

ที่มาของอำนาจอธิปไตยและผู้ใช้อำนาจอธิปไตย  
ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2411-ปัจจุบัน)

4.1 ลักษณะทางสังคมและการเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อนมีการปฏิรูปการปกครอง

1. สถานภาพของรัชกาลที่ 5 ในฐานะกษัตริย์

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าในเวลาทีพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตนั้น กลุ่มขุนนางตระกูลขุนนาค มีอำนาจในการปกครองแผ่นดินเกือบทั้งหมด แม้กระทั่งการขึ้นครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็เป็นไปโดยอิทธิพลในการเลือกของขุนนาง ภายใต้การนำของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ และในขณะที่พระองค์ทรงขึ้นครองราชย์นั้น พระองค์ก็ยังคงทรงพระเยาว์อยู่ จึงต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินซึ่งก็ได้แก่ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์(ช่วง ขุนนาค)

ในขณะที่พระองค์ทรงขึ้นครองราชย์ บรรดาขุนนางในตระกูลขุนนาคภายใต้การนำของสมเด็จพระเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ต่างก็ดำรงตำแหน่งในการบริหารราชการแผ่นดินระดับสูงๆที่มีความสำคัญและควบคุมทั้งกำลังพลและเศรษฐกิจเอาไว้ทั้งหมด โดยตัวสมเด็จพระเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์เองก็ดำรงตำแหน่งเป็นถึงผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน เจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ (วร ขุนนาค) ซึ่งเป็นบุตรชายดำรงตำแหน่งเป็นสมุหพระกลาโหมเจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี(ท้วม ขุนนาค) ซึ่งเป็นน้องชาย ดำรงตำแหน่งเป็น เสนาบดีกรมพระคลัง ซึ่งการดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้ก็แทบจะเป็นการควบคุมอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินเอาไว้ได้เกือบทั้งหมด นอกจากนั้นก็ยังปรากฏคนในตระกูลขุนนาคดำรงตำแหน่งทางราชการอีกเป็นจำนวนมาก

สภาพที่ขุนนางในตระกูลขุนนาคควบคุมกำลังพลตลอดจนกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในฐานะที่เป็นผู้สำเร็จราชการ และเป็นขุนนางต่างๆนี้ จึงทำให้อำนาจในการปกครองทั้งหมดตกอยู่ในกลุ่มของขุนนาง พระราชอำนาจของพระองค์ในฐานะที่ทรงเป็นกษัตริย์จึงแทบไม่มีเหลืออยู่เลย ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชหัตถเลขา พระราชทานพระบรมโอรสาธิราชเจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ ว่า"ในเวลานั้น อายุพ่อเพียง ๑๕ ปีกับ ๑๐ วัน ไม่มีมารดา มีญาติฝ่ายมารดาก็ล้วนแต่โลเลเหลวไหล หรือไม่โลเลเหลวไหลก็มีได้ตั้งอยู่ในตำแหน่งราชการอันใดเป็นหลักฐาน ฝ่ายญาติข้างพ่อคือเจ้านายทั้งปวงก็ตกอยู่ในอำนาจสมเด็จพระเจ้าพระยา และต้องรักษาตัวรักษาชีวิตอยู่ด้วยกันทั่วทุกองค์ ที่ไม่เอื้อเพื่อต่อการอันใดเสียก็มีโดยมาก ฝ่ายข้าราชการถึงว่ามีผู้ที่ได้รักใคร่สนิทสนมอยู่บ้างก็เป็นแต่ผู้น้อยโดยมาก ที่เป็นผู้ใหญ่ก็ไม่มีกำลังสามารถอาจจะอุดหนุนอันใด ฝ่ายพี่น้องซึ่งร่วมบิดามารดาหรือที่ร่วมทั้งมารดาก็เป็นเด็กมี

อายุต่ำกว่าพ่อลงไป ไม่สามารถทำอะไรได้ทั้งสิ้น ส่วนตัวพ่อเองยังเป็นเด็กอายุเพียงเท่านั้นไม่มีความสามารถรอบรู้ในราชการอันใดที่จะทำการตามหน้าที่ แม้แต่เพียงเสมอเท่าทูลกระหม่อมทรงประพุดิมาแล้วได้ ยังซ้ำเจ็บเกือบจะถึงแก่ความตาย อันไม่มีผู้ใดสักคนเดียวซึ่งจะเชื่อว่ารอด ยังซ้ำถูกอันตรายอันใหญ่คือ ทูลกระหม่อมเสด็จสวรรคตในขณะนั้น เปรียบเหมือนคนที่ศรีชะขาดแล้ว จับเอาแต่ร่างกายขึ้นตั้งไว้ในที่สมมติเป็นกษัตริย์ เหลือที่จะพรรณนาถึงความทุกข์อันต้องเป็นกำพว้าในอายุเพียงเท่านั้น และความหนักของมงกุฎอันเหลือที่คอจะทานไว้ได้ ทั้งมีศัตรูซึ่งมุ่งหมายอยู่โดยเปิดเผยรอบข้างทั้งภายในภายนอก หมายเอาทั้งในกรุงและต่างประเทศ ทั้งโรคภัยเบียดเบียนแสนสาหัส” และในพระราชดำรัสตอบหนังสือที่เจ้านายและข้าราชการกลุ่มหนึ่งได้ทูลเกล้าถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2438 ว่า” ....เราไม่อยากจะขัดโทษให้แก่ท่านแต่ก่อนเลย แต่เป็นการจำเป็นที่จะต้องพูดว่าอำนาจเสนาบดีได้เจริญขึ้น เพราะมีอำนาจได้ตั้งพระเจ้าแผ่นดินมาแต่ก่อนมากนักแล้วจนตลอดถึงเวลาเราได้เป็นเจ้าของแผ่นดินขึ้น ก็เป็นเวลาเคราะห์ร้าย ที่ตัวเราเป็นเด็กเป็นโอกาสยิ่งใหญ่ที่จะถอนอำนาจเจ้าแผ่นดินได้หมด เหมือนวาทที่ปล่อยจนหมดสายพานไม่มีเหลือเลยยังเหลือแต่ระที่เราจะทำอยู่ เพียงจะซึ่งกำลังตัวว่าเมื่อเราเป็นเด็กอยู่มีกำลังเพียงเท่านั้นจะรั้งว่านั้นไว้ไม่หกล้ม ฤจะปล่อยให้วาทหลุดลอยเสียแต่เป็นเดชะบุญที่เราเป็นเด็กอยู่มีกำลังเพียงเท่านั้นจะรั้งว่านั้นไว้ไม่หกล้ม ได้อาศัยเอาพานพันหลักค่อยๆ สวมเข้ามา จนไม่มีอันตรายหลุดลอยไปได้แต่ก็ยังเป็นพันงานอย่างเดียวที่จะสวมสายพานให้สั้นเข้ามาทุกทีสั้นเข้ามาทุกที เมื่อเหลือกำลังก็หย่อนไปเมื่อพอที่จะสวมก็สวมเข้ามาพันหลักไว้ เมื่อผู้ใดได้รู้การเท่า ผู้นั้นจะเห็นได้ว่าความยากลำบากของเราเป็นประการใด”

## 2 การจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองในระบบศักดินาและองค์กรในการบริหารราชการแผ่นดินไม่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในการบริหารอย่างชัดเจน

การจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนมีการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ดังที่กล่าวมาแล้วว่าใช้หลักการส่วนใหญ่ดังเช่นในสมัยอยุธยา นับแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

การจัดระเบียบการปกครองดังกล่าวนี้หน่วยงานที่อยู่ในฐานะเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน อันได้แก่สมุหนายก สมุหกลาโหม และกรมทั้ง 4 คือ เวียง วัง คลัง นา มีอำนาจในลักษณะที่ซ้ำซ้อน และรวมอำนาจหน้าที่หลายอย่างไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บภาษี การตัดสินคดี เข้าร่วมอยู่ภายในหน่วยงานเดียว จึงทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่ก้าวก่ากักันและมีปริมาณงานมากเกินไปจนทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ

การจัดองค์กรที่เป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่มีประสิทธิภาพนี้เองที่ทำให้พระมหากษัตริย์ไม่สามารถใช้กลไกของหน่วยงานในการบริหารราชการเข้าไปควบคุมและรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางได้

ในส่วนการปกครองบรรดาหัวเมืองต่าง ๆ นั้นก็มีความหละหลวมโดยอำนาจจากส่วนกลางไม่สามารถแผ่ขยายครอบคลุมได้ทั่วดินแดน บรรดาขุนนางที่เป็นเจ้าเมืองอยู่กับปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เรียกว่า กินเมือง ไม่มีการแบ่งยกภาระหน้าที่ออกจากเรื่องส่วนตัว จึงก่อให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนสะสมความมั่งคั่ง จนทำให้มีอำนาจมากขึ้นในลักษณะคานอำนาจของพระมหากษัตริย์จากส่วนกลาง

นอกจากนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดระเบียบการปกครองในระบบศักดินา ที่ขุนนางมีอำนาจในการควบคุมไพร่พลไว้ได้ตามกฎหมาย ซึ่งในทางทฤษฎีถือเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ แต่ผลที่เกิดขึ้นจากการจัดระเบียบการปกครองในระบบศักดินานั้น กลับเป็นการกระจายอำนาจไปให้แก่ขุนนางในลักษณะที่มีการควบคุมกำลังไว้เป็นฐานกำลังในการสะสมอำนาจของบรรดาขุนนาง จนท้ายที่สุดก็อาจกลายเป็นภัยต่อการดำรงสถานภาพเป็นพระมหากษัตริย์

และผลของการจัดระเบียบในการปกครองดังกล่าวจึงทำให้อำนาจขององค์พระมหากษัตริย์จึงขาดความสูงสุดอย่างแท้จริง

### 3 การคุกคามจากประเทศมหาอำนาจตะวันตก

การล่าอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตกโดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศสนั้นได้เริ่มแผ่ขยายเข้ามาสู่ภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น และเป็นที่ชัดเจนในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 นั้นพระองค์ทรงตระหนักว่ามหาอำนาจตะวันตกมีแสนยานุภาพทางการทหารที่เหนือกว่าประเทศทางเอเชีย และมีได้ทำสงครามสู้รบเพียงเพื่อเกียรติยศ หรือกำลังคนและทรัพย์สินตามแบบเอเชียเท่านั้นแต่ยังมีลักษณะยึดครองดินแดนโดยส่งข้าราชการของตนมาทำการปกครองด้วย พระองค์จึงทรงหลีกเลี่ยงการทำสงครามกับมหาอำนาจตะวันตก โดยใช้วิธีการแบบสันติ คือให้มีการเจรจาทางด้านกรทูต ซึ่งปรากฏออกมาในรูปของสนธิสัญญาต่างๆ เป็นจำนวนมาก และในการทำสนธิสัญญานี้ไทยจะไม่ทำกับประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะแต่จะทำกับประเทศมหาอำนาจในข้อตกลงแบบเดียวกัน

หลายประเทศ เพื่อให้ประเทศเหล่านั้นถ่วงดุลย์กันเองมิให้ประเทศไทยตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศไทยประเทศหนึ่งโดยสะดวก<sup>1</sup>

เหตุผลที่ใช้อ้างในการเข้ายึดครองประเทศต่างๆของประเทศมหาอำนาจก็เพื่อช่วยสร้างความเจริญให้แก่ดินแดนที่ยังล้าหลังป่าเถื่อน การล่าอาณานิคมจึงเป็นบำรุงความเจริญของโลก<sup>2</sup>ซึ่งเหตุของความล้าหลังป่าเถื่อนที่จะทำให้ประเทศมหาอำนาจตะวันตกเข้ารุกรานประเทศไทยนั้นก็มีปัจจัยสำคัญที่มาจาก การจัดระเบียบการปกครองภายในประเทศขาดความมีประสิทธิภาพ ปัญหาของการที่ขุนนางแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตลอดจนความล้าหลังของกฎหมายและวิธีพิจารณาความต่างๆ

และเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังที่กล่าวมาแล้ว จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเกิดสิ่งที่เรียกว่า แนวคิดทางกฎหมาย (idée de droit) เพื่อประสงค์ในการจัดระเบียบสังคมใหม่โดยการกำหนดกฎหมายให้เป็นระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่สังคมและนำพาสังคมไทยให้รอดพ้นจากภัยอันตรายในการตกเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก

## 4.2 การแสดงออกซึ่งความเป็นสถาบันของรัฐและความสูงสุดของอำนาจอธิปไตย

### 4.2.1 การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์

#### 1. การเริ่มใช้พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติโดยการตราพระราชบัญญัติเคาน์

#### ซิลออฟสเตท

เป็นที่ปรากฏอยู่แล้วว่าในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงขึ้นครองราชย์นั้น อำนาจในการปกครองแผ่นดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในกลุ่มขุนนาง พระองค์จึงมีความประสงค์ที่จะรวมอำนาจดังกล่าวกลับคืนมา และสิ่งแรกที่ทรงกระทำก็คือ การให้มีเคาน์ซิลออฟสเตต หรือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

<sup>1</sup> วรเดช จันทรศร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2534), หน้า 3.

<sup>2</sup> พิชรินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, "การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2411 จนถึง 2478," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 45-50.

ในอดีตนั้นประเทศไทยยังไม่มีองค์กรกลางในการร่างกฎหมายโดยเฉพาะ การตรากฎหมายจึงกระทำขึ้นเมื่อมีคดีเกิดขึ้นในเรื่องที่กฎหมายซึ่งมีอยู่ในขณะนั้นมีได้มีบทบัญญัติไว้ ส่วนวิธีการร่างกฎหมายนั้น บางครั้งพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำรัสสั่งให้อาลักษณ์ เป็นพนักงานเรียงข้อความขึ้นเมื่อร่างเสร็จแล้ว พระองค์ก็จะตรวจแก้ด้วยพระองค์เอง แล้วทรงประกาศใช้บังคับเป็นเรื่อง ๆ ไป<sup>3</sup>

ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มี “พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต คือที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน” ขึ้น เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2517 เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ<sup>4</sup>

1. เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และในการร่างกฎหมาย
2. พิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ “เคาน์ซิลออฟสเตต” จะประกอบด้วย พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน เป็น “เพรสซิเดน” ซึ่งจะเสด็จมาในที่ประชุมหรือไม่เสด็จมาก็ได้ตามพระราชอัธยาศัย และประกอบด้วย “เคาน์ซิลออฟสเตต” (Councillors of State) จำนวน 10-20 คน ซึ่งจะทรงแต่งตั้งจากราชตระกูลและข้าราชการซึ่งมีตระกูล และมีสติปัญญาอ่อนไหวเฉียบแหลมรอบรู้ในราชการต่าง ๆ ที่มีชื่อเสียงปรากฏ นอกจากนี้จะทรงแต่งตั้งพระบรมวงศานุวงศ์ได้อีก 6 พระองค์ และให้ “เคาน์ซิลออฟสเตต” เลือกผู้หนึ่งผู้ใดใน 20 คนนั้นขึ้นเป็น “ไวซ์เพรสซิเดน” (Vice-President) เพื่อให้เป็นที่สองรองพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินในเวลาซึ่งไม่ได้เสด็จออกปรึกษาราชการแผ่นดิน นอกจากนี้จะต้องมีตำแหน่ง “เคลิกออฟเคาน์ซิล” (Clerk of Council) และ “ดีปิวตีเคลิกออฟเคาน์ซิล”(Deputy Clerk of Council) ตำแหน่งละหนึ่งคนด้วย<sup>5</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>3</sup> หนังสือ 120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตต : จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 20-21.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

อำนาจหน้าที่ของเคาน์ซิลออฟสเตตโดยเฉพาะการร่างกฎหมาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงประกาศใช้บังคับนี้ เป็นวิธีการสำคัญในการตั้งอำนาจที่ตกอยู่ในกลุ่มขุนนางกลับคืนมาสู่พระองค์ เนื่องจากพระราชอำนาจนิติบัญญัติจะเป็นของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น ขุนนางจึงไม่อาจใช้อำนาจนี้ได้

การที่ทรงให้ความสำคัญกับการนิติบัญญัติ จึงเป็นการพยายามทำให้พระองค์มีอิสระจากขุนนางลงโดยอยู่ภายใต้กฎหมายที่ทรงตราขึ้น<sup>6</sup> วิธีการดังกล่าวเป็นการนำกฎหมายมาสู่กับอำนาจของบุคคล ซึ่งในทางกฎหมายมหาชนปัจจุบันเรียกว่าเป็น "Principle of Legality" หมายถึง หลักการที่ว่า จะดำเนินการอะไรจะต้องมีกฎหมายรองรับ<sup>7</sup>

การตรากฎหมายเพื่อนำกฎหมายมาใช้สู่กับอำนาจของบุคคลอื่นได้แก่ กลุ่มขุนนางนี้เป็นวิธีการที่ประสบความสำเร็จระดับหนึ่งในการตั้งอำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ เพราะการร่างกฎหมายในสมัยนั้นไม่มีใครใดต้องการที่จะทำ จึงเป็นผลให้พระองค์ทรงใช้กฎหมายที่ตราขึ้นเป็นกลไกในการตั้งพระราชอำนาจของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังที่ทรงกล่าวไว้ว่า "ตำแหน่งเอกเสกคิวตีฟ นั้นเป็นที่หวงแหนของริเจนต์และเสนาบดี แต่ลียิสเลตีฟ นั้นหาดูจะมีผู้ใดชอบใจไม่ เราจึงได้จับอุดหนุนการลียิสเลตีฟขึ้น...เรากลายเป็นหัวหน้าของพวกลียิสเลตีฟ เป็นออฟฟิสิชั่นของคอเวอรเมนต์โดยตรง เมื่อมีการภายหลังมา มีเหตุการณ์ในการคอเวอรเมนต์มากขึ้นเป็นโอกาสที่เราจะได้แทรกมือลงไปได้บ่อย ๆ เราจึงได้ถืออำนาจเอกเสกคิวตีฟได้ที่ละน้อย ๆ จนภายหลังตามลำดับมาจนกระทั่งถึงบัดนี้ เรากลายเป็นตัวคอเวอรเมนต์"

และการที่พระองค์ทรงกลายเป็นคอเวอรเมนต์นี้ แสดงให้เห็นว่าทรงมีพระราชอำนาจโดยสมบูรณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เทคนิคหรือวิธีการในการตั้งอำนาจของตัวบุคคลที่เป็นขุนนางกลับเข้าสู่พระมหากษัตริย์ ประการแรกก็คือ การใช้เทคนิคทางกฎหมาย โดยการร่างกฎหมายมาประกาศบังคับใช้สู่กับอำนาจของตัวบุคคลที่เป็นขุนนาง หลักการดังกล่าวเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความเป็นรัฐสมัยใหม่ประการแรกหนึ่ง คือ การกระทำการใดต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ จึงสามารถทำได้

<sup>6</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโน, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2537), หน้า 71-72.

<sup>7</sup> วิษณุ วัลบุญ, "พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กับการพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย," วารสารกฎหมายปกครอง 14 (สิงหาคม 2538) : 47.

การตรากฎหมายโดยเคาน์ซิลออฟสเตตนี้ มีการดำเนินการในหลายเรื่อง โดยเรื่องสำคัญที่เป็นกฎหมายสาระบัญญัติ (Positive Law) ที่ถือเป็นกฎหมายมหาชนเพราะเป็นการกำหนดกฎหมายขึ้น เพราะให้การประกันสิทธิ เสรีภาพของเอกชน กฎหมายดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติพิทักษ์อายุลูกทาสลูกไทย หรือ กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรของรัฐโดยการสร้างหน่วยงานกลางในการรวบรวมเก็บภาษี ซึ่งได้แก่ การมีพระราชกำหนดให้ทุกหน่วยราชการส่งเงินรายได้แผ่นดิน เข้าหอระฆาการพิพัฒน์ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การปฏิรูปของพระองค์นั้นทรงใช้วิธีการทางกฎหมายมหาชน เป็นหลักในการดำเนินการ ดังจะปรากฏต่อไปในการวางกฎเกณฑ์จัดองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ ในการบริหารราชการแผ่นดินใหม่เพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ องค์พระมหากษัตริย์

## 2. การรวมศูนย์อำนาจการปกครองแผ่นดิน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การบริหารราชการแผ่นดิน ก่อนการปฏิรูปนั้น ขาดประสิทธิภาพในการจัดการหน่วยงานการบริหาร ที่มีการปฏิบัติหน้าที่อย่างซ้ำซ้อน ไม่เป็นระเบียบแบบแผนที่ชัดเจน และประการสำคัญคือ อำนาจการปกครองของกษัตริย์ไม่สามารถแผ่ขยายได้ครอบคลุมทั่วดินแดน อันเนื่องมาจากการคานอำนาจของบรรดาขุนนางต่าง ๆ ด้วยเหตุเช่นนี้เอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ใช้วิธีการทางกฎหมายมหาชน จัดองค์กรในการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยวางกฎเกณฑ์แบ่งหน่วยงานในการบริหาร ให้มีแบบแผนที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

### 2.1 การเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองส่วนกลางจากระบบจตุสดมภ์ มาเป็นกระทรวง

การเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองส่วนกลางรูปแบบเดิมในระบบจตุสดมภ์ที่ใช้มาตั้งแต่สมัยอยุธยา จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ ได้รับการปฏิรูปครั้งใหญ่ชนิดที่เรียกว่า พลิกแผ่นดิน ในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยพระองค์ทรงจัดหน่วยงานในการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ด้วยการแบ่งส่วนราชการเป็นทั้งหมด 12 กรม ดังปรากฏในพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2430 คือ

- กรมมหาดไทย มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาวประเทศราช
- กรมพระกลาโหม มีหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก และเมืองมลายูประเทศราช

- *กรมท่า* เป็นกรมว่าการต่างประเทศอย่างเดี่ยวไม่ต้องปกครองหัวเมือง
- *กรมวัง* ว่าการในพระราชวังและกรมซึ่งใกล้เคียงกับราชการในองค์พระมหากษัตริย์
- *กรมเมือง* ว่าการโปลิศ การบัญชีคน และการรักษาคนโทษ
- *กรมนา* ว่าการเพาะปลูก การค้าขาย ป่าไม้ บ่อแร่

กรมทั้ง 6 ข้างต้นเป็นกรมเดิมซึ่งมีอยู่แล้วแต่ได้ทรงปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหน้าที่ใหม่ และทรงแต่งตั้งกรมเพิ่มเติมอีก 6 กรม คือ

- *กรมพระคลัง* ว่าการบรรดาภาษีอากรและเงินที่จะรับจะจ่ายในแผ่นดินทั้งสิ้น
- *กรมยุติธรรม* ให้บังคับบัญชาศาลที่จะชำระความทั้งความแพ่ง ความอาญานครบาล อุทธรณ์ทั้งแผ่นดิน
- *กรมยุทธานธิการ* เป็นพนักงานสำหรับที่จะได้ตรวจตราจัดการในกรมทหารบก ทหารเรือ ซึ่งจะมีผู้บัญชาการทหารบก ทหารเรือต่างหากอีกตำแหน่งหนึ่ง
- *กรมธรรมการ* เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชาการเกี่ยวข้องในพระสงฆ์ ตำแหน่งที่พระยาพระเสด็จและเป็นผู้บังคับการโรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วทั้งพระราชอาณาเขต
- *กรมโยธาธิการ* เป็นพนักงานที่จะตรวจการก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลอง และการช่าง ช่างทั่วไป ทั้งการไปรษณีย์และโทรเลขหรือรถไฟ ซึ่งจะมีสืบไปภายหน้า
- *กรมมูรธาธิการ* เป็นพนักงานที่รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนด กฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวง

ต่อมาในปี พ.ศ.2435 ได้ทรงเปลี่ยนส่วนราชการต่าง ๆ จากกรมเป็นกระทรวง โดยยกเลิกระบบจตุสดมภ์อย่างสิ้นเชิง และได้มีการแต่งตั้งเสนาบดี เป็นผู้บังคับบัญชาทั้ง 12 กระทรวง ดังนี้

- *กระทรวงมหาดไทย* พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ
- *กระทรวงกลาโหม* เจ้าพระยาพลเทพ
- *กระทรวงวัง* พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคม
- *กระทรวงนครบาล* พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์
- *กระทรวงเกษตรราชการ* พลโทพระยาสุรศักดิ์มนตรี
- *กระทรวงต่างประเทศ* พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงเทววงศวิโรปการ



- *กระทรวงคลัง* สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าจาตุรนต์รัศมีกรมพระจักรพรรดิพงษ์
- *กระทรวงยุติธรรม* สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ
- *กระทรวงยุทธนาธิการ* พระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์กรมพระภาณุพันธุ์วงศ์วรเดช
- *กระทรวงธรรมการ* พระยาภาศกรวงศ์
- *กระทรวงโยธาธิการ* พระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนนริศรานุวัดติวงศ์
- *กระทรวงมูรธาธิการ* พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิทยาลาภฤทธิธาดา

หลังจากมีการตั้งกระทรวงเป็นหน่วยงานในการบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ.2435 แล้วก็ยังปรากฏว่า ทั้งกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ โดยต่างเป็นหน่วยงานที่บังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ เช่นนี้ ในปี พ.ศ.2439 จึงได้จัดหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยใหม่ โดยให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมด ส่วนกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของประเทศในด้านกิจการทหาร เท่านั้น

จุดประสงค์สำคัญในการจัดหน่วยงานในการบริหารราชการใหม่ โดยเปลี่ยนจากระบบจตุสดมภ์มาเป็นระบบกระทรวง มาใช้เป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินนี้ ก็เพื่อเป็นการกำหนดหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน เป็นไปโดยมีระเบียบแบบแผน ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปเพื่อให้เกิดหน่วยงานราชการที่มีภาระต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายแทนการแบ่งงานกันทำแบบแบ่งเขตพื้นที่ในแบบเดิม

เมื่อมีการแบ่งหน่วยงานในการบริหารงานอย่างชัดเจนแล้ว ว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่อย่างไรพระองค์จึงได้วางกฎเกณฑ์ในการบังคับบัญชาหน่วยงานต่าง ๆ โดยกำหนดตำแหน่งเสนาบดีให้เป็นผู้บังคับบัญชาของแต่ละกระทรวงอย่างเป็นระเบียบแบบแผน ดังนี้<sup>๘</sup>

#### 1. เสนาบดี มีหน้าที่

- รับกระแสพระบรมราชโองการและปฏิบัติจัดสั่งราชการ
- รับผิดชอบราชการของกระทรวงโดยส่วนรวมตามอำนาจหน้าที่ ที่กระทรวงได้

<sup>๘</sup> ปิยนารถ บุณนาค , "การเมืองระหว่างองค์กรของรัฐ ; ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป," (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต ภาควิชา รัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2533 ), หน้า 155.

### รับมอบหมาย

2. รองเสนาบดี มีหน้าที่
  - รับคำสั่งเสนาบดีไปจัดและตรวจการงานให้ตลอดไปตามคำสั่ง
  - เป็นผู้แทนเสนาบดีในเวลาที่เสนาบดีไม่อยู่
3. ปลัดทูลฉลอง มีหน้าที่
  - ตรวจและจัดระเบียบการงานในศาลาว่าการกระทรวงตามคำสั่งของเสนาบดี
  - รับคำสั่งของเสนาบดีเมื่อมีหนังสือไปมากับปลัดทูลฉลองกระทรวงอื่น ๆ
  - เป็นผู้นำข้าราชการของกระทรวงเข้าเฝ้า และกราบถวายบังคมลาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
4. อธิบดี/เจ้ากรม มีหน้าที่
  - รับผิดชอบปฏิบัติจัดทำราชการตามคำสั่งของเสนาบดี ภายในส่วนราชการที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชา และ
5. เจ้าพนักงานระดับต่าง ๆ ภายใต้สังกัดของกรมต่าง ๆ

การวางกฎเกณฑ์ในการบังคับบัญชาเช่นนี้ มีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในการบริหารงาน ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของพระมหากษัตริย์ และยังเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของข้าราชการตามส่วนสัด ทำให้ราชการทราบความมุ่งหมายและความรับผิดชอบของส่วนราชการของตน อีกทั้งยังเป็นการจัดสรรขอบเขตของงานไว้อย่างมีเหตุผล ตามหลักการบริหาร<sup>๑</sup> ในส่วนการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน ก็มีการออกกฎเกณฑ์ต่างๆในการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน ซึ่งในยุคนี้เอง ที่มีกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นจำนวนมาก จนเรียกได้ว่า เป็นยุคกฎหมายบัญญัติ

กฎระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติ ในแต่ละหน่วยงานได้ถูกกำหนดขึ้นเป็นจำนวนมากซึ่งทำให้เป็นแบบแผนของข้าราชการทุกระดับของกระทรวงต้องปฏิบัติตาม อันส่งผลให้แม้จะมีการเปลี่ยนตัวสมาชิกของกระทรวงทั้งในระดับบนและระดับล่าง กระทรวงก็ยังคงสามารถปฏิบัติงานไปได้ตามกฎระเบียบที่ได้วางไว้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนตัวเสนาบดีถึง 6 คน แต่กระทรวงก็สามารถปฏิบัติงานไปได้จนบรรลุผลสำเร็จในระดับหนึ่ง คือการเป็นกระทรวงหลักในการจัดการคลังของประเทศ ทั้งนี้ก็เพราะกฎระเบียบ ข้อบังคับที่

<sup>๑</sup> ปิยะนารถ บุนนาค, "การเมืองระหว่างองค์กรของรัฐ ; ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่างๆในสมัยปฏิรูป," (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต ภาควิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2533 ), หน้า 155.

วางไว้มีส่วนทำให้เกิดการประสานงานภายในกระทรวง และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่สำคัญ คือทำให้ผู้รับช่วงงานต่อมา สามารถที่จะเข้าใจและสานงานต่อไปได้ ที่น่าสังเกตก็คือ กระทรวงพระคลัง เป็นกระทรวงที่นับได้ว่าการออก พระราชบัญญัติ กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆมากเป็นพิเศษอย่างเห็นได้ชัด เช่นในสมัยที่กรมหมื่นนราธิประพันธ์พงษ์เป็นรองเสนาบดีได้มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการภาษีออกมาในปี 2435 ถึง 5 ฉบับ และยังออกข้อบังคับเสนาบดีกระทรวงพระคลัง อีก 4 ฉบับ และอีกกระทรวงหนึ่งมีมีพระราชบัญญัติ และข้อบังคับต่างๆเป็นจำนวนมากได้แก่ กระทรวงมหาดไทย<sup>10</sup>

การออกกฎระเบียบในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานนี้ มีผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานหรือของบรรดาข้าราชการทั้งหลาย เป็นการปฏิบัติภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งภาระหน้าที่ตามกฎหมายในตำแหน่งที่ข้าราชการดำรงอยู่นั้น ที่ทำให้บุคคลสามารถใช้อำนาจเพื่อการปฏิบัติกรต่างๆ ได้ การปฏิบัติหน้าที่จึงอาศัยอำนาจที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมิใช่โดยอำเภอใจของบุคคล เมื่อแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ และมีการวางกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจนแล้ว บรรดาขุนนางและข้าราชการต่าง ๆ จึงถือเป็นเพียงผู้ปฏิบัติภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ไม่อาจใช้อำนาจลักษณะที่เป็นเอกสิทธิ์ส่วนบุคคลได้อีกต่อไป

การเข้าสู่การปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องมีระบบคัดสรรตัวบุคคลเข้าไปเป็นข้าราชการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังปรากฏจากการสอบบรรจุเข้ารับราชการ ที่อาศัยความรู้ความสามารถแทนการสืบทอดทายาท ในวงศ์ตระกูลแบบเก่า มีการเปิดโอกาสให้ทุกคนมีความเสมอภาคในการสมัครเข้ารับราชการ และใช้การสอบเป็นวิธีตัดสินเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ที่เหมาะกับตำแหน่งและมีการส่งเสริม พัฒนาคุณภาพข้าราชการ เพื่อให้มีความรู้ความสามารถยิ่งขึ้น ด้วยการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นผลิตคนเข้ารับราชการ<sup>11</sup>

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 232-233.

<sup>11</sup> วรเดช จันทรศร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, หน้า 11.

