

บทที่ 3

กระบวนการจัดทำและเจตนาารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475

1. การจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีแนวพระราชดำริที่จะพัฒนาประเทศสยาม ซึ่งในขณะนั้นปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งพระองค์ทรงเชื่อว่าในอนาคตจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแน่นอน จึงควรเตรียมความพร้อมให้กับประชาชนในประเทศก่อน แต่แนวพระราชดำริของพระองค์ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการได้สำเร็จก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เสียก่อน ในการศึกษาเรื่องการจัดทำรัฐธรรมนูญก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงจะศึกษาถึงแนวความคิดในการจัดทำรัฐธรรมนูญก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและเจตนาารมณ์ของคณะราษฎรในการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กล่าวคือ

1.1 แนวความคิดในการจัดทำรัฐธรรมนูญก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากพระองค์จะทรงพยายามปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภา ปฏิรูปเสนาบดีสภา และจัดตั้งสภากรรมการขององคมนตรีขึ้นมาดังที่ได้กล่าวมาในบทก่อนแล้ว พระองค์ยังมีแนวพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนชาวไทยด้วย โดยมีเอกสารสำคัญ 3 ฉบับ¹ ที่แสดงแนวพระราชดำริในทางการเมืองของพระองค์ และบุคคลที่เกี่ยวข้องในยุคนั้น ได้แก่

¹รายละเอียดของเอกสารทั้ง 3 ฉบับ สามารถศึกษาได้จาก Siam's political future : documents from the end of the absolute monarchy โดย Benjamin A. Batson ซึ่งได้คัดมาจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ

ก. พระราชบันทึก Problems of Siam ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและบันทึกตอบของพระยาภักดยานไมตรี (Francis B. Sayre)

ในพระราชบันทึก Problems of Siam ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระยาภักดยานไมตรี ในปี พ.ศ. 2469 นั้น พระองค์ได้แสดงแนวพระราชดำริที่เกี่ยวกับการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และการพระราชทานรัฐธรรมนูญว่า การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุด และมีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นหลักการที่ดีและเหมาะสมสำหรับประเทศที่มีพระมหากษัตริย์ที่ดี แต่การสืบราชสมบัติของพระมหากษัตริย์ในประเทศไทยนั้นใช้วิธีการสืบราชสันตติวงศ์ จึงไม่แน่ว่าจะได้พระมหากษัตริย์ที่ดีเสมอไปหรือไม่ อีกทั้งในสถานการณ์ขณะนั้น เริ่มมีการตั้งข้อสงสัยและวิพากษ์วิจารณ์สถาบันพระมหากษัตริย์และราชสำนักมากขึ้น ดังนั้น ควรมีหลักประกันในการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระราชปวงคุณาภมพระยาภักดยานไมตรีว่า ในเวลานี้ถึงเวลาที่จะประกาศเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐสภาหรือไม่ และควรมีรัฐธรรมนูญรูปแบบใด

พระยาภักดยานไมตรีทรงตอบพระราชปวงคุณาดังกล่าวไว้ว่า ในขณะนั้นยังไม่ถึงเวลาที่จะมีการปกครองระบอบรัฐสภา เนื่องจากประชาชนยังไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการควบคุมการทำงานของรัฐสภา อาจทำให้เกิดเผด็จการทางรัฐสภาได้ และพระยาภักดยานไมตรีได้ทูลเกล้าถวายเค้าโครงรัฐธรรมนูญ (Outline of Preliminary Draft) ซึ่งรับรองพระราชอำนาจสูงสุดของพระมหากษัตริย์ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และมีหลักการในการประกันการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (Premier) ให้เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน และรับผิดชอบโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ แต่อำนาจในการตัดสินพระทัยขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่พระมหากษัตริย์ โดยนายกรัฐมนตรีจะมีเสนาบดีประจำกระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้บริหารราชการแผ่นดินแทนตามนโยบายของรัฐบาลและเสนาบดีเหล่านี้จะรับผิดชอบโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์ ยังทรงมีสมาชิกอภิรัฐมนตรีสภา (Supream Council) ถวายความเห็นหรือให้คำปรึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายทั่วไปในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับข้าราชการประจำด้วย

จึงเห็นได้ว่า รูปแบบการปกครองตามเค้าโครงรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพียงแต่มีการบัญญัติรับรองพระราชอำนาจอันสูงสุดล้นพ้นของพระมหากษัตริย์ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และกำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีและอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นมาแบ่งเบาพระราชภาระของพระมหากษัตริย์เท่านั้น จึงเป็นการนำเอาแนวความคิดพื้นฐานของการปกครองในระบอบรัฐสภางานส่วนมาปรับใช้กับการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เท่านั้น ซึ่งตามข้อเสนอของพระยาภักดยานไมตรีดังกล่าวมา สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า การมีหรือไม่มีนายกรัฐมนตรีไม่ใช่ปัญหาสำคัญหรือการแก้ปัญหของประเทศที่ตรงจุด สิ่งที่จะต้อง

แก้ไขอย่างรีบด่วนคือการปรับปรุงระบบการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพขึ้นกว่าแต่ก่อนต่างหาก²

ข. พระราชบันทึกเรื่อง Democracy in Siam

เอกสารฉบับนี้ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน แต่ได้มีการสันนิษฐานว่าเป็นเอกสารของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากมีวิธีการเขียนคล้ายกับพระราชบันทึกของพระองค์สำหรับสาระสำคัญที่เกี่ยวกับกับแนวพระราชดำริในทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ปรากฏในเอกสารฉบับนี้คือ พระองค์ทรงเห็นว่าการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เหมาะสมกับประเทศสยามในขณะนั้น ส่วนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้นยากที่จะเกิดขึ้นได้ เพราะประเทศชาติยังไม่มีความพร้อมและหากเกิดขึ้นในขณะนั้นอาจเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของประชาชนด้วย อีกทั้งพระองค์ทรงเกรงว่าคนจีนจะเข้ามามีอิทธิพลต่อการปกครองในระบบรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ในอนาคตประเทศสยามอาจจะต้องถูกบังคับให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องมีการวางพื้นฐานการปกครองดังกล่าวให้เกิดขึ้นกับประชาชนอย่างค่อยเป็นค่อยไป ดังพระราชดำริของพระองค์ที่ว่า

“ถ้ามีการยอมรับกันว่า วันใดวันหนึ่งเราอาจจะต้องถูกบังคับให้มีประชาธิปไตยแบบใดแบบหนึ่งในประเทศสยาม เราจะต้องเตรียมตัวของเราเองอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราจะต้องเรียนรู้และจะต้องให้การศึกษาแก่ตัวของเราเอง เราจะต้องเรียนและทดลองเพื่อที่จะได้รู้ว่ระบอบการปกครองแบบรัฐสภาจะดำเนินไปได้อย่างไรในประเทศสยาม เราจะต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อที่จะให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมืองที่จะตระหนักถึงประโยชน์ที่แท้จริงเหล่านี้ (ของพวกเขา) เพื่อที่ประชาชนจะได้ไม่ถูกชักนำไปโดยพวกนักปลุกระดมหรือพวกที่ฉันทวนถึงพระศรีอารีย์ ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภา เราต้องสอนประชาชนว่าจะออกเสียงอย่างไร และจะเลือกผู้แทนที่มีจิตใจฝักใฝ่กับผลประโยชน์ของพวกเขาอย่างแท้จริงอย่างไร³

ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงทรงมีพระราชดำริที่จะปรับปรุงสภากรรณการองคมนตรี โดยมีพระราชประสงค์ให้สภากรรณการองคมนตรีเป็นเวทีในการฝึกหัดและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการปรึกษาโต้เถียงและอภิปรายเช่นเดียวกับการปกครองในระบบรัฐสภา เพื่อจะได้เป็นสภาที่เลี้ยง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ. 2411-2475), (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523), หน้า 93.

³ สนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2469-2475), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โครงการผลิตเอกสารทางวิชาการ ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2528), หน้า 4.

ของสภาผู้แทนราษฎรต่อไปในอนาคต อีกทั้งยังมีพระราชดำริที่จะให้มีการจัดการปกครองแบบเทศบาล เพื่อฝึกฝนให้ประชาชนได้มีโอกาสปกครองในส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และเรียนรู้ในการเลือกตั้งผู้แทนของตนก่อนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ อันเป็นการเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไปดังพระราชดำริของพระองค์ที่ว่า

“มันจะเป็นการดีกว่าอย่างแน่นอน สำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่น ก่อนที่พวกเขาพยายามที่จะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่า ถ้าการปฏิรูปเหล่านี้ได้เริ่มใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไป เช่นนี้วิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถจะถูกนำมาใช้โดยไม่มีผลเสียมากนัก แต่กระบวนการนี้จะต้องค่อยเป็นค่อยไป และมีการกระทำอย่างระมัดระวัง ถ้าการทดลองนี้ล้มเหลวลงในทุกขั้นตอน เมื่อนั้นจึงจะเป็นไปได้ที่จะชักจูงให้ประชาชนเชื่อว่า ประชาธิปไตยเป็นไปไม่ได้สำหรับประเทศสยาม อันตรายอยู่ที่ความไม่อดทน⁵

ดังนั้น พระองค์จึงได้เสนอเรื่องการจัดการปกครองแบบเทศบาลต่ออภิรัฐมนตรีสภา และที่ประชุมได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำการศึกษาเรื่องนี้ และได้มีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นมาในปี พ.ศ. 2473 แต่ในที่สุดเรื่องก็ได้เงียบหายไป

ก. An outline of Changes in the Form of the Government โดยพระยาตรีวิสารวาจา และนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens)

ในปี พ.ศ.2474 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มอบให้พระยาตรีวิสารวาจา และนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ ร่วมกันร่างรัฐธรรมนูญขึ้นโดยพระองค์ตั้งพระราชหฤทัยว่าจะพระราชทานรัฐธรรมนูญในวาระที่มิ่งงานพระราชพิธีฉลองกรุงเทพมหานครครบรอบ 150 ปี ในปี พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญดังกล่าวเรียกว่า An outline of Changes in the Form of the Government ซึ่งมีสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ คือ

- พระมหากษัตริย์ (The Monarch) : พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจนิติบัญญัติ โดยคำแนะนำของสภานิติบัญญัติ ทรงใช้พระราชอำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี โดยพระองค์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติจำนวนกึ่งหนึ่ง และแต่งตั้งถอดถอนนายกรัฐมนตรีด้วย

- อภิรัฐมนตรีสภา (Supreme Council) : ได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ และมีหน้าที่ในการถวายคำปรึกษาแต่พระมหากษัตริย์เท่านั้น ไม่มีบทบาทในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด

⁴ ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ. 2411-2475), หน้า 93.

⁵ สนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2469-2475), หน้า 5.

- **สภานิติบัญญัติ (Legislative Council) :** มีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียวแต่มีสมาชิก 2 ประเภทเท่ากัน⁶ คือ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมและสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งสมาชิกทั้งสองประเภทจะดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัตินี้มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายและพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร

- **นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (Prime Minister and Cabinet) :** นายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ แต่มีสิทธิเลือกคณะรัฐมนตรีได้เองโดยทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองทั้ง 4 นั้น พระมหากษัตริย์ยังคงเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ต่างจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้พระมหากษัตริย์มิได้ทรงใช้พระราชอำนาจโดยลำพัง แต่ทรงใช้ผ่านนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีนั้นนอกจากจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อพระมหากษัตริย์แล้วยังต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภานิติบัญญัติด้วย อย่างไรก็ตามการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นการใช้พระราชอำนาจเฉพาะขององค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งพระองค์สามารถกระทำได้โดยพระองค์เอง ไม่ต้องทำด้วยคำแนะนำหรือยินยอมของผู้ใด ดังเช่นการปกครองในรูปแบบสภา ซึ่งพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจจำกัดภายใต้กฎหมาย และต้องกระทำภายใต้คำแนะนำและยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ส่วนสภานิติบัญญัตินี้มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยควบคุมทั้งการจัดทำงบประมาณ มีสิทธิตั้งกระทู้ถาม และลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ในขณะที่เดียวกัน พระมหากษัตริย์ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารก็ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายที่สภานิติบัญญัติพิจารณาและทรงสั่งยุบสภาได้ด้วย ส่วนอภิรัฐมนตรีสภามีหน้าที่ในการถวายคำปรึกษาแต่พระมหากษัตริย์เท่านั้น ไม่มีบทบาทในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน

จึงเห็นได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองประเทศในแง่รูปแบบของสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ของสถาบันเหล่านั้น ซึ่งหลักการหลายหลักการได้มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.

⁶ นาย Raymond B. Stevens เห็นว่า ถ้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งอย่างเดียวอาจจะไม่มีความเป็นอิสระเพียงพอ และไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ถ้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งอย่างเดียวจะไม่ได้บุคคลที่มีประสบการณ์ในการบริหารประเทศ ดังนั้นจึงควรมีสมาชิกทั้ง 2 ประเภทผสมกัน

2475⁷ อย่างไรก็ตาม พระยาตรีวิสารวาจาได้ถวายความเห็นประกอบร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วยว่า ในสถานการณ์ขณะนั้นยังไม่ควรที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใด รัฐบาลมบูรณาญาสิทธิราชย์ควรจะแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวก่อน แล้วค่อย ๆ ปูพื้นฐานการปกครองในระบอบใหม่ให้แก่ประชาชนต่อไป

นอกจากนี้ ยังปรากฏหลักฐานอื่น ๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับแนวพระราชดำริในการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่น

- พระราชดำรัสที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานแก่คณะหนังสือพิมพ์อเมริกันว่า พระองค์มีพระบรมราชประสงค์ที่จะทรงจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์ และพระราชทานอำนาจนั้นแก่ราษฎรในการปกครองประเทศ⁸ แต่ยังคงเห็นว่าก่อนที่จะให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองในรูปแบบของปาลิเมนต์นั้น จะต้องมีการฝึกหัดราษฎรให้มีความรู้เสียก่อนโดยจะเริ่มจากเทศบาล

- ในสำเนาเอกสารลับของกระทรวงมุรธาธร ที่ 71/2481 ลงวันที่ 1 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 ซึ่งเจ้าพระยามหิธรได้มีหนังสือถึงพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าธานีนิวัติเกี่ยวกับแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า

“ฝ่ายอิตาเลียสอนให้เด็กของเขานิยมการปกครอง Fascism ได้ แต่เราจะสอนคนไทยให้นิยมการปกครองอย่าง Absolute Monarchy ได้หรือ ? ทรงสงสัยมาก เพราะถ้าทำเดี๋ยวนี้ข้า เกินไปเสียแล้วและจะกลับฟื้นความนิยมนับถือในพระองค์สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินอย่างที่เคยเป็นมาแต่ก่อนไม่ได้อีก...ควรเตรียมการที่จะเป็น Constitutional Monarchy โดยเร็วที่สุดที่จะเป็นไปได้”⁹

- ในสุนทรพจน์ของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งได้กล่าวในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ในโอกาสที่จะเปลี่ยนไปใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มีความตอนหนึ่งว่า

“...คณะราษฎรเพิ่งทราบเมื่อ 6 วันภายหลังที่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คือเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน ได้มีพระกระแสรับสั่งให้พระยาพหลพลพยุหเสนา พระยาปรีชาชลยุทธ พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาตรีวิสารวาจา พร้อมทั้งข้าพเจ้าไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทและเจ้าพระยามหิธร ซึ่งเป็นราชเลขาธิการขณะนั้น เป็นผู้จดบันทึก มีพระกระแสรับสั่งว่ามีพระราช

⁷โกคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โครงการนโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 15.

⁸ กช.เอกสารรัชกาลที่ 7 เลขที่ ม.1.3/20 เรื่อง ข้อความที่ทรงมีพระราชปฏิสันถารแก่หนังสือพิมพ์อเมริกัน, หน้า 200.

⁹ กช.เอกสารกรมราชเลขาธิการ(รัชกาล ที่ 7) เลขที่ บ.1.5/70 (81/204) เรื่อง พระราชนิยมเรื่องคิดจะเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน.

ประสงค์จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อได้ทรงปรึกษาข้าราชการมีตำแหน่งสูงกว่าในขณะนั้น ก็ไม่เห็นพ้องกับพระองค์..."¹⁰

- หลักฐานที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชหัตถเลขาถึงพระองค์เจ้า จุลจักรพงษ์ ในเดือนธันวาคมและมกราคม พ.ศ. 2475 เกี่ยวกับพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญว่า "ฉันได้คิดรายการละเอียดของพิธีนี้มาหลายปี เพราะรู้ดีว่าจะต้องเกิดขึ้นในรัชกาล ของฉัน ฉันร่างคำประกาศไว้ในใจฉันเป็นเวลานานมาแล้ว ฉันอดเสียใจไม่ได้ที่ทุกอย่างมิได้ บังเกิดขึ้นตามแนวที่ฉันเคยกะไว้ แต่ที่จริงเป็นไปอย่างนี้ก็ดีแล้ว เพราะว่าถ้าฉันได้มีโอกาสให้ รัฐธรรมนูญตามโอกาสและตามใจฉันเอง คนที่อยากจะได้อ่านาง แต่บัดนี้ก็ได้แล้ว ก็ยังคงจะไม่ได้ อะไร ฉะนั้น อาจจะต้องพยายามจัดให้มีรีบลิด และก่อนจะมีการเปลี่ยนแปลงอาจจะมีการจลาจล เลือดนองเสียก่อน... ฉันไม่ทราบว่าจะรู้หรือเปล่า เพราะว่าแกอยู่ไกลเมืองไทย ว่าการเปลี่ยนแปลง การปกครองเพื่อจะมีรัฐธรรมนูญนี้ หาได้รับความนิยมจากคนไทยทั่วไป ดังที่เราคาดหมายไว้ว่า จะเป็น"¹¹

จากเอกสารหลักฐานทั้งหมดประกอบกับแนวทางในการปฏิรูประบบการบริหาร ราชการแผ่นดินในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดังที่ได้กล่าวมาในบทก่อน เห็นได้ว่าพระบาท สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีแนวพระราชดำริในทางประชาธิปไตยและมีพระราชดำริที่จะ พระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎร โดยพระองค์ทรงตั้งพระราชปณิธานอันแน่วแน่ในอันที่จะ เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทย ให้เป็นระบอบประชาธิปไตยตามแบบของ อังกฤษคือ เริ่มจากระบอบการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนในรูปของเทศบาลและสุขาภิบาล ตามความเหมาะสม แต่โดยที่เมืองไทยได้ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นเวลา นานหลายศตวรรษ จึงเป็นการยากที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติในด้านการปกครองและการถูก ปกครองได้อย่างฉับพลันทันที¹² ประกอบกับสถานการณ์ในประเทศขณะนั้นยังไม่เหมาะสม พระองค์จึงทรงพยายามปรับปรุงระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ในขณะที่ เดียวกันได้พยายามปูพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนด้วย

¹⁰ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495), หน้า 29.

¹¹พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร : โรงพิมพ์คลังวิทยา, 2505) , หน้า 698.

¹²นายหนวย (นามแฝง), เจ้าฟ้าประชาธิปไตยประชาชนผู้นิราศ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. สัมพันธ์พาณิชย์, 2530), หน้า 83.

สำหรับเอกสารทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวข้างต้นยังไม่มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยเป็นเพียงเอกสารที่รับรองการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุด และกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเหนือวังการใช้พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์มากขึ้นเท่านั้น เช่น คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ได้มีการนำวิธีการในระบอบประชาธิปไตยมาปรับใช้ด้วย เช่น ใน An outline of Changes in the Form of the Government ได้กำหนดให้ราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติได้ทั้งหมด อันเป็นการเตรียมการให้ประชาชนได้คุ้นเคยกับการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงระบอบปกครองในอนาคต อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวยังมีได้ถูกนำไปใช้ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรขึ้นมาเสียก่อน

1.2 เจตนารมณ์ของคณะราษฎรในการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง

สำหรับเจตนารมณ์ของคณะราษฎรในการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น ไม่มีหลักฐานชั้นต้นที่จัดทำขึ้นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎรและยืนยันถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของคณะราษฎร เนื่องจากการรวมตัวกันเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองต้องกระทำโดยลับ ถ้ามีหลักฐานและถูกจับได้ผู้ก่อการจะต้องได้รับโทษอย่างร้ายแรง เอกสารหลักฐานที่ปรากฏจึงเป็นเอกสารที่ทำขึ้นในขณะเปลี่ยนแปลงการปกครองและภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ทั้งจากคำบอกเล่าของคณะผู้ก่อการบางคนและเอกสารที่มีผู้วิเคราะห์ไว้แล้ว โดยแยกศึกษาเป็น 2 ส่วนคือ แนวความคิดทางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์ และเจตนารมณ์ร่วมกันของคณะราษฎร ทั้งนี้ เนื่องจากนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้มียุทธศาสตร์สำคัญในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และเป็นผู้มียุทธศาสตร์ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกและประกาศคณะราษฎรขึ้นมา อีกทั้งยังมีเอกสารหลักฐานที่สะท้อนถึงแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงการปกครองของท่านหลายฉบับจึงขอกล่าวแนวความคิดของท่านแยกจากคณะราษฎรท่านอื่น

1.2.1 แนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงการปกครองของนายปรีดี พนมยงค์ ผู้มียุทธศาสตร์ในการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง

สำหรับแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงการปกครองของนายปรีดี พนมยงค์ นั้น ท่านมีความสนใจเรื่องการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่เมื่อครั้งยังเป็นเด็ก โดยในขณะนั้นท่านสนใจการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบสาธารณรัฐของ

ประเทศจีนซึ่งนำโดยซุนยัตเซ็น และการอภิวัฒน์ของกลุ่มบอลเชวิคในรัสเซียซึ่งต้องการล้มล้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของพระเจ้าซาร์¹³ และท่านหวังว่าประเทศสยามน่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเช่นนั้นบ้าง

ส่วนแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในความคิดเห็นของนายปรีดี พนมยงค์ เมื่อคราวก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ท่านได้อธิบายไว้ในคำอธิบายกฎหมายปกครองของท่านว่า

“รัฐบาลประชาธิปไตย มี 2 ชนิด

1. รัฐบาลประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินได้ระบุให้ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าทางบริหาร เช่น ประเทศฝรั่งเศส

2. รัฐบาลประชาธิปไตย ซึ่งอำนาจบริหารได้ตกอยู่แก่คณะบุคคล เช่น สหเรpublic โซเชลลิสต์โซเวียต ซึ่งอำนาจบริหารได้ตกอยู่คณะบริหารกลาง เป็นต้น แต่มีประธานคณะบริหารกลางไม่ใช่ประธานาธิบดีแห่งเรpublic”¹⁴

แต่ในภายหลังกายปรีดี พนมยงค์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ว่าหมายถึง

“การปกครองโดยราษฎร ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Democracy” ดังที่ประธานาธิบดีลินคอล์นได้ให้วิเคราะห์ศัพท์ไว้อย่างครบถ้วนว่าเป็นการปกครอง “The government of the people, by the people, for the people” แปลว่า รัฐบาลของราษฎร โดยราษฎร เพื่อราษฎร”¹⁵

สำหรับการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ท่านเห็นว่าถ้าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจควบคู่กันไปด้วย เนื่องจากเศรษฐกิจเป็นรากฐานสำคัญของมนุษย์ในสังคม ส่วนระบบการเมืองเป็นแต่โครงร่างเบื้องบนที่จะต้องสมานกับความต้องการทางเศรษฐกิจของมวลมนุษย์ในสังคม ถ้าหากรัฐธรรมนูญอันเป็นแม่บทแห่งกฎหมายสอดคล้องกับความต้องการเศรษฐกิจนั้น วิฤตการณ์ทางสังคมก็ไม่เกิดขึ้น¹⁶ ดังนั้น เจตนารมณ์ของนายปรีดี พนมยงค์ ในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงมิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลง

¹³ ปรีดี พนมยงค์, ชีวิตผันผวนของข้าพเจ้า และ 21 ปีที่ลี้ภัยในสาธารณรัฐราชูจีน พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เทียนวรรณ, 2529), หน้า 20.

¹⁴ ปรีดี พนมยงค์, ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 166.

¹⁵ ปรีดี พนมยงค์, ปาฐกถาบางเรื่องของท่านปรีดีฯ, (กรุงเทพมหานคร : ประจักษ์การพิมพ์, 2516), หน้า 31.

¹⁶ ปรีดี พนมยงค์, ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย : จงพิทักษ์เจตนารมณ์ประชาธิปไตยสมบูรณ์ของวีรชน 14 ตุลาคม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 415.

การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ เท่านั้น แต่ท่านยังต้องการให้มีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจในประเทศเพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น¹⁷ ด้วย ดังที่ท่านได้กล่าวว่า

“การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นี้ ไม่ใช่ Coup d'Etat แต่เป็น Revolution ในทางเศรษฐกิจ ซึ่งไม่มีในทางการเมือง”¹⁸

โดยรูปแบบการปกครองภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ตามความคิดเห็นของท่านนั้น ท่านเรียกว่าเป็นการปกครองแบบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้ว นายปรีดี พนมยงค์ จึงมีแนวความคิดที่จะปรับปรุงระบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ด้วย เริ่มจากเมื่อคณะราษฎรสามารถเปลี่ยนแปลงการปกครองได้สำเร็จ และได้ประกาศหลัก 6 ประการของคณะราษฎรขึ้นมา หลักการสำคัญประการหนึ่งคือ “จะต้องบำรุงความสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะพยายามหางานให้ราษฎรทำโดยเต็มความสามารถ จะร่างโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก” ซึ่งเชื่อกันว่าตามประกาศฉบับนี้ นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ร่างขึ้นมา และคณะรัฐบาลชุดแรกได้ถือเอาหลัก 6 ประการของคณะราษฎรเป็นนโยบายของคณะรัฐบาลชุดนี้ด้วย อีกทั้งคณะรัฐบาลยังได้ออกแถลงการณ์ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2476 เกี่ยวกับการยกเลิกและลดหย่อนภาษีบางประเภท เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ได้วางเอาไว้ด้วย

ต่อมาใน พ.ศ. 2476 นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการประกันความสมบูรณ์ของราษฎร โดยมีหลักการสำคัญคือ

“รัฐบาลจะซื้อที่ดินประเภทที่นาหรือที่ไร่กลับคืนจากราษฎร แต่ในระยะแรกรัฐบาลอาจจะไม่มีทุนเพียงพอที่จะซื้อได้ รัฐบาลจะออกใบกู้ให้เจ้าของที่ดินยืมถือไว้ตามราคาที่ดิน ซึ่งรัฐบาลจะให้ดอกเบี้ยเงินกู้ตามอัตราดอกเบี้ยในขณะนั้น สำหรับที่ดินที่ได้มารัฐบาลจะกำหนดว่าจะประกอบกิจการอะไรในที่ดิน โดยรัฐบาลจะวางแผนเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ให้ ส่วนราษฎร รัฐบาลจะหางานให้ราษฎรทำตามคุณสมบัติ กำลัง และความสามารถของแต่ละคน โดยราษฎรอายุ ตั้งแต่ 18-55 ปีต้องทำงาน และผลผลิตที่ได้จะเป็นของรัฐบาล และเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายเงินเดือนให้ราษฎรเสมือนราษฎรเป็นข้าราชการ แต่เมื่ออายุหลังจาก 55 แล้วรัฐบาลจะให้บำนาญตลอดชีวิต อย่างไรก็ตามรัฐบาลไม่ได้บังคับให้ราษฎรทุกคนเป็นข้าราชการ ถ้าบุคคลนั้น

¹⁷ Kemal, Anwar, The Role of the Military in the Politics of Thailand 1932-1963, (Thesis (M.A.) University of Pennsylvania, 1964), P 1.

¹⁸ ไสว สุทธิพิทักษ์, ดร.ปรีดี พนมยงค์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท นพิตการพิมพ์ จำกัด, 2528), หน้า 139.

สามารถประกอบเศรษฐกิจเลี้ยงชีพตนเองได้ ส่วนทุนที่จะนำมาดำเนินการดังกล่าว รัฐบาลจะใช้วิธีเรียกเก็บภาษีทางอ้อมจากราชกร เช่น ภาษีมรดก ภาษีรายได้ หรืออาจใช้วิธีกู้เงินจากคนมั่งมีในประเทศ ซึ่งการดำเนินการทั้งหมดนี้รัฐบาลจะให้สหกรณ์เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการธุรกิจตามแผนเศรษฐกิจที่รัฐบาลวางไว้ โดยสหกรณ์นี้ก็มาจากการรวมตัวกันของราษฎรในพื้นที่เดียวกัน และจัดการปกครองเป็นเทศบาลเพื่อความสะดวกในการดำเนินงาน”

โดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสมบูรณ์ของราษฎร ซึ่งกำหนดอัตราเงินเดือน การทำงานและวินัยให้ราษฎร กับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบกิจการเศรษฐกิจ ซึ่งกำหนดวิธีการในการจัดซื้อที่ดิน จัดหาเงินทุนและเครดิต แผนเศรษฐกิจและจัดตั้งธนาคารชาติขึ้นมาเป็นธนาคารกลางของประเทศควบคุมกำกับเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติด้วย แต่เค้าโครงการเศรษฐกิจดังกล่าวได้สร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นทั้งในระหว่างคณะราษฎรด้วยกันเองและในสภาผู้แทนราษฎร ความขัดแย้งดังกล่าวรุนแรงจนถึงขั้นมีการปิดสภาผู้แทนราษฎร และมีการกล่าวหาว่านายปรีดี พนมยงค์ เป็นคอมมิวนิสต์ แต่นายปรีดี พนมยงค์ ได้ชี้แจงว่า

“แม้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจของข้าพเจ้าบางส่วนจะมีความคล้ายคลึงกับโครงการเศรษฐกิจ 5 ปีของโซเวียต แต่เนื้อหาสาระในโครงการนั้นเป็นเรื่องการปฏิรูปการเกษตร ซึ่งมีใช้โครงการแบบคอมมิวนิสต์”¹⁹

และในที่สุดก็มิได้มีการนำเค้าโครงการเศรษฐกิจดังกล่าวมาใช้

1.2.2 เจตนารมณ์ของคณะราษฎรในการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง

จากหลักฐานที่ปรากฏพบว่า เจตนารมณ์ร่วมกันของคณะราษฎรในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คือ การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) มาเป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) เท่านั้น โดยคณะราษฎรได้ตกลงกันเพียงหลักการกว้าง ๆ ว่าจะปกครองในรูปแบบรัฐสภา แต่ไม่ได้มีเจตนารมณ์ร่วมกันในการพัฒนารูปแบบทางการเมืองว่าควรเป็นไปในรูปแบบใด คณะราษฎรมีเพียงเป้าหมายที่จะล้มล้างการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เนื่องจากไม่พอใจในระบอบการปกครองดังกล่าว และระบอบการปกครองดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้นให้เป็นที่พอใจแก่ประชาชนได้ดังคำบอกเล่าของบุคคลสำคัญในคณะราษฎร เช่น

¹⁹ ปรีดี พนมยงค์, ชีวิตฉันผวนของข้าพเจ้า, หน้า 26.

นายประยูร ภมรมนตรี กล่าวว่า คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีข้อกติกาก่อนเป็นเอกฉันท์ที่จะเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของชาติถือหลักตามประเทศอังกฤษ การเปลี่ยนแปลงการปกครองที่มีระบอบรัฐธรรมนูญนี้จะปลดปล่อยราชการของพระมหากษัตริย์ที่มีต้องรับผิดชอบต่อความผิดพลาดใด ๆ อันอาจจะเกิดขึ้น ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะต้องรับผิดชอบและลาออกไป ส่วนเกียรติคุณนามความดีทั้งหลายก็ถวายส่งเสริมเพิ่มพูนบารมีของพระมหากษัตริย์ให้รุ่งโรจน์อยู่ยืนยง เป็นมิ่งขวัญของชาติไทย คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองเพียงมุ่งหวังที่จะสร้างระบอบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศนั้น เป็นจุดหมายปลายทางของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ไม่มีส่วนที่เกี่ยวกับลัทธิการเมืองประการใดทั้งสิ้น²⁰

พระประศาสน์พิทยายุทธ กล่าวว่า ในการรวมตัวกันเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งนี้ได้มีการตกลงกันเฉพาะในหลักการใหญ่ ๆ เท่านั้น คือ เราจะปกครองแบบประชาธิปไตยแท้ มีสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจสูงสุด ผู้แทนราษฎรเลือกเฟ้นกันขึ้นมาจริง ๆ ตกลงกันในวิธีแบ่งอำนาจนิติบัญญัติไว้แก่สภาผู้แทนราษฎร อำนาจบริหารไว้แก่คณะกรรมการบริหารและอำนาจศาลให้เป็นอำนาจอิสระที่แท้จริง²¹

นายปรีดี พนมยงค์ กล่าวว่า วัตถุประสงค์ของคณะราษฎรคือ เปลี่ยนระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งในสมัยนั้นยังไม่ศัพท์สมัยใหม่ว่า “ปฏิวัติ” หรือ “อภิวัฒน์” เพื่อถ่ายถอดคำฝรั่งเศส อังกฤษ Revolution ดังนั้น เราจึงใช้ศัพท์ธรรมดาว่า เปลี่ยนการปกครองของกษัตริย์เหนือกฎหมายมาเป็นการปกครองที่มีกษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย และการดำเนินเพื่อให้สยามบรรลุหลัก 6 ประการ คือ (1) รักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง (2) รักษาความปลอดภัยในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดลงให้มาก (3) บำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎร ในทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง (4) ให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน (5) ให้ราษฎรมีเสรีภาพที่ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวแล้ว (6) ให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร²²

²⁰ ประยูร ภมรมนตรี, “การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475,” รัฐศาสตร์นิเทศ 7 (มกราคม 2514) : หน้า 54.

²¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “ปัญหาสำคัญของเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์,” สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 8 (กันยายน - พฤศจิกายน 2513) : หน้า 81.

²² ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, ประชาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษาผลการนำแนวความคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 63-64.

นอกจากนี้ ในคำประกาศคณะราษฎรยังได้ประกาศว่า "...โดยที่จะจัดการปกครอง โดยมีสภา จะได้ช่วยกันปรึกษาหารือหลาย ๆ ความคิดดีกว่าความคิดเดียว ส่วนผู้เป็นประมุขของประเทศนั้น คณะราษฎรไม่ประสงค์ทำการแย่งชิงราชสมบัติ ฉะนั้น จึงได้ขอเชิญให้กษัตริย์องค์นี้ ดำรงตำแหน่งกษัตริย์ต่อไป แต่ต้องอยู่ใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดิน จะทำโดยลำพัง ไม่ได้ นอกจากด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร..."

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า ความตกลงร่วมกันของคณะราษฎรเป็นการตกลงกันในหลักการอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น กล่าวคือ คณะราษฎรมีแนวความคิดร่วมกันในการเปลี่ยนแปลง การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็น การปกครองที่พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้ รัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยได้กำหนดแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญไว้กว้าง ๆ และมีได้กำหนด แนวทางในการบริหารประเทศร่วมกันต่อไปในอนาคตว่าควรดำเนินการไปในแนวทางใด แต่ให้เป็น หน้าที่ของนายปรีดี พนมยงค์ ในการดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองต้องควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจด้วย จึงได้มีความ พยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในระยะเวลา ต่อมา แต่ได้มีคณะราษฎร บางคนเห็นว่ายังไม่จำเป็นที่จะต้องรีบเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยทันที จึงเป็นเหตุ ให้เกิดความแตกแยกในทางความคิดทางการเมืองระหว่างนายปรีดี พนมยงค์ กับคณะราษฎร กลุ่มอนุรักษนิยมในเวลาต่อมา

1.2.3 การจัดทำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

สำหรับการจัดทำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 นั้น ไม่มีหลักฐานชั้นต้นยืนยันชัดเจนว่าใครเป็นผู้จัดทำและจัดทำเมื่อใด แต่มี คำยืนยันจากนายประยูร ภมรมนตรี ซึ่งเป็นแกนนำคนสำคัญของคณะราษฎร ยืนยันว่านายปรีดี พนมยงค์ ได้รับมอบหมายจากพระยาทรงสุรเดช ให้เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้กำชับไว้มั่นคง ว่าให้ดำเนินการตามแบบประเทศอังกฤษ ซึ่งมีพระเจ้าแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญและเป็นผู้เขียน คำประกาศเปลี่ยนแปลงการปกครอง²³ ด้วย ส่วนแกนนำคนสำคัญของคณะราษฎรท่านอื่น ๆ ได้แก่ พระยาทรงสุรเดชและพระศาสน์พิทยายุทธ์ ได้กล่าวไว้แต่เพียงว่า การร่างรัฐธรรมนูญเป็น หน้าที่ของคณะราษฎรฝ่ายพลเรือนซึ่งมีนายปรีดี พนมยงค์ หัวหน้า

²³ ประยูร ภมรมนตรี, การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475, หน้า 57.

ส่วนเรื่องช่วงระยะเวลาที่ได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 นั้น ก็ไม่มีความชัดเจนเช่นเดียวกัน โดยมีความเห็นเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางแรก นายไสว สุทธิพิทักษ์ (เคยดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2489-2490 เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช ในปี พ.ศ. 2489-2490 และเป็นผู้แทนฝ่ายไทยในการประสานงานกับกองบัญชาการกองทัพพันธมิตรในปี พ.ศ. 2488-2489) มีความเห็นว่านายปรีดี พนมยงค์ ได้จัดทำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามขึ้นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองตามหลักการที่คณะราษฎรได้ตกลงกันไว้แล้ว และมอบให้ศิษย์คนหนึ่งของท่านคือ นายชูป คาลยาชีวิน เป็นผู้พิมพ์ตีพิมพ์ขึ้น แล้วได้เสนอที่ประชุมของคณะปฏิวัติให้รับรองให้ใช้รัฐธรรมนูญนี้²⁴

แนวทางที่สอง หลวงจักรปาณิศรีศีลวิสุทธ์ (วิสุทธ์ ไกรฤกษ์) (เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในกระทรวงยุติธรรม) มีความเห็นว่าการจัดทำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามได้จัดทำทันทีภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองและภายในเวลาไม่เกิน 3 วัน²⁵ (เนื่องจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในวันที่ 27 มิถุนายน 2475)

ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากหลักฐานที่ปรากฏคือ รายงานการประชุมที่คณะราษฎรได้เชิญเสนาบดีและปลัดทูลฉลองมาประชุมร่วมกันในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคมภายหลังที่คณะราษฎรสามารถยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จนั้น ปรากฏว่าในการประชุมดังกล่าวนายปรีดี พนมยงค์ ได้แถลงต่อที่ประชุมแทนคณะราษฎรทั้งหมด โดยมีความตอนหนึ่งว่า

“ธรรมนูญการปกครองนี้จะจัดทำขึ้นในเร็ว ๆ นี้ แต่ในเวลานี้เป็นการจำเป็นที่คณะทหารจะต้องมีอำนาจเหนือพลเรือน เหตุฉะนั้น จึงต้องมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร ส่วนธรรมนูญการปกครองนี้ คณะได้เตรียมร่างขึ้นและได้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็วที่สุดที่สามารถจะทำได้สภาผู้แทนราษฎรนั้น ตามปกติควรจะได้รับเลือกตั้งตามความเห็นของราษฎร แต่จะกระทำโดยเร็ววันยังมีทัน จึงคิดว่าในขั้นต้นจะมีบุคคลที่มาร่วมคิดการ ทั้งนี้ เป็นสมาชิกชั่วคราวก่อนซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งในเวลาอันเร็ว แต่รู้สึกอยู่ว่าพวกคิดครั้งนี้แม้จะได้รับการศึกษามาบ้าง อย่างไรก็ตามก็ดี คณะก็ยังเป็นเด็กหนุ่มอยู่เป็นส่วนใหญ่ จึงปรึกษากันที่จะอัญเชิญผู้ใหญ่ทางราชการ และผู้ที่ประกอบอาชีพในทางอื่นซึ่งเป็นผู้ที่เห็นแก่ชาติบ้านเมืองมาเป็นสมาชิกร่วมในสภาด้วย ต่อไปในสมัยที่ 2 คือ เมื่อบ้านเมืองเรียบร้อยแล้ว ก็จะให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนของตนมาเป็นสมาชิกของสภา และคณะราษฎรจะได้ตั้งผู้แทนเข้าเป็นจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ ก็เพื่อ

²⁴ไสว สุทธิพิทักษ์, ดร.ปรีดี พนมยงค์, หน้า 75.

²⁵จักรปาณิศรีศีลวิสุทธ์ (วิสุทธ์ ไกรฤกษ์), คำอธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ (พระนคร : โรงพิมพ์สยามบรรณกิจ, 2475), หน้า 8.

จะระวางให้นโยบายของรัฐบาลได้ดำเนินไปเพื่อราษฎร และในสมัยที่ 3 คือ มีราษฎรได้รับการศึกษา ซึ่งจะได้กำหนดหลักสูตรใหม่มีจำนวนมากเกินกว่าครึ่งของจำนวนพลเมืองทั้งประเทศ และก็ไม่เกินกว่า 10 ปี ราษฎรก็จะได้เลือกตั้งผู้แทน ของตนฝ่ายเดียวเท่านั้น ไม่ต้องมีผู้แทนคณะราษฎรกำกับ ความคิดนี้จะได้นำเสนอสภาเพื่อหารือกันต่อไป²⁶

จากคำแถลงของนายปรีดี พนมยงค์ ข้างต้นนี้ไม่ได้ระบุชัดว่า ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญไว้ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือไม่ แต่ได้แสดงให้เห็นว่านายปรีดี พนมยงค์ มีแนวความคิดในการวางรูปแบบการปกครองของประเทศในระบอบใหม่ไว้แล้วว่าจะจะเป็นไปในแนวทางใด ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวที่กล่าวมาข้างต้นนั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับหลักการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ในคราวที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าวจะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เกิดขึ้นในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 และคณะราษฎรได้นำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยในวันที่ 26 มิถุนายน 2475 (แต่พระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธยในวันที่ 27 มิถุนายน 2475) หากมีการร่างรัฐธรรมนูญภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะมีระยะเวลาในการร่างรัฐธรรมนูญเพียง 2 วัน อีกทั้งสถานการณ์ในช่วงระยะเวลาที่มีเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสถานการณ์ที่อยู่ในภาวะคับขันมาก จึงยากที่จะดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญได้แล้วเสร็จทันในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าน่าจะมีการร่างรัฐธรรมนูญเตรียมไว้ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเช่นเดียวกับความเห็นของนายไสว สุทธิพิทักษ์ ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว

2. การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475

สำหรับกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาจำนวน 9 ท่าน เพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และจากหลักฐานที่ปรากฏได้พบว่า ต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกได้จัดทำขึ้นโดยอาร์ กียอง ซึ่งเมื่อนายอาร์ กียอง ได้จัดทำต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว จึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในระหว่างที่อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณานี้ อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ปรึกษากับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวอยู่ตลอดเวลา เมื่ออนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมแล้วเสร็จ จึงได้นำเสนอต่อสภาผู้แทน

²⁶ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย เล่ม 2, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 13.

