



จุดเริ่มต้นประชาธิปไตย



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



เรื่อง

จุดเริ่มต้นประชาธิปไตยไทย

ปีที่พิมพ์

กันยายน ๒๕๕๐

จำนวนหน้า

๓๒ หน้า

พิมพ์ครั้งที่ ๔

จำนวนพิมพ์ ๑๐,๐๐๐ เล่ม

จัดทำโดย

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

อาคารธนาคารทหารไทย ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท

เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๕ ๐๐๖๓

พิมพ์ข้อมูล

นางสาวลักษณ สอนเศรษฐ์

ศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

อาคารธนาคารทหารไทย ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท

เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๖๔๔ ๕๓๐๙

## คำนำ

จุลสารฉบับนี้ จัดทำขึ้นตามโครงการส่งเสริมและเผยแพร่ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยมุ่งเน้นเผยแพร่ความรู้ทางด้านการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ นักเรียน นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ด้วยความเต็มใจ รวมทั้งมีทัศนคติที่ดีต่อการปกครองในระบอบนี้ อันจะเป็น การช่วยส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศอีกทางหนึ่ง และโดยที่จุลสาร ฉบับนี้จัดทำขึ้นเป็นฉบับแรก จึงได้นำเรื่องจุดเริ่มต้นของการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยของไทยมาเรียบเรียงให้ง่ายต่อการอ่านและการเข้าใจ เนื้อหาจะ แสดงถึงรูปแบบแนวความคิดของการนำการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ใน ประเทศไทย โดยเริ่มตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหวังเป็นอย่างยิ่งว่า จุลสาร ฉบับนี้จะเกิดประโยชน์แก่ผู้อ่านและผู้ที่สนใจทุกท่านตามสมควร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กันยายน ๒๕๕๐

## สารบัญ

|                                                |    |
|------------------------------------------------|----|
| จุดเริ่มต้นประชาธิปไตย                         | ๓  |
| ความเป็นมาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย | ๘  |
| รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว   | ๙  |
| รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว    | ๑๓ |
| รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว       | ๑๗ |
| – การเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญ              | ๒๔ |
| – การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕            | ๒๗ |



## จุดเริ่มต้นประชาธิปไตยไทย

โดยธรรมชาติของมนุษย์นั้นจะต้องอยู่ร่วมกันเพื่อความสมบูรณ์แห่งชีวิต ดังที่นักปราชญ์ในสมัยโบราณหลายท่านได้กล่าวในทำนองเดียวกันไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์สังคม” การอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นสังคมนั้นมีหลายระดับ ตั้งแต่สังคมเล็ก ๆ จนกระทั่งเป็นสังคมใหญ่คือรัฐหรือประเทศ ซึ่งการอยู่ร่วมกันนี้จะต้องมีการจัดระเบียบสังคมให้เกิดความสงบสุข ยุติธรรมรวมทั้งเพื่อให้เกิดการพัฒนาก้าวหน้าของสังคมอีกด้วย โดยจะต้องมีอำนาจสูงสุดในการควบคุมหรือปกครองในสังคม ซึ่งเรียกว่าอำนาจอธิปไตย ในสมัยโบราณมนุษย์มีความเชื่อในลัทธิเทวสิทธิ์หรือเทพาธิปไตย ดังนั้น ประเทศส่วนมากมีการปกครองระบอบราชาธิปไตย ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองและบริหารประเทศแต่เพียงผู้เดียว แต่ต่อมาลัทธิเทวสิทธิ์เสื่อมลงและก็ได้เกิดความเชื่อในเรื่องที่คนในประเทศทุกคนมีสิทธิในการร่วมกันปกครองและบริหารประเทศ จึงเกิดระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้น โดยที่ประชาชนทุกคนในประเทศเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และมีรัฐสภาเป็นองค์กรที่ประชาชนได้เลือกผู้แทนเข้าไปร่วมกันทำหน้าที่ปกครองและบริหารแทน



## ความเป็นมาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย

แต่เดิมตั้งแต่โบราณกาล ประเทศไทยเราได้มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยพระมหากษัตริย์มีอำนาจในการปกครองบริหารราชการแผ่นดินอย่างสมบูรณ์เด็ดขาดทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ ซึ่งเราจะกล่าวได้ว่าพระมหากษัตริย์ไทยเปรียบเสมือนเจ้าชีวิตของคนไทยทุกคน จนกระทั่งประเทศไทยเรามีกรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานี ประเทศไทยก็ได้ติดต่อกับประเทศทางตะวันตกในหลาย ๆ ด้าน โดยที่มิคนไทยได้ไปศึกษาจากประเทศเหล่านั้นและได้รับวัฒนธรรมมาอย่างมากมายทั้งในด้านการดำเนินชีวิตประจำวัน และในด้านการปกครองการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้เกิดมีความคิดในการปกครองบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตย และความคิดเรื่องนี้เป็นปรากฏเด่นชัดในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ดังนั้นในเรื่องความเป็นมาของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย จึงขอกล่าวเริ่มตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นไป



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕

## รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปูพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไปที่ละน้อย ดังนั้นในตอนต้นรัชกาล เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๑๗ พระองค์จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งคณะที่ปรึกษาขึ้น ๒ คณะ คือ คณะที่ปรึกษาราชการในพระองค์ (Privy Council) และคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) โดยทรงมีพระราชดำริที่จะให้ คณะที่ปรึกษาทั้งสองคณะนี้เป็นสถาบันทางการเมืองทำหน้าที่ที่สำคัญ ๒ ประการ คือ การยอมให้มีอำนาจที่จะขัดขวางพระเจ้าแผ่นดินได้ ในเรื่องที่พระเจ้าแผ่นดินทรงพระราชดำริเป็นการไม่ยุติธรรม

