

บทที่ 2

การสถาปนารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

2.1 แนวความคิดทางรัฐธรรมนูญที่มีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านี้ต่อกันและกัน ในทางทฤษฎี รัฐธรรมนูญ คือกฎหมายที่เกี่ยวพันกับอำนาจสูงสุดของรัฐ และรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายที่เคารพในหลักการปกครองภายใต้กฎหมาย (The Rule of Law) และมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุดที่วางโครงสร้างและกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศ ต่างก็สร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และหลักการจำกัดอำนาจรัฐโดยผ่านกลไกทางรัฐธรรมนูญ ตามแนวคิดรัฐธรรมาธิปไตย (Constitutionalism) แนวความคิดนี้พยายามที่จะให้มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของค้อธิปไตย ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ก็ได้นำแนวความคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน แนวความคิดทางรัฐธรรมนูญที่มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่สำคัญมีดังนี้

2.1.1 แนวความคิดเรื่องอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญและอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

อำนาจสำคัญในทางรัฐธรรมนูญนั้นได้แก่ อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมือง หรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ศ.ดร.หยุด แสงอุทัย เรียกอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองว่า “อำนาจในการให้รัฐธรรมนูญ” หมายถึง อำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในฐานะที่ตัดสินใจในเรื่องความเป็นอยู่ทางการเมืองของตนเองได้ ทั้งนี้ หมายความว่าผู้ใดมีอำนาจอันสูงสุดและแท้จริงในรัฐในขณะที่ขณะหนึ่ง ผู้นั้นก็มีอำนาจที่จะให้รัฐธรรมนูญได้¹

¹ หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 69.

ศ. ดร. พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย เรียกอำนาจนี้ว่า “อำนาจร่างรัฐธรรมนูญ” โดยแยกเป็น 2 แบบด้วยกัน คือ

1. อำนาจร่างรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากรัฐธรรมนูญที่กำลังใช้อยู่ ซึ่งได้วางระเบียบการตั้งอำนาจและกำหนดวิธีการดำเนินการไว้ และเรียกอำนาจร่างรัฐธรรมนูญแบบนี้ว่า “อำนาจพิจารณาใหม่” ซึ่งไม่ได้หมายความว่าผู้ที่ถืออำนาจนี้สามารถจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติบางบทของรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่เท่านั้น แต่ยังคงรวมถึงอำนาจที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งหมดอีกด้วย

2. อำนาจร่างรัฐธรรมนูญดั้งเดิม เป็นอำนาจที่เข้ามาดำเนินการเมื่อไม่มีรัฐธรรมนูญปรากฏอยู่ หรือเมื่อรัฐธรรมนูญที่กำลังใช้อยู่ไม่มีอยู่อีกแล้ว ในประวัติศาสตร์มักจะพบการแสดงออกของอำนาจนี้บ่อย อำนาจนี้จะปรากฏออกมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในรัฐใหม่รัฐหนึ่ง หรือเมื่อรัฐธรรมนูญเก่าถูกยกเลิกโดยการปฏิวัติ ในกรณีต่าง ๆ เหล่านี้จะพบว่าผู้ถืออำนาจร่างรัฐธรรมนูญดั้งเดิมมีอำนาจโดยอาศัยสถานการณ์ทางการเมือง การใช้อำนาจร่างรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ก่อนนั้น ไม่ก่อให้เกิดความยุ่งยากในเรื่องหลักการ ทั้งนี้ เพราะว่ารัฐธรรมนูญฉบับเก่าได้กำหนดการใช้อำนาจนี้ไว้แล้ว ตรงข้ามกับอำนาจร่างรัฐธรรมนูญดั้งเดิม²

ศ. ดร. วิษณุ เครืองาม เรียกอำนาจนี้ว่า “อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ” ซึ่งหมายถึงอำนาจทางการเมืองของคณะบุคคล หรือบุคคลที่อยู่ในฐานะบันดาศกให้รัฐธรรมนูญขึ้นได้สำเร็จ โดยนัยนี้ อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญจึงหมายถึง รัฐอธิปไตย (sovereign) หรือผู้อยู่ในฐานะอย่างรัฐอธิปไตย³

ซีเยส (Sieyes) ได้ให้คำอธิบายในลักษณะที่แบ่งแยกระหว่างอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) กับอำนาจอื่น โดยถือว่า อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) สูงสุดด้วยเหตุผลสองประการหลัก คือ ประการแรก ก่อนมีรัฐธรรมนูญ ไม่มีกฎหมายทางกฎหมายใด ๆ อยู่เหนือและผูกมัดอำนาจในการก่อตั้งระบบกฎหมายและระบบองค์กรอยู่เลย อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและให้กำเนิด

² ม.ร.ว.พศุภพิศาน ชุมพล และดวงพร มาจำเนียร ผู้รวบรวม, “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ,” ในรัฐธรรมนูญและการปกครอง รวมบทความของพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, วารสารถึงกมลศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (กันยายน, 2534) : 10.

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

รัฐธรรมนูญจึงเป็นที่มาโดยตรงของรัฐธรรมนูญ เป็น “ผู้สร้าง” รัฐธรรมนูญ เมื่อเป็น “ผู้สร้าง” อำนาจนี้จึงเป็นอำนาจที่อยู่เหนือ “สิ่งที่ถูกสร้าง” และเป็นสิ่งที่อยู่เหนืออำนาจขององค์กรทั้งหลายที่ถูกสร้างขึ้น (pouvoir constitue) ประการที่สอง เมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญนั้นย่อมก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ และก่อตั้งองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจการเมืองในการปกครอง ผลก็คือ รัฐธรรมนูญจึงอยู่เหนือทั้งกฎหมายอื่น ๆ และองค์กรอื่น ๆ ที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้น องค์กรอื่นที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้นไม่ว่าจะเป็นประมุขของรัฐ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร ศาล ตุลาการ รัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจ (pouvoir constitue) มาจากรัฐธรรมนูญ และจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองทั้งสิ้น⁴

อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง หรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) จึงเป็นอำนาจที่สูงสุดซึ่งมีอยู่ก่อนและปราศจากเงื่อนไขโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองดั้งเดิมเป็นอำนาจที่ก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรือระบบการเมืองขึ้น จึงเป็นอำนาจที่มีอยู่ก่อนอำนาจอธิปไตย จะเห็นได้ชัดเจนในกรณีของรัฐที่แยกออกเป็นอาณานิคมและต่อมาได้รับเอกราชโดยได้รับรัฐธรรมนูญจากประเทศเจ้าอาณานิคม ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงเกิดขึ้นเมื่อได้รับเอกราชแล้ว และรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นได้รับการสถาปนาจากประเทศเจ้าอาณานิคมซึ่งอยู่ภายนอก รัฐ อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตย (sovereignty) เนื่องจากเมื่ออำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองได้ก่อตั้งระบบการเมืองและให้รัฐธรรมนูญแก่รัฐแล้วอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดจึงเกิดขึ้น แต่ในกรณีที่เป็นรัฐที่มีผู้ปกครองประเทศเอกราชอยู่แล้วนั้น อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองจะเป็นอำนาจที่เกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตย หากมีการเปลี่ยนระบอบการปกครองประเทศ ผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองได้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้นสถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ องค์กรที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้นก็จะได้รับมอบอำนาจมาจากอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองดั้งเดิมทั้งสิ้น อำนาจขององค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจที่ถูกจำกัดโดยสภาพของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือเป็นอำนาจที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนั้นการใช้อำนาจขององค์กรเหล่านั้นจะใช้ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญไม่ได้และการตีความรัฐธรรมนูญก็ต้องตีความตามเจตนารมณ์ของอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมือง นอกจากนี้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ไม่ใช่การแก้ไขเพิ่มเติมอย่างกฎหมายธรรมดา แต่อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ต่อเนื่องของอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมือง หรือเรียกว่า “อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 19.