ราษฎรเพื่อพิจารณาและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป ซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้ คือ

2.1 การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 โดย อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

2.1.1 การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475

หลังจากที่คณะราษฎรได้นำร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม
ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2475 พระองค์
ทรงขอไว้ดูก่อน และได้ลงพระปรมาภิไธยในวันรุ่งขึ้น โดยทรงขอให้เติมคำว่าชั่วคราวไว้ เป็น
"พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 " ทั้งนี้ เพื่อให้มี
การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาให้สมบูรณ์กว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก หลวงประดิษฐมนูธรรมจึงได้แถลงต่อสภา
ผู้แทนราษฎรว่า

"ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับนี้เป็นธรรมนูญชั่วคราว เพราะเราได้สร้างขึ้น
ด้วยเวลาฉุกเฉินทุกกระทันหัน อาจจะมีที่บกพร่องอยู่บ้างก็ได้ จึงควรที่จะได้ผู้มีความรู้
ความชำนาญในการนี้เป็นอนุกรรมการตรวจแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่ให้เรียบร้อยบริบูรณ์"²⁷

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ตกลงเลือกอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน
7 นาย ได้แก่

- พระยามโนปกรณนิติธาดา (ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ)
- พระยาเทพวิฑูร
- พระยามานวราชเสวี
- พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์
- พระยาปรีदानฤเบศร์
- หลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์)
- หลวงสินาดโยธารักษ์

และต่อมา พระยามโนปกรณนิติธาดาในฐานะประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอขอให้
สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมอีก 2 นาย ได้แก่

- พระยาศรีวิสารวาจา
- พลเรือโทพระยาราชวังสัน

²⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2475 วันอังคาร ที่ 28 มิถุนายน พ.ศ.
2475, หน้า 13-14.

ซึ่งในการแต่งตั้งอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมนี้ไม่ปรากฏเหตุผลว่า เป็นเพราะเหตุใดจึงต้องมีการจัดตั้งอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพิ่ม หลังจากอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว จึงได้เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ซึ่งกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มิได้บัญญัติวิธีการเอาไว้ จึงใช้วิธีการเดียวกับการจัดทำกฎหมายธรรมดา²⁸

จากการศึกษาประวัติของอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้งเก้าท่านพบว่า พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาเทพวิฑูร พระยามานวราชเสวี พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ และพระยาศรีวิสารวาจา ล้วนสำเร็จเนติบัณฑิตจากประเทศอังกฤษและเคยดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการร่างกฎหมายและอาจารย์สอนกฎหมาย ส่วนพลเรือโทพระยาราชวังสันและนายปรีดี พนมยงค์ จบการศึกษากฎหมายจากประเทศฝรั่งเศส และทั้งสองท่านนี้เคยเป็นอาจารย์สอนกฎหมาย เช่นเดียวกัน โดยพลเรือโทพระยาราชวังสันเคยรับราชการเป็นทหารเรือและจบการศึกษาทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศฝรั่งเศส และหลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) รับราชการเป็นผู้ช่วยเลขาธิการกรมร่างกฎหมายและจบการศึกษาทางกฎหมายเอกชนที่ประเทศฝรั่งเศส ส่วนพระยาปรีดีมานฤเบศร์เคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาและเป็นทนายความ และหลวงสินาดโยธารักษ์เคยรับราชการทหารบกและเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย จึงเห็นได้ว่าอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญล้วนเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายและเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทั้งสิ้น มีเพียงหลวงประดิษฐมนูธรรมท่านเดียวที่เป็นตัวแทนของคณะราษฎร

สำหรับเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญได้ปรากฏเอกสารของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นร่างกฎหมายและความเห็นทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475²⁹ แฟ้มเอกสารเลขที่ 53/2475 ซึ่งในแฟ้มเอกสารดังกล่าวได้ปรากฏข้อเสนอเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามที่นายอาร์ กียอง ได้จัดทำขึ้นเป็นต้นฉบับภาษาอังกฤษ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นต้นร่างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ก็ได้ สำหรับนายอาร์ กียอง นี้เป็นนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสที่รัฐบาลไทยได้จ้างมาเป็นที่ปรึกษาในการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

²⁸ พรณรงค์ ศรีตระกูล, "กระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538), หน้า 168.

²⁹ รายละเอียดของร่างกฎหมายและความเห็นทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ศึกษาได้จากเอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขที่ ส.ค.ก 1.1/127 เรื่อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

พระจุลจอมเกล้าอยู่หัว ต่อมา ท่านได้เป็นที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายต่าง ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2503 จึงได้ลาออกจากราชการไป

สำหรับข้อเสนอเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามที่นายอาร์ กียอง ได้จัดทำขึ้นนั้นไม่ได้ระบุวันที่ไว้ แต่ได้ระบุเดือนว่า "August 1932" (สิงหาคม 2475) โดยตัวร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวน 87 มาตรา ในแต่ละมาตราได้ระบุว่านำมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศใด (ซึ่งรวมทั้งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ด้วย) และบางมาตรานายอาร์ กียอง ได้ใส่คำอธิบายและความเห็นของตนลงไปด้วย ซึ่งนายอาร์ กียอง ได้เขียนข้อสังเกตของข้อเสนอเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับนี้ไว้ว่า³⁰

1. งานเขียนชิ้นนี้มีได้ยกย่องให้เป็นร่างรัฐธรรมนูญ แต่เป็นแค่เพียงคำแนะนำ ภายหลังจากมีพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม เป็นที่เชื่อได้ว่าเหมาะที่จะนำงานเขียนชิ้นนี้มาใช้เป็นรูปแบบของการแนะนำบทบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกของผู้อ่าน
2. วัตถุประสงค์ของงานเขียนชิ้นนี้มิใช่เป็นคำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัจจุบันสามารถถูกค้นพบได้ในตำรากฎหมายมากมาย การเสนอความเห็นหลังจากบทบัญญัติแต่ละมาตรานั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความถูกต้องให้กับสภาพปัญหาเกี่ยวกับสถานการณ์ในปัจจุบัน หรือสถานการณ์เฉพาะอย่างในประเทศไทย หรือบางครั้งเป็นการเตือนเพื่อให้ผู้อ่านทราบว่าจะต้องมีทางเลือกหนึ่งระหว่างนโยบายที่แตกต่างกัน
3. การอ้างถึงรัฐธรรมนูญของต่างประเทศไม่ได้หมายความว่า จะอ้างรัฐธรรมนูญทุกฉบับของโลกซึ่งจะกว้างเกินไปและไม่เป็นประโยชน์อีกด้วย เนื่องจากมีรัฐธรรมนูญสมัยใหม่จำนวนมากที่เขียนตามอย่างซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับหลักทั่วไป
4. การอ้างอิงกฎหมายต่างประเทศไม่จำเป็นต้องมีความหมายว่าบทบัญญัติของต่างประเทศจะต้องเหมือนกับบทบัญญัติในแต่ละมาตรานั้น แต่หมายความว่าสาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรานั้น ๆ จะเกี่ยวพันกับบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศที่ได้อ้างไว้"

สำหรับสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่นายอาร์ กียอง ได้จัดทำขึ้นนี้ ประกอบด้วย สถาบันการเมือง 3 สถาบัน กล่าวคือ

- พระมหากษัตริย์ : เป็นประมุขของรัฐ
- สภาผู้แทนราษฎร : ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดรูปแบบรัฐสภาเป็นรูปแบบสภาเดี่ยว คือ สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้จะเป็นข้าราชการประจำก็ได้ อย่างไรก็ตาม ได้มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้มีการแบ่งระยะเวลา

³⁰ กจช. เลขที่ ส.ค.ก 1.1/127 เรื่อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, หน้า 3.

ในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญออกเป็น 2 สมัย คือ

สมัยที่ 1 ให้ผู้รักษานครฝ่ายทหารจัดตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 70 นาย เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว

สมัยที่ 2 เมื่อได้ใช้รัฐธรรมนูญเป็นระยะเวลา 6 เดือนแล้ว หรือจนกว่าจะจัดการ ประเทศเรียบร้อย ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 : มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และ

ประเภทที่ 2 : มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งในสมัยที่ 1

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามบทเฉพาะกาล 2 สมัยนี้แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งเพียงประเภทเดียว โดยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ได้กำหนดให้เป็น การเลือกตั้งโดยทางอ้อม 3 ชั้น ซึ่งสภาผู้แทน ราษฎรทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและควบคุมการทำงานของ คณะกรรมการราษฎร

- คณะกรรมการราษฎร : คณะกรรมการราษฎรมาจากการเลือกของสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจถอดถอนได้ด้วย โดยคณะกรรมการราษฎรนี้ต้องปฏิบัติหน้าที่ ตามคำแนะนำของสภาผู้แทนราษฎรและสามารถเสนอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาได้ แต่ใน บทเฉพาะกาลได้กำหนดว่าสามารถยุบสภาได้เมื่อสิ้นกำหนดระยะเวลาตามบทเฉพาะกาลแล้ว

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีเสนาบดีประจำกระทรวงต่าง ๆ รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ของแต่ละกระทรวงด้วย ซึ่งเสนาบดีนี้จะแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการ ราษฎรด้วยก็ได้ และเสนาบดีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรด้วย

และร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จำนวน 13 มาตรา ทั้งสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการดำรงชีวิต ในการนับถือศาสนา และในทางการเมือง และได้รับรองความเสมอภาคของบุคคลและความเท่าเทียมกันของชายและ หญิงไว้ด้วย อีกทั้งยังได้เพิ่มบทบัญญัติที่ห้ามมิให้มีการจัดตั้งศาลพิเศษอื่นใด เว้นแต่ศาลปกครอง เท่านั้น

เมื่อนายอาร์ กียอง ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว จึงได้เสนอต่ออนุ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาและได้ให้เจ้าหน้าที่กรมร่างกฎหมายนำไปแปลเป็นภาษาไทย โดยมีพระยามานวราชเสวี เป็นผู้ตรวจแก้ไขความถูกต้องของการแปลให้ ซึ่งอนุกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญได้สั่งให้จัดทำสำเนาของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจำนวน 120 ฉบับ และยังปรากฏ หลักฐานอีกว่ามีการเสนอให้กำหนดเรื่องกองเซ เดคาร์ เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสไว้ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้มีการแก้ไขจนเป็นร่าง รัฐธรรมนูญฉบับที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งไม่ปรากฏหลักฐานการแก้ไขในส่วนนี้ในแฟ้ม ร่างกฎหมายและความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งผู้เขียนเข้าใจ ว่ารายละเอียดในส่วนที่มีการแก้ไขนี้เป็นรายละเอียดในส่วนของ การพิจารณาของอนุกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 9 ท่าน ซึ่งไม่ปรากฏหลักฐานหรือรายงานการประชุมในส่วนของอนุกรรมการ

ร่างรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงไม่สามารถระบุชัดได้ว่าอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละท่านมีบทบาทในการแก้ไขและปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวอย่างไรบ้าง อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้พบรายงานจากสถานทูตอังกฤษถึงรัฐบาลอังกฤษว่า ในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นแตกออกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งต้องการร่างตามแบบอย่างของประชาธิปไตยอังกฤษ อีกฝ่ายหนึ่งต้องการร่างแบบโซเวียต³¹ โดยในที่สุดแล้วผู้ร่างคือ พระยามานวราชเสวี เมื่อร่างแล้วเสร็จจึงได้เสนอให้พระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นผู้ตรวจแก้³² ในส่วนของสำนวนโวหาร อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีผู้เห็นว่าเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำหลักการในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาบัญญัติไว้หลายประการ ดังนั้น นายปรีดี พนมยงค์ น่าจะมีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ไม่น้อย³³ ซึ่งในส่วนนี้ไม่มีหลักฐานยืนยันชัดเจนว่าเป็นอย่างไร ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ต่อไปว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์กียอง มีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 อย่างไรบ้าง

หลังจากร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว รัฐบาลและคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำร่างรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินที่จะใช้เป็นฉบับถาวรนั้นเสนอแก่ราษฎรทั่วไปโดยวิธีลงพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญฯ ที่ร่างขึ้นนั้นในหนังสือพิมพ์รายวันทุกฉบับ พร้อมทั้งขอร้องให้ราษฎรทุกคนเสนอความเห็นไปยังรัฐบาลหรือคณะอนุกรรมการฯ จึงได้มีราษฎรหลายคนแสดงความเห็นให้แก้ไขปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญฯ นั้นหลายประการ ซึ่งรัฐบาลและคณะอนุกรรมการฯ ได้รับไว้พิจารณาด้วยดี แล้วได้ปรับปรุงแก้ไขตามที่มีผู้เสนอหลายประการ³⁴ เช่น คำว่า “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน” หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ได้ทรงเสนอผ่านทางหนังสือพิมพ์ประชาชนาคิดว่าคำดังกล่าวนั้นยืดยาวเกินไปสมควรใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” แทน ซึ่งคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็เห็นชอบด้วย จึงได้แก้เป็นคำว่ารัฐธรรมนูญก่อนเสนอไปยังสภาผู้แทนราษฎร

³¹ บุญชนะ อัดถากกร, “บันทึกวิเคราะห์และวิจารณ์ 16 นายกรัฐมนตรีไทย” (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล สหประชาพาณิชย์, 2526), หน้า 4.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

³³ ทวีพงษ์ แสงสุวรรณ, “ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย พ.ศ. 2475-2527” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 30.

³⁴ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ประสบการณ์และความเห็นบางประการของรัฐบาลอาวุโส ปรีดี พนมยงค์, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด), หน้า 6.

2.1.2 เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กับ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับที่นายอาร์ กียองได้จัดทำขึ้น

ในการศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กับ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามฉบับที่นายอาร์ กียองได้จัดทำขึ้นนั้น เพื่อที่จะได้ทราบว่าพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามฉบับที่นายอาร์ กียองได้จัดทำขึ้นนั้น มีอิทธิพลต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มากน้อยเพียงใด โดยผู้เขียนจะศึกษาเปรียบเทียบในหลักการอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น กล่าวคือ

(1) แนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจและอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 1 และ 2 และตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียองมาตรา 1 และ 4 ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันว่าอำนาจสูงสุดของประเทศ (หรืออำนาจอธิปไตยนั่นเอง) เป็นของราษฎรทั้งหลาย โดยให้มีบุคคลและคณะบุคคลต่อไปนี้เป็นผู้ใช้อำนาจแทน กล่าวคือ กษัตริย์ สมาชิกแทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล

ส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติไว้ว่า อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น แต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสมาชิกแทนราษฎรทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล (ตามมาตรา 2, 6, 7, 8)

อย่างไรก็ตาม ตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้มีบทบัญญัติในเรื่องอำนาจอธิปไตยทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง มาตรา 36 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องกระทำการในฐานะเป็นผู้แทนของชาติ มิใช่เป็นผู้แทนผู้ซึ่งเลือกตนเข้ามา และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 20 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของปวงชนชาวสยามมิใช่เป็นผู้แทนแต่เฉพาะผู้ที่เลือกตั้งตนขึ้นมา ซึ่งโดยหลักการแล้วรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับบัญญัติรองรับแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ไม่มีในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

(2) สถาบันการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

(ก) สถาบันพระมหากษัตริย์³⁵

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 3 และตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง มาตรา 53 ได้มีบทบัญญัติในทำนองเดียวกันว่า พระมหากษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดของประเทศพระราชบัญญัติกิติ คำวินิจฉัยของศาลกิติ การอื่น ๆ ที่จะมีบทกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะกิติ จะต้องกระทำในนามของพระมหากษัตริย์ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ก็ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน แต่ใช้ถ้อยคำแตกต่างกัน กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล (ตามมาตรา 2 , 6, 7, 8)

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

- พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 8 และตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง มาตรา 37 ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันว่า พระมหากษัตริย์สามารถใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายได้ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับกฎหมายนั้นจากสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณากฎหมายนั้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามเดิม และพระกษัตริย์ไม่พอพระทัยที่จะประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรสามารถที่จะประกาศใช้กฎหมายนั้นเองก็ได้ แต่มีข้อแตกต่างกันที่ตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง ได้บัญญัติเงื่อนไขในการประกาศใช้กฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรว่า จะประกาศได้ภายหลังจากที่ส่งกฎหมายให้พระมหากษัตริย์ในครั้งที่ 2 เมื่อล่วงพ้นกำหนด 7 วันไปแล้ว แต่ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ไม่ได้บัญญัติระยะเวลาในส่วนนี้ไว้

ส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญอีกสองฉบับที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งระยะเวลาในการใช้พระราชอำนาจยับยั้งซึ่งกำหนดไว้ 1 เดือน และวิธีการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติกรณีพระมหากษัตริย์ใช้สิทธิยับยั้ง และสภาผู้แทนราษฎรจะยืนยันตามเดิม โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ ซึ่งถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติตามเดิมและพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายในสิบห้าวัน

³⁵ ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง ใช้คำว่า "กษัตริย์" แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ใช้คำว่า "พระมหากษัตริย์".

แล้ว ให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นไว้บังคับเป็นกฎหมายได้

- พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการราษฎรมีอำนาจให้อภัยโทษ แต่ให้นำความขึ้นขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อน (ตามมาตรา 30)

ตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง ก็บัญญัติไว้ว่า เมื่อได้รับคำแนะนำของคณะกรรมการราษฎร ให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้สิทธิพระราชทานพระราชอภัยโทษและยกความผิดให้ (มาตรา 72)

และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพระราชทานอภัยโทษ (มาตรา 55)

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 นั้น อำนาจในการพระราชทานอภัยโทษอยู่ที่คณะกรรมการราษฎร ส่วนตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษอยู่ที่พระมหากษัตริย์แต่ต้องทำตามคำแนะนำของคณะกรรมการราษฎร และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยแท้

- พระราชอำนาจในการประกาศสงคราม

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 37 และตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง มาตรา 72 ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า การประกาศสงครามเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์ แต่จะทรงใช้ได้ตามคำแนะนำของคณะกรรมการราษฎร ส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม (มาตรา 54)

- พระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2

สำหรับพระราชอำนาจในส่วนนี้จะกล่าวในเรื่องสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

การสืบราชสมบัติ

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 4 ร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง มาตรา 54 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 9 ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า การสืบราชสมบัตินั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

การตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 6 ร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง มาตรา 55 ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า ถ้า

พระกษัตริย์มีเหตุจำเป็นชั่วคราวที่จะทำหน้าที่ไม่ได้หรือไม่อยู่ในพระนครให้คณะกรรมการราษฎรเป็นผู้ใช้สิทธิแทน แต่ตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง มาตรา 56 ได้บัญญัติไว้เพิ่มเติม ในกรณีที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้เยาว์ หรือทรงพระประชวรไม่สามารถจะกระทำหน้าที่ได้เป็นนิตย์ ให้สภาราษฎรหรือคณะกรรมการราษฎรตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินขึ้นคนหนึ่งให้เป็นผู้ใช้พระราชอำนาจตามเงื่อนไขอันได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติซึ่งจะได้ออกในคราวเดียวกันเพื่อการนั้น

ส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 10 ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่พระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารราชการไม่ได้ จะทรงตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเป็นคณะขึ้นให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้ง หรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ไซ้ ท่านให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันตั้งขึ้น และในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรยังมีได้ตั้งผู้ใด ท่านให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่นั้นไปชั่วคราว

การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 7 และตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง มาตรา 58 ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า พระมหากษัตริย์กษัตริย์จะถูกฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาลไม่ได้ ให้เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่จะวินิจฉัย โดยตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียองได้กำหนดเงื่อนไขของการฟ้องร้องไว้ว่า ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการราษฎรก่อน ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ไม่ได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้

(ข) สภาผู้แทนราษฎร

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้แบ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น 3 สมัย คือ

สมัยที่ 1 คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทนจัดตั้งสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน 70 นายเป็นสมาชิกในสภา

สมัยที่ 2 ภายในเวลา 6 เดือน หรือจนกว่าการจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อยสมาชิกในสภาจะต้องมีบุคคล 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งเลือกขึ้น โดยผู้สมัครรับเลือกจะต้องได้รับความเห็นชอบของสมาชิกในสมัยที่ 1 เสียก่อนว่าเป็นผู้ที่ไม่ควรสงสัยว่าจะนำมาซึ่งความไม่เรียบร้อย

