักษณะประชาธิปไตย เพราะ “การปกครองประเทศ สยาม ณ บัดนี้ แท้จริงมีลักษณะ ประชาธิปไตย คือการปกครองโดย ราษฎร (democracy) มากกว่า อย่างอื่น หากแต่เรายังคงมีกษัตริย์ เป็นประมุขของประเทศเท่านั้น”^{๒๑}.

ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคที่ถือว่าเป็นหัวใจ ของระบอบประชาธิปไตย แม้จะไม่มี เขียนแยกให้ปรากฏเป็นหมวดไว้โดย แจ่มชัด แต่การที่บัญญัติเรื่องสิทธิ ออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนเอาไว้ ก็ แสดงถึงสิทธิและความเสมอภาค ดัง

ปรากฏในมาตรา ๑๔

“ราษฎรไม่ว่าเพศใดเมื่อมี คุณสมบัติดังต่อไปนี้ ย่อมมีสิทธิ ออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้ คือ

๑. มีอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์
๒. ไม่เป็นผู้ไร้หรือเสมือน ไร้ความสามารถ
๓. ไม่ถูกศาลพิพากษาให้ เสียสิทธิในการออกเสียง
๔. ต้อง เป็น บุค คล ที่มี สัญชาติเป็นไทยตามกฎหมาย คุณสมบัติของผู้แทนหมู่บ้านและผู้แทนตำบลให้เป็นไป เหมือนดังมาตรา ๑๑”

ความหมายของเนื้อความใน มาตรานี้ แสดงถึงความเสมอภาคที่ ก่อนข้างจะล้ำหน้า เพราะเป็นการ แสดงถึงความเท่าเทียมกันของคนที่ มี สัญชาติไทยที่อายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ ไม่ ว่าจะเป็นหญิงหรือชาย จึงเป็นการให้ สิทธิในการออกเสียงเท่าเทียมกัน ระหว่างสตรีกับบุรุษมาตั้งแต่เริ่มสร้าง ประชาธิปไตยในประเทศไทยเลยที่ เดียว นับว่าก้าวหน้ากว่าประเทศ ประชาธิปไตยบางประเทศในยุโรป เช่น ฝรั่งเศสและสวีเดนเซอร์แลนด์ โดยเฉพาะประเทศหลังนี้ สตรีของเขาเพิ่ง จะได้รับสิทธิในการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๔ นี้เอง. ฉะนั้นจึงปราศจาก ความสงสัยได้เลยว่าในตอนแรกที่ เปลี่ยนแปลงการปกครอง ผู้นำในคณะ ผู้ก่อการฯ ได้มีความเชื่อในเรื่องความ เสมอภาคมาก จนถึงขนาดหลวงจักร- ปาณีฯ ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า “ทั้งนี้



นับว่าเป็นการกระทำอันกล้ามาก”^{๒๒}.

ในบรรดาองค์กรการเมืองใหม่ คณะกรรมการราษฎร ซึ่งทำหน้าที่หลักในการปกครองประเทศ จึงเป็นองค์กรที่สำคัญจนมีบางท่านพิจารณาว่าคณะกรรมการราษฎรเป็นที่พึ่งใหม่ของประชาชนที่เขาจะเรียกร้องขอความเป็นธรรมหรือขอความช่วยเหลือได้ และก็ได้มีประชาชนหลายรายเขียนจดหมายถึงกรรมการราษฎรเพื่อขอให้ช่วยดำเนินงานในเรื่องต่างๆ เช่น กรณีจดหมายถึงกรรมการราษฎรของนายสง่า เจริญยิ่ง จากจังหวัดกบินทร์บุรี กับของนายลิ้ม จุลประวัตติ จากจังหวัดฉะเชิงเทรา พวกเขาประชาชนต้องการพึ่งคณะกรรมการราษฎร

“...ในฐานะของการเป็นผู้ปกครอง คือผู้ให้ความยุติธรรมต่อราษฎรโดยทั่วไปและเป็นบทบาทซึ่งฝ่ายคณะกรรมการราษฎรเองไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ พวกเขาต้องการให้คณะกรรมการราษฎรมีบทบาทที่เข้มแข็งมากขึ้นในการช่วยให้ข้าวมิราชาติ ช่วยปลดหนี้สิน ช่วยลดหย่อนผ่อนผันการเก็บอากรค่านาตลอดจนภาษีอื่นๆ และจัดให้มีมาตรการต่างๆ เพื่อให้ราษฎรมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น”^{๒๓}

ในแง่ที่พึ่งใหม่นั้นดูจะเป็นสิ่งที่แน่นอน ประชาชนเริ่มรู้ว่าผู้ปกครอง

ใหม่คือคณะกรรมการราษฎร ดังนั้นก็ย่อมจะหวังพึ่งพาอาศัย แต่ประชาชนโดยทั่วไปก็คงยังไม่มั่นใจในเรื่องความเสมอภาคเท่าใดนัก. ดังนั้นในระยะแรกจึงได้นึกถึงคณะกรรมการราษฎรว่าเป็นผู้ปกครองที่อยู่ในฐานะสูงส่งกว่าตน.

แกมสุข นุ่มนนท์ กล่าวว่า “ราษฎรเองยังมีคติความเชื่อเรื่องความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันของบุคคล จึงมีหนังสือบางฉบับขึ้นต้นคำร้องว่า ‘ข้าพระพุทธเจ้าขอพระราชทานกราบ ทูลต่อคณะกรรมการราษฎร’ และบ้างว่า ‘เกล้าๆ ขอประทานกราบเรียนหัวหน้าคณะราษฎรทรงทราบ’. ส่วนคำลงท้ายบางฉบับกล่าวว่า ‘ควรมิควรทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ’ และบ้างว่า ‘ขอให้พระเดชพระคุณซึ่งทรงไว้แห่งความยุติธรรมเสมอเหมือนองค์พระศรีอาริย์ได้ช่วยโปรดสัตว์... เพื่อได้รับความยุติธรรมเสมอหน้ากัน’^{๒๔}

ความข้างบนที่ยกมานี้ดูจะเป็นความจริงโดยแท้ เพราะการเปลี่ยนแปลงความคิดคน การปลูกฝังความคิดใหม่ให้แก่มหาชนนั้นเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา จะเปลี่ยนไม่ได้โดยฉับพลัน ไม่เหมือนกับการเปลี่ยนตัว

สถาบัน. แต่ถึงแม้ประชาชนจะเขียนถึงผู้ปกครองใหม่อย่างยกย่องว่าเป็นผู้ที่อยู่คนละระดับชั้นก็ตาม ที่น่าสนใจคือผู้คนเหล่านี้คงจะกล้าเขียนจดหมายถึงผู้ปกครองใหม่มากกว่าเดิม และข้อความที่อยากเน้นก็คือ “เพื่อได้รับความยุติธรรมเสมอหน้ากัน” ที่ยกมาให้เห็นข้างทำยนั้น. ความนี้ได้บ่งบอกถึงการเรียกร้องความ “เสมอภาค” กันมิใช่หรือ ซึ่งก็ย่อมแสดงว่าการคิดออกถึงเรื่องความเสมอภาคนั้นปลูกขึ้นมาได้ง่าย คนโดยทั่วไปมักคิดถึงเรื่องความเท่าเทียมกันอยู่แล้ว เพียงแต่จะแสดงออกมาหรือพูดออกมาอย่างไร โจ่งแจ้งหรือโดยนัย.

เมื่อดู “การปกครองใหม่” ตามความคิดของคณะราษฎรโดยเฉพาะไปแล้ว ควรที่จะดูความคิดการปกครองใหม่ที่เกิดจากการประสานความคิดของคณะราษฎรกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ บ้าง ซึ่งผลก็ออกมาที่รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ นั่นเอง. รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีคณะอนุกรรมการไปร่างและนำมาพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร.

“ในการร่างพระธรรมนูญนี้ อนุกรรมการได้ทำการติดต่อกับสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตลอดเวลา จนถึงอาจจะกล่าวได้ว่า ได้ร่วมมือกันทำตามตลอด ในร่างที่เสนอมานี้ได้ทูลเกล้าฯ ถวาย และทรงเห็นชอบด้วยทุกประการแล้ว และที่กล่าวได้ว่าทรงเห็นชอบนั้น ไม่ใช่แต่เพียงทรงเห็น

^{๒๒} หลวงจักรปาณิศรีศรีสวัสดิ์. อ้างแล้ว หน้า ๑๔.
^{๒๓} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์การพิมพ์; ๒๕๔๐ หน้า ๒๔๖.
^{๒๔} เฟิงอ้าง หน้า ๒๔๕.



ชอบด้วย^{๒๕} อย่างข้อความที่
กราบบังคมทูลขึ้นไป ยิ่งกว่านั้น
เป็นที่พอพระราชหฤทัยมาก”

คำกล่าวข้างบนเป็นคำกล่าวของ
พระยามโนปกรณนิติธาดาประธาน
คณะกรรมการราษฎร แลลงในฐานะ
ประธานคณะอนุกรรมการร่าง
รัฐธรรมนูญ ต่อสภาผู้แทนราษฎร
เมื่อเริ่มการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
ฉบับแรก. นอกจากนี้ท่านยังเป็นผู้
บอกอีกว่า “ร่างรัฐธรรมนูญนี้เป็นสิ่ง
สำคัญยิ่งเพราะอิสรภาพสันติภาพ
และเสรีภาพของราษฎร ๑๒ ล้านอยู่ใน
รัฐธรรมนูญนี้”^{๒๖}.

อันรูปแบบการปกครองใหม่ที่
ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐
ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ก็น่าจะ
เป็นรูปแบบที่ปรับไปจากที่มีอยู่ใน
พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง
แผ่นดินฉบับวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ.
๒๔๗๕ “กล่าวคือ ร่างใหม่นี้ก็เป็นรูป
พระธรรมนูญอย่างราชาธิปไตยตาม
รัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับพระราช
บัญญัติธรรมนูญชั่วคราวฉบับเดิม
เว้นแต่ว่าได้จัดรูปเสียใหม่...”^{๒๗}.

การจัดรูปเสียใหม่นั้นน่าจะเป็น
การประนีประนอมระหว่างกลุ่มคน ๒
ฝ่ายทั้งในคณะอนุกรรมการผู้ร่าง

รัฐธรรมนูญและในคณะรัฐบาลที่
หมายถึงคณะกรรมการราษฎร ส่วน
จะแบ่งว่าใครอยู่กับฝ่ายใดหรือกับใคร
บ้างนั้นจะได้ทราบและดูต่อไป. ในขั้น
นี้จะขอแยกดูโครงสร้างของระบอบ
การปกครองใหม่ซึ่งก็ยังคงพระยา
มโนปกรณฯ ผู้เป็นประธานคณะ
ราษฎรและประธานคณะอนุกรรมการ
เรียกว่าเป็นแบบ “ราชาธิปไตยตาม
รัฐธรรมนูญ”^{๒๘}.