เมืองดั้งเดิม" (pouvoir constituant derive)⁵ ซึ่งแตกต่างไปจากอำนาจนิติบัญญัติและอยู่เหนืออำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงต้องมีระบบแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษ เช่น มีองค์กรพิเศษ หรือใช้วิธีการพิเศษ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

2.1.2 แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย

(1) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (la souverainete populaire)

รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เสนอทฤษฎีนี้โดยมีแนวคิดในทางคัดค้านต่อต้านอำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์ รูสโซเชื่อว่าสังคมเกิดขึ้นเพราะราษฎรในสังคมสมัยคริสตศักราช 17-18 ธรรมชาติอันเสรีของคนเพื่อมาทำสัญญาประชาคมขึ้น สังคมจึงเกิดจากสัญญาไม่ใช้การข่มขู่บังคับ⁶ ราษฎรทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นราษฎรทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการตั้งกฎข้อบังคับหรือบัญญัติกฎหมาย โดยการที่ราษฎรยินยอมพร้อมใจกันโอนอำนาจของตนให้กับส่วนรวม เรียกว่า เจตจำนงทั่วไป (la volonte generale)⁷ เมื่อประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและได้มอบส่วนหนึ่งส่วนหนึ่งของแต่ละคนมารวมกันโดยสัญญาประชาคม ส่วนต่าง ๆ เหล่านั้นมาประกอบรวมกันเข้าเป็นอำนาจอธิปไตย ด้วยความเห็นดังกล่าวอำนาจอธิปไตยจึงเป็นของปวงชน⁸ ดังนั้นราษฎรแต่ละคนจึงมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครองเพื่อเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตน ในกรณีนี้การเลือกตั้งจึงถือเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่หน้าที่ ดังที่ รูสโซกล่าวว่า “ สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากจากประชาชนได้”⁹ นอกจากนั้นการมอบอำนาจของราษฎรยังเป็น ไปในลักษณะที่ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาต้องอยู่ภายใต้อาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง มิฉะนั้นอาจถูกถอนได้โดยประชาชน

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

⁶ โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : โครงการนโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 11

⁷ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพฯ : มิตรนราการพิมพ์, 2531), หน้า 222.

⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกับการลงประชามติ, บทบัญญัติ เล่ม 54 ตอน 4 (ธันวาคม 2541) :175.

⁹ โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, หน้า 12.

(2) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ซีเยส (Sieyes) เป็นผู้เสนอทฤษฎีนี้โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็นของ “ปวงชน” หรือ “ราษฎร” ด้วยเหตุผลว่า ชาติเป็นสภาพความจริงที่อยู่เหนือราษฎรซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เท่านั้น ชาติเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจ ดำรงอยู่คงทนกว่าราษฎรในแต่ละยุคสมัย เป็นความต่อเนื่องของราษฎรในสังคมนั้น ๆ ซีเยส มองว่า อำนาจอธิปไตยแบ่งแยกไม่ได้ ประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วนของอำนาจอธิปไตยอย่างแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และเห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนไม่มีสิทธิใด ๆ เลยในการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย ประชาชนมีสิทธิแต่เพียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้น ส่งผลให้ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนของชาติไม่ใช่ของประชาชนและผู้แทนมีความเป็นอิสระจากอำนาจของประชาชน การกระทำของผู้แทนคือการแสดงออกของชาติ¹⁰ การดำเนินงานต่าง ๆ หาใช่เป็นการดำเนินงานซึ่งเกิดจากการรวบรวมความคิดเห็นของส่วนรวมของประชาชนแต่ละคนซึ่งประกอบกันเข้าเป็นกลุ่ม ๆ ไม่ แต่เป็นการดำเนินงานโดยอาศัยความคิดเห็นของประชาชนซึ่งมีความเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็น “พลเมือง” กรณีนี้การเลือกตั้งจึงเป็นหน้าที่ไม่ใช่การใช้สิทธิ ชาติมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ราษฎรที่เหมาะสมได้ มีการจำกัดสิทธิการเลือกตั้งได้ และเมื่อประชาชนเลือกผู้แทนไปแล้ว ผู้แทนจะเป็นอิสระไม่อยู่ใต้อาณัติมอบหมายใด ๆ ของประชาชน ผู้เลือกตั้ง และประชาชนไม่อาจใช้สิทธิถอดถอนผู้ปกครองโดยตรงได้

2.1.3 แนวความคิดเรื่องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และการควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นสูงสุด กฎหมายอื่นๆ จะมาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ ประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร เช่นประเทศอังกฤษไม่มีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กฎเกณฑ์ทางการปกครองของอังกฤษอยู่ในรูปของจารีตประเพณี คำพิพากษาของศาล และธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ แม้จะมีส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษรก็อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ (Act of Parliament) ซึ่งไม่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติโดยทั่วไป จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติใดสำคัญหรือมีลำดับฐานะเหนือพระราชบัญญัติอื่น หลักในเรื่อง

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญถูกนำมาใช้เพื่อปกป้องรักษารัฐธรรมนูญให้รอดพ้นจากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งกำหนดรูปแบบและหลักการปกครอง ตลอดจนวิธีการดำเนินการปกครองไว้อย่างเป็นระเบียบ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของประชาชนที่พึงกระทำต่อรัฐกับรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐละเมิดมิได้ไว้ด้วย¹¹ และหากพิจารณาในแง่การจัดทำแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญจัดทำยากกว่ากฎหมายธรรมดาอื่น ๆ ส่วนในด้านเนื้อหา รัฐธรรมนูญก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการรับรองอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ รวมทั้งรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้อำนาจ ผู้ใช้อำนาจเงื่อนไขการใช้อำนาจ และการควบคุมการใช้อำนาจ และในรัฐธรรมนูญยังบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพเอาไว้ด้วยเพื่อเป็นหลักประกันมิให้ถูกจำกัดตัดสิทธิได้โดยง่ายดังเช่นกฎหมายทั่ว ๆ ไป ซึ่งผลของการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดนั้นทำให้รัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกฎหมายทั้งปวงที่เป็นกฎหมายภายใน และกฎหมายทั้งปวงไม่ว่าที่มีมาก่อนหรือหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ จึงทำให้ต้องมีระบบการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ฝ่ายบริหารก็จะกระทำการใด ๆ ขัดรัฐธรรมนูญไม่ได้ด้วย และเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นย่อมทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายอื่นย่อมไม่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ เพราะหากปล่อยให้กฎหมายอื่นขัดแย้งรัฐธรรมนูญและยอมรับบังคับใช้กฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญนั้นก็เท่ากับว่าความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็ไร้ความหมาย นอกจากนั้นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย โครงสร้างของรัฐบาล กลไกการออกกฎหมาย กลไกการปกครอง และสิทธิเสรีภาพของประชาชนอาจถูกแก้ไขบัญญัติใหม่โดยกฎหมายอื่น ได้ซึ่งหากปล่อยให้บทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญบังคับใช้ได้ รัฐธรรมนูญก็จะไร้ความหมาย

องค์กรผู้มีอำนาจควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญนั้นแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ระบบดังนี้

1. ระบบกระจายอำนาจแก่หลายองค์กร (decentralisation)

ในระบบนี้เป็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรศาลต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วและเป็นผู้ที่ใช้

¹¹ กระทบ ทองธรรมชาติ, วัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 1.