อันจะทำให้ราษฎรได้รับความเดือนร้อน ประการที่สองคือ Council of State จะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อบ้านเมือง นอกจากนี้ยังทรงมีพระราชกรณียกิจที่สำคัญต่อบ้านเมืองอันเป็นผลดีต่อการปูพื้นฐานไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยอีกหลายประการ เช่น



ภาพวาดภายในพระที่นั่งอนันตสมาคม  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประกาศเลิกทาส

**การเลิกทาส** ซึ่งเป็นการปลดปล่อยไพร่และทาสทั้งหลายให้ก้าวสู่ความเป็นไท จึงเป็นเสมือนแนวทางในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งไม่เคยมีมาก่อนในเมืองไทย

**การขยายโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชน** ในเรื่องของการศึกษานั้นได้มีการขยายการศึกษาด้วยการจัดตั้งโรงเรียนต่าง ๆ ขึ้นมากมาย และกว้างขวางทั้งในเมืองหลวงและตามหัวเมืองโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งเท่ากับเป็นการปูพื้นฐานทางการศึกษาให้กับประชาชนเพื่อให้พร้อมที่จะเข้าใจในเรื่อง



การปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้พระองค์ท่านยังได้ทรงสนับสนุนให้เด็กไทยได้มีโอกาสออกไปศึกษาต่อในประเทศต่าง ๆ ทางตะวันตก โดยได้ทรงส่งพระราชโอรสเกือบทุกพระองค์ออกไปศึกษาในยุโรปรวมทั้งยังทรงสนับสนุนให้บุตรหลานข้าราชการตลอดจนสามัญชนทั่วไปได้เล่าเรียนในต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นการพัฒนาคนสำหรับใช้เป็นกำลังในวงราชการเพื่อการพัฒนาประเทศ

**แผนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. ๒๔๓๕** เป็นการพัฒนาโครงสร้างของรัฐบาลและองค์การบริหารของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยยกเลิกการบริหารราชการแผ่นดินแบบจตุสดมภ์ที่มีมาตั้งแต่รัชสมัยพระบรมไตรโลกนาถมาเป็นแบบกระทรวง ทบวง กรม อย่างในปัจจุบัน การปฏิรูปการปกครองครั้งนี้เน้นเป็นการสร้างสรรค์สถาบันการเมืองที่มีเอกภาพและมั่นคง เพื่อให้สามารถเป็นกลไกในการเชื่อมโยงผลประโยชน์ และความต้องการของสังคมกับอำนาจทางการเมืองได้อย่างฉับไว และสิ่งที่น่าสนใจในการปฏิรูปการปกครองครั้งนี้ ก็คือ การนำเอาวิธีการของระบอบประชาธิปไตยมาใช้ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติของอำเภอและหมู่บ้าน โดยริเริ่มให้ประชาชนได้เลือกตั้งคนในหมู่บ้านของตนมาเป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกตั้งกันเองมาเป็นกำนัน นอกจากนี้ยังมีสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งในครั้งนั้นคือการให้สิทธิแก่สตรีในการเลือกตั้ง ซึ่งนับได้ว่าเป็นก้าวหนึ่งในการเริ่มของระบอบประชาธิปไตย

ต่อมาในตอนปลายรัชกาลของพระองค์ภายหลังการเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่สอง พ.ศ. ๒๔๕๐ ทรงตระหนักพระราชหฤทัยว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยกำลังแผ่ขยายคลุมไปทั่วโลก พระองค์จึงทรงคิดว่าน่าจะเหมาะกว่า



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
ทรงมีพระราชดำริที่จะวางรากฐาน  
การปกครองระบอบประชาธิปไตย

ถ้าพระราชโอรสจะทรงเป็นผู้พระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ปวงชนชาวไทย  
ดังจะเห็นได้จากพระราชดำริของพระองค์ก่อนจะเสด็จสวรรคตไม่นานว่า

“ฉันจะให้ลูกศิษย์รื้อมอบของขวัญให้แก่พลเมืองในทันทีที่ขึ้นสู่  
ราชบัลลังก์ในขณะสืบตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือ ฉันจะให้เขาให้ปาลิเมนต์และ  
คอนสตีติวชัน”

เมื่อผลัดแผ่นดินย่างเข้าสู่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า  
เจ้าอยู่หัวแนวความคิดความพยายามที่จะวางรากฐานการปกครองระบอบ  
ประชาธิปไตยยังคงดำเนินต่อไป ซึ่งพระองค์ทรงมีพระราชดำรัสเมื่อครั้งทรง  
ขึ้นครองราชสมบัติใหม่ ๆ ว่า มีภารกิจสำคัญที่ทรงได้รับมอบมาจากสมเด็จพระ  
บรมชนกนาถ คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประการหนึ่งคือ  
การมี “คอนสตีติวชัน” (Constitution) และ “ปาลิเมนต์” (Parliament) และ  
พระองค์ได้ทรงวางสู่ทางรัฐประศาสน์นโยบายไว้แล้ว เมื่อพลเมืองมีความรู้พร้อม  
เมื่อใดก็จะทรงรับปฏิบัติตามกระแสรับสั่งของสมเด็จพระบรมชนกนาถทันที  
และได้ทรงฝากเรื่อง “ปาลิเมนต์” นี้ ไว้ให้คณะเสนาบดีพิจารณาต่อไป  
ตามความเหมาะสมแก่กาลเวลา



พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖

## รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว คนไทยได้รับการศึกษาจากประเทศทางตะวันตกจำนวนมากขึ้น เนื่องจากการสนับสนุนของพระราชบิดา ซึ่งได้เห็นความเจริญของบ้านเมืองเหล่านั้นพวกเขาเหล่านั้นจึงอยากจะให้ประเทศไทยมีความเจริญทัดเทียมประเทศทางตะวันตกบ้าง ประกอบกับได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้นในหลายประเทศ เช่น ประเทศจีนมีการโค่นล้มราชวงศ์แมนจูใน พ.ศ. ๒๔๕๔ และการปฏิวัติใหญ่ในประเทศรัสเซีย พ.ศ. ๒๔๖๐ จึงได้มีบุคคลบางกลุ่มมีความคิดว่าถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยควรมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักใน

การปกครอง ดังนั้นในต้นรัชกาลหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสวยราชย์เพียงปีเศษ ได้มีบุคคลคณะหนึ่งซึ่งนำโดยร้อยเอกขุนทวยหาญพิทักษ์ ได้วางแผนเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงถูกจับเสียก่อนเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๕๔ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าบุคคลเหล่านั้นมีเจตนาดีต่อบ้านเมือง จึงได้ทรงพระมหากรุณาธิคุณให้ลดโทษจากหนักเป็นเบา

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงได้รับการศึกษาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งถือว่าเป็นประเทศแม่บทแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา และพระองค์มีพระราชนิยมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว แต่เมื่อได้ทรงพิจารณาสภาพการณ์ทั่วไปของประเทศแล้ว ทรงเห็นว่า ในขณะนั้นประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังมีการศึกษาต่ำ ซึ่งยังไม่เข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงทรงเห็นว่าควรปลูกฝังให้ประชาชนได้รับการศึกษา และทดลองนำระบอบประชาธิปไตยมาฝึกหัดไว้กับประชาชนก่อนที่จะนำมาใช้จริงใน พ.ศ. ๒๔๖๑ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าให้สร้างเมืองสมมุติขึ้นมาในบริเวณพระราชวังดุสิต เพื่อเป็นการฝึกหัดแก่บุคคลชั้นสูงและข้าราชการบริพารในสมัยนั้น เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเรียกว่า “ดุสิตธานี” ดุสิตธานีเป็นเมืองจำลอง มีบ้านเรือน วัดวาอาราม สถานที่ทำการรัฐบาลสภา เป็นต้น การจัดการปกครองของดุสิตธานีเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทในการปกครอง เรียกว่าธรรมนูญลักษณะปกครอง

คณะนครภิบาล ประชาชนในเมืองดุสิตธานีดำเนินชีวิตตามระบอบประชาธิปไตย มีพรรคการเมือง ๒ พรรค คือพรรคโบว์น้ำเงินและพรรคโบว์แดง สมาชิกของพรรคที่ได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรเพื่อไปทำหน้าที่บริหารเมืองในสภาเรียกว่า “เซชชูบุรุช” และพรรคที่มีเซชชูบุรุชมากจะมีสิทธิในการจัดตั้งรัฐบาลบริหารดุสิตธานี ในการประชุมสภามีการอภิปรายโต้แย้งกันในการบริหารงานของดุสิตธานี นอกจากนั้นยังมีหนังสือพิมพ์เผยแพร่ข่าวสารในดุสิตธานีด้วย ซึ่งเป็นการสร้างบรรยากาศแบบประชาธิปไตยเพื่อให้ผู้ฝึกหัดได้เข้าใจในการปกครอง และการดำเนินชีวิตระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะได้แสดงบทบาทเป็นตัวอย่างแก่ประชาชนทั่วไปได้

การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงจัดตั้งเมืองสมมุติดุสิตธานีขึ้นนี้ แสดงให้เห็นถึงพระราชปณิธานที่จะปลูกฝังลัทธิการปกครองแบบประชาธิปไตยให้แก่ปวงชนชาวไทย โดยปลูกฝังแก่ข้าราชการและบุคคลชั้นสูงในสังคมก่อนแต่การณั้ได้เป็นไปตามพระราชประสงค์นั้น เนื่องด้วยผู้ฝึกหัดไม่เข้าใจเจตนารมณ์ของลัทธิการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีการอภิปรายโจมตีกันในเรื่องส่วนตัว ประกอบกับการดำเนินชีวิตของเมืองดุสิตธานีนี้จะเริ่มในตอนหัวค่ำของแต่ละวัน เมื่อประชากรของดุสิตธานีเสร็จธุระกิจประจำวันในชีวิตจริงของแต่ละคนแล้ว ความเหน็ดเหนื่อยจากภารกิจประจำวันจึงเป็นอุปสรรคในการดำเนินชีวิตในดุสิตธานีในระยะหัวค่ำ เมื่อการพัฒนาการปกครองแบบประชาธิปไตยในเมืองจำลองดุสิตธานี ไม่ประสบความสำเร็จตามพระราชปณิธาน พระองค์ก็ทรงท้อแท้พระทัยในที่สุดดุสิตธานีก็ค่อย ๆ สูญสลายไป