การปกครองที่เรียกว่าราชาธิปไตย
ตามรัฐธรรมนูญดังที่ปรากฏใน
รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม
หรือ “ฉบับถาวร” นี้ เป็นระบอบ
ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดย
รัฐธรรมนูญยังยึดระบบสภาเดียว ที่
เรียกว่าสภาผู้แทนราษฎรดั้งเดิม.
ฉะนั้นการปกครอง โดยราษฎรที่มีขึ้น
นั้นจึงเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย
ตัวแทน (representative democracy) และมีพระมหากษัตริย์
เป็นประมุขของประเทศ.

อย่างไรก็ตามได้มีการปรับเปลี่ยน
ในประเด็นต่างๆ ที่สำคัญอยู่
หลายประเด็น

๑. เรื่องความชอบธรรมแห่ง
อำนาจปกครองของระบอบการปกครอง
ของประชาชน (democracy) นั้นอยู่ที่
หลักนิติธรรมและเหตุผล^{๒๙} ดังที่ มักซ์

เวเบอร์ นักคิดฝรั่งได้อธิบายเอาไว้
สำหรับกรณีไทยตามรัฐธรรมนูญนั้น
อำนาจสูงสุดของประเทศที่เปลี่ยนคำ
มาเรียกใหม่ว่าอำนาจอธิปไตย ระบุ
ไว้ในมาตรา ๒ ว่า

“อำนาจอธิปไตยย่อมมาจาก
ปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์
ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้น
แต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

จึงเป็นการเปลี่ยนจากอำนาจที่
“เป็นของราษฎรทั้งหลาย” มาเป็น
“ยอมมาจากปวงชน”. ในเรื่องความ
หมายของคำไทยที่ว่า “เป็นของ” กับ
“มาจาก” นั้นต่อมาได้มีการถกเถียง
กันในการร่างรัฐธรรมนูญอีกหลาย
ครั้ง จนมาถึงฉบับล่าสุดคือฉบับ พ.ศ.
๒๕๕๐ นี้ ตอนที่ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้
ถกเถียงกันอีกว่าควรจะใช้คำใดจึงจะ
เป็นการให้ความหมายที่ถูกต้องแท้จริง
อันมุ่งมั่นไปที่ประชาชนเป็นหัวใจของ
การปกครอง.

แต่เชื่อว่าเป็นตอนที่คณะอนุกรรมการ
ร่างรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐
ธันวาคม ได้ยกร่างนั้นคงจะได้ตกลง
กันแล้ว ดังนั้น ในการประชุมพิจารณา
ครั้งนั้น ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึง
มิได้ถกกัน ในประเด็นนี้เลย. พระยา
มโนปกรณฯ ผู้เป็นประธานอนุกรรมการ
ได้อธิบายเพียงว่า

“คือหมายความว่า อำนาจ
อธิปไตยซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า
‘Sovereignty’ คืออำนาจสูงสุด
ในบทนิติบัญญัติ ทางบริหาร

^{๒๕} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๔/๒๔๗๕ (วิสามัญ) ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๕
อ้างอยู่ใน: นรนิติ เศรษฐบุตร. คำอธิบาย เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ๑๐ ธันวาคม
๒๔๗๕. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย; ๒๕๔๒ หน้า ๑๗.

^{๒๖} เฟิ่งอ้าง หน้า ๑๕.

^{๒๗} เฟิ่งอ้าง หน้า ๑๗.

^{๒๘} เฟิ่งอ้าง หน้า ๒๓.

^{๒๙} Max Weber. In: Gerth HH, Wright Mills C. Translator and editor. New York:
Oxford Univ Press; 1972. p. 78-9.



และทางตุลาการนั้นมาจากปวงชน มิได้มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มาจากชาติคือราษฎรรวมกัน แต่อำนาจนี้ราษฎรรวมกันทุกคน จะต่างคนต่างใช้ไม่ได้ เราเอาอำนาจนั้นมารวมกันเป็นอันหนึ่ง แล้วพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น แม้พระมหากษัตริย์ทรงใช้ก็จริง แต่ที่ท่านมิได้ทรงใช้ตามพระทัยทรงใช้ตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”^{๓๐}.

๒. ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าระบอบการปกครองที่สร้างใหม่ จะเป็นระบบรัฐสภา และเป็นการปกครองของประชาชนโดยมีตัวแทน สภาเดี่ยวที่มีและทรงอำนาจนิติบัญญัติก็คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรนี้มีหน้าที่สำคัญอยู่ ๒ ประการ ได้แก่ การออกกฎหมายมาบังคับใช้ภายในประเทศ กับควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.

หน้าที่ประการแรกนั้นได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญว่า

“บรรดาพระราชบัญญัติทั้งหลาย จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร”

ถ้าอ่านข้อความนี้ในสมัยปัจจุบัน

ก็อาจไม่เห็นอะไรใหม่ เพราะมาถึงปี ๒๕๕๓ ความคิดที่ว่ากฎหมายจะออกมาใช้บังคับได้ต้องผ่านรัฐสภาเสียก่อนซึ่งก็หมายความว่าไป “โดยคำแนะนำและยินยอม” ของรัฐสภานั้นเป็นเรื่องปรกติวิสัยของการปกครองที่คนไทยโดยทั่วไปคุ้นเคยและซึมซาบดีแล้วว่า เสียงข้างมากในสภาจะเป็นผู้กำหนด.

แต่เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องอธิบายชี้แจงว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ คือออกกฎหมาย แต่โดยที่สภาผู้แทนราษฎรกราบบังคมทูลแนะนำและยินยอม”^{๓๑}.

หน้าที่ประการที่ ๒ ที่สำคัญของสภาผู้แทนราษฎรนั้น มาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญกำหนดว่า

“สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดินในที่ประชุมสมาชิกทุกคน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

เมื่อพิจารณาความในมาตราข้างบนจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของการเปิดทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคอยสอดส่องดูแลการทำงานของรัฐบาล และในกรณี que que เห็นว่ารัฐมนตรีคนใดหรือคณะรัฐมนตรีทำไม่ถูกต้องก็ลงมติไม่ไว้วางใจได้ทั้งกรณีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ตามความในมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญ ที่ว่า

“สภาย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ”

วันที่ ๑๐ ธันวาคม ซึ่งเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ คู่มือการปกครองและการถูกปกครองแผ่นดินของไทยนั่นเอง. ทั้งมาตรา ๔๐ และ ๕๑ ที่เขียนไว้ได้บอกว่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้ามาทำการแทนราษฎรจะทำอะไรได้บ้างในการควบคุมรัฐบาลที่เป็นของราษฎรให้ทำงานเพื่อราษฎรโดยรวม.

๓. ในเรื่องเกี่ยวกับความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันและเสรีภาพนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อ “แสดงเสรีภาพ สิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม. อันที่จริงก็เป็นสิ่งที่รู้สึกกันอยู่แล้วในใจประชาชนแต่ว่าเป็นข้อสำคัญที่สมควรจะตราตรึงไว้เป็นลายลักษณ์อักษร. ข้อความเช่นนี้ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศก็มีเหมือนกัน”^{๓๒} พระยามโนปกรณนิติธาดา ท่านว่าเป็นสิ่งที่รู้สึกกันอยู่แล้วในใจประชาชนนั้น ค่อนข้างจะน่าสงสัย ว่าประชาชน

^{๓๐} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๕/๒๔๗๕ ๒๕ พ.ย. ๒๔๗๕. ใน: อ่างแล้ว หน้า ๒๘.

^{๓๑} คำแถลงประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ๑๖ พ.ย. ๒๔๗๕. ใน: เพิ่งอ้าง หน้า ๒๐.

^{๓๒} เพิ่งอ้าง หน้า ๒๐.



สมัยนั้นส่วนใหญ่เข้าใจเรื่องสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคอย่างไร น่าจะมีเพียงคนส่วนน้อยที่มีการศึกษาที่กล้าคิดในเรื่องนี้. ฉะนั้น การที่จะ “ตราตรึง” ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรจึงสำคัญ.

“มาตรา ๑๒ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายฐานะนครศักดิ์ โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ อย่างใดเลย”

ที่จริงแล้วเนื้อความในมาตรา ๑๒ ของรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม นั้น ต้องถือว่าสำคัญมาก เพราะเป็นครั้งแรกที่ระบุถึงความ “เสมอภาคในกฎหมาย” ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือผู้ปกครอง และในสมัยนั้นยังมีบรรดาศักดิ์ของข้าราชการอยู่ ซึ่งคำว่า “ฐานะนครศักดิ์” ที่เขียนไว้ในมาตรานี้ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีได้อธิบายว่า “ฐานะนครศักดิ์คลุมความถึงบรรดาศักดิ์ด้วย”^{๓๓}.

ทั้งต่อมารัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นมาใช้เป็นรัฐธรรมนูญหลักทั้งหลายที่มีหมวดหรือมาตราที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพก็ได้ยกเนื้อความในมาตรา ๑๒ นี้เกือบทั้งหมดมาบัญญัติไว้ เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๙ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๐ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑

มาเปลี่ยนถ้อยคำค่อนข้างมากในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นครั้งแรก ดังปรากฏในมาตรา ๒๗ และ ๒๘ ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗.

“มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

“มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน”

ดูเผินๆ คงเห็นว่าความที่เขียนไว้ในแบบเดิมตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ มาจนถึงฉบับที่แก้ไขเนื้อความ พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้นเหมือนกัน. ที่จริงการเน้นชัดในถ้อยคำเดิมถึง “ศักดิ์” ใดก็ตามที่บุคคลจะได้มาโดยกำเนิดหรือโดยตำแหน่งหรือโดยอย่างอื่นอย่างใดนั้น จะไม่ทำให้เกิดเอกสิทธิ์ ดูจะเป็นความตั้งใจที่ผู้ร่างต้องการบอกให้รู้ว่าจะได้มีกรยืนยันถึงความเท่าเทียมกันที่เดิมอาจไม่มีอยู่ให้มีอยู่. การที่เขียนได้สั้นๆ ว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมาย” แล้วไม่มีใครรู้สึกกระทบรู้สึกเดือดร้อนต้องแก้ไข จึงน่าจะแสดงว่า แม้ไม่ต้องอ้างถึง “ศักดิ์” อย่างที่เคยอ้างเพื่อขจัดให้หมดไปคนทั่วไปคงเชื่อและรู้สึกกันแล้วว่า ความเสมอภาคกันในกฎหมายก็คือความจำเป็นที่ต้องระบุไว้เท่านั้นเอง.