อำนาจตุลาการหรืออำนาจอธิปไตยในการพิจารณาพิพากษาคืออยู่แล้ว จึงให้มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาในชั้นพิจารณาของศาลนั้น ว่าจัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ และศาลถือเป็นองค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระจึงเหมาะสมที่จะเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ระบบนี้เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2436 (ค.ศ.1803) ในคดีระหว่าง มาร์บิวรีและเมดิสัน (Marbury v. Madison) และนับแต่นั้นมาศาลทุกศาลในสหรัฐอเมริกาก็สามารถใช้อำนาจวินิจฉัยได้ว่ากฎหมายของมลรัฐหรือกฎหมายของรัฐบาลสหรัฐขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาหรือไม่ โดยมีศาลฎีกาหรือศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นศาลสูงสุดที่จะวินิจฉัยกรณีผู้อุทธรณ์ฎีกาเพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของสหรัฐอเมริกาไว้มิให้ถูกละเมิด

2. ระบบรวมอำนาจอยู่ที่องค์กรเดียว (centralisation)

ในระบบนี้อำนาจควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญจะอยู่ที่องค์กรเดียว ซึ่งอาจเป็นองค์กรหรือสถาบันที่มีอยู่แล้ว เช่น ศาลฎีกา หรือเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่โดยเฉพาะเพื่อการนี้ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เคลเสน (Hans Kelsen) นักกฎหมายออสเตรีย เห็นว่าการให้ระบบควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือคุ้มครองประชาชนให้รอดพ้นจากการถูกบังคับใช้กฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ จะต้องตั้งองค์กรพิเศษเป็นแบบศาลแต่ให้มีอำนาจอยู่ที่ศาลเดียว มีความเป็นอิสระ มีหลักประกันการทำงานว่าจะไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง¹² เคลเสนให้เหตุผลว่าการตั้งองค์กรพิเศษเป็นการประนีประนอมประสานประโยชน์ทุกฝ่ายได้ดี คำวินิจฉัยที่ออกมาก็จะมีความเป็นเอกภาพ รัฐธรรมนูญออสเตรีย พ.ศ. 2463 (ค.ศ. 1920) ขอมรับข้อเสนอของเคลเสนและตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกเรียกว่า “Verfassungsgerichtshof” อันเป็นแบบอย่างให้กับประเทศอื่น ๆ ในเวลาต่อมา ระบบรวมอำนาจนี้บางครั้งเรียกว่าระบบออสเตรีย¹³

ในประเทศไทยนั้นเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก (ฉบับชั่วคราว) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 นั้นยังไม่มีการบัญญัติในเรื่องความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ เนื่องจากผู้ร่างมีเจตนารมณ์ให้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวจึงมิได้เป็นกฎหมายสูงสุด หากแต่ต้องการให้คณะผู้ใช้อำนาจสูงสุดของประเทศคือ กษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาตรา 8 บัญญัติว่า “สภาผู้แทน

¹² วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 695.

¹³ เรื่องเดียวกัน.

ราษฎรมีอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย” เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในสถานการณ์ชั่วคราวหลังการปฏิวัติ¹⁴

ตามรัฐธรรมนูญไทยนั้นระบบการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญเป็นระบบผสม กล่าวคือเริ่มต้นด้วยการต้องมีคดีฟ้องร้องกันในศาลก่อน และเมื่อคดีอยู่ในอำนาจของศาลใดศาลนั้นก็จะมีอำนาจวินิจฉัยตามระบบกระจายอำนาจแบบอเมริกัน ถ้าศาลเห็นว่ากฎหมายนั้นไม่ขัดรัฐธรรมนูญเรื่องก็จบอยู่แค่นั้น ต่อเมื่อศาลเห็นว่าขัดรัฐธรรมนูญจึงจึงทำความเห็นส่งไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นที่สุดท้ายตามระบบรวมอำนาจแบบออสเตรเลีย

2.1.4 แนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจกับการปกครองในระบบรัฐสภา

ทฤษฎีคลาสสิกว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจมาจากการจำแนกหน้าที่ของรัฐออกเป็นสามหน้าที่ คือ หน้าที่ออกกฎหมายหรือหน้าที่นิติบัญญัติ หน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือหน้าที่บริหาร หน้าที่ตัดสินข้อพิพาทหรือหน้าที่ทางตุลาการ การปฏิบัติแต่ละหน้าที่ถือเป็นอำนาจหนึ่ง ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจจะถูกมอบหมายให้กับองค์กรต่าง ๆ กัน กล่าวคือ สภาผู้แทนสำหรับอำนาจนิติบัญญัติ ประมุขของรัฐ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสำหรับอำนาจบริหาร และศาลสำหรับอำนาจตุลาการ¹⁵ ซึ่งหลักการสำคัญของทฤษฎีนี้คือ ความเป็นอิสระขององค์กรต่าง ๆ ที่ต่างฝ่ายต่างขึ้นต่อกันและกันน้อยที่สุดที่จะน้อยได้ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการจัดตั้งองค์กรหรือในด้านอำนาจที่แต่ละฝ่ายได้รับมอบหมาย

นักคิดคนสำคัญในเรื่องนี้ คือ มองเตสกีเออ (Montesquieu) ได้เขียนหนังสือชื่อว่า “ว่าด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย” (De l’Esprit des lois) อันเป็นที่มาของหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญและต่อระบบการเมืองของหลายประเทศ มองเตสกีเออกล่าวว่าทุกประเทศมีอำนาจอยู่สามอย่าง กล่าวคือ (1) อำนาจนิติบัญญัติ (Puisseance l’ egislative) (2) อำนาจที่จะปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (Puisseance executrice du droit des gens) อันได้แก่อำนาจที่พระมหากษัตริย์หรือข้าราชการทำสัญญาสันติภาพหรือประกาศสงคราม

¹⁴ วิจิตรา ทุ่งถัดดา, “ระบบการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), อ้างใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 281.

¹⁵ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, “ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย”, วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์ (ฉบับพิเศษอนุสรณ์ ศ.หยุด แสงอุทัย) : 169.

ส่งหรือรับชุด (ซึ่งเป็นอำนาจบริหาร) (3) อำนาจที่จะปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชน (Puisseance de juger)¹⁶ มองเตสกิเยอมองว่าทุกประเทศต้องมีหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพราะเมื่อบุคคลมีอำนาจบุคคลมักจะใช้อำนาจเกินเลยไปเสมอ ๆ ฉะนั้นจึงต้องจัดให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอำนาจอีกอำนาจหนึ่ง บุคคลจึงจะมีเสรีภาพได้ มองเตสกิเยอใช้หลักการนี้เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการที่องค์กรต่าง ๆ ต่างก็ทำหน้าที่อยู่ในกรอบของหน้าที่ของตน ซึ่งแนวความคิดนี้มองเตสกิเยอได้รับอิทธิพลจากการศึกษาถึงรัฐธรรมนูญของอังกฤษ

ต่อมาอิทธิพลแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกิเยอได้มีการนำไปแปลความและออกมาเป็นระบบการปกครองระบบต่าง ๆ โดยระบบประธานาธิบดีเป็นระบบที่แปลความอย่างเคร่งครัด เน้นการคานกันของอำนาจหรือองค์กรต่าง ๆ ทุกอำนาจต่างเกี่ยวพันการเมืองและมีที่มาจากประชาชนไม่ทางตรงก็ทางอ้อม โดยแต่ละองค์กรต่างมีการคานอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ที่มีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ใช่การคานอำนาจที่แบ่งแยกออกเป็น 3 ส่วน แต่เป็นการแยกในเรื่ององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ส่วนในระบบรัฐสภานั้นไม่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดระบบรัฐสภาของอังกฤษถือเป็นแม่แบบของระบบรัฐสภา อังกฤษไม่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดหรือเคร่งครัด หากแต่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ผ่อนคลาความเข้มงวดลงแล้ว กล่าวคือ มีการแบ่งแยกองค์กรและแบ่งแยกหน้าที่ แต่ยอมให้แต่ละองค์กรเกี่ยวข้องกันได้มากพอสมควร¹⁷ ในระบบรัฐสภานั้นแม้จะมีการแยกองค์กรออกเป็นนิติบัญญัติและบริหาร โดยต่างฝ่ายต่างเป็นอิสระต่อกันและกัน แต่องค์กรทั้งสองก็ต้องใช้อำนาจร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ

การปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System of Government) นั้นถือหลักว่ารัฐสภาเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติและบริหารอยู่ในกำมือ สมาชิกสภาผู้แทนสามารถใช้ได้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติและบริหารในขณะเดียวกัน สภาผู้แทนเป็นผู้ให้ความไว้วางใจในคณะรัฐมนตรี ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้น และอาจจะถอดถอนคณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้โดยการลงมติไม่ไว้วางใจ การปกครองในระบบรัฐสภาถือหลักดุลอำนาจ (balance of power) เป็นหลักในการปกครอง โดยยอมให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจขอให้ประมุขยุบสภาผู้แทน เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนกันใหม่ทั่วประเทศได้อันเป็นหลักการที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ และถือเอา

¹⁶ หุค แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 92.

¹⁷ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 255.