นอกจากนี้ยังมีการจัดให้มีสถานที่ทำงานของแต่ละหน่วยงาน ที่เรียกว่า ออฟฟิศ โดยเฉพาะและมีการกำหนดค่าตอบแทน แก่บรรดาข้าราชการเพื่อสร้างความมั่นคงแก่การปฏิบัติหน้าที่เป็นการตอบแทนคุณประโยชน์ที่ได้ทำงานรับใช้บ้านเมือง และเพื่อเป็นการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่แบบเดิม ก่อนที่จะมีระบบการให้เงินเดือน

จะเห็นได้ว่า ผลของการปฏิรูปโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ในการบริหารราชการแผ่นดิน ให้มีประสิทธิภาพ และมีการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นตลอดจนการสร้างระบบข้าราชการที่มีเงินเดือนประจำที่ขึ้นตรงกับพระมหากษัตริย์นี้ เป็นการวางกฎเกณฑ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจในการปกครองเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ และคลายอำนาจที่มีลักษณะเป็นเอกสิทธิ์ของขุนนางที่ใช้ตามใจตน ดังก่อนเก่าให้หมดไป เพราะเหตุที่บรรดาขุนนางต้องปฏิบัติหน้าที่ โดยอาศัยกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ระบบบริหารราชการที่เกิดขึ้นนี้ จึงเป็นไปตามระบบสากลหรือสมัยใหม่ เป็นการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานจากระบบจตุสดมภ์ที่ใช้กันมาตั้งแต่สมัยอยุธยา

การปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังกล่าว จึงเป็นการรวมศูนย์อำนาจในการปกครองให้อยู่ที่พระองค์ โดยอาศัยกฎเกณฑ์ตามกฎหมายเป็นสิ่งกำหนดภาระหน้าที่ให้ขุนนางและข้าราชการปฏิบัติงานแทนพระองค์โดยแท้ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการจัดระเบียบสังคมใหม่ที่เกิดขึ้นจากแนวคิดทางกฎหมายส่วนพระองค์ โดยมีบรรดาข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติภาระแทนตามที่พระองค์กำหนดเพื่อบรรลุผลที่สำคัญคือ ประโยชน์สุขร่วมกันของประชาชน

## 2.2 การรวมอำนาจการปกครองหัวเมืองโดยใช้รูปแบบการปกครองแบบเทศาภิบาล

การปกครองบรรดาหัวเมืองต่าง ๆ ก่อนมีการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น มีลักษณะที่เรียกว่า การปกครองแบบกินเมือง โดยเจ้าเมืองต่าง ๆ จะเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาภายในเขตเมืองนั้นด้วยตนเอง ซึ่งผู้ที่จะเป็นเจ้าเมืองนั้นส่วนใหญ่ก็ได้แก่ ผู้ที่มีอิทธิพลในเมืองดังกล่าวและการเป็นเจ้าเมืองก็ดำรงอยู่ตลอดชีวิตของผู้นั้น เมื่อตายไปลูกหลานก็จะรับมรดกสืบทอดไปแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าเมือง แต่ในความเป็นจริงก็จะตั้งผู้ที่มีอำนาจหรือลูกหลานของเจ้าเมืองเดิมนั่นเอง ดังที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลพรได้กล่าวไว้ว่า

เจ้าเมืองก็ได้แก่ชาวเมืองนั่นเองด้วยเป็นที่มาเก่าเล่ากอ เจ้าเมืองคนก่อน ๆ ซึ่งได้ทำราชการประกอบกับทำมาหากิน จนตั้งถิ่นฐานได้ในเมืองนั้นใครตักก็ได้เป็นเจ้าเมืองในที่สุด เป็นแล้วก็อยู่ในเมืองนั้นตลอดชีวิตลูกหลานจึงมีกำลังพาหนะรับราชการสืบกันมา<sup>12</sup>

เมื่อเจ้าเมืองมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาภายในเขตเมืองนั้นแล้ว ก็อาศัยอำนาจในตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ แสวงหาความมั่นคง และสะสมอำนาจจนสามารถแข่งขันอำนาจจากส่วนกลางได้ อำนาจของพระมหากษัตริย์จากส่วนกลางจึงไม่สามารถแผ่ขยายไปครอบคลุมได้ทั่วดินแดน หัวเมืองต่าง ๆ จะยอมอยู่ภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์ก็เพราะพระบรมเดชานุภาพส่วนพระองค์เท่านั้น

การที่อำนาจของพระมหากษัตริย์จากส่วนกลางแผ่ขยายไปไม่ครอบคลุมเช่นนี้ มาจากสาเหตุที่สำคัญคือการจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองที่มีลักษณะกระจายอำนาจ ทำให้บรรดาหัวเมืองต่าง ๆ มีอำนาจเป็นของตนเอง อำนาจของเจ้าเมืองจึงมีลักษณะเป็นเอกสิทธิ์เฉพาะตัวภายในเมืองที่ตนเป็นเจ้าเมืองอยู่ เพราะไม่มีหน่วยงานจากส่วนกลางเข้าไปควบคุม การปกครองเป็นแบบกินเมืองสามารถจัดเก็บภาษีหาประโยชน์ต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง โดยเพียงแต่ส่งจำนวนเงินบางส่วนให้แก่ส่วนกลางซึ่งส่วนกลางก็ไม่สามารถรู้ได้ว่าเจ้าเมืองนั้น ๆ จะทุจริตเก็บผลประโยชน์ไว้ให้แก่ตนเองหรือไม่

และเพื่อจะปฏิรูปการจัดระเบียบการปกครองที่หละหลวมนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองใหม่ โดยใช้รูปแบบการปกครองแบบเทศาภิบาล เพื่อรวมอำนาจในการปกครองหัวเมืองให้เข้าสู่ส่วนกลางอันได้แก่องค์พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว

การดำเนินการปฏิรูปการปกครองหัวเมืองนี้ มีจุดเริ่มจากการประกาศจัดปับหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย ร.ศ.123 โดยรวมหัวเมืองทั้งหมดมาไว้ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยเพียงหน่วยงานเดียว

เมื่อการบังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ อยู่ภายในหน่วยงานเดียวแล้ว จึงดำเนินการจัดการปกครองหัวเมืองในระบบเทศาภิบาลโดยการรวมหัวเมืองต่าง ๆ เข้าด้วยกันแล้วจัดตั้งเป็น

<sup>12</sup> สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, "เทศาภิบาล", ใน มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ วุฒิชัย มูลศิลป์ และสมโชติ อ๋องสกุล บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2524), หน้า 1.

มณฑล แล้วแบ่งส่วนการปกครองภายในเขตมณฑลออกเป็นจังหวัด(เมือง) อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสัด จัดเป็นแผนกพนักงาน เช่นเดียวกับการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงต่าง ๆ

หน่วยราชการบริหารมณฑลเทศาภิบาล จึงทำหน้าที่เสมือนสื่อกลางเชื่อมโยงรัฐบาลกลางกับหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคส่วนอื่น ๆ เข้าด้วยกัน กล่าวคือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในอันที่จะปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและตามคำสั่งของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยซึ่งจะทำให้การติดต่อสื่อสารระหว่างราชการส่วนกลางกับเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ห่างไกลเป็นไปได้โดยสะดวกเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะการควบคุมหัวเมืองให้รัดกุมขึ้น<sup>13</sup>

การจัดองค์กรภายในมณฑลเทศาภิบาลจะมีข้าหลวงเทศาภิบาล หรือสมุหเทศาภิบาลเป็นประธาน และมีข้าราชการชั้นรองอีกจำนวนหนึ่งรวมกันเรียกว่า “ กองมณฑล “ ทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติราชการในแผนกการต่าง ๆ ภายในมณฑลตามสมควรแก่ปริมาณงาน โดยข้าหลวงเทศาภิบาลมีฐานะและอำนาจสูงสุดในเขตมณฑล มีอำนาจเหนือข้าราชการพนักงานทั้งปวงในมณฑล<sup>14</sup> และปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การสั่งการของกระทรวงมหาดไทยโดยเสนาบดีจะเป็นผู้รับกระแสพระราชดำริจากพระมหากษัตริย์ มารวมกันพิจารณากับสมุหเทศาภิบาล และมอบหมายให้สมุหเทศาภิบาลปฏิบัติภารกิจนั้น

สำหรับส่วนราชการต่าง ๆ ภายในมณฑล จะแบ่งออกเป็น จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ภายในจังหวัดจะมีข้าราชการการเมืองเป็นประธาน และกรรมการจังหวัดคณะหนึ่งช่วยปฏิบัติราชการ ในส่วนของอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านนั้น เป็นส่วนราชการรอง ถัดจากจังหวัดลงมาโดยลำดับชั้น ในอำเภอจะมีข้าราชการจากส่วนกลางเป็นผู้บังคับบัญชา ส่วนหมู่บ้านนั้นมีผู้บังคับบัญชาคือ ผู้ใหญ่บ้านซึ่งต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตพื้นที่ เมื่อในแต่ละเขตหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใหญ่บ้านก็จะทำการเลือกตั้งกำนันให้เป็นผู้บังคับบัญชาภายในเขตตำบล

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการปฏิรูปจัดองค์กรในการปกครองหัวเมืองใหม่นี้ ไม่ได้กระทำที่เดียวทั่วทั้งประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

<sup>13</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลคุณากรกับกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ) หน้า167-168.

<sup>14</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวัญวิมลคุณากรกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 167.

1. หาตัวบุคคลที่จะส่งไปเป็นข้าหลวงเทศาภิบาล และเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามแบบแผนใหม่ยังไม่ได้
2. เงินสำหรับใช้จ่ายยังไม่มีพอจะจัดการในรวดเดียว
3. ต้องระมัดระวังมิให้บรรดาขุนนางเจ้าเมืองในระบบกินเมืองโกรธเคืองที่จะต้องสูญเสียอำนาจไป<sup>15</sup>

ด้วยเหตุนี้การปฏิรูปจึงต้องดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยดำเนินการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล ตามลำดับดังนี้<sup>16</sup>

ในปีพ.ศ.2437 ปีแรกที่มีการวางแผนงานระเบียบการบริหารแบบใหม่เสร็จ กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งมณฑลขึ้นเป็นแบบเทศาภิบาล 3 มณฑล คือ (1) มณฑลพิษณุโลก (2) มณฑลปราจีนบุรี (3) มณฑลนครราชสีมา ซึ่งเปลี่ยนแปลงจากสภาพมณฑลแบบเก่ามาเป็นแบบใหม่และในตอนปลายปี เมื่อโปรดเกล้าฯ โอนราชการฝ่ายพลเรือนในหัวเมืองทั้งปวง ที่เคยขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศมาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียว จึงได้รวมหัวเมือง จัดเป็นมณฑลราชบุรีขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง

ในปีพ.ศ.2438 ได้รวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลเทศาภิบาลอีก 3 มณฑล คือ (1) มณฑลนครชัยศรี (2) มณฑลนครสวรรค์ (3) มณฑลกรุงเก่า และได้แก้ไขการจัดระเบียบมณฑลฝ่ายทะเลตะวันตก คือมณฑลภูเก็ต ให้เข้ารูปและลักษณะมณฑลเทศาภิบาลอีกมณฑลหนึ่ง รวมเป็นจำนวนมณฑลเทศาภิบาลที่ตั้งขึ้นในปีนี้ 4 มณฑล

ในปีพ.ศ.2439 ได้รวมหัวเมืองเป็นมณฑลเทศาภิบาลเพิ่มขึ้นอีก 2 มณฑล คือ (1) มณฑลนครศรีธรรมราช กับ (2) มณฑลชุมพร และได้จัดระเบียบมณฑลเขมรให้เป็นไปตามรูปมณฑลเทศาภิบาลอีกมณฑลหนึ่ง

ต่อมาปี พ.ศ.2440 ได้รวมหัวเมืองมลายูฝ่ายตะวันออกเป็นมณฑลไทรบุรี และปีพ.ศ. 2442 ตั้งมณฑลเพชรบูรณ์ขึ้นอีกมณฑลหนึ่ง

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>15</sup> เตช บุนนาค, "การปกครองแบบเทศาภิบาลเป็นระบบปฏิบัติหรือวิวัฒนาการ," ใน มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ, วุฒิชัย มูลศิลป์ และสมโชติ อ๋องสกุล บรรณาธิการ, หน้า 26.

<sup>16</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระปิยมหาราชกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 172-173.

ปี พ.ศ.2443 ได้เปลี่ยนแปลงสภาพของมณฑลเก่า ๆ ที่เหลืออยู่อีก 3 มณฑล คือ(1)มณฑลพายัพ (2)มณฑลอุดร และ (3)มณฑลอีสานให้เป็นมณฑลเทศาภิบาล

ปี พ.ศ.2447 ยุบมณฑลเพชรบูรณ์ เพราะเห็นว่ามิแต่จะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย

ในปี พ.ศ.2449 กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งมณฑลปัตตานี ในปีนี้ไทยได้เจรจากับฝรั่งเศส ซึ่งมีผลทำให้ไทยจำต้องยอมยกมณฑลเขมรหรือมณฑลบูรพาไปให้แก่ฝรั่งเศส เพื่อแลกกับเรื่องเมืองจันทบุรีที่พิพาทกันอยู่ ครั้นเมื่อได้เมืองจันทบุรีแล้ว จึงจัดรวบรวมหัวเมืองตั้งเป็นมณฑลขึ้นอีกมณฑลหนึ่งชื่อว่ามณฑลจันทบุรีมาถึง พ.ศ.2450 ได้ตั้งมณฑลเพชรบูรณ์ซึ่งได้ยุบเลิกไปแต่ พ.ศ.2447 ขึ้นอีกครั้งหนึ่งเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นแก่การปกครอง แต่ในปีต่อมา (พ.ศ. 2451) จำนวนมณฑลก็ลดน้อยลงไปอีกเมื่อไทยจำต้องยอมยกมณฑลไทรบุรีส่วนหนึ่ง คือ เมืองไทรบุรีและเมืองปิลิสไปให้แก่อังกฤษเพื่อแลกเปลี่ยนกับการแก้ไขสัญญาในการค้าและเพื่อที่จะกู้ยืมเงินอังกฤษมาสร้างทางรถไฟสายใต้

พ.ศ.2455 ได้แยกมณฑลอีสานออกเป็นสองมณฑล มีชื่อใหม่ว่า มณฑลอุบลและมณฑลร้อยเอ็ด

ผลการจัดองค์กรใหม่ ในการปกครองบรรดาหัวเมืองต่าง ๆ นี้ ทำให้ระบบกินเมืองที่บรรดาขุนนางและเจ้าเมือง ต่างปกครองด้วยตนเองมีกำลังพลเป็นของตนเอง และมีลักษณะการใช้อำนาจที่เป็นเอกสิทธิ์ส่วนตัว อันเนื่องมาจากการปราศจากหน่วยงานจากส่วนกลางในการตรวจสอบและควบคุม เป็นอันหมดไปเพราะบรรดาขุนนางต่าง ๆ ที่มีอำนาจในการปกครองหัวเมืองในระบบเทศาภิบาลต่างถือเป็นข้าราชการจากส่วนกลาง มีรายได้จากเงินเดือนเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการควบคุมไพร่พลในลักษณะที่เป็นเอกสิทธิ์ส่วนตัวเหมือนเช่นก่อน และการปฏิบัติหน้าที่ก็ต้องเป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ออกมาใช้บังคับจากส่วนกลาง ขุนนางหรือข้าราชการจึงเป็นเพียงตัวแทนขององค์พระมหากษัตริย์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น

ลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ จึงต้องแยกภาระหน้าที่ตามตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายจากพระมหากษัตริย์ เพื่อทำการแทนแผ่นดิน ออกจากเรื่องส่วนตัวของขุนนางนั่นเอง และด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์จากส่วนกลางมีความสูงสุดแผ่ขยายครอบคลุมได้ทั่วเขตแดนอย่างแท้จริง



### 3. การดึงอำนาจจากกลุ่มขุนนางโดยการปฏิรูประบบการควบคุมกำลังพลในระบบไพร่

ความจำเป็นพื้นฐานของสังคมไทยในยุคจัดระเบียบการปกครองในระบบศักดินาที่มีการกำหนดให้ขุนนางมีอำนาจควบคุมไพร่ไว้ั้น มีสาเหตุที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. เพื่อให้มีการรู้จำนวนคนที่แน่นอนสำหรับการใช้ในการสงคราม
2. เพื่อเป็นการให้ประโยชน์แก่ขุนนางที่ไม่มีเงินเดือนประจำ
3. เพื่อใช้เป็นแรงงานในการทำงานของแผ่นดิน

และจากการจัดระเบียบการปกครองในระบบศักดินาที่ขุนนางมีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมไพร่ไว้ ซึ่งอำนาจในการควบคุมไพร่ของขุนนางนี้มีลักษณะเป็นเอกสิทธิ์ส่วนตัว ทำให้ขุนนางสามารถสะสมความมั่งคั่งจากการควบคุมกำลังพลอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด เนื่องจากการขาดเทคโนโลยีสมัยใหม่ จนก่อให้เกิดขุนนางมีอำนาจในลักษณะที่คานอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้

ระบบการควบคุมกำลังไพร่พลของขุนนางนี้เอง ที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดองค์กรใหม่ในการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องการรวมอำนาจเข้าสู่พระมหากษัตริย์ เนื่องจากการควบคุมกำลังในระบบศักดินานั้น อำนาจจะไม่รวมอยู่ที่พระมหากษัตริย์เพียงผู้เดียว แต่จะกระจายไปอยู่ที่ขุนนางต่างๆ ดังนั้น เมื่อมีการจัดองค์กรในการบริหารราชการแผ่นดินในรูปของกระทรวงและกรมต่างๆ แล้ว จึงต้องปฏิรูประบบการควบคุมกำลังพลใหม่ โดยการทำให้ขุนนางหมดอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมไพร่ในลักษณะที่ถือเป็นคนของขุนนางเอง

วิธีการในการปฏิรูประบบไพร่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นสามารถสรุปเป็นขั้นตอน ได้ดังนี้ คือ

1. เนื่องจากกำลังพลยังเป็นสิ่งสำคัญในยุคที่ขาดเทคโนโลยีสมัยใหม่ และเพื่อต้องการทราบจำนวนคนที่แน่นอน พระองค์จึงทรงโปรดให้มีการสำรวจสำมะโนครัวทั่วราชอาณาจักร<sup>17</sup> ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการทราบจำนวนไพร่ที่แน่นอนว่ามีจำนวนเท่าใด

<sup>17</sup> ปิยะฉัตร ปิตะวรรณ, การปฏิรูประบบไพร่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ.2411-2453, หน้า 147.

2. เมื่อทราบจำนวนไพร่ทั่วราชอาณาจักรที่แน่นอนแล้ว พระองค์จึงได้ตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนการควบคุมไพร่ ร.ศ.118 (พ.ศ.2442) ขึ้น เพื่อประสงค์ในการควบคุมไพร่โดยวิธีใหม่ กล่าวคือ การควบคุมไพร่แบบเดิมนั้น ขุนนางมีอำนาจควบคุมไพร่ไว้ ลูกหลานของไพร่ที่เกิดมาก็ต้องอยู่ภายใต้สังกัดเดียวกันกับบิดาที่เป็นไพร่นั้น ซึ่งวิธีการเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาไพร่หลบหนีและไม่สามารถควบคุมได้หากไพร่มีการย้ายถิ่นฐาน แต่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักการใหม่ให้มีการควบคุมไพร่โดยใช้หลักท้องที่ที่ไพร่อาศัยอยู่ ถ้าหากไพร่โยกย้ายถิ่นฐานก็ต้องมีการจัดทำสำมะโนครัวให้เป็นที่เรียบร้อย<sup>18</sup> ซึ่งวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่จะเห็นได้จากการจัดทำสำมะโนครัวและการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนการควบคุมไพร่นี้ ก็เพื่อจะต้องการทราบถึงจำนวนไพร่ที่แน่นอน นอกจากนั้นยังมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อป้องกันการสะสมกำลังและการเบียดบังผลประโยชน์ที่ได้จากไพร่ของขุนนาง เพราะส่วนกลางสามารถตรวจสอบได้อีกทั้งยังเป็นการให้อิสระแก่บรรดาไพร่ ให้มีเสรีภาพในการตั้งถิ่นฐานเพื่อใช้ประกอบอาชีพและอาศัยได้ และที่สำคัญที่สุดก็คือ เป็นการลดอำนาจของขุนนางในการควบคุมไพร่ไว้เพราะส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวงมหาดไทย จะเป็นผู้ตรวจสอบจำนวนไพร่ให้ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ จากส่วนกลางแต่เพียงผู้เดียว

3. เมื่อมีการลดอำนาจและความสำคัญของบรรดาขุนนางลง โดยการวางระบบการควบคุมและตรวจสอบจำนวนไพร่ โดยให้อำนาจนี้ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยแล้ว ในปีร.ศ.124 (พ.ศ.2448) จึงได้ทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ขึ้น โดยเริ่มต้นจากเขตที่มีการเปลี่ยนการควบคุมไพร่จากสังกัดมูลนายมายังท้องที่ที่ไพร่อาศัยอยู่เรียบร้อยแล้ว โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ไพร่ที่มีอายุระหว่าง 18-20 ปี ต้องมารับการคัดเลือกเข้าเป็นทหารทุกคน คนที่ไม่ได้รับการคัดเลือกจะให้เสียเงินค่าราชการแทนหรือรอไว้เลือกปีต่อไปก็ได้ ส่วนคนที่ได้รับเลือกเป็นทหารแล้วต้องประจำการอยู่ 1 ปี แล้วปลดเป็นกองหนุน ระหว่างเป็นกองหนุนต้องมาเข้าประจำการปีละ 1-2 เดือน จนครบ 5 ปี แล้วจึงปลด เมื่อมีราชการสำคัญก็สามารถเรียกระดมได้ คนที่รับราชการแล้วไม่ต้องเสียค่าราชการตลอดชีวิต นอกจากนี้ยังมีตรากฎมิแจกให้ด้วย ทหารจะได้รับเงินเดือนที่พิก และไม่ต้องทำงานหนักแบบกรรมกรดังที่เคยเป็นมา<sup>19</sup> การตราพระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหารนี้เป็นผลให้มีการยกเลิกระบบไพร่โดยสิ้นเชิง เพราะไม่มีการสังกัดมูลนาย อีกทั้งยังไม่ต้องเข้าเวรทำราชการอีกต่อไปเมื่อได้รับการปลดประจำการแล้ว ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมี

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 155.

<sup>19</sup> ปิยะฉัตร ปีตะวรรณ, การปฏิรูประบบไพร่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411-2453, หน้า 163-164.

พระราชดำริถึงพระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ในเรื่องการจัดการทหารบกเรียกว่า “การเรื่องพระราชบัญญัติเกณฑ์ทหารนี้ เมื่อจะว่าตามทีจริงเป็นพระราชบัญญัติเลิกไพร่สมสังกัดพรรคมากกว่าการเกณฑ์ทหาร เพราะเหตุว่าทหารไม่ได้เกณฑ์มาเป็นพร้อมกันหมด มีช้อยกเว้นไว้ในพระราชบัญญัติ ซึ่งจะป้องกันสำหรับไม่ให้ราชการกระทรวงต่างๆ เสื่อมทรามตลอดจนทุกข์สุขของทางราษฎรและการค้าขาย....คุณมันไม่เข้าใจเสียเลยว่าจะต้องเกณฑ์รับราชการ 2 ปี แล้วจะไม่ต้องเสียเงินค่าราชการตลอดชีวิต และไม่ต้องเข้าเดือนออกเดือน นอกจากการระดมตามพระราชบัญญัติเกณฑ์ทหาร”<sup>20</sup>

อย่างไรก็ตามการนำพระราชบัญญัติเกณฑ์ทหารมาใช้บังคับนี้ก็ได้ใช้บังคับทั่วราชอาณาจักรในคราวเดียว เพราะเหตุที่พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการตัดอำนาจของขุนนางในการควบคุมไพร่โดยสิ้นเชิง จึงมีการใช้บังคับในเขตมณฑลที่คิดว่าไม่มีปัญหา จากนั้นจึงค่อยๆ ขยายขอบเขตการใช้บังคับจนทั่วราชอาณาจักร

การยกเลิกระบบไพร่นี้เป็นการทำลายพันธะทางสังคมและทางเศรษฐกิจของคนไทย และเป็นการปลดปล่อยให้คนไทยได้มีอิสระในแรงงานของตน พ้นจากพันธะของการ“เข้าเวร” รับราชการหรือรับใช้เจ้าสังกัด และเมื่อมีพระราชบัญญัติเกณฑ์ทหารแล้ว อำนาจในการควบคุมไพร่ในลักษณะที่เป็นคนของขุนนางก็หมดไป ความสัมพันธ์ระหว่างขุนนางในฐานะมูลนายกับไพร่ในฐานะเป็นผู้อยู่ในบังคับก็หมดสิ้นไป ความจงรักภักดีของพลเมืองในระบบเดิมที่มีส่วนโน้มเอียงไปอยู่ที่ขุนนางบางส่วนจึงกลายมาเป็นความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง<sup>21</sup> ขุนนางที่มีกำลังพลเป็นของตนเองและแสวงหาผลประโยชน์จากกำลังพลที่ตนมีอยู่ก็หมดไป และแปรสภาพกลายเป็นเพียงคนของพระมหากษัตริย์ ทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากพระมหากษัตริย์เท่านั้น

ระบบการจัดการปกครองที่มีลักษณะกระจายอำนาจไปยังบรรดาขุนนางต่างๆ จึงแปรเปลี่ยนไปเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์เพียงผู้เดียว

#### 4. การรวมศูนย์อำนาจทางการศาลและการปฏิรูปกฎหมายให้เป็นระบบลายลักษณ์อักษร

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.

<sup>21</sup> เกษม ศิริสัมพันธ์ และ นีออน อิศรา, “พระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,” ใน หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย ตอน พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมือง, หน้า 201.

ในระบบการจัดการปกครองแบบศักดินาไทยก่อนการปฏิรูปการศาลนั้น ศาลจะกระจัดกระจายอยู่ในสังกัดกรมต่างๆ โดยจะมีขุนนางที่เป็นผู้บังคับบัญชากรมนั้นๆ เป็นตุลาการพิพากษาคดีด้วยตนเอง อำนาจทางตุลาการจึงปะปนอยู่ที่ขุนนางในลักษณะที่เป็นเอกเทศ โดยไม่ขึ้นกับส่วนกลางและไม่มีการใดจากส่วนกลางที่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของบรรดาขุนนางต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

ลักษณะการใช้อำนาจของบรรดาขุนนางในการพิจารณาพิพากษาคดีความต่างๆ ซึ่งเปรียบเสมือนการใช้อำนาจตุลาการจะสับสนและแยกไม่ออกจากการใช้อำนาจบริหารในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชากรมนั้นๆ ด้วย ผลจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารปะปนและแยกไม่ออกจากเจ้าหน้าที่ตุลาการเช่นนี้เองที่ก่อให้เกิดระบบการศาลเดิมไม่มีความเหมาะสม การพิจารณาคดีมีความล่าช้าและยังเปิดโอกาสให้บรรดาขุนนางแสวงหาผลประโยชน์จากการพิจารณาพิพากษาคดีด้วยตัวเองต่อนางหนึ่งในพระราชปรารภประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมว่า “ทุกวันนี้คดีของราษฎรซึ่งเกี่ยวข้องกับซึ่งกันและกันอยู่ตามโรงศาลต่างๆ ทั้งปวงนั้นมีมากขึ้นทุกวัน เพราะอาไศรยราษฎรพลเมือง มีการค้าขายเกี่ยวข้องกับพัวพันถึงกับมากขึ้นประการหนึ่ง ศาลที่จะพิจารณาคดีของราษฎรนั้นก็แยกย้ายอยู่หลายกระทรวงทั้งผู้พิจารณา และผู้พิพากษาก็อยู่ในที่ต่างกัน ผู้พิพากษาจะบังคับความซัดขุดปรับสัดตัดตัดสิน ก็อาไศรยแต่ในถ้อยคำสำนวนที่ในกระดาศสมุด ไม่ได้เห็นด้วยจักษุในการพิจารณาเลย จึงเป็นช่องอุบายทางทุจริตของตระลาการแลคู่ความ แม้แต่อย่างต่ำก็เป็นทางที่จะชักประวิงให้ความเข้าไปได้ต่างๆ คดีของราษฎรจึงได้ค้างค้ำทับถมอยู่ตามกระทรวงโรงศาลนั้นๆ มากขึ้นทุกที กว่าจะแล้วได้แต่ละเรื่อง ก็ช้านานเป็นการเสียเวลาทำมาหากินของราษฎรได้ความลำบากในเรื่องนี้เป็นอันมาก..ฯลฯ”<sup>22</sup>

นอกจากการจัดระบบศาลที่อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีลักษณะกระจายอำนาจไปอยู่ที่ขุนนางในลักษณะที่เป็น แล้วระบบการพิจารณาคดีที่เป็นระบบจารีตนครบาลอันเป็นระบบการพิจารณาคดีที่ล้าสมัย มีการพิสูจน์ความผิดในลักษณะที่รุนแรง และด้วยบทกฎหมายเองก็กระจัดกระจายอยู่ในหลายๆ แห่ง แม้จะมีกฎหมายตราสามดวงที่สืบทอดมาจากสมัยอยุธยาเป็นหลัก แต่กฎหมายตราสามดวงดังกล่าว ก็เป็นเพียงการรวบรวมกฎหมายที่สูญหายกระจัดกระจายหรือเลอะเลือนไปเมื่อครั้งเสียกรุงศรีอยุธยาเท่านั้น

<sup>22</sup> กรมหมื่นราชานุวัตรเรกฤทธิ, “พระราชบัญญัติในปัตยุบัน เล่ม๑,” อ้างถึงใน ธาณินทร์ ทรัพย์วิเชียร, การปฏิรูปการศาลและกฎหมายในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 42.

ด้วยเหตุแห่งความบกพร่องของระบบการศาลและกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้ชาวต่างประเทศใช้เป็นข้ออ้างว่าไม่ให้หลักประกันทางความยุติธรรมแก่คนในบังคับของตนได้เพียงพอ จึงทำให้ไทยต้องเสียเอกราชทางการศาล กล่าวคือเมื่อเกิดข้อพิพาททางกฎหมายขึ้นก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของกฎหมายและศาลไทย

ดังนั้นเพื่อเป็นการรวบรวมอำนาจทางตุลาการเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ ประกอบกับการทำให้ระบบการศาลและกฎหมายไทยเป็นที่ยอมรับของชาวต่างประเทศ ซึ่งจะยังผลให้ไทยเรียกร้องเอกราชทางการศาลกลับคืนมา พระองค์จึงได้ดำเนินการปฏิรูปโดยการจัดองค์กรทางการศาลและวางระบบกฎหมายใหม่ เพื่อให้เป็นรากฐานแห่งความมั่นคงของประเทศต่อไป ดังความในพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินว่า “.....การตำแหน่งยุติธรรมในเมืองไทยนี้ เปรียบเหมือนเรือกำปั่นที่ถูกพริ้งและปลวกกินผุโทรมทั้งลำ แต่ก่อนทำมานั้นเหมือนรั้วแห่งใด ก็เข้าไม่ตามอุทยาแต่เฉพาะที่ตรงรั้วนั้น ที่อื่นก็โทรมลงไปอีก ครั้นช้านานเข้าก็ยิ่งชำรุดหนักลงทั้งลำ เปนเวลาสมควรที่ต้องตั้งกงขึ้นกระดานใหม่ให้เปนของมั่นคงถาวรสืบไป และเปนการสำคัญยิ่งใหญ่ว่าจะต้องรีบจัดการโดยเร็ว หาไม่ก็จะต้องจมลงด้วยยุบไปเหมือนเรือกำปั่นที่ชำรุดเหลือที่จะเยียวยาจนต้องจมลงฉนั้นฯลฯ “

การดำเนินการปฏิรูปโดยจัดองค์กรศาลนั้น พระองค์ได้ทรงสถาปนากระทรวงยุติธรรมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- (1) รวบรวมศาลซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่างๆ ให้มาขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมเพียงกระทรวงเดียว
- (2) แก้ไขปัญหาเรื่องตระลาการทุจริต
- (3) แก้ไขปัญหาเรื่องคดีความล่าช้าค้างคั่ง และ
- (4) แยกฝ่ายตุลาการออกจากฝ่ายตุลาการ<sup>23</sup>

เมื่อมีการสถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้นบรรดาศาลที่กระจัดกระจายอยู่ตามกรมต่างๆ ก็มารวมอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียว แต่ศาลที่รวมเข้ามาสังกัดกระทรวงยุติธรรมเป็นศาลในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น ศาลหัวเมืองต่างๆ ยังมิได้เข้าสังกัดกระทรวงยุติธรรม แต่ยังคงสังกัดกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาลอยู่ ต่อมาในพ.ศ.2438 เมื่อได้มีการจัดระเบียบราชการศาลในกรุงเทพฯ เข้ารูปดีแล้ว จึงได้เริ่มต้นจัดการปรับปรุงกิจการศาลหัวเมือง เพื่อ

<sup>23</sup> ธานินทร์ ภัยวิเชียร, การปฏิรูปกฎหมายและการศาลสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า 48.

ตระเตรียมที่จะให้เข้ามาสังกัดกระทรวงยุติธรรมเช่นเดียวกับศาลในกรุงเทพฯ โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติตั้งข้าหลวงพิเศษสำหรับจัดการแก้ไขธรรมเนียมศาลยุติธรรมหัวเมืองทั้งปวง ร.ศ.115 ให้อำนาจข้าหลวงพิเศษรับอุทธรณ์ได้เอง และมีอำนาจหน้าที่เยี่ยมเยียนศาลหัวเมืองและตรวจตราการทำงาน จัดการแก้ไขกิจการของศาลหัวเมืองให้เป็นไปโดยถูกต้องตามพระธรรมนูญศาลหัวเมือง<sup>24</sup> ศาลทั้งปวงทั่วราชอาณาจักรจึงได้รวมอยู่ที่กระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียว

ในส่วนของการดำเนินการแยกอำนาจตุลาการหรืออำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นอิสระจากอำนาจบริหารนั้น พระองค์ทรงได้ดำเนินการโดยการวางกฎเกณฑ์ภายในกระทรวงยุติธรรมโดยปรากฏตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ข้อ 1 ความว่า“กระทรวงยุติธรรมนี้มีเสนาบดีเป็นประธานเพื่อจะได้บังคับแลแก้ไขการขัดข้องในคดีแลรับผิดชอบให้การพิพากษาแลพิจารณาเป็นไปโดยสะดวกแลเป็นยุติธรรม มีหน้าที่แผนกหนึ่งต่างหากจากการพิพากษาแลพิจารณาคดีนั้น และมีเจ้าพนักงานสำหรับกระทรวงตามสมควร”เสด็จในกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงให้บรรณิถายข้อนี้ว่า “ในการวินิจฉัยบทกฎหมายเป็นหน้าที่ผู้พิพากษา ไม่เกี่ยวข้องกับเสนาบดี แต่เสนาบดีต้องจัดให้ผู้พิพากษาศระลาการทำหน้าที่ได้โดยสะดวกไม่ให้มีที่ติดขัด เป็นการจัดให้มีผู้ใหญ่ขึ้นนายหนึ่งเป็นพี่เลี้ยงดูแล<sup>25</sup>

โดยนัยนี้จะเห็นได้ว่า อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาจะมีลักษณะเป็นอิสระโดยไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารอีกต่อไป และความเป็นอิสระของผู้พิพากษาโดยปราศจากการแทรกแซงโดยอำนาจของฝ่ายปกครองนั่นเองที่ถือเป็นหลักประกันความยุติธรรมให้แก่ประชาชน บรรดาขุนนางที่เป็นทั้งผู้บังคับบัญชากรมกองต่างๆ ในด้านการบริหารการปกครอง และมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีในลักษณะที่เป็นเอกเทศ จึงหมดไป อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีหรืออำนาจตุลาการจึงรวมเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์โดยมีข้าราชการที่เป็นผู้พิพากษาที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางเป็นผู้ทำหน้าที่แทนและมีการจัดตั้งโรงเรียนสอนกฎหมายโดยกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เพื่ออบรมความรู้ทางวิชากฎหมาย สำหรับฝึกคนไว้ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาอาชีพ ไม่ใช่เป็นทั้งขุนนางที่มีอำนาจในการปกครองและพิพากษาคดีเหมือนแต่ก่อน

เมื่อได้ดำเนินการจัดองค์กรศาลแล้ว พระองค์จึงได้ดำเนินการปฏิรูประบบกฎหมายใหม่ให้เป็นไปตามหลักกฎหมายของประเทศตะวันตก ในพ.ศ.2440 ได้ทรงเห็นว่า ประเทศญี่ปุ่นซึ่งได้เคยถูกประเทศตะวันตกบีบบังคับให้ทำสนธิสัญญาให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่คนชาติของ

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

ประเทศตะวันตกมาแล้วนั้น ได้แก่ปัญหาจนสามารถปลดเปลื้องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้สำเร็จ ด้วยการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายของตนให้เป็นแบบตะวันตก โดยในครั้งแรก ประเทศญี่ปุ่นได้ส่งคณะผู้แทนอิwakura) ไปทวีปยุโรปใน พ.ศ.2414 เพื่อดูงานการปรับปรุงกิจการด้านกฎหมายและการศาล เมื่อคณะผู้แทนดังกล่าวได้เดินทางกลับประเทศญี่ปุ่นแล้ว ก็ได้เสนอรายงานว่าในการที่จะได้สิทธิทางศาลกลับคืนมานั้น ประเทศญี่ปุ่นจำเป็นต้องทำให้ชาวต่างประเทศเห็นว่าประเทศญี่ปุ่นสามารถให้ความคุ้มครองทางศาลได้อย่างเพียงพอภายใต้ระบบกฎหมายแบบตะวันตกดังนั้น ประเทศญี่ปุ่นจึงได้เริ่มลงมือร่างประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ตลอดจนจัดระเบียบศาลตามแบบประเทศตะวันตก จนใน พ.ศ.2433 ประเทศญี่ปุ่นจึงได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายใหม่พร้อมทั้งจัดตั้งระบบศาลขึ้นใหม่ ซึ่งในการร่างประมวลกฎหมายดังกล่าวนี้ ประเทศญี่ปุ่นได้จ้างนักกฎหมายจากประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสมาช่วยในการร่างด้วยวิธีการเช่นนี้เอง ประเทศญี่ปุ่นจึงสามารถเจรจากับประเทศตะวันตกขอยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้สำเร็จ<sup>26</sup> โดยในช่วงที่จะปฏิรูปกฎหมายให้เป็นตามแบบอย่างของประเทศตะวันตกนั้น ได้เกิดประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ประเทศไทยควรจะใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์(Common Law)ของอังกฤษ หรือระบบประมวลกฎหมาย(Civil Law)ของประเทศในภาคพื้นยุโรป แต่ในที่สุดพระองค์ทรงเห็นว่า กฎหมายเดิมของไทยมีแนวโน้มในลักษณะของระบบประมวลกฎหมายแบบประเทศในภาคพื้นยุโรปมากกว่าพระองค์จึงได้ตัดสินพระทัยเลือกเอาระบบประมวลกฎหมายเป็นหลักในการดำเนินการปฏิรูประบบกฎหมายไทย

การดำเนินการร่างประมวลกฎหมาย ได้จัดทำประมวลกฎหมายอาญาขึ้นเป็นครั้งแรก ทั้งนี้เพราะ กฎหมายอาญาของไทยมีโทษที่รุนแรงและยังล้าสมัยอยู่มาก หลังจากนั้นก็ได้มีการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพระธรรมนูญศาลยุติธรรม และหลังจากได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายครบบริบูรณ์ใน พ.ศ.2478 แล้ว ประเทศไทยก็ได้เอกราชทางการศาลและกฎหมายกลับคืนมาสมบูรณ์ ใน พ.ศ.2481 ซึ่งผลประการสำคัญจากการปฏิรูประบบกฎหมายนี้คือ ทำให้เกิดการเปลี่ยนมุมมองกฎหมายจากเดิมที่เป็นมิติของความศักดิ์สิทธิ์(ธรรมศาสตร์)มีมิติเป็นประเพณีและมีมิติของการใช้พระราชอำนาจที่เป็นธรรม (ราชศาสตร์) ไปเป็นแนวคิดแบบปฏิฐานนิยมของตะวันตก (Positivism) ว่ากฎหมายคือ คำสั่งของรัฐบาลที่ประชาชนต้องปฏิบัติตาม ไม่อาจนำกฎหมายไปปนกับความดี ความชั่วหรือความยุติธรรมได้ ซึ่งความหมายใหม่ของกฎหมายนี้ สอด

<sup>26</sup> พัทธินทร์ เปี่ยมสมบูรณ์, การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2411 จนถึง พ.ศ.2478, หน้า 57-59.