ประเภทที่ 2 ผู้เป็นสมาชิกอยู่แล้วในสมัยที่ 1 มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 ถ้าจำนวนเกินให้เลือกกันเองว่าผู้ใดจะคงเป็นสมาชิกต่อไป ถ้าจำนวนขาดให้ผู้ที่มิได้อยู่เลือกบุคคลใด ๆ เข้าแทนจนครบ

สมัยที่ 3 เมื่อจำนวนราษฎรทั่วพระราชอาณาเขตได้สอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกในสภาผู้แทน

ราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น (ตามมาตรา 10 และ 11)

ส่วนตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง มาตรา 20 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 16 ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับได้มีบทเฉพาะกาลในเรื่องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ คือ

ตามมาตรา 82 แห่งร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง ได้บัญญัติว่า บทบัญญัติมาตรา 20 ตามที่กล่าวมาข้างต้นจะใช้ต่อเมื่อที่พระราชอาณาจักรมีบุคคลซึ่งมีประกาศนียบัตรประถมศึกษาที่มีสิทธิจะออกเสียงลงคะแนนได้มีจำนวนเกินกว่าครึ่ง แต่อย่างช้าต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินนี้

ในระหว่างนั้น การตั้งสมาชิกแห่งสภาราษฎรให้เป็นไปตามกาลสมัยดังนี้

สมัยที่ 1 นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นต้นไปจนกว่าจะถึงเวลาที่สมาชิกสมัยที่ 2 ตั้งจะได้กล่าวต่อไป ให้คณะราษฎร (ซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทน) จัดตั้งสมาชิกแห่งสภาราษฎรขึ้นชั่วคราว 70 นายในนามของราษฎร

สมัยที่ 2 เมื่อได้ใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้วหกเดือน หรือจนกว่าจะจัดการประเทศเป็นปกติเรียบร้อย สมาชิกแห่งสภาราษฎรจะต้องมีบุคคลสองประเภททำกิจกรรมร่วมกัน คือ

(1) ประเภทที่หนึ่ง ผู้แทนราษฎรเลือกทุกสี่ปีโดยมีกำหนดจังหวัดละหนึ่งนาย ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าแสนคน ให้จังหวัดนั้นเลือกผู้แทนเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งนายทุก ๆ แสนหรือเศษของแสนที่เกินครึ่ง โดยผู้สมัครรับเลือกจะต้องได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรก่อนว่า จะต้องไม่เป็นที่สงสัยว่าผู้สมัครรับเลือกนั้นจะนำมาซึ่งความไม่เรียบร้อย

(2) ประเภทที่สอง ผู้เป็นสมาชิกอยู่แล้วในสมัยที่ 1 มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่หนึ่ง ถ้าจำนวนสมาชิกในสมัยที่ 1 เกินกว่าจำนวนสมาชิกประเภทที่สองนี้ ก็ให้สมาชิกในสมัยที่ 1 ลงคะแนนลับเลือกกันเองว่าผู้ใดจะเป็นสมาชิกในสมัยที่ 2 ต่อไป ถ้าจำนวนสมาชิกในสมัยที่ 1 น้อยกว่าจำนวนสมาชิกประเภทที่สองก็ให้ลงคะแนนลับเลือกบุคคลอื่นเข้าให้ครบจำนวนสมาชิกประเภทที่สอง

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 65 บัญญัติไว้ว่า เมื่อราษฎรมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด และอย่างช้าต้องไม่เกินกว่าสิบปี นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท มีจำนวนเท่ากัน

(1) สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา 16, 17

(2) สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

ซึ่งจะเห็นว่า โดยหลักการแล้วรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับจะมีหลักการเดียวกัน แต่แตกต่างกันในส่วนของการละเอียดในการนำเสนอกฎหมาย กล่าวคือตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติเรื่องการแบ่งสมัยของสภาไว้ในบทเฉพาะกาล ซึ่งแสดงให้เห็นว่าตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการรูปแบบรัฐสภาดังกล่าวจะใช้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น แต่การกำหนดระยะเวลาในการใช้บทเฉพาะกาลไว้ถึง 10 ปี ได้แสดงให้เห็นถึงความต้องการในการผูกขาดอำนาจไว้เช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นเสมือนเทคนิคในการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยมากขึ้น แต่โดยเนื้อหาแล้วก็ไม่แตกต่างกับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 อีกทั้งในความเป็นจริงระยะเวลาสิบปีดังกล่าวได้ถูกขยายออกไปเป็นยี่สิบปีด้วย และข้อแตกต่างกันอีกประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับคือ การแต่งตั้งสมาชิกแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 บัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง นั้นให้สมาชิกประเภทที่ 2 มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยที่ 1 ซึ่งคณะราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น

นอกจากนี้ ตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง มีบทบัญญัติรับรองให้ข้าราชการทหารและพลเรือนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ (ตามมาตรา 30) ในขณะที่รัฐธรรมนูญอีกสองฉบับแม้จะไม่ได้มีกฎหมายรองรับไว้ แต่ก็ไม่มีกฎหมายห้ามเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มีบทบัญญัติกำหนดให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิด หรือโดยการแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง (ตามมาตรา 11) แต่ในรัฐธรรมนูญอีก 2 ฉบับไม่ได้ห้ามไว้

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการตรากฎหมายและดูแลควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

(ค) คณะรัฐมนตรี³⁶

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 9 และ มาตรา 33 และตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง มาตรา 44 มาตรา 59 และ มาตรา 60 ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า ให้สภาผู้ราษฎรเลือกประธานคณะกรรมการราษฎร

³⁶ ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง ใช้คำว่า “คณะกรรมการราษฎร” แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ใช้คำว่า “รัฐมนตรี”

และให้ประธานคณะกรรมการราษฎรเลือกกรรมการราษฎร และถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า กรรมการราษฎรผู้ใดมิได้ดำเนินกิจการตามนโยบายของสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเชิญกรรมการให้ออกจากหน้าที่ แล้วเลือกตั้งใหม่ได้

ส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 46 นั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี (แม้ว่าในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์จะต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบก็ตาม) แต่การถอดถอนสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจถอดถอนได้โดยการลงมติไม่ไว้วางใจ (ตามมาตรา 51)

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 31 วรรค 1 และมาตรา 35 และตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง มาตรา 44 มาตรา 64 และมาตรา 68 ยังได้กำหนดให้มีตำแหน่งเสนาบดีรับผิดชอบในการบริหารงานในกระทรวงต่าง ๆ และรับผิดชอบต่อคณะกรรมการราษฎรด้วย โดยการแต่งตั้งและถอดถอนเสนาบดีเป็นพระราชอำนาจของพระกษัตริย์ โดยพระองค์ทรงใช้โดยคำแนะนำของคณะกรรมการราษฎร แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ไม่มีตำแหน่งเสนาบดีแล้ว

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่าคณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่โดยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร

(ง) กลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 นั้น คณะกรรมการราษฎรต้องปฏิบัติหน้าที่ในความควบคุมของสภาผู้แทนราษฎร แต่คณะกรรมการราษฎรไม่มีอำนาจในการควบคุมสภาผู้แทนราษฎร (ตามมาตรา 28)

ตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง นั้นคณะกรรมการราษฎรต้องปฏิบัติหน้าที่ในความควบคุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเรียกให้คณะกรรมการราษฎรชี้แจงด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรถึงการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ (ตามมาตรา 44) ในขณะที่เดียวกันพระมหากษัตริย์ก็ทรงมีพระราชอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการราษฎรได้เช่นเดียวกัน แต่จะทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวได้เมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดในบทเฉพาะกาลแล้ว (ตามมาตรา 32 และมาตรา 86 มาตรา 32 วรรค 2)

แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีสิทธิตั้งกระทู้ถามหรือลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ (ตามมาตรา 35 และมาตรา 41) แม้จะอยู่ในช่วงการใช้บังคับบทเฉพาะกาลก็ตาม

(3) การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ไม่มีบทบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ส่วนตามร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง ได้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้หลายประการ เช่น

- รับรองสิทธิของประชาชนทุกคนว่าย่อมเสมอกันในกฎหมาย (ตามมาตรา 7)
- รับรองสิทธิและหน้าที่ของชายและหญิงว่ามีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกัน (ตามมาตรา 8)
- รับรองเสรีภาพของบุคคลว่าเสรีภาพของบุคคลทุกคนนั้นผู้ใดจะละเมิดมิได้ การได้สวนจับกุม ตัดรอนเสรีภาพของบุคคลไม่ว่าประการใดๆ จะกระทำมิได้เมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (ตามมาตรา 10)
- รับรองเคหสถานของบุคคลว่าผู้ใดจะละเมิดมิได้ การค้นเคหสถานจะทำได้แต่เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนด (ตามมาตรา 11)
- รับรองทรัพย์สินของบุคคลว่าผู้ใดจะละเมิดมิได้ ในกรณีเวนคืนทรัพย์สินก็ต้องมีค่าทดแทน (ตามมาตรา 12)
- รับรองสิทธิในความลับในจดหมายหรือในหนังสือโต้ตอบว่าผู้ใดจะละเมิดมิได้ นอกจากกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนด (ตามมาตรา 15)
- รับรองเสรีภาพในการพูด ในการเขียน ในการโฆษณา ในการประชุมโดยเปิดเผยและในการสมาคมที่กระทำภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย (ตามมาตรา 14)
- รับรองสิทธิที่จะฟ้องต่อศาลเรียกค่าทดแทนสำหรับการเสียหายที่ข้าราชการได้กระทำในหน้าที่ราชการ ซึ่งพิสูจน์ได้ว่ามิได้เป็นไปตามกฎหมาย หรือนอกเหนือขอบหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้น (ตามมาตรา 17) เป็นต้น

และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ 3 มาตรา คือ รับรองความเสมอภาคกันในกฎหมาย (ตามมาตรา 12) รับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาหรือลัทธิใด ๆ (ตามมาตรา 13) และรับรองเสรีภาพในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ (ตามมาตรา 14)

สรุป เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง แล้ว จะเห็นว่า โครงสร้างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เป็นไปในทำนองเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ กียอง กล่าวคือ มีการกำหนดรูปแบบการปกครองตามที่เจตนารมณ์ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ เป็น แต่มีบทเฉพาะกาลกำหนดรูปแบบ

การปกครองอีกรูปแบบหนึ่งเพื่อสงวนอำนาจของตนไว้ในช่วงระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ ซึ่งในส่วนของบทเฉพาะกาลนี้ถ้ามีการกำหนดระยะเวลาไว้เป็นระยะเวลานาน อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการปกครองตามที่ปรากฏในบทเฉพาะกาลเป็นรูปแบบการปกครองตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญก็ได้ ส่วนเนื้อหาสาระสำคัญส่วนใหญ่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มีลักษณะผสมผสานกันระหว่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และร่างรัฐธรรมนูญของนายอาร์ ก็ยง โดยมีการปรับปรุงหลักการบางประการตามความประสงค์ของอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

2.2 พระราชดำริในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475

ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 พระยามโนปกรณนิติชาดาได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า

“อนุกรรมการได้ทำการติดต่อกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตลอดเวลา จนถึงอาจกล่าวได้ว่าได้ร่วมมือกันทำข้อความตลอดในการร่างที่เสนอมานี้ได้ทูลเกล้าฯ ถวายและทรงเห็นชอบด้วยทุกประการแล้ว และที่ได้กล่าวว่าทรงเห็นชอบนั้น ไม่ใช่แต่เพียงทรงเห็นชอบด้วยอย่างข้อความที่กราบบังคมทูลขึ้นไป ยิ่งกว่านั้นเป็นที่พอพระราชหฤทัยมาก”³⁷

อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีถ้อยคำและบทบัญญัติบางมาตราที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นชอบด้วย ซึ่งพระองค์ได้ทรงตัดทอนต่ออนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบ้าง และตัดทอนต่อพระยามโนปกรณนิติชาดาเป็นการส่วนพระองค์บ้าง ซึ่งบางเรื่องได้มีการแก้ไขตามพระราชดำริของพระองค์ แต่บางเรื่องก็ไม่ได้รับการแก้ไข เช่น

ก. ถ้อยคำในร่างรัฐธรรมนูญที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้แก้ไข ได้แก่

1. คำว่า “กษัตริย์” พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชกระแสต่อ นายปรีดี พนมยงค์ และพระยาพหลพลพยุหเสนาในระหว่างร่างรัฐธรรมนูญว่า ที่เขียนว่า “กษัตริย์” นั้นยังไม่ถูกต้อง เพราะคำนั้นหมายถึงนักรบเท่านั้น ที่ถูกต้องต้องเขียนว่า “พระมหากษัตริย์” ซึ่งเป็นนักรบที่ยิ่งใหญ่ผู้ถืออาวุธปกป้องบ้านเมือง อันเป็นราชประเพณีแต่โบราณกาล³⁸

นายปรีดี พนมยงค์ และพระยาพหลพลพยุหเสนาเห็นชอบด้วยกับพระราชกระแสของ

³⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475 วันพฤหัสบดีที่ 24 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475, หน้า 359-360.

³⁸ ปรีดี พนมยงค์, ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย : จงพิทักษ์เจตนารมณ์ประชาธิปไตย สมบูรณ์ของวีรชน 14 ตุลาคม, หน้า 442.

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้กราบบังคมทูลต่อพระองค์ว่า “มีเพียงแต่จะเขียนไว้ว่า ประมุขเป็นพระมหากษัตริย์เท่านั้น หากจะถวายให้ทรงเป็นจอมทัพ ทรงมีพระราชอำนาจเหนือ บรรดาทหารทั้งหลายด้วย”³⁹ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 จึงใช้คำว่า “พระมหากษัตริย์” แทนคำว่า “กษัตริย์” ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และยังได้มีการเพิ่มบทบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพสยาม”ในร่างรัฐธรรมนูญด้วย

2. คำว่า “กรรมการราษฎร” “ประธานคณะกรรมการราษฎร” และ “คณะกรรมการ ราษฎร” ซึ่งได้มีการใช้คำเหล่านี้มาตั้งแต่ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ครั้นในคราวร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ก็ยังใช้คำเดิมอยู่มิได้เปลี่ยนแปลง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงทักท้วงว่าคำ ดังกล่าวยังไม่เหมาะสม อีกทั้งมีผู้เห็นว่าการที่นายปรีดี พนมยงค์ ใช้คำนี้ เนื่องจากจะนำลัทธิ บางประเทศมาเผยแพร่⁴⁰ นายปรีดี พนมยงค์ จึงได้ขอให้ประชุมอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ องค์การวินิจฉัยคำนี้ไว้ชั่วคราว ทั้งนี้ เพื่อรอมาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรให้วินิจฉัยเสียทีเดียว โดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้ชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรถึงเหตุผลที่ใช้คำว่ากรรมการราษฎร ว่า อยากใช้ภาษาธรรมดาให้คนอ่านเข้าใจง่าย เช่น คำว่า กรรมการราษฎร หมายความว่า บุคคล กลุ่มหนึ่งที่ราษฎรมอบหมายมาให้ทำหน้าที่บริหารเป็นกรรมการของราษฎร⁴¹

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่าจะนำคำใด มาใช้จึงจะเหมาะสม ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีความเห็นหลากหลาย ได้แก่

- นายซิม วีระไวทยะ ขอให้ใช้คำว่า กรรมการราษฎร เช่นเดิม

- เจ้าพระยาธรรมศักดิ์ ขอให้ใช้คำว่า กรรมการผู้แทนราษฎร โดยเห็นว่าเมื่อเราใช้

คำว่า สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการแห่งสภานี้ก็ควรเรียกว่า กรรมการผู้แทนราษฎร มิฉะนั้น ก็ควรเรียกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างอื่น แต่พระยามโนปกรณนิติธาดาได้คัดค้านว่า ตามหลัก คณะกรรมการราษฎรเป็นฝ่ายบริหาร ไม่ใช่กรรมการของสภาผู้แทนราษฎร

- พระยาพหลพลพยุหเสนา นายประยูร ภมรมนตรี หลวงเดชสหกรณ์ และนายสงวน ตุลาลักษณ์ ขอให้ใช้คำว่า รัฐมนตรี โดยนายประยูร ภมรมนตรี เห็นว่า คำว่ารัฐมนตรีฟังเพราะดี ถ้าใช้คำว่าคณะกรรมการราษฎร ฟังดูเป็นโซเวียตฟังไม่สนิท หรือถ้าจะเรียกชื่อเสียใหม่ว่า คณะ บริหารรัฐการ คนธรรมดาที่เข้าใจได้ แต่นายปรีดี พนมยงค์ ได้คัดค้านคำว่ารัฐมนตรีเพราะรัฐมนตรี

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 442.

⁴⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 38/2475 วันเสาร์ ที่ 26 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475, หน้า 502.

⁴¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 38/2475 วันเสาร์ ที่ 26 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475, หน้า 502.

เป็นแต่เพียงที่ปรึกษาแผ่นดิน ไม่หมายความว่าถึงผู้บริหาร และถ้าเราจะใช้คำนี้เราต้องแก่พระราชบัญญัติรัฐมนตรีด้วย และนายควง ภัยวงศ์ ยังได้สนับสนุนเพิ่มเติมว่า การที่จะกลายเป็นรัฐบาลโซเวียตหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาดูที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมิใช่การใช้ถ้อยคำ ถ้าเห็นว่ามีบทบัญญัติมาตราใดเป็นโซเวียต ก็ให้แก้ไขเสีย

- นายเนตร์ พูนวิวัฒน์ ขอให้ใช้คำว่า อนุสภาผู้แทนราษฎร

- พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ ขอให้ใช้คำว่าเสนาบดี เพราะแต่ไหนแต่ไรมาเราเรียก

ผู้เป็นหัวหน้าบริหารราชการแผ่นดินว่า เสนาบดี

- พระยาราชวังสัน ขอให้ใช้คำว่า รัฐมนตรีสภาเช่นเดียวกับที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานลงมา

ในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ใช้คำว่า “รัฐมนตรี” ซึ่งหมายถึงข้าราชการผู้ใหญ่ในแผ่นดิน แทนคำว่า “กรรมการราษฎร” คำว่า “คณะรัฐมนตรี” แทนคำว่า “คณะกรรมการราษฎร” และคำว่า “นายกรัฐมนตรี” แทนคำว่า “ประธานคณะกรรมการราษฎร”

ข. เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้แก้ไข ได้แก่ เรื่องการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ตามมาตรา 64 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งเดือนและได้เถียงกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญว่า การมีสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งคณะรัฐบาลเป็นผู้เลือกตั้งขึ้นเองจะทำให้เกิดความไม่พอใจและจะเป็นอันตรายต่อการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ แต่พระราชวิจารณ์ของพระองค์ไม่ได้ผล และถ้าจะโต้เถียงกันต่อไป จะทำให้การร่างรัฐธรรมนูญชักช้า และอาจจะทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงได้ พระองค์ จึงยอมให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปเช่นเดิม โดยทรงหวังว่าจะสามารถแก้ไขเรื่องนี้ได้ในภายหลัง⁴²

อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ตกลงเป็นการภายในกับพระยามโนปกรณนิติธาดาว่า ในการเสนอชื่อรายสมาชิกประเภทที่ 2 ให้คณะรัฐบาลเสนอบัญชีรายชื่อให้พระองค์ล่วงหน้าและให้พระองค์มีโอกาสเลือกหรือหักท้วงบุคคลที่รัฐบาลเสนอมาบ้าง ทั้งนี้เพื่อเป็นการบรรเทาผลเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 และเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนชนได้แท้จริง ซึ่งพระยามโนปกรณนิติธาดาได้ยอมรับในข้อเสนอดังกล่าว

นอกจากพระราชดำริในทางคัดค้านต่อบทบัญญัติบางมาตราของร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งที่เสนอมายังข้างต้นแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงมีพระราชดำริในทางสนับสนุนต่อร่างรัฐธรรมนูญด้วย ที่สำคัญคือเรื่องการให้เจ้านายดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมืองดังที่จะกล่าวต่อไป

⁴² ชงทอง จันทรางศุ, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 44.