นาคศาสนาในดุสิตธานีซึ่งเป็นที่สำหรับให้ประชาชนมาพบกันเพื่อประชุมเลือกตั้งเชษฐบุรุษ  
และดำเนินการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

จากการทดลองเมืองประชาธิปไตยจำลองดุสิตธานี ทรงเห็นว่า  
การปกครองระบอบประชาธิปไตย ยังไม่เหมาะสมกับประเทศไทยสมัยนั้น พระบาท  
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ จึงทรงหันไปวางรากฐานของประชาธิปไตยในด้านอื่น ๆ  
เช่น การตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา ซึ่งกฎหมายนี้เป็นการบังคับให้เด็ก  
ทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ ๗ ปีบริบูรณ์ เข้าเรียนหนังสือในโรงเรียนจนอายุ ๑๔ ปี  
หรือจนจบหลักสูตรประถมศึกษาโดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนเป็นต้น



พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗  
และสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินี

## รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นับว่าเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อทางการเมืองที่สำคัญ คือ ประชาชนมีแนวความคิดทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นไปอย่างกว้างขวางและเริ่มรุนแรงยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าในรัชกาลก่อนแนวความคิดทางการเมืองเช่นนี้จะได้เกิดขึ้นมาแล้วก็ตามแต่ก็เป็นไปในวงจำกัดเฉพาะในหมู่เจ้านายและขุนนางชั้นสูงเท่านั้น แต่เมื่อมาถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ความคิดเห็นในเรื่องของประชาธิปไตยได้แพร่หลายไปสู่ประชาชนในเมืองหลวงอย่างกว้างขวาง สาเหตุเนื่องมาจากกระแสอารยธรรมตะวันตกที่ได้หลั่งไหลสู่ประเทศไทยมากขึ้นในทุก ๆ

ด้านไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และอีกประการหนึ่งเป็นผลของ “นโยบายพัฒนาคน” เพื่อเข้ารับราชการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ทรงส่งเด็กไทยออกไปศึกษายังต่างแดนโดยเฉพาะประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในยุโรป ด้วยเหตุนี้เองบรรดาเด็กไทยเหล่านั้นจึงได้ซึมซาบรับเอาแนวความคิดทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของตะวันตกกลับสู่บ้านเกิดเมืองนอนด้วยอย่างไม่รู้ตัว

ครั้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เด็กไทยเหล่านั้นได้สำเร็จการศึกษากลับมายังประเทศไทยและแยกย้ายกันไปรับราชการตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตามสาขาวิชาที่ได้เล่าเรียนมา แต่สิ่งหนึ่งที่เด็กไทยเหล่านั้นหลายคนได้จดจำฝังแน่นอยู่ในหัวใจก็คือ แนวความคิดที่จะจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศให้เจริญรุ่งเรืองเยี่ยงประเทศประชาธิปไตยตะวันตกทั้งหลายที่ตนไปพบเห็นมา ดังนั้นกระแสเสียงเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ มีรัฐสภาเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชน เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศด้วยนั้น จึงได้เริ่มดังขึ้นเรื่อย ๆ ในหมู่ข้าราชการและผู้ที่มีการศึกษาดีตลอดจนประชาชนทั่วไป

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์สำเร็จการศึกษามาจากประเทศอังกฤษซึ่งเป็นแม่แบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ทำให้พระองค์ทรงเข้าพระทัยถึงแนวคิดและวิถีทางทางการเมืองในแนวประชาธิปไตยเป็นอย่างดีอีกทั้งยังทรงเชื่อมั่นว่า การปกครองในแนวทางนี้จะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศไทยได้ และในเวลาต่อไปภายหน้าประเทศไทยก็ต้องรับเอาการปกครองแบบนี้มาใช้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้



ขณะเดียวกันก็ทรงตระหนักถึงข้อเท็จจริงของประเทศในขณะนั้นว่าการที่จะนำเอาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาใช้อย่างทันทีทันใด โดยที่ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองแบบใหม่ดีพอนั้นก็จะเป็นผลร้ายมากกว่าผลดี ดังนั้นจึงทรงมีพระราชประสงค์ให้มีการดำเนินการเป็นขั้น ๆ ไป เพื่อปูพื้นฐานเตรียมการที่จะนำเอาการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้ โดยในด้านการปลูกฝังให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนนั้น ทรงสนับสนุนและปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น (Local Government) เช่น สุขาภิบาล ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวางรากฐานเอาไว้ให้แผ่ขยายออกไปกว้างขวางยิ่งขึ้นเสียก่อน และในขณะเดียวกันการบริหารบ้านเมืองระดับสูงก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองที่มีอยู่ในสภาพที่พร้อมจะรับการเปลี่ยนแปลงในโอกาสต่อไป ซึ่งสถาบันทางการเมืองที่มีอยู่และได้ตั้งขึ้นใหม่ในรัชกาลนี้ที่สำคัญนั้นก็คือ อภิรัฐมนตรีสภา เสนาบดีสภา และสภากรรมการองคมนตรี

**อภิรัฐมนตรีสภา** เป็นสถาบันทางการเมืองที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งขึ้นมาใหม่ภายหลังที่เสด็จขึ้นครองราชสมบัติได้เพียง ๒ วัน เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นองค์กรที่กำหนดนโยบายของรัฐ และถวายคำปรึกษาแด่องค์พระประมุข