คล้องกับลักษณะสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เกิดขึ้นจริงสมัยนี้ และยังเป็นประโยชน์เฉพาะหน้าในการปรับปรุงประเทศภายใต้พระมหากษัตริย์ที่มีพระปรีชาญาณล้ำเลิศ และกอปรด้วยทศพิศราชธรรม<sup>27</sup>

### 5. การรวมศูนย์อำนาจทางการคลัง

การจัดเก็บภาษีก่อนการปฏิรูประบบการคลังในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีเป็นจำนวนมาก ตามบัญชีภาษีอากร พ.ศ. 2415 มีกรมที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีต่าง ๆ จำนวน 13 กรม คือ กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระคลังสินค้า กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมพระคลังในซ้าย กรมพระคลังในขวา กรมท่ากลาง กรมพระคลังราชการ กรมท่าซ้าย กรมนา กรมพระสุรัสวดี กรมพระนครบาล และกรมส่วย

และเหตุที่การจัดเก็บภาษีกระจุกกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ ก็เนื่องมาจากความต้องการที่จะเฉลี่ยผลประโยชน์ให้แก่ บรรดาขุนนางในกรมต่างๆ เนื่องจากยังไม่มีกรจ่ายเงินเดือนประจำ<sup>28</sup>

แต่ละกรมมีหน้าที่รับผิดชอบประเภทต่าง ๆ เช่น กรมพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่ต้องจัดเก็บภาษีน้ำมันมะพร้าว ภาษีน้ำมันปลา ฯลฯ ส่วนกรมพระคลังสินค้ามีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรการพนันต่าง ๆ ในหัวเมือง ภาษีน้ำตาลทราย ฯลฯ เป็นต้น

วิธีการดำเนินการจัดเก็บภาษีนอกจากกรมนั้น ๆ จะดำเนินการจัดเก็บเองแล้ว ก็อาจใช้วิธีจัดเก็บโดยให้เจ้าภาษีนายอากรรับประมูลผูกขาดไปเก็บ ซึ่งวิธีนี้จะทำให้ได้รายได้เป็นจำนวนที่มากกว่า เพราะเจ้าภาษีนายอากรสามารถตรวจตรา และจัดเก็บได้อย่างทั่วถึงมากกว่าเจ้าหน้าที่ในกรมต่าง ๆ

เมื่อเจ้าภาษีนายอากรเก็บภาษีได้แล้ว ก็จะต้องนำเงินมาส่งให้กรมเจ้าสังกัดภาษีที่ตนได้ประมูลไป โดยส่งให้ผู้ที่ทำหน้าที่คุมภาษีอากรประจำกรมนั้น ๆ เรียกว่า เจ้าจำนวน เมื่อเจ้าจำนวนได้รับเงินแล้วก็จะนำส่งพระคลังมหากษัตริย์ต่อไป

<sup>27</sup> บวรศักดิ์ อูวรรณโน, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 72-73.

<sup>28</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง—การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย พ.ศ. 2411-2475, (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2519), หน้า 6.



อย่างไรก็ตาม ก่อนที่เจ้าจำนวนจะนำเงินส่งต่อไปที่พระคลังมหาสมบัตินั้น จะต้องมีการแบ่งส่วนรายได้ ให้แก่เจ้านายในอัตราส่วนที่ต่างกันออกไป ดังรายละเอียดที่ปรากฏใน “บัญชีเงินภาษีอากรจำนวน ปีมะเส็ง สัปตศก จุลศักราช 1207 (พ.ศ.2388) ว่า

- ภาษีฝาง พระสวัสดิวาริรับทำ	รวมเป็นเงิน	740 ชั่ง
ขึ้น พระคลังสินค้า		650 ชั่ง
ขึ้น พระราชวังบวร		70 ชั่ง
ขึ้น กรมหมื่นสุรินทรรค์		10 ชั่ง
ขึ้น กรมหลวงรักษารัตนเศรษฐี		10 ชั่ง
- ภาษีพริกไทย หลวงอภัยวานิชรับทำ		420 ชั่ง
ขึ้น พระคลังสินค้า		380 ชั่ง
ขึ้น พระราชวังบวร		30 ชั่ง
ขึ้น กรมหมื่นสุรินทรรค์		5 ชั่ง
ขึ้น กรมหลวงรักษารัตนเศรษฐี		5 ชั่ง

ลักษณะดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า รายได้ของประเทศนอกจากจะกระจายอยู่ตามกรมกองต่าง ๆ แล้ว รายได้ของรัฐที่ส่งแก่ท้องพระคลังเป็นเพียงผลประโยชน์ส่วนหนึ่งที่เหลือจากการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่เจ้านาย ข้าราชการ และหน่วยงานต่าง ๆ<sup>29</sup>

นอกจากนี้ยังปรากฏว่า เจ้าจำนวนมักจะนำเอาภาษีที่เก็บได้ไปใช้เสียเองปัญหาดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดผลเสียที่สำคัญอย่างยิ่งคือ เงินรายได้ของรัฐไม่เพียงพอกับรายจ่ายทั้งนี้ เพราะ เมื่อการเก็บภาษีอากรแยกย้ายไปขึ้นกับกรมต่าง ๆ ซึ่งกรมต่าง ๆ ดำเนินการเก็บภาษีอากรของตนเป็นเอกเทศ กรมพระคลังไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้ ประกอบกับระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานที่ทำหน้าที่เก็บภาษีอากรก็แตกต่างกัน เงินภาษีอากรที่กรมเหล่านี้ส่งกรมพระคลังเป็นเงินที่หักรายจ่ายออกแล้ว ซึ่งจะเหลือมายน้อยเท่าใด กรมพระคลังก็รับไว้เท่านั้น โดยไม่ทราบจำนวนที่แน่นอน นอกจากนั้น เจ้าภาษีนายอากรเมื่อเก็บเงินได้แล้ว มักจะนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว ทำให้มีเงินติดค้างอยู่เป็นจำนวนมาก<sup>30</sup>

<sup>29</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์, “การปฏิรูปทางเศรษฐกิจและการคลัง” ใน ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 รัชกาลที่ 4 – พ.ศ. 2475 (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี, 2525), หน้า 285.

<sup>30</sup> วรเดช จันทรรณ, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 16.

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงดำเนินการปฏิรูประบบการคลังใหม่ โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

1. ในปี พ.ศ.2416 ได้ทรงจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ และตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ รวบรวมเงินที่กระจัดกระจายอยู่ตามกรมต่างๆ ให้มารวมกันอยู่ที่แห่งเดียว ดังข้อความตอนหนึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า

“...จัดการรวบรวมเงินภาษีอากรทุกอย่าง ให้รู้จำนวนเงินซึ่งได้ขึ้นในพระคลังมหาสมบัติทุกเดือน ทุกปี จะเป็นเงินมากน้อยเท่าใดนั้น เพราะมีพระราชประสงค์ที่จะได้ทรงจัดการบ้านเมือง ให้มีความเจริญยิ่งขึ้น และเงินที่จะจำหน่ายในราชการแผ่นดินนั้น ก็จะได้กำหนดมากหรือน้อย และเงินภาษีอากรซึ่งเก็บรวบรวมเข้าได้ ดังนี้ ก็จะเป็นประโยชน์แก่บ้านเมือง มิได้เป็นประโยชน์แก่ท่านผู้ใด”<sup>31</sup>

การจัดตั้งหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เก็บรวบรวมรายได้เพียงที่เดียวเช่นนี้ จะส่งผลให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบถึงจำนวนเงินอันเป็นรายได้ของแผ่นดินแน่นอน และมีประสิทธิภาพขึ้นมากกว่าเดิม นอกจากนั้นในพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ ยังวางกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานในด้านภาษีอากรให้เป็นระเบียบแบบแผน โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางหลักเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ไว้ 2 ประการ คือ หลักปฏิบัติและหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบัญชีกลางและเจ้าจำนวน กับหลักปฏิบัติและหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งมีหลักการสำคัญให้เจ้าพนักงานต้องปฏิบัติงานเกี่ยวกับการภาษี ณ สำนักงาน ไม่ว่าจะเป็นการเปิดประมูลภาษี หรือการอื่นๆ แทนการปฏิบัติหน้าที่ที่บ้านเหมือนแต่ก่อน ในส่วนของเจ้าภาษีนายอากรนั้น ก็ต้องนำส่งเงิน ณ สถานที่ทำงานและวางหลักเกณฑ์ให้ผู้ประมูลภาษีได้ ต้องส่งเงินล่วงหน้าก่อนเพื่อป้องกันการทุจริตไม่นำส่งเงิน.

การที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การปฏิบัติงานต้องทำ ณ สถานที่ทำงานจะทำที่บ้านเหมือนเป็นเรื่องส่วนตัวไม่ได้นี้ จึงเปรียบเสมือนการวางกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยเป็นการกำหนดภาระหน้าที่ตามตำแหน่งที่มีอยู่ออกจากเรื่องส่วนตัวเพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจในตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวนั่นเอง

<sup>31</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์, “การปฏิรูปทางเศรษฐกิจและการคลัง,” ใน ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 รัชกาลที่ 4 - พ.ศ. 2475, หน้า 286.

## 2. การตราพระราชบัญญัติสำหรับพระคลังมหาสมบัติ

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ เพื่อปรับปรุงและกวาดล้างการเก็บภาษีอากรให้ได้ผลมาแล้วเป็นเวลา 2 ปี ปรากฏว่าข้อบกพร่องต่างๆ ยังมีอยู่หลายประการทั้งนี้เพราะเจ้าภาษีนายอากรจำนวนมากยังบิดพลิ้ว ไม่ยอมส่งเงินภาษีที่เก็บได้มาให้รัฐบาลตามข้อสัญญาและยังมีเงินภาษีอากรของรัฐติดค้างอยู่ที่เจ้าภาษีนายอากรเป็นจำนวนมาก<sup>32</sup> เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะภาษีอากรทั้งหลายยังไม่มีการรับเงินและจ่ายเงินให้เรียบร้อย จึงเป็นช่องทางอย่างหนึ่งที่ทำให้ภาษีอากรติดค้างอยู่ที่เจ้าภาษีนายอากร ดังนั้นในปี พ.ศ.2418 จึงทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยระเบียบปฏิบัติของกรมต่างๆ ซึ่งในการเบิกเงิน ส่งเงินต่อพระคลัง เพื่อกำหนดธรรมเนียมการรับเงินและจ่ายเงินให้เป็นที่เรียบร้อยยิ่งขึ้น<sup>33</sup> ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดตำแหน่งขึ้นมาใหม่ได้แก่ อธิบดีกรมพระคลังมหาสมบัติ เพื่อกำหนดหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการภาษีของเจ้าจำนวนและเจ้าภาษีนายอากรอีกชั้นหนึ่ง

หลังจากนั้นในปี พ.ศ.2433 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณแผ่นดิน และรายงาน กำหนดการประมาณรับจ่ายล่วงหน้าขึ้น<sup>34</sup> เพื่อให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และวางกฎเกณฑ์ในการใช้งบประมาณของแผ่นดิน ให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีการวางหลักสำคัญในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยแยกทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์อันเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ ออกจากทรัพย์สินที่เป็นของแผ่นดิน

ต่อมาก็ได้มีการปรับปรุงระบบการทำงาน โดยยกกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้นเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และได้แบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติออกเป็น 5 กรม คือ

1. กรมสรรพากร มีหน้าที่เก็บเงินอากรต่างๆ ซึ่งเก็บจากการให้ใบอนุญาต ได้แก่ อากรสุรา อากรฝิ่น อากรบ่อนเบี้ย เป็นต้น

<sup>32</sup> สมสวาท ชวนไชยสิทธิ์, "การปฏิรูปภาษีอากรในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว," (ปริญญานิพนธ์หลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษา, 2515 ), หน้า 59.

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

<sup>34</sup> พรเพ็ญ ฮันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึงพ.ศ. 2484, หน้า 466.

2. กรมสรรพภาษี มีหน้าที่เก็บเงินภาษีชั้นใน ซึ่งเก็บจากการเก็บภาษี เช่น ภาษีเสา ภาษีน้ำตาล ภาษีเกลือ และภาษีไม้ขนอสัก เป็นต้น
3. กรมส่วย มีหน้าที่ถือบัญชีเร่งเงินค่าธรรมเนียมจากกรมต่างๆ (เช่น เงินพิณย หลวงตามศาล) เร่งเงินค่าธรรมเนียม และผูกบัญชี เก็บเงินส่งพระคลังมหาสมบัติ
4. กรมอากรที่ดิน มีหน้าที่เก็บเงินอากรค่าที่ มีอากรสมพัสดุ อากรค่าน้ำ อากรนาเกลือ เป็นต้น
5. กรมศุลกากร มีหน้าที่เก็บเงินภาษีขาเข้า ขาออก บรรดาซึ่งเก็บจากผู้บรรทุก สินค้าออกไปต่างประเทศ แล้วบรรทุกเข้ามาในเมืองไทย<sup>35</sup>

การแบ่งส่วนราชการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน ว่ากรมใด มีหน้าที่อย่างไรซึ่งทำให้ไม่เกิดความสับสนและความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การจัดองค์กรขึ้นใหม่ เพื่อทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและ การกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่นี้ เป็นการรวมอำนาจทางด้านการคลังเข้าสู่พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากการมีกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาข้าราชการอย่างแน่นนอนและมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบที่ขึ้นต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง ไม่กระจัดกระจายไปอยู่ในอำนาจของขุนนางในกรมกองต่างๆ ซึ่งการจัดองค์กรใหม่นี้ทำให้ผลประโยชน์ของขุนนางที่ได้จากการจัดเก็บภาษี อันมีลักษณะเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ไว้เป็นของส่วนตัวก่อนจะถึงแผ่นดินเป็นอันหมดไป จำนวนเงินภาษีอากรต่างๆ ที่เก็บได้จึงมีลักษณะเป็นรายได้ของแผ่นดินโดยแท้ ผลประโยชน์ที่ขุนนางจะได้จากการปฏิบัติหน้าที่ให้แผ่นดินมีเพียงเงินเดือนเพียงอย่างเดียว และเมื่อขุนนางไม่อาจแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวจากภาษีอากรได้อีก ก็ยอมทำให้ไม่อาจสะสมความมั่งคั่ง จนทำให้มีอำนาจมากในลักษณะที่คานอำนาจพระมหากษัตริย์ได้อีกต่อไป

#### 4.2.2 การสร้างกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติในสมัยรัชกาลที่ 5

การปฏิรูประบบการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 มีผลให้อำนาจที่เคยกระจายอยู่ที่บรรดาขุนนางต่างๆ ได้แปรเปลี่ยนไปโดยการรวมศูนย์เข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว และทำให้เกิดการปกครองที่อาศัยกฎเกณฑ์ที่มาจากพระมหากษัตริย์เป็นหลัก มากกว่าความพึงพอใจในลักษณะที่เป็นส่วนตัวของบุคคล ลักษณะการจัดระเบียบการปกครองโดยอาศัยการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเป็นการทำให้สังคมเกิดการปกครองที่เป็น

<sup>35</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์, "การปฏิรูปทางเศรษฐกิจและการคลัง," ใน ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 รัชกาลที่ 4 - พ.ศ. 2475, หน้า 288.

ระเบียบ มีแบบแผนที่เกิดขึ้นจากกฎเกณฑ์ต่างๆ อย่างเดียวกันทั่วราชอาณาจักร โดยมีองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด และเป็นที่มาของกฎเกณฑ์ทั้งหลายในการปกครองและจัดระเบียบสังคม

นอกจากการทำให้พระมหากษัตริย์ ทรงอยู่ในฐานะเป็นบุคคลที่เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริง โดยใช้วิธีการปฏิรูปต่างๆ แล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินการในสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการทำให้อำนาจที่เคยอิงอยู่กับคุณสมบัติของตัวบุคคลแปรเปลี่ยนไป โดยการยกเลิกธรรมเนียมการแต่งตั้งตำแหน่งวังหน้า และกำหนดให้มีตำแหน่งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชเป็นกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการสืบราชสมบัติ

### 1. การยกเลิกตำแหน่งวังหน้า

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การขึ้นครองราชย์ เป็นพระมหากษัตริย์ ตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนรัชกาลที่ 5 นั้น ปราศจากกฎเกณฑ์ที่แน่นอน ในสมัยอยุธยาการเข้าสู่การเป็นพระมหากษัตริย์นั้น มีลักษณะที่อาศัยคุณสมบัติส่วนบุคคลที่เก่งกล้าสามารถมากกว่าบุคคลอื่นๆ ในสังคมเข้าแก่งแย่งช่วงชิงกัน ส่วนในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น การขึ้นครองราชย์จะเป็นไปโดยอิทธิพลของกลุ่มขุนนาง แม้แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงขึ้นครองราชย์ก็โดยบรรดาขุนนางตระกูล บุนนาค เป็นผู้แต่งตั้ง

นอกจากการแต่งตั้งหรือที่เรียกกันว่า เป็นการอัญเชิญเสด็จขึ้นครองราชย์ โดยที่ประชุมขุนนางแล้ว ก็เป็นที่ทราบกันว่าในขณะที่อัญเชิญพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์นั้น บรรดาที่ประชุมขุนนางภายใต้การนำของ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ได้แต่งตั้ง กรมหมื่นบวรวิชัยชาญขึ้นดำรงตำแหน่งวังหน้าในขณะเดียวกันนั้นเลย ซึ่งตำแหน่งวังหน้าที่ตามโบราณราชประเพณีนั้น อาจถือได้ว่า เปรียบเสมือนตำแหน่งองค์รัชทายาท ที่จะเป็นผู้สืบราชสมบัติต่อไป ตำแหน่งดังกล่าวจึงควรเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้ง แต่กลับกลายเป็นอำนาจของบรรดาขุนนางซึ่งแสดงให้เห็นว่าในช่วงดังกล่าว อำนาจของขุนนางมีอยู่ในลักษณะที่ล้นพ้นเพราะนอกจากจะแต่งตั้งพระมหากษัตริย์แล้ว ยังสามารถแต่งตั้งตำแหน่งที่เปรียบเสมือนรัชทายาทได้ด้วย และเมื่อตำแหน่งที่ตั้งขึ้นนั้น มิได้เกิดขึ้นจากการใช้พระราชอำนาจ

ขององค์พระมหากษัตริย์จึงทำให้ความสัมพันธ์ ระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กับกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ มิได้เป็นไปด้วยดีกล่าวคือ<sup>36</sup>

1. พระองค์ทรงมีความรู้สึกว่า กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญทรงสนิทสนมจงรักภักดีต่อ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์มากกว่าพระองค์ เพราะทรงเป็นหนี้บุญคุณที่ได้รับตำแหน่งโดยการสนับสนุนของเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ การที่กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญทรงเข้าดำรงตำแหน่งผิดแผกไปจากราชประเพณีที่เคยปฏิบัติในรัชกาลก่อนๆ เป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเจ้านายและข้าราชการฝ่ายพระองค์ ตั้งข้อสงสัยในความชอบธรรมของการเข้าครองตำแหน่งของกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญตลอดมา

2. การที่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ในฐานะผู้สำเร็จราชการแผ่นดินอนุญาตให้กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญทรงมีกำลังทหารบก ทหารเรือ ขึ้นสังกัดโดยไม่จำกัดจำนวน มีโอกาสสะสมอาวุธยุทโธปกรณ์ เช่น ปืน กระสุนดินดำ ได้อย่างมากมาย มีข้าราชการบริพารจำนวนมาก และมีอำนาจเก็บภาษีอากรใช้สอยได้เช่นเดียวกับสมัยพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงมีสถานะเทียบเท่าพระมหากษัตริย์ ทั้งๆ ที่กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญควรจะทรงถูกลดเครื่องยศและกำลังคนของฝ่ายวังหน้าลงเพียงเท่ากับกรมพระราชวังบวรในรัชกาลที่ 3 หรือควรจะลดลงกว่านั้นอีก เพราะกรมพระราชวังบวรมหาศักดิพลเสพซึ่งเป็นพระราชโอรสในรัชกาลที่ 1 แต่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ก็ได้ลดพระอำนาจลงแต่อย่างใด เป็นเหตุให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงระแวงว่าเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์อาจมีเจตนาสนับสนุนกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญให้มีอำนาจแข่งขันกับพระองค์

3. การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระชนมพรรษาน้อยกว่ากรมพระราชวังบวรวิไชยชาญถึง 16 พรรษา ทำให้พระองค์ไม่สบายพระทัยที่ทรงมีประสบการณ์ความชำนาญในงานด้านต่างๆ ไม่มากเท่ากับกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ อันเป็นสาเหตุที่ทำให้พระองค์ทรงไม่มีความไว้วางใจ

4. การที่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์สนับสนุนกรมหมื่นบวรวิไชยชาญขึ้นเป็นวังหน้านั้นอาจเนื่องจากความต้องการที่จะรักษาอำนาจของตน ในฐานะผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเอาไว้ และเป็น การคานอำนาจของพระองค์ เนื่องจากถ้าพระองค์เกิดไม่พอพระทัยเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์แล้ว

<sup>36</sup> วิลาศวงศ์ พงศบุตร, "การสืบราชสมบัติ", ใน ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 รัชกาลที่ 4 — พ.ศ. 2475 (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี, 2525), หน้า 44-47.

เจ้าพระยาศรีสุรียวงศ์ สามารถดึงความสนับสนุนจากกรมหมื่นบวรไชยชาญ ในการที่จะรักษาอำนาจเอาไว้

จากสาเหตุของความไม่พอพระทัยในการแต่งตั้งตำแหน่งวังหน้าได้ ก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับกรมหมื่นบวรไชยชาญ ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ต้นรัชกาล และในเวลาอีกเพียง 6 ปีต่อมา คือในพ.ศ.2417 ก็เกิดเหตุการณ์ “วิกฤติการณ์วังหน้า” ขึ้น<sup>37</sup>

วิกฤติการณ์วังหน้าได้เกิดขึ้นเมื่อสมเด็จพระยาบรมมศรีสุรียวงศ์ พ้นจากตำแหน่งผู้สำเร็จราชการไปแล้ว กรมพระราชวังบวรไชยชาญจึงทรงรู้สึกรำคาญกำลังสนับสนุนจึงได้ช่องสมผู้คนและระดมอาวุธเข้าไว้ในวังหน้า ตอนกลางคืนเป็นการใหญ่ คล้ายกับเป็นการข่มขู่ฝ่ายวังหลวงอย่างเห็นได้ชัด และต่อมาในคืนวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ.2417 ก็ได้เกิดเพลิงไหม้คลังเก็บอาวุธ กระสุนดินดำในพระบรมมหาราชวัง ทหารวังหน้าได้ถืออาวุธครบมืออ้างว่าจะเข้าไปช่วยดับไฟ แต่ถูกทหารวังหลวงขัดขวางไว้ เมื่อเพลิงสงบลง ฝ่ายวังหลวงก็ระดมกำลังทหารประจำการ จัดเวรยามอย่างเข้มแข็งเพื่อรับสถานการณ์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหัตถเลขาไปถึงสมเด็จพระยาฯ ที่เมืองราชบุรีให้เดินทางมายังพระนคร เพื่อหาทางปรับความเข้าใจกับฝ่ายวังหน้า แต่ยังไม่ทันเปิดการเจรจา กรมพระราชวังบวรวิไชยชาญก็เสด็จหนีไปอาศัยในสถานกงสุลอังกฤษตอนกลางคืน วันที่ 2 มกราคม พ.ศ.2417 ความสัมพันธ์ระหว่างวังหลวงกับวังหน้าถึงจุดแตกหัก เมื่อกรมพระราชวังบวรฯ ทรงปฏิเสธไม่ยอมออกจากสถานกงสุลอังกฤษ และไม่ยอมเจรจากับฝ่ายวังหลวง เพราะหวังพึ่งรัฐบาลอังกฤษให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอม<sup>38</sup>

อย่างไรก็ตามรัฐบาลอังกฤษก็ไม่ได้เข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทในครั้งนั้น เพราะถือว่าเป็นความขัดแย้งภายในของประเทศไทยเอง เมื่อกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอังกฤษ จึงต้องเสด็จออกจากสถานกงสุลอังกฤษ และจำเป็นต้องยอมรับข้อตกลงของวังหลวงว่า วังหน้าจะมีกำลังทหารพร้อมอาวุธได้ไม่เกิน 200 คน และจะเคลื่อนย้ายกำลังพลตลอดจนอาวุธต่างๆ ไม่ได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากวังหลวง

ครั้นต่อมาเมื่อกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ ได้เสด็จทิวงคตในพ.ศ.2428 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงยกเลิกตำแหน่งวังหน้าเสีย โดยทรงให้เหตุผลว่า “เป็น

<sup>37</sup> วิลาศวงศ์ พงศะบุตร, “การสืบราชสมบัติ,” ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 รัชกาลที่ 4 – พ.ศ.2475, หน้า 47.

<sup>38</sup> วิลาศวงศ์ พงศะบุตร, การสืบราชสมบัติ, หน้า 50.

ตำแหน่งลอยอยู่มิได้มีคุณต่อแผ่นดินอย่างหนึ่งอย่างใด เป็นแต่ต้องใช้เงินแผ่นดิน ซึ่งจะต้องใช้รักษาตำแหน่งยศพระมหาอุปราช (วังหน้า) อยู่เปล่าๆ โดยมาก” เป็นอันสิ้นสุดธรรมเนียมการแต่งตั้งวังหน้าที่มีมาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

## 2. การแต่งตั้งตำแหน่งสยามมกุฎราชกุมาร (Crown Prince)

เมื่อตำแหน่งวังหน้าที่เกิดขึ้นมิได้มีคุณประโยชน์ต่อแผ่นดิน ในทางใดทางหนึ่ง และยังไม่ได้มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่แน่นอนว่า ตำแหน่งดังกล่าวจะถือว่าเป็นรัชทายาทผู้มีสิทธิสืบราชสมบัติได้ต่อไปหรือไม่ ดังที่ปรากฏในรัชกาลก่อนๆ แล้วนั้น

ด้วยเหตุนี้ หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงยกเลิกตำแหน่งวังหน้า พระองค์จึงทรงสร้างกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติ ไว้ให้เป็นกฎเกณฑ์ที่แน่นอน โดยการแต่งตั้งตำแหน่งสยามมกุฎราชกุมาร เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการสรรหาตัวบุคคลที่จะสืบราชสมบัติต่อไป ดังความในพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน ตอนหนึ่งว่า

“ อนึ่งราชประเพณีซึ่งมีแบบอย่างมาแต่ก่อน แล้วเปลี่ยนแปลงลงมาโดยลำดับๆ แต่ไม่ได้มีพ.ร.บ. หรือ พระราชกำหนดกฎหมายอันใด ซึ่งจะเป็นของใหม่ล้างของเก่า ให้คงซึ่งแบบแผนได้ว่ามาแต่พระราชกำหนดกฎหมาย บทนั้นแห่งนั้น ทำให้เป็นสิ่งที่สงสัย คิดไปได้ต่างๆ เป็นทางที่จะให้เกิดการไม่เรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง ควรจะจัดให้ลงเป็นแบบอย่างเสียให้ชัดเจนดังเช่น ตำแหน่งผู้ซึ่งจะสืบราชสันตติวงศ์ ในกฎหมายเทียบบาล ซึ่งเป็นกฎหมายเก่า ได้ออกชื่อปรากฏว่าเป็นสมเด็จพระอนุพุทธเจ้า ครั้นภายหลังมาชื่อและตำแหน่งนั้นก็หายไป กลายเป็นพระมหาอุปราชซึ่งมีมาในกฎหมายตำแหน่งนาพลเรือน กฎหมายเก่านั้นก็ไม่เลิกถอนอันใด จะว่าพระมหาอุปราชเป็นผู้สืบราชสมบัติ ก็ไม่มีปรากฏในกฎหมายแห่งใด แต่สังเกตได้ตามตัวผู้ซึ่งได้เป็นพระมหาอุปราชนั้น ย่อมเป็นผู้เป็นพระราชโอรสองค์ใหญ่ซึ่งควรจะได้รับราชสมบัตินั้นโดยมาก จึงเข้าใจกันว่าเป็นผู้ที่ควรจะได้รับราชสมบัติ แต่เพราะไม่มีกฎหมายอันใด ซึ่งชัดเจนว่าตำแหน่งเป็นอย่างไร ภายหลังมาก็ตั้งกันเลอะเทอะไป จนผู้ซึ่งไม่ควรจะได้รับราชสมบัติได้ตั้งอยู่ในตำแหน่งนั้น ก็เป็นเหตุให้เกิดความรำวราน ต่างคนต่างถือ ต่างคิดไปต่างๆ กัน เหมือนหนึ่งเปิดช่องไว้ว่า ผู้ใดมีอำนาจก็ให้แย่งชิงเอาเถิด แต่กรุงรัตนโกสินทร์นี้เป็นยามเคราะห์ดี จึงยังไม่มีเหตุการณ์จลาจลในบ้านเมือง ด้วยการอันนี้เกิดขึ้นเหมือนอย่างเช่นกรุงเก่า และตำแหน่งอันนี้ได้กำหนดลงเป็นชัดเจนชั้นหนึ่ง ในเมื่อตั้งสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช ควรที่จะให้มีพระราชกฤษฎีกาเป็นกำหนดลำดับราชสันตติวงศ์ให้มั่นคงเป็นแบบอย่างต่อไป จะได้ป้องกันเหตุการณ์อันสำคัญยิ่งใหญ่อ่าให้มีขึ้นในภายหลังได้”



การแต่งตั้งตำแหน่งสยามมกุฎราชกุมารนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้วางกฎเกณฑ์ให้ พระราชโอรสองค์ใหญ่อยู่ในฐานะเป็นรัชทายาท ซึ่งเป็นการนำหลักการของตำแหน่งสมเด็จพระพุทธเจ้า ดังที่ปรากฏอยู่ในกฎมณเฑียรบาลสมัยอยุธยาเป็นแนวทาง และยังเป็นการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติของบรรดาประเทศในยุโรป เช่น ฝรั่งเศส ในยุคที่พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดได้นำหลักกฎหมายเอกราชมาใช้บังคับโดยการให้บุตรชายคนโตเป็นผู้สืบราชสมบัติ

ตำแหน่งสยามมกุฎราชกุมาร (Crown Prince) พระองค์แรก ซึ่งได้รับการสถาปนาโดย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในพ.ศ.2429 คือ สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ามหาวิชิรคุณนิต สยามมกุฎราชกุมารพระองค์แรก ทรงดำรงตำแหน่งรัชทายาทอยู่เพียง 7 ปี ก็เสด็จทิวงคต ในวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2437 จากนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงโปรดเกล้าฯ สถาปนาสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ กรมขุนเทพทวารวดี พระราชโอรสในพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรี เป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร สืบต่อมา และสยามมกุฎราชกุมาร ที่ทรงได้รับการแต่งตั้งนี้เองที่ได้สืบราชสมบัติต่อมาเป็น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6

#### 4.2.3 ผลของการสร้างกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติของรัชกาลที่ 5

##### 1. การจัดอำนาจให้แยกออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ

เมื่อพิจารณาถึงช่วงระยะเวลาก่อนการสร้างกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้วจะเห็นได้ว่าช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่มีการวางกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการสืบราชสมบัติ กล่าวได้ว่าการที่จะเข้าสู่การเป็นพระมหากษัตริย์ผู้มีอำนาจได้นั้นจะต้องอาศัยคุณสมบัติส่วนตัวที่มีมากกว่าบุคคลอื่น ๆ ในสังคมหรือการที่จะเข้าสู่การเป็นพระมหากษัตริย์ได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากบรรดาผู้มีอำนาจต่าง ๆ เช่น กลุ่มขุนนาง เป็นต้น ครั้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงได้ตั้งตำแหน่งมกุฎราชกุมารไว้เป็นกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติหรือการเข้าสู่การเป็นพระมหากษัตริย์ไว้เป็นที่แน่นอน ซึ่งการสร้างกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติให้มีความแน่นอนนี้เองที่ถือเป็นปัจจัยทางกฎหมายที่สำคัญในการแสดงถึงความเป็นรัฐ ในฐานะที่เป็นสถาบันนามธรรมเจ้าของอำนาจแทนตัวบุคคล เพราะการมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่าอำนาจได้เคลื่อนออกจากบุคคลไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐแล้ว

การแต่งตั้งตำแหน่งมกุฎราชกุมารเป็นหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งในการเป็นพระมหากษัตริย์แทนความไม่แน่นอนของการสืบราชสมบัติที่ผ่านมาในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้จึงเป็นปรากฏการณ์ของการจัดสถาบันของอำนาจ (Institutionalization of Power) โดยแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจ โดยวางกฎเกณฑ์ให้มีบุคคลซึ่งได้แก่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทนรัฐเพียงผู้เดียว ซึ่งต่อแต่นี้ไปการเข้าสู่การเป็นผู้มีอำนาจหรือการเป็นพระมหากษัตริย์จึงมิได้ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคลหรือด้วยความเห็นชอบของบรรดาขุนนางอีกต่อไปหากแต่จะเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และเมื่อการจะเข้าสู่การเป็นผู้มีอำนาจเกิดขึ้นโดยกฎเกณฑ์แล้ว อำนาจที่มีอยู่จึงมิได้เป็นเอกสิทธิ์ส่วนตัวของบุคคลอีก แต่อำนาจได้กลายเป็นของสถาบันนามธรรมที่เรียกว่ารัฐบุคคลเป็นเพียงผู้มีภาระหน้าที่ในการใช้อำนาจแทนรัฐเท่านั้น

## 2. ลักษณะของอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติ : อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด (Pouvoir constituant)

การกำเนิดรัฐในฐานะที่เป็นสถาบันนามธรรมที่เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยนั้นจะมีปัจจัยทางกฎหมายที่สำคัญได้แก่กฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจซึ่งอาจจะเป็นกฎมณเฑียรบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือรัฐธรรมนูญในสมัยประชาธิปไตยก็ได้ ข้อพิจารณาประการหนึ่งในยุคที่ยังไม่มีการจัดสถาบันของอำนาจให้แยกออกจากตัวบุคคลไปเป็นของรัฐนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่ปรากฏบรรดากฎเกณฑ์ใดที่กำหนดถึงการเข้าสู่การเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจึงยังไม่มีความเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย แต่ในขณะที่กำเนิดกฎเกณฑ์การเข้าสู่การใช้อำนาจซึ่งเป็นการทำให้อำนาจแยกออกจากตัวบุคคลนั้น การก่อให้เกิดกฎเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะอย่างหนึ่งที่นักปรัชญาท่านหนึ่งซึ่งได้แก่ซีเยส. เรียกว่า อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด (Pouvoir Constituant) ซึ่งเป็นอำนาจเริ่มแรก เพราะไม่มีอำนาจใดเหนืออำนาจนี้ เป็นอำนาจอิสระเต็มที่ เพราะจะทำอะไรก็ได้ และเป็นอำนาจที่ปราศจากเงื่อนไขและข้อจำกัด อำนาจนี้เป็นอำนาจที่อยู่เหนือรัฐและมีอยู่ได้ทั้งๆ ที่ไม่มีรัฐ<sup>39</sup>

อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดจึงเป็นอำนาจที่ก่อให้เกิดตัวกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่การใช้อำนาจใหม่ และเมื่อมีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดเกิดขึ้นก็จะทำให้เกิดกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจใหม่ส่งผลให้อำนาจของตัวบุคคลสิ้นสุดไป อำนาจจะกลายเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ บุคคลเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐเท่านั้น

<sup>39</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2537), หน้า 7.