ประโยชน์ของชาติมิใช่ผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสิ่งสำคัญ ระบบการปกครองแบบนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การปกครองในระบบคณะรัฐมนตรี”¹⁸

ในระบบรัฐสภาประมุขของประเทศจะเป็นคนละคนกับหัวหน้ารัฐบาล แยกกันโดยเด็ดขาด และประมุขของประเทศไม่ต้องรับผิดชอบในทางการเมือง ระบบรัฐสภามีเงื่อนไขสำคัญว่าสภาต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและรัฐบาลมาจากความไว้วางใจของสภาซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของระบบรัฐสภา สภาเป็นสถาบันทางการเมืองเดียวที่มีที่มาจากประชาชนและทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนประชาชน คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินบนรากฐานของ “ความไว้วางใจของสภา” เพราะถือว่ามาจากสภา ไม่ใช่มาจากประชาชนหรือประมุขโดยตรง คณะรัฐมนตรีจะต้องรักษาสัมพันธ์ภาพกับสภาให้แนบแน่นเพราะคณะรัฐมนตรีอยู่ด้วยความไว้วางใจของสภาและสภามีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาล เรียกว่า “อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” อันเป็นมาตรการในการควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาลซึ่งมีหลายมาตรการ กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาเพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาสามารถตั้งกระทู้ถามต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหรือปัญหาเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนได้ และสภาสามารถเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอันถือเป็นมาตรการเด็ดขาดในการควบคุมได้ ซึ่งจะนำไปสู่การลงมติว่ารัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีสมควรได้รับความไว้วางใจให้บริหารราชการแผ่นดินต่อไปหรือไม่ สภาก็จะไม่ควบคุมการทำงานของข้าราชการประจำ ในด้านรัฐบาลนั้นรัฐบาลสามารถเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภาได้ ทั้งตามสถาบันคือรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งมา ประมุขแห่งรัฐ และคณะรัฐมนตรีจะต้องมีความสมคูลย์ ไม่ว่ารัฐบาลหรือรัฐสภาก็ต้องไม่มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือคลอคลอไป

ศาสตราจารย์ ขจร ภูโค อธิบายว่าระบอบรัฐสภาตั้งอยู่บนหลักการสามประการ ซึ่งการใช้นั้นย่อมปรับปรุงให้เป็นไปตามพฤติการณ์ คือ

- (1) ความเสมอภาคระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ
- (2) ความร่วมมือระหว่างอำนาจทั้งสองนี้

¹⁸ กระมล ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งแรก (แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 4.

- (3) มีวิธีการกระทำซึ่งอำนาจทั้งสองนี้ต่างมีที่จะใช้แก่กัน หรือซึ่งกันและกันได้ (ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีอาจจะให้มีการยุบสภาได้)¹⁹

ในระบบรัฐสภานั้นไม่ได้เป็นการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 อำนาจแต่เป็นการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกจากกัน ในลักษณะที่ให้องค์กรหรือสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันทั้งในแง่ความร่วมมือและการตรวจสอบซึ่งกันและกัน²⁰ โดยมีประชาชนเป็นผู้ควบคุมการใช้อำนาจ

นับตั้งแต่ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ได้มีการนำระบบการปกครองระบบรัฐสภาเข้ามา เนื่องจากเห็นว่ามีเหมาะสมกว่าการนำระบบการปกครองแบบอื่นเข้ามาใช้ โดยเห็นว่าระบบการปกครองแบบรัฐสภานี้มีลักษณะประนีประนอมถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกันอยู่มาก และอีกประการหนึ่งองค์ประมุขของประเทศก็ยังคงได้รับความเคารพสักการะอยู่เช่นเดิม อันเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ก่อให้เกิดการกระทบกระทั่งรุนแรงแต่อย่างใด²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นระบบ 2 สภา (Bicameral system) คือวุฒิสภาและสภาผู้แทน ระบบ 2 สภาของรัฐสภาไทยได้เริ่มขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นครั้งแรก การใช้ระบบ 2 สภานี้น่าจะได้รับอิทธิพลทางด้านรูปแบบมาจากระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศสเป็นสำคัญ²²

2.1.5 แนวความคิดเรื่องการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แต่เดิมในสมัยเผด็จการหรือ ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นมีแนวความคิดว่าบท

¹⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 39 – 40.

²⁰ โกศิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, หน้า 35.

²¹ โกศินทร์ วงศ์สุวรรณ, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2518), หน้า 73.

²² ชัยฤกษ์ วัฒนสุนทร, “ปัญหาการถ่วงและดุลย์ในการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 151.

บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิใช่สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ โดยถือว่า รัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศเท่านั้น บทบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนควรบัญญัติในกฎหมายลำดับรองจากรัฐธรรมนูญ แต่ในปัจจุบันถือกันว่า รัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์และเป็นประชาธิปไตยจะต้องมีบทบัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

แนวความคิดในเรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในต่างประเทศ

ประเทศอังกฤษ อังกฤษมีแนวความคิดในเรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 โดยมีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิเสรีภาพหลายฉบับ เช่น Magna Carta 1215, Petition of Right 1628, Habeas Corpus Act 1679, Bill of Rights 1689, Act of Settlement 1701 เป็นต้น ซึ่งเอกสารเหล่านี้เป็นเอกสารที่ออกมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองประชาชนจากการกระทำตามอำเภอใจของกษัตริย์และเจ้าหน้าที่ของกษัตริย์ ยังไม่ได้เป็นการจำกัดอำนาจรัฐตามแนวคิดในเรื่องนิติรัฐที่รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหมดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐหรือองค์กรของรัฐตราขึ้น²³

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพ คือ คำประกาศอิสรภาพของอเมริกา (The Declaration of Independence) เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 รัฐธรรมนูญของอเมริกาจะบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพเอาไว้ในส่วนของคำปรารภ ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 เพิ่มเติมบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ชัดเจนและกว้างขวางมากขึ้น เรียกว่า “Bill of Rights” นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกหลายครั้ง สร้างหลัก “Due Process of Law” ห้ามรัฐต่าง ๆ ออกกฎหมายพรากชีวิต เสรีภาพหรือทรัพย์สิน ของบุคคลโดยปราศจากกฎหมาย²⁴

ประเทศฝรั่งเศส มีคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 เป็นเอกสารที่มีการแยกแยะระหว่าง สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิมูลฐาน “Fundamental Rights” เป็นสิทธิที่ดำรงอยู่ก่อนรัฐ กับสิทธิพลเมือง ซึ่งเป็นสิทธิที่กฎหมายบ้านเมืองหรือรัฐกำหนดให้ซึ่งต้องอยู่ภายใต้และขึ้นอยู่กับสิทธิมนุษยชน

²³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายรัฐธรรมนูญเล่ม 3, หน้า 52.

²⁴ โทคิน พลฤกษ์, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, หน้า 88.

การรับรองสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญถือเป็นหลักการสำคัญที่จะแสดงถึงความ เป็นประชาธิปไตยของรัฐนั้น และถือเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่มีแนวความคิด ทางรัฐธรรมนูญนิยม ในประเทศไทยนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว มิได้รับรองหรือกล่าวถึงหลักประกันสิทธิเสรีภาพใด ๆ ของราษฎรเลย นอกจากสิทธิ ในการออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้าน ตำบลและจังหวัดเท่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 เริ่มกล่าวถึงสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ละเอียดมากขึ้น แต่เป็น การกล่าวรวม ๆ กันไปในมาตราเดียวกัน ได้แก่ ความเสมอภาค เสรีภาพในการนับถือศาสนาและ ปฏิบัติพิธีกรรม เสรีภาพในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษา อบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ นอกเหนือไปจากสิทธิเลือกตั้ง ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ก็ได้รับรองสิทธิอย่างเดียวกัน แต่เพิ่มสิทธิ ในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์อีกหัวข้อหนึ่ง ซึ่งสิทธิทั้งหมดเหล่านี้ปรากฏต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก โดยสมาชิกสภาร่าง- รัฐธรรมนูญมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม จำนวน 40 คน อันถือได้ว่าเป็นการร่างรัฐธรรมนูญที่เปิด กว้างมากที่สุดเป็นครั้งแรกในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ขยายบทบัญญัติ เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยให้กว้างขวางขึ้นจากที่เคยมีอยู่มากที่สุด 4 มาตรา ขยาย เป็น 20 มาตรา โดยได้รับแนวความคิดที่สำคัญมาจากปณิธานของชาวยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และฝ่าย ผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้คำนึงถึงกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของประชาชนที่เกิดขึ้นในช่วงนั้นด้วย จึงได้ บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง เพื่อความชัดเจนและไม่ต้องการ ให้มีการละเมิดได้โดยง่าย ซึ่งจะได้อีกกล่าวโดยละเอียดต่อไป ในบทที่ 6