ในอีกส่วนหนึ่งแม้จะพูดหรือไม่พูดเอาไว้ ความเสมอภาคในเรื่องเพศก็น่ามีอยู่เช่นกัน แต่ที่ต้องเขียนว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” ไว้ด้วยนั้น เพราะมุ่งหมายที่จะเน้นให้เห็นเด่นชัดมากกว่าเท่านั้นเอง.

สำหรับเรื่องเสรีภาพอื่น รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม ได้บัญญัติไว้ใน ๒ มาตรา ที่สำคัญคือมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔.

“มาตรา ๑๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใดๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน”

มาตรานี้เป็นการให้คำประกันแก่คนไทยทั่วไป ทุกคนไม่ว่าจะนับถือศาสนาใด เพราะคนไทยในเวลานั้นก็เหมือนกันกับปัจจุบันนี้นับถือศาสนาต่างกัน. หลักการนี้เป็นหลักการที่ประเทศที่พัฒนาประชาธิปไตยทั้งหลายได้บัญญัติประกันสิทธิของราษฎรของตน ไม่เพียงแต่เท่านั้น ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ซึ่งเป็นผู้ศึกษาเรื่อง “รัฐธรรมนูญในอุดมคติของ ปรีดี พนมยงค์” ยังได้ชี้ความในมาตรา ๑๓ นี้ว่ามีใช้เพียงแต่เสรีภาพในการนับถือศาสนาเท่านั้น ยังรับรองเสรีภาพในการนับถือลัทธิใดๆ ด้วย. ต่อมารัฐธรรมนูญที่เขียนขึ้นภายหลังตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ ได้ทำ

^{๓๓} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๖/๒๔๗๕ ๒๕ พ.ย. ๒๔๗๕. อ้างแล้ว หน้า ๗๑.



“...โดยตัดคำว่า ‘ลัทธิใดๆ’ ตามฉบับ ๒๔๗๕ และคำว่า ‘ลัทธินิยมใดๆ’ ตามฉบับ ๒๔๘๙ ออกไป อันเป็นการตัดสิทธิเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือลัทธิใดๆ ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และการมีพรรคณะตามลัทธินั้น...”^{๓๔}

ส่วนมาตรา ๑๔ นั้นเกี่ยวกับเรื่องการเมืองโดยตรง เพราะระบุถึงเสรีภาพในการพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย และการตั้งสมาคม. ที่ดูแปลกในการอ่านสมัยนี้คือไม่ได้พูดถึง “การพิมพ์” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ก็น่าจะตีความได้ว่าเมื่อมีเสรีภาพในการเขียนและการโฆษณาไว้แล้ว การพิมพ์ก็น่าจะอยู่ตรงที่เอาสิ่งที่เขียนไปโฆษณาเผยแพร่ตนเอง. เนื้อความในมาตรา ๑๔ มีดังนี้

“ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ”

เพียงมาตราเดียว แต่ได้พูดถึงเสรีภาพทั้งหลายไว้อย่างทั่วถึง นับว่า

เป็นการเขียนที่กะทัดรัดดีมาก เข้าใจได้หมด. ต่อมาร่างรัฐธรรมนูญยุคหลังๆ มักจะเอามาแยกมาตราทำให้ดูว่ามีสิทธิเสรีภาพมาก โดยแท้จริงการเขียนรวมไว้ดูจะง่ายต่อมหาชนที่จะจดจำได้ทั้งหมด ทั้งยังเป็นมาตราที่ช่วยส่งเสริมให้มีการถกเถียงกันในเรื่องการบ้านการเมืองได้ในวงกว้าง เพื่อให้มหาชนได้รู้ข้อมูลข่าวสารได้ ร่วมชุมชนทางการเมืองได้.

ดังนั้น เรื่องความเสมอภาคก็ตีเสรีภาพก็ตี ได้เขียนแสดงแนะนำไว้ตั้งแต่ต้น รวมทั้งเรื่องเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง เสรีภาพใน “การตั้งสมาคม” นั่นเองที่หมายความรวมไปถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง. คำว่าพรรคการเมืองก็เป็นคำการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ ในตอนต้นนั้นยังไม่มีผู้ใดแปล political party ว่าพรรคการเมือง อย่างมากเห็นที่ใช้กันก็เรียกว่า คณะ ดังเช่นคณะราษฎร. พรรคการเมืองในตอนนั้นก็คือ สมาคมการเมือง ดังคำอธิบายของพระยานิติศาสตร์ไพศาล ตอนพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๕

“สำหรับในเมืองไทยเวลานี้ก็เห็นมีสมาคมการเมืองอยู่แห่งเดียวคือสมาคมคณะราษฎร”^{๓๕}

ฉะนั้น สรุปได้ว่าการปกครองใหม่

ตามรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม ที่เรียกว่าการปกครองแบบราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญนั้น มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขที่มีอำนาจสูงสุดมาจากประชาชน และพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติผ่านสภาผู้แทนราษฎร, อำนาจอธิปไตยทางบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจอธิปไตยทางตุลาการผ่านศาลสถิตยุติธรรม. ทั้งนี้พระยามโนปกรณ์นิติธาดา ได้สรุปไว้ว่า

“ในหลักการปกครองราชาธิปไตย อำนาจจำกัดนั้น พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบในการใดๆ เพราะฉะนั้นกรรมการราษฎรจึงต้องลงชื่อรับพระบรมราชโองการ แปลว่า เป็นผู้รับผิดชอบ”^{๓๖}

ขณะที่พระยามโนปกรณ์นิติธาดาชี้แจงนั้น ในร่างยังใช้คำว่า “กรรมการราษฎร” อยู่ แต่ท้ายที่สุดเมื่อมีการถกเถียงและลงมติแล้วได้ใช้นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีแทนชื่อผู้บริหารประเทศทั้งในรูปเฉพาะตัวและหมู่คณะ.

อันที่จริงภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ขณะที่ใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฯ อยู่ และกำลังร่างรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม อยู่ นั้น สังคมไทยมิได้ชะงักงันแต่อย่างใด การตื่นตัวทางการเมืองค่อนข้างมีมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีการศึกษาสูง โดยฝ่ายหนึ่งนั้นอาจเป็นพวกคณะราษฎร

^{๓๔} สมคิด เลิศไพฑูรย์. “รัฐธรรมนูญในอุดมคติของปรีดี พนมยงค์” (บทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเนื่องในวาระครบรอบ ๑๐๐ ปี ชาตกาลของศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี พนมยงค์ นำเสนอที่ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓) หน้า ๘.

^{๓๕} การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๘/๒๔๗๕ ๒๖ พ.ย. ๒๔๗๕. อ้างแล้ว หน้า ๑๓๕.

^{๓๖} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๘/๒๔๗๕ ๑๖ พ.ย. ๒๔๗๕. เพ็ญอ้าง หน้า ๒๒.



หรือมีความเห็นไปทางคณะราษฎร กับอีกฝ่ายหนึ่งที่เป็นฝ่ายตรงกันข้าม คณะราษฎร.

พวกที่อยู่ตรงกันข้ามกับคณะราษฎรก็จะชูแนวคิดประชาธิปไตย เพื่อเล่นงานคณะราษฎรด้วยเหมือนกัน ไม่ว่าโดยแท้จริงแล้วคนเหล่านั้นจะ ชื่นชมนิยมการปกครองของราษฎรที่ เรียกว่า democracy หรือไม่ก็ตาม.

เมื่อแรกนั้นคณะผู้ก่อการฯ ก็อ้าง ว่า “มีพระบรมวงศานุวงศ์บางพระองค์ ส่องส่องซุ่มนุมนุมนักวิพากษ์วิจารณ์ ดี เตียนเพื่อป้อนทำลาย”^{๓๗} จนต้องนำ ความขึ้นกราบทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ซึ่งพระองค์ ก็ได้มีพระราชหัตถเลขาถึงผู้สำเร็จ ราชการพระราชวัง มีความตอนหนึ่งว่า

“ฉันเห็นว่าถ้าเป็นจริงดังนั้น ก็ไม่ควรเลย... เพราะถ้าเกิด เป็นปากเสียงกันขึ้นแล้ว ก็จะเป็นอันตรายแก่ความสงบ...”^{๓๘}

ต่อมาความเห็นของพวกที่เห็น ตรงข้ามกับคณะผู้ก่อการฯ ก็ออกมา ปรากฏในหนังสือพิมพ์ เช่น ในหนังสือ พิมพ์สยามหนุ่ม ในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๗๕ เพียง ๓ เดือน หลังการ เปลี่ยนแปลง

“ถ้าจะมีสภาเดี่ยว มีคณะ การเมืองคณะเดี่ยวคือคณะ ราษฎรประเทศสยามจะไม่แตก

ต่างจากก่อน ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ขอให้จงช่วยกันขจัด รัฐธรรมนูญแบบคณะราษฎรด้วย”^{๓๙}

ที่เป็นดังนี้ก็มักจะมาจากการที่มี บุคคลกลุ่มหนึ่งจะขอจดทะเบียนตั้ง คณะชาติขึ้นมาเป็นสมาคมการเมือง แข่งกับคณะราษฎร แต่ทางนายกร ัฐมนตรีคือพระยามโนปกรณธย์ ไม่ เห็นด้วย. ฉะนั้นการต่อสู้ทางความคิด ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหลังเปลี่ยนแปลง การปกครองจึงเป็นการช่วงชิงการ สนับสนุนจากประชาชน โดยอ้าง ประชาชนหรืออ้างประชาธิปไตยด้วย กันทั้งนั้น แม้แต่การกบฏที่สำคัญคือ “กบฏบวรเดช” ซึ่งถือเสมือนสงคราม กลางเมืองย่อยๆ คนไทยยุคใหม่ต้อง รบกันเอง เสียเลือดเนื้อคนไทยด้วย กันทั้งฝ่ายทหารรัฐบาลและทหารกบฏ. ในครั้งนั้นข้อเรียกร้องของฝ่ายกบฏ บวรเดช มีข้อหนึ่งที่น่าสังเกตคืออ้าง ทั้งรัฐธรรมนูญและเรียกร้องให้ยอมให้ มีพรรคการเมือง ดังที่ ร.อ. สุรจิต จารุ- เสรณี เขียนไว้ใน “ปราบกบฏบน ที่ราบสูง” โดยอ้างคำขอของฝ่ายกบฏ ตอนหนึ่งว่า

“ข้อ ๒ ต้องดำเนินการตาม รัฐธรรมนูญโดยแท้จริง เฉพาะ อย่างนี้ก็ถือการตั้งและถอด คณะรัฐบาลต้องเป็นไปตาม

เสียงหมู่มาก ไม่ใช่ทำด้วยการ จับอาวุธตั้งที่แล้วมา โดยเหตุนี้ ต้องยอมให้มีคณะกรรมการเมืองที่ ชอบด้วยกฎหมาย”^{๔๐}

แต่รูปแบบของรัฐสภาหรือสภาผู้ แทนราษฎรที่ปรากฏตามความใน รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ก็มีสภาพ “กึ่ง ประชาธิปไตย” เพราะคณะบุคคลที่ เป็นผู้แทนราษฎรในรัฐสภานั้น จำนวน ครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด ประชาชน เป็นผู้ออกสิทธิออกเสียงเลือกมาเอง อีกครึ่งหนึ่งทางรัฐบาลเป็นฝ่ายคัดเลือก เองเอง.