ซึ่งกฎเกณฑ์ในการเปลี่ยนการใช้อำนาจใหม่นี้ถือเป็นรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างในทุก  
ระบอบการปกครองไม่ว่าจะเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือประชาธิปไตย เพราะเป็นกฎเกณฑ์ที่  
กำหนดรัฐอธิปไตยหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ

โดยนัยนี้ก่อนการกำเนิดรัฐจึงต้องมีสิ่งที่เรียกว่าอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง  
เมืองสูงสุดซึ่งผู้ที่เป็นผู้มีอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดนี้จะเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดรัฐขึ้น  
โดยกำหนดสถานะของอำนาจสูงสุดภายในรัฐว่าจะมีใครเป็นรัฐอธิปไตยผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ  
ผ่านทางกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจแทนรัฐ กรณีดังกล่าวผลจึงมีอยู่ว่าผู้มี  
อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดกับรัฐอธิปไตยผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐมีความแตก  
ต่างกันประเด็นที่ว่าผู้มีอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดนั้นจะมีมาก่อนการกำเนิด  
รัฐที่มีอำนาจอธิปไตย แต่เมื่อกำเนิดรัฐแล้วจึงก่อให้เกิดรัฐอธิปไตยผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐขึ้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทำการปฏิรูป  
การปกครองและกำหนดกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจใหม่ผ่านทางกำหนด  
ตำแหน่งมกุฎราชกุมาร (Crown Prince) ให้มีผู้สืบราชสมบัติไว้เป็นที่แน่นอนแล้ว  
รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงกำเนิดขึ้น เช่นนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงอยู่  
ในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด สถาปนาระบอบการเมืองและระบบกฎ  
หมายใหม่ทำให้สังคมที่ปราศจากความเปราะบางเรียบร้อยในทางการเมืองที่อำนาจกระจัด  
กระจายอยู่ที่บรรดาขุนนางต่างๆเปลี่ยนแปลงไปโดยกำหนดสิ่งที่เป็นกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจ  
ใหม่ มีผลทำให้อำนาจที่เป็นของตัวบุคคลสิ้นสุดไปกลายเป็นของสถาบันที่เรียกว่า รัฐ โดยพระองค์  
ทรงเป็นรัฐอธิปไตยผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐด้วยพระองค์เอง

### 3. กำเนิดรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามกฎหมาย : พระมหากษัตริย์เป็น รัฐอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียวในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ

ก่อนการกำเนิดรัฐ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอยู่ในฐานะที่เป็นผู้มี  
อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดโดยการกำหนดกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่การใช้อำนาจ  
แทนรัฐใหม่โดยการกำหนดตำแหน่งสยามมกุฎราชกุมาร (crown Prince) เมื่อพิจารณาในแง่แล้ว  
จะเห็นได้ว่าหลังจากการสถาปนากฎเกณฑ์ในการเข้าสู่การใช้อำนาจใหม่แล้ว พระองค์ก็จะทรง  
เปลี่ยนสถานะจากการเป็นผู้มีอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดมาดำรงอยู่ในสถานะ  
ที่เรียกว่าเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากการก่อตั้ง โดยนัยนี้อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทาง  
การเมืองสูงสุดของพระองค์เองที่ทำให้พระองค์มีอำนาจที่ได้รับมอบมาจากการก่อตั้ง และอำนาจที่  
พระองค์ได้รับมาจากการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดนี้ทำให้พระองค์ดำรงอยู่ในฐานะเป็นองค์กร

กรหนึ่งเดียวในการเป็นรัฐอธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจแทนรัฐหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเมื่อพระองค์ได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจใหม่อันทำให้เกิดรัฐในฐานะสถาบันเจ้าของอำนาจแทนตัวบุคคลประกอบกับการที่ตัวกฎเกณฑ์ที่พระองค์กำหนดผู้ที่จะเข้าสู่การดำรงตำแหน่งในการใช้อำนาจแทนรัฐได้นั้นคือพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว โดยนัยนี้พระมหากษัตริย์จึงอยู่ในฐานะที่เป็นรัฐอธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจแทนรัฐแต่เพียงผู้เดียว

และเมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอันมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจในทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นการปกครอง การภาษีอากร ซึ่งเป็นการปฏิเสศการแบ่งอำนาจให้กระจายไปอยู่ตามขุนนางต่าง ๆ ทำให้อำนาจสูงสุดในการปกครองแผ่นดินอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์อย่างแท้จริง

การกำเนิดอำนาจสูงสุดในการปกครองขององค์พระมหากษัตริย์ประกอบการมีกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่การใช้อำนาจที่แน่นอนนี้จึงเป็นผลให้เกิดรัฐที่มีพระมหากษัตริย์เป็นรัฐอธิปัตย์เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุด หรืออำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียว และเมื่อพระมหากษัตริย์เป็นรัฐอธิปัตย์เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐแต่เพียงผู้เดียวแล้วจึงทำให้เกิดระบอบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามกฎหมาย

#### 4.2.4 ความต่อเนื่องของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไทย

ความเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นรัฐอธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐในประเทศไทยได้กำเนิดขึ้นจริงในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งปรากฏให้เห็นจากการรวมศูนย์อำนาจในการปกครองแผ่นดินให้เข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์และการสร้างกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่การใช้อำนาจ(การเป็นพระมหากษัตริย์) ที่มีความแน่นอนและจากกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติที่มีความแน่นอนนี้เองที่ทำให้อำนาจที่เคยเป็นของตัวบุคคลสิ้นสุดลง แปรเปลี่ยนไปเป็นของรัฐ โดยมีบุคคลเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจแทนรัฐเท่านั้น

อย่างไรก็ตามนอกจากการสร้างกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจแทนรัฐแล้ว ความต่อเนื่องของการเป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐก็จะเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าอำนาจได้เคลื่อนออกจากตัวบุคคลไปเป็นของรัฐจริง ๆ ทั้งนี้ก็เนื่องจากความประสงค์ที่ต้องการให้อำนาจเป็นของรัฐก็เพื่อไม่ให้อำนาจสิ้นสุดไปพร้อมกับตัวบุคคล โดยนัยนี้หากมีการสืบเนื่องของอำนาจต่อมาตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็จะเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า อำนาจนั้นได้แยกออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐแล้ว จึงจะทำให้เกิดความต่อเนื่องในการใช้อำนาจแทนรัฐของตัวบุคคลในการสร้างสรรค์ประโยชน์สุขให้กับสังคมสืบไป

## 1. การขึ้นครองราชย์ของรัชกาลที่ 6 : การแสดงถึงความต่อเนื่องของอำนาจที่เป็นของสถาบันที่เรียกว่ารัฐ

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเสด็จสวรรคตเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2453 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นมกุฎราชกุมาร (Crown Prince) อันเป็นตำแหน่งรัชทายาทตามกฎหมายที่กำหนดไว้ก็ได้สืบราชสมบัติขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นพระมหากษัตริย์สืบต่อมาในทันที

การขึ้นครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้กำหนดไว้โดยปราศจากปัญหายุ่งยากต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการแย่งชิงราชสมบัติหรือการที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากบรรดาขุนนาง

การสืบราชสมบัติต่อมาตามกฎหมายที่กำหนดไว้นี้เป็นการแสดงออกถึงความต่อเนื่องของรัฐในฐานะที่เป็นสถาบันเจ้าของอำนาจที่แยกออกจากตัวบุคคลทั้งนี้เพราะการเข้าสู่การใช้อำนาจได้สืบต่อมาในทันทีโดยไม่มีการสะดุดหยุดลงจากการช่วงชิงของบุคคลอื่นหรือจะต้องมีการแต่งตั้งและให้ความเห็นชอบจากที่ประชุมขุนนาง

รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไทยจึงดำเนินสืบมาอย่างต่อเนื่องจากสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยมีองค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐสืบต่อมา

## 2. การจัดทำกฎมณเฑียรบาลในสมัยรัชกาลที่ 6 : การยืนยันกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นได้กำเนิดรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐแต่เพียงผู้เดียว

จะเห็นได้ว่ารัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นรัฐที่อยู่ในฐานะสถาบันเจ้าของอำนาจแทนตัวบุคคลซึ่งแสดงให้เห็นผ่านทางกรมีกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ(องค์พระมหากษัตริย์)ไว้เป็นที่แน่นอน

แนวความคิดในการสืบราชสมบัติโดยไม่ขาดสายผ่านทางกรกำหนดกฎเกณฑ์ที่แน่นอนนี้เป็นไปตามสุภาษิตกฎหมายละตินว่า Rex nunquam moritur ซึ่งแปลเป็นภาษาอังกฤษว่า The King never died หรือแปลเป็นไทยว่า กษัตริย์ไม่เคยตาย ซึ่งตามปกติแล้วบุคคลธรรมดา

ที่เป็นกษัตริย์โดยธรรมชาติแล้วก็ต้องตาย แต่ตามสุภาษิตดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นว่า มีการแยกอำนาจให้ออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่า รัฐ โดยมีบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐเท่านั้น โดยนัยนี้จึงกล่าวได้ว่า ตัวบุคคลที่เป็นกษัตริย์นั้นตายได้แต่สิ่งที่เป็นสถาบันนั้นไม่ตาย และสิ่งที่เป็นสถาบันนั้นก็คือสถาบันพระมหากษัตริย์เพราะถือว่าองค์พระมหากษัตริย์เป็นเพียงผู้เดียวในการใช้อำนาจแทนรัฐจึงทำให้พระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นสถาบันก็คือรัฐนั่นเอง

แนวความคิดของความเป็นสถาบันของรัฐที่แสดงออกผ่านทางสถาบันพระมหากษัตริย์นี้ได้แสดงออกให้เห็นผ่านทางกรตั้งกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในการตั้งผู้สืบราชสมบัติ(Crown Prince)มาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 แล้ว

และนอกจากแนวความคิดว่าด้วยความเป็นสถาบันของรัฐจะแสดงออกให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมและใช้บังคับได้ตามความเป็นจริงในการตั้งกฎเกณฑ์ในการสืบราชสมบัติแล้ว ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังปรากฏเอกสาร อีกฉบับหนึ่งที่แสดงให้เห็นแนวความคิดนี้ได้แก่ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยามซึ่งสันนิษฐานว่าน่าจะร่างขึ้นในปี 2427 แต่ไม่ได้มีการประกาศบังคับใช้

ตามร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยามในมาตรา 6 ได้บัญญัติว่า “พระเจ้าแผ่นดินเป็นอมฤตราช เพราะเหตุว่ามีมกุฎราชกุมารเป็นผู้สืบชาติสืบคตแลแผ่นดินไม่ไร้พระเจ้าแผ่นดินได้ด้วยราชประเพณีอันนี้เท่านั้น”

ตามมาตรานี้ คำว่า อมฤตราช หมายความว่ากษัตริย์ผู้ไม่สิ้นพระชนม์<sup>40</sup> “อมฤตราช” จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงแนวคิดในการจัดสถาบันของอำนาจให้แยกออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบันนามธรรมที่เรียกว่ารัฐ

นอกจากนี้ในร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยามยังปรากฏการจัดลำดับผู้สืบราชสันตติวงศ์ไว้เป็นที่ชัดเจนด้วย ซึ่งสันนิษฐานว่าร่างพระราชกฤษฎีกานี้น่าจะมีอิทธิพลต่อการจัดทำกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467<sup>41</sup>

ในสมัยรัชกาลที่ 6 เมื่อพระองค์ทรงขึ้นครองราชย์แล้วในปี พ.ศ.2467 เนื่องจากพระองค์ยังไม่ทรงมีพระราชโอรสจึงเกิดความวิตกในหมู่พระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการและประชาชน

<sup>40</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, รายงานผลการวิจัยวัฒนธรรมการของกฎหมายไทยในรอบสองร้อยปี ภาค ๒ : ภาคกฎหมายมหาชน (กรุงเทพ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 85.

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ทั่วไปเกี่ยวกับผู้สืบราชสมบัติ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงตระหนักว่าอาจเกิดความยุ่งยากในการสืบราชสันตติวงศ์ขึ้นมาได้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีนิติกรรมกำหนดการสืบราชสันตติวงศ์ขึ้นไว้เพื่อที่จะได้ตัดความยุ่งยากแก่งแย่งภายในพระราชวงศ์ในเมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทขึ้นไว้โดยแน่นอน<sup>42</sup>

หลักการสำคัญในกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 ก็คือการยืนยันพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งรัชทายาท(มาตรา 5,6) และการจัดลำดับผู้สืบราชสันตติวงศ์

โดยการจัดลำดับผู้สืบราชสันตติวงศ์ได้กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งกฎหมายเทียบบาล  
ดังนี้

- (1) สมเด็จพระพุทธเจ้า
- (2) ถ้าแม่สมเด็จพระพุทธเจ้าหาพระองค์ไม่แล้ว ให้อัญเชิญพระราชโอรสพระองค์ใหญ่ในสมเด็จพระพุทธเจ้า และพระอัครชายาของสมเด็จพระพุทธเจ้า พระองค์นั้นขึ้นทรงราชย์หรือถ้าพระราชโอรสพระองค์ใหญ่หาพระองค์ไม่แล้ว ก็ให้อัญเชิญพระราชโอรสองค์รอง ๆ ต่อไปตามลำดับพระชนมายุ
- (3) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระพุทธเจ้าหาพระองค์ไม่แล้ว และไร้พระราชโอรสของท่านด้วยไซ้รก็ให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าลูกเธอพระองค์ที่ 2 ในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระอัครมเหสี
- (4) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่ 2 หาพระองค์ไม่แล้วแต่ถ้ามีพระโอรสอยู่ก็ให้อัญเชิญพระโอรสอนุโลมตามข้อความในมาตรา 2 แห่งมาตรานี้
- (5) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่ 2 ในสมเด็จพระอัครมเหสีหาพระองค์มิได้แล้ว และไร้พระราชโอรสของท่านด้วยไซ้รก็ให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์อื่น ๆ ในสมเด็จพระอัครมเหสี หรือพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้นสลับกันไปตามลำดับ โดยอนุโลมตามข้อความในข้อ 2-3 และ 4 แห่งมาตรานี้
- (6) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอในสมเด็จพระอัครมเหสีหาพระองค์ไม่แล้ว และพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเหล่านั้น ๆ ก็หาไม่ด้วยแล้วให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอในพระมเหสี รองถัดลงไปตามลำดับชั้นพระอิสริยยศแห่งพระ

<sup>42</sup> วิลาสวงศ์ พงศบุตร, "การสืบราชสมบัติ" ใน ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 รัชกาลที่ 4 — พ.ศ.2475, หน้า 73.

มารดา หรือถ้าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอหาพระองค์ไม่แล้ว ก็ให้อัญเชิญพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ นั้น ๆ สลับกันตามลำดับ โดยอนุโลมตามข้อความในข้อ 2-3 และ 4 แห่งมาตรานี้

- (7) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอในพระมเหสีรองหาพระองค์ไม่สิ้นแล้ว และพระโอรสของสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ นั้น ๆ ก็หาไม่ด้วยแล้ว ให้อัญเชิญพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่มีพระชนมายุมากที่สุด หรือถ้าพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้น หาพระองค์ไม่แล้ว ก็ให้อัญเชิญพระโอรสองค์ใหญ่ของพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้น แต่ ถ้าแม้ว่าพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่มีพระชนมายุมากที่สุดนั้นหาพระองค์ไม่แล้ว และพระโอรสของท่านก็หาไม่ด้วยแล้ว ก็ให้อัญเชิญพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์ที่มีพระชนมายุถัดลงมาหรือพระโอรสของพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์นั้นสลับกันไป ตามลำดับโดยอนุโลมตามข้อความที่มีในข้อ 2-3 และ 4 แห่งมาตรานี้
- (8) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้พระราชโอรสและพระราชนัดดาท่านว่าให้อัญเชิญสมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระราชชนนี พระองค์ที่มีพระชนมายุถัดลงมาจากพระองค์ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวขึ้นทรงราชย์สืบราชสันตติวงศ์
- (9) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระอนุชาพระองค์ที่ควรได้ทรงเป็นทายาทนั้นหาพระองค์ไม่เสียแล้ว ท่านว่าให้อัญเชิญพระโอรสของสมเด็จพระอนุชาพระองค์นั้นตามลำดับโดยอนุโลมตามข้อความในข้อ 2 แห่งมาตรานี้
- (10) ถ้าแม้ว่าสมเด็จพระอนุชาพระองค์หาพระองค์ไม่แล้ว และพระโอรสของท่านก็หาพระองค์ไม่แล้วอีกด้วยไซ้ ท่านว่าให้อัญเชิญสมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระชนนีพระองค์ที่ถัดลงไปตามลำดับพระชนมายุ หรือพระโอรสของสมเด็จพระอนุชาพระองค์นั้น ๆ สลับกันไปตามลำดับ อนุโลมตามข้อความในข้อ 2-3 และ 4 แห่งมาตรานี้
- (11) ถ้าสมเด็จพระอนุชาที่ร่วมพระชนนีหาพระองค์ไม่แล้ว และพระโอรสของสมเด็จพระอนุชานั้นก็หาไม่ด้วยแล้วท่านว่าให้อัญเชิญสมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชาต่างพระชนนี หรือโอรสของสมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชานั้นสลับกันไปตามลำดับโดยอนุโลมตามข้อความในข้อ 2
- (12) ถ้าแม้สมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชาต่างพระชนนีก็หาพระองค์ไม่สิ้นแล้ว และโอรสของสมเด็จพระเชษฐาและสมเด็จพระอนุชานั้นก็หาไม่ด้วยแล้วไซ้ ท่านว่าให้อัญเชิญพระเจ้าพี่ยาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอ หรือพระโอรสของพระเจ้าพี่ยาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอตามลำดับสลับกันโดยอนุโลมตามข้อความในข้อ 7 แห่งมาตรานี้



- (13) ต่อเมื่อหมตพระเจ้าพี่ยาเธอและพระเจ้าน้องยาเธอ อีกทั้งพระโอรสของท่านนั้น ๆ แล้วไซ้ ท่านจึงให้อัญเชิญสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอและพระเจ้าบรมวงศ์เธอ หรือพระโอรสและเชื้อสายของท่านพระองค์นั้นตามลำดับแห่งความสนิทมากและน้อยโดยอนุโลมตามข้อความที่กล่าวมาแล้วตั้งแต่ข้อ1ถึง12แห่งมาตรานี้

การจัดลำดับการสืบราชสันตติวงศ์ดังกล่าว ที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 ข้อ1 ให้ผู้มีสิทธิสืบราชสมบัติลำดับแรกได้แก่ สมเด็จพระพุทธเจ้า ซึ่งก็คือพระราชโอรสองค์ใหญ่ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระอัครมเหสี นั้นมีลักษณะเป็นเช่นเดียวกับตำแหน่งมกุฎราชกุมาร(Crown Prince)ในสมัยรัชกาลที่5 ส่วนในข้ออื่น ๆ ก็เป็นเพียงการจัดลำดับการสืบราชสมบัติในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งสมเด็จพระพุทธเจ้าเท่านั้น

โดยนัยนี้จะเห็นได้ว่า กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์พ.ศ.2467 นี้ จึงมิใช่เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ในการขึ้นสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจใหม่(การเป็นพระมหากษัตริย์) ดังเช่นการกำหนดกฎเกณฑ์การสืบราชสมบัติโดยการแต่งตั้งตำแหน่งมกุฎราชกุมารในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแต่เป็นเพียงการยืนยันถึงการมีกฎเกณฑ์และพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งรัชทายาทและเป็นการเพิ่มเติมจัดลำดับผู้สืบราชสันตติวงศ์ที่เคยมีแนวคิดตามที่ปรากฏในร่างพระราชกฤษฎีกาที่1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยามที่เกิดขึ้นมาแล้วตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเท่านั้น แต่เมื่อมีตรากฎมณเฑียรบาลโดยอำนาจของพระมหากษัตริย์แล้ว ต่อแต่นี้ไปการเข้าสู่ตำแหน่งในการเป็นพระมหากษัตริย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐจึงต้องเป็นไปตามกฎมณเฑียรบาลที่ได้ตราขึ้นนี้

### 3.การขึ้นครองราชย์ของรัชกาลที่ 7 ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ.2467

ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ.2467 ในมาตรา 5 ได้กำหนดให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีอำนาจแต่งตั้งเจ้านายเชื้อพระบรมวงศ์พระองค์ใดพระองค์หนึ่งตามที่จะทรงเห็นสมควรให้เป็นรัชทายาทได้และในมาตรา 6 ได้กำหนดว่าพระรัชทายาทที่ได้ทรงสมมติขึ้นนี้ เมื่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวสวรรคตก็จะเสด็จขึ้นครองราชย์สืบราชสันตติวงศ์โดยทันที

ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงเสด็จสวรรคต พระองค์ได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในกฎมณเฑียรบาลดังกล่าวแต่งตั้งองค์รัชทายาทขึ้นเพื่อเป็นผู้สืบราชสมบัติสืบต่อไป

การแต่งตั้งองค์รัชทายาทของพระองค์ได้ทรงกระทำผ่านทางพระราชพินัยกรรมว่าด้วย รัชทายาทในการสืบราชสันตติวงศ์ เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2468 ซึ่งมีความว่า “ถ้าพระองค์ทรงมี พระราชโอรส ในขณะที่ยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ โปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้า ประชาธิปกฯ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ แต่ถ้าพระองค์ไม่ทรงมีพระราชโอรส ก็ทรงพระ กรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าประชาธิปกฯ เป็นผู้สืบราชสันตติวงศ์สืบไป”<sup>43</sup>

และเมื่อพระองค์ได้เสด็จสวรรคตในวันที่ 25 พ.ย. 2468 ก็ปรากฏว่าพระองค์ไม่มี พระราชโอรสทรงมีแต่พระราชธิดา ดังนั้นผู้ที่ได้ขึ้นครองราชย์สืบต่อมาจากพระองค์จึงได้แก่สมเด็จพระ เจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าประชาธิปกฯ

อย่างไรก็ตาม ในชั้นแรกสมเด็จพระเจ้าฟ้าประชาธิปกฯ ทรงขอถอนพระองค์โดยทรงอ้าง เหตุผลว่า ยังทรงอ่อนพระชนมายุกว่าเจ้านายพระองค์อื่น ๆ (ขณะนั้นมีพระชนมายุ 32 พรรษา) และไม่ทรงมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินมากพอ แต่สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้า บริพัตรสุขุมพันธุ์ กรมหลวงนครสวรรค์วรพินิตทรงแถลงสนับสนุนว่า เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ ราชสมบัติจะตกแก่สมเด็จพระเจ้าฟ้าประชาธิปกฯ กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชา ตามพระราชประสงค์ ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่วนที่หนักพระทัยว่า ขาดความรู้ความเคยชินในราช การนั้น เจ้านายทุกพระองค์พร้อมที่จะเข้าช่วยประคับประคองให้ทรงครองแผ่นดินราบรื่นตลอดไป สมเด็จพระเจ้าฟ้าประชาธิปกฯ กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชาจึงทรงยินยอมรับราชสมบัติ<sup>44</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการสืบราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่แน่นอนผ่านการตราพระราชพินัยกรรมที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายฉะบับว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์สยามจึงสืบเนื่องต่อมาโดยมี พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นรัฐอธิปไตยผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐแต่เพียงผู้เดียว ความต่อเนื่องในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐจึงต่อเนื่องโดยไม่มีภาวะสะดุดหยุดลงมาตั้งแต่สมัย รัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7

<sup>43</sup> วิลาศวงศ์ พงศะบุตร, “การสืบราชสมบัติ,” ใน ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 2 รัชกาลที่ 4 – พ.ศ. 2475 หน้า 77.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

### 4.3 สภาพทางสังคมการเมืองและเศรษฐกิจในสมัยรัชกาลที่ 6 จนถึงรัชกาลที่ 7

เมื่อครั้งรัชกาลที่ 6 ขึ้นครองราชย์สืบต่อมานั้น พระองค์ทรงอยู่ในฐานะเป็นพระมหากษัตริย์ผู้เป็นรัฐาธิปัตย์ ผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ โดยพระองค์เป็นเพียงผู้เดียวที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองแผ่นดิน การจัดระเบียบการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 6 ยังคงรูปแบบเดิมดังเช่นในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรือจัดองค์กรใหม่เพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่แตกต่างจากในสมัยรัชกาลที่ 5

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสืบทอดนโยบายในการปกครองแผ่นดิน โดยการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ แต่ในสมัยของพระองค์นั้น ได้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ปรากฏชัดขึ้นจากการที่ทรงสร้างเมืองทดลองที่เรียกว่าดุสิตธานี เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยของประชาชนชาวไทย

#### 4.3.1 พระบรมราโชบาย ในการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยของรัชกาลที่ 6 : การจัดตั้งดุสิตธานี

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เริ่มส่อเค้ามาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 แล้วแต่ในขณะนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าสภาพของสังคมยังไม่มีความพร้อม แต่อย่างไรก็ตามพระองค์ก็ได้มีพระราชดำรัส เมื่อปีพ.ศ.2453 ว่า

“...ฉันจะให้ลูกทวารวุธมอบของขวัญให้แก่พลเมืองในทันทีที่ขึ้นสู่อราชบัลลังก์ ในขณะที่สืบตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือ ฉันจะให้เขาให้ปาลิเมนต์และคอนสตีติวชัน...” จนกระทั่งเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ ในพ.ศ.2453 พระองค์ก็ได้ทรงพยายามที่จะดำเนินการตามพระราชประสงค์ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดีพระองค์ก็ยังทรงเห็นว่า สังคมไทยก็ยังคงอยู่ในสภาพไม่พร้อม ซึ่งจากพระราชนิพนธ์ของพระองค์พอจะสรุปได้ว่า ประชาชนทั่วไปยังขาดความรู้และความเข้าใจในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ถ้าให้สิทธิ อาจใช้สิทธิในการปกครองในทางที่ผิด นอกจากนั้นการเลือกตั้งก็ไม่ใช่วิธีการที่มีประสิทธิภาพ ประชาชนที่ยังขาดการศึกษาและความเข้าใจในทางการเมืองอาจเลือกตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมขึ้นมาเป็นผู้แทนพรรคการเมืองเองก็อาจติดสินบนว่าจ้างซื้อเสียง ดังนั้น พรรคไหนที่มีเงินทุนมากจะได้เปรียบ<sup>45</sup>

ดังนั้นเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พระองค์จึงทรงตั้งเมืองทดลอง ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เรียกว่า “ดุสิตธานี” พระ

<sup>45</sup> ลิขิต อธิวาทิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า

บาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เริ่มโครงการเมืองทดลอง หรือเมืองตุ๊กตานิ ตั้งแต่ในสมัยที่ดำรงตำแหน่งมกุฎราชกุมาร คือ ในประมาณกลางปี พ.ศ.2446 ได้ทรงสร้าง “เมืองมั่ง” อันนับได้ว่าเป็นดุสิตธานีสมัยที่ 1 ขึ้น ณ ตำบลหม่อมพวา โดยทำเป็นเมืองขนาดเล็กเรียกว่าเมืองตุ๊กตา โดยมีแบบแผนและระเบียบในการจัด แต่ผู้เข้าร่วมด้วยยังไม่มีสิทธิและหน้าที่ส่วนตนประการใด เพียงแต่คอยปฏิบัติกรงานตามพระราชประสงค์เท่านั้น และเมื่อทรงผนวชในปี พ.ศ.2447 กิจการของเมืองมั่งก็ยุติลง ต่อมาเมื่อทรงลาผนวชแล้วในปี พ.ศ.2448 ก็ได้เสด็จประพาสหัวเมืองไกลๆ เพื่อศึกษาความเป็นไปของบ้านเมืองตามพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบรมชนกนาถ จนกระทั่งในปี พ.ศ.2450 อันเป็นที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสยุโรปเป็นครั้งที่ 2 และทรงแต่งตั้งให้พระองค์เป็นผู้ว่าราชการแทนพระองค์ จึงได้ทรงทดลองวิธีการปกครองบ้านเมืองสืบต่อมาจากเมืองมั่ง โดยสร้างเป็นเรือนแถวขึ้นตลอดแนวกำแพงที่กั้นระหว่างพระตำหนักจิตรลดารับวังป่าสุทวันเก่า โดยสมมุติเป็นหมู่บ้านและสมมุติให้มหาดเล็กเป็นเจ้าของบ้าน มีลักษณะการบริหารในแบบที่เรียกว่า นคราภิบาล (municipality) นับว่าเป็นดุสิตธานีสมัยที่ 2 และเมื่อพระองค์ทรงเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติในปี พ.ศ.2453 ก็ทรงมีพระราชภารกิจมากมาย จึงทำให้โครงการเมืองทดลองชะงักลงไปชั่วคราว จนในปี พ.ศ.2461 ได้ทรงสร้างเมือง “ดุสิตธานี” ขึ้น ในบริเวณสนามเนื้อที่สองไร่ครึ่งระหว่างพระที่นั่งอุดรและอ่างหยก ในบริเวณพระราชวังดุสิต และได้ทรงประกาศธรรมนูญลักษณะการปกครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) ขึ้น ในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2461 โดยมีพระราชดำริที่จะให้ดุสิตธานีเป็นก้าวแรกของการเตรียมตัวในการปกครองตนเองของทวยราษฎร์ ดังพระราชดำรัสในวันเปิดศาลารัฐบาลของดุสิตธานีว่า

“การงานฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายนคราภิบาลก็ถ่ายแบบมาจากของเป็นจริงทั้งนั้นวิธีการที่ดำเนินเป็นไปนี้ เป็นการทดลองว่าจะเป็นประโยชน์เพียงใด เพื่อเป็นตัวอย่างสำหรับธานีให้แน่ชัดเสียก่อน... วิธีการดำเนินการในธานีเล็กๆของเราเป็นเช่นไร ก็ตั้งใจว่าจะให้ประเทศสยามได้ทำเช่นเดียวกัน แต่จะให้เป็นการสำเร็จรวดเร็วทันใจดังธานีเล็กๆนี้ ก็ยังทำไปทีเดียวยังไม่ได้โดยมีอุปสรรคบางอย่าง...”