2.2 บริบททางการเมืองการปกครองก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

2.2.1 สภาพทั่วไปทางการเมืองการปกครองของไทยก่อนการบังคับใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

(ก) สภาพทั่วไปทางการเมือง

สภาพทางการเมืองการปกครองของไทยภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2490 ช่วงระยะเวลาดังกล่าวฝ่ายคณะราษฎรได้มีความพยายามที่ต้องการสร้าง “ระบอบรัฐธรรมนูญ” ขึ้น โดยในระยะแห่งการสร้างสรรค์สภาพให้แก่ระบอบใหม่ คณะราษฎรในฐานะแกนกลางของผู้นำระบอบใหม่ต้องต่อสู้กับฝ่ายที่พยายามล้มล้างระบอบใหม่และชิงอำนาจกลับคืน ต้องพยายามประสานประโยชน์และถ่วงดุลกับกลุ่มขุนนางเก่า และเผชิญกับการคัดค้านตามระบอบใหม่ของกลุ่มสมาชิกสภาประเภทที่หนึ่ง สภาพการเมืองเช่นนี้ทำให้นำมาสู่การสถาปนารัฐบาลที่เข้มแข็งภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2481 เป็นต้นมา เป็นรัฐบาลที่อยู่ภายใต้การสนับสนุนของคณะราษฎรและกองทัพบก การที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามนำประเทศเข้าร่วมสงคราม ประกอบกับมีแนวโน้มอำนาจเผด็จการ จึงทำให้ผู้นำฝ่ายพลเรือนได้รวบรวมพลังต่อต้านรัฐบาล จนสามารถทำให้จอมพล ป. พิบูลสงครามต้องพ้นจากตำแหน่งไปเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2487 และสภาพการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากเผด็จการมาสู่ประชาธิปไตยแบบพรรคการเมืองภายใต้การนำของคณะราษฎรสายพลเรือน โดยนายปรีดี พนมยงค์ และนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งรัฐบาลพลเรือนได้ประสบความสำเร็จในการนำประเทศพ้นจากภาวะการฉ้อในสงครามโลกครั้งที่สองโดยสามารถรักษาเอกราชของประเทศเอาไว้ได้

การปกครองสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามในระยะแรก (พ.ศ. 2481 – 2487) เป็นการปกครองโดยใช้ความรุนแรงในการรักษาระบอบรัฐธรรมนูญอันเป็นผลผลิตของการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 โดยเริ่มด้วยการใช้กำลังกวาดล้างฝ่ายพระยาทรงสุรเดช และฝ่ายนิยมเจ้า ในปี พ.ศ. 2481 และสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพของคณะราษฎรขึ้นมาแทน แต่เป็นการเติบโตภายใต้สถานการณ์การขยายตัวของระบอบฟาสซิสต์ระหว่างประเทศและการเติบโตของลัทธิทหารนิยมภายใน ซึ่งเป็นผลจากการชนะในสงครามอินโดจีน โดยจอมพล ป. พิบูลสงครามได้สร้างลัทธิผู้นำ และรณรงค์ให้ประชาชนเทิดทูนบูชาผู้นำอย่างขนานใหญ่ สภาพเช่นนี้เป็นเหตุให้กลุ่มการเมืองฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ หันไปร่วมมือกับ ส.ส.ประเภทที่หนึ่งรวมตัวกันเป็นกลุ่มต่อต้านรัฐบาล ซึ่งกลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์ได้รับการสนับสนุนจากกองทัพเรือ และทหารบกบางส่วน โดยมีบุคคลสำคัญที่อยู่เบื้องหลังในการล้มรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม คือ พล.ต.อ.อดุล อดุลเดชจรัส นายปรีดี พนมยงค์ นายควง อภัยวงศ์ และพล.ร.ท. สิบรัฐ กมตนาวิน เป็นต้น การล้มลงของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามนั้นในทัศนะของทหารถือเป็นการสิ้นสุดแห่งยุคชัยชนะ ยุคแห่งเกียรติภูมิของกองทัพ และนำมาซึ่งความตกต่ำแห่งชาติ²⁵

²⁵ สุชาชัย อิมประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาพันธ์, 2534), หน้า 79.

การเมืองไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ภายหลังจากล้มลงของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามนั้นตกอยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาลพลเรือน โดยกลุ่มผู้นำที่มีความคิดเสรีนิยม และสังคมนิยมบางส่วน รวมทั้งกลุ่มอนุรักษนิยมได้มีความพยายามที่จะสถาปนาระบบ ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ โดยมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เพื่อใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 โดยรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่นั้นมีการอนุญาตให้มีการตั้งพรรคการเมือง มีการเลือกตั้งและมีความพยายามที่จะแยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำ ใน ระยะเวลาดังกล่าวฝ่ายพลเรือนและทหารเรือได้ขึ้นมามีบทบาททางการเมืองแทนกลุ่มของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และกองทัพบก โดยเป็นผลสืบเนื่องมาจากผลของสงครามโลกครั้งที่สอง ที่กลุ่ม ผู้นำไทยที่ได้ร่วมกันต่อสู้กับญี่ปุ่น หรือที่เรียกว่า “ขบวนการเสรีไทย” เป็นการรวมตัวกันของกลุ่ม คณะราษฎรปีกทางด้านฝ่ายพลเรือนที่มีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้นำ กับปีกทางด้านทหารเรืออัน กล่าวได้ว่ามีฐานจากข้าราชการพลเรือนและทหารเรือส่วนหนึ่ง ผนวกกับฐานสนับสนุนจาก นักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งและที่สำคัญก็คือเชื้อพระวงศ์จากกลุ่มเจ้านาย อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการรวมตัวกันของผู้นำที่มีความคิด ไน้มเอียงไปในทางด้านเสรีนิยมและอนุรักษนิยม กลุ่มเหล่านี้ได้เข้ามา มีบทบาททางการเมืองและทำให้ฝ่ายทหารและฝ่ายอำนาจนิยมต้องหมดบทบาทไปช่วง หนึ่ง²⁶

รัฐบาลพลเรือนที่เข้ามาบริหารประเทศภายหลังจากที่จอมพลแปลก พิบูลสงคราม พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2487 ตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญแล้ว ได้แก่

ชุดที่ 1 รัฐบาลพลเรือน ซึ่งมี นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี (1 สิงหาคม 2487 – 30 สิงหาคม 2488)

ชุดที่ 2 รัฐบาลพลเรือน ซึ่งมี นายทวี บุณยเกตุ เป็นนายกรัฐมนตรี (31 สิงหาคม 2488 – 17 กันยายน 2488)

ชุดที่ 3 รัฐบาลพลเรือน ซึ่งมี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี (17 กันยายน 2488 – 24 มกราคม 2489)

ชุดที่ 4 รัฐบาลพลเรือน ซึ่งมี นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ครั้งที่ 2 (31 มกราคม 2489 – 18 มีนาคม 2489)

²⁶ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2538), หน้า 382.