ที่เป็นดังนี้ก็เป็นที่ไปตามบทเฉพาะ กาลของรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม นั้นเอง. มาตรา ๖๕ ซึ่งเป็น บทเฉพาะกาล ระบุว่า

“เมื่อราษฎรมีสิทธิออก เสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่ จบประถมศึกษาสามัญมากกว่า กึ่งจำนวนทั้งหมด และอย่างช้า ต้องไม่เกินกว่าสิบปี นับแต่วัน ใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการ ปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท มีจำนวนเท่ากัน

(๑) สมาชิกประเภทที่ ๑ ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตาม เงื่อนไขในบทบัญญัติ มาตรา ๑๖, ๑๗

^{๓๗} ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. อ้างแล้ว หน้า ๒๔.

^{๓๘} เพิ่งอ้าง หน้า ๒๕.

^{๓๙} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. อ้างแล้ว หน้า ๒๔๐.

^{๔๐} สว่าง ลานเหลือ. ๓๗ ปี แห่งการปฏิวัติ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา; ๒๕๑๔ หน้า ๑๗.



(๒) สมาชิกประเภทที่ ๒ ได้แก่ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕”

โดยบทเฉพาะกาลดังที่ยกมานี้ได้กลายเป็นการเปิดทางให้รัฐบาลในขณะนั้น โดยตัวนายกรัฐมนตรีและผู้มีอำนาจในรัฐบาลสามารถแต่งตั้งบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ได้. ความที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง” นั้น มิได้หมายความว่ากษัตริย์จะเป็นผู้เลือกเอง เพราะเมื่อพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ จะสละราชสมบัติได้มี “พระราชบันทึกข้อไขต่างๆ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร” นั้น ก็มีความตอนหนึ่งที่ว่าถึงเรื่องสมาชิกประเภท ๒ ว่า

“...การที่จะให้มีสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งคณะรัฐบาลเป็นผู้เลือกตั้งเองนั้น จะเป็นที่เหตุทำความไม่พอใจให้เกิดขึ้นได้ และเป็นอันตรายแก่วิธีการปกครองแบบใหม่ ซึ่งกำลังจะสถาปนาขึ้น”^{๔๐}

แต่สภาพ “กึ่งประชาธิปไตย” หรือประชาธิปไตย “ครึ่งใบ” ที่ว่านี้

^{๔๐} สุพจน์ ด่านตระกูล. พระปกเกล้ากับคณะราษฎร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จิรวรรณคุณธรรม, ๒๕๒๖ หน้า ๖๙.

คณะราษฎรหรือคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม ก็ได้ยืนยันถึงเวลาเฉพาะกาลเพียง ๑๐ ปี เป็นอย่างมาก โดยวางเงื่อนไขเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ.

ที่น่าเสียดายและเป็น “ตำหนิ” ในการสร้างประชาธิปไตยก็เมื่อระยะเวลา ๑๐ ปีตามบทเฉพาะกาลได้ถูกขยายเป็น ๒๐ ปี ในสมัยที่หลวงพิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี ใน พ.ศ. ๒๔๙๓ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ขุนบุรีสารภักดีคดี ได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เพื่อขยายเวลาให้มีผู้แทนราษฎรประเภทแต่งตั้งได้นานออกไปจากเดิมภายใน ๑๐ ปี เป็นภายในเวลา ๒๐ ปี. ข้อความที่แก้ไขปรากฏในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๓ มีความสำคัญตอนหนึ่งดังนี้

“มาตรา ๖๕ ตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินไทยชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นกำหนดเวลาสี่สิบปี สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทมีจำนวนเท่ากัน”

จากรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ นี้ประชาธิปไตยที่ถอดออกมาเป็นการปฏิบัติในรอบเวลา ๑๔ ปี คือการมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลจัดการ

ปกครองแผ่นดินจำนวน ๗ คน ได้แก่

๑. รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา
๒. รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา
๓. รัฐบาลหลวงพิบูลสงคราม
๔. รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์
๕. รัฐบาลนายทวี บุณยเกตุ
๖. รัฐบาล ม.ร.ว. เสถียร ปราโมช
๗. รัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์

เวลา ๑๔ ปี ที่มีนายกรัฐมนตรี ๗ คน บางคนอยู่ในตำแหน่งในระยะเวลานั้นนับเป็นจำนวนวันเพียง ๑๗ วัน คือ นายทวี บุณยเกตุ, บางคนอยู่ได้นานเป็นเวลาหลายปีมาก และนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจมากคือจอมพล ป. พิบูลสงคราม, และบางคนก็เป็นนายกรัฐมนตรีแล้วเว้นว่างไปแล้วก็กลับมาอีก อย่างกรณีนายควง อภัยวงศ์, หรือบางคนที่ถูกยึดอำนาจบังคับให้ลาออก อย่างกรณีของพระยามโนปกรณนิติธาดา.

แต่รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคมเองก็ได้ยืนยันไว้เลยตั้งแต่ต้นว่า นายกรัฐมนตรีนั้นต้องเป็นสมาชิกสภา ซึ่งหมายความว่าเมื่อสมาชิกสภาทั้งหมดต้องมาจากการเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีก็ต้องมาจากการเลือกตั้งอย่างแน่นอน.

“มาตรา ๔๗ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีกสิบสี่นายต้องเลือกจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร นอกนั้นจะเลือกจากผู้ que เห็นว่ามีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ แม้มิได้



เป็นสมาชิกของสภาผู้แทน
ราษฎรก็ได้ แต่ต้องเป็นผู้ที่อาจ
ดำรงตำแหน่งการเมืองได้”

ฉะนั้นภายหลังจากที่มีความพยายามรณรงค์และในที่สุดก็ประสบความสำเร็จในการกำหนดว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้งจึงมีไช่ของใหม่แต่อย่างไร เพียงแต่ว่า นายกรัฐมนตรีหลายคนในช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม ยังมีได้ลงไปแข่งขันเลือกตั้ง แต่บุคคลเหล่านั้นก็เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ อยู่ด้วย.

ในช่วงระยะเวลาของการใช้ทั้งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก กับรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงเวลาที่มีรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๓ ใน พ.ศ. ๒๔๘๙ รวมเวลาประมาณ ๑๔ ปี ได้มีเหตุการณ์สำคัญมากเกิดขึ้นหลายเหตุการณ์ ที่ควรบันทึกไว้ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยของ ความพยายามที่จะสร้างประชาธิปไตย.

เหตุการณ์แรก นั้นได้แก่การที่รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศ พระยามโนปกรณนิติธาดา ออกพระราชกฤษฎีกา ปิดสภาผู้แทนราษฎร และงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา ในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๖

นับเป็นการปฏิบัติการเสมือนหนึ่งว่า รัฐประหารเงียบโดยหัวหน้ารัฐบาลเองเพื่อปิดปากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.

เหตุการณ์ที่ ๒ นั้นสืบเนื่องโดยตรงมาจากเหตุการณ์แรก คือ คณะทหารที่มีนายพันเอกพระยาพลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้า ยึดอำนาจบีบบังคับให้นายกรัฐมนตรีลาออก และมีผู้ร่วมมือด้วยคือ นายพันโท หลวงพิบูลสงคราม กับนายนาวาตรี หลวงศุภชลาศัย เป็นการยึดอำนาจครั้งเดียวของคณะทหาร เพื่อเปิดสภาและให้ใช้รัฐธรรมนูญทุกมาตราตามเดิมในประเทศไทย. ผลคือพระยามโนปกรณนิติธาดา ยอมลาออกและสภาก็ได้ตั้งพระยาพลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี^{๕๒}.

เหตุการณ์ที่ ๓ ได้แก่ การกบฏของทหารหัวเมืองที่เรียกกันว่า “กบฏบวรเดช” โดยมีพลเอกพระองค์เจ้าบวรเดชเป็นหัวหน้าคณะ ได้ส่งผู้แทนของฝ่ายตนมายื่นคำขาดให้รัฐบาลยอมจำนนอันนำไปสู่การรบพุ่งเป็นสงครามการเมือง เพราะทางฝ่ายรัฐบาลไม่ยอม การรบพุ่งดำเนินไปถึงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ทางรัฐบาลก็ปราบกบฏได้. หัวหน้ากบฏและผู้นำบางท่านต้องหนีไปต่างประเทศ บางท่านก็เสียชีวิต และหลายคนถูกจับและต้องโทษ^{๕๓}.

เหตุการณ์ที่ ๔ นั้นยิ่งสำคัญขึ้นไปอีก นั่นก็คือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในเมืองไทย โดยเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ที่มีระยะเวลาเลือกตั้งนานถึง ๔๕ วัน จากวันที่ ๑ ตุลาคม ถึง ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๖. ที่น่าสนใจก็คือ นอกจากผู้หญิงไทยจะมีสิทธิทางการเมืองเท่าผู้ชายไทยในการออกเสียงเลือกตั้งแล้วยังปรากฏว่าในการเลือกตั้งครั้งนี้สตรีไทย คือ คุณอนงค์ บุนนาค ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยที่กรุงเทพฯ แต่ไม่ได้รับเลือก และการเลือกตั้งครั้งนี้ทางการก็สามารถชักชวนประชาชนมาออกเสียงใช้สิทธิได้มากถึงร้อยละ ๔๑.๔๕^{๕๔}. การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งทางอ้อมครั้งแรกและครั้งเดียวของไทยด้วย.

เหตุการณ์ที่ ๕ ก็สำคัญยิ่งเหมือนกันคือ เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ซึ่งได้เสด็จไปรักษาพระองค์ที่ประเทศอังกฤษ ทรงมีความขัดแย้งกับรัฐบาล และไม่สามารถจะแก้ไขความขัดแย้งให้ลุล่วงไปได้ จึงสละราชสมบัติในวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๗. ในพระราชหัตถเลขาอันมีความตอนหนึ่งที่ถูกยกมาอ้างให้ปรากฏหลายแห่งว่า

“ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใดคนหนึ่งโดยจะเพราะ เพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาดและโดย

^{๕๒} เหตุการณ์ที่ ๑ และเหตุการณ์ที่ ๒ ใน: ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์. อ่างแล้ว และสุพจน์ ตำนตระกูล. พระปกเกล้ากับคณะราษฎร.