ดุสิตธานีเป็นเมืองสมมุติซึ่งราษฎรของเมืองมีบ้านจำลองหลังเล็กๆ(บ้านตุ๊กตา) ปลูกอยู่ในบริเวณเนื้อที่ในเขตพระราชฐาน มีพลเมือง 200 คน เรียกว่า ทวยนาครๆ นี้ล้วนแต่เป็นข้าราชการบริพารผู้ใกล้ชิดของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น

การปกครองภายในดุสิตธานี มีการดำเนินการในรูปแบบของการปกครองในระบบประชาธิปไตย คือมีคณะรัฐบาล มีพรรคการเมือง มีการเลือกตั้ง มีผู้แทนราษฎร(เรียกว่าเซษฐบุรุษ)

และมีการออกหนังสือพิมพ์ โดยให้สิทธิแก่ชาวเมืองในการออกความเห็น ในวิธีจัดการปกครองตนเอง<sup>46</sup>

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งดุสิตธานีก็เป็นเพียงแค่เมืองสมมุติที่ไม่ได้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง จึงไม่อาจเอื้อประโยชน์ต่อการสร้างแนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนในวงกว้างได้เท่าที่ควร และโดยที่สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งใหม่สำหรับคนไทย ประกอบกับพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดการละครมาก จึงยอมจะทำให้ประชาชนทั่วไป (และอาจรวมถึงชาวดุสิตธานีบางคน) เข้าใจว่าเป็นการเล่นละครเพื่อความบันเทิงพระราชหฤทัยมากกว่าจะมุ่งให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจัง<sup>47</sup> แต่ถึงกระนั้นการแสดงออกถึงบรรยากาศในระบอบประชาธิปไตย ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่นนี้ก็ไม่อาจมองข้ามได้ว่า อาจเป็นจุดหนึ่งที่มีส่วนทำให้เกิดการผลักดัน ให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในพ.ศ.2475 ได้เช่นกัน

**4.3.2 สภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำอย่างต่อเนื่องในสมัยรัชกาลที่ 6 จนถึงสมัยรัชกาลที่ 7 ตลอดจนความไม่พอใจในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นเหตุให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475** ในตอนต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวคือใน พ.ศ.2453 รายได้จริงของรัฐบาลมีจำนวน 63.5 ล้านบาท รายจ่ายจริงของรัฐบาลมีจำนวน 59 ล้าน รายได้สูงกว่ารายจ่ายจริงเป็นจำนวนถึง 4.5 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 7.6 ในปีเดียวกันนั้น มูลค่าสินค้าออกยังสูงกว่าสินค้าเข้าถึง 40.7 ล้านบาท เหตุสำคัญข้อหนึ่งที่ฐานะเศรษฐกิจและการคลังเป็นที่พึงพอใจเช่นนี้ สืบมาจากพระราชโอรสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทางการคลัง

ครั้นต่อมาในตอนปลายรัชกาลที่ 6 นับตั้งแต่ พ.ศ.2463 การคลังเริ่มตกต่ำเนื่องจากอุทกภัยครั้งใหญ่ในภาคกลางของประเทศ รวมทั้งกรุงเทพมหานครได้เกิดขึ้นใน พ.ศ.2460 ทำให้การปลูกข้าวเสียหายเป็นอันมาก ต่อมาก็มีฝนแล้ง ซึ่งกระทบกระเทือนการผลิตข้าวเช่นเดียวกับอุทกภัย ทั้งนี้ทำให้ข้าวสำหรับการบริโภคภายในประเทศในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2462 ยังผลให้เกิด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>46</sup>"ดุสิตธานี"ใน เอกสารการเมืองการปกครองไทย, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชิตติยา กรรณสูตร รวบรวม,หน้า 171-172.

<sup>47</sup> มัทนา เกษกมล, "การเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว"ใน การเมืองการปกครองไทยสมัยใหม่ : รายงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสุวดี เจริญพงศ์ บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย,2524), หน้า 124.

การลดถอยทางเศรษฐกิจและเป็นภาระหนักในด้านการคลังแก่รัฐบาล<sup>48</sup> นอกจากนั้นยังอาจเกิดจากสาเหตุจากการที่ไม่สามารถตัดทอนรายจ่ายที่ไม่เกิดผล (Non-productive Expenditure) อันได้แก่

1. รายจ่ายซึ่งใช้บำรุงหน่วยราชการซึ่งซ้ำซ้อนและไม่เป็นประโยชน์ รวมทั้งจำนวนข้าราชการซึ่งมีมากมายเกินความจำเป็น
2. รายจ่ายทางด้านการป้องกันประเทศ ซึ่งมีจำนวนสูง และมักจะติดลบเป็นประจำซึ่งการที่รัฐบาลให้ความสำคัญแก่การทหารเช่นนี้ ได้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ ในทางที่ไม่เห็นด้วยเป็นอันมาก
3. รายจ่ายทางพระราชสำนัก ซึ่งทรงใช้ไปในทางบำรุงกิจกรรมอาสาสมัครเสียเปล่า ค่าเครื่องแต่งตัว และเงินเดือนบรรดาข้าราชการบริหาร ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการเสด็จประพาส เป็นต้น<sup>49</sup>

ดังนี้จึงส่งผลให้งบประมาณแผ่นดินทั้งรายได้และรายจ่ายไม่สมดุลกัน พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงตระหนักดีในปัญหาการขาดดุลย์งบประมาณ เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งสภาการคลัง เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ.2465 ประกอบด้วย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศเป็นนายกสภาการคลัง จากนั้นนายกสภาการคลังก็ได้กราบบังคมทูลให้ทรงจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเป็นหน่วยอิสระเพื่อพิจารณาตัดทอนรายจ่ายแผ่นดินประจำปีร่วมกับเสนาบดีกระทรวงต่างๆ เพื่อแก้ไขงบประมาณรายได้และรายจ่ายประจำปีให้สมดุลกันภายในระยะเวลา 2 ปี ซึ่งหมายความว่าภาวะขาดแคลนเงินแผ่นดินจะสิ้นสุดลงได้ในพ.ศ.2468 ด้วยเหตุนี้ จึงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งกรรมการองคมนตรีตรวจจัดงบประมาณประกอบด้วยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์ เป็นประธาน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ และเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพเป็นกรรมการเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.2466 มีหน้าที่กำหนดมาตรการภาวะขาดแคลนเงินแผ่นดินสำหรับการใช้จ่ายต่อไป แต่ก็ไม่สามารถตัดทอนงบประมาณ

<sup>48</sup> รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 23-24.

<sup>49</sup> มัทนา เกษมกล, "การเมืองและการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว" ใน การเมืองการปกครองไทยสมัยใหม่: รวมนงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสุวดี เจริญพงศ์ บรรณาธิการ, หน้า 114.

แผ่นดินให้สมดุลย์ลงได้สมตามที่กำหนดไว้งบประมาณแผ่นดินจึงยังไม่มี ความสมดุลกันจนสิ้น รัชกาล<sup>50</sup>

เมื่อสิ้นรัชกาลที่ 6 ต่อเนื่องมาถึงสมัยรัชกาลที่ 7 สภาพเศรษฐกิจก็ได้ตกต่ำลงอย่าง ต่อเนื่อง เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นเวลา เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก อันมีสาเหตุสืบเนื่องมาจาก การผลิตสินค้าสำเร็จรูปและพืชผลต่างๆมีมากจนไม่มีผู้ต้องการ ประกอบกับได้มีการเก็งกำไรซื้อ ขายไปหุ้นเกินกว่าราคาที่แท้จริงอย่างมากภายในสหรัฐอเมริกา การค้าขายระหว่างประเทศก็ผิด เคื่องมีหลายประเทศ ทั้งยุโรปและสหรัฐอเมริกาตั้งกำแพงภาษีโดยเก็บภาษีสำหรับสินค้าที่มาจาก ต่างประเทศในอัตราสูง อังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่มีการค้าเสรีอยู่ในเวลานั้น จึงขายสินค้าของตนให้ แก่ประเทศอื่นไม่ได้คล่องและมีปริมาณมากเหมือนแต่ก่อน มีหน้าข้าประเทศอื่นยังได้ทุ่มเทสินค้า ของตนไปขายให้ด้วยราคาถูก จึงทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากแก่โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งผลิต สินค้าออกมาแล้วขายไม่ได้ เพราะมีราคาสูงกว่าสินค้าอย่างเดียวกันที่มาจากต่างประเทศ เมื่อโรง งานอุตสาหกรรมอังกฤษจำหน่ายสินค้าไม่ได้ ก็จำเป็นต้องลดหรือปิดกิจการ เป็นเหตุให้มีกรรมกร ไร้งานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนนับล้าน ซึ่งยื่นเข้าแถวรับเงินเลี้ยงชีพเพียงเล็กน้อยจากรัฐบาลในฐานะ เป็นกรรมกรว่างงาน ประเทศที่เคยฝากเงินไว้ในธนาคารอังกฤษก็ไม่ไว้วางใจในฐานะการเงินของ ประเทศจึงได้ถอนเป็นทองคำออกไป อังกฤษยอมให้ถอนเงินจากธนาคารเป็นทองคำไปได้ เพราะ ใช้มาตรฐานทองคำ (Gold Standard) และกระทบกระเทือนค่าของเงินปอนด์ อังกฤษจึงต้องกู้เงิน จากสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสเพื่อรักษาค่าเงินปอนด์ตามราคาทองคำไว้ แต่ประสบความล้มเหลว ธนาคารต่างประเทศยังคงถอนทองคำออกจากประเทศอังกฤษโดยไม่หยุดยั้ง มีอยู่วิธีเดียวที่ อังกฤษจะแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเงินได้ก็คือยกเลิกมาตรฐานทองคำ และยอมให้เงินปอนด์ สเตอริงมีค่าลดลง ซึ่งจะทำให้สินค้าอังกฤษที่ส่งไปขาย ณ ต่างประเทศมีราคาลดลงและคงจะ ขายได้ปริมาณที่เพิ่มขึ้น ในเดือนกันยายน พ.ศ.2474 รัฐบาลรวมพรรคแห่งชาติของนายแรมเซย์ แมค โดแนลด์นายกรัฐมนตรีจึงประกาศผลเงินปอนด์ออกจากมาตรฐานทองคำ เป็นผลทำให้บรรดา อาณาจักรและอาณานิคมของอังกฤษซึ่งอยู่ในระบบมาตรฐานทองคำต่างก็ผลออกตามอังกฤษ เงินปอนด์สเตอร์ลิง มีค่าลดลงราวหนึ่งในสาม คือเงิน 1 ปอนด์สเตอร์ลิง ซึ่งเคยแลกได้เงิน 4.86 ดอลลาร์อเมริกัน ลดลงมาเหลือเพียง 3.49 ดอลลาร์อเมริกันในเวลาเดียวกัน

อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทยไม่ได้ดำเนินนโยบายการเงินโดยผลเงินบาทออกจาก มาตรฐานทองคำ แม้ว่าจะได้ผูกค่าของเงินบาทไว้กับเงินปอนด์อังกฤษ เป็นเหตุทำให้เงินบาทมี ราคาแพงขึ้นประมาณ 8-9 บาทต่อหนึ่งปอนด์สเตอร์ลิง ประเทศไทยทำการค้าขายส่วนใหญ่กับ

<sup>50</sup> รอง ศยมานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 25.

ประเทศและอาณานิคมอังกฤษ เช่น มลายู สิงคโปร์ และฮ่องกง ตลอดจนกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบเงินตราสกุลสเตอร์ลิง เมื่อเงินบาทมีค่าแพงขึ้น ย่อมทำให้สินค้าออกมีราคาแพงขึ้น ประเทศและอาณานิคมดังกล่าวนี้จึงเปลี่ยนไปซื้อสินค้าอย่างเดียวกันจากแหล่งอื่น ที่อาศัยเงินปอนด์สเตอร์ลิงเป็นหลักเงินตราของตนแทน ทั้งนี้ย่อมกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของไทย ในเวลาเดียวกัน ประเทศไทยและอาณานิคมอังกฤษประสบผลร้ายจากเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ไม่มีเงินที่จะซื้อสินค้าหลักของไทย เช่น ข้าว ไม้สักและดีบุก เมื่อสินค้าส่วนใหญ่ขายไม่ออก ก็ย่อมมีราคาลดลง เช่น ข้าวมีราคาหาลดลง 7.3 บาท ใน พ.ศ.2472 และลดลงเหลือ 3.5 บาท ใน พ.ศ.2474 รายได้แผ่นดินก็พลอยลดลงด้วย อันเนื่องการประเมินฐานะเศรษฐกิจในเวลานั้นอาศัยการค้าข้าวเป็นหลักถ้าในปีใดจำหน่ายข้าวได้ดีในตลาดต่างประเทศ เศรษฐกิจก็รุ่งเรือง ตรงกันข้าม ถ้าการจำหน่ายข้าวทรุดลง รายได้แผ่นดินจากข้าวก็พลอยทรุดไปด้วย<sup>51</sup>

ผลแห่งภาวะแห่งการขาดรายได้ของประเทศไทยดังกล่าว ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต้องทรงดำเนินนโยบายการลดรายจ่ายโดยทรงทำการปลดข้าราชการและยุบกระทรวงต่างๆ ที่เห็นว่าไม่จำเป็น แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนรายได้และสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำได้ สภาพความตกต่ำทางเศรษฐกิจเช่นนี้เองที่ทำให้ บรรดาข้าราชการและประชาชนอยู่ในภาวะอันขัดสน ส่งผลให้เกิดความไม่พอใจในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้นมาได้

นอกจากนั้น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถานการณ์ภายในประเทศได้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองของผู้มีการศึกษาในเมืองหลวง การเฟื่องฟูของสื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ที่เริ่มขยายตัวมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 และรุกไปกว้างขวางยิ่งขึ้นในรัชสมัยของพระองค์

ประมาณกันว่าในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2469 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 มีหนังสือพิมพ์รายวันที่พิมพ์ในสยามถึง 35 ฉบับ และมีวารสารประมาณ 130 กว่าฉบับ การเติบโตของสื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการแพร่ความคิดในหมู่ผู้มีการศึกษา และเมื่อสมาชิกคณะราษฎรคนสำคัญๆ เช่น นายปรีดี พนมยงค์ กลับมาจากยุโรปการตื่นตัวในระบอบ

<sup>51</sup> รอง ศยมานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 27-28.



ประชาธิปไตยจึงแผ่ขยายไปในวงกว้าง<sup>52</sup> สภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำตลอดจนความไม่พอใจในการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 ต่อมา

#### 4.4 ที่มาของอำนาจอธิปไตยและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475

##### 4.4.1 พระราชดำริเกี่ยวกับปัญหาประชาธิปไตยของรัชกาลที่ 7

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 มีหลักฐานสำคัญชิ้นหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงพระราชดำริเกี่ยวกับเรื่องประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เอกสารดังกล่าว ได้แก่ เอกสารเรื่อง Democracy in Siam ซึ่งสันนิษฐานว่าจะเป็นการเขียนด้วยพระองค์เองโดยพระราชบัณฑิตดังกล่าวมีข้อความ ดังนี้

“ได้มีการถกเถียงกันมาเป็นเวลานานพอควรในหมู่ผู้มีการศึกษาว่า ประชาธิปไตยนั้น เป็นรูปการปกครองที่เหมาะสมกับประเทศสยามหรือไม่ แม้แต่ในปัจจุบันก็ยังเป็นที่พูดกันทั่วไปในหมู่ผู้ที่พอจะมีการศึกษาบ้าง บางคนถึงกับแสดงความเห็นออกมาทางหน้าหนังสือพิมพ์ ความเห็นพ้องต้องกันโดยทั่วไปมีอยู่ว่า ในขณะนี้ สยามยังไม่พร้อมที่จะมีการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่อาจจะต้องนำมาใช้ในอนาคตอันไกล บางคนยืนยันว่าระบอบรัฐสภานั้นไม่มีทางที่จะเหมาะสมกับคนไทยเลย โดยให้เหตุผลว่า ระบอบนั้นใช้ได้แต่เฉพาะประเทศเองไกลแขกชอนเท่านั้น

ไม่เป็นที่สงสัยเลยว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น จำเป็นที่จะต้องมีระดับการพัฒนาในหมู่คนในประเทศสูงจริงๆ จึงจะมีผลสำเร็จที่แท้จริง และก็เป็นไปได้ที่ว่าจะต้องมีคุณสมบัติทางเชื้อชาติบางประการ(ซึ่งพวกเองไกลแขกชอนมีอยู่มาก) สถาบันประชาธิปไตยจึงจะมีประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง และจะเป็นประชาธิปไตยจริงๆ ไม่ใช่แต่เพียงรูปแบบ แต่เป็นในทางความเป็นจริงด้วย ประชาธิปไตยมากมายที่เป็นประชาธิปไตยเพียงรูปแบบ

ข้าพเจ้ามีความโน้มเอียงที่จะคิดว่า ประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น ยากที่จะเกิดขึ้นเป็นผลสำเร็จได้ในสยาม มันอาจจะเป็นภัยอันตรายต่อผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชนด้วยซ้ำไป เราสามารถจะวาดภาพได้ทันทีว่าระบอบการปกครองแบบรัฐสภาจะเป็นอย่างไรในสยาม และไม่มี

<sup>52</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “การเคลื่อนไหวทางการเมืองการปกครองประชาธิปไตยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475” ใน การเมืองการปกครองไทยสมัยใหม่: รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสุวดี เจริญพงศ์ บรรณาธิการ, หน้า 219.

ความจำเป็นที่จะต้องพูดในรายละเอียดเลย ข้าพเจ้าเพียงแต่จะกล่าวถึงข้อเท็จจริงข้อเดียวนั้นคือ รัฐสภาจะต้องถูกครอบงำโดยพรรคคนจีน เราอาจจะกัดกันไม่ให้ชาวจีนมีสิทธิทางการเมือง แต่พวกเขาก็ยังคงจะมีอิทธิพลอยู่ดี เพราะพวกเขามีเงิน

พรรคการเมืองพรรคใดก็ตามที่ไม่พึ่งเงินทุนจากชาวจีน คงมีความสำเร็จไปไม่ได้เมื่อเป็นเช่นนี้การเมืองไทยก็จะต้องถูกอิทธิพลครอบงำและถูกบงการโดยพ่อค้าจีน นี่เป็นผลสุดท้ายที่มีทางเป็นไปได้มาก เราอาจหาข้อโต้แย้งได้มากมายที่สนับสนุนความคิดที่ว่าสยามไม่ควรมีระบอบการปกครองแบบรัฐสภา เมื่อเป็นเช่นนี้ เราอาจถามว่า “แล้วเหตุใดเล่าจึงมาคิดถึงประชาธิปไตยกัน” คำตอบก็คือ เราจะต้องคำนึงว่า คนส่วนใหญ่ไม่คิดโดยมีเหตุผล แต่คิดโดยใช้อารมณ์

นี่เป็นความจริงโดยเฉพาะอย่างกับฝูงชน อาจจะมีเวลาหนึ่งซึ่งคนไทยจะให้อำนาจต้อนรับรัฐสภาด้วยความยินดี (แต่ในขณะนี้ยังไม่มีสัญญาณเช่นนั้นในกรุงเทพฯหรือ?) มันคงจะไม่มีประโยชน์ที่จะอธิบาย แม้ด้วยเหตุผลที่ดีที่สุดว่า ระบอบรัฐสภานั้นไม่เหมาะสมกับอุปนิสัยใจคอของคนไทยพวกเขาจะต้องตะโกนดังขึ้นอย่างแน่นนอนว่า พวกเขา กำลังถูกกดขี่โดยชนชั้นปกครอง ทหารราชย์และก็อาจจะมี ความยุ่งยากเดือดร้อน (ในปัจจุบันข้าพเจ้าไม่เชื่อว่าจะมีคนไทยคนหนึ่งคนใดที่จะสละชีวิตเพื่อความมั่นคงทางการเมือง)

บางทีประเทศบางประเทศได้นำประชาธิปไตยมาใช้ด้วยความยำเป็นเท่านั้นเองโดยที่รู้อยู่เต็มอกว่า มันไม่เหมาะสมกับลักษณะนิสัยของประชาชน นั่นคือคำอธิบายว่าเหตุใดจึงมีหลายประเทศที่เล่นกับการมีรัฐสภา ข้าพเจ้ารู้สึกว่ไฟนี้เราจะต้อง เล่น เกมแบบนี้ในสยามในเวลาหนึ่ง ด้วยข้อพิจารณาเหล่านี้เองที่ทำให้ข้าพเจ้ากำลังคิดที่จะทำการปฏิรูปบางอย่าง

ข้าพเจ้ารู้สึกว่ ถ้ามีการยอมรับกันว่า ไม่วันใดวันหนึ่งเราอาจจะต้องถูกบังคับให้มีประชาธิปไตยแบบใดแบบหนึ่งในสยาม เราจะต้องเตรียมการอย่างค่อยเป็นค่อยไปเราจะต้องเรียนรู้และเราจะต้องให้การศึกษาแก่ตัวเราเอง เราต้องเรียนรู้และทดลองเพื่อที่จะมีความคิดว่า ระบอบการปกครองแบบรัฐสภาจะเป็นไปได้ได้อย่างไรในสยาม เราต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชนที่จะมีความสำนึกทางการเมือง ที่จะตระหนักถึงผลประโยชน์ที่แท้จริง (ของพวกเขา?) เหล่านี้เพื่อที่พวกเขาจะได้ไม่ถูกชักนำไปโดยพวกนักปลุกระดมหรือ พวกที่ฝันหวานถึงพระศรีอารีย์ ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภา เราต้องสอนประชาชนว่าจะออกเสียงอย่างไร และจะเลือกผู้แทนอย่างไรที่จะมีจิตใจฝักใฝ่กับผลประโยชน์ของพวกเขาอย่างแท้จริง

การปรับปรุงสภาองคมนตรี เป็นความพยายามอย่างหนึ่งที่จะนำไปสู่ก้าวแรกของแนวความคิดเหล่านี้ จะต้องมีการพูดว่า คณะกรรมการองคมนตรีที่ปรับปรุงใหม่นี้ไม่ได้เป็นตัวแทนของ

มติมหาชนโดยส่วนรวม และองค์ประกอบก็ไม่ใช่ตัวแทนของผลประโยชน์ของประชาชนนั้นก็เป็นความจริงอย่างแน่นอน สถานีที่ต้องการที่จะเป็นการทดลองและได้ประสบการณ์ที่มีคุณประโยชน์ สถานีนี้อาจสะท้อนมติมหาชนบางอย่างก็ได้ และข้าพเจ้าไม่เชื่อมั่นว่าจะไร้ประโยชน์เสียทีเดียว

แต่อย่างไรก็ตาม ก็คาดได้ว่า การจัดตั้งสถานี คงจะไม่เป็นที่พอใจของทุกๆ คนและคงจะต้องถูกวิพากษ์วิจารณ์ไปต่างๆ นานา (ข้าพเจ้าไม่เชื่อว่าจะเป็นไปได้ที่จะทำอะไรโดยไม่ถูกวิจารณ์แบบเพื่อทำลายโดยคนส่วนหนึ่งในสยาม)

ขั้นต่อไปในการศึกษาที่จะก้าวไปสู่ประชาธิปไตย จะเป็นการจัดการปกครองเทศบาล นี่จะเป็นวิธีการสอนประชาชนว่าจะออกเสียงอย่างไร และการทดลองนี้จะเป็นสิ่งที่มีประโยชน์และได้เรียนรู้ จะเป็นการดีอย่างแน่นอน สำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่น ก่อนที่พวกเขาพยายามจะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงจังว่า ถ้าการปฏิรูปเหล่านี้ได้เริ่มใช้ทีละเล็กทีละน้อย ค่อยเป็นค่อยไปเช่นวิธีนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยก็สามารถจะถูกนำมาใช้ได้โดยไม่มีผลเสียมากนัก แต่กระบวนการนี้จะต้องค่อยเป็นค่อยไป และมีการกระทำอย่างระมัดระวัง ถ้าการทดลองนี้ล้มเหลวในทุกขั้นตอน เมื่อนั้นจึงจะเป็นไปได้ที่จะชักจูงให้ประชาชนเชื่อว่า ประชาธิปไตยเป็นไปได้สำหรับสยาม อันตรายอยู่ที่ความไม่อดทน

คำถามอีกข้อหนึ่ง ซึ่งอยู่ในจิตใจของผู้ที่มีความคิดในสยาม ได้แก่ ภัยของอำนาจเด็ดขาดที่ไม่มีขอบเขตจำกัดของพระมหากษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่นเดียวกับประชาธิปไตยอาจกลายเป็นภัยได้ ไม่ว่าเวลาใด เพราะหลักการทั้ง 2 ต่างขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ของธรรมชาติมนุษย์ ซึ่งเป็นสิ่งที่เปาะเหลื่อเกินที่จะอาศัยพึ่งได้ ประชาธิปไตยที่มีเหตุผลขึ้นอยู่กับการมีเหตุผลของประชาชน (และสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีคุณธรรม ขึ้นอยู่กับ คุณสมบัติของพระมหากษัตริย์มันเป็นความจริงที่น่าเสียดายว่าราชวงศ์ทุกราชวงศ์ ไม่ว่าจะเป็รื่องปราดสักปานใด ไฉนไม่ช้าไม่นาน ก็ต้องเสื่อม และภัยจากการที่มีกษัตริย์ที่ไม่ดี ในวันใดวันหนึ่ง ก็เกือบจะเป็นความแน่นอนประการหนึ่ง ข้าพเจ้าเชื่อว่าวิธีการทุกอย่างที่มีมากก็มีข้อบกพร่องบางประการ วิธีการเลือกพระมหากษัตริย์ดูออกจะเป็นหลักการที่มีเหตุผล แม้กระนั้นก็ยังก่อให้เกิดพระราชภัยที่ชั่วร้ายที่สุดได้เช่นซีซาร์ของโรมบางคน)

ทางเลือกที่ใช้กัน ก็คือ การเสี่ยงเอาว่าการมีกษัตริย์ที่ไม่ดีแล้วก็สร้างสถาบันบางอย่างเพื่อควบคุมกษัตริย์องค์นั้นวิธีการนี้ก็ล้มเหลวอยู่เนืองๆ เช่น ในกรณีพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ของอังกฤษ แต่โดยส่วนรวมแล้วก็ดูเป็นผลสำเร็จไม่น้อยทีเดียว

ข้าพเจ้ามีความปรารถนาอย่างยิ่งที่จะจัดตั้งสถาบันบางอย่างซึ่งทำหน้าที่ควบคุมพฤติกรรมที่ไม่เป็นธรรม และที่ไม่ฉลาดของกษัตริย์ในสยาม (ข้าพเจ้าคิดว่าคงไม่มีใครที่จะต้องการควบคุมการกระทำที่ดี ของเขา?) ข้าพเจ้ารู้สึกว่าคุณ ถ้าข้าพเจ้าทำสำเร็จ ในการค่อยๆ สร้างบางอย่างที่เป็นประโยชน์ ข้าพเจ้าจะทำงานชิ้นยิ่งใหญ่ที่รับใช้ประเทศของข้าพเจ้า และราชวงศ์

ปัญหาก็คือ สถาบันอะไรที่เราจะจัดขึ้นในเวลานี้ โดยยอมรับว่าระบบรัฐสภายังเป็นไปไม่ได้ ในขณะนี้?

บางทีคณะกรรมการชุดใหม่ของสภาองคมนตรี อาจจะใช้ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์นี้ได้บ้างเล็กน้อย ? นี่เป็นเหตุผลที่ทำให้ข้าพเจ้าคิดว่าความเห็นของหม่อมเจ้าสิทธิพร น่าสนใจอยู่ อย่างไรก็ตาม ข้าพเจ้าอยากจะแนะนำให้มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย การมีบทบัญญัติเพิ่มเติม หรือ ทำมาตรา 13 ว่า “ถ้าสมาชิก 15 คนของกรรมการองคมนตรี มีคำขอเป็นลายลักษณ์อักษรเสนอต่อสภานายก ขอให้สภานายกทูลเกล้าถวายต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า มีข้อความสำคัญเกี่ยวกับสวัสดิภาพแห่งบ้านเมืองและประชาชน อันควรจะได้ประชุมปรึกษาถวายความเห็นให้ปรึกษากันได้ “ เป็นที่เข้าใจว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อาจให้พระบรมราชานุญาตที่จะประชุมปรึกษาหรือไม่ก็ได้ที่จะประชุมปรึกษากันไป ในเวลาใดก็ตาม ข้าพเจ้าเชื่อว่า จะสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งต่อผู้ที่อยู่ในอำนาจที่จะทำการอย่างใดโดยพลละกำลัง หรือตรงข้ามกับผลประโยชน์ของชาติ ใครก็ตามที่อยู่ในอำนาจคงจะไม่ลังเลเลยที่จะปฏิเสธข้อเรียกร้องเช่นนี้ เว้นเสียแต่ว่าเขาจะมีเหตุผลที่ดีมากจริงๆ เท่านั้น แน่ละ คนที่ชั่วร้ายอย่างมาก อาจจะปฏิเสธข้อเสนอนี้ แต่เมื่อมีคนเช่นนั้น ก็ไม่มีสถาบันใดที่สามารถจะป้องกันไม่ให้เขากระทำการที่ชั่วร้ายได้ไม่มีแม้แต่สภา (เช่น พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1) และสิ่งเดียวที่จะต้องทำก็คือ ตัดหัวเขาทิ้งเสีย”<sup>53</sup>

จากพระราชบันทึกดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า พระองค์ทรงเห็นถึงผลเสียของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีบุคคลเพียงคนเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุด ดังที่พระองค์ได้กล่าวไว้ว่า “ การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้นอยู่กับคุณ สมบัติของ

<sup>53</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “การเคลื่อนไหวทางการความคิดประชาธิปไตยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475” ใน การเมืองการปกครองไทยสมัยใหม่: รวบรวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสุวดี เจริญพงศ์ บรรณาธิการ, หน้า 245-260.

พระมหากษัตริย์มันเป็นความจริงที่น่าเสียดายว่าราชวงศ์ทุกราชวงศ์ ไม่ว่าจะเบร็องปราดลัก ปานโต ในไม่ช้าไม่นานก็ต้องเสื่อมและภัยจากการที่มีพระมหากษัตริย์ที่ไม่ดี ในวันใดวันหนึ่งก็เกือบจะเป็นความแน่นอนประการหนึ่ง " ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระองค์ได้ทรงตระหนักถึงการใช้อำนาจสูงสุดโดยบุคคลเพียงคนเดียวเพราะการใช้อำนาจโดยบุคคลเพียงคนเดียวย่อมขึ้นอยู่กับการควบคุม ส่วนตัวของบุคคลนั้นเป็นหลัก และตามประวัติศาสตร์ก็แสดงให้เห็นอยู่แล้วว่า All Power Corrupt Absolute Power Corrupt Absolutely

เมื่อเป็นเช่นนี้ พระองค์จึงมีพระราชประสงค์ที่จะกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งการควบคุมการใช้อำนาจโดยบุคคลเพียงคนเดียวของพระองค์ก็ได้แก่ การเปลี่ยนเป็นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในส่วนนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงก้าวไปไกลกว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และน่าจะเป็นเพราะสภาพการณ์ในรัชสมัยของพระองค์ได้กำหนดให้พระองค์ต้องคิดหาทางแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้น สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ พระองค์ไม่เคยแสดงความเห็นในทำนองที่ว่า ผู้ที่ต้องการประชาธิปไตยเป็นคนเห็นแก่ตัว มีความอิจฉาริษยาหรืออยากได้อำนาจ แต่ทรงเห็นว่า ความไม่มีเหตุผล และความใจร้อน จะเป็นสาเหตุสำคัญที่จะยับยั้งความต้องการเป็นประชาธิปไตย ในหมู่ผู้มีการศึกษาไม่ได้ ซึ่งในกาลต่อมาก็สมจริงตามนี้ ดังนั้น ข้อความในพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีถึงพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ว่า "ถ้าฉันได้มีโอกาสให้รัฐธรรมนูญตามโอกาส และตามใจฉันเอง"จึงน่าจะ หมายถึง การค่อยๆ ดำเนินการปูพื้นฐาน และเตรียมการสร้างสถาบันทางการเมืองดังที่ทรงบันทึกไว้<sup>54</sup>

จากพระราชดำริดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระองค์ทรงเกิดแนวคิดทางกฎหมาย (idee de droit) ที่ต้องการจัดระเบียบสังคมใหม่ โดยการเปลี่ยนกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยแทนรัฐโดยบุคคลเพียงคนเดียว อันเป็นระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้เป็นการใช้อำนาจสูงสุดโดยประชาชน ซึ่งจะทำให้เกิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และแนวคิดทางกฎหมายของพระองค์ในเรื่องดังกล่าวก็ได้เกิดขึ้นจริง แต่เกิดขึ้นในบริบททางสังคมที่พระองค์ยังเห็นว่าไม่พร้อม

4.4.2 การพระราชทานรัฐธรรมนูญของรัชกาลที่ 7 สมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 : พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์การทางการเมืองสูงสุด

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 262.