ชุดที่ 5 รัฐบาลพลเรือน ซึ่งมี นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี (24 มีนาคม 2489 – 23 สิงหาคม 2489)

ชุดที่ 6 รัฐบาลพลเรือน ซึ่งมี พลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี (23 สิงหาคม 2489 – 8 พฤศจิกายน 2490)²⁷

ภายใต้การบริหารประเทศโดยรัฐบาลพลเรือนทั้ง 6 ชุดตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น รัฐบาลพลเรือนต้องเผชิญกับปัญหาทั้งภายในและภายนอกประเทศ อันได้แก่ ปัญหาที่สืบเนื่องมาจากสถานการณ์สงครามโลก ครั้งที่ 2 ปัญหาการแก่งแย่งอำนาจกันระหว่างกลุ่มผู้นำฝ่ายพลเรือน ปัญหาการขาดเสถียรภาพของรัฐบาล โดยเฉพาะปัญหาทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ ปัญหาค่าครองชีพสูง สินค้ามีราคาแพง อันสืบเนื่องมาจากภาวะเงินเฟ้อภายหลังเกิดภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 และภาวะการขาดแคลนข้าว ส่งผลกระทบให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีวิตประจำวัน และเมื่อถึง พ.ศ. 2490 การแผ่สะพัดของความรู้ที่เห็นว่ารัฐบาลพลเรือนบริหารงานผิดพลาด นำมาซึ่งความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชน สภาพการณ์ทางการเมืองไทยในช่วงนั้นได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองในรูปของความขัดแย้งเป็นฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นรัฐบาลพลเรือนไม่สามารถแก้ไขได้เป็นผลสำเร็จเนื่องจากรัฐบาลแต่ละชุดเข้าดำรงตำแหน่งในระยะเวลาอันสั้น กลุ่มอำนาจทางการเมืองฝ่ายทหารจึงได้รวมตัวกันเป็นคณะรัฐประหารและถือโอกาสเข้าแทรกแซงทางการเมือง โดยการทำการรัฐประหาร โค่นล้มรัฐบาลพลเรือนชุด พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ลง

สาเหตุที่สำคัญอันนำมาซึ่งการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 นั้นอาจพิจารณาได้ว่า นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมานั้น ช่วงเวลา 2 ปีต้น ๆ (พ.ศ. 2488 – 2490) ภายหลังเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นเป็นสมัยแรกที่ฝ่ายพลเรือนและทหารเรือขึ้นมามีบทบาทในการปกครองประเทศ และเป็นสมัยที่กล่าวได้ว่าระบอบประชาธิปไตยของไทยเฟื่องฟู มีระบบพรรคการเมืองเกิดขึ้น โดยที่สภาพการเมืองการปกครองในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น กลุ่มการเมืองแบ่งแยกออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ กล่าวคือ สายพลเรือนนั้นมีการแบ่งกลุ่มออกเป็นกลุ่มสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ เป็นกลุ่มที่มีแนวทางเสรีนิยม และสังคมนิยม และกลุ่มที่ 2 ฝ่าย

²⁷ ภารดี มหาจันทร์, “ประวัติศาสตร์และการวิเคราะห์การเมืองการปกครอง ช่วง พ.ศ. 2490- 2500”, ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องรัตนโกสินทร์ : การเมืองการปกครองสมัยประชาธิปไตย, (13 – 15 ธันวาคม, 2532.) ณ ห้องประชุมหอสมุดวิทยาลัทธิสวนสุนันทา, หน้า

ที่สนับสนุนนายควง อภัยวงศ์ และ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และกลุ่มที่ 3 เป็นฝ่ายอำนาจนิยม เป็นกลุ่มที่สนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม (กลุ่มนี้เกิดภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 แล้ว)

กลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์

เป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็งและมีความชอบธรรมมากกว่ากลุ่มอื่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองยุคดึกดำบรรพ์ เนื่องจากนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เป็นหัวหน้าเสรีไทยต่อต้านญี่ปุ่นมาตลอดและเป็นหนึ่งในผู้นำคณะราษฎร และเมื่อกฎหมายของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องหมดอำนาจไปหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นายปรีดี พนมยงค์ ก็ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำที่มีอิทธิพล บารมี และความชอบธรรมแต่เพียงผู้เดียวในช่วงนี้ อีกทั้งยังเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการจัดตั้งรัฐบาล และการบริหารงานของรัฐบาลทุกชุด จนถึงการรัฐประหารเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ผู้ที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ส่วนใหญ่คือกลุ่มนักการเมืองพลเรือนที่เคยร่วมมือกันมาก่อนในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น นายดิเรก ชัยนาม นายเตียง ศิริขันธ์ นายเดือน บุนนาค นายจำลอง ดาวเรือง นายทองเปลว ชลภูมิ นายวิจิตร ฤทธิตานนท์ นายวิลาศ โอสถานนท์ และนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นอกจากนี้ยังมีนายทหารเรือในคณะราษฎรบางส่วนที่ออกมาเล่นการเมืองเต็มตัวเป็นพวกด้วย คือ พลเรือตรีหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ และพลเรือตรีหลวงสังวรยุทธกิจ กลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์ ได้พยายามรวมตัวเป็นพรรคการเมือง 2 พรรค คือ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคสหชีพ²⁸

กลุ่มนายทหารเรือที่ให้การสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ นั้น ได้เริ่มมีบทบาทในการคานอำนาจฝ่ายทหารบก โดยเริ่มเห็นเด่นชัดในระยะปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 เหตุการณ์สำคัญ ๆ ได้แก่²⁹

เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2486 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่พระองค์เจ้าอาทิตย์ไฉ่กลับคัดค้านพระทัยอนุวัติและได้ส่งใบลาออกไปให้นายปรีดี พนมยงค์ พิจารณาในฐานะผู้สำเร็จราชการ ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ได้พิจารณาแล้วเห็น

²⁸ สุจิต บุญบงการ, “คณาธิปไตยทหาร พ.ศ. 2490 – 2500”, ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องรัตนโกสินทร์ : การเมืองการปกครองสมัยประชาธิปไตย ณ วิทยาลัยครูสวนสุนันทา, 2532, หน้า 5.

²⁹ สุชิน ดันติกุล, “ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 132-137.

ว่าไบลาออกถูกต้องจึงลงนามอนุมัติให้ลาออกได้³⁰ พระองค์เจ้าอาทิตย์เมื่อทรงเห็นว่านายปรีดี ลงนามอนุมัติไบลาออก ก็ทรงลงพระนามตามไปด้วย ส่วนทางด้านจอมพล ป. นั้นก็ได้มีการประกาศ ข่าว่า การลาออกนั้นเกิดจากความผิดพลาดไม่เป็นความจริงแต่ประการใด³¹ ทางด้านจอมพล ป. พิบูลสงครามนั้นมีความรู้สึกไม่พอใจในการกระทำของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นอย่างมาก จึงได้ส่งคนไปทุกคามพระองค์เจ้าอาทิตย์ ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งทางฝ่ายทหารเรือนำโดยพลเรือตรีหลวงสังวรยุทธกิจ ได้สนับสนุนให้คณะผู้สำเร็จราชการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องเกรงค่อการคุกคามใด ๆ ของจอมพล ป.³² ในขณะที่นั้นจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่กล้าใช้มาตรการรุนแรงต่อต้านฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะเกรงว่าประชาชนอาจไม่พอใจต่อการใช้อำนาจครอบงำสถาบันพระมหากษัตริย์ อีกประการหนึ่งเกรงว่าทหารเรืออาจแข็งข้อ³³ เพราะทหารเรือส่วนหนึ่งสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ อยู่ ต่อมาเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ลาออกจกตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปตามวิถีทางรัฐสภา เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2487 แล้ว แต่ก็ยังดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดอยู่นั้น ได้สร้างความลำบากใจให้แก่รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ที่เข้ามาบริหารประเทศในขณะนั้นเป็นอย่างมาก เพราะหวาดระแวงว่าจอมพล ป. พิบูลสงครามจะใช้กำลังทหารยึดอำนาจคืน เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงครามยังแทรกแซงการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอยู่ พลเรือโทหลวง สิทธิ กมลนาวิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและผู้บัญชาการทหารเรือจึงได้เสนอความเห็นต่อนายปรีดี พนมยงค์ให้จัดการปลดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ออกจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดโดยเร็ว³⁴ รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ จึงได้ออกคำสั่งปลดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ออกจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด และแต่งตั้งให้นายปรีดี พนมยงค์เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินแทน ซึ่งเมื่อ

³⁰ ประจัน รักพงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย(พ.ศ. 2481 – 2500)” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 163.

³¹ ปรีดี พนมยงค์ “ความเป็นไปภายในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์”, ใน เมืองแรกประชาธิปไตย, หน้า 65 , อ้างถึงใน ประจัน รักพงษ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

³² สุชิน ตันติกุล, “ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490”, หน้า 132.

³³ ประจัน รักพงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย(พ.ศ. 2481 – 2500)”, หน้า 165.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 175-176.