^{๕๓} หลวงโหมรอนราญ. เมื่อข้าพเจ้าก่อการกบฏ. กรุงเทพฯ: ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์และปีที่พิมพ์.

^{๕๔} ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์. อ่างแล้ว หน้า ๑๐๖.



**ไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาชน
ราษฎร”^{๔๕}**

นอกจากเหตุการณ์สำคัญแล้ว การปกครองระบบใหม่ที่เรียกในอุดมคติว่าเป็นการปกครองแบบราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ และเปลี่ยนมาเรียกว่าประชาธิปไตยในตอนหลังนั้น ได้มีการประพฤติปฏิบัติบางอย่างที่อาจถือได้ว่าเป็น “ประเพณีหรือธรรมเนียมการปกครองในระบบประชาธิปไตย” ที่ควรสังเกตอยู่หลายประการ.

ประการที่ ๑ ได้มีการยึดถือปฏิบัติกันว่ารัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและต้องมีการลงมติเพื่อไว้วางใจรัฐบาล. ทั้งนี้แต่แรกรัฐธรรมนูญก็มีได้ระบุไว้ชัดหากแต่ในมาตรา ๕๑ วรรคแรกได้เขียนโยงไปถึงการเข้ารับหน้าที่ของรัฐบาลเอาไว้ จึงน่าจะเป็นแนวทางการความนั้นมีว่า

“รัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจในคณะ หรือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในขณะเข้ารับหน้าที่นั้นสิ้นสุดลง. ในกรณีทั้งสองนี้ ท่านว่าคณะรัฐมนตรีที่ออกนั้นต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่”

^{๔๕} ความในพระราชหัตถเลขาที่ยกมาพิมพ์อยู่ในหน้าแรกๆ ของ (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน สิงหาคม ๒๕๕๐ จัดทำโดยคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ปรากฏหน้า.

วิธีปฏิบัตินี้ได้ดำเนินมาทุกรัฐบาล แม้ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม จะถูกยกเลิกไป และมีรัฐธรรมนูญต่อมาอีกหลายฉบับก็ตามที่รัฐบาลต้องแถลงนโยบายก่อนทำงาน และต้องได้รับมติไว้วางใจ หากมิได้รับมติไว้วางใจคือได้เสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสภา รัฐบาลต้องพ้นตำแหน่งหน้าที่.

จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงได้บัญญัติกันเสียใหม่ให้รัฐบาลเพียงแถลงนโยบายแต่ไม่ต้องมีการลงมติ ทั้งนี้จึงเป็นการป้องกันให้รัฐบาลที่เข้ามาใหม่อยู่ได้โดยไม่ต้องรับมติไว้วางใจ. นับเป็นการบัญญัติแนวคิดใหม่ในรัฐธรรมนูญที่ค่อนข้างแปลก เพราะรัฐบาลนั้นเมื่อรับตำแหน่งทำงานแล้ว จะถูกสภาเอากออกในกรณีไม่ไว้วางใจกลับต้องชี้เสียงในสภาเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มี. ที่เป็นดังนี้ก็เพราะหลังจากในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้ว รัฐบาลเสียงข้างน้อยของนายกรัฐมนตรี เสนีย์ ปราโมช ได้แพ้เสียงในวาระแรกที่แถลงนโยบาย โดยได้รับเสียงไว้วางใจไม่เกินกึ่งหนึ่ง ทำให้ต้องเปลี่ยนรัฐบาล.

ประการที่ ๒ ได้ถือกันว่า ถ้ารัฐบาลแพ้เสียงในสภา กรณีที่ขอให้สภาให้สัตยาบันในข้อตกลงที่ทางรัฐบาลไปลงนามกับตัวแทนต่างประเทศ ทางรัฐบาลจะต้องลาออกหรือยุบสภา. กรณีที่เกิดขึ้นนั้นก็คือ

รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้ไปทำข้อตกลงลงนามยอมรับจำกัดโควตาจ้าง และนำมาขอสัตยาบันจากสภา เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ ทางผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะ นายไต้ ปาณิกบุตร สส. กรุงเทพ กับ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ สส. อุบลราชธานี ได้อภิปรายคัดค้านรัฐบาล. เมื่อถึงตอนลงมติ รัฐบาลแพ้เสียงไม่ได้รับการให้สัตยาบัน โดยมีผู้ค้าน ๗๓ คน และเห็นด้วย ๒๕ คน นายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ผู้เป็นนายกรัฐมนตรีจึงได้ลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี.

ประการที่ ๓ การตั้งกระทู้ถามซึ่งถือกันว่าเป็นกลไกในการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะควบคุมการทำงานของรัฐบาล ก็มีการตั้งกระทู้ที่โด่งดังของนายเลียง ไชยกาล สส. อุบลราชธานี ถามเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินทรัพย์สิน ซึ่งพระคลังข้างที่ดูแลอยู่ โดยยื่นกระทู้เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๐ เปิดเผยบุคคลสำคัญซึ่งบางคนเป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลอยู่ด้วย ทั้งหมดมีจำนวน ๑๖ คน ว่าดำเนินการซื้อที่ดังกล่าวในราคาถูกผิดปรกติ. หลังการอภิปรายยังไม่ทันลงมติ นายกรัฐมนตรี พระยาพหลฯ ได้ลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี.

ประการที่ ๔ นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ถ้าทางฝ่ายรัฐบาลแพ้มติในสภา นายกรัฐมนตรีมีทางเลือกอยู่ว่าจะลาออกหรือยุบสภา ปรากฏว่าทางรัฐบาลได้แพ้มติเกี่ยว



กับการร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาแก้ไขเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน พ.ศ. ๒๔๘๑ รัฐบาลแพ้เสียง เพราะมีเสียงค้านถึง ๔๕ เสียง ในขณะที่มีเสียงสนับสนุนเพียง ๓๑ เสียงเท่านั้น. ครั้งนี้นายกรัฐมนตรีได้เลือกทางยุบสภา ดังนั้นพระยาพหลยจึงเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกที่ใช้อำนาจตามกติการัฐธรรมนูญ ยุบสภาเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๔๘๑ และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ปีเดียวกัน. หลังการเลือกตั้งแล้ว แม้สภาจะมาขอให้พระยาพหลย เป็นนายกรัฐมนตรีอีก ท่านก็ไม่รับ ทางสภาจึงได้มีมติให้หลวงพิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีสืบต่อมา.

ประการที่ ๕ สภาไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด รัฐบาลก็ลาออก กรณีนี้เกิดขึ้นในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี. ในวันที่ ๒๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๗ รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ต่อสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติ แต่สภาลงมติด้วยคะแนนลับ และมีมติไม่รับ. ต่อมาอีก ๒ วัน คือวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๗ หลังจากที่ตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ อีก ๙ คน รัฐบาลก็เสนอร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุริมณฑลให้สภาพิจารณาอนุมัติอีก. เมื่อได้พิจารณากันอย่างกว้างขวาง และก็ลงมติด้วยคะแนนลับอีกเช่นกัน ผลก็คือสภามีมติไม่รับร่างพระราช-

บัญญัติอีกเป็นครั้งที่ ๒. ผลของการที่สภาไม่รับร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด ๒ ฉบับ ซ้ำกัน ทำให้นายกรัฐมนตรี จอมพล ป. พิบูลสงคราม ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี.

วิถีปฏิบัติที่ดูจะเป็นธรรมเนียมการเมืองประชาธิปไตยที่ว่านี้ได้รับการปฏิบัติสืบมา ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม หรือการยุบสภา ซึ่งเป็นทางเลือกที่นายกรัฐมนตรีคนอื่นๆ มักเลือกใช้มากกว่าการลาออก เมื่อมีปัญหาขัดแย้งหรือแม้แต่แพ้คดีในสภา.

แต่รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม ก็ได้ใช้ต่อมาถึงเพียง พ.ศ. ๒๔๘๙ ดังที่ทราบกันนั่นเอง เพราะรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม ยังมีข้อด้อยในแง่ประชาธิปไตยที่ให้มีสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งได้ จึงควรที่จะมีรัฐธรรมนูญใหม่. ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๙ หรือรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๓ ปรากฏอยู่ในความนำของรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเอง ว่า

“ต่อมา นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้น ได้ปรารภกับนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ พระมหากษัตริย์ได้พระราชทานแก่ชนชาวไทยมาแล้วเป็นปีที่ ๑๔ ถึงแม้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักนี้ จะได้ยังความเจริญ

ให้เกิดแก่ประเทศชาตินับเป็นอนุเคราะห์การ ทั้งประชาชนจะได้อบรมซึ่งถึงคุณประโยชน์ของการปกครองระบอบนี้เป็นอย่างไรแล้วก็ตาม แต่เหตุการณ์บ้านเมืองก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ถึงเวลาแล้วที่ควรจะได้เลิกบทเฉพาะกาลอันมีอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้น และปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๓ คือฉบับที่ประกาศใช้ในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๙ นั้น มีความสำคัญที่ต้องพิจารณา นั่นก็คือมีความคิดใหม่ในเรื่องโครงสร้างของรัฐสภาไทย เนื่องจากได้เปลี่ยนความคิดจากสภาเดี่ยวมาเป็นสภาคู่ รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร.

“มาตรา ๑๗ รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน ไม่ว่าจะประชุมแยกกันหรือร่วมกัน”

ประเทศไทยนั้นเป็นรัฐเดี่ยว ฉะนั้นแต่แรกจึงได้พยายามที่จะมีเพียงสภาเดียว แต่ประเทศอื่นที่เป็นรัฐเดี่ยวก็มี ๒ สภาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เป็นแม่แบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอย่างอังกฤษก็มี ๒ สภาเหมือนกัน. ความคิดเห็นที่จะให้เมืองไทยมี ๒ สภานั้นได้มีความคิดกันมานานแล้วในไทย และปรากฏหลักฐานตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๓ เป็นเวลา ๕ ปีก่อนที่จะได้มาคิดร่างรัฐธรรมนูญ



ฉบับที่ ๓. ตอนนั้นได้มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม ที่บทเฉพาะกาลเพื่อขยายเวลาให้มีผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ จากการแต่งตั้งจาก ๑๐ ปี เป็น ๒๐ ปี ปรากฏว่านายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ สส. จากอุบลราชธานี ได้อภิปรายคัดค้านการขยายเวลาบท เฉพาะกาล และได้เสนอความเห็นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีระบบสองสภาเรียกว่าสภาสูงกับสภาต่ำขึ้นมา^{๖๖} แต่ความเห็นของนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ก็ไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลในขณะนั้น.