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในพ.ศ.2475 ได้เกิดขึ้นในวันที่ 24 มิถุนายน โดยข้าราชการทหารและพลเรือนระดับกลางจำนวน 102 นาย ในนามของ"คณะราษฎร" การดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎรมีวิธีการดำเนินการโดยการจับกุมเจ้านายและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งประกอบด้วย สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต (ประธานอภิรัฐมนตรีสภาและเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครในช่วงเวลานั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯเสด็จแปรพระราชฐานไปยังพระราชวังไกลกังวล หัวหิน) สมเด็จพระยาตมจายราชานุภาพ (อภิรัฐมนตรี) สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต (อภิรัฐมนตรี) นายพลโทพระยาสิทธิราชเดโชชัย (เสนาธิการทหารบก) นายพลตรี พระยาเฉลิมอากาศ (เจ้ากรมอากาศยาน)นายพลตำรวจโท พระยาอธิกรณ์ประกาศ (อธิบดีกรมตำรวจ) เป็นต้น ไว้เป็นตัวประกันและได้ให้บรรดาทหารบก ทหารเรือตลอดจนนักเรียนนายร้อย จปร. ซึ่งมีประมาณ 2 พันคน มารวมตัวกัน ณ บริเวณลานหน้าพระที่นั่งอนันตสมาคม โดยออกอุบายว่าจะให้มาดูการฝึกซ้อมทางทหาร

เมื่อบรรดาทหารมารวมตัวกันแล้ว นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา หัวหน้าคณะราษฎร ได้ออกประกาศคณะราษฎร ฉบับที่ 1 สรุปความว่า ได้ยึดอำนาจของพระมหากษัตริย์และประสงค์ที่จะจัดการปกครองโดยมีสภา โดยให้พระมหากษัตริย์ดำรงตำแหน่งต่อไปแต่ให้อยู่ภายใต้กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน

ความสำเร็จของคณะราษฎรนี้อยู่ที่การปฏิบัติการอย่างรวดเร็ว ภายในระยะเวลาเพียงไม่กี่ชั่วโมง คณะราษฎรก็กุมสถานการณ์ในกรุงเทพฯ ไปได้หมด นายพันเอก พระยาพหลฯ นายพันเอก พระยาทรงสุรเดช และนายพันเอก พระยาฤทธิอัคเนย์ ตั้งตนขึ้นเป็น "คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร" ดำเนินการให้กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ซึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการรักษาพระนครอยู่แต่เดิม ต้องทรงออกประกาศให้ ทหาร ข้าราชการและราษฎรทั้งหลาย จงช่วยกันรักษาความสงบอย่าให้เสียเลือดเนื้อของคนไทยด้วยกันโดยไม่จำเป็น และจากการที่ทรงให้"การรับรอง" คณะราษฎรนี้ พระยาพหลฯก็สามารถสั่งให้ข้าราชการทุกกระทรวงทบวงกรมให้มาปฏิบัติราชการตามเคยผู้ใดละทิ้งหน้าที่จะต้องมีความผิด พร้อมกันนี้พระยาพหลฯก็ได้ประกาศเซ็นเซอร์หนังสือพิมพ์เป็นการชั่วคราว "เจ้าของและหนังสือพิมพ์ทุกฉบับ... จะต้องนำต้นเรื่องมาให้ผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร...ก่อนที่จะพิมพ์" ผู้ใด "ขัดขึ้น ผู้รักษาพระนครจะใช้อำนาจที่มีอยู่ปิดและยึดโรงพิมพ์ทันที"

ในตอนบ่ายเวลา 16.00 น. ของวันเดียวกันนั้น คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารก็ได้เชิญเสนาบดีและปลัดทูลฉลองของทุกกระทรวงมาประชุม เพื่อชี้แจงเรื่องการยึดอำนาจของคณะราษฎร เรื่องการจับ (เชิญ) องค์และตัวประกัน เรื่องการเสนอให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯทรง

ยอมรับที่จะเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และที่สำคัญก็คือให้กระทรวงการต่างประเทศ  
 แจ่งต่อบรรดาสถานทูตต่างๆ ในกรุงเทพฯ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจในสถานการณ์ทางการเมือง  
 ภายในของประเทศไทยและป้องกันการแทรกแซงจากต่างประเทศ

ในวันเดียวกันนั้น คณะราษฎรก็ได้ส่ง น.ต.หลวงศุภชลาศัย (หนึ่งใน 102 นายของ  
 คณะราษฎร) ไปกับเรือรบหลวงสุโขทัย พร้อมกับหนังสือกราบบังคมทูลที่หนักแน่นว่า “ได้เชิญ  
 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ มีสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิต เป็นต้นไว้  
 เป็นประกัน ถ้าคณะราษฎรนี้ถูกทำร้ายด้วยประการใดๆ ก็จะต้องทำร้ายเจ้านายที่คุมไว้เป็นการ  
 ตอบแทน” และยื่นข้อเสนอให้ “ทรงเป็นกษัตริย์ต่อไป โดยอยู่ใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน  
 ซึ่งคณะราษฎรได้สร้างขึ้น...” หากทรง “ตอบปฏิเสธก็ดีหรือไม่ตอบภายใน 1 ชั่วโมงพิกัด นับแต่ได้  
 รับหนังสือนี้ก็ดี คณะราษฎรก็จะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน โดยเลือกเจ้านาย  
 พระองค์อื่นที่เห็นสมควรขึ้นเป็นกษัตริย์

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงประชุมพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการชั้น  
 ผู้ใหญ่เท่าที่มีอยู่ที่หัวหินในขณะนั้น โดยที่ประชุมได้อภิปรายถึงทางเลือกต่างๆ ตั้งแต่ให้หนีลงใต้ไป  
 ทางหาดใหญ่และมลายู เพื่อใช้เวลาในการเจรจาทอรองกับคณะราษฎร หรือไม่ก็ลุกขึ้นสู้เนื่องจาก  
 ทหารในหัวเมืองส่วนใหญ่ยังคงน่าจะจงรักภักดีอยู่ แต่ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ก็ทรงตัด  
 สิ้นพระทัยยินยอมตามข้อเสนอของคณะราษฎร โดยทรงมีพระราชหัตถเลขาตอบในวันเสาร์ที่ 25  
 มิถุนายน ว่าการที่ “คณะทหารมีความปรารถนาจะเชิญให้ข้าพเจ้ากลับพระนครเป็นกษัตริย์อยู่ใต้  
 พระธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ข้าพเจ้าเห็นแก่ความเรียบร้อยของอาณาประชาราษฎร์ ไม่อยาก  
 ให้เสียเลือดเนื้อ” และเนื่องจากพระองค์เอง “ได้คิดอยู่แล้วว่า จะเปลี่ยนแปลงทำนองนี้” และที่สำคัญ  
 คือหากพระองค์ “จะไม่ยอมรับเป็นตัวเชิด นานาประเทศคงจะไม่รับรองรัฐบาลใหม่”<sup>55</sup>

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ยอมรับที่จะทรงเป็น  
 พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 พระองค์ก็ได้ทรงลง  
 พระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ  
 ฉบับแรกของประเทศไทย

<sup>55</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2475 การปฏิวัติสยาม (กรุงเทพฯ : โครงการตำราสังคมศาสตร์  
 และมนุษยศาสตร์, 2543) หน้า

การที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวนั้น เกิดขึ้นจากพระราชประสงค์ของพระองค์เอง ดังปรากฏจากคำปรารภของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองความว่า

“....โดยที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม..และโดยที่ทรงยอมรับตามคำขอร้องของคณะราษฎร จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ตราพระราชบัญญัติขึ้น..”

จากคำปรารภดังกล่าวได้ใช้คำว่า “คณะราษฎรได้ขอร้อง” แล้ว “พระองค์ทรงยอมรับตามคำขอร้อง” จึงทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อตราพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินขึ้นบังคับใช้ ทั้งนี้ก็เนื่องจากพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตย โดยบุคคลเพียงคนเดียวอยู่แล้ว ประกอบกับหากพระองค์ไม่ทรงยินยอมที่จะลงพระปรมาภิไธย ก็อาจทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นมาได้เพราะอาจเกิดการต่อสู้กันระหว่างกองกำลังของคณะราษฎรและบรรดาทหารที่ยังคงจงรักภักดีต่อพระองค์อยู่

นอกจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯจะทรงลงพระปรมาภิไธย ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน 2475 โดยพระองค์เองแล้ว ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่มีบุคคลใดเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งการที่มีได้มีบุคคลอื่นใด รวมถึงคณะราษฎร เป็นผู้สนองพระบรมราชโองการนั้น เป็นนิติการณ์ที่บ่งชี้ว่า ในขณะนั้นพระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์อธิปัตย์ และทรงใช้พระราชอำนาจของพระองค์โดยทรงตราเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงออกมาโดยพระราชอำนาจของพระองค์เอง<sup>56</sup> นิติการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการสร้างความต่อเนื่องของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และระบอบรัฐธรรมนูญโดยพระมหากษัตริย์เองทรงสร้างความต่อเนื่องนี้ด้วยการที่ทรงจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์ในฐานะที่เป็นองค์อธิปัตย์ (Sovereign) แต่เดิมแล้วโอนไปยังราษฎร<sup>57</sup> ซึ่งสิ่งที่เป็นที่ยืนยันว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นรัฐอธิปัตย์ผู้สละอำนาจด้วยพระองค์เองได้แก่ การที่คณะราษฎรได้ออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมโดยการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ทำให้เห็นว่า คณะราษฎรไม่ใช่รัฐอธิปัตย์ เพราะหากเป็นรัฐอธิปัตย์แล้วจะออกกฎหมายมานิรโทษกรรมการกระทำผิดของตนเพราะเหตุใด

<sup>56</sup> อุดุลย์ วิเชียรเจริญ, “รอยต่างในทฤษฎีรัฐชาติไทย,” รัฐสภาสาร 39(มิถุนายน 2534) : 64.

<sup>57</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งยกกฎหมายมหาชน—เอกชน และพัฒนาการของกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 245.



เพราะตามกฎหมาย รัฐอธิปไตยจะออกกฎหมายหรือไม่ออกกฎหมายก็ได้ ไม่มีอำนาจโดยอยู่เหนือ รัฐอธิปไตยในการออกกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือรัฐอธิปไตยไม่มีทางทำผิดกฎหมายได้<sup>58</sup> ดังนั้น เมื่อการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นไปโดยไม่มีผู้ได้รับสนองพระบรมราชโองการ พระองค์จึงอยู่ในฐานะที่เป็นรัฐอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียวในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐที่สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และยังคงดำรงอยู่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวในการก่อตั้งระบบการเมืองและระบบกฎหมายใหม่ ผ่านการตรารัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐใหม่

#### 4.4.3 ผลของการพระราชทานรัฐธรรมนูญของรัชกาลที่ 7

##### 1. ก่อให้เกิดกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐใหม่: รัฐธรรมนูญ

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในพ.ศ. 2475 เมื่อย้อนขึ้นไปตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนที่พระองค์จะทรงขึ้นครองราชย์และทำการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั้น สังคมไทยหรือประเทศไทยยังไม่มีความเป็นรัฐในฐานะสถาบันเจ้าของอำนาจแทนตัวบุคคล แต่เมื่อพระองค์ทรงทำการปฏิรูปและกำหนดกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจใหม่ผ่านทางกรกำหนดตำแหน่งมกุฎราชกุมาร(Crown Prince)ให้มีผู้สืบราชสมบัติไว้เป็นที่แน่นอนแล้ว รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไทยจึงกำเนิดขึ้น หากพิจารณาในแง่นี้แล้วจะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำรงอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ที่มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด (Pouvoir constituant) สถาปนาระบบการเมืองและระบบกฎหมายใหม่ทำให้สังคมที่ปราศจากความเป็นระเบียบเรียบร้อยในทางการเมืองที่อำนาจกระจัดกระจายอยู่ที่บรรดาขุนนางต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปโดยการกำหนดสิ่งที่เป็นกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจใหม่ มีผลให้อำนาจที่เป็นของตัวบุคคลสิ้นสุดไปกลายเป็นของสถาบันเรียกว่ารัฐโดยพระองค์เองทรงเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากการก่อตั้งและเป็นเพียงผู้เดียวที่เป็นรัฐอธิปไตยใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ หลังจากนั้นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์สยามก็ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ก็ทรงเป็นรัฐอธิปไตยผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐแต่เพียงผู้เดียว ครั้นเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เหตุที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้พระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญโดยไม่มี การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า คณะราษฎรไม่ใช่รัฐอธิปไตยจึงต้องการให้รัฐอธิปไตยที่แท้จริงเป็นผู้สละอำนาจด้วย

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 235.

พระองค์เอง และการลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยไม่มีผู้รับสนองพระบรมราชโองการถือได้ว่าพระองค์ทรงเป็นผู้อำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองสูงสุด โดยการกำหนดสถานะภาพของผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐใหม่ ว่าบุคคลใดจะเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ และผลของการก่อตั้งองค์การทางการเมืองสูงสุดหรือการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ทำให้กฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐเปลี่ยนจากเดิมคือกฎเกณฑ์เย็บบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามแม้จะมีการเปลี่ยนกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่การใช้ตำแหน่งในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐใหม่จากกฎเกณฑ์เย็บบาลมาเป็นรัฐธรรมนูญอันก่อให้เกิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแล้ว ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวมาตรา 4 ยังกำหนดให้การสืบราชสมบัติเป็นไปตามกฎเกณฑ์เย็บบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์เหมือนในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ใด ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎเกณฑ์เย็บบาลนี้ดำรงอยู่ในฐานะที่เทียบเท่ารัฐธรรมนูญและถือเป็นกฎเกณฑ์อีกอย่างหนึ่งในการเข้าสู่การใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐร่วมกับรัฐธรรมนูญ

## 2. รัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยแทนรัฐ:พระมหากษัตริย์ร่วมกับประชาชน

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นรัฐาธิปัตย์แต่เพียงผู้เดียวในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ เมื่อพระองค์ทรงสละอำนาจอธิปไตยผ่านทาง การตรารัฐธรรมนูญขึ้น ฐานะของความเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐเพียงผู้เดียวก็สิ้นสุดลง การที่พระมหากษัตริย์ถูกจำกัดพระราชอำนาจลงให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ โดยทั่วไปแล้วจะเป็นที่เข้าใจและยอมรับกันว่าพระมหากษัตริย์จะมีพระราชอำนาจจำกัดเท่าที่รัฐธรรมนูญให้ไว้เท่านั้น ซึ่งเรียกการปกครองระบอบนี้ว่า พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional monarchy)<sup>59</sup> เมื่อพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจจำกัดลงจากเดิมที่เคยมีมาในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ถือว่าพระองค์ทรงเป็นรัฐาธิปัตย์แต่เพียงผู้เดียวในการใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดแทนรัฐ ดังนั้นโดยหลักการแล้วพระองค์ก็จะไม่ทรงอยู่ในฐานะรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป อะไรเป็นที่สงสัยต้องถือว่าเป็นอำนาจของสภานิติบัญญัติ อันมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนซึ่งถือเป็นหลักการของ

<sup>59</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพฯ :มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 47.

ประชาธิปไตยในระบบผู้แทนซึ่งเป็นระบบการปกครองชนิดหนึ่งที่ ประชาชนทั้งหมดมิได้มาร่วม ประชุมปรึกษาหารือและตัดสินใจด้วยตนเองแต่มอบให้ผู้แทนดำเนินการแทน การปกครองใน รูปแบบนี้จึงมีพื้นฐานทางความคิดว่า อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจปกครองนั้น มาจากประชาชนในลักษณะที่ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้ด้วยตนเองแต่มอบให้บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งอยู่ในฐานะเป็นองค์ กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทน บุคคลที่ทำหน้าที่นี้ อยู่ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด<sup>60</sup> หากพิจารณาเช่นนี้แล้วก็จะทำให้เข้าใจไปได้ว่าหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐอธิปไตยผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐจะได้แก่ ประชาชนแต่เพียงผู้เดียว\* พระมหากษัตริย์จะเป็น เพียงสัญลักษณ์ที่ทรงได้รับการเคารพสักการะ แต่มิได้มีพระราชอำนาจในทางการเมืองการ ปกครอง หรือมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอีกต่อไป

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในกรณีของประเทศไทย ตามความในมาตรา 1 และ มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 ที่กำหนดว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย โดยราษฎรมอบให้พระมหากษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทน” แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็น การกำหนดกฎเกณฑ์การเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 ดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงหลักการที่พระมหากษัตริย์ผู้ทรง เป็นประมุขของปวงชนชาวไทยทรงดำรงอยู่ในฐานะที่เป็นองค์อธิปไตยโดยนิตินัย ส่งผลให้พระมหา กษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทยด้วย<sup>61</sup> การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐจึงต้อง กระทำแทนโดยพระมหากษัตริย์ผ่านทางทรงพระปรมาภิไธย ไม่ว่าจะเป็นในด้านนิติบัญญัติที่ สภาผู้แทนออกกฎหมายแล้ว การที่กฎหมายจะใช้บังคับได้ก็ต้องลงพระปรมาภิไธย ในด้านการ บริหารการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีต่าง ๆ ก็ต้องให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง สำหรับด้านตุลาการ ศาลก็ต้องตัดสินคดีในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์

พระมหากษัตริย์ไทยจึงเป็นหนึ่งในรัฐอธิปไตยผู้ใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรีและทรงใช้อำนาจตุลาการ ทางศาล

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 93-94.

\* โปรดดูแนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของรุสโซ ในบทที่ 2

<sup>61</sup> อุดุลย์ วิเชียรเจริญ, “รอยต่างในทฤษฎีรัฐาธิปไตยไทย,” รัฐสภาสาร :12.

อย่างไรก็ตามพระมหากษัตริย์ผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตย ก็ไม่ทรงต้องรับผิดชอบในการใช้พระราชอำนาจนั้น เพราะการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 ได้กำหนดให้ การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนี้เป็นการลงนามกำกับการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ อันเป็นธรรมเนียมภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ซึ่งการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนี้จะส่งผลให้ผู้รับสนองพระบรมราชโองการมีความรับผิดชอบ 3 ประการคือ

1. รับผิดชอบในความถูกต้องของแบบพิธีหรือกระบวนการในเรื่องที่จะขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้นว่าผ่านแบบพิธีหรือกระบวนการมาโดยถูกต้องแล้ว
2. รับผิดชอบในข้อความในเอกสารนั้นว่าถูกต้อง
3. รับผิดชอบในสาระของข้อความนั้น ซึ่งแสดงถึงการถวายนำเสนอและยินยอมว่าจะปฏิบัติอย่างไรในการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>62</sup> และเมื่อไม่ทรงต้องรับผิดชอบต่อการใช้พระราชอำนาจเนื่องจากต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการแล้ว ในรัฐธรรมนูญจึงมีการกำหนดให้พระมหากษัตริย์ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยดำรงอยู่ในพระราชสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ตามหลัก "the king can do no wrong" ในส่วนของการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐของประชาชนอันเป็นหลักการของประชาธิปไตยนั้นจะแสดงออกผ่านทางกรณีสิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้าไปใช้อำนาจแทน

การที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวพ.ศ. 2475 มาตรา 11 ได้กำหนดให้ราษฎรมีสิทธิในการเลือกตั้งจากการที่ไม่เคยมีมาก่อนนั้น เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า ประชาชนเป็นรัฐาธิปัตย์ที่ใช้อำนาจอธิปไตย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักการในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 มีผลให้ทั้งพระมหากษัตริย์และประชาชนมีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกในการใช้อำนาจอธิปไตย เนื่องจากในด้านนิติบัญญัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ออกกฎหมายต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชน และเมื่อจะออกกฎหมายใช้บังคับต้องมีการลงพระปรมาภิไธยโดยพระมหากษัตริย์ ส่วนในอำนาจบริหาร บรรดาผู้ที่ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจบริหารราชการ

<sup>62</sup> วิษณุ เครืองาม และบรรศักดิ์ อุวรรณโน, "พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร" วารสารกฎหมาย 3(พฤษภาคม - สิงหาคม, 2520) : 152.

แผ่นดินก็ต้องได้รับเลือกจากราชฎากร(ผ่านทาง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)แล้วได้รับแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ในส่วนอำนาจตุลาการ ศาลก็ต้องใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์

ความสัมพันธ์ในใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐของพระมหากษัตริย์กับประชาชนที่มีส่วนสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกนี้ในทางกฎหมายจึงต้องถือว่าทั้งพระมหากษัตริย์(หลังลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญ)และประชาชนต่างเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน<sup>63</sup>

ดังนั้น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 จึงก่อให้เกิดรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐใหม่ได้แก่ พระมหากษัตริย์(หลังลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญแล้ว) กับประชาชน และรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐที่แปรเปลี่ยนไปนี้ก็ก่อให้เกิดระบอบการปกครองใหม่จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

### 3. รัฐสภา คณะกรรมการราษฎร(คณะรัฐมนตรี) ศาล : องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 ในมาตรา 1 ที่ได้กำหนดให้ อำนาจสูงสุดในการปกครอง หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของราชฎากรทั้งหลาย

แต่อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริงแล้วราชฎากรทั้งประเทศซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่อาจใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยทั่วกัน การเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดโดยราชฎากรตามความในมาตรา 1 ดังกล่าว หรือการใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชนนั้นจึงต้องกระทำผ่านผู้แทน

ด้วยเหตุนี้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 จึงกำหนดให้ราชฎากรเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งนี้ถือเป็น สัจธรรมพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 ได้มีการกำหนดหลักการให้ราชฎากรมีสิทธิในการเลือกตั้ง จากการทำไม่เคยมีมาก่อน การกำหนดให้มีและใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรนี้จึง เป็นสมมติฐานเบื้องต้นที่แสดงว่าประชาชนเป็นรัฐาธิปัตย์ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ

<sup>63</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 2, หน้า 190.

อย่างไรก็ตาม การเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน ดังกล่าว มีลักษณะเป็นเพียงรัฐาธิปัตย์โดยพฤตินัย<sup>64</sup> เพราะประชาชนไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรงแต่ต้องใช้บนพื้นฐานของสิทธิในการเลือกตั้ง และใช้ผ่านรัฐาธิปัตย์โดยนิตินัยอันได้แก่พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นประมุขของรัฐที่ทรงใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทย องค์กรต่างๆ ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี(คณะกรรมการราษฎร) และศาล ตามมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475<sup>65</sup>

โดยนัยนี้ ทั้งสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล จึงไม่ใช่รัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ แต่เป็นเพียงองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐาธิปัตย์ ซึ่งก็ได้แก่พระมหากษัตริย์กับประชาชนเท่านั้น

ความสัมพันธ์กันระหว่างรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐาธิปัตย์ เป็นไปในลักษณะที่กล่าวได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยนิตินัยในฐานะที่ต้องลงพระปรมาภิไธยในกฎหมาย การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี(กรรมการราษฎร) และศาลทั้งหลายก็ต้องตัดสินใจภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ แต่ตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงต้องรับผิดชอบทางการเมือง ตามหลัก the king can do no wrong จึงทำให้ต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และผู้ที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนี้เองที่ต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนพระมหากษัตริย์ ในส่วนของประชาชนในฐานะที่เป็นรัฐาธิปัตย์โดยพฤตินัย นั้นก็ใช้อำนาจอธิปไตย ผ่านทางสิทธิในการเลือกตั้งองค์กรไปทำหน้าที่แทนและองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน(สภาผู้แทนราษฎร) ก็จะทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนนั่นเอง

#### 4.4.4 รัฐาธิปัตย์ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

##### 1. รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังจากการยึดอำนาจโดยคณะรัฐประหาร

ประเทศไทยนับแต่เกิดกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐใหม่ ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 นั้นก็ได้เกิดปรากฏการณ์ของการยึดอำนาจโดยคณะรัฐประหารที่เป็นการยกเลิกและเปลี่ยนรัฐธรรมนูญใหม่โดยไม่ได้อาศัย

<sup>64</sup> อุดุลย์ วิเชียรเจริญ, "รอยต่างในทฤษฎีรัฐาธิปไตยไทย," รัฐสภาสาร :13.

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

กลไกทางกฎหมายที่มีอยู่แต่เป็นการยกเลิกและเปลี่ยนรัฐธรรมนูญใหม่โดยใช้กำลัง เป็นจำนวนหลายครั้งและหลังจากการยึดอำนาจโดยคณะรัฐประหารแล้ว ก็ก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญตามมาเป็นจำนวนหลายฉบับ ดังนี้

1. พ.ศ.2490 รัฐบาลซึ่งมีพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีถูกยึดอำนาจ และก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2490 เมื่อวันที่ 8 พ.ย.2490
2. พ.ศ.2494 รัฐบาลซึ่งมีจอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีถูกคณะบริหารประเทศชั่วคราวยึดอำนาจ และก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 เมื่อวันที่ 8 มี.ค.2495
3. พ.ศ.2500 รัฐบาลซึ่งมีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีถูกคณะทหารยึดอำนาจ และก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 เมื่อวันที่ 28 ม.ค.2502
4. พ.ศ.2514 รัฐบาลซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ถูกคณะปฏิวัติยึดอำนาจ และก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2515 เมื่อวันที่ 15 ธ.ค.2515
5. พ.ศ.2519 รัฐบาลซึ่งมีม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ถูกคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินยึดอำนาจ และก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2519 เมื่อวันที่ 22 ต.ค.2519
6. พ.ศ.2520 รัฐบาลซึ่งมีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ถูกคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินยึดอำนาจ และก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2520 เมื่อวันที่ 9 พ.ย.2520
7. พ.ศ.2534 รัฐบาลซึ่งมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ถูกคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติยึดอำนาจ และก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2534 เมื่อวันที่ 9 ธ.ค.2534

การกระทำการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญด้วยการใช้กำลัง โดยมีได้อาศัยกระบวนการตามกฎหมายที่มีอยู่ เป็นผลให้กฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐตามรัฐธรรมนูญเดิมอันมีพระมหากษัตริย์กับประชาชนเป็นรัฐอธิปัตย์ร่วมกันในการใช้อำนาจอธิปไตยอยู่นั้น สิ้นผลไป กฎเกณฑ์ในการเข้าสู่การเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย หรือเป็นรัฐอธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย จะเกิดขึ้นอีกก็ต่อเมื่อมีการกำหนดกฎเกณฑ์ หรือการสถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ดังนี้ ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาทางนิติศาสตร์คือ ในช่วงระหว่างที่มีการกระทำรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ใด

เป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ และเมื่อมีการสถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐใหม่นั้น ใครเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรือเป็นผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดและใครเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว

### 1.1 ผลของการกระทำรัฐประหารยึดอำนาจ : คณะรัฐประหารผู้ใช้อำนาจตามความเป็นจริง

ในทางนิติศาสตร์เป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้วว่า การกระทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน แล้วยกเลิกรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีอยู่ในขณะที่กระทำการรัฐประหาร ในแง่มุมทางนิติศาสตร์ การกระทำที่อยู่บนกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีได้เป็นไปตามกฎหมาย ถือว่าการกระทำนั้น เป็นความผิดที่ต้องห้ามและมีโทษตามกฎหมาย<sup>66</sup> และโทษตามกฎหมายที่เห็นได้ชัดเจนคือ โทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 113 ที่บัญญัติว่า "ผู้ใดใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายเพื่อล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ...ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นกบฏต้องระวางโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต"

การกระทำรัฐประหาร และยกเลิกรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะจะเป็นความผิดตามกฎหมายแต่ถ้าการกระทำนั้นสำเร็จผลสามารถยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินได้ และคณะรัฐประหารได้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองแล้ว ประเด็นที่ต้องพิจารณาในทางนิติศาสตร์ก็คือ การกระทำรัฐประหารที่เป็นความผิดนั้นจะยังเป็นความผิดต่อไปหรือไม่ และคณะรัฐประหารมีอำนาจตามกฎหมายใดในการใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ที่ปรากฏออกมาโดยการตราคำสั่งของคณะรัฐประหารซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก

ประเด็นดังกล่าวนี้ไม่อาจสรรหาคำตอบได้จากตัวบทกฎหมายใดๆที่มีอยู่ การจะอาศัยหลักกฎหมายหรือภาวศกกฎหมายที่พอเป็นคู่เคียงเพื่อหาคำตอบกระบวนการความ ในแต่ละเรื่อง ก็จะมี ความขัดแย้งกันอยู่ในตัว หรือเป็นการฝืนความจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะบทกฎหมายก็ดี หลักกฎหมายก็ดี มีขอบเขตการใช้จำกัดอยู่ภายในระบบจึงไม่อาจนำไปปรับใช้กับกรณีต่างๆ ที่สืบเนื่องจากการใช้อำนาจปฏิวัติรัฐประหารอันเป็นพฤติกรรมภายนอกกระบวน เช่น มีหลักกฎหมายอยู่ว่าอำนาจหรือสิทธิย่อมไม่บังเกิดขึ้นจากการกระทำผิด(jus ex injuria non oritur) ถ้านำเอาหลักกฎหมายข้อนี้มาปรับใช้กับการใช้กำลังยึดอำนาจปกครองแผ่นดิน ซึ่งเป็นการ

<sup>66</sup> อุดล วิเชียรเจริญ , "รอยต่างในทฤษฎีรัฐาธิปไตยของไทย," รัฐสภาสาร : 62.



กระทำความผิดตามกฎหมายขณะเมื่อลงมือกระทำการ ก็จะนำไปสู่คำตอบว่า คณะปฏิวัติรัฐประหารที่ทำการสำเร็จย่อมไม่มีอำนาจออกกฎหมาย หรือสิทธิอำนาจใดๆ ในการปกครองแผ่นดิน อันจะเป็นการฝ่าฝืนความเป็นจริงที่ปฏิเสธไม่ได้<sup>67</sup> โดยนัยนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิวัติรัฐประหารไม่ได้อยู่ภายใต้ทฤษฎีกฎหมายใดๆ เนื่องจากไม่มีบทที่ว่าด้วยทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการปฏิวัติรัฐประหารและผลทางกฎหมาย<sup>68</sup>

ดังนั้น เพื่อไม่เป็นการปฏิเสธผลของการยึดอำนาจของคณะรัฐประหารที่เกิดขึ้นจึงต้องวิเคราะห์ผลของการทำรัฐประหารตามกฎหมายที่เกิดขึ้นจริงภายในบริบทของสังคมไทย

ประเด็นแรกที่ต้องพิจารณาก็คือ เมื่อรัฐประหารสำเร็จแล้ว การกระทำรัฐประหารนั้นจะยังเป็นความผิดอีกหรือไม่

กรณีดังกล่าวหากพิจารณาภายใต้บริบททางกฎหมายที่เกิดขึ้นจริงภายในสังคมไทยแล้วจะเห็นได้ว่าภายหลังจากการทำรัฐประหารเสร็จสิ้น จะมีการตรากฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่คณะรัฐประหาร เพื่อลดล้างความผิดจากการที่ได้ก่อการล้มล้างรัฐธรรมนูญขึ้น

กฎหมายนิรโทษกรรมที่ได้ตราขึ้นเพื่อการลดล้างความผิดของคณะรัฐประหารที่ทำการยึดอำนาจและยกเลิกรัฐธรรมนูญมีดังนี้

1. พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำรัฐประหาร พ.ศ.2490
2. พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ที่ได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 กลับมาใช้ 2495
3. พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ที่กระทำการยึดอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินเมื่อวันที่ 16 ก.ย.2500 พ.ศ.2500
4. พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 17 พ.ย.2514 พ.ศ.2515
5. พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 6 ต.ค.2519 พ.ศ.2519

<sup>67</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

<sup>68</sup> Rousseau, *Contrat Social*, liv II ch. viii, อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 253.

6. พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 20 ต.ค.2520 พ.ศ.2520
7. พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 23 ก.พ.2534 พ.ศ.2534

การตรากฎหมายนิรโทษกรรมนั้นโดยพื้นฐานก็มีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดความผิด (Criminality) ออกจากการกระทำซึ่งกฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด<sup>69</sup> อย่างไรก็ตามเป็นที่สังเกตว่าภายหลังจากการกระทำรัฐประหารยึดอำนาจในการปกครองแล้ว คณะรัฐประหารจะไม่ใช่อำนาจด้วยตนเองในการตรากฎหมายนิรโทษกรรม แต่องค์กรที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายนิรโทษกรรมได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งมาใหม่ตามรัฐธรรมนูญ<sup>70</sup> ที่ได้มีการประกาศใช้หลังจากการกระทำรัฐประหารสิ้นสุดลง ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายนิรโทษกรรมต่างๆ ได้ตราออกมาในรูปพระราชบัญญัติ การตรากฎหมายนิรโทษกรรมนี้เป็นการแสดงถึงการยอมรับผลทางกฎหมายว่า การกระทำรัฐประหารเป็นความผิดจึงต้องมีการขจัดหรือลบล้างความผิดที่ได้กระทำลงไป และการขจัดความผิดนั้นได้กระทำโดยองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญซึ่งก็คือรัฐาธิปัตย์ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ (พระมหากษัตริย์กับประชาชน) ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ได้ตราขึ้นใช้บังคับใหม่นั้นเอง

ลักษณะของการที่ต้องตรากฎหมายนิรโทษกรรมในรูปของพระราชบัญญัติโดยอาศัยอำนาจของรัฐาธิปัตย์ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐตามรัฐธรรมนูญใหม่นี้ แสดงให้เห็นถึงการที่คณะรัฐประหารมิได้เป็นรัฐาธิปัตย์ผู้มีอำนาจสูงสุดตามกฎหมายในช่วงที่ทำการรัฐประหาร จึงไม่สามารถออกกฎหมายมาลบล้างความผิดของตนเองได้ และหากคณะรัฐประหารเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้มีอำนาจสูงสุดตามกฎหมายจริง ก็ต้องถือว่าความผิดฐานล้มล้างระบอบรัฐธรรมนูญเดิมนั้นถูกยกเลิกไปแล้วพร้อมๆกับระบอบรัฐธรรมนูญที่ยกเลิกนั้น<sup>71</sup> ซึ่งเมื่อไม่ถือว่าคณะรัฐประหารเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้มีอำนาจสูงสุดตามกฎหมาย จึงเป็นการจำเป็นอยู่เองที่จะต้องมีการออกกฎหมายนิรโทษกรรมจากรัฐาธิปัตย์ผู้มีอำนาจสูงสุดตามกฎหมายจริงๆอันเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญที่ได้ตราขึ้นในเวลาต่อมา

<sup>69</sup> จรัญ โฆษณานันท์, กฎหมายกับสิทธิเสรีภาพในสังคมไทย: เส้นขนานจาก 2475 ถึงปัจจุบัน (กรุงเทพฯ: กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม, 2528), หน้า 104.

<sup>70</sup> สุรพล คงลาภ, "นิรโทษกรรม: ศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขและผลทางกฎหมาย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 58.

<sup>71</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 251.