นายควงได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าวแล้วก็ได้เตรียมตัวรับเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้โดยเข้าไปพักอยู่ที่กองทัพเรือ ซึ่งฝ่ายทหารเรือก็ได้เตรียมพร้อมที่จะรับมือกับเหตุการณ์ใด ๆ อันอาจจะเกิดขึ้นจากฝ่ายทหารบกซึ่งสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงครามด้วย³⁵

นอกจากนี้ฝ่ายทหารเรือยังได้เข้าร่วมและสนับสนุนงานของเสรีไทย โดยพลเรือตรี ถังวร สุวรรณชีพ (ยศขณะนั้น) ได้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าขบวนการเสรีไทยสายตะวันออก นาวาเอก บุง สุขชาติชัย เป็นหัวหน้าอาสาพลเรือน จนเมื่อเกิดการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ฝ่ายทหารเรือก็ได้ให้ความช่วยเหลือในการหลบหนีแก่ผู้นำฝ่ายพลเรือน อาทิเช่น นายปรีดี พนมยงค์ พลเรือตรี ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ โดยได้ให้ที่พักพิงและให้ความคุ้มกันจนทำให้เขตทหารเรือได้กลายเป็นที่ลี้ภัยของนักการเมือง โดยที่คณะรัฐประหารไม่กล้าเข้ามาค้นหา เพราะในระยะแรกนั้นยังเกรงใจฝ่ายทหารเรืออยู่³⁶ อีกทั้งทหารเรือบางส่วนยังให้การสนับสนุนฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ในการก่อการกบฏวังหลวง (26 กุมภาพันธ์ 2492) อีกด้วย

จากการกระทำของทหารเรือในลักษณะดังกล่าวทำให้คณะรัฐประหารเริ่มหวาดระแวงพฤติกรรมของฝ่ายทหารเรือ ภายหลังจากเกิดกบฏวังหลวง สัมพันธภาพระหว่างคณะรัฐประหารกับฝ่ายทหารเรืออยู่ในลักษณะที่ไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน รัฐบาลเริ่มหวาดระแวงกองทัพเรือเป็นอย่างมาก ทางด้านทหารเรือนั้นก็มีความไม่พอใจต่อการปราบปรามการกบฏที่รุนแรงของคณะรัฐประหารจนเป็นเหตุให้ทหารเรือต้องเสียชีวิตหลายนาย และได้เกิดการกระทบกระทั่งกันเรื่อยมานับแต่รัฐประหาร พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา ฝ่ายทหารเรือไม่ยอมให้รัฐบาลของคณะรัฐประหารเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในกองทัพเรือ ซึ่งตามกฎหมายแล้วต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล กองทัพเรือเป็นเสมือนเขตปลอดอิทธิพลคณะรัฐประหาร และกองทัพเรือได้ให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลในการต่อต้านรัฐบาล จนเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2494 ฝ่ายทหารเรือบางส่วนจึงได้ลงมือกระทำการพยายามโค่นล้มรัฐบาลของคณะรัฐประหารในเหตุการณ์ กบฏแมนฮัตตัน³⁷ แต่เนื่องจากกำลังของกองทัพเรือขาดความพร้อมเพรียงและเป็นการกระทำของทหารเรือบางส่วนเท่านั้น ทำให้ฝ่ายรัฐบาลที่มีกำลังทั้งตำรวจ กองทัพบก และกองทัพอากาศ สามารถปราบปรามฝ่ายกบฏได้อย่างราบคาบ และผลของการกบฏในครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

³⁵ สุจิน ดันติกุล, “ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490”, หน้า 133.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134 - 135.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 136-137.

อย่างใหญ่หลวงในกองทัพเรือ รัฐบาลสามารถควบคุมกองทัพเรือไว้ในอำนาจได้อย่างเด็ดขาด ฝ่ายทหารเรือจึงหมดอำนาจทางการเมืองนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา³⁸

กลุ่มของนายควง อภัยวงศ์

นายควง อภัยวงศ์เป็นบุคคลหนึ่งในคณะราษฎร ซึ่งได้แยกตัวออกจากกลุ่มของ นายปรีดี พนมยงค์ ในช่วงที่เป็นฝ่ายค้านขณะที่นายปรีดี พนมยงค์ ครองอำนาจและตั้งพรรค ประชาธิปัตย์ เมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2489 โดยรวบรวมนักการเมืองที่มีแนวความคิดเสรีนิยม และอนุรักษนิยม ซึ่งมีอดีตรัฐมนตรีชั้นผู้ใหญ่และเข้านายเป็นสมาชิก บุคคลสำคัญที่เป็นสมาชิก พรรคดังนี้ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ หลวงสินาดโยธารักษ์ หลวงคหกรรมบดี หลวงศุภชลาศัย พระติรัณถาวรวิศวกรรม พระยาศรีวิสารวาจา นาย สุวิเศษ พันธเศรษฐ นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ นายใหญ่ สวัสดิชาติ นายสอ เศรษฐบุตร หลวงอังกณานุรักษ์ ขุนคงฤทธิศึกษากร นายโชติ คุ้มพันธ์ นายเลียง ไชยกาล³⁹

กลุ่มของจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ส่วนใหญ่คือนายทหารที่เคยมีบทบาททางการเมืองมาแล้วตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง หรือเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับ จอมพล ป. พิบูลสงครามมาก่อน เช่น พลเอกมังกร พรหมโยธี พลตรี ประยูร ภมรมนตรี พลเอกภา เพียรเลิศ บริภัณฑ์บุุทธิกิจ จอมพลเรือหลวงยุทธศาสตร์โกศล และ จอมพลอากาศพื้น รณนภาศาสตราจารย์ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มของนายทหารรุ่นหลังที่ร่วมก่อการ รัฐประหาร พ.ศ. 2490 ซึ่งแบ่งแยกออกได้ดังนี้

กลุ่มของจอมพลผิน ชุณหะวัณ

เป็นกลุ่มนายทหารที่ไม่ได้ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองมาก่อน จอมพลผิน ชุณหะวัณ นายทหารนอกประจำการอดีตผู้บัญชาการกองพลที่ 3⁴⁰ เป็นนายทหารรุ่นเดียวกับจอมพล ป.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

³⁹ มุรธาธิ์ รัชชาติเจริญ, “การก่อตัวของพรรคประชาธิปไตยในกระบวนการทางการเมืองไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 131 – 135.

⁴⁰ วิรัตน์ คดิธรรมนิตย์, อนุสัญญาสัญญา (กรุงเทพฯ : คบไฟ, 2539), หน้า 44.

พินุลสงคราม แต่ไม่ได้เข้าร่วมการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองได้ร่วมยึดแคว้นไทยใหญ่ที่ทางรัฐบาลไทยในขณะนั้นเรียกว่า สหรัษฎไทยเดิม เมื่อเสร็จสงครามถูกปลดออกจากประจำการในขณะที่มียศเป็นพลโท จอมพลผิน ชูณหะวัณ คือหัวหน้าคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ตัวจริง นายทหารที่อยู่ในกลุ่มนี้ที่สำคัญ คือ พันตรีประมาธ อติเรกสาร (ยศขณะนั้น) พันตรีศิริ ศิริโยธิน (ยศขณะนั้น) ร้อยเอกชาติชาย ชูณหะวัณ (ยศขณะนั้น) และพันเอกเผ่า ศรียานนท์ (ยศขณะนั้น) กลุ่มของจอมพลผิน ชูณหะวัณ นี้มีความเป็นญาติเกี่ยวดองกันเป็นส่วนใหญ่⁴¹

กลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

เป็นกลุ่มที่มีอำนาจมากที่สุด เนื่องจากได้นายทหารหนุ่ม ๆ ที่คุมกำลังเป็นพวกจำนวนมาก และเป็นนายทหารที่ไม่เคยยุ่งกับการเมืองมาก่อนเป็นทหารอาชีพโดยแท้ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายทหารที่มีความสำคัญมากในการทำรัฐประหาร พ.ศ. 2490 เพราะเป็นผู้บังคับการกรมทหารราบที่ 1 ซึ่งเป็นกรมที่คุมกำลังหลักในกรุงเทพมหานคร ในขณะนั้นมียศพันเอก นายทหารหนุ่ม ๆ ที่รวมอยู่ในกลุ่มนี้ เช่น พันตรีถนอม กิตติขจร ร้อยเอกประกาศ จารุเสถียร ร้อยเอกกฤษณ์ สีวะรา ร้อยเอกประจวบ สุนทรางกูร ร้อยเอกประเสริฐ รุจิวงศ์⁴²