หากพิจารณาดูการบริหารประเทศในขณะนั้นจะเห็นได้ว่า อำนาจการบริหารนั้นตกอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์โดยมีเสนาบดีแต่ละกระทรวงเป็นผู้รับสนองนโยบายในด้านการบริหารมาปฏิบัติ ทำให้คณะเสนาบดีไม่มีความรับผิดชอบร่วมกันเพราะต่างก็มุ่งแต่งานและผลประโยชน์ของกระทรวงที่ตนดูแลอยู่เท่านั้น ยังผลให้การบริหารประเทศไม่เป็นไปในทางเดียวกัน ดังนั้น

การตั้งอภิรัฐมนตรีสภาจึงช่วยในการกำหนดนโยบายและประสานแผนงาน ขณะเดียวกันการถวายคำปรึกษาแด่พระมหากษัตริย์ก็เป็นหลักประกันมิให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจแบบอัตตาธิปไตย

สำหรับขอบเขตหน้าที่และลักษณะการดำเนินการของอภิรัฐมนตรีสภานั้น อภิรัฐมนตรี จำนวน ๓-๖ คน มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินทั้งปวง แต่ไม่มีหน้าที่บังคับบัญชาสั่งราชการต่าง ๆ ในการประชุมแต่ละครั้งนั้นจะต้องมีอภิรัฐมนตรีมาประชุมอย่างน้อย ๓ คน จึงครบองค์ประชุม และพระมหากษัตริย์จะเสด็จเป็นองค์ประธานของที่ประชุมซึ่งตามปกตินั้นจะประชุมกันทุกสัปดาห์เพื่อพิจารณานโยบายที่เสนาบติกระทรวงต่าง ๆ ได้เสนอขึ้นมา แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ผลการพิจารณาจะมีผลทางการบริหารได้ก็โดยผ่านพระบรมราชวินิจฉัยเท่านั้น

**เสนาบติสภา** พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดตั้งเสนาบติสภาขึ้นนอกจากอภิรัฐมนตรี โดยที่อภิรัฐมนตรีทำหน้าที่สภาที่ปรึกษาและกำหนดนโยบาย ส่วนเสนาบติสภาเป็นสภาของผู้บริหารราชการระดับสูงที่รับนโยบายไปปฏิบัติการฟื้นฟูบทบาทเสนาบติสภานั้นได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีระเบียบวาระการประชุมมีการลงมติและการรายงานการประชุมทุกครั้งในลักษณะคล้ายคลึงกับการประชุมคณะรัฐมนตรีในปัจจุบันนี้ โดยมีการประชุมทุกสัปดาห์ซึ่งตามปกติมักจะเป็นวันจันทร์ ในการฟื้นฟูบทบาทครั้งนี้ได้ส่งเสริมให้บรรดาเสนาบติได้ร่วมมือร่วมใจกันทำงานมากขึ้น ซึ่งแต่เดิมนั้นการประชุมเสนาบติสภามักเป็นไปตามพระบรมราชโองการโดยไม่มีระเบียบวาระการประชุมและกำหนดวันประชุมที่แน่นอน จึงทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของบรรดาเสนาบติตามกระทรวงต่าง ๆ ไม่สามารถประสานงานกันได้อย่างที่กล่าวมาแล้ว

สภากรรมการองคมนตรี หลังจากที่ได้ทรงตั้งอภิรัฐมนตรีและ  
ฟื้นฟูบทบาทของเสนาบดีสภาแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ก็ได้ทรงปรับปรุง  
“สภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์” ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
ทรงตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๗ และเมื่อมาถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ  
สภาที่ปรึกษาราชการฯ นั้นมีสมาชิกถึง ๒๒๗ คน ในครั้งนั้นได้ทรงโปรดเกล้าฯ  
ให้เปลี่ยนสภาที่ปรึกษาราชการฯ มาเป็นสภากรรมการองคมนตรีโดยตรา  
พระราชบัญญัติ “องคมนตรี พ.ศ. ๒๔๗๐” ขึ้นและทรงคัดเลือกองคมนตรี  
ที่มีคุณวุฒิความสามารถด้านต่าง ๆ จำนวน ๔๐ คน เข้ามาทำหน้าที่เป็น  
สภากรรมการชุดเล็กเรียกว่า “สภากรรมการองคมนตรี”

สภากรรมการองคมนตรีนี้เป็นสถาบันทางการเมือง ซึ่งพระบาท  
สมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ที่จะให้เป็นที่พักผ่อนและเตรียมการ  
สำหรับการมีรัฐสภาต่อไปในภายภาคหน้า ดังจะเห็นได้จากพระราชดำรัสในการ  
เปิดประชุมกรรมการองคมนตรีครั้งแรก เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๐  
ดังที่พระองค์ท่านได้ทรงมีพระบรมราโชบายอย่างชัดเจนตามข้อเสนอบางตอนว่า

“.....ขอให้ท่านเข้าใจว่า สภากรรมการองคมนตรีที่เราได้ตั้งขึ้น...ต้อง  
เป็นไปตามสภาพที่เหมาะสมแก่ประเทศของเรา...เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและ  
ปลูกฝังการศึกษาในวิธีการปรึกษา โต้เถียงให้สำเร็จเป็นมติดำเนินการแบบที่ประชุม  
ใหญ่...ถ้าหากถึงเวลาอันควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองประเทศต่อไปก็จะ  
ทำได้โดยสะดวก.....”

ตามพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. ๒๔๗๐ ได้ระบุเอาไว้ว่า  
ให้กรรมการองคมนตรีเลือกกันเองเป็นสภานายก ๑ คน ซึ่ง “สภานายก”  
นี้จะทำหน้าที่เป็นประธานสภาองคมนตรี และมีอุปนายก ๑ คน ทำหน้าที่เป็น

รองประธานสภากรรมการองคมนตรีเช่นเดียวกันกับประธานฯ และรองประธานสภาผู้แทนราษฎรในสมัยปัจจุบันนี้ ส่วนผู้ช่วยเลขาธิการสภาองคมนตรี และรองประธานฯ นั้น โปรดเกล้าฯ ให้ข้าราชการในกรมราชเลขาธิการ เป็นเลขาธิการองคมนตรี ซึ่งเทียบเท่าเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในสมัยปัจจุบัน ในการประชุมกรรมการองคมนตรีทุกครั้งจะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า ๑๕ คน จึงจะถือว่าครบองค์ประชุม โดยปกติจะประชุมกันทุกวันพุธของสัปดาห์ประชุมซึ่งมี ๒ สมัย คือ สมัยแรกตั้งแต่ต้นเดือนมิถุนายนถึงปลายเดือนกันยายน และสมัยที่สองตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงปลายเดือนกุมภาพันธ์ แต่ในกรณีที่มิราชการด่วนสภานายกก็สามารถเรียกประชุมได้แม้ว่าจะไม่อยู่ในสมัยประชุมระเบียบวิธีการที่ใช้ในการดำเนินการประชุมตลอดจนการลงมติก็มีหลักการคล้ายกับการประชุมรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยทุกประการ

อนึ่ง เพื่อเป็นป้องกันความหวาดกลัวในการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินการบริหารประเทศของพระเจ้าแผ่นดิน พระราชบัญญัติองคมนตรีจึงมีบทบัญญัติให้มีเอกสิทธิ์คุ้มครองกรรมการองคมนตรีทุกคนเหมือนกันกับที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบอบประชาธิปไตยได้รับ และเอกสิทธิ์นี้ก็ได้ครอบคลุมไปถึงบุคคลภายนอกที่สภากรรมการองคมนตรีได้เชิญมาชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นในกรณีต่าง ๆ ด้วย ซึ่งเรื่องเหล่านี้คือวิถีทางแห่งความพยายามที่จะนำเอาวิธีการประชาธิปไตยเข้ามาใช้ในสภากรรมการองคมนตรี

นอกจากนี้ ยังมีการตั้งอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องที่สภากรรมการองคมนตรีจะประชุมปรึกษากันเหมือนกับหลักการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนี้ โดยอนุกรรมการที่สภากรรมการองคมนตรีตั้งขึ้นเป็น Ad hoc Committe นี้ จะทำหน้าที่รวบรวมพิจารณาความเห็นในเรื่องต่าง ๆ

ที่ได้รับมอบหมายมาเพื่อนำไปเสนอต่อที่ประชุมใหญ่อีกทีหนึ่ง อนุกรรมการนี้มีอำนาจที่จะเชิญเจ้ากระทรวงหรือบุคคลภายนอกมาชี้แจงข้อเท็จจริงและให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ได้ โดยมีเอกสิทธิ์คุ้มครองเช่นเดียวกันกับกรรมการองคมนตรี

การประชุมสภาองคมนตรีนั้นได้ถือเอารูปแบบของการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแห่งประเทศอังกฤษมาเป็นต้นแบบทุกประการ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติองคมนตรีก็เป็นเพียงแค่การเตรียมการขั้นแรกสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นหาได้เป็นตัวรัฐธรรมนูญที่แท้จริงแต่อย่างใด ถึงกระนั้นองคมนตรีแต่ละคนก็สามารถออกความคิดเห็นและทำหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระเสรี ดังนั้นเมื่อมีการประชุมสภากรรมการองคมนตรีไปได้ระยะหนึ่งก็เกิดมี “ฝ่ายค้าน” ขึ้นมาเองโดยธรรมชาติ ซึ่ง “ฝ่ายค้าน” นี้ก็มีบุคคลสำคัญ ๆ หลายท่านรวมอยู่ด้วยและผู้ที่สืบบทบาทสำคัญในกลุ่มนี้เป็นอย่างมาก อาทิ เช่น พระยามโนปกรณนิติธาดา อดีตนายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศไทย เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ววิวัฒนาการในแนวทางดังกล่าวนี้เป็นที่พอพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างมาก และทรงวางพระองค์ให้เป็นแบบอย่างที่ดีโดยไม่เข้าไปควบคุมการดำเนินการหรือแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ของสภากรรมการองคมนตรี ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภากรรมการองคมนตรีดำเนินไปในวิธิต่างที่สอดคล้องกับการปกครองซึ่งองค์พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญยิ่งขึ้น นอกจากนี้สภากรรมการองคมนตรีมิได้ทำหน้าที่เพียงแค่การออกกฎหมายพระราชบัญญัติต่าง ๆ ตามหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แต่ยังสืบบทบาทในการถกเถียงและวิเคราะห์ปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศอีกด้วย

## การเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญ

ปัญหาหลาย ๆ ด้านที่เกิดขึ้นในขณะนั้นทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักพระราชหฤทัยเป็นอย่างดีว่า ต่อไปนี้ภายหน้าประเทศไทยจะต้องยอมรับเอาการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้อย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ แต่ก็ยังทรงตระหนักถึงสภาพความเป็นจริงของประเทศไทยในขณะนั้นว่า ประชาชนยังไม่มีการศึกษาและมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองอย่างเพียงพอที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นพระองค์จึงทรงแก้ไขปัญหาทางการเมืองขณะนั้นด้วยการสร้างสรรค์สถาบันทางการเมืองที่สอดคล้องกับแนวความคิดประชาธิปไตย ดังเช่นที่ได้มีการตั้งสภากรรมการองคมนตรี เพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการตลอดจนบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถในสาขาอาชีพต่าง ๆ ที่มีใ้พระราชวงศ์และขุนนางระดับสูง ได้เข้ามามีส่วนรู้เห็นและได้ศึกษาวิธีการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น นอกจากนี้ยังทรงมอบหมายให้หลายฝ่ายไปศึกษาถึงรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ในการที่จะจัดตั้งเทศบาล เพื่อให้ราษฎรได้คุ้นเคยกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นอย่างค่อยเป็นค่อยไปเสียก่อน

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตัดสินใจพระราชหฤทัยอย่างแน่วแน่ที่จะทรงเป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ ด้วยการที่จะทรงเป็นผู้พระราชทานรัฐธรรมนูญด้วยพระองค์เอง มากกว่าที่จะให้เกิดการล้มล้างการปกครองด้วยความรุนแรง โดยทรงมีพระราชกรณียกิจที่สำคัญต่อการเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญพอสรุปได้ คือ

ในปี พ.ศ. ๒๔๗๒ ได้ทรงมีพระบรมราชโองการ ให้เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศทำการศึกษาเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองในระบอบ

รัฐสภาที่ฮอลันดานำมาใช้ในการปกครองประเทศชาว ซึ่งเป็นเมืองในอาณานิคม  
ของประเทศฮอลันดา

ประการต่อมาก็คือ เมื่อครั้งที่เสด็จประพาสประเทศสหรัฐอเมริกา  
ในปี พ.ศ. ๒๔๗๔ เพื่อทรงรักษาพระเนตรนั้น พระองค์ท่านได้พระราชทาน  
สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ที่นั่นว่า จะพระราชทานรัฐธรรมนูญเป็นหลัก  
ในการปกครองประเทศแก่ปวงชนชาวไทย

และประการสุดท้ายนั้น ก็ได้แก่การที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดี  
กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเตรียมการ  
พระราชทานแก่ชาวไทย ในวาระที่จะครบรอบ ๑๕๐ ปี ของพระราชวงศ์จักรี  
ในวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๕

สำหรับเค้าโครงของรัฐธรรมนูญที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ร่างขึ้นนี้  
ได้เน้นหลักการเกี่ยวกับ “การเริ่มต้นของการปกครองในระบอบรัฐสภา” โดยกล่าวถึง  
อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนกลไกใน  
การบริหารประเทศนั้นประกอบด้วย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทั้ง  
ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ทรงสามารถแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี  
ผู้ทำหน้าที่บริหารประเทศแทนพระองค์ ส่วนนายกรัฐมนตรีนั้นก็มีอำนาจ  
แต่งตั้งรัฐมนตรีขึ้นมาทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ทางฝ่ายนิติบัญญัติอันได้แก่  
สภานิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือ สมาชิกสภาที่มาจาก  
การแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ และสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่ง  
สภานิติบัญญัตินี้จะทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร โดยสามารถที่จะตั้งกระทู้ถาม  
เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีได้ รวมทั้งยังมีสิทธิที่จะเปิดอภิปราย  
ลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ ของสภา



ในปี พ.ศ. ๒๔๙๔ ขณะที่เสด็จไป  
รักษาพระเนตรและเยือนประเทศ  
สหรัฐอเมริกา ได้พระราชทานสัมภาษณ์  
แก่นักหนังสือพิมพ์ว่าทรงเตรียมการที่จะ  
ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง  
ประเทศโดยเปลี่ยนแปลงการปกครอง  
เป็นประชาธิปไตย

แต่เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของ  
ที่ประชุมอภิรัฐมนตรีสภา ความเห็นของที่ประชุมก็ปรากฏผลออกมาในลักษณะ  
ที่คัดค้านต่อแนวพระราชดำริ ประกอบกับข้อสังเกตของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเอง  
ก็เห็นว่า ยังไม่ถึงเวลาอันสมควรที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองในขณะนั้น เพราะ  
ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเอง ซึ่งสมควรที่จะให้การ  
ศึกษาในด้านนี้ให้ดีเสียก่อน

เมื่อมีกระแสความคิดคัดค้านออกมาเช่นนี้ อีกทั้งพระองค์เอง  
ก็ทรงไม่แน่ว่าระบอบการปกครองในระบบรัฐสภาจะใช้ได้ผลเพียงใด  
ในสภาพที่ประชาชนยังไม่พร้อมเช่นนี้ ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ  
จึงทรงระงับแผนการที่จะ “พระราชทานรัฐธรรมนูญ” เอาไว้ชั่วคราวก่อนจนกว่า  
ประชาชนจะพร้อมด้วยประการทั้งปวง



## การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ “คณะราษฎร” ซึ่งประกอบขึ้นด้วยข้าราชการฝ่ายทหารบก ทหารเรือ และพลเรือน จำนวน ๙๙ คน ได้เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ

บุคคลที่มาร่วมกันเป็นคณะราษฎรนี้ เกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการที่ได้รับการศึกษาอย่างดีจากประเทศตะวันตก มีทัศนะทางการเมืองแบบประชาธิปไตยตะวันตก จึงมีความปรารถนาอันแรงกล้าในการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองแบบกษัตริย์ และนำเอากการปกครองด้วยระบบรัฐธรรมนูญให้ราษฎรมีสิทธิมีเสียงในการปกครองมาใช้แทน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำการปฏิวัติทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมให้มีสภาพดีขึ้นเหมือนเช่นประเทศที่ใช้ระบบการปกครองประชาธิปไตย

เป้าหมายสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎรครั้งนี้จึงอยู่ที่การนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นจากคำกราบบังคมทูลของคณะราษฎรภายหลังการปฏิวัติเสร็จสิ้นแล้วว่า



คณะราษฎรผู้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง  
เป็นระบอบประชาธิปไตย ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕

“.....คณะราษฎรไม่ประสงค์จะแย่งชิงราชสมบัติแต่อย่างใด ความประสงค์อันยิ่งใหญ่ก็เพื่อให้มีรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดิน.....”

แถลงการณ์ของคณะราษฎรที่ประกาศในวันนั้น ได้แสดงถึงอุดมการณ์ของคณะราษฎรให้ปรากฏว่า ต้องการให้ราษฎรมีสิทธิในการปกครองประเทศทั้งภายใน ภายนอก และมีความปรารถนาให้พลเมืองมีสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและภราดรภาพเท่าเทียมกันตามกฎหมาย จะส่งเสริมการศึกษาของประชาชน จะประกันความอดอยากยากแค้นของราษฎรโดยจะจัดขบวนการทางเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพและมั่นคงถาวร จะหางานให้ราษฎรทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้อย่างเด่นชัดจากหลักการใหญ่ที่คณะราษฎรได้วางเอาไว้ ซึ่งก็ได้แก่หลัก ๖ ประการ ที่ย้ำถึงอุดมการณ์ที่จะดำเนินการต่อไป ดังนี้



หมุดที่ระลึกการมีรัฐธรรมนูญฉบับแรก



พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กำลังทรงลงพระปรมาภิไธย  
ในวันพระราชทานรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕

๑. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทาง  
การเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประชาชนเอาไว้ให้มั่นคง
๒. จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศ ในการประทุษ  
ร้ายต่อกันให้ลดน้อยลง
๓. จะต้องบำรุงความสุขสบายสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ  
โดยรัฐบาลใหม่จะจัดให้ราษฎรมีงานทำทุกคน จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ  
ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง
๔. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอกัน
๕. จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้  
ไม่ขัดต่อหลัก ๔ ประการ ดังกล่าวข้างต้น
๖. จะต้องให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร



พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระมหากษัตริย์ไทยภายใต้รัฐธรรมนูญพระองค์แรก

หลัก ๖ ประการของคณะราษฎรดังกล่าวนี้นี้ เป็นประกาศอุดมการณ์ของคณะราษฎรอย่างเปิดเผย ซึ่งถือได้ว่าเป็นการประกาศนโยบายการบริหารมาตั้งแต่แรกเริ่ม

อนึ่ง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า บรรดาผู้นำของคณะราษฎรเกือบทั้งหมดเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษามาอย่างดีจากประเทศประชาธิปไตยตะวันตก มีทัศนะประชาธิปไตยแบบตะวันตก ดังนั้นจึงดำเนินนโยบายทางการเมืองแบบยุโรปตะวันตกแทนลักษณะการปกครองแบบเก่า โดยได้กล่าวถึงอำนาจอธิปไตยด้วยการแบ่งเป็น อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

ภายหลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้น ด้วยพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว ประกอบกับไม่ต้องการให้คนไทยประหัดประหารกันเอง จึงทรงยอมรับเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และได้พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม

พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของไทย เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕

ในปีต่อมา พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จไปทรงรับการผ่าตัดพระเนตร ณ ประเทศอังกฤษ ในระหว่างนั้นทรงมีความคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากรัฐบาลในหลักการสำคัญ ๆ เช่น เรื่องการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งหลังจากที่คณะรัฐบาลได้เดินทางไปเข้าเฝ้าและกราบบังคมทูลชี้แจงหลายครั้ง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงวินิจฉัยว่าไม่อาจทรงช่วยเหลือคุ้มครองประชาชนตามหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยได้ จึงทรงมีพระราชหัตถเลขาพระราชสมบััติเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๔๗๗ ความตอนหนึ่งว่า

“ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใด คณะใดโดยเฉพาะ เพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาด และโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร”

หลังจากทรงสละราชสมบัติแล้วได้ประทับอยู่ ณ ประเทศอังกฤษ จนกระทั่งเสด็จสวรรคตโดยฉับพลันด้วยพระหทัยวาย เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๔๘๔ ขณะมีพระชนมายุ ๔๘ พรรษา



รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยฉบับแรกประกาศใช้  
เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕

## บรรณานุกรม

รัฐสภาไทย. เอกสารเผยแพร่. ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า. กองการพิมพ์.  
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. ๒๕๓๓

จุดเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย. ๖๐ ปีรัฐสภาไทย.  
โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์. ๒๕๓๕

พัฒนาการประชาธิปไตยในเบื้องต้น. รัฐสภาไทย. จัดพิมพ์เนื่องในวโรกาส  
ฉลองสิริราชสมบัติ ครบ ๕๐ ปี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
ภูมิพลอดุลยเดช. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์  
พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน). ๒๕๓๙.