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ คณะรัฐประหารมีอำนาจตามกฎหมายใดในการใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองซึ่งปรากฏออกมาจากการใช้อำนาจในการตราคำสั่งของคณะรัฐประหาร ซึ่งจะเห็นได้ว่าในช่วงระหว่างมีการยึดอำนาจโดยคณะรัฐประหารในประเทศไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่นั้น มีการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติในรูปของประกาศหรือคำสั่งไม่ว่าจะเป็น “ประกาศของคณะปฏิวัติ” “คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” หรือ “ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” อย่างมากมายแต่ถึงกระนั้น การใช้อำนาจของคณะรัฐประหารในการออกคำสั่งต่างๆ ในลักษณะของอำนาจนิติบัญญัติไม่ได้หมายความว่า คณะรัฐประหารจะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดตามกฎหมายหรือเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เพราะเหตุว่า โดยหลักการแล้วในช่วงเวลาที่กำลังทำการเพื่อยึดอำนาจนั้นคณะรัฐประหารต้องดำเนินการเพื่อให้บ้านเมืองกลับคืนสู่ภาวะปกติให้เสร็จสิ้นโดยเร็วอันจะยังผลให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ สืบแทนรัฐบาลเดิมที่ได้ล้มเลิกไป และเพื่อขจัดอุปสรรคการต่อสู้ขัดขวางก็อาจจำเป็นต้องสั่งดำเนินการตามความจำเป็นและสมควรเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย (Necessitas non habet legem) กล่าวคือ อาจมีการใช้อำนาจในด้านบริหารเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง และถ้าจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายเพื่อการนี้ก็ควรที่จะทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น คณะรัฐประหารจึงไม่สามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายได้เป็นการทั่วไป

ดังนั้น โดยหลักเหตุผลทางนิติศาสตร์แล้ว จึงต้องถือว่าประกาศหรือคำสั่งเหล่านั้นมีสภาพบังคับเฉพาะกาลในช่วงเวลาที่ยังมีรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นเท่านั้น<sup>72</sup> คำสั่งหรือประกาศหรือคณะรัฐประหารที่ออกมาในลักษณะของการใช้อำนาจนิติบัญญัติจึงไม่มีสถานภาพเป็นกฎหมาย แต่มีผลใช้บังคับได้ตามสภาพแห่งความเป็นจริงในช่วงเวลาหนึ่ง และที่ใช้บังคับได้ก็เพราะหากฝ่าฝืนก็จะโดนลูกตะกั่ว ตามภาษิตกฎหมายที่มีมาตั้งแต่สมัยกรุงโรมว่า *Inter arma silent leges* ซึ่งแปลว่า เมื่อใดเสียงปืนดังขึ้นเมื่อนั้นกฎหมายหมดเสียง<sup>73</sup>

การที่คำสั่งของคณะรัฐประหารมิได้มีความเป็นกฎหมายที่แท้จริง แต่เป็นเพียงการใช้อำนาจโดยพฤตินัยด้วยความเกรงกลัวนั้น แสดงให้เห็นจากการที่เมื่อมีการก่อตั้งรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นตามที่ปรากฏให้เห็นเป็นครั้งแรกในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2515 มาตรา 21 ที่รับรองผลทางกฎหมายของประกาศคณะปฏิวัติขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้ประกาศและคำสั่งนั้นตลอดจนการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น “ชอบด้วยกฎหมาย” การบัญญัติดังกล่าว

<sup>72</sup> อุดุลย์ วิเชียรเจริญ, “รอยต่างในทฤษฎีรัฐาธิปไตยไทย,” *รัฐสภาสาร* : 68-70.

<sup>73</sup> เสนีย์ ปราโมช, “การกักตัวอันธพาลโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่”, *บทบัญญัติ* 27(2513) : 623.

หากพิจารณาตามหลักนิติตรรกศาสตร์ (Legal logic) แล้ว หากถือว่าคำสั่งปฏิบัติเป็นกฎหมาย ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติซ้ำอีกว่าคำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมาย เพราะสิ่งที่เป็นกฎหมาย (legal norm) กับ สิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (legal) ไม่มีทางเหมือนกันได้ ซึ่งต่อมาก็เป็นจารีตให้การตรารัฐธรรมนูญ 2519 มาตรา 29 ธรรมนูญการปกครอง 2520 มาตรา 32 และธรรมนูญการปกครอง 2534 มาตรา 32 ปฏิบัติตาม<sup>74</sup> และเหตุที่มีการบัญญัติว่าคำสั่งเหล่านั้นชอบด้วยกฎหมายก็ย่อมแสดงให้เห็นว่า คณะรัฐประหารยอมรับว่าตน ไม่สามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้

ดังนั้นคำสั่งของคณะรัฐประหาร จึงสามารถมีสถานะภาพเป็นกฎหมายจริงก็ต่อเมื่อ รัฐธรรมนูญที่ประกาศภายหลังการกระทำรัฐประหารยอมรับว่าเป็นกฎหมาย แต่หากไม่มีการรับรองโดยรัฐธรรมนูญตามหลักนิติศาสตร์ต้องถือว่า คำสั่งเหล่านั้นต้องหมดสภาพความเป็นกฎหมายหรือไม่อาจใช้บังคับต่อไปได้ในทันทีโดยอัตโนมัติ เมื่อประกาศใช้ระบอบรัฐธรรมนูญเข้าสู่ กระบวนการนิติบัญญัติและตุลาการปกติ<sup>75</sup> แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่แล้ว รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้คำสั่งเหล่านั้นชอบด้วยกฎหมายก็ต้องถือว่าคำสั่งเหล่านั้นชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็มีได้หมายความว่าคำสั่งเหล่านั้นต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังที่คำพิพากษาฎีกาที่ 933/2536 วินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา 22 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย 2534 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รับรองประกาศหรือ คำสั่งของหัวหน้าคณะร.ส.ช. หรือ ของคณะร.ส.ช. โดยให้ถือว่า เป็น ประกาศหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นเพียงบทบัญญัติที่รับรองโดยทั่วไปให้ประกาศมีผล บังคับใช้เช่นกฎหมายเท่านั้น แต่มิได้บัญญัติรับรองไปถึงว่าให้ใช้บังคับได้ แม้เนื้อหาตามประกาศ หรือคำสั่งดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อธรรมนูญการปกครองฯ 2534

อย่างไรก็ตามหลักการทางนิติศาสตร์ที่คำสั่งของคณะรัฐประหารที่จะมีสภาพชอบ ด้วยกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อ รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้บังคับภายหลังรับรองนั้น ก็มีอันผันแปรไป เมื่อมีการใช้อำนาจบัญญัติกฎหมายแบบเบ็ดเสร็จในปี 2534 พยายามสกัดกั้นมิให้มีการควบคุม ประกาศและคำสั่งของคณะปฏิวัติให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย 2534 มาตรา 222 ที่กำหนดให้คำสั่งของคณะร.ส.ช. ทุกฉบับชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ซึ่งการที่คำสั่งต่างๆ นั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว จึงไม่มีทางขัดรัฐธรรมนูญได้ ในขณะที่

<sup>74</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโน, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 กฎหมายมหาชนเล่ม 2 การแบ่งแยก กฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 263.

<sup>75</sup> เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนากฎรัฐธรรมนูญ, หน้า 274.

ที่พระราชบัญญัติต่างๆซึ่งเป็นกฎหมายยังอาจขัดรัฐธรรมนูญได้<sup>76</sup> เช่นนี้คำสั่งของคณะรัฐประหารหรือคณะร.ส.ช.ดังกล่าวจึงมีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายในระดับเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ (แต่ไม่เทียบเท่ารัฐธรรมนูญ)ซึ่งลักษณะเช่นนี้ ไม่สามารถมีคำอธิบายใดๆ เชิงนิติศาสตร์มาสนับสนุนได้เลย<sup>77</sup> แต่ไม่ว่าในทางใดสิ่งที่สังเกตเห็นได้จากการบัญญัติให้คำสั่งของคณะรัฐประหารต้องชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลังการกระทำรัฐประหารสิ้นสุดลง หรือการที่มีกฎหมายนิรโทษกรรม การกระทำความผิดที่ได้ก่อการล้มล้างรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นว่าคณะรัฐประหารยอมรับว่าตนไม่เป็นรัฐาธิปัตย์หรือผู้มีอำนาจสูงสุดตามกฎหมายอย่างแท้จริงในช่วงเวลาที่มีการทำรัฐประหารเพราะหากเป็นรัฐาธิปัตย์จริงแล้ว เพราะเหตุใดจึงต้องมีการขจัดความผิดที่ได้เกิดขึ้นหรือต้องมีการรับรองสถานภาพทางกฎหมายของคำสั่งต่างๆ ที่ตนได้ใช้อำนาจออกใช้บังคับไป ทั้งๆที่ตามหลักการแล้วรัฐาธิปัตย์ผู้มีอำนาจสูงสุดตามกฎหมายจะสามารถออกกฎหมายหรือกระทำการใดซึ่งไม่อาจจะเป็นความผิดได้ ดังนั้นคณะรัฐประหารจึงถือเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองตามความเป็นจริง ในช่วงระหว่างที่มีการกระทำรัฐประหารเท่านั้น

ดังนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อคณะรัฐประหารเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองตามความเป็นจริง ในช่วงเวลาที่มีการยึดอำนาจก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ในช่วงเวลาดังกล่าวใครเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดตามกฎหมายหรือเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐไทย

ปัญหาดังกล่าวเมื่อวิเคราะห์ตามกฎหมายที่มีอยู่จริงแล้ว ต้องถือว่าเมื่อคณะรัฐประหารทำการยกเลิกหรือล้มล้างรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่อำนาจอธิปไตยแทนรัฐซึ่งได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์กับประชาชนเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสืบผลไป ดังนี้หากย้อนไปเมื่อ 24 มิ.ย.2475 ซึ่งเป็นวันที่พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐแต่เพียงผู้เดียวได้ทรงสละการใช้อำนาจอธิปไตยที่มีอยู่ตามกฎหมายไปใช้ร่วมกับประชาชนผ่านการพระราชทานรัฐธรรมนูญเช่นนี้ หากมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแล้ว การใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐก็ถือว่าต้องกลับคืนสู่องค์พระมหากษัตริย์ผู้ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเพียงผู้เดียวมาแต่เดิม และทรงใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนตามรัฐธรรมนูญมาตลอด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศตามกฎหมายได้กลับคืน

<sup>76</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย หน้า 266

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ไปสู่รัฐอธิปัตย์เดิมอันได้แก่พระมหากษัตริย์<sup>78</sup> คณะรัฐประหารอยู่ในสถานะเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองตามความเป็นจริงเพราะการใช้กำลังบังคับเท่านั้น

## 1.2 ผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด (ผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ) หลังการกระทำรัฐประหารยึดอำนาจสิ้นสุดลง

ในประวัติศาสตร์ของการกระทำรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญ เมื่อการทำการรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ก็จะมีการให้หรือจัดตั้งรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศใหม่

การทำรัฐประหารเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญนี้เป็นผลให้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่การใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐเป็นอันสิ้นสุดไป โดยนัยนี้ หากมีการตรารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐใหม่ การจัดให้มีรัฐธรรมนูญจึงจำต้องอาศัยอำนาจที่เรียกว่า อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด (Pouvoir Constituant )

ในประเทศไทยรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังจากการทำรัฐประหารเสร็จสิ้น ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2490
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495
3. รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502
4. รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2515
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2519
6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2520
7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2534

และจากรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่เกิดขึ้นภายหลังการทำรัฐประหารสิ้นสุดลงนั้น จะเห็นได้ว่าคณะรัฐประหารมิได้ทำการประกาศใช้รัฐธรรมนูญด้วยตนเอง แต่จะขอพระราชทานให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยมีหัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การที่คณะรัฐประหารไม่ได้ใช้อำนาจรัฐประหารตราขึ้นใช้เองแต่ได้ขอพระราชทานพระบรมราชโองการตราเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยหัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนี้ โดยพฤตินัยเป็นการถวายนามจงรักภักดี

<sup>78</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 256.

และเทิดทูนองค์พระประมุข และเป็นการถือตามนิติประเพณีที่สืบทอดมาจากสมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์เกี่ยวกับการตรากฎหมายใช้บังคับต้องทำในรูปแบบพระบรมราชโองการ<sup>79</sup> และยิ่งถือเป็นประเพณีการเมืองว่า ไม่ว่าจะมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารเกิดขึ้นครั้งใด การตรา รัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับใหม่จะต้องขอพระราชทานจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นความต้องการของ คณะรัฐประหารที่จะอาศัยพระราชอำนาจทางสังคมของพระมหากษัตริย์ เพื่อให้ประชาชนรู้สึกและเข้าใจว่า พระมหากษัตริย์ทรงยินยอมด้วยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว และยังคงการให้ เห็นความสำคัญของสถาบันประมุขเดิมว่า ไม่มีการแตะต้องหรือเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด หากมีการปฏิวัติแล้วจะชิงออก รัฐธรรมนูญไปโดยไม่อ้างพระบรมราชโองการประกาศไม่ได้<sup>80</sup> แต่ใน ทางนิตินัยแล้วถือว่าผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์การทางการเมืองสูงสุดอยู่ที่พระมหากษัตริย์กับคณะ รัฐประหาร และเหตุผลทางกฎหมายที่คณะรัฐประหารต้องขอพระราชทานรัฐธรรมนูญจาก พระมหากษัตริย์ก็เพราะในช่วงที่อยู่ในเวลาที่มีการรัฐประหารก่อนการพระราชทานรัฐธรรมนูญ ของพระมหากษัตริย์นั้น คณะรัฐประหารไม่ได้อยู่ในฐานะที่เป็นรัฐาธิปัตย์ตามกฎหมายจริงๆ เพราะหากอยู่ในช่วงเวลาที่ปราศจากรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐาธิปัตย์ผู้มีอำนาจสูงสุดตามกฎหมายที่มี อำนาจในการตัดสินใจวางกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐใหม่ก็คือพระมหากษัตริย์ ที่ เคยมีอำนาจนี้มาแต่เดิมในฐานะที่ทรงเป็นทั้งผู้มีอำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองสูงสุด (การพระราชทาน พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475)และเป็น ทั้งผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐไทยตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนถึงสมัยประชาธิปไตยก็ยัง ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทยมาตลอด

สิ่งสำคัญที่เห็นได้จากการกำเนิดรัฐธรรมนูญภายหลังที่มีการกระทำรัฐประหารในทาง นิตินัย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2490 ก็คือ เป็นการเปลี่ยนแปลงผู้ มีอำนาจก่อตั้งองค์การทางการเมืองสูงสุด จากเดิมที่มีเพียงพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว (พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 ) มาเป็นพระมหากษัตริย์กับ คณะรัฐประหาร

### 1.3 รัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ ตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภาย หลังการกระทำรัฐประหาร

เมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญเพื่อใช้บังคับแล้ว รัฐธรรมนูญก็จะเป็นกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ การใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐใหม่ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับได้บัญญัติสอดคล้องต้องกันว่า

<sup>79</sup> อุดลย์ วิเชียรเจริญ, “รอยต่างในทฤษฎีรัฐาธิปไตยไทย,” รัฐสภาสาร : 65.

<sup>80</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2523), หน้า 119.

อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เช่นนี้ในทางกฎหมายจึงต้องถือว่าทั้งพระมหากษัตริย์และประชาชนต่างร่วมกันเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ

ดังนั้นภายหลังจากการสิ้นสุดการทำรัฐประหาร และมีการตรารัฐธรรมนูญเพื่อเป็นกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ พระมหากษัตริย์กับประชาชนจึงอยู่ในฐานะที่เป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐไทยตลอดมา ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐไทยจึงมีเพียงพระมหากษัตริย์ (ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์, ระหว่างที่มีการรัฐประหาร) และพระมหากษัตริย์ร่วมกับประชาชน (ในยุคที่มีรัฐธรรมนูญ)

อย่างไรก็ตาม รัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญภายหลังจากการกระทำรัฐประหารสิ้นสุดลงนี้ จะกำเนิดขึ้นจากพระมหากษัตริย์และคณะรัฐประหารที่เป็นผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด โดยการกำหนดรัฐธรรมนูญให้ประชาชนเป็นผู้มีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐร่วมกับพระมหากษัตริย์

ความเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน จึงมีลักษณะที่ถูกจัดตั้งขึ้น รัฐาธิปัตย์ในส่วนของประชาชนจึงเกิดขึ้นจากผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด ซึ่งอาจจะ เป็นพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว (ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 )หรือเป็นพระมหากษัตริย์ร่วมกับคณะรัฐประหารตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการสิ้นสุดของการกระทำรัฐประหาร

โดยนัยนี้ จึงถือได้ว่า ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเป็นผู้กำหนดแนวคิดทางกฎหมาย (idee de droit) ในการแสดงออกซึ่งความประสงค์ที่จะจัดระเบียบสังคมใหม่ผ่านการตรากฎเกณฑ์ที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญเลย และโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญที่เกิดจากคณะรัฐประหารเป็นผู้มีอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดแล้ว เนื้อหาภายในรัฐธรรมนูญของไทยจึงมีลักษณะเป็นเพียงกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐเท่านั้น แต่ไม่มีลักษณะของการกำหนดอุดมการณ์หรือความประสงค์ร่วมกันของประชาชนเพราะประชาชนไม่เคยดำรงอยู่ในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในทางการเมือง และการที่ประชาชนไม่ได้เป็นผู้ก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดที่จะแสดงออกซึ่งความประสงค์ร่วมกันในการจัดระเบียบสังคมใหม่ผ่านการตรารัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญไทยที่เกิดขึ้นจากการที่คณะรัฐประหารเป็นผู้ก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด จึงมิได้เป็นรัฐธรรมนูญในความหมายของสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่เกิดจากความประสงค์ร่วมกันของคนในสังคมในการใช้จำกัดอำนาจของผู้ปกครอง และธำรงไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนอันมีรากฐานมาจากปรัชญาเสรีนิยมประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่



รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากที่คณะรัฐประหารเป็นผู้มีอำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองสูงสุดนี้ ส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกติกาทางการเมืองของคณะรัฐประหารหรือเป็นเพียงกติกาของอำนาจใหม่ที่ผู้กระทำรัฐประหารสร้างขึ้นเพื่อให้อำนาจตนเอง และสืบทอดอำนาจปกครองประเทศ และเป็นเครื่องมือที่ผู้มีอำนาจสั่งบังคับเอาแก่ประชาชน มากกว่าจะเป็นกรอบจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง<sup>81</sup>

ความเป็นรัฐาธิปัตย์ของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐซึ่งความจริงควรจะสะท้อนถึงการปกครองในระบบประชาธิปไตย กลับกลายเป็นการสะท้อนเครื่องมือกลุ่มชนเพียงบางกลุ่มเพื่อที่จะสืบทอดอำนาจไว้ รัฐประชาธิปไตยไทยจึงเป็นรัฐประชาธิปไตยที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการแสดงออกถึงอุดมการณ์ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ความเป็นรัฐาธิปัตย์ของประชาชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นจึงทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด ซึ่งแสดงออกให้เห็นจากการยึดอำนาจการปกครอง การกระทำรัฐประหารเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอยู่เป็นจำนวนหลายครั้ง ซึ่งการแก้ไขปัญหานี้ จึงต้องทำให้ประชาชนอยู่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์การทางการเมืองสูงสุด โดยการมีส่วนร่วมในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ อันทำให้ประชาชนเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐด้วยตัวประชาชนเองไม่ใช่ได้ความเป็นรัฐาธิปัตย์มาจากการจัดตั้ง

## 2. รัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เกิดจากการกระทำรัฐประหาร

รัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เกิดจากการกระทำรัฐประหารได้แก่รัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เกิดขึ้นภายหลังจากการใช้กำลังล้มล้างยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิมแล้ว จัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ แต่เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการอาศัยกลไกทางกฎหมายที่รัฐธรรมนูญเดิมได้กำหนดไว้รัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติม โดยอาศัยกระบวนการตามที่รัฐธรรมนูญเดิมให้อำนาจไว้

อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ ในหลักการแล้วจะต้องพิจารณาจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรืออำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองสูงสุด (Pouvoir Constituant) กล่าวคือ อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญจะเกิดขึ้นก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญ และหากเกิดอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญจะอยู่ในฐานะเป็นผู้

<sup>81</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโน, กฎหมายมหาชนเล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 235.

สถาปนารัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อเป็นกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ดังนั้น เมื่อเกิดรัฐธรรมนูญก็จะทำให้เกิดรัฐาธิปไตย ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย และองค์กรต่างๆ ในทางการเมืองที่จะใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ ซึ่งรัฐาธิปไตยรวมทั้งองค์กรต่างๆ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐนี้ จะได้รับมอบอำนาจหรือมีอำนาจได้ก็โดยผลของรัฐธรรมนูญ เรียกอำนาจดังกล่าวว่าอำนาจที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ หรืออำนาจที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด

โดยนัยนี้เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมีอำนาจเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปได้ที่จะให้องค์กรนั้น ใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั่นเอง กลับไปแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังนั้น อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องเป็นอำนาจต่อเนื่องของอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดแต่เดิม หรืออำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญแต่เดิม ในทางวิชาการเรียกอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า อำนาจการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กร (Pouvoir Constituant Derive)<sup>82</sup> ซึ่งอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้ สามารถจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ได้ แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญเอง เช่นรัฐธรรมนูญเดิมอาจห้ามแก้ไขรูปแบบการปกครอง หรืออาจกำหนดระยะเวลาห้าม แก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ แต่แม้รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดข้อจำกัดดังกล่าวไว้ ก็มีใ้ว่าจะแก้ไขจนเปลี่ยนหลักการของรัฐธรรมนูญได้หมด เพราะจะเท่ากับเป็นการที่อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมช่วงชิงอำนาจไปจากอำนาจจัดให้มีตั้งเดิม: ด้วยเหตุนี้หากอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมจะจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่โดยมิได้ล้มล้างอำนาจเดิมแล้วก็ต้องรักษารูปแบบการปกครองเดิมไว้<sup>83</sup> และสิ่งที่สะท้อนรูปแบบการปกครองเดิมก็คือ ผู้ที่เป็นรัฐาธิปไตยผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญของไทยก็คือพระมหากษัตริย์ร่วมกับประชาชน อันเป็นรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั่นเอง

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่กำเนิดขึ้นจากการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมีอยู่ด้วยกัน ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 ธันวาคม 2475 และรัฐธรรมนูญ 2489 ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สืบเนื่องมาจาก พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475
2. รัฐธรรมนูญ 2492 ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2490

<sup>82</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโน, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 20.

<sup>83</sup> โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 69.

3. รัฐธรรมนูญ 2511 ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ 2502
4. รัฐธรรมนูญ 2517 ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ 2515
5. รัฐธรรมนูญ 2521 ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ 2520
6. รัฐธรรมนูญ วันที่ 9 ธันวาคม 2534 ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ วันที่ 1 มีนาคม 2534

รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมนี้ มีเพียงรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 และรัฐธรรมนูญ 2489 เท่านั้นที่เกิดขึ้นจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงเกิดขึ้นจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญแต่เดิม ซึ่งเป็นอำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้ง (Pouvoir Constituant Derive') หรือกล่าวได้ว่าอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และทำให้เกิดรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 และ 2489 นั้น เป็นอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญแต่เดิม (พระมหากษัตริย์) ได้กำหนดกระบวนการไว้แล้วในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 ) และเมื่อจะประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงต้องได้รับการลงพระปรมาภิไธยโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ที่มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญแต่เดิม สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา จะเห็นได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการกระทำรัฐประหารยึดอำนาจ ไม่ได้มีการสืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 ซึ่งรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังจากการกระทำรัฐประหารนี้ ผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญก็คือพระมหากษัตริย์กับหัวหน้าคณะรัฐประหาร ดังนั้น อำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ส่งผลให้เกิดรัฐธรรมนูญขึ้นมาในภายหลังนั้น (รัฐธรรมนูญ 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534) โดยหลักการจึงเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญที่มาจากพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐประหารจัดให้มีนั้น เมื่อจะประกาศใช้บังคับจึงต้องลงพระปรมาภิไธยโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งซึ่งจะเห็นได้จากการที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญทุกฉบับ ก็จะมีบทบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงลงพระปรมาภิไธยจึงจะประกาศใช้บังคับได้

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว นั้น จะเกิดขึ้นจากอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญแต่เดิม ซึ่งเป็นอำนาจของคณะรัฐประหารอยู่ส่วนหนึ่งด้วย จึงเห็นได้ว่า ประชาชนไม่ได้อยู่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากประชาชนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยที่เกิดจากการจัดตั้งขึ้นโดยส่วนหนึ่งของผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญซึ่งนั่นก็คือ คณะรัฐประหาร

รัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่านมา จึงไม่มีลักษณะเป็นสัญญาประชาคมในความหมายของตะวันตก ที่ประชาชนจะอยู่ในฐานะผู้จัดให้มี และเป็นผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อันเป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญของประเทศ ในประเทศตะวันตกนั้นจะแสดงออกให้เห็นผ่านทางกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน หรือมีการแก้ไขโดยให้มีวิธีการลงประชามติ (re ferendum) ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งก็จะสามารถถือได้ว่าประชาชนเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ แต่ถึงกระนั้นในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2490 ที่ทำให้เกิดรัฐธรรมนูญ 2492 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่ คณะรัฐประหารเป็นส่วนหนึ่งของผู้จัดให้ มีนั้น ได้มีการกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น แต่ สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง หากมาจากความเห็นชอบของรัฐสภา และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วก็ต้องเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบโดยรัฐสภาไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมอีก ซึ่งถ้าพิจารณากันจริงๆ แล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวคงมีฐานะคล้ายๆ กรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ เพราะถ้ารัฐสภาไม่เห็นชอบก็จะมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ มิใช่ว่ารัฐธรรมนูญที่ผ่านสภาร่างฯ แล้ว จะเป็นที่สุด สภาร่างดังกล่าวจึงเป็นเพียง องค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญมิใช่ของกรจัดให้มีรัฐธรรมนูญ<sup>84</sup> ซึ่งก็มีส่วนคล้ายกันกับที่รัฐธรรมนูญพ.ศ.2502 ที่เกิดขึ้นจากการกระทำรัฐประหาร ได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่สภาร่างดังกล่าวก็มีฐานะเป็นรัฐสภาด้วย จึงไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนให้ทำการร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง ประชาชนจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญ

ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยคณะรัฐประหาร ผ่านทางการกำหนดผู้มีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ไม่ให้เป็นผู้ที่อยู่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ได้รับมอบอำนาจมาจากผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญแต่เดิม (คณะรัฐประหาร) ให้เป็นของประชาชนในประวัติของรัฐธรรมนูญไทยนั้น ได้ปรากฏให้เห็น ดังนี้

<sup>84</sup> โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 70.

1. การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญการปกครอง 2515 (รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการกระทำรัฐประหาร) ในมาตรา 10 และมาตรา 11ที่กำหนดว่า

**มาตรา 10** "คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต้องกระทำเป็นสามวาระ สำหรับการพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สองให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับวาระที่สาม ให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้วสิบห้าวัน

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

การประชุมตามความในวรรคสาม ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้ประธานสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ"

**มาตรา 11** "ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งหรือวาระที่สาม ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่ให้ความเห็นชอบ

ให้นำความในมาตรา 10 มาใช้บังคับแก่การพิจารณาและการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอตามวรรค 1 ให้เป็นร่างมาตรา 10 ที่เสนอ

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต้องกระทำเป็นสามวาระ สำหรับการพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับวาระที่สาม ให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้วสิบห้าวัน

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ประกาศเป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

การประชุมตามความในวรรคสาม ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีจัดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนั้น ออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม

ในการให้ประชาชนออกเสียงตามมาตรานี้ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้ามีประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้ประธานสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งหรือวาระที่สาม หรือในกรณีที่มีประชามติไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติ หรือมีประชามติไม่ให้ความเห็นชอบแล้วแต่กรณี

ให้นำความในมาตรา 10 มาใช้บังคับแก่การพิจารณาและการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอตามวรรคหนึ่ง”

แต่อย่างไรก็ตามการขอแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็เป็นอันตกไปในที่สุด<sup>85</sup>

2. ในรัฐธรรมนูญฉบับ 2492 และ 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการกำหนดกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติม หรือเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการจัดให้มีที่มิส่วนหนึ่งเป็นของคณะรัฐประหาร (รัฐธรรมนูญ 2492 เกิดจากรัฐธรรมนูญ 2490 ที่มาจากคณะรัฐประหาร ส่วนรัฐธรรมนูญ 2517 เกิดจากรัฐธรรมนูญ 2515 ที่มาจากคณะรัฐประหารเช่นกัน)

รัฐธรรมนูญ 2492 มาตรา 174 ได้กำหนดว่า “ ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามมาตรา 173 กระทั่งถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชนและทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์

<sup>85</sup> โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 71-74.

ยอมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายในเก้าสิบวัน ซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรและให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 173 (7) มาใช้บังคับ”

รัฐธรรมนูญ 2517 มาตรา 229 บัญญัติว่า”ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 228 กระทั่งผลประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ยอมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ จะต้องมีประกาศพระบรมราชโองการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้ประธานสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ

เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการตามวรรคสอง ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการ และวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 228 (7) มาใช้บังคับ“

หลักการในรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวเหมือนกันตรงที่กำหนดให้เป็นพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ว่าสมควรนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ไปให้ประชาชนแสดงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบอีกชั้นหนึ่ง (รัฐธรรมนูญ 2517 บัญญัติตามรัฐธรรมนูญ 2492) จะมีที่ต่างกันก็ในเรื่องวิธีการที่รัฐธรรมนูญพ.ศ.2492 ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองฯ ส่วนรัฐธรรมนูญ 2517 ให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการและให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองฯ เสียก่อน จากนั้น

จึงตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันลงประชามติอีกทีหนึ่ง<sup>86</sup> และสิ่งที่สังเกตเห็นได้จากการทำให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นของประชาชนผ่านการลงประชามติดังกล่าวนี้เป็นความพยายามในการทำให้อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญดั้งเดิมเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐประหารไปเป็นของประชาชน โดยมีพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นสถาบันอันเป็นที่เคารพสักการะของประชาชนทั้งหมดเป็นผู้มีอำนาจร่วมกับประชาชน ซึ่งจะส่งผลให้ผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญจะได้แก่ พระมหากษัตริย์ร่วมกับประชาชน และเมื่อเกิดรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่แล้วพระมหากษัตริย์กับประชาชนก็จะเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยที่ไม่มีลักษณะเป็นรัฐาธิปัตย์ที่ถูกจัดตั้งขึ้น แต่ความพยายามดังกล่าว ก็ไม่อาจเกิดผลได้จริง เพราะรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวก็ได้ถูกยกเลิกโดยการใช้อำนาจล้มล้างของคณะรัฐประหาร โดยที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกระบวนการดังกล่าวเลย

### 3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการปฏิเสศไม่ให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญดั้งเดิม ที่เป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐประหารโดยการทำให้ พระมหากษัตริย์กับประชาชนอยู่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญนั้น ได้ประสบความสำเร็จในการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2534 มาตรา 211 ซึ่งกำหนดให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยกำหนดกรอบสำคัญมิให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ ที่เป็นรัฐเดี่ยว และให้คงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แทนรัฐธรรมนูญ 2534 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐประหารอยู่ในฐานะเป็นผู้จัดให้มีแต่เดิม ซึ่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญ 2534 นี้ได้มีการปฏิเสศไม่ให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญดั้งเดิม (รัฐธรรมนูญ 2534) อันมาจากคณะรัฐประหาร(คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) โดยการเปลี่ยนแปลงที่มีผลให้พระมหากษัตริย์กับประชาชน เป็นผู้อยู่ในฐานะมีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

มาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญ 2534 ได้กำหนดหลักการสำคัญในการทำให้พระมหากษัตริย์กับประชาชน เป็นผู้อยู่ในฐานะมีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญดังนี้คือ

1. ได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งให้ได้จังหวัดละ 1 คน

<sup>86</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 85.



จากการเลือกตั้งกันเองของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เหลือจังหวัดละ 10 คนและ สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์จำนวน 23 คนประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน 8 คน ผู้เชี่ยวชาญสาขาวิทยาศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์จำนวน 8 คน และผู้มีประสบการณ์ทางด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 7 คน

2. ในการร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

3. การให้ความเห็นชอบต่อรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการเสร็จแล้ว ต้องดำเนินการดังนี้

1.) ให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบทั้งฉบับ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดๆ มิได้

2.) เสียงที่ให้ความเห็นชอบนั้นจะต้องเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

3.) เมื่อประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยภายในกำหนดเวลา 30 วันแล้ว หากไม่ทรงเห็นชอบหรือไม่ได้พระราชทานคืนมาภายในเวลา 90 วัน ให้ถือว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

4.) หากเสียงให้ความเห็นชอบของสมาชิกรัฐสภาไม่ถึงกึ่งหนึ่งให้มีการจัดทำประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงชี้ขาดว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง

จากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญจะได้แก่พระมหากษัตริย์ร่วมกับประชาชน เพราะประชาชนจะเป็นผู้ลงประชามติว่าจะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่ หากเสียงให้ความเห็นชอบของรัฐสภาไม่ถึงกึ่งหนึ่ง และเมื่อประชาชนลงประชามติเห็นชอบแล้วก็ต้องลงพระปรมาภิไธยโดยพระมหากษัตริย์

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่พระมหากษัตริย์กับประชาชนอยู่ในฐานะเป็นผู้จัดให้มีหรือเป็นผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์การทางการเมืองสูงสุด โดยนัยนี้หากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องเป็นไปตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว จึงถือเป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการจัดให้มีแต่เดิมซึ่งนั่นก็คือ พระมหากษัตริย์กับประชาชน

โดยนัยนี้ รัฐอธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ(มาตรา 3) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 อันได้แก่พระมหากษัตริย์กับประชาชนจึงเป็นรัฐอธิปัตย์ที่อยู่ในฐานะเป็นผู้มี

อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรือเป็นผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุดด้วยประชาชนจึงไม่ใช่เป็นรัฐาธิปัตย์ที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งอีกต่อไป แต่ประชาชนจะเป็นรัฐาธิปัตย์อย่างแท้จริง เพราะเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยที่เกิดขึ้นจากประชาชนเอง และผลจากการที่ประชาชนเป็นรัฐาธิปัตย์ด้วยตัวของประชาชนเองนี้ การใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐของประชาชนจากเดิมที่ปรากฏจากการมีสิทธิในการเลือกตั้งองค์กร(สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)ไปใช้อำนาจแทนเพียงอย่างเดียว ก็ได้แปรเปลี่ยนไปในลักษณะที่ ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญคือ

1. สิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน
2. สิทธิในการริเริ่มขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
3. สิทธิในการออกเสียงเป็นประชามติ ในข้อปรึกษาหารือที่คณะรัฐมนตรีปรึกษามา

สิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายนี้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ส่วนสิทธิในการริเริ่มขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือสิทธิในการออกเสียงเป็นประชามติในข้อปรึกษาหารือที่คณะรัฐมนตรีปรึกษานั้น เป็นลักษณะในการใช้อำนาจบริหาร โดยการควบคุมองค์กรที่ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจบริหาร

อย่างไรก็ตาม ลักษณะการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนดังกล่าวนี้มีลักษณะที่เป็นสิทธิริเริ่มในการใช้เท่านั้นแต่ผลที่สุดแล้วก็ต้องใช้ผ่านองค์กรที่ทำหน้าที่หรือใช้อำนาจแทนประชาชนอีกทีซึ่งนั่นก็คือ การออกกฎหมายต้องให้รัฐสภาพิจารณา การถอดถอนต้องให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และรัฐสภาพิจารณา

#### 4.5 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญ 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการประกาศถึงรูปแบบการปกครองว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข”ซึ่งเหตุผลในการประกาศรูปแบบการปกครองดังกล่าวก็เพื่อยืนยันว่า ประเทศไทยไม่ได้ปกครองแบบสาธารณรัฐ หรือแบบคอมมิวนิสต์ หรือแบบเผด็จการอื่นใด ซึ่งเป็นข้อผูกมัดว่า จะมีการแก้ไข

รัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้ไม่ได้<sup>87</sup> และการบัญญัติเช่นนี้ก็สืบเนื่องมาจากจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น ประกอบด้วย ข้อความคิด (Concept) 2 ข้อ คือ 1) ประชาธิปไตย 2) การมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

คำว่า ประชาธิปไตยนั้น เป็นคำที่ใช้บ่งบอกถึงรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะประเภทหนึ่ง ที่มีหลักการสำคัญให้สามัญชน (Common People) มีส่วนมีเสียงเข้าร่วมในการกำหนดตัวบุคคลหรือคณะบุคคลให้เป็นรัฐบาลตลอดจนมีส่วนในการกำหนดและควบคุมนโยบายและการทำงานของรัฐบาล

ส่วนคำว่า “ มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ” นั้น เป็นคำบ่งบอกถึงประมุขของประเทศ ซึ่งเป็นรูปแบบของรัฐ<sup>88</sup> รัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จึงเป็นรัฐที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ ซึ่งความเป็นประมุขของรัฐโดยพระมหากษัตริย์นั้น อาจมีในระบอบการปกครองแบบใดก็ได้ไม่ว่าจะเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แต่ความแตกต่างประการสำคัญอยู่ตรงที่ความเป็นประมุขของรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้ที่มีพระราชอำนาจสูงสุดโดยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียว แต่ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นประชาชนอยู่ในฐานะเป็นรัฐาธิปัตย์ ผู้มีอำนาจสูงสุดหรือเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ โดยพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจอันจำกัดภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจอธิปไตย ประมุขของรัฐกับผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐจึงมีลักษณะเหมือนกันภายใต้เงื่อนไขอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบใด

สำหรับในประเทศไทย ความเป็นประมุขของพระมหากษัตริย์นั้น ได้ดำรงอยู่คู่กับสังคมไทยมาเป็นเวลานาน ครั้งเมื่อกำเนิดรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตามกฎหมายในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระมหากษัตริย์ก็ทรงดำรงอยู่ในฐานะประมุขของรัฐ และมีพระราชอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้สละพระราชอำนาจสูงสุดของพระองค์ โดยการพระราชทานรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 พระองค์จึงทรงดำรงสถานะเป็นประมุขของรัฐ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ทรงมี

<sup>87</sup> โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 9-10

<sup>88</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, สารคดีน่ารู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไปและนิติปรัชญา, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง (กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2541), หน้า 20-25.