การมีพฤษภาจึงเป็นต้นแบบของการมีวุฒิสภาต่อมาในการเมืองไทย เพียงแต่ว่าแม่แบบนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยอยู่ในตัว คือรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๙ นั้นเป็นรัฐสภาที่สมาชิกของทั้ง ๒ สภา มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนและโดยตัวแทนของประชาชน ดังจะเห็นได้ว่ากำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และสมาชิกพฤษภา มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ดังมาตรา ๒๔ ระบุไว้ชัด

จากนั้นมาตรา ๙๐ ก็ขยายความเพื่อให้ทราบถึงการเลือกตั้งทางอ้อมในครั้งแรกว่า

“ในวาระเริ่มแรก พฤษภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤษภาเป็นผู้เลือกตั้ง ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้
องค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤษภา ประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งยื่นสมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเองต่อเลขาธิการองค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤษภาภายในสิบสองวันนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้”

ฉะนั้นจึงเห็นได้ชัดว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙ นี้ได้แก้ไข “ตำหนิ” ของบทเฉพาะกาลที่เคยมีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ส่วนในเรื่องโครงสร้างอื่นๆ ก็ยังคงรักษาวิधिปฏิบัติประชาธิปไตยไว้โดยไม่เปลี่ยนแปลง. หากพิจารณามาตราดังนี้ โดยเฉพาะ ๒ หมวดแรกของรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ และฉบับวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๔๘๙ แล้ว จะเห็นว่าหลายมาตราเหมือนกันแทบทุกตัวอักษร จะปรับเปลี่ยนบ้างเท่าที่จำเป็น. ในบทที่ว่าด้วยสมาชิกและรัฐสภานั้นจำเป็นต้องเขียนใหม่มาก เนื่องจากเปลี่ยนมา

เป็นระบบสองสภา นายปรีดี พนมยงค์ จึงได้กล่าวว่ารัฐธรรมนูญนี้เป็น “รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยตามลักษณะแห่งความเป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์”^{๖๗}.

หลังจากนั้นมาถึงจะมีการร่างรัฐธรรมนูญกันอีกหลายฉบับ ความหมายหรือนัยประชาธิปไตยที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับแรก ก็ถูกถ่ายทอดและสืบต่อมาในวงการเมืองไทย โดยมีผู้พยายามดัดแปลงบางสิ่งบางอย่างเป็นบางจุด เพื่อให้มีการปฏิบัติได้สะดวกขึ้นบ้าง.

แต่หลายครั้งที่น่าเสียดาย การเขียน “บทเฉพาะกาล” เพื่อให้มีการปฏิบัติได้เรียบร้อยในช่วงเปลี่ยนผ่าน กลับถูกเอามาใช้เป็นข้อยกเว้นเพื่อจะรักษาหรือต่ออายุคณะผู้ปกครองที่ได้อำนาจมาโดยไม่เป็นประชาธิปไตยต่อไปเท่านั้นเอง และก็มีการทำซ้ำแล้วซ้ำอีก.

ความคิดและวิถีประชาธิปไตยที่เป็นแก่นอยู่ในรัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับแรกนี้ มีใครเป็นผู้คิดค้นและเขียนออกมาเพื่อให้เป็นกติกาประชาธิปไตยที่จะต้องมีอยู่ในสังคมที่ต้องมีทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองไปตลอดกาล นั้นเป็นสิ่งที่ควรจะได้พินิจพิเคราะห์กัน.

จากเอกสารประวัติศาสตร์ทั้ง ๔ ชิ้น คือ ประกาศคำแถลงการณ์ของคณะราษฎรกับรัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับแรกที่เป็นตัวหลัก มิใช่ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม จึงได้แก่ พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ จำนวน ๑ ฉบับ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม

“พฤษภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนแปดสิบคน สมาชิกพฤษภาต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ
การเลือกตั้งสมาชิกพฤษภา ให้ใช้วิธีลงคะแนนออกเสียงโดยทางอ้อมและลับ”

^{๖๖} วิเทศกรณีย์. ความเป็นมาแห่งประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: ผ่านฟ้าพิทยฯ; ๒๕๑๑ เล่ม ๒ หน้า ๖๘๙-๙๐.

^{๖๗} สุนทรพจน์ของนายปรีดี พนมยงค์ อ้างแล้ว หน้า ๑๘.



พ.ศ. ๒๔๗๕ อีก ๑ ฉบับ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ อีก ๑ ฉบับ จะเห็นได้ว่าเอกสาร ๒ ฉบับแรกนั้นเป็นที่ทราบกันดีว่าหลวงประดิษฐมนูธรรม หรือนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ร่าง ทั้งท่านเองก็ยืนยันว่าท่านเป็นผู้ร่างดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นแล้ว^{๔๘}.

สำหรับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม นั้น มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตั้งแต่วันแรกที่มีการประชุมสภาผู้แทนเป็นครั้งแรก คือในวันที่ ๒๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕. คณะกรรมการครั้งแรกที่ตั้งมีจำนวน ๗ คน โดยมีหลวงประดิษฐมนูธรรมอยู่ด้วยในจำนวนนี้ ดังมีรายชื่อคณะกรรมการดังนี้

๑. พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร อดีตอธิบดีศาลอุทธรณ์
๒. พระยาเทพวิฑูรพหุศสุตบดี อธิบดีศาลฎีกา
๓. พระยามานวราชเสวี อธิบดีกรมอัยการ
๔. พระยานิติศาสตราไพศาลย์ อดีตอธิบดีกฤษฎีกา และอธิบดีศาลอาญา
๕. พระยาปริธานฤเบศร์ อดีตที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงวัง
๖. หลวงประดิษฐมนูธรรม ผู้ก่อการฯ และกรรมการราษฎร
๗. นายพันตรี หลวงสินาดโยธา-รักษ์ นายทหารที่มีเชื้อผู้ก่อการฯ

ดูรายชื่อคณะอนุกรรมการชุดนี้แล้วจะเห็นว่าล้วนประกอบด้วยผู้มีชื่อเสียงเด่นดังทางกฎหมายของไทยยุคนั้นมาทั้งนั้น และดูเหมือนจะไม่มีใครยอมอยู่ในอาณัติใคร แต่คณะราษฎรก็มีหลวงประดิษฐมนูธรรมคนเดียวที่เป็นผู้ก่อการฯ เข้าไปร่วมอยู่ด้วย และน่าจะเป็นคนที่ขาดไม่ได้ เพราะเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก ซึ่งคณะอนุกรรมการต้องใช้เป็นฐานในการร่างฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม แต่กระนั้นหลวงประดิษฐมนูธรรมก็มีใช้จะเป็นผู้กำหนดทุกอย่างในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และต่อมา นายปรีดี พนมยงค์เองก็เขียนยืนยันว่า “หลวงประดิษฐมนูธรรมคนเดียวไม่สามารถที่จะบังคับหรือใช้อิทธิพลต่อผู้ทรงคุณวุฒิอีก ๘ คน ให้ต้องยอมตามความเห็นของหลวงประดิษฐ์ฯ คนเดียวได้”. ที่ว่า ๘ คนก็เพราะในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๗๕ พระยามโนปกรณฯ ผู้เป็นประธาน ได้เสนอต่อสภาให้ตั้งพระยาศรีวิศาลวาจา กรรมการราษฎรกับนายพลเรือโท พระยาราชวังสัน เข้าเป็นอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม ทำให้น่าเชื่อได้ว่าฝ่ายประธานคณะอนุกรรมการมีเสียงข้างมากในภายหลัง.

แต่บทบาทในการพิจารณาและเสนอความคิดเพื่อยืนยันหลักประชาธิปไตยของหลวงประดิษฐมนูธรรมก็คงจะมีอยู่บ้าง ดังจะเห็นได้จากคำอภิปรายในการพิจารณาร่าง

รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม.

ระหว่างวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ถึงวันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ หลวงประดิษฐมนูธรรมในฐานะที่เป็นอนุกรรมการคนหนึ่งได้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นอยู่หลายครั้ง และในหลายๆ เรื่องที่สำคัญ ซึ่งส่วนมากสมาชิกสภาจะรับฟังประเด็นอภิปรายของหลวงประดิษฐมนูธรรม. มีเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งที่หลวงประดิษฐมนูธรรมอยากให้คงใช้ชื่อคณะผู้บริหารประเทศว่า คณะกรรมการราษฎร แต่ทางประธานคณะอนุกรรมการบอกว่า “สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทัก... ทรงรับสั่งว่าคำไม่เพราะ และไม่ค่อยจะถูกเรื่องตามแบบราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ”^{๔๙} ซึ่งก็ได้มีกรถกกันในสภาเป็นเวลานานและผู้อภิปรายมากผลสุดท้ายเมื่อลงมติ “มีผู้เห็นควรใช้คำรัฐมนตรี ๒๘ เสียง ไม่ออกเสียง ๒๔ เสียง เห็นควรใช้คำอื่น ๗ เสียง”^{๕๐} จึงตกลงใช้คำว่ารัฐมนตรี.

แต่เมื่อมาถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๙ ซึ่งถือเป็นกติกาลักษณ์ฉบับที่ ๓ ที่ออกแนวทางประชาธิปไตยมาทำให้เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์นั้นก็ปรากฏว่าผู้ที่มีบทบาทสำคัญก็คือ นายปรีดี พนมยงค์ นั่นเอง เพราะนายปรีดี พนมยงค์ ขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งเป็นตำแหน่งสำคัญของแผ่นดินได้เริ่มปรารภกับนายกรัฐมนตรี ควงอภัยวงศ์ ซึ่งก็เป็นผู้ปกครองด้วยกันว่า “ถึงเวลาแล้วที่ควรที่จะเลิกบทเฉพาะกาล... เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันเป็นผลสมบูรณ์ยิ่ง

^{๔๘} สุนทรพจน์ของนายปรีดี พนมยงค์ อ้างแล้ว หน้า ๑๕.

^{๔๙} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๔/๒๔๗๕, (๑๖ พ.ย. ๒๔๗๕) อ้างแล้ว หน้า ๒๓.

^{๕๐} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔๑/๒๔๗๕ (๒๘ พ.ย. ๒๔๗๕) อ้างแล้ว หน้า ๑๗๓.



ขึ้น”^{๕๑} ผู้ปกครองเองที่คิดแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประชาธิปไตย “เต็มใบ” จึงน่าได้รับการชื่นชมทั้งผู้สำเร็จราชการฯ และนายกรัฐมนตรีทั้ง ๒ ท่าน.