2.3 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ จึงได้นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจำนวน 11 ครั้ง รวมระยะเวลา 10 วัน สาเหตุที่ต้องมีการพิจารณากันอย่างเร่งรีบ เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องการที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ทันตามฤกษ์ที่โหราหลวงกำหนดไว้ คือ วันที่ 10 ธันวาคม 2475 ในการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น โดยส่วนใหญ่จะพิจารณากันในทางถ้อยคำและคงหลักการเดิมตามที่อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้น อย่างไรก็ตาม มีบางประเด็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ

ก. เรื่องให้เจ้านายดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง

ตามมาตรา 11 แห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามได้กำหนดว่า “พระบรมวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง” ซึ่งพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้แถลงถึงหลักการและเหตุผลของมาตรานี้ว่า

“ความข้อนี้อนุกรรมการรู้สึกลำบากใจอยู่มากในตอนต้น กล่าวคือ พระบรมวงศานุวงศ์เป็นบุคคลที่ควรจะต้องอยู่เหนือความติเตียนทั้งหลาย ควรอยู่แต่ในฐานะที่เป็นพระคุณทั้งสิ้น ควรอยู่ในฐานะอันประชาชนพึงเคารพนับถือ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่ควรที่จะอยู่ในฐานะทางการเมือง เพราะเหตุว่า ในทางการเมืองนั้น ถ้ามีชมก็ย่อมมีมติ หรือถ้ามีมติก็ย่อมมีชม มีทั้งในทางพระเดชและทั้งในทางพระคุณ หลักการที่รู้สึกว่าคุณควรจะอยู่ในใจดังนี้ แต่จะบัญญัติลงไปก็มีความรู้สึกในความต่ำสูงอยู่เหมือนกัน ข้าพเจ้าจึงได้นำความกราบบังคมทูลเรียนพระราชปฏิบัติ ก็ได้มีพระราชหัตถเลขาพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยลงมาว่า ทรงเห็นชอบด้วยตามหลักการที่ได้กราบบังคมทูลขึ้นไป”⁴³

โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีสำเนาถวายพระราชหัตถเลขาเรื่องเจ้านายเหนือการเมือง ที่ 1/16 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475 มีสาระสำคัญว่า

“ในเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่พระบรมวงศานุวงศ์จะควรดำรงอยู่ในฐานะอย่างไรในทางการเมือง กล่าวโดยหลักการ พระบรมวงศานุวงศ์ย่อมดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพเหนือความที่จะพึงถูกติเตียน ไม่ควรแก่ตำแหน่งการเมืองซึ่งเป็นการทำงานที่นำมาทั้งในทางพระเดชและพระคุณย่อมอยู่ในวงอันจะต้องถูกติถูกชม อีกเหตุหนึ่งจะนำมาซึ่งความขมขื่นในเมื่อเวลาทำ

⁴³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475 วันพฤหัสบดีที่ 24 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475, หน้า 363.

electoral campaign อันเป็นเวลาต่างฝ่ายหาโอกาส attack ซึ่งกันและกัน พระยามโนฯ เห็นว่าเพื่อความสงบเรียบร้อยสมัครสमानเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระหว่างเจ้านายกับราษฎรควรถือเสียว่าพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปยอมดำรงอยู่เหนือการเมืองทั้งหลาย ส่วนในทางที่เจ้านายจะช่วยทะนุบำรุงประเทศบ้านเมืองก็ย่อมมีโอกาสบริบูรณ์ในทางตำแหน่งประจำและตำแหน่งอันเกี่ยวแก่วิชาเป็นพิเศษอยู่แล้ว”⁴⁴

อย่างไรก็ตาม หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ได้คัดค้านในหลักการดังกล่าว โดยพระองค์ทรงชี้แจงภายหลังจากที่ทราบความเห็นของอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า

“...ประธานอนุกรรมการดำเนินความดังนี้

(1) “พระบรมวงศานุวงศ์เป็นบุคคลที่ควรจะอยู่เหนือความติเตียนทั้งหลาย” ข้อนี้เป็นข้อพึงปรารถนา แต่ข้อที่เกี่ยวกับจรรยาความประพฤติของบุคคล คนเราถ้าจะทำการใด ๆ ลงไปแล้ว ย่อมมีคนติและคนชมจะหลีกเลี่ยงไม่ได้เป็นอันขาด จะแยกพระคุณออกจากพระเดชหาได้ไม่...

(2) “ทางการเมืองมีทั้งดี ทั้งชม ทั้งพระเดชทั้งพระคุณ”

แต่การอื่น ๆ ก็เช่นเดียวกัน ข้าพเจ้าได้ว่าที่ในเรื่องที่มีไซการเมืองก็ถูกติบ้างชมบ้าง... ถ้าจะไม่ให้ถูกติถูกชมแล้ว มีอยู่ทางเดียวคือ ไม่ทำอะไรเลยดังนี้จึงจะเป็นการแน่นอน สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเมื่อได้ทรงมีส่วนในการตั้งรัฐบาลประชาธิปไตยก็ทรงถูกติบ้างชมบ้าง ไซว่าเจ้าอยู่เหนือการเมืองแล้วจะพ้นการติเตียนก็หาไม่

(3) “ในเวลาเลือกตั้งผู้แทนราษฎรอนุกรรมการเกรงว่าจะมีความขมขื่นไม่เรียบร้อยเกิดขึ้นระหว่างเจ้านายกับราษฎร”

ภัยอันนี้จะพึงมีก็ไม่ใช่ชั่วกาลปาวสาน แต่เหตุใดจึงกำจัดเจ้าจากการเมืองในรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักยืนยงชั่วกาลนาน ? ...

ข้าพเจ้าเห็นว่า หลักประชาธิปไตยดังปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และในหลัก 6 ประการ ซึ่งคณะราษฎรได้ปฏิญาณไว้ในวันนั้น ไม่น่าจะละเมิดหรือตัดทอนลง เพราะข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นหลักที่ถูกที่ควร...

...การที่จะกันมิให้เจ้าเข้าเกี่ยวกับการเมืองในเวลาซึ่งยังเป็นหัวเลี้ยวหัวต่ออยู่นั้น ข้าพเจ้าก็เห็นพึงด้วยดังข้าพเจ้าได้กล่าวในปาฐกถาดอนที่ว่า “ผู้ที่จะสมัครรับเลือกในขั้นนี้จะต้องให้รับอนุมัติจากคณะราษฎรเสียก่อน ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่เป็นปรปักษ์ต่อหลักนโยบายของคณะราษฎรได้ ข้อนี้เป็นธรรมดา”

การต้องรับอนุมัตินี้ก็เช่นกันเจ้าจากการเมืองเหมือนกัน แต่ตามหลักไม่ประหลาด

⁴⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 34/2475 วันพฤหัสบดีที่ 24 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475, หน้า 363.

เท่าหลักใหม่ที่วางในร่างรัฐธรรมนูญ เพราะการบังคับให้อนุมัติเป็นแต่เพียงเงื่อนไขอย่างหนึ่งในการใช้สิทธิ แต่ไม่ได้สิทธิ แต่ตามร่างรัฐธรรมนูญใหม่นี้ตัดสิทธิของเจ้า ตัดสิทธิการเมืองซึ่งเป็นสิทธิสำคัญกว่าสิทธิใด ๆ อื่น เพราะการเมืองย่อมเป็นการสำคัญกว่าการใด ๆ อื่น และเป็นการกว้างขวางรวมกิจการอื่น ๆ อยู่ในขีดข่ายไว้มากหลาย...

...เท่าที่ข้าพเจ้าทราบจึงไม่มีประเทศใดวางบทก่าจัดสิทธิของเจ้าเช่นนี้เลย จริงอยู่มีหนังสือพิมพ์กล่าวว่าเอาอย่างนานาประเทศ แต่หาได้ให้บทรัฐธรรมนูญใดสักก่าไม่ ข้าพเจ้าก็ได้ศึกษารัฐธรรมนูญของหลายประเทศ และหลายสมัยแล้ว แต่ยังไม่พบเลย..."⁴⁵

ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ เมื่อนำมาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรมิทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ให้การสนับสนุนและคัดค้าน สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คัดค้าน ได้แก่ พระยาอุดมพงศ์เพ็ญสวัสดิ์ และนายมังกร สามเสน โดยเห็นว่า การตัดสิทธิของเจ้านั้นไม่เหมาะสม และเจ้าบางพระองค์มีความรู้ทางการเมืองเป็นอย่างดี นายมังกร สามเสน จึงได้เสนอความเห็นเพิ่มเติมว่า ถ้าเจ้าพระองค์ใดยอมสละฐานันดรศักดิ์เป็นสามัญชนแล้ว ก็ควรให้เข้าสู่การเมืองได้ โดยมีพระยามโนปกรณ์นิติธาดาให้การสนับสนุนต่อความเห็นดังกล่าว ในขณะที่พระยามานวราชเสวี และนายติเรก ชัยนาม ได้คัดค้านว่าการสละฐานันดรศักดิ์ทั้งที่เป็นเจ้าโดยกำเนิดนั้นไม่สามารถทำได้ พระยานิติศาสตร์ไพศาลจึงได้เสนอความเห็นเป็นกลาง ๆ ว่า โดยหลักแล้วทุกประเทศจะมีให้เจ้าเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมือง และถ้าเป็นเจ้าโดยกำเนิดแล้วจะไม่สามารถสละฐานันดรศักดิ์ได้ แต่ถ้าเป็นเจ้าโดยการแต่งตั้งน่าจะลาออกมาเกี่ยวข้องกับการเมืองได้

สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ให้การสนับสนุนหลักการดังกล่าว ได้แก่ นายสงวน ตุลารักษ์ และพระยาตรีวิสารวาจาเห็นว่า หลักการเรื่องการให้เจ้านายดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมืองนี้ได้ใช้อยู่ในหลายประเทศ และจุดมุ่งหมายสำคัญสำหรับการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทยคือ การจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และให้พระองค์ดำรงอยู่เหนือการเมือง ดังนั้น พระบรมวงศานุวงศ์ย่อมต้องดำรงอยู่ในฐานะเช่นนั้นด้วย เพราะถ้าให้พระมหากษัตริย์อยู่เหนือการเมือง แต่ยอมให้พระบรมวงศานุวงศ์เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองแล้ว เมื่อมีความขัดแย้งเกิดอาจพลาดไปถึงพระมหากษัตริย์ได้ และเมื่อพระบรมวงศานุวงศ์เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองแล้ว เวลาที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีการหาเสียงและว่ากล่าวเสียดสีกัน ถ้าได้เถียงกันรุนแรงอาจพลาดไปถึงพระบรมวงศานุวงศ์ และในที่สุดจะพลาดไปถึงพระมหากษัตริย์นั่นเอง ด้วยเหตุนี้ ประเทศต่าง ๆ จึงให้เจ้านายอยู่เหนือการเมือง และบางประเทศยังห้ามเจ้านายมิให้รับราชการด้วย สามารถดำรงตำแหน่งในทางทหารเท่านั้น ซึ่งในที่สุด ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นด้วยกับหลักการที่อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้วางไว้

⁴⁵สิริ เปรมจิตต์, ประวัติรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก พุทธศักราช 2475 ถึงปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประจักษ์วิทยา, 2511), หน้า 58-62.

ข. เรื่องให้ผู้มีบรรดาศักดิ์ดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง

ในระหว่างที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายกันในเรื่องให้เจ้านายดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง หลวงนฤเบศร์มานิต และนายซิม วีระไวทยะ ได้เสนอญัตติขึ้นใหม่ขึ้นอีกญัตติหนึ่งคือ “บุคคลทุกคนซึ่งมีบรรดาศักดิ์ไม่ว่าชั้นใดโดยแต่งตั้งหรือประการใดก็ตาม ย่อมอยู่เหนือการเมืองทั้งสิ้น แต่ชอบที่จะเวนคืนบรรดาศักดิ์เพื่อเข้าสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้” โดยเสนอให้เดิมข้อความดังกล่าวไว้ท้ายมาตรา 11 โดยให้เหตุผลเช่นเดียวกับการให้เจ้านายอยู่เหนือการเมือง กล่าวคือ ในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจจะมีการโต้เถียงกันรุนแรง เมื่อขุนนางได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ อาจจะทำให้เสื่อมเสียถึงพระมหากษัตริย์ได้ จึงไม่ควรอนุญาตให้บุคคลผู้มีบรรดาศักดิ์เกี่ยวข้องกับการเมืองใด ๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นผู้แทนของราษฎรโดยตรง มิได้เป็นขุนนาง อย่างไรก็ตาม ถ้าหากขุนนางคนใดอยากเกี่ยวข้องกับการเมืองก็สามารถเวนคืนบรรดาศักดิ์ได้ ซึ่งในประเด็นเรื่องการเวนคืนบรรดาศักดิ์นี้ พระยาพลพลพยุหเสนา เห็นว่า การเวนคืนตำแหน่งนั้นไม่ดี เพราะพระมหากษัตริย์เป็นผู้พระราชทานให้ และในเรื่องบรรดาศักดิ์นี้จะค่อย ๆ หาย ๆ ไปเอง ถ้าไม่แต่งตั้งขึ้นใหม่ และนายปรีดี พนมยงค์ ยังได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองผู้เริ่มก่อการทั้งหมดเห็นว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดความแตกต่างทางชนชั้นคือบรรดาศักดิ์ ซึ่งคณะผู้ก่อการเคยมีความเห็นว่าจะขอเวนคืนบรรดาศักดิ์ แต่เมื่อนำมาเสนอประธานคณะกรรมการราษฎรท่านไม่เห็นด้วย เพราะเกรงว่าจะกระทบถึงพระมหากษัตริย์ที่พระราชทานบรรดาศักดิ์ให้ สู้ค่อยทำค่อยไปโดยไม่ตั้งบรรดาศักดิ์ใหม่ดีกว่า และสร้างความนิยมว่าการมีบรรดาศักดิ์ไม่ต่างไปจากคนสามัญ และให้ถือเสียว่าบรรดาศักดิ์เป็นคำนำหน้านามชนิดหนึ่ง ดังนั้น จึงได้เสนอให้มีมาตรา 12 ขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นชัดว่า ฐานันดรศักดิ์ใด ๆ ไม่ทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย⁴⁶ เมื่อมีการชี้แจงเช่นนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ประนีประนอมกัน ประกอบกับในสภาผู้แทนราษฎรได้มีผู้มีบรรดาศักดิ์เป็นจำนวนมาก จึงได้มีการขอให้ถอนญัตตินี้ นายซิม วีระไวทยะ และหลวงนฤเบศร์มานิต จึงได้ขอถอนญัตตินี้ในที่สุด

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ร่างขึ้นโดยการประนีประนอมระหว่างพระมหากษัตริย์ ขุนนาง และคณะราษฎร กล่าวคือ ในขณะร่างรัฐธรรมนูญประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้แถลงว่า ได้ทำการติดต่อกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวตลอดเวลา และก่อนที่จะเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก็ได้นำขึ้นทูลเกล้าถวาย และพระองค์ทรงเห็นชอบและพอพระราชหฤทัยมาก และคณะราษฎรก็ได้ยอมสละความประสงค์เดิมของกลุ่มตนหลายอย่าง เช่น ยินยอมแก้ไขถ้อยคำตามที่พระมหากษัตริย์ได้ทักท้วงมา

⁴⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36/2475 วันที่ 25 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475 (ตอนบ่าย), หน้า 422-423.

หลายแห่ง ข้อสำคัญที่ควรกล่าวก็คือ ได้มีการยกย่องเชิดชูฐานะและให้อำนาจแก่ประมุขแห่งรัฐมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญชั่วคราว เช่น เปลี่ยนถ้อยคำจาก “กษัตริย์” มาเป็น “พระมหากษัตริย์” เลิกหลักการที่พระมหากษัตริย์จะถูกสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยในคดีอาญาเสีย⁴⁷ นอกจากนี้ ยังได้ยกเลิกหลักการในมาตรา 11 ในสมัยที่ 2 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ที่กำหนดให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยที่ 2 ประเภทที่ 1 ต้องได้รับความเห็นชอบของสมาชิกในสมัยที่ 1 ซึ่งส่วนมากเป็นคณะราษฎร อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงมีหลักการหลายประการเหมือนดังที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 โดยเฉพาะตามที่ปรากฏในบทเฉพาะกาลของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

3. แนวความคิดทางรัฐธรรมนูญที่เป็นพื้นฐานในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475

รัฐธรรมนูญเป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศและความสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจึงมีแนวความคิดหรือทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญเป็นแนวความคิดพื้นฐานในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ ส่วนรายละเอียดของรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศอาจจะมี ความแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวิวัฒนาการทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศนั้น ๆ ซึ่งแนวความคิดหรือทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญนั้นได้มีวิวัฒนาการมายาวนาน และเกิดขึ้นเนื่องจากพัฒนาการทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ในหลาย ๆ ประเทศที่ได้จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ก็ได้้นำแนวความคิดหรือทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศตนเช่นเดียวกัน เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้้นำแนวความคิดหรือทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญแบบตะวันตกมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาโดยยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจ การรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการวางพื้นฐานการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศให้เกิดขึ้น กล่าวคือ

⁴⁷ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495), หน้า 54.

3.1 อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและเป็นเอกสารที่จัดตั้งองค์กรทางการเมืองและระบบกฎหมายขึ้นมา ในการจัดทำรัฐธรรมนูญจึงต้องอาศัยอำนาจพิเศษที่เรียกว่า อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึงอำนาจทางการเมืองของคณะบุคคลหรือบุคคลที่อยู่ในฐานะที่จะทำให้รัฐธรรมนูญขึ้นสำเร็จ โดยนัยนี้ผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรือจัดให้มีรัฐธรรมนูญจึงหมายถึง รัฐอธิปไตย (sovereign) หรือผู้อยู่ในฐานะอย่างรัฐอธิปไตย⁴⁸ ดังนั้น อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจสูงสุด เพราะเป็นที่มาโดยตรงของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด และมีความแตกต่างจากการออกกฎหมายธรรมดา ทั้งโดยสภาพของบทบัญญัติกฎหมายและองค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย

สำหรับผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรือจัดให้มีรัฐธรรมนูญนั้นมีหลายประเภท ขึ้นอยู่กับสภาพการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ เช่น ประมุขของรัฐในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สละอำนาจอันดั้นพันของพระองค์และพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎรโดยจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศเจ้าอาณานิคมให้รัฐธรรมนูญแก่ประเทศที่อยู่ภายใต้อาณานิคม คณะบุคคลรวมตัวกันเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบเดิมและจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมา ราษฎรรวมตัวกันโดยคัดเลือกบุคคลเข้ามาจัดทำรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจที่ควบคู่กับอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่งคือ อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ อาจได้รับมอบหมายอำนาจมาจากผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญก็ได้ เช่น สภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญนี้ต้องจัดทำรัฐธรรมนูญภายใต้วัตถุประสงค์ที่ผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

เมื่อได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาแล้ว ในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ต้องอาศัยอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรืออำนาจเปลี่ยนแปลงองค์กรทางการเมือง ซึ่งเป็นอำนาจที่ต่อเนื่องมาจากอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงมิใช่อำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น ในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่วิธีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมเช่นเดียวกับวิธีการแก้ไขกฎหมายธรรมดา ต้องมีระบบแก้ไขหรือเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษ⁴⁹ โดยอำนาจในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้

⁴⁸ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), หน้า 73.

⁴⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 21 .

จะต้องกระทำภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ ไม่สามารถกระทำได้ถึงขนาดที่จะไปแก้ไขหลักการหรือสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญอันแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือล้มเลิกสถาบันการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และอาจจะมีข้อจำกัดในแง่ของกระบวนการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะก็ต้องเป็นไปตามนั้น

สำหรับอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจการจัดให้มีพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 นั้น ได้มีผู้ให้ความเห็นต่างกัน เป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ **ความเห็นแรก** ได้แก่ ดร.ไพโรจน์ ชัยนาม ดร.เดือน บุนนาค และ ศ.ดร.วิษณุ เครืองาม เห็นว่า อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจการจัดให้มีพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เป็นอำนาจร่วมกันระหว่างประมุขของรัฐและคณะราษฎร กล่าวคือ

ดร.ไพโรจน์ ชัยนาม และ ดร.เดือน บุนนาค เห็นว่า ตามพระราชปรารภแห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มีข้อความตอนหนึ่งว่า

“โดยที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม เพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้นและโดยที่ทรงยอมรับตามคำขอร้องของคณะราษฎรจึง...”

ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงจัดเข้าอยู่ในพวกที่เกิดขึ้นโดยความตกลงระหว่างประมุขแห่งรัฐกับคณะราษฎร⁵⁰ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ก็เช่นเดียวกัน เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นสืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 อีกทั้งในพระราชปรารภในตอนต้นของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ระบุว่า

“...ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้ประกาศความพระราชปรารภว่า ข้าราชการทหารพลเรือนและอาณาประชาราษฎร์ของพระองค์ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูล พระกรุณาขอพระราชทานรัฐธรรมนูญเพื่อให้สยามราชอาณาจักรได้มีการปกครองตามวิสัยอารยประเทศในสมัยปัจจุบัน... จึงทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามตามความประสงค์ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 เป็นการชั่วคราว... ครั้นแล้วโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันร่างพระราชกำหนดบทรัฐธรรมนูญ... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น บัดนี้

⁵⁰ เดือน บุนนาค และ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายเลือกตั้งด้วย) ภาค 2, พิมพ์ครั้งที่ 1 (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดนิติศาสตร์, 2477), หน้า 20.