พระราชอำนาจจำกัดลงมาจากเดิม ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญที่พระองค์ได้ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตามนอกจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นสถาบันที่อยู่คู่กับสังคมไทยโดยตลอด ยังมีพระราชอำนาจตามโบราณราชนิติประเพณี และตามประเพณีการปกครองของไทย อันเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม โดยที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน

#### 4.5.1 พระราชอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

1. พระราชอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นรัฐาธิปัตย์ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐร่วมกับประชาชน

หากพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับ ในส่วนที่แสดงถึงผู้เป็นรัฐาธิปัตย์ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐนั้น จะเห็นได้ว่าการบัญญัติออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

- รัฐธรรมนูญ 2475 ( มาตรา 2 ,6,7,8) 2489 (มาตรา 2,6,7,8)

2490 (มาตรา 2,6,7,8) 2492 (มาตรา 3,8,9,10) 2502

(มาตรา 1,5 ) 2511 (มาตรา 3,7,8,9) 2515 (มาตรา 2,3)

2519 (มาตรา 3,7) 2520 (มาตรา 2,3) 2521 (มาตรา 3)

2534 (มาตรา 3)

2. อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

- รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2475 (มาตรา 1,2) 2475 แก้ไขเพิ่มเติม

2495 และ 2517 (มาตรา 3,10,11,12)

ความแตกต่างระหว่างบทบัญญัติดังกล่าวอยู่ตรงคำว่า อำนาจอธิปไตย “มาจาก” และ “เป็นของ” ซึ่งหากพิจารณาตามทฤษฎีการจัดสถาบันของอำนาจให้แยกออกจากตัวบุคคลไปเป็นของรัฐแล้วจะเห็นได้ว่าอำนาจอธิปไตยไม่ใช่เป็นของตัวบุคคลหรือมาจากตัวบุคคล แต่อำนาจอธิปไตยนั้นได้กำเนิดขึ้นมาพร้อมกับความเป็นรัฐ โดยความประสงค์ร่วมกันของคนในสังคมที่ต้องการจัดอำนาจในการจัดระเบียบสังคม (อำนาจการเมือง) ที่ปะปนอยู่ที่ตัวบุคคลให้แยกออกไปเป็นของสถาบันนามธรรมที่เรียกว่า รัฐ และอำนาจที่เป็นของรัฐนี้เองที่มีความสูงสุดซึ่งทางกฎหมายเรียกว่าอำนาจอธิปไตย และเมื่อมีการแยกอำนาจให้ออกจากตัวบุคคลไปเป็นของสถาบัน

นามธรรมที่เรียกว่า รัฐ แล้ว รัฐก็เป็นเพียงสิ่งนามธรรม ไม่อาจใช้อำนาจเองได้จึงจำเป็นต้องมีบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจแทน โดยบุคคลที่เป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐนี้จะเรียกว่า รัฐาธิปัตย์ ซึ่งบุคคลที่เป็นรัฐาธิปัตย์นั้น จะก่อให้เกิดการระบอบปกครองที่แตกต่างกันกล่าวคือ หากประชาชนเป็นรัฐาธิปัตย์ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐจะก่อให้เกิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่หากมีเพียงบุคคลเดียวเป็นรัฐาธิปัตย์ ก็จะก่อให้เกิดการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ดังนั้นถ้อยคำที่ว่า “ เป็นของ “ หรือ “มาจาก” นั้นไม่ใช่ประเด็นสำคัญและไม่ได้ส่งผลถึงการเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน เพราะหากพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็จะเห็นได้ว่า รัฐาธิปัตย์ ผู้ใช้อำนาจแทนรัฐจะได้แก่ พระมหากษัตริย์ร่วมกับประชาชน ซึ่งถือเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐร่วมกันโดยมีการแยกองค์กรต่างๆอันได้แก่รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนั้นแทน

ลักษณะร่วมกันของรัฐธรรมนูญของไทย ในการกำหนดกฎเกณฑ์ของการเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ โดยมีพระมหากษัตริย์ร่วมอยู่ด้วยนี้ จะมียู่ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับซึ่งถือเป็นลักษณะเฉพาะ แม้บรรดารัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองฉบับชั่วคราว ที่เกิดขึ้นภายหลังจากการกระทำรัฐประหารยึดอำนาจก็ได้บัญญัติในลักษณะเช่นนี้ แต่จะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ในส่วนที่ว่าด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับรูปแบบของรัฐสภาที่จะใช้เป็นกลไกในการสืบทอดอำนาจในการบริหารราชการเพียงเท่านั้น

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลนี้ ถือเป็นหลักนิติธรรมแห่งระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และมีสัจยาคันโดยประเพณีอันพึงถือได้ว่า บรรดาบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่เป็นไปในแนวเดียวกันและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมดังกล่าวนี้เป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย<sup>89</sup> อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งหลักนิติธรรมทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้แสดงว่าพระมหากษัตริย์และประชาชนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แยกออกจากกันไม่ได้ ซึ่งไม่เคยมีในประเทศอื่น มีแต่ในประเทศไทยเท่านั้น และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพระมหากษัตริย์กับประชาชนนี้เรียกว่า ลัทธิราชประชาสมาศัย<sup>90</sup>

<sup>89</sup> อุดุลย์ วิเชียรเจริญ, "รอยต่างในทฤษฎีรัฐาธิปไตยของไทย," รัฐสภาสาร : 11-12.

<sup>90</sup> เกษม ศิริสัมพันธ์, "บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐสภา" ใน รวมบทความในความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, (กรุงเทพฯ:พี.เค.พรินติ้งเฮาส์, 2531) หน้า 156.

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ในมาตรา 3 ก็ได้บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”

บทบัญญัติดังกล่าวก็สอดคล้องและเป็นเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับประชาชน เพราะการใช้อำนาจอธิปไตยไม่ว่าจะด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร หรือทางด้านตุลาการ จะต้องใช้ผ่านพระมหากษัตริย์

ดังนั้น การที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐร่วมกับประชาชน และใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล นี้ จึงมีผลให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจตามที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สามารถแบ่งออกได้เป็นพระราชอำนาจทางด้านนิติบัญญัติ พระราชอำนาจทางด้านบริหาร พระราชอำนาจทางด้านตุลาการ การใช้พระราชอำนาจด้านนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์นั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าเพื่อลงพระปรมาภิไธย จึงจะมีผลใช้บังคับได้ นอกจากนั้นพระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจเปิดและปิดประชุมรัฐสภาโดยจะเสด็จพระราชดำเนินมาด้วยพระองค์เอง หรือจะทรงโปรดเกล้าฯ ให้รัชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วหรือผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้แทนพระองค์มาทำรัฐพิธีแทนพระองค์ก็ได้

ทางด้านพระราชอำนาจทางด้านบริหารของพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร ซึ่งการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศไทยนี้ แสดงให้เห็นว่านอกจากพระองค์ทรงเป็นประมุขของรัฐไทยแล้ว พระมหากษัตริย์ยังดำรงอยู่ในสถานะเป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วย เพราะเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าของฝ่ายบริหาร และนอกจากจะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรี และทรงมีพระราชอำนาจในการทำให้กฎเกณฑ์ต่างๆ ของฝ่ายบริหารในส่วนของพระราชกฤษฎีกา และพระราชกำหนดมีผลบังคับใช้โดยการที่ฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีต้องทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ในพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา เพื่อที่จะประกาศใช้บังคับได้

นอกจากนั้น พระมหากษัตริย์ยังทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและให้ข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือนตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า พ้นจากตำแหน่ง และยังมีพระ

ราชอำนาจในการประกาศและยกเลิกใช้กฎอัยการศึก ตามลักษณะและวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก พระราชอำนาจในการประกาศสงคราม เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ และพระราชอำนาจในการถอดถอนฐานันดรศักดิ์และเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์

ในส่วนของพระราชอำนาจในด้านตุลาการนั้น ก็ได้มีการกำหนดให้ศาลเป็นผู้พิพากษาอรรถคดี ให้เป็นไปตามบทกฎหมายในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งหรือให้บรรดาผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะใช้อำนาจทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ จะมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจ ผ่านทางองค์กรต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าพระราชอำนาจดังกล่าวเป็นพระราชอำนาจตามที่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม แม้การใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐจะถือเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ไม่ว่าจะเป็พระราชอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ แต่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 ได้กำหนดไว้ว่า บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นหลักการสำคัญภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้แก่หลัก "The King can do no wrong" คือ พระมหากษัตริย์ไม่สามารถกระทำผิดได้ ดังนั้นจึงต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ การที่ต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการนี้มีได้หมายความว่า พระราชอำนาจทั้งหลายมิได้เป็นของพระมหากษัตริย์ แต่พระราชอำนาจต่างๆตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญถือเป็นพระราชอำนาจตามกฎหมายของพระมหากษัตริย์เพียงแต่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจเหล่านั้นภายใต้หลักการ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยการแนะนำและยินยอมขององค์กรต่างๆ กล่าวคือการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้น ทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำ และยินยอมของรัฐมนตรี หรือรัฐสภา เช่นการใช้พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติ ก็จะใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา หรือการใช้พระราชอำนาจทางบริหาร ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ก็ทรงใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำและยินยอมของประธานสภาผู้แทนราษฎร การใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรี ก็ทรงใช้ตามคำแนะนำและยินยอมของนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

และด้วยเหตุผลแห่งการมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าว จึงถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง ดังนั้นในกรณีที่มีปัญหาเกิดการวิพากษ์วิจารณ์ทางการ

เมืองเกี่ยวกับราชการแผ่นดินที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการ หรือทรงลงพระปรมาภิไธย ผู้รับสนองพระบรมราชโองการจักต้องเป็นฝ่ายรับผิดชอบ และชี้แจงแสดงเหตุผลในการที่ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยเช่นนั้น ซึ่งเป็นหลักการที่มีอยู่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขทุกประเทศ<sup>91</sup>

## 2. พระราชอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ.2467 : พระราชอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐร่วมกับประชาชน

กฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ.2467 นั้น มีสถานภาพที่เปรียบได้ดั่งกับกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ ซึ่งถือเป็นรัฐาธิปัตย์ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับประชาชน กฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ.2467 นี้เปรียบได้กับกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งในการเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐอีกอย่างหนึ่งร่วมกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเห็นได้จากในอดีตรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ.2467 ให้ทำได้โดยวิธีการเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ.2467 นี้มีสถานะทางกฎหมายหรือศักดิ์ทางกฎหมายสูงเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ<sup>92</sup>

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 มาตรา 22 บัญญัติว่า

“ ภายใต้บังคับมาตรา 23 การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ.2467

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ.2467 เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อมีพระราชดำริประการใด ให้คณะองคมนตรีทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อมีพระราชวินิจฉัย เมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธานรัฐสภา เพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการและเมื่อได้ประกาศนาราชการกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ “

<sup>91</sup> อานินทร์ กรัยวิเชียร, พระมหากษัตริย์ไทยในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ:กรมวิชาการ, 2519), หน้า 28.

<sup>92</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโน, รัฐธรรมนูญนำรัฐร่วมสวาระ-คำบรรยายหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ จากสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2542), หน้า 47.



และในมาตรา 23 ได้บัญญัติว่า “ ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ตามกฎหมายเทียบราวว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 แล้ว ให้คณะรัฐมนตรี แจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมรัฐสภา เพื่อรับทราบ และให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์พระรัชทายาทขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ

ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลงและเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระรัชทายาทไว้ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะองคมนตรี เสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ ตามมาตรา 22 ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภา เพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ ในการนี้จะเสนอพระนามพระราชธิดาก็ได้ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ “

จากความในรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบราวได้มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ใช้วิธีการเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ ในส่วนขององค์รัชทายาท หากพระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งไว้ก็ให้อัญเชิญขึ้นครองราชย์ได้ทันที โดยไม่ต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญในฉบับก่อนๆ ที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

ดังนั้น ผลจากรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงทำให้การกำหนดตัวบุคคลผู้สืบราชสมบัติที่จะขึ้นสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ และการกำหนดกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์ (กฎหมายเทียบราว) อันถือเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งในการเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับประชาชนแทนรัฐ จึงเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการยกย่องและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ ในฐานะที่ทรงเป็นผู้เริ่มกำหนดกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งในการใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ ( การกำหนดตำแหน่งมกุฎราชกุมาร Crown Prince ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) ที่มีมาแต่เดิม และยังถือเป็นการยืนยันความเป็นรัฐอธิปไตยผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐของพระมหากษัตริย์ด้วย

#### 4.5.2 พระราชอำนาจตามนิติราชประเพณี

พระมหากษัตริย์ทรงอยู่คู่กับสังคมมาอย่างต่อเนื่อง และยาวนานตั้งแต่เริ่มกำเนิดสังคมที่เรียกว่า สังคมไทย ในฐานะที่เป็นที่มาของอำนาจทั้งหลายในการควบคุมและจัดระเบียบสังคมไปสู่ประโยชน์สุขร่วมกัน

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 นั้น พระมหากษัตริย์เป็นเพียงผู้เดียวที่ใช้อำนาจในการควบคุมจัดระเบียบสังคม เปรียบเสมือนที่มาของอำนาจทั้งปวงในการนำพาสังคม กำจัดทุกข์และบำรุงสุขแก่อาณาประชาราษฎร์ การที่พระมหากษัตริย์เปรียบเสมือนที่มาของอำนาจและเป็นผู้ใช้อำนาจเพียงพระองค์เดียวนั้น ทำให้ดูเหมือนว่า พระมหากษัตริย์ในสังคมไทยทรงมีพระราชอำนาจที่เด็ดขาดและล้นพ้น ที่สามารถจะใช้พระราชอำนาจไปในทางใดก็ได้แต่ในสิ่งที่ปรากฏอยู่จริง พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้น หากใช้ว่าจะทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดที่จะใช้ไปในทางใด ทั้งนี้เพราะมีสิ่งที่ยึดควบคุมการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ภายใต้บริบทของสังคมไทยอยู่ ซึ่งนั่นก็คือ หลักธรรมทางพุทธศาสนาซึ่งเป็นกรอบการใช้พระราชอำนาจที่จำต้องใช้เพื่อสร้างสรรค์ประโยชน์สุขให้แก่สังคม

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่มีขึ้นเพื่อสร้างสรรค์ประโยชน์สุขให้กับสังคมที่มีอยู่มาอย่างต่อเนื่องและยาวนานอันเป็นที่ยอมรับ และเห็นได้จริงในสังคมไทยนี้ เรียกได้ว่าเป็นพระราชอำนาจตามนิติราชประเพณี ซึ่งหมายถึงพระราชอำนาจที่เป็นไปตามประเพณีการปกครองแผ่นดินที่บรรพชนชาวไทยทรงถือปฏิบัติต่อกันมาช้านาน<sup>93</sup>

ครั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 แล้ว พระราชอำนาจสูงสุดที่เคยทรงมีมาแต่เดิมก็ได้ถูกจำกัดไว้โดยรัฐธรรมนูญ ทำให้ทรงมีพระราชอำนาจที่จำกัดตามที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามภายใต้บริบทของสังคมไทยที่สถาบันพระมหากษัตริย์กับสังคมไทยมีความผูกพันกันอย่างต่อเนื่อง และยาวนานจนแยกจากกันไม่ออกนั้น แม้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะถูกจำกัดลง แต่ก็ยังเป็นที่ยอมรับกันว่าพระราชอำนาจตามนิติราชประเพณี ซึ่งเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมที่เคยมีมาก็จะยังคงอยู่และทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจดังกล่าวแม้จะไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างสรรค์ประโยชน์สุขให้แก่อาณาประชาราษฎร์สืบต่อไปในฐานะที่เคยเป็นผู้ใช้พระราชอำนาจมาแต่เดิมหรือเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิมที่เคยมีมาตั้งแต่อดีต จนถึงในปัจจุบันก็ยังเป็นที่ยอมรับกันของคนในสังคมและจะยังคงอยู่ตลอดไปเพื่อสร้างสรรค์ประโยชน์ให้แก่คนในสังคม

### 1. พระราชอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองสูงสุด (พระราชอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ)

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน โดยการพระราชทานรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 นั้นพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวที่เป็นผู้อยู่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจในการก่อ

<sup>93</sup> ธานินทร์ กรัยวิเชียร, พระมหากษัตริย์ไทยในระบอบประชาธิปไตย, หน้า 31

ตั้งองค์การทางการเมืองสูงสุด หรือมีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นการก่อกำเนิดรัฐธรรมนูญใหม่โดยไม่ใช้วิธีการตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยการกระทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแล้วก่อกำเนิดรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นนั้น พระมหากษัตริย์ก็ยังคงทรงอยู่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจในการก่อกำเนิดองค์การทางการเมืองสูงสุดเช่นกัน ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับจะเกิดขึ้นหรือสามารถใช้บังคับเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศได้ ก็ต้องผ่านการลงพระปรมาภิไธยโดยพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น โดยนัยนี้จึงถือได้ว่า อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หรืออำนาจในการก่อกำเนิดองค์การทางการเมืองสูงสุดนี้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจด้วยพระองค์ หรือจะใช้พระราชอำนาจดังกล่าวร่วมกับบุคคลอื่น อันได้แก่คณะ รัฐประหารหรือร่วมกับประชาชนก็ได้

โดยนัยนี้ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในการก่อกำเนิดองค์การทางการเมืองสูงสุด หรือการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ จึงเปรียบเสมือนพระราชอำนาจที่ไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นพระราชอำนาจอันเป็นที่ยอมรับร่วมกันของคนในสังคมและองค์กรต่างๆ ของรัฐ ว่าหากจะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่โดยมิใช่การอาศัยกลไกตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเดิมแล้ว จะต้องทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในฐานะที่พระองค์ดำรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการก่อกำเนิดองค์การทางการเมืองสูงสุดซึ่งหากรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้รับการลงพระปรมาภิไธยแล้วก็ไม่สามารถนำไปใช้บังคับได้

พระราชอำนาจในการก่อกำเนิดองค์การทางการเมืองสูงสุด จึงมีลักษณะที่เปรียบเสมือนประเพณีการปกครองของไทยอันเป็นที่ยอมรับ และจำต้องมีไว้แม้จะไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นพระราชอำนาจที่เห็นได้จริงว่ามีการปฏิบัติกันมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานภายในรัฐ ซึ่งเป็นจารีตประเพณีตามรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่งที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงล้มล้างหรือไม่ปฏิบัติตามได้หากจะให้มีการจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ พระราชอำนาจดังกล่าวจึงเป็นพระราชอำนาจที่มีอยู่จริง โดยไม่ต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และหากจะมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญก็เท่ากับเป็นการนำพระราชอำนาจที่มีอยู่แล้วมารับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

## 2. พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์

ในสังคมไทยตั้งแต่อดีตนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ เป็นแหล่งที่มาของความยุติธรรมสูงสุดของคนในสังคม ด้วยเหตุนี้เมื่ออาณาประชาราษฎร์ได้รับความเดือดร้อนประการใดก็จะหาที่พึ่งพาเพื่อบรรเทาทุกข์ โดยการถวายฎีการ้องทุกข์

การถวายฎีการ้องทุกข์นั้น เริ่มมีมาตั้งแต่ในสมัยสุโขทัย และได้มีการยึดถือธรรมเนียมการทูลเกล้าถวายฎีการ้องทุกข์มาอย่างต่อเนื่องจนถึงในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏว่าการทูลเกล้าถวายฎีการ้องทุกข์ของประชาชน ในปัจจุบันมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ดังนั้นเรื่องราวความเดือดร้อนของประชาชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดก็สามารถทูลเกล้าถวายฎีกาแต่พระมหากษัตริย์ได้ ดังนั้น การทูลเกล้าถวายฎีกาของประชาชนต่อพระมหากษัตริย์ จึงไม่มีสิทธิที่เกิดขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติโดยเฉพาะ แต่เป็นสิทธิอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า หากได้รับความเดือดร้อนก็สามารถทูลเกล้าถวายฎีกาต่อองค์พระมหากษัตริย์อันเป็นที่เคารพสักการะและเป็นที่ยังยามทุกข์ยากของประชาชนได้

สำหรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ ก็มีได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายใด ๆ อีกเช่นกัน แต่พระราชอำนาจดังกล่าวก็เป็นที่ยอมรับกันมาอย่างต่อเนื่องและเห็นได้ว่ามีอยู่จริงซึ่งลักษณะของการใช้พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีกาของพระมหากษัตริย์ ในปัจจุบันอาจแยกได้ 2 ประการคือ

1. การพระราชทานความช่วยเหลือ โดยพระมหากษัตริย์คุณขององค์พระมหากษัตริย์อาทิ การพระราชทานเงินช่วยเหลือ หรือพระราชทานข้อแก้ไขความเดือดร้อนให้กับราษฎรที่กราบทูลฎีกามาโดยตรง

2. การใช้พระราชอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นศูนย์กลางรับเรื่องราวร้องทุกข์ต่างๆ โดยการจัดส่งเรื่องร้องทุกข์ไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการ ตรวจสอบและแก้ไขปัญหามันในเรื่องที่ร้องทุกข์นั้น<sup>94</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันแม้ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายใดที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการทูลเกล้าถวายฎีกา และไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดพระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ของราษฎร แต่การทูลเกล้าถวายฎีกาของประชาชนตลอดจนการใช้พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีกาก็ได้เกิดขึ้นและมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ในอดีตที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุด ในการธำรงรักษาความผาสุกของประชาชนมาจนถึงปัจจุบันที่พระราชอำนาจถูกจำกัดลงตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นความผูกพันของประชาชนที่มีความเคารพและยึดมั่นในสถาบันพระมหากษัตริย์ จึงทำให้พระราชอำนาจของ

<sup>94</sup> วรธรรณ ประพัฒน์ทอง, "พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 270-271.

พระมหากษัตริย์ดังกล่าว ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องมาแม้มิได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ

พระราชอำนาจในการพิจารณาฎีการ้องทุกข์ จึงถือเป็นพระราชอำนาจตามนิติราชประเพณีที่มีมาตั้งแต่อดีต และดำรงอยู่จนถึงปัจจุบันอันเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม แม้จะมีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ แต่มีสภาพบังคับที่ถือเป็นพระราชอำนาจตามธรรมเนียมปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญที่จะมีผลผูกพัน ให้องค์กรทั้งหลายภายในรัฐต้องน้อมรับและถือปฏิบัติตาม และถือว่ามีผลสำคัญเทียบเท่ากับพระราชอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

### 3. พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ก่อนที่พระมหากษัตริย์จะถูกจำกัดพระราชอำนาจลงมาโดยรัฐธรรมนูญนั้น พระมหากษัตริย์จะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมายต่างๆ เพื่อบังคับใช้ แต่เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลดพระราชอำนาจลงมาอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแล้ว พระราชอำนาจในการตรากฎหมายจะแสดงออกโดยการลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาแล้ว

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 มาตรา 94 ได้บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่ไม่ทรงเห็นชอบและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา เมื่อพ้น 90 วันไปแล้ว มิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ และหากรัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างดังกล่าวที่รัฐสภายืนยันนั้นทูลเกล้าฯ ถวายให้ทรงพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถ้ามิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและคืนมาภายใน 30 วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างดังกล่าวนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมาย โดยเสมือนว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว และตามมาตรา 313 (7) ก็ได้บัญญัติให้นำมาตรา 94 นี้มาใช้บังคับในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายหรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะแต่ลักษณะการบัญญัติถึงพระราชอำนาจดังกล่าวมีลักษณะเป็นพระราชอำนาจยับยั้งเพื่อถ่วงเวลา (Suspensive Veto) เท่านั้น เพราะเหตุว่ารัฐสภาสามารถลงมติ 2 ใน 3 เพื่อยืนยันในร่างกฎหมายหรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้อีก ซึ่งหากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยก็สามารถประกาศใช้บังคับได้เสมือนหนึ่งว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

อย่างไรก็ตามในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันได้มีการใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นพระราชอำนาจยับยั้งเพื่อถ่วงเวลาตามที่เป็นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภามาแล้ว กล่าวคือ พระองค์ทรงไม่ลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีหลักการในการกำหนดค่าเสียหายขั้นต่ำ กรณีกระทำละเมิดโดยหมิ่นประมาท โดยบัญญัติให้ศาลกำหนดค่าเสียหายในกรณีหมิ่นประมาทที่เป็นการกระทำโดยการโฆษณาด้วยหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หรือด้วยสื่อมวลชนอื่น ในอัตราจำนวน 20 เท่าของอัตราโทษปรับขั้นสูง ซึ่งอัตราโทษขั้นสูงนั้นมีจำนวนไม่เกินสองแสนบาท ดังนั้นค่าเสียหายที่ศาลต้องกำหนดขั้นต่ำโดยปราศจากดุลพินิจหากเป็นกรณีหมิ่นประมาทที่เข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นจำนวนถึงสี่ล้านบาท

ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้รับการลงพระปรมาภิไธยโดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งตามกลไกของรัฐธรรมนูญ 2534 ที่ใช้บังคับในขณะนั้นก็มีหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ 2540 ที่รัฐสภาสามารถยืนยันและประกาศใช้บังคับได้ แต่ในกรณีดังกล่าวนั้นก็ปรากฏว่าไม่ได้มีการนำเข้าสู่กระบวนการเพื่อลงมติยืนยัน และไม่มีการนำร่างกฎหมายดังกล่าวกลับมาพิจารณาอีกจึงทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นอันตกไปโดยปริยาย

กรณีดังกล่าวในประเทศตะวันตกถือว่าแม้พระมหากษัตริย์จะมีพระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย แต่ก็มีจารีตประเพณีว่าพระมหากษัตริย์จะไม่ทรงยับยั้ง แต่ในประเทศไทยต้องถือตรงกันข้ามกล่าวคือ หากพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวองค์การตามรัฐธรรมนูญพึงต้องปฏิบัติตาม และผลจากการที่ไม่ได้มีการนำร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการเพื่อทำการยืนยันหลังจากที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น ก่อให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติขึ้นมาใหม่ว่าหากร่างกฎหมายใดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ก็จะต้องให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป<sup>95</sup> โดยนัยดังกล่าวจึงส่งผลให้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยเป็นพระราชอำนาจยับยั้งกฎหมายแบบเด็ดขาด (Absolute Veto) และเป็นพระราชอำนาจที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นที่ยอมรับว่าต้องปฏิบัติตาม

ในส่วนของพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น ยังไม่เคยปรากฏ แต่มีกรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราช

<sup>95</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโน, กฎหมายมหาชน 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และ พัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 193.

อาณาจักรไทย 2517 ซึ่งได้บัญญัติให้ การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ต้องลงนามโดยองคมนตรี ซึ่งกรณีดังกล่าวได้ทรงมีบันทึกพระราชกระแสว่า การที่จะให้องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น จะทำให้เป็นการขัดกับหลักการที่พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมืองเพราะประธานองคมนตรี เป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือก และแต่งตั้งด้วยพระองค์เอง ถ้าหากให้ประธานองคมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ก็จะเป็นการแสดงถึงการฝักใฝ่ในทางการเมือง และผลแห่งการที่ทรงมีพระราชกระแสดังกล่าวจึงทำให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่เคยมีกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่เคยใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แต่พระราชอำนาจดังกล่าวก็ควรที่จะต้องถือเป็นแนวเดียวกับพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายธรรมดาเพราะเหตุที่พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะ ผู้มีพระราชอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญมาแต่เดิม ซึ่งหากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ต้องอาศัยอำนาจต่อเนื่องของอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญแต่เดิมนั้นก็คือ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั่นเอง ดังนั้นหากผู้มีพระราชอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญแต่เดิมไม่ทรงเห็นด้วยแล้ว จึงควรที่องค์กรทั้งหลายภายในรัฐจำต้องปฏิบัติตาม

#### 4. พระราชอำนาจในภาวะวิกฤต

ด้วยเหตุที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นศูนย์รวม และเป็นที่เคารพสักการะของคนในสังคมที่จะเป็นผู้นำพาสังคมให้ไปสู่ประโยชน์สุขร่วมกัน โดยนัยนี้เมื่อเวลาที่ประเทศชาติประสบภาวะวิกฤตแล้ว คนในสังคมจึงยอมรับว่าในช่วงสถานการณ์ดังกล่าวจะมีเพียงพระมหากษัตริย์เท่านั้น ที่จะนำพาสังคมให้ผ่านพ้นวิกฤตการณ์อันจะนำไปสู่ความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในสังคมขึ้นมาได้

เหตุการณ์สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงพระราชอำนาจในภาวะวิกฤตของพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยนั้น จะเห็นได้จากเหตุการณ์ในเดือนตุลาคม พ.ศ.2516 ที่เกิดภาวะวิกฤตจนรัฐบาลไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นที่เคารพสักการะ และเป็นที่ยอมรับแห่งความศรัทธาทั้งมวลของมหาชน ก็ต้องแก้ไขการนั้นด้วยพระองค์เอง ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศอยู่ในภาวะที่กฎหมายไม่เป็นกฎหมาย เกิดการเข่นฆ่าระหว่างคนไทย แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงแก้ไขสถานการณ์ที่เลวร้ายให้ดีขึ้นได้ โดยได้พระราชทานคำตักเตือนที่เปรียบเสมือนคำเตือนสติและคำปลอบโยนแก่ทุกฝ่ายดังเช่น

“ ขอให้ฝ่ายทุกคนจงระงับเหตุแห่งความรุนแรง ด้วยการตั้งสติยับยั้งเพื่อให้ชาติบ้านเมืองคืนสู่สภาพปกติโดยเร็ว...”

“ ...ขอให้ฝ่ายรัฐบาลอย่าได้ทำร้ายแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา ประชาชน เป็นอันขาด ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจะถูกยั่วโทษะอย่างไร และถึงแม้จะมีการทำร้ายตำรวจ ทหาร ก่อนด้วยมีดไม้ หรือแม้แต่ระเบิดขวด ก็ขออย่าได้ทำร้ายตอบ...”<sup>96</sup>

เหตุการณ์ในครั้งดังกล่าว ได้นำไปสู่การลาออกของจอมพลถนอม กิตติขจร และในสถานการณ์ดังกล่าว พระองค์ก็ได้ทรงใช้พระราชอำนาจในช่วงภาวะวิกฤต แต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 หลังจากนั้นในวันที่ 10 ธันวาคม 2516 ก็ได้ใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและได้มีการใช้พระราชอำนาจยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดเดิมเพื่อจะได้มีการแต่งตั้งใหม่ จากการเลือกของสมาชิกสมัชชาแห่งชาติที่พระองค์ทรงแต่งตั้ง การใช้พระราชอำนาจดังกล่าวของพระองค์ ในสภาวะที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะวิกฤตนั้นเป็นการใช้พระราชอำนาจที่ริเริ่มด้วยพระองค์ โดยที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น จะไม่ใช้พระราชอำนาจด้วยพระองค์เอง แต่จะใช้ด้วยคำแนะนำและยินยอมขององค์กรต่างๆภายในรัฐ แต่การใช้พระราชอำนาจ ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ทุกคนในสังคมคาดหวัง และยอมรับในฐานะที่พระองค์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการนำพาสังคมเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

เหตุการณ์ในภาวะวิกฤตของประเทศอีกครั้งหนึ่ง ที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงใช้พระราชอำนาจในภาวะวิกฤต คือ วิกฤตการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 ที่ได้สงบลง จากการที่ทรงได้ตักเตือนทั้งนายกรัฐมนตรี และผู้นำการประท้วง ซึ่งทำให้เหตุการณ์ที่กำลังจลาจลกลายเป็นไฟสงบได้ภายในเวลาคืนเดียว และเหตุการณ์ครั้งนั้นทำให้ชาวต่างชาติเข้าใจดีว่า ตามประเพณีการปกครอง

<sup>96</sup> ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, สถาบันพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย, หน้า 56-57.



ไทยนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่แตกต่างไปจากชาติอื่นๆ<sup>97</sup> ที่ถึงแม้ไม่ได้บัญญัติไว้ เป็นลายลักษณ์อักษรแต่เป็นพระราชอำนาจที่ประชาชนโดยทั่วไปยอมรับและยังผลให้องค์กรต่างๆ จำต้องปฏิบัติตาม



## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>97</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโน, กฎหมายมหาชน 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และ พัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 192.