ที่ควรบันทึกไว้ต่อไปอีกก็คือ รัฐสภาโดยมติที่ประชุมในวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ เห็นชอบตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๑๕ นาย เพื่อพิจารณาเรื่องนี้. คณะกรรมการวิสามัญชุดนี้ประกอบด้วย

๑. หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช
๒. นายดิเรก ชัยนาม
๓. นายเดือน บุนนาค
๔. นายเตียง ศิริขันธ์
๕. นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์
๖. นายปรีดิ พนมยงค์
๗. นายพิชิต บุลยง
๘. พระยามานวราชเสวี
๑๐. นายเถื่อน พานิชวิทย์
๑๑. พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร
๑๒. เจ้าพระยาศรีธรรมราชเบศวร์
๑๓. หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช
๑๔. นายอินทร สิงหนตร
๑๕. พระยาอรรณการีนิพนธ์^{๕๒}

ที่ประชุมคณะกรรมการชุดนี้ได้ประชุมกันแล้วเลือกนายปรีดิ พนมยงค์ เป็นประธานคณะกรรมการ โดยมี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นเลขานุการคณะกรรมการ เพียงแต่นายปรีดิ

พนมยงค์เป็นประธานคณะกรรมการอยู่จนกระทั่งมีการเปลี่ยนรัฐบาล และสภาได้เลือกท่านเป็นนายกรัฐมนตรีท่านจึงได้ลาออกจากตำแหน่งกรรมการและพ้นตำแหน่งประธานคณะกรรมการในวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕. สภาจึงตั้ง พล.ร.ต. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ มาเป็นกรรมการแทน และคณะกรรมการฯ ก็ได้เลือก พระยามานวราชเสวี เป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแทนนายปรีดิ พนมยงค์.

รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๓ นี้ร่างกันในเวลาสั้นมากเพราะเริ่มตั้งคณะกรรมการฯ ก็ปลายเดือนกุมภาพันธ์แล้ว ต่อมาในวันที่ ๑๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๕ สภาผู้แทนฯ ก็เริ่มพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว แสดงว่าร่างกันเสร็จเรียบร้อยภายในเวลาประมาณเดือนครึ่งเท่านั้นเอง และก็ผ่านสภาผู้แทนตราเป็นรัฐธรรมนูญได้ในวันที่ ๙ พฤษภาคม ประกาศใช้ในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ และที่รัฐธรรมนูญใหม่ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๕ ผ่านสภาผู้แทนฯ ได้เรียบร้อยนั้น ผู้คนทั้งหลายก็เชื่อว่าเป็นเพราะนายปรีดิ พนมยงค์ ผู้เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น.

ประธานสภาผู้แทนราษฎรเองได้กล่าวชื่นชมนายปรีดิ พนมยงค์ ไว้ในโอกาสปิดสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม ในวันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

ซึ่งเป็นวันประชุมวันสุดท้ายของสมัยประชุม มีความตอนหนึ่งว่า

“...และแก้ไขรัฐธรรมนูญจนได้กิตติศัพท์ว่า ไทยเราเป็นคนแปลก เวลาทำเอียงกันเสียเกือบแยะทุกแ่งทุกมุม แต่ถึงเวลาเอาจริงเอาจัง วาระที่ ๓ มาให้คะแนนเสียง ซึ่งคนต่างประเทศพูดกับข้าพเจ้าว่า ไม่เคยคิดเคยฝันเลย การทั้งนี้สมาชิกทั้งหลายย่อมระลึกละเมอว่า เป็นด้วยผู้ที่เป็นหัวหน้าคณะ ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภา จึงจะทำได้. ผู้ที่สามารถทำได้ก็ไม่ใช่คนอื่นคือท่านนายกรัฐมนตรีคนนี้ เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าจึงขอเรียนต่อท่านด้วยความจริงใจไม่ใช่ยกย่องว่า ถ้าไม่ได้ท่านนายกรัฐมนตรีนี้แล้วรัฐธรรมนูญไม่มีโอกาสจะแก้ไขให้เป็นไปได้เลย...”^{๕๓}

ดังนั้นบุคคลคนเดียวคือนายปรีดิ พนมยงค์ นั่นเองที่เป็นผู้มีบทบาทสำคัญมากที่สุดในการร่างเอกสารบางฉบับนี้ และมีบทบาทร่วมในการร่างเอกสารอีกบางฉบับ แต่ท่านเป็นผู้มีส่วนสำคัญร่วมในการทำเอกสารทั้ง ๔ ฉบับที่สำคัญมาก เพราะเอกสารทั้ง ๔ ฉบับที่ได้ยกมาชี้ให้เห็นตั้งแต่ต้นนี้เป็นเอกสารที่วางกรอบแนวคิดการปกครองใหม่ให้สังคมไทยที่บัดนี้เรียกว่าการปกครองประชาธิปไตย ซึ่งตามที่พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายว่า การปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่.

^{๕๑} รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๗๕-๒๕๒๐ เล่ม ๑ อ่างแล้ว หน้า ๕๖.
^{๕๒} ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ อ่างแล้ว หน้า ๕๐๒.
^{๕๓} เฟิงอ่าง หน้า ๕๒๓-๕๒๔.



มาถึงวันนี้ที่ ๖๘ ของการสร้างประชาธิปไตย ผู้คนทั่วไปได้เข้าใจและยอมรับร่วมกันแล้วว่า สิ่งต่างๆ ที่ถูกกำหนดและสร้างขึ้นมาโดยเอกสารสำคัญ ๔ ฉบับดังที่กล่าวมาแล้วนั้น เป็นองค์ประกอบสำคัญของการเมืองการปกครองในระบอบราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญหรือประชาธิปไตยที่มีองค์พระมหากษัตริย์เป็นประมุข. สิ่งต่างๆ ที่ว่านี้ก็คือ

๑. รัฐธรรมนูญ ถึงวันนี้ไม่มีใครเชื่อแล้วว่า ถ้าจะมีคนอ้างว่า รัฐธรรมนูญเป็นลูกชายพระยาพหลฯ และรัฐธรรมนูญนั้นในความหมายทางรัฐศาสตร์ก็เคยถูกตีความมาแล้วว่า หมายถึงประชาธิปไตย^{๔๔} ฉะนั้นผู้คนจึงต้องการให้มีรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐธรรมนูญเป็นสถาบันการเมืองอันเป็นที่ยอมรับมาก. ประชาชนซึ่งมิใช่ผู้ปกครองก็เรียกร้องต่อผู้มีอำนาจปกครองเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญ เพราะทราบดีว่าอย่างน้อยที่สุดจะได้ทราบโครงสร้างของการปกครอง และมีบทที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ. ประชาชนต้องการรัฐธรรมนูญไว้อ้างเพื่อคุ้มครองป้องกันจากผู้มีอำนาจปกครอง.

ทางฝ่ายผู้ปกครองเองก็จะอิงรัฐธรรมนูญ เพื่ออ้างความชอบธรรมในอำนาจปกครอง เพื่อที่ตนหรือหมู่คณะจะได้อยู่ในตำแหน่งแห่งอำนาจต่อไป. ฉะนั้นจึงเห็นว่า คณะทหารที่ทำการรัฐประหารยึดอำนาจ ซึ่งก็ต้องประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ตนละเมิดเสียโดยพลัน จากนั้นก็จะรีบประกาศใช้รัฐธรรมนูญหรือธรรม-

^{๔๔} หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน; ๒๕๓๗.

นูญฉบับใหม่ที่ตนและคณะกำหนดให้มาแทนที่จะมีคณะยึดอำนาจน้อยมากที่กล้าเสี่ยงปกครองโดยปราศจากรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน แม้แต่ผู้ที่ยังไม่มีอำนาจ หากต้องการอำนาจก็ต้องอ้างรัฐธรรมนูญเพื่อแสวงหาอำนาจที่ต้องการ. รัฐธรรมนูญจึงเป็นสถาบันที่ขาดไม่ได้เสียแล้ว.

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรมีความสำคัญมาก เพราะการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นไปโดยฉับพลันอันเนื่องมาจากการปฏิวัติยึดอำนาจเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕. การนำเอาระบอบการปกครองใหม่เข้ามาและจะให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นความคิดใหม่ทางการเมือง ดังนั้นจึงต้องมีการเขียนกติกาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้เป็นที่รู้กันได้ง่ายในสังคม ว่ารูปแบบของรัฐบาลจะเป็นอย่างไร และการได้ผู้ปกครองมีที่มาอย่างไรจากประชาชน.

นอกจากนั้นในระยะแรกๆ ของการสร้างประชาธิปไตย การเรียกร้องเรื่องรัฐธรรมนูญอาจจำกัดอยู่เพียงขอให้ให้มีรัฐธรรมนูญเท่านั้น เพราะเชื่อว่ารัฐธรรมนูญนั้นต้องมีลักษณะประชาธิปไตย แต่ในระยะหลังๆ ทางประชาชนมิใช่เพียงแต่จะขอมีรัฐธรรมนูญอันเป็นเพียงรูปแบบเท่านั้น หากแต่ยังเรียกร้องเนื้อหาสาระในตัวรัฐธรรมนูญที่จะต้องเป็นประชาธิปไตยอีกด้วย เพราะได้รู้ว่ารัฐธรรมนูญที่มีขึ้นมานั้นหลายครั้งก็มีบทเฉพาะกาลที่เขียน

กำหนดให้การปกครองไม่เป็นประชาธิปไตยได้เหมือนกัน.

การเผยแพร่รัฐธรรมนูญก็เป็นไปอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ น่าจะเป็นรัฐธรรมนูญไทยที่มีการเผยแพร่ไปถึงประชาชนมากที่สุด มากกว่าฉบับอื่นๆ และยังเชื่อได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่คนไทยอ่านมากกว่าฉบับอื่นด้วย เพราะสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดพิมพ์ออกเผยแพร่เอง ประกอบกับองค์กรอื่นๆ ก็ได้ช่วยกันพิมพ์ออกแจกจ่ายกันอย่างกว้างขวางไปทั่วประเทศ.

๒. รัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกของสภาแห่งนี้ รัฐมนตรีเองเกือบทั้งหมดก็มาจากสภาผู้แทนราษฎร. ที่ผ่านมาระยะเวลาประมาณกว่าสามทศวรรษที่เมืองไทยมีระบบสองสภา คือมีวุฒิสภาด้วย. คนไทยทั่วไปได้ให้ความสำคัญกับสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากประชาชนได้สัมผัสพบปะและเป็นผู้เลือกผู้แทนของเขาด้วยตัวเขาเอง.