อนุกรรมการได้เรียบเรียงรัฐธรรมนูญฉบับถาวรของพระเดชพระคุณสำเร็จลงด้วยดีนำเสนอสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาปรึกษาลงมติแล้ว จึงทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายคำปรึกษาแนะนำด้วยความยินยอมพร้อมที่จะตราเป็นรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินได้ เมื่อทรงพระราชวิจารณ์ถึงถ้วนทั่วกระบวนความแล้ว ทรงพระราชดำริเห็นสมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติ⁵¹

ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากความตกลงร่วมกันระหว่างประมุขของรัฐและคณะราษฎร

ศ.ดร.วิชณุ เครืองาม เห็นว่า ในประเทศไทยนั้นถือเป็นประเพณีการเมืองตลอดมาว่า ไม่ว่าจะมีการปฏิวัติ หรือรัฐประหารเกิดขึ้นครั้งใด การตรารัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับใหม่จะต้องถือว่าเป็นความตกลงร่วมกันระหว่างประมุขของรัฐกับคณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเสมอที่เป็นเช่นนี้น่าจะมีเหตุผล 3 ประการ⁵²

ก. คณะผู้ก่อการหรือรัฐประหารต้องการอาศัยพระราชอำนาจทางสังคมของพระมหากษัตริย์เพื่อให้ประชาชนรู้สึกและเข้าใจว่าพระมหากษัตริย์ทรงยินยอมด้วยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว

ข. คณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารต้องการอาศัยพระราชอำนาจทางการเมืองของพระมหากษัตริย์เพื่อให้นานาชาติประเทศรับรองรัฐบาลใหม่

ค. เพื่อแสดงให้เห็นว่า คณะผู้ก่อการได้ถวายพระเกียรติยกย่องและยอมรับพระมหากษัตริย์พระองค์นั้นไม่เสื่อมคลายและต้องการให้มีสถาบันประมุขเช่นเดิมอยู่ต่อไป

ซึ่งในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช 2475 คณะราษฎรได้เป็นฝ่ายริเริ่มกราบบังคมทูลอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ทรงร่วมในการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ดังนั้น ผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์การทางการเมืองหรือจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเป็นประมุขของรัฐและคณะราษฎรร่วมกัน ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์การทางการเมืองหรือจัดให้มีรัฐธรรมนูญได้สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับแรก จึงได้แก่ประมุขของรัฐและคณะราษฎรเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ดร.สมภพ โหตระกิตต์ ก็เห็นด้วยกับแนวความคิดนี้ว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากความตกลงร่วมกันระหว่างประมุขของรัฐและคณะราษฎร แต่มิได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญแห่ง

⁵¹ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 1 (พระนคร : โรงพิมพ์พาณิชย์ศุภผล, 2495), หน้า 23.- 24.

⁵²วิชณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 79.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แต่อย่างไร โดยได้ให้เหตุผลทำนองเดียวกับ ดร.เดือน บุนนาค และ ดร.ไพโรจน์ ชัยนาม ว่า เมื่อคณะราษฎรได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าถวาย ต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อขอให้ทรงยินยอมเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้ รัฐธรรมนูญ และพระองค์ท่านได้ยอมรับตามคำร้องขอของคณะราษฎร ดังปรากฏตามข้อความ ตอนหนึ่งในพระราชปรารภมีว่า “โดยที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ใต้รัฐธรรมนูญการปกครอง แผ่นดินสยาม เพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น และโดยที่ได้ทรงยอมรับตามคำขอร้องของคณะ ราษฎร...” รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงจัดเข้าอยู่ในประเภทรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากความตกลงยินยอม ระหว่างประมุขของรัฐกับคณะราษฎร⁵³

ความเห็นที่ 2 ได้แก่ ดร.หยุด แสงอุทัย ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนายอดุล วิเชียรเจริญ เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของประมุข ของรัฐ และ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ยังเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ก็เป็น อำนาจที่สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับแรก จึงเห็นว่าเป็นอำนาจของประมุขของรัฐเช่นเดียวกัน กล่าวคือ

ดร.หยุด แสงอุทัย เห็นว่า ในกรณีที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทาน พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 นั้น เป็นกรณีที่ พระองค์ทรงใช้อำนาจอันสูงสุดล้นพ้นของพระองค์ประกาศเจตจำนงที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ ออกมาเช่นเดียวกับการออกกฎหมายธรรมดา⁵⁴ อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรือจัดให้มี รัฐธรรมนูญจึงเป็นของพระมหากษัตริย์

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เห็นว่า ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 อำนาจอธิปไตยของรัฐและพระมหากษัตริย์ปะปนกันอยู่ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยอมสละอำนาจสูงสุดของพระองค์ให้แก่ราษฎรตาม คำร้องขอของคณะราษฎรที่ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญจากพระองค์ ดังคำปาราภของ พระราช บัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มีความว่า “โดยที่คณะ ราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม เพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น และ โดยที่ทรงยอมรับตามคำขอร้องของคณะราษฎรจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราช

⁵³ สมภพ โทตระกิตย์, คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 1), (พระนคร : นำเชียรพิมพ์, 2512), หน้า 45.

⁵⁴ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 7 (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, 2513), หน้า 43.

บัญญัติขึ้นไว้โดยมาตราต่อไปนี้” ยิ่งกว่านั้น คณะราษฎรยังได้ออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมให้ตนเอง ทั้ง ๆ ที่ตามทฤษฎี รัฐราชาธิปไตยไม่มีทางทำได้ ดังนั้น ผลสำคัญในทางกฎหมายก็คือผู้อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง หรืออำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญก็คือพระมหากษัตริย์ผู้ลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญนี้เอง พึงสังเกตต่อไปด้วยว่า ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ฉบับดังกล่าวไม่มีใครลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเลย ผลจึงมีว่าพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์อธิปัตย์แต่เดิมทรงจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เองและอำนาจสูงสุดนั้นได้พระราชทานให้ตกอยู่กับราษฎรและองค์กรอื่น ๆ อันได้แก่พระมหากษัตริย์ผู้ลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญแล้ว สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล เป็นเพียงผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรในฐานะองค์กรที่ได้รับอำนาจมาจากการก่อตั้งของรัฐธรรมนูญที่เกิดจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ผู้พระราชทานรัฐธรรมนูญดังกล่าวอีกต่อหนึ่งเท่านั้น⁵⁵ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี 2475 จึงมีการปฏิวัติทางรัฐศาสตร์ แต่ในทางนิติศาสตร์ต้องถือว่าเป็นความต่อเนื่องของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และระบอบรัฐธรรมนูญ โดยพระมหากษัตริย์เองทรงสร้างความต่อเนื่องนี้ อำนาจสูงสุดในการปกครองถูกโอนจากองค์อธิปัตย์ไปสู่ราษฎรโดยกฎหมายที่องค์อธิปัตย์แต่เดิมทรงตราขึ้นโดยพระราชอำนาจเดิมโดยแท้ แม้การตรารัฐธรรมนูญ 2475 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ก็เป็นความต่อเนื่องของการใช้อำนาจสูงสุดโดยผ่านองค์กรทั้งสิ้นที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 กำหนดไว้⁵⁶

นายอดุล วิเชียรเจริญ เห็นว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระพระบรมนามาภิไธยด้วยพระองค์เอง โดยไม่มีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ในแง่นิติศาสตร์จึงกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินของไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นการโอนอำนาจรัฐราชาธิปไตยจากพระมหากษัตริย์ให้แก่ราษฎรโดยผลแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งพระมหากษัตริย์ได้ทรงตราขึ้นโดยพระราชอำนาจของพระองค์ คณะราษฎรมิได้ใช้อำนาจรัฐประหารตรารัฐธรรมนูญออกใช้เอง⁵⁷

⁵⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 2, พิมพ์ครั้งแรก(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 242-243.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 245-246.

⁵⁷ อดุล วิเชียรเจริญ, รอยต่างในทฤษฎีรัฐราชาธิปไตยของไทย, รัฐศาสตร์ 39 (มิถุนายน 2534) : หน้า 64.

จากแนวความคิดข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ทั้งสองแนวความคิดเป็นการพิจารณาการกระทำสิ่งเดียวกันในมุมมองที่ต่างกัน โดยตามแนวความคิดหลังได้พิจารณาโดยอาศัยแนวความคิดทางนิติศาสตร์ว่า กฎหมายที่ไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการต้องถือว่าตราขึ้นโดยพระมหากษัตริย์เอง เมื่อพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญโดยไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจึงต้องถือว่าอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจการจัดให้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว ส่วนแนวความคิดแรกพิจารณาตามสภาพความเป็นจริงในการร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวคณะราษฎรได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา แล้วจึงถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย จึงถือได้ว่าการพระราชทานพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างประมุขของรัฐและคณะราษฎร ส่วนอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เป็นอำนาจที่สืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 นั้นเอง

3.2 ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและการควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรได้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ทั้งในแง่การจัดให้มีรัฐธรรมนูญและโดยเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญเอง กล่าวคือ ผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์การหรือบุคคลที่มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมือง และโดยเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญก็เป็นการรับรองอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และได้บัญญัติถึงการใช้อำนาจปกครองประเทศ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นสูงสุด สูงกว่ากฎหมายในรูปอื่นใดทั้งปวง กฎหมายอื่น ๆ จะมาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ ซึ่งโดยปกติรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมักจะมีบทบัญญัติที่รับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเสมอ เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว องค์การที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญก็ถือว่าได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญและต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วย การกระทำขององค์กรต่าง ๆ จะไปขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ ถ้าไปขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญจะถือว่าการกระทำนั้นเสียเปล่า ไม่มีผลใช้บังคับ เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐธรรมนูญจึงต้องมีกระบวนการในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งในแต่ละประเทศต่างมีองค์กรและวิธีการในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแตกต่างกันไป และรัฐธรรมนูญบางประเทศก็มีได้บัญญัติวิธีการในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญไว้ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 นั้นได้มีบทบัญญัติ

รับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญไว้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ

มาตรา 61 “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความแย้งหรือขัดแย้งกับรัฐธรรมนุญนี้
ท่านว่าบทบัญญัตินั้น ๆ เป็นโมฆะ”

แต่ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรหรือวิธีการในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อ
รัฐธรรมนุญไว้อย่างชัดเจน โดยบัญญัติไว้แต่เพียงว่า

มาตรา 62 “ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่ง
รัฐธรรมนุญนี้”

ซึ่งในคราวที่มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนุญฉบับนี้ ในสภาผู้แทนราษฎร ประธาน
อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนุญได้กล่าวถึงมาตรา 62 ไว้เพียงว่า ปัญหาเรื่องการตีความรัฐธรรมนุญนี้
ในประเทศต่าง ๆ เขาให้สภาเป็นผู้มีสิทธิเด็ดขาด เว้นแต่อเมริกา⁵⁸

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นผลให้ในระหว่างที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนุญฉบับนี้ได้เกิด
ปัญหาว่า องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนุญ อย่างไรก็ตาม
ในระยะแรกทั้งศาลฎีกาและสภาผู้แทนราษฎรต่างใช้อำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อ
รัฐธรรมนุญ กล่าวคือ เมื่อ พ.ศ. 2476 สภาผู้แทนราษฎรได้ตีความรัฐธรรมนุญว่า ในกรณีที่คณะ
รัฐมนตรีได้มีคำสั่งห้ามมิให้ข้าราชการเป็นสมาชิกสมาคมการเมืองนั้น เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ
ของประชาชนซึ่งจะต้องออกเป็นกฎหมาย คำสั่งตามมติของคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย ดังนั้น
คำสั่งที่ออกมาจำกัดเสรีภาพของข้าราชการในการเข้าสมาคมจึงขัดต่อรัฐธรรมนุญ ในกรณีนี้จึง
เป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนุญ ต่อมา เมื่อ
พ.ศ. 2478 ศาลฎีกาได้ตีความรัฐธรรมนุญอีกครั้ง โดยเริ่มจากเมื่อศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาว่า
มาตรา 104 กฎหมายลักษณะอาญาขัดต่อรัฐธรรมนุญ เมื่อคดีนี้ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา
ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษา ที่ 456/2478 ว่ามาตรา 104 แห่งกฎหมายลักษณะอาญาไม่ขัดต่อ
รัฐธรรมนุญ และได้ตีความว่าการกระทำของจำเลยในคดีนี้เป็นการกระทำภายในขอบเขตของ
เอกสิทธิ์⁵⁹ ในกรณีนี้จึงเป็นกรณีที่ศาลใช้อำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนุญ ซึ่ง
การตีความของศาลฎีกาดังกล่าวก็มีได้มีผู้โต้แย้งว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนุญหรือไม่อย่างไร

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2489 ได้เกิดกรณีปัญหาขึ้นสู่ศาลฎีกาอีกครั้งว่า พระราชบัญญัติ
อาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ซึ่งมีบทบัญญัติลงโทษบุคคลที่กระทำผิดกฎหมายย้อนหลังไป
ก่อนประกาศใช้กฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนุญหรือไม่ ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาตามคำพิพากษา

⁵⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 40/2475 วันอาทิตย์ที่ 27 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475, หน้า 456.

⁵⁹ เทพปกรณ เดชา, “การตีความรัฐธรรมนุญลายลักษณ์อักษร,” (วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527),
หน้า 157.

ศาลฎีกาที่ 1/2489 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลฎีกาได้ให้ เหตุผลถึงสาเหตุที่ศาลฎีกามีอำนาจวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวไว้ 3 ประการ⁶⁰ คือ

ประการที่หนึ่ง ศาลเป็นผู้ใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 58 ฉะนั้น การที่จะดู อะไรเป็นกฎหมาย คือ เป็นกฎหมายที่ใช้ได้หรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของศาล เพราะถ้าศาลไม่มี อำนาจดู ศาลก็ย่อมไม่รู้ว่าอะไรเป็นกฎหมายหรือไม่เป็น และศาลจะดำเนินการพิจารณาพิพากษา คดีตามกฎหมายได้อย่างไร

ประการที่สอง การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญของเราแบ่งอำนาจเป็นสามประเภทคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจย่อมมีอำนาจยับยั้งและกำกับ เป็นการควบคุมกันอยู่ซึ่งเป็นหลักประกันในความมั่นคง เมื่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีอำนาจทาง นิติบัญญัติออกกฎหมายมาแล้ว ศาลซึ่งมีอำนาจทางฝ่ายตุลาการต้องปฏิบัติไม่ว่าศาลจะเห็นว่า กฎหมายนั้นสมควรหรือไม่ก็ตาม แต่ในขณะเดียวกัน ถ้าสภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายมา ไม่ถูกต้องกับรัฐธรรมนูญหรือขัดกับรัฐธรรมนูญ ศาลก็มีอำนาจแสดงความไม่ถูกต้องนั้นได้

ประการสุดท้าย เมื่อมีรัฐธรรมนูญ มาตรา 61 ไว้แล้วเช่นนี้ ก็จำเป็นจะต้องมีผู้มีอำนาจ ชี้ขาดว่ากฎหมายบทใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ มิฉะนั้น มาตรา 61 นี้ ก็จะไม่มีความหมาย สภาผู้แทนราษฎรออกมาเองจะกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรชี้ขาดว่า เป็นกฎหมายดีหรือไม่ อย่างไร ได้ จะว่าทางฝ่ายบริหารมีอำนาจชี้ขาดไม่ได้ เพราะการวินิจฉัยกฎหมายไม่ใช่เป็นเรื่องของฝ่าย บริหาร เช่นนี้ใครเล่าจะมีอำนาจนอกจากศาล ศาลเป็นหน่วยที่ตั้งขึ้นไว้สำหรับให้ความยุติธรรม เป็นการบำบัดทุกข์ร้อนให้แก่ประชาชน บุคคลทั้งหลายย่อมหวังในความยุติธรรมของศาลเป็นที่ตั้ง และเมื่อมีบทกฎหมายอันออกมาดีดีเสรีภาพและขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จะไม่ให้ศาลมีอำนาจแสดง เพื่อให้ความยุติธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือทางศาลไม่ประสงค์จะเข้าไปวินิจฉัยถึงกิจการของ ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ก็ไม่มีทางจะหลีกเลี่ยงได้ในกรณีเช่นนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในยุคนั้น เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า สิทธิในการตีความว่ากฎหมายใดขัดต่อ รัฐธรรมนูญหรือไม่ควรเป็นของสภาผู้แทนราษฎรมิใช่ศาล ทั้งนี้ ตามมาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ดังนั้นการที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ อาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็น โมฆะนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและเป็นการล่วงล้ำหน้าที่ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีหน้าที่ว่าควรให้มีกฎหมายหรือไม่⁶¹ สภาผู้แทนราษฎรจึงได้จัดตั้งคณะ

⁶⁰ สมภพ โหตระกิตย์, คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 1),

⁶¹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 706.

กรรมวิธีการวิสามัญขึ้นพิจารณาว่า ศาลมีอำนาจวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ คณะกรรมการฯ ได้พยายามค้นหาเจตนารมณ์ของมาตรา 62 และพบว่า ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับเดิมไม่มีบทบัญญัติในมาตรา 62 จึงได้ถูกทักท้วงจากนายอาร์ บี สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงต่างประเทศในขณะนั้นว่า การบัญญัติมาตรา 61 ไว้ลอย ๆ จะก่อให้เกิดเป็นปัญหาอันสำคัญยิ่งว่า ใครจะเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดว่าบทกฎหมายใดขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของอเมริกานั้นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาล ทำให้เกิดกรณีว่ากฎหมายบางฉบับที่สภาองเกรสเห็นว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ศาลกลับวินิจฉัยว่าชี้ขาดว่าเป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเหตุนี้ นายอาร์ บี สตีเวนส์ จึงแนะนำให้ตัดมาตรา 61 นี้ออกเสียหรือมิฉะนั้น ก็ควรบัญญัติให้ชัดเจนไปว่า รัฐสภาผู้เดียวเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายฉบับหนึ่งใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่^{๕๒} ซึ่งอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นควรให้เติมมาตรา 62 ลงไปในรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการฯ จึงมีความเห็นว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใช้กฎหมายย่อมจักต้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรตีความหมายแห่งรัฐธรรมนูญเสียก่อน ตามมาตรา 62^{๕๓} ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับรองรายงานดังกล่าวของคณะกรรมการฯ จากคำพิพากษาฎีกา และความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นจุดเริ่มต้นให้มีการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อโต้แย้งขึ้นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการขึ้นอีก

3.3 แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ได้มีวิวัฒนาการมายาวนานและเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าในยุคสมัยนั้นใครเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งในระยะหลังรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่นิยมใช้แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ กล่าวคือ

- แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เป็นแนวความคิดของรุซโซ (Jean Jacques Rousseau) ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงมีสิทธิเลือกผู้ปกครองเข้าไปทำหน้าที่แทนตน ดังนั้นจึงถือว่าผู้ปกครองเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตที่เลือกตนเข้ามา ประชาชนจึงมีอำนาจ

^{๕๒}ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1, หน้า 413.

^{๕๓}โกคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, หน้า 49.

ถอดถอนผู้แทนได้ แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่ส่งเสริมให้มีการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง

- แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เป็นแนวความคิดที่ซีเยย์ซ์

(Sieyes) ได้เสนอขึ้นมาในคราวปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 โดยมีหลักการสำคัญคือ ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคือชาติ ไม่ใช่ประชาชนคนใดคนหนึ่ง โดยชาติถือเป็นสภาพความเป็นจริงที่มีอยู่เหนือประชาชนซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ชาติจึงเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจและดำรงอยู่คงทนกว่าประชาชนในแต่ละยุคสมัย อีกทั้งชาติยังเป็นตัวแทนของความต่อเนื่องของประชาชนในสังคมนั้น ๆ โดยตามแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินี้ถือว่าประชาชนมีหน้าที่เลือกผู้แทนตามที่ชาติมอบอำนาจให้ และผู้แทนที่ประชาชนเลือกขึ้นมาขึ้นนั้นถือเป็นผู้แทนของชาติไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนในเขตใดเขตหนึ่งที่ได้เลือกตนเข้ามา ดังนั้น ประชาชนจึงไม่มีอำนาจถอดถอนผู้แทนได้ แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่ส่งเสริมให้มีการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนหรือการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางอ้อม

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยในประเทศไทยนั้น ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ พระองค์ทรงมีอำนาจอสูงสุดล้นพ้นโดยไม่มีข้อจำกัด จึงอาจกล่าวได้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 ว่า

“อำนาจอสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย”

ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้ล้มเลิกแนวความคิดดั้งเดิมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ถือว่าอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่พระมหากษัตริย์มาเป็นการบัญญัติรับรองว่าอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีความชัดเจนว่าอำนาจอสูงสุดของประชาชนตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 นี้ใช้แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือของประชาชน และแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะใช้คำว่า “เป็นของราษฎร” ก็ตาม แต่ไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนควบคุมการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นเดียวกับแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าในเวลานั้นปัญหาที่จะถกเถียงกันว่าอำนาจอธิปไตยควรเป็นของชาติหรือของประชาชนไม่ใช่เรื่องสำคัญเท่ากับการต่อสู้กับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการแพร่ความคิดว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอสูงสุดนั้นเป็นของราษฎรเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพราะไม่ว่าจะถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนหรือของชาติก็เป็นการคัดค้านความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ด้วยกันทั้งนั้น⁶⁴

ส่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติว่า

⁶⁴ โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, หน้า 16.

มาตรา 2 “อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา 20 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวสยามมิใช่แทนแต่เฉพาะผู้ที่เลือกตนขึ้นมา ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ”

ซึ่งประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (พระยามโนปกรณนิติธาดา) ได้แถลงก่อนการเสนอร่างรัฐธรรมนูญให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยว่า

“เป็นการยกเอาประเด็นของเราแต่โบราณขึ้นกล่าวซ้ำเท่านั้นเอง คือ ถ้าเราค้นดูหนังสือโบราณ พระนามพระเจ้าแผ่นดินก็ตาม ขนบธรรมเนียมราชประเพณีราชาภิเศกก็ตาม จะปรากฏว่าความตอนหนึ่งในพระนามพระเจ้าแผ่นดินนั้นมีว่า เอนกนิกรสโมสรสมมตและในพิธีบรมราชาภิเศกก็มีพรหมณ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ถวายเครื่องราชกกุธภัณฑ์ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงว่าพระมหากษัตริย์เสด็จขึ้นเถลิงถวัลยราชสมบัติด้วยประชาชนอัญเชิญเสด็จขึ้น หาได้เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติโดยพระราชอำนาจที่มาจากสวรรค์อย่างต่างประเทศบางแห่งเข้าใจไม่ ทั้งนี้ก็เป็นการแสดงว่าอำนาจอธิปไตยนั้นมาจากปวงชน”⁶⁵

และในคราวการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้แถลงอีกว่า

“อำนาจอธิปไตยซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า “Sovereignty” คืออำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการนั้นมาจากปวงชน มิใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มาจากชาติคือ ราษฎรรวมกันทุกคนจะต่างคนต่างใช้ไม่ได้ เราเออำนาจนั้นมารวมกันเป็นอันหนึ่ง แล้วพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น แม้พระมหากษัตริย์ทรงใช้ก็จริง แต่ว่าท่านมิได้ทรงใช้ตามพระทัย ทรงใช้ตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”⁶⁶

ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาทบบัญญัติ 2 มาตราดังกล่าวประกอบกับคำแถลงของประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นว่าตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้รับเอาทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติมาเป็นหลักในการปกครอง⁶⁷

⁶⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475 วันพฤหัสบดีที่ 24 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475, หน้า 362.

⁶⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 วันที่ 25 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475, หน้า 373.

⁶⁷ โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, หน้า 18.

3.4 หลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อเกิดแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศแล้ว ในการใช้อำนาจดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจเพื่อให้การปกครองเป็นไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจนี้ได้มีนักปราชญ์หลายท่านได้อธิบายไว้ แต่แนวความคิดที่เป็นที่รู้จักกันแพร่หลาย ได้แก่ แนวความคิดของมองเตสกีเออร์ ซึ่งเขาได้แบ่งอำนาจรัฐเป็น 3 ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ สาเหตุที่มองเตสกีเออร์เห็นว่าจะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจขององค์กรต่าง ๆ นั้น เพื่อไม่ให้องค์กรต่าง ๆ ก้าวก้าวยการใช้อำนาจกัน และถ้าให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง อาจทำให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต ซึ่งจะทำให้ประชาชนไม่มีเสรีภาพ และเมื่อมีการแบ่งแยกอำนาจแล้วก็จำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจ (Checks and Balances) ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรทั้ง 3 สามารถประสานงานกันและตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกันได้ ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ได้มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในเวลาต่อมา และได้มีการตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ บางประเทศตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด เช่น ระบบประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยทุกองค์กรจะไม่มี ความเกี่ยวข้องกันและแต่ละองค์กรจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงทั้งสิ้น แต่บางประเทศก็ตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เคร่งครัด เช่น ระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองของประเทศนั้น ๆ

ต่อมา แนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจนี้ได้พัฒนามาเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ (Separation of Functions) หรือการแบ่งแยกองค์กรในการใช้อำนาจ กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยมีเพียงหนึ่งเดียวแบ่งแยกไม่ได้ แต่สามารถแบ่งแยกหน้าที่หรือแบ่งแยกองค์กรในการใช้อำนาจได้ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวได้นำมาบัญญัติไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ซึ่งวัตถุประสงค์ของการแบ่งแยกหน้าที่หรือแบ่งแยกองค์กรในการใช้อำนาจนี้เป็นไปเพื่อให้มีการถ่วงดุลย์อำนาจกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ มากกว่า

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจในระยะแรกนั้น ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 กำหนดว่า

มาตรา 1 “ อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย”

มาตรา 3 “ กษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ พระราชบัญญัติกิติ คำวินิจฉัยของศาลกิติ การอื่น ๆ ที่จะมียกกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะกิติจะต้องกระทำในนามของกษัตริย์”

ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติใดที่แสดงให้เห็นว่ามีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย เป็น 3 ส่วน ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา^{๑๑} ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ที่ได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่า

มาตรา 2 “อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา 6 “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร”

มาตรา 7 “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี”

มาตรา 8 “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย”

จากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เช่นนี้ ทำให้เข้าใจกันสืบต่อมาเป็นเวลานานว่า อำนาจอธิปไตยนั้นสามารถแบ่งแยกได้ 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ แต่ในระยะหลังได้เปลี่ยนแนวความคิดดังกล่าวเป็นว่า อำนาจอธิปไตยมีเพียง หนึ่งเดียวแบ่งแยกไม่ได้ แต่สามารถแบ่งแยกองค์การในการใช้อำนาจได้เป็นหลายองค์การทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ทั้งนี้ ตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่หรือหลักการแบ่งแยกองค์การในการใช้อำนาจตามที่กล่าวมาข้างต้น

3.5 การปกครองรูปแบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ

การปกครองรูปแบบรัฐสภามีวิวัฒนาการมาจากการปกครองของประเทศอังกฤษ โดยเกิดขึ้นเนื่องจากการต่อสู้กันระหว่างพระมหากษัตริย์และสภาขุนนาง สำหรับหลักการพื้นฐานของการปกครองรูปแบบรัฐสภาคือ พระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีเป็นประมุขสูงสุดของรัฐ และประมุขของฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ในทางการเมือง แต่มีผู้รับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบแทน มีรัฐสภาเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจทางการเมือง โดยรัฐสภาของแต่ละประเทศอาจจะมีที่มาแตกต่างกัน ทั้งมาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง และมีคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา กล่าวคือ รัฐสภาสามารถตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีได้ โดยเมื่อคณะรัฐมนตรีเข้ารับตำแหน่งต้องแถลงนโยบายโดยได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาและรัฐสภาสามารถตั้งกระทู้ถามหรือลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ ส่วนคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการยุบสภาได้ โดยเสนอต่อประมุขของรัฐ สำหรับความสัมพันธ์ของรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีนี้จะต้องมีความสมดุลย์กัน เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลย์อำนาจ ซึ่งรูปแบบรัฐสภาเช่นนี้ถือเป็นรูปแบบรัฐสภา

^{๑๑}โกสิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, หน้า 26.

แบบดั้งเดิม (classical parliamentary system)

ส่วนระบบรัฐสภานั้น ตามพัฒนาการทางการเมืองของประเทศอังกฤษ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบ คือ

ก. ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ (Dualist) ได้มีวิวัฒนาการทางการเมืองขึ้นมาหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยใหม่ ๆ โดยรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมาจากตัวแทนของประชาชน ส่วนคณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งหรือการสนับสนุนของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นทั้งประมุขของรัฐและประมุขฝ่ายบริหาร (และพระมหากษัตริย์สามารถถอดถอนคณะรัฐมนตรีได้ด้วย) ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงถือเป็นรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์และมีหน้าที่ในการบริหารประเทศแทนพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและมีอำนาจยุบสภาได้ โดยอำนาจยุบสภานี้เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ เพื่อให้ให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามหลักการปกครองแบบรัฐสภา

ข. ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว (Monist) ได้มีวิวัฒนาการมาจากระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ กล่าวคือ เมื่อพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ค่อย ๆ ลดลง เนื่องจากพระมหากษัตริย์ต้องยอมแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีจากสมาชิกเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นพรรคการเมืองเดียวกันเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทำให้คณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น และคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งเมื่อคณะรัฐมนตรีมีบทบาทในการบริหารประเทศมากขึ้นทำให้บทบาทในการบริหารประเทศของพระมหากษัตริย์ลดลง พระมหากษัตริย์เป็นเพียงประมุขของรัฐในทางรูปแบบเท่านั้น ทำให้เกิดหลักการที่ว่า พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบในทางการเมืองแต่อย่างใด การกระทำต่าง ๆ ของพระมหากษัตริย์ต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ รวมทั้งการยุบสภาด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้อำนาจที่แท้จริงในการยุบสภาจะอยู่ที่

พระมหากษัตริย์หรือนายกรัฐมนตรีก็เป็นไปตามประเพณีปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ⁶⁹ ของแต่ละประเทศ ผลของระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยวนี้นำให้ตำแหน่งประมุขของรัฐและประมุขของรัฐบาลแยกออกจากกันอย่างชัดเจนในระบบรัฐสภา⁷⁰

⁶⁹ อมร จันทรสมบูรณ์, "การยุบสภา กับ เติ้งการทางรัฐสภา," ในรวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทัศนะ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมนิติศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2535) หน้า 45.

⁷⁰ อมรรัตน์ กุลสุจริต, "ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ กรณีของประเทศ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น และไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 18.

สำหรับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้กำหนดรูปแบบการปกครองแบบ “การปกครองโดยรัฐสภา” (Assembly Government) หรืออาจเรียกว่า “เผด็จการโดยรัฐสภา”⁷¹ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารและถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารเสียเอง ส่วนรัฐบาลเป็นแต่เครื่องมือหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารและควบคุมตรวจตราให้ฝ่ายบริหารดำเนินการตามนโยบายที่ตนกำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด ฝ่ายบริหารจะต้องรายงานการปฏิบัติงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติไม่ไว้วางใจก็มีอำนาจปลดฝ่ายบริหารได้โดยที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบฝ่ายนิติบัญญัติ⁷² ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีอำนาจเหนือสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ทั้งหมดทั้งทางนิติบัญญัติและทางบริหาร ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจทั้งทางด้านนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ในขณะที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการควบคุมหรือตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในระยะแรกได้กำหนดให้คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้จัดตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมา ส่วนรูปแบบของรัฐสภาที่มีเพียงสภาเดียวนั้น ในขณะที่ปัญหาเรื่องการมีสภาเดียวหรือสองสภาไม่ได้มีการนำมาพิจารณากัน เนื่องจากปัญหาเฉพาะหน้าที่จะต้องทำในขณะนั้นคือ การวางหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศ เนื่องจากเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับระบอบรัฐธรรมนูญที่กำลังจะมีขึ้น⁷³ ความประสงค์ของคณะราษฎรในขณะนั้นคือ ต้องการรวบรวมอำนาจให้อยู่ในมือของคณะตนให้มากที่สุด

ต่อมา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้นำรูปแบบการปกครองในระบอบรัฐสภา (Parliamentary system of government) มาใช้ ทั้งรูปแบบของสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมือง โดยได้กำหนดให้เป็นรูปแบบสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎร และมีบทเฉพาะกาลกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทคือ สมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน และสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง จนกว่าราษฎรจะจบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรทั้งหมด แต่อย่างช้าไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งการกำหนดเช่นนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และเค้าโครงรัฐธรรมนูญที่พระยาภิบาล

⁷¹ โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, หน้า 2.

⁷² เทพปกรณ์ เดชา, “การตีความรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร,” หน้า 47.

⁷³ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1, หน้า 199.

ณไมตรีและนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ ถวายแด่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ต่างกันที่ตามเค้าโครงดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีอำนาจในการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 โดยพระองค์เองอย่างแท้จริงและสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งนี้จะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ โดยระยะเวลาของบทเฉพาะกาลที่กำหนดไว้ 10 ปีนั้น หลวงประดิษฐมนูธรรม เห็นว่าควรเป็น 5 ปี แต่คณะราษฎรส่วนใหญ่เห็นว่าควรเป็น 10 ปี⁷⁴

สำหรับสาเหตุที่ได้กำหนดให้มีสภาเดียวนั้น พระยามโนปกรณนิติธาดา ได้ชี้แจงในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญว่า

“เมื่อได้ตรึงตรองโดยรอบคอบแล้วเห็นว่า เราจะตั้งรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ไม่มีประเพณีที่จะบังคับเรา การมีสภาเดียวนั้นก็การดำเนินได้รวดเร็ว การมีสองสภานั้นอาจต่างกันซึกซ้า โทงเตง และกล่าวว่า ที่ข้าพเจ้าได้สังเกตและได้พบได้ยินมาบางประเทศที่มีสภา 2 สภานั้น ก็การทำงานเดินช้านัก แต่ว่ามีบางประเทศที่ต้องมี 2 สภา เพราะเป็นประเพณีบังคับ แต่ในรัฐธรรมนูญใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นสมัยเร็ว ๆ นี้มักจะมีแต่สภาเดียว เมื่อได้ตกลงใจตั้งนี้จึงได้ดำเนินการในทางให้มีสภาเดียว อันเป็นวิธีที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติธรรมนูญชั่วคราว”⁷⁵

ซึ่งแนวความคิดที่ให้มีสภาเดียวนี้ได้รับการสนับสนุนจาก ม.จ.วรรณไวทยากร วรวรรณด้วย กล่าวคือ

“...เหตุที่ข้าพเจ้าเห็นว่าเราควรมีแต่สภาเดียวในเวลานี้ นั่นคือเรายังมีรัฐสภาตามแบบยุโรปไม่ได้แท้ เพราะว่านักการเมืองของเรายังไม่มีหรือยังไม่พอแก่การณ เพราะฉะนั้น ยังต้องอาศัยข้าราชการเป็นผู้แทนราษฎรอยู่...”

ส่วนการกำหนดให้มีสมาชิกสภา 2 ประเภทไว้ในบทเฉพาะกาลเป็นระยะเวลา 10 ปีนั้น ในระหว่างร่างรัฐธรรมนูญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พยายามดัดเดือนและโต้เถียงในประเด็นนี้ โดยพระองค์ทรงดัดเดือนพระยามโนปกรณนิติธาดาเพื่อให้เสนออนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญว่า

“การที่จะให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งคณะรัฐบาลเป็นผู้เลือกตั้งเองนั้น จะเป็นเหตุทำความไม่พอใจให้เกิดขึ้นได้และเป็นอันตรายแก่วิธีการปกครองแบบใหม่ซึ่งกำลังจะสถาปนาขึ้น โดยหวังว่าจะเป็นกาถาวรและจะนำความสุขความเจริญมาสู่บ้านเมืองของเรา ความดัดเดือน

⁷⁴ ทวีพงษ์ แสงสุวรรณ, “ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย พ.ศ. 2475-2527”, หน้า 30.

⁷⁵ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475 วันพฤหัสบดีที่ 24 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475, หน้า 360.

ของข้าพเจ้าเหล่านี้ไร้ผล เพราะคณะผู้ก่อการฯ ยืนยันในความประสงค์ที่จะยึดอำนาจไว้ในมือของคณะตนให้จงได้อย่างน้อย 10 ปี⁷⁶

แต่หลวงประดิษฐมนูธรรมได้ชี้แจงถึงสาเหตุที่กำหนดให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญว่า

“การที่มีสมาชิกผสมในสมัยที่ 2 นั้น ไม่ใช่ประสงค์ที่จะหวงอำนาจ ความข้อนี้มีผู้เข้าใจไปต่าง ๆ สุดแต่เขาจะกล่าวหาว่าประสงค์เป็นดิกเตเตอร์ (Dictator) บ้าง อะไรบ้าง ความจริงไม่ใช่เช่นนั้นเลย การที่เราจำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้ก็หนึ่ง ก็เพื่อที่จะช่วยเหลือผู้แทนราษฎรในขณะที่เพิ่งเริ่มมีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ เราย่อมทราบอยู่แล้วว่าจะยังมีราษฎรอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการศึกษาเพียงพอที่จะจัดการปกครองป้องกันผลประโยชน์ของตนเองได้บริบูรณ์ ถ้าขึ้นปล่อยมือให้ราษฎรเลือกผู้แทนโดยลำพังเองในเวลานี้แล้ว ผลร้ายก็จะตกอยู่แก่ราษฎรเอง เพราะผู้ที่จะสมัครไปเป็นผู้แทนราษฎรอาจเป็นผู้ที่มีกำลังในทางทรัพย์ ราษฎรเมื่อยังไม่ได้รับการศึกษาก็อาจจะหลงไปว่าผู้้นั้นประสงค์จะป้องกันผลประโยชน์ของราษฎร แต่ผลสุดท้ายเขาอาจคิดถึงประโยชน์เฉพาะหมู่เหล่าของเขา หาได้คิดถึงราษฎรตลอดจนคนยากจนด้วยไม่ คณะราษฎรปฏิญาณได้ว่า ถ้าราษฎรได้มีการศึกษาเพียงพอแล้ว ก็ยินดีที่จะปล่อยให้ราษฎรได้ปกครองตนเองโดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2....ขอให้เข้าใจว่าสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นเสมือนพี่เลี้ยงที่จะช่วยระดับประกองการงานให้ดำเนินไปสมตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ป้องกันผลประโยชน์อันแท้จริงไม่เลือกกว่าคนมั่งมีหรือคนจน อันเป็นจุดมุ่งหมายของคณะราษฎรซึ่งได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองคราวนี้”⁷⁷

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้น แม้คณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารงานแผ่นดินโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภาก็ตาม แต่คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะขอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาใหม่ทั้งหมดได้ ซึ่งย่อมจะทำให้เกิดดุลย์อำนาจระหว่างคณะรัฐมนตรีผู้ใช้อำนาจบริหารกับรัฐสภาผู้ใช้อำนาจควบคุมการบริหารงานแผ่นดิน⁷⁸

สำหรับระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรมาจากตัวแทนของประชาชน (แม้ว่าตามบทเฉพาะกาลจะได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งก็ตาม) ส่วน

⁷⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 16/2477 (สามัญ) สมัยที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 31 มกราคม พุทธศักราช 2477, หน้า 838-839.

⁷⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 40/2475 วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475, หน้า 550.

⁷⁸ กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญไทย, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร :สำนักพิมพ์ ห.จ.ก.บรรณกิจเทรตติ้ง, 2518), หน้า 40.

คณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์และสามารถถูกถอดถอนโดยพระมหากษัตริย์ด้วย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงถือเป็นรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วยตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจ อย่างไรก็ตาม ในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ระบบรัฐสภาเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว เนื่องจากในระยะแรก ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลง การปกครองพระมหากษัตริย์ไม่มีบทบาทในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด ผู้มีบทบาทที่แท้จริงในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีคือคณะราษฎร ซึ่งเมื่อพิจารณารายชื่อคณะรัฐมนตรีในระยะแรก ๆ จะเห็นว่าผู้นำคณะราษฎรส่วนใหญ่จะดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี แม้ว่ารัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ จะเป็นขุนนางหรือข้าราชการในระบบเก่า แต่ยังมีตำแหน่งคณะรัฐมนตรีลอยซึ่งล้วนเป็นสมาชิกคณะราษฎรทั้งสิ้น นอกจากนี้ คณะราษฎรยังมีบทบาทในการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ด้วย ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน แม้ว่าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์จะทรงพยายามเข้ามามีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินและใช้พระราชอำนาจในฐานะประมุขฝ่ายบริหารตามแนวความคิดระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ และภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ บทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์ก็เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลยังทรงพระเยาว์และศึกษาต่ออยู่ต่างประเทศ พระองค์จึงไม่มีบทบาทในทางการเมืองแต่อย่างใด ระบบรัฐสภาจึงเป็นรัฐสภาแบบอำนาจเดียวตลอดระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

3.6 การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดในการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนถือเป็นหลักการพื้นฐานที่ จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย เนื่องจากในการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญในศตวรรษที่ 18 ของประเทศตะวันตกนั้น นอกจากจะต้องทำให้มีการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แล้ว ยังต้องการให้มีการรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย โดยรูปแบบในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนี้ มีทั้งแบบที่บัญญัติไว้ในคำปreambleของรัฐธรรมนูญและแบบที่บัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งการรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ยังมีหลายระดับ กล่าวคือ การรับรองสิทธิเสรีภาพเด็ดขาด ซึ่งจะมีการออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพไม่ได้เลย หรือการรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งถ้ามีกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ก็ต้องเป็นไปตามนั้น

สำหรับประเทศไทยเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของคณะราษฎรในการเปลี่ยนแปลงการปกครองคือ การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งปรากฏอยู่ในหลัก 6 ประการของคณะราษฎร ข้อ 4 และข้อ 5 คือ

ข้อ 4 จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน (ไม่ใช่พวกเจ้ามีสิทธิยิ่งกว่าราษฎรเช่นที่เป็นอยู่)

ข้อ 5 จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการ ดังกล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 กลับไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ มีเพียงบทบัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองของราษฎรในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้จำกัดเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ต่อมา ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 จึงได้มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม กฎหมายใช้คำว่า “ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย” ซึ่งหมายถึง ต้องมีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้อีกทีหนึ่งจึงจะได้รับการคุ้มครอง การบัญญัติไว้เช่นนี้ทำให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองหรือไม่ค่อยมีผลบังคับใช้อย่างแท้จริง เนื่องจากสามารถออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิหรือตัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวมานั้นได้ ซึ่งในระหว่างที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการออกกฎหมายหลายฉบับมาริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังจะกล่าวต่อไป

เมื่อพิจารณาแนวความคิดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ประกอบกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญแบบดั้งเดิม (classic constitution)⁷⁹ ซึ่งมีบทบัญญัติไม่ซับซ้อนและกำหนดหลักการต่างไว้กว้าง ๆ ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ซึ่งการกำหนดโครงสร้างทางกฎหมายกว้าง ๆ และไม่สลับซับซ้อนนี้จะส่งผลให้ระบบการเมืองพัฒนาไปตามความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างอำนาจทั้งหลายจริง ๆ โดยกฎหมายเข้าไปมีบทบาทน้อยมาก⁸⁰ ซึ่งการที่ระบบการเมืองจะพัฒนาไปในแนวทางใดนั้นขึ้นอยู่กับสภาพทางสังคม การเมือง ของประเทศนั้น ๆ โดยในระหว่างที่มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรวม 3 ครั้ง คือ

- รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 ซึ่งได้แก้ไขชื่อประเทศจาก “สยาม” เป็น “ไทย”
- รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 ซึ่งได้แก้ไขมาตรา 65 ในบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 โดยได้ขยายระยะ

⁷⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายกับสถาบันการเมือง”, ใน กฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี : ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 288.