มาบัดนี้วุฒิสภาชุดปัจจุบันที่เริ่มเลือกตั้งกันมาตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ จะนับเป็นสมาชิกสภาสูงที่มีการเลือกตั้งกันเป็นครั้งที่ ๒. ครั้งแรกนั้นตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๔๘๙ เมืองไทยก็เคยมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง เพียงแต่ว่าเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ครั้งนี้เป็น การเลือกตั้งทางตรงจากประชาชน สภาจึงไม่ต่างกันมากนักในเรื่องการ



มีสองสภาที่มาจากการเลือกตั้งทั้งคู่

๓. การเลือกตั้ง คนโดยทั่วไปก็เชื่อว่าประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งไปด้วยกัน ในการเรียกร้องและต่อสู้มาเพื่อประชาธิปไตยนั้น ผู้เรียกร้องได้ให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งมาก เพราะถือว่าประชาชนเป็นผู้เลือกเอง และการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของไทยที่ผ่านมาเกือบทุกครั้งเป็นการเลือกตั้งทางตรง ยกเว้นครั้งแรกครั้งเดียวที่เป็น การเลือกตั้งทางอ้อม. ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพอจะถูกแบ่งได้โดยดูที่มาเป็นสองทาง คือผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตเลือกตั้งเขตเล็กเขตละคน กับผู้แทนที่มาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่นิยมเรียกทับศัพท์ฝรั่งว่า ‘ปาร์ตี้ลิสต์’.

แต่การเลือกตั้งอะไรก็ได้ อย่างเดิวนั้นไม่เป็นที่พอใจของประชาชนแล้ว หลังจากการต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้ นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ก็ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สำเร็จลุล่วงไปโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวันที่ ๑๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๕ นักการเมืองที่ มาจากการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองก็เป็นผู้ทรงอำนาจอันแท้จริง และได้เข้ามาเป็นผู้ปกครองและกำหนดนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มที่. ในช่วงเวลาเดียวกันการใช้เงินในการเลือกตั้งและเพื่อซื้อเสียงเลือกตั้งก็มีจำนวนทวีคูณขึ้นมาก.

ฉะนั้นแม้คนทั่วไปจะยอมรับถึงความสำคัญของการเลือกตั้งก็ตามก็ยังมองว่าการเลือกตั้งมีปัญหา มีเสียง

เรียกร้องให้มีการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ ยุติธรรมและต้องการให้มีการดูแลการเลือกตั้ง เพื่อขจัดการซื้อเสียง มองกันถึงการใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อคะแนน ไม่ได้พูดกันมากเรื่องอิทธิพลอื่น พูดกันมากเฉพาะเรื่องอิทธิพลเงินตรา และมุ่งหวังที่จะลดการซื้อเสียงเป็นสำคัญ นั่นก็คือที่มาของคณะกรรมการการเลือกตั้งอันเป็นอิสระ.

๔. ความเสมอภาค มาถึงบัดนี้คนทั่วไปรู้สึกยินดีและเชื่อในความเท่าเทียมกันมาก การเรียกร้องให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายในเรื่องความเสมอภาคก็เป็นไปอย่างกว้างขวาง ทั้งในเรื่องหน้าที่การงานและในเรื่องโอกาสต่างๆ ไป.

๕. สิทธิและเสรีภาพ หลังจากมีรัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับแรกแล้วประมาณเกือบ ๓ ทศวรรษ จึงมีการเน้นมากในเรื่องสิทธิและเสรีภาพขณะที่ยังร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔. รัฐธรรมนูญฉบับที่บัญญัติมากที่สุดในเรื่องนี้ ได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่โดยทั่วไป คำว่า “สิทธิและเสรีภาพ” ก็ติดปากคนทั่วไป และติดอยู่ในใจของประชาชนทั่วประเทศ มีการพูดถึงสิทธิพื้นฐานและสิทธิมนุษยชน ทั้งยังมีการตั้งองค์กรอิสระภาคเอกชนที่พยายามดูแลในเรื่องนี้. ถ้าว่าถึงการยอมรับและการตื่นตัวในเรื่องสิทธิและเสรีภาพนั้นต้องนับว่ามีอยู่มาก และกว้างขวางในหลายด้าน.

๖. ประชาชนสำคัญ ไม่ว่าจะเขียนในรัฐธรรมนูญว่าอำนาจสูงสุดของประเทศ “เป็นของ” ประชาชน หรือ

“มาจาก” ประชาชนก็ตาม ถึงวันนี้ประชาชนส่วนมากรู้ว่าตัวเองมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งที่จะเลือกใครหรือมีสิทธิในการเรียกร้องหลายประการ.

ฉะนั้น การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มาก จึงเป็นลักษณะที่ปรากฏออกมาให้เห็นในวันนี้ในสังคม และปรากฏอย่างชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ให้ประชาชนตรวจสอบรัฐได้ โดยรัฐต้องทำงานอย่างโปร่งใส และให้ประชาชนจำนวนห้าหมื่นคนสามารถทั้งการเข้าชื่อเพื่อพิจารณาถอดถอนและเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย. สิ่งเหล่านี้ดูจะยืนยันว่าประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และประชาชนเป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย.

เป็นที่น่าเสียดาย ที่สิ่งหนึ่งหรือสถาบันหนึ่งซึ่งได้รับการกำหนดขึ้นภายในเวลาใช้รัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับนั้น และเป็นสถาบันสำคัญทางการเมืองเพื่อสร้างประชาธิปไตยยุคใหม่เหมือนกัน คือพรรคการเมือง ถึงวันนี้กลับได้รับการยอมรับจากมหาชนน้อยมาก ทั้งๆที่พรรคการเมืองถูกกำหนดและรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรการเมืองที่ทรงอำนาจในการสร้างผู้นำทางการเมืองและตัวนายกรัฐมนตรี เพราะไม่มีประชาชนคนใดในประเทศไทยนี้ ที่สามารถจะลงสมัครเข้ารับเลือกตั้งได้ โดยไม่สังกัดพรรคการเมือง และผู้ที่ชนะเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะ



มีคุณสมบัติเป็นนายกรัฐมนตรีได้.

ผู้คนยังมองว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรของบุคคลหรือคณะบุคคลมากกว่าเป็นองค์กรการเมืองที่เป็นของประชาชนที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง.

ทั้งหมดที่ได้นำเสนอมานี้ เพื่อที่จะแสดงต่อท่านว่านัยประชาธิปไตยที่ปรากฏในช่วงเวลา ๑๕ ปีแรกของการสร้างประชาธิปไตย โดยอิงเอกสารสำคัญ อันได้แก่ ประกาศคำแถลงของคณะราษฎร กับรัฐธรรมนูญ ฉบับแรกนั้น ได้มีอยู่ต่อมาอย่างไร แม้จะมีความพยายามในบางช่วงเวลาที่ว่า ได้มีสิ่งแปลกใหม่ของระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้น แท้จริงแล้วหากพิจารณาติดตามโดยละเอียดจากตัวรัฐธรรมนูญที่เขียนต่อมาอีกหลายฉบับ โดยแก่นแท้แล้วมิได้มีนัยประชาธิปไตยที่แตกต่างจากที่เคยมีมาแต่อย่างใด อาจมีเพียงการปรับเงื่อนไขและให้แนวทางในการปฏิบัติให้ทำได้ดีขึ้นเท่านั้นเอง.

บรรณานุกรม

๑. จักรปรานีศรีศิริวิสุทธิ, หลวง. อธิบายรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สยามบรรณกิจ; ๒๔๗๕.
๒. ทิพวรรณ เข็มธีรสกุล. ปฐมพรรณนทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพฯ: สถาบันสันติประชาธรรม; ๒๕๑๓.
๓. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕. วารสารธรรมศาสตร์ ๒๕๓๖; ๑๕ (ฉบับที่ ๒ พฤษภาคม-สิงหาคม).
๔. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕, พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์การพิมพ์; ๒๕๔๐.
๕. ประเสริฐ ปัทมาสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕-๒๕๑๗). กรุงเทพฯ: ช.ชุมนุมช่าง; ๒๕๑๗.
๖. ปรีดี พนมยงค์. คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย ๒๔ มิถุนายน. กรุงเทพฯ: เจริญรัฐการพิมพ์; ๒๕๒๒.
๗. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ๒๔๗๕
๘. พูนพิสมัย ดิศกุล, หม่อมเจ้าหญิง. สิ่งที่ข้าพเจ้าพบเห็น. หนังสือพระราชทานเพลิงศพ หม่อมเจ้าหญิงพูนพิสมัย ดิศกุล, ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๓.
๙. ไพโรจน์ ชัยนาม. รัฐธรรมนูญบทกฎหมายและเอกสารสำคัญในการเมืองของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; ๒๕๑๕.
๑๐. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน สิงหาคม ๒๕๔๐ (ร่าง). จัดทำโดยคณะกรรมการประชาสัมพันธ์สภาร่างรัฐธรรมนูญ.
๑๑. วิเทศกรณีย์ (นามแฝง). ความเป็นมาแห่งประชาธิปไตย เล่ม ๒. กรุงเทพฯ: ผ่านฟ้าพิทยา; ๒๕๑๑.
๑๒. สมคิด เลิศไพฑูรย์. รัฐธรรมนูญในอุดมคติของปรีดี พนมยงค์. บทความวิชาการที่เขียนขึ้นเนื่องในวาระครบรอบ ๑๐๐ ปีชาตกาลของศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ เสนอที่คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๓.
๑๓. สว่าง ลานเหลือ. ๓๗ ปี แห่งการปฏิวัติ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา; ๒๕๑๔
๑๔. สุพจน์ ด้านตระกูล. พระปกเกล้ากับคณะราษฎร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จิรธรรมนุสรณ์; ๒๕๒๖.
๑๕. หลวงประดิษฐ์มนูธรรม. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. หนังสืองานศพ พล.ต. พัฒน์ นิลวัฒน์านนท์. กรุงเทพฯ: นิติวะ; ๒๕๑๓
๑๖. หลวงโหมรอนราญ. เมื่อข้าพเจ้าก่อการกบฏ. กรุงเทพฯ: ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์และปีที่พิมพ์.
๑๗. หยุต แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน; ๒๕๓๗.
๑๘. Gerth HH, Wright Mills C, translators and editors. From Max Weber, New York: Oxford Univ Press; 1972.

Abstract

The Meaning of Democracy in Thai Politics

Noranit Setthabut

Associate Member, the Academy of Moral and Political Sciences, the Royal Institute, Thailand

The system of absolute monarchy of Thailand was changed in 1932 through a bloodless revolution of the military and Western-educated Thais. This was the most important transition in modern Thai politics. Since then, Thailand has been governed through a constitutional monarchy.

To understand the meaning of Thai democracy, the author explores and studies three important documents:

1. The first declaration of the revolutionary group on June 24, 1932.
2. The temporary constitution of June 27, 1932.
3. The permanent constitution of December 10, 1932.

Finally, the study concludes that the Thai government has been a parliamentary system since its beginning until now. More importantly, it found that the six principles of the People's Party, or the revolutionary group, were the main objectives for democratization in Thailand. Unfortunately, they have been overlooked for long time.

Key word : Thai democracy