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 289.

เวลาตามมาตรา 65 จากที่กำหนดไว้ 10 ปี เป็น 20 ปี

- รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2485 ซึ่งได้แก้ไขมาตรา 18 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 โดยได้กำหนดหลักการใหม่ในกรณีที่วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สิ้นสุดลง ถ้าเป็นการพ้นวาระหรือมีเหตุขัดข้องที่จะให้มีการเลือกตั้งเมื่อสิ้นระยะเวลาดังกล่าว จะตราพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลานั้นออกไปอีกคราวละไม่เกินสองปีก็ได้

4. วิเคราะห์พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติให้อำนาจสูงสุดเป็นของราษฎรโดยมี กษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎร สำหรับโครงสร้างขององค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกอบด้วย

- กษัตริย์ เป็นประมุขของประเทศ การกระทำขององค์กรทางการเมืองต่าง ๆ กระทำในนามของกษัตริย์

- สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจในการออกพระราชบัญญัติ ควบคุมดูแลกิจการของประเทศ และถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใด โดยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แบ่งสมัยของสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น 3 สมัย คือ

สมัยที่หนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราว ซึ่งตั้งขึ้นโดยคณะราษฎร มีวาระการดำรงตำแหน่งจนกว่าจะถึงเวลาที่สมาชิกสมัยที่สองจะเข้ารับตำแหน่ง

สมัยที่สอง ภายในระยะเวลา 6 เดือน หรือจนกว่าการจัดการประเทศเป็นปกติเรียบร้อย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีสองประเภทจำนวนเท่ากันคือ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎร โดยมีเงื่อนไขว่า ผู้จะสมัครรับเลือกตั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยที่หนึ่งก่อนว่าเป็นผู้ที่ไม่ควรสงสัยว่าจะนำมาซึ่งความไม่สงบเรียบร้อย⁸¹

⁸¹ พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ได้เห็นด้วยกับหลักการนี้โดยให้เหตุผลว่า "...เพราะถ้ายอมให้ใคร ๆ เป็นผู้สมัครรับเลือกได้ทุกคนแล้ว อาจได้บุคคลซึ่งจะมาก่อความไม่เรียบร้อย เช่น คอมมิวนิสต์ในรูปรุนแรง หรือก๊กมินตั๋งของจีน หรือหัวหน้าโจร เป็นต้น การควบคุมในสมัยที่ 2 นี้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งจักปล่อยมือเสียในบัดนี้ยังไม่ได้" ปรากฏตามเอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ เรื่อง ความเห็นของพระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ เอกสารหมายเลข 2.7 บ 3.8/28

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 คัดเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยที่หนึ่ง ถ้าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่าที่กำหนดไว้ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกกันเองว่าใครจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ถ้าจำนวนขาดให้ช่วยกันเลือกบุคคลอื่นเข้ามาแทน

สมัยที่สาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมาจากการเลือกตั้งจากราษฎรทั้งหมด โดยจะเริ่มเมื่อราษฎรสอบได้ประถมศึกษาได้เกินครึ่งหนึ่ง แต่อย่างช้าไม่เกิน 10 ปี โดยมีเงื่อนไขว่า ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งจะต้องสอบไล่วิชาการเมืองได้ตามหลักสูตรซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะได้กำหนดไว้ด้วย เป็นการให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความรู้เหมาะสมหรือไม่ สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีอำนาจในการออกกฎหมายควบคุมกิจการของประเทศและแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการราษฎร

- คณะกรรมการราษฎร ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการราษฎรซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งขึ้น และกรรมการราษฎรอีกจำนวน 14 นาย ซึ่งประธานคณะกรรมการราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้นโดยได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะเห็นว่ามีลักษณะแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องถูกแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ (แม้ว่าในความเป็นจริงพระมหากษัตริย์จะต้องเลือกบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วย เนื่องจากฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม)

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการราษฎรมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ากรรมการราษฎรมิได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสภาผู้แทนราษฎร ก็มีอำนาจเชิญออกจากหน้าที่และเลือกตั้งใหม่ได้ โดยคณะกรรมการราษฎรจะมีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งเสนาบดีเหล่านี้ต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการราษฎร ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการราษฎรต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนบริหารประเทศ เพราะคณะกรรมการราษฎรมิได้ทำหน้าที่ในการบริหารราชการโดยตรง แต่คอยควบคุมการทำงานของเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น⁸² อย่างไรก็ตาม อำนาจเด็ดขาดในทางบริหารประเทศซึ่งเมื่อก่อนเคยอยู่ที่กษัตริย์นั้น บัดนี้ คณะกรรมการราษฎรได้เป็นผู้ใช้เองเกือบทุกอย่างในนามของกษัตริย์⁸³ นอกจากนี้ คณะกรรมการราษฎรยังมีอำนาจในการออกกฎหมายในกรณีฉุกเฉินโดยไม่ต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

⁸² ญาตี ไหวดี, การปกครองของไทย เล่ม 2 ว่าด้วยการปกครองสมัยประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โอเดียนสโตร์, 2519), หน้า 108.

⁸³ จักรปาณิศรศีลวิสุทธ์ (วิสุทธ์ ไกรฤกษ์), คำอธิบายรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยาม เปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ (พระนคร : โรงพิมพ์สยามบรรณกิจ, 2475), หน้า 10.

เสียก่อน มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนาธิบดี เจรจาการเมืองกับต่างประเทศ ให้สัตยาบัน สัญญาทางพระราชไมตรีและประกาศสงคราม โดยมีเสนาบดีเป็นผู้ดำเนินกิจการและรับผิดชอบ ต่อคณะกรรมการราษฎร

จึงเห็นได้ว่า ระหว่างสถาบันทางการเมืองทั้ง 3 นั้น สมาชิกแทนราษฎรมีอำนาจสูงสุด พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการราษฎรถูกแต่งตั้งและต้องอยู่ ภายใต้การควบคุมของสมาชิกแทนราษฎร โดยต้องปฏิบัติหน้าที่โดยความไว้วางใจของสมาชิกแทน ราษฎร ในขณะที่คณะกรรมการราษฎรไม่มีอำนาจยุบสภา การปกครองลักษณะนี้จึงเป็นการ ปกครองโดยรัฐสภา (Assembly Government) หรืออาจเรียกว่า “เผด็จการโดยรัฐสภา” ซึ่งความ สัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ชั่วคราว พุทธศักราช 2475 นี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ เช่น

- รัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดนฉบับลงวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1847 ซึ่ง กำหนดให้รัฐสภามี 2 สภาคือ สภาแห่งชาติซึ่งมีสมาชิกเป็นผู้แทนประชาชนทั้งสหพันธ์ อีก สภาหนึ่งเรียกว่า สภาแห่งรัฐหรือสภาผู้แทนรัฐ สมาชิกเป็นผู้แทนของประชาชนในรัฐต่าง ๆ สภา ทั้งสองนี้มีอำนาจเท่ากัน และมีการประชุมร่วมกันเพื่อเลือกตั้งสมาชิกในคณะกรรมการแห่ง สหพันธ์รัฐคือ องค์กรฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีขอสหพันธ์ เพื่อเลือกตั้งตุลาการเข้าทำหน้าที่ ในศาลของสหพันธ์ เพื่อใช้สิทธิในการอภิโทษ เพื่อให้คำวินิจฉัยในกรณีที่มีการขัดกันระหว่าง อำนาจของคณะกรรมการแห่งสหพันธ์รัฐกับศาลของสหพันธ์⁸⁴ สำหรับความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐสภาและคณะกรรมการแห่งสหพันธ์รัฐนั้น นอกจากรัฐสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการแห่ง สหพันธ์รัฐตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในกรณีที่รัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยกับคณะกรรมการแห่ง สหพันธ์รัฐหรือไม่ไว้วางใจกรณีที่มีการเปิดอภิปรายทั่วไป คณะกรรมการแห่งสหพันธ์รัฐต้อง เปลี่ยนแปลงนโยบายของตนเสียใหม่ตามที่รัฐสภาได้แสดงออกให้ทราบ⁸⁵ ในขณะที่คณะกรรมการ แห่งสหพันธ์รัฐมีอำนาจเพียงเข้าร่วมในการประชุมสภาและร่วมอภิปรายเท่านั้นแต่ไม่มีอำนาจ ในการยุบสภา

- รัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศสซึ่งประกาศใช้ในปี 1791 ซึ่งกำหนดให้ พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ และมีพระราชอำนาจยับยั้งและประกาศใช้กฎหมาย โดยกฎหมายทุกฉบับจะต้องมีรัฐมนตรี ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนรัฐสภาประกอบด้วยสภาแห่งชาติเพียงสภาเดียวซึ่ง มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ควบคุมรัฐบาล และให้การ

⁸⁴ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบ การปกครองของไทย , หน้า 323.

⁸⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 324.

ยินยอมและอนุมัติการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งชั้นสูง การดำเนินการต่างประเทศ การทำสนธิสัญญา การประกาศสงคราม การจัดการเงินและการคลังของประเทศ ส่วนรัฐบาลนั้นต้องบริหารประเทศภายใต้ความยินยอมของสภาแห่งชาติ ผลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ทำให้รัฐสภามีอำนาจกว้างขวาง สามารถควบคุมรัฐบาลได้ใกล้ชิด ส่วนอำนาจของพระมหากษัตริย์ไม่อาจมีผลอย่างจริงจังตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สภาแห่งชาติจึงอยู่ในฐานะเป็นสถาบันดำเนินการปกครองประเทศโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข⁶⁶

- รัฐธรรมนูญการปกครองโซเวียตที่ประกาศใช้ใน ปี ค.ศ.1942 มีสภาสูงสุดคือ สภาสหรัฐโซเวียต (All-Russian Congress of Soviets) และมีสภากรรมการบริหารกลางโซเวียต (All-Russian Central Executive Committee) ซึ่งประกอบด้วยสภาแห่งรัฐและสภารัฐต่าง ๆ ทำหน้าที่แทนสภาสหรัฐโซเวียตในระหว่างที่สภาสหรัฐโซเวียตไม่ได้ประชุม โดยสภาทั้งสองนี้ ทำหน้าที่ทั้งทางด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร และด้านตุลาการ ซึ่งโดยปกติแล้ว สภาทั้งสองนี้ จะไม่ได้ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติและบริหารด้วยตนเอง แต่จะมอบอำนาจให้องค์กรอื่นทำหน้าที่แทน ได้แก่

- เปรซิเดียม (Presidium) : เป็นกรรมการแห่งสภากรรมการบริหารกลางโซเวียต มีจำนวน 27 คน ทำหน้าที่บริหารงานตามนโยบายของสภาสหรัฐโซเวียตและสภากรรมการบริหารกลางโซเวียต ทั้งทางด้านนิติบัญญัติและบริหาร ควบคุมดูแลในการใช้รัฐธรรมนูญ ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาและกฎข้อบังคับต่าง ๆ โดยเปรซิเดียมต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อสภากรรมการบริหารกลางโซเวียต

- คณะกรรมการราษฎร (Council of the people's Commissars) เป็นองค์กรฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อทั้งสภาสหรัฐโซเวียต สภากรรมการบริหารกลางโซเวียตและเปรซิเดียม

นอกจากนี้ ยังมีสมาคมคอมมิวนิสต์บริหารประเทศควบคู่ไปกับรัฐบาลด้วย โดยสมาคมคอมมิวนิสต์นี้มีบทบาทต่อการทำงานของรัฐบาล กล่าวคือ กิจการใดที่สมาคมคอมมิวนิสต์เห็นชอบ รัฐบาลต้องปฏิบัติตามเกือบทุกเรื่อง

จะเห็นได้ว่า ลักษณะความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองของแต่ละประเทศตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้มีลักษณะในทำนองเดียวกันว่า ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจสูงสุดเหนือสถาบันการเมืองอื่นใด แต่รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับนี้มีการกำหนดโครงสร้างและสถาบันการเมืองต่างกันและเรียกชื่อสถาบันการเมืองต่างกันไป

⁶⁶วิวัฒน์ วิมลเศรษฐ, "รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 (ศึกษาในด้านการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล)" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 12.

ส่วนแนวความคิดในการแบ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็นสามสมัยนั้น เป็นไปในทำนองเดียวกับนโยบายการปกครองโดยยึดหลักโครงการสร้างชาติของ ดร. ชุนยัตเซน ในยุคที่ได้สถาปนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตั้งรัฐบาลแบบสาธารณรัฐขึ้นมาแทนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ และเพื่อให้ประเทศจีนมีเอกภาพที่เข้มแข็งและเจริญรุ่งเรือง แต่การที่จะพัฒนาประเทศจีนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ดร. ชุนยัตเซน เห็นว่า จะต้องสอนให้ประชาชนรู้จักใช้อำนาจอธิปไตยเสียก่อน⁸⁷ แต่เนื่องจากประชาชนยังไม่ได้รับการศึกษาอบรมทางการเมืองอย่างเพียงพอ การที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองในทันทีทันใดอาจจะเกิดผลร้ายต่อประเทศได้ ดร. ชุนยัตเซน จึงวางนโยบายการปกครองโดยยึดหลักโครงการสร้างชาติ⁸⁸ เพื่อพัฒนาประเทศจีนไปสู่การปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยแบ่งโครงการสร้างชาติเป็น 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 ระยะปกครองโดยทหาร : ระยะที่ 1 ทหารจะมีอำนาจเด็ดขาดในการปกครอง โดยมีหน้าที่ปราบปรามกลุ่มต่าง ๆ ที่มีบทบาทในทางการเมืองในขณะนั้น เพื่อรวมประเทศจีนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ระยะที่ 2 ระยะฝึกหัดการปกครอง : ระยะที่ 2 เป็นเวลาที่จะต้องมีการให้การศึกษาอบรมแก่ประชาชนให้เข้าใจในทางการเมือง เข้าใจในอำนาจอธิปไตย และรู้จักสิทธิและหน้าที่ของตน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการเลือกตั้ง ถอดถอน การเสนอร่างกฎหมาย และการลงประชามติ สำหรับการสิ้นสุดของระยะที่ 2 นี้ได้เป็นที่ตกลงกันในที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการบริหารกลางแห่งคณะชาติเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 1929 ว่ามีกำหนดเวลา 6 ปี และให้สิ้นสุดลงใน ค.ศ. 1935⁸⁹ โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีพรรคคณะชาติ (Nationalist Party) เป็นผู้สอนให้ประชาชนรู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนและเป็นผู้ใช้อำนาจนี้แทนเพื่อประโยชน์ของประชาชนด้วย⁹⁰

ระยะที่ 3 ระยะปกครองโดยรัฐธรรมนูญ : ระยะที่ 3 เป็นระยะที่ประเทศจีนมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดโดยสมบูรณ์แล้ว อย่างไรก็ตามแม้พรรคคณะชาติจะหมดหน้าที่ไปและกลายเป็นคณะพรรคการเมืองธรรมดาแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีอิทธิพลต่อรัฐบาลจีนต่อมาอีกช้านาน

⁸⁷ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 117.

⁸⁸ชววิช ทันโตภาส และ ก่อศักดิ์ ชรรณเจริญกิจ, รัฐธรรมนูญจีน (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทยาการพิมพ์, 2528), หน้า 2.

⁸⁹ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย, หน้า 117.

⁹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 118.

ซึ่งเจตนารมณ์ของสมาชิกคณะราษฎรนั้นเพื่อเป็นการปูพื้นฐานการปกครองในรูปแบบใหม่แก่ประชาชน เพราะการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นี้ ไม่ได้เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนทั้งประเทศและประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังไม่มีความคุ้นเคยกับการปกครองระบอบใหม่นี้ เพราะประเทศไทยได้ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระยะเวลาหลายร้อยปี

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีลักษณะคล้ายคลึงกับร่างรัฐธรรมนูญของพระยาศรีวิสารวาจาและนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ ในหมวดเรื่องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้กำหนดในหมวดเรื่องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมของประชาชน และสมาชิกประเภทที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์

จะเห็นได้ว่าการกำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เป็นไปเพื่อผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้ที่คณะราษฎรก่อนจนกว่าจะสามารถวางรูปแบบการปกครองให้เป็นไปตามที่คณะราษฎรต้องการได้ โดยเฉพาะในเรื่องการแบ่งระยะเวลาการปกครองออกเป็น 3 สมัย ซึ่งในสมัยที่ 1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกได้มาจากการแต่งตั้งโดยคณะราษฎร ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่จึงเป็นพรรคพวกของคณะราษฎร อีกทั้งคณะกรรมการราษฎรชุดแรกทั้ง 14 คน ก็คือคณะราษฎรเช่นเดียวกัน ดังนั้น โดยข้อเท็จจริงแล้วจะพบว่า ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการราษฎรนั้นก็คือสถาบันเดียวกันในทางปฏิบัติ⁹¹ เมื่อเป็นเช่นนี้ การบริหารประเทศของคณะกรรมการราษฎรย่อมได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรเสมอ และอาจกล่าวได้ว่าตลอดระยะเวลาที่ใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 คณะราษฎรได้กระจายตัวกันอยู่ในสถาบันการเมืองต่าง ๆ

ส่วนในสมัยที่ 2 รัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นไว้ว่า “ภายในเวลา 6 เดือนหรือจนกว่าการจัดการประเทศเป็นปกติเรียบร้อย” ซึ่งการกำหนดเวลาเริ่มต้นเป็นระยะเวลาหลายเดือนนี้ เป็นไปเพื่อให้คณะราษฎรมั่นใจว่าจะสามารถรักษาอำนาจในช่วงระยะเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ได้ เพื่อเป็นการสงวนอำนาจให้ตนได้เข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ในสมัยที่ 2 ได้อีก⁹² อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ในสมัยที่ 2 ซึ่งต้องได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรนั้น เป็นผู้ได้รับ

⁹¹ ชวลิต ทรงกิตติ, “การต่อสู้ทางการเมืองของ ดร. ปรีดี พนมยงค์ (พ.ศ. 2475-2490)” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 99.

⁹² Lve, Daniel S. Constitutions in Thailand, (Ithaca : S.E. Asia Program Far Eastern studies Cornell University, 1955), page 3.

ความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 1 ก่อน ว่าเป็นผู้ที่ไม่ควรสงสัยว่าจะนำมาซึ่งความไม่สงบเรียบร้อยด้วย ซึ่งเป็นการปูพื้นฐานการปกครองของคณะราษฎรว่าบุคคลที่จะมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคราวต่อไปต้องได้รับความเห็นชอบของคณะราษฎรด้วย และในสมัยที่ 3 ยังได้กำหนดให้ผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยที่ 3 ต้องสอบไล่วิชาการเมืองได้ตามหลักสูตรซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะได้ตั้งขึ้นไว้ ซึ่งการวัดความรู้ทางการเมืองเช่นนี้เป็นวิธีการกีดกันบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองเห็นว่าไม่ใช่พรรคพวกตน ซึ่งการกำหนดให้การมีสิทธิในการเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งโดยนำเอาเงื่อนไขประเภทนี้มาใช้ในครั้งนั้น เป็นวิธีการเดียวกับที่ชาวผิวขาวในมลรัฐบางแห่งของสหรัฐอเมริกาในอดีตนำมาใช้สอบความรู้คนผิวดำก่อนที่จะใช้สิทธิเลือกตั้ง⁹³ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวยังมีได้นำมาบังคับใช้เนื่องจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เสียก่อน

สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการราษฎรและความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการราษฎรในระหว่างที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจน เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ใช้บังคับเพียง 5 เดือนเศษ อย่างไรก็ตาม สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ประกาศใช้กฎหมายทั้งสิ้นจำนวน 37 ฉบับ โดยเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในทางเศรษฐกิจถึง 15 ฉบับ และผลงานที่สำคัญที่สุดของสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกนี้คือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ส่วนบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการราษฎรนั้น ไม่ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจนิติบัญญัติควบคุมคณะกรรมการราษฎรอย่างเต็มที่ หรือใช้อำนาจในมาตรา 9 ถอดถอนกรรมการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดเลย⁹⁴

⁹³ ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, "การเคลื่อนไหวทางความคิดประชาธิปไตยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475," ใน การเมืองการปกครองไทยสมัยใหม่ : รวมรายงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 281.

⁹⁴ ประชัน รัชพงษ์, "การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ. 2481-2500)" วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 55.