นอกจากนี้ยังมีผู้ร่วมรัฐประหารที่สำคัญเช่น นาวาอากาศเอกกาจ กาจสงคราม (ยศขณะนั้น) นายทหารนอกประจำการ ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และเคยร่วมงานกับขบวนการเสรีไทยมาก่อนที่จะเป็นสมาชิกพฤฒสภา และพันโทก้าน อังนงภูมิเวท(จ่านอง สิวะแพทย์) ซึ่งเป็นนายทหารนอกประจำการ⁴³ กับกลุ่มของพลโทสวัสดิ์ สวัสดิ์ธรรมชัย (นายทหารประจำกรมเสนาธิการ) ส่วนกลุ่มทหารอื่น ๆ นั้นไม่ได้มีบทบาทมากนักในการรัฐประหาร พ.ศ. 2490⁴⁴

⁴¹ สุจิต บุญบงการ, “คณาธิปไตยทหาร พ.ศ. 2490 – 2500” ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องรัตนโกสินทร์ : การเมืองการปกครองสมัยประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยครูสวนสุนันทา, 2532), หน้า 7 - 8.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

⁴³ วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์, กบฏสันติภาพ, หน้า 44.

⁴⁴ สุจิต บุญบงการ, “คณาธิปไตยทหาร พ.ศ. 2490 – 2500” ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องรัตนโกสินทร์ : การเมืองการปกครองสมัยประชาธิปไตย, หน้า 9.

แต่ละกลุ่มการเมืองดังกล่าวต่างพยายามช่วงชิงอำนาจการปกครองประเทศกัน ในท้ายที่สุดกลุ่มพลเรือนซึ่งมีโอกาสเข้ามาปกครองประเทศในช่วงก่อนการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 และมีบทบาททางการเมือง โดยมีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แต่นักการเมืองฝ่ายพลเรือนมิได้ตระหนักว่าการเปลี่ยนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยที่กลไกอำนาจรัฐมิได้ถูกปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปพร้อม ๆ กันด้วยนั้น ทำให้อำนาจทางการเมืองซึ่งอ่อนแออยู่แล้วกลับถูกท้าทายโดยผู้กุมกลไกอำนาจรัฐ ทั้งที่เป็นทหารและพลเรือนมากยิ่งขึ้น⁴⁵ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลพลเรือนแต่ละชุดหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีอายุการทำงานสั้น และไม่สามารถควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการทหารและพลเรือนได้ และส่งผลสำคัญให้รัฐบาลพลเรือนไม่สามารถรักษาอำนาจการปกครองไว้ได้ เป็นเหตุให้กลุ่มทหารเข้ามาทำการรัฐประหารและยึดอำนาจการปกครองประเทศได้สำเร็จ โดยในการทำรัฐประหารนั้น คณะรัฐประหารได้ให้เหตุผลในการยึดอำนาจไว้ 6 ประการดังนี้⁴⁶ คือ

1. การทำรัฐประหารเป็นการทำขึ้นเพื่อประเทศชาติอย่างแท้จริง มิใช่เพื่อบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ
2. เพื่อล้มล้างรัฐบาลพลเรือนวิบัติ ชำรงนาวาสวัสดิ์ แล้วสถาปนารัฐบาลใหม่เพื่อให้มีประสิทธิภาพ เทอดคุณชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และประพฤติดำเนินรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง
3. เพื่อเชิดชูเกียรติของทหารที่ถูกเหยียบย่ำทำลายให้กลับคืนคิดั้งเดิม และเพื่อปรับปรุงให้มีเกียรติและสมรรถภาพเข้มแข็งยิ่งขึ้น
4. เพื่อแก้ไของค์การปกครองที่เสื่อมลงให้มีสมรรถภาพ และแก้ไขการเศรษฐกิจลดค่าครองชีพของประชาชนให้ถูกลง ให้ประชาชนอยู่ดีกินดีตามสมควรแก่ฐานะความเป็นอยู่
5. เพื่อจัดการสืบหาผู้ร้ายลอบปลงพระชนม์พระมหากษัตริย์ และจัดฟ็องร้องลงโทษตามกฎหมาย
6. เพื่อกำจัดลัทธิคอมมิวนิสต์ให้สูญสิ้นไปจากแผ่นดินไทย เชิดชูบรรพบุรุษศาสนาให้สถิตถาวรสืบไป

⁴⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2538), หน้า 173.

⁴⁶ ว.ช. ประสงค์, การปฏิวัติรัฐประหารในสมัยประชาธิปไตยแห่งประเทศไทย (พระนคร : บริษัทรัฐภักดี, 2492), หน้า 171.

คณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ซึ่งประกอบด้วยนายทหารทั้งนอกและในประจำการ ได้แก่ พลโท ผิน ชุณหะวัณ อดีตแม่ทัพภาคพายัพ นาวาอากาศเอก กางสงคราม นายทหารนอกประจำการ และเป็นสมาชิกพฤฒิสภา พันเอกสวัสดิ์ สวัสดิเกียรติ เจ้ากรมเกียกกาย ทหารบก พันโทกำน จ้างงภูมิเวท นายทหารนอกประจำการและเป็นสมาชิกพฤฒิสภา นายพันเอกเผ่า ศรียานนท์ และพันเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น โดยได้รับเงินสนับสนุนจากนายวรการ บัญชา อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงราย⁴⁷ ผู้ก่อการคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ส่วนใหญ่เป็น นายทหารนอกประจำการที่ไม่มีกำลังหลักเป็นของตนเอง และไม่เคยมีบทบาททางการเมืองมาก่อน⁴⁸ คณะรัฐประหารจึงไม่แน่ใจว่าทหารส่วนอื่น ๆ จะให้ความสนับสนุนหรือไม่ จึงได้มีการเชิญให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม มาเป็นหัวหน้า เนื่องจากเห็นว่าอาจจะช่วยแก้ปัญหาการขัดแย้งในหมู่ทหารได้ และคณะรัฐประหารก็เกรงว่าประชาชนจะไม่ให้ความสนับสนุน อีกทั้งเกรงว่าจะไม่ได้รับการรับรองจากต่างประเทศ⁴⁹ เนื่องจากนายเคนนิ่ง ผู้ช่วยปลัดกระทรวงต่างประเทศของอังกฤษได้บอกกับนายดิเรก ชัยนาม เอกอัครราชทูตไทยประจำอังกฤษในเวลานั้นว่า “รัฐบาลอังกฤษ รัฐบาลอเมริกัน และรัฐบาลจีนชาติ สามประเทศได้ปรึกษากันแล้ว จะยังไม่นับถือ (recognize) รัฐบาลนี้จนกว่าจะพอใจว่า ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลตามแบบประชาธิปไตย คือมีรัฐธรรมนูญและมีการเลือกตั้ง...”⁵⁰ ดังนั้น เมื่อคณะรัฐประหารเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลของพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ได้แล้ว คณะรัฐประหารจึงได้พยายามดำเนินการประนีประนอมและสร้างภาพพจน์ด้วยการเชิญบุคคลภายนอกที่มีความเหมาะสมมากกว่าเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลรักษาการชั่วคราว คือ นายควง อภัยวงศ์ (จัดตั้งรัฐบาลเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2490)⁵¹ เพื่อเป็นการสร้างภาพพจน์ให้แก่คณะรัฐประหารว่าไม่ได้ทำการรัฐประหารเพื่อประสงค์

⁴⁷ ภารดี มหาจันทร์, “ประวัติศาสตร์และการวิเคราะห์การเมืองการปกครอง ช่วง พ.ศ. 2490- 2500”, ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องรัตนโกสินทร์ : การเมืองการปกครองสมัยประชาธิปไตย, หน้า 3.

⁴⁸ สุชิน ดันตีกุล, “ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490”, หน้า 77 – 78.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 117.

⁵⁰ ดิเรก ชัยนาม, ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : ศิลปบรรณการ, 2511) หน้า 117.

⁵¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 64 ตอนที่ 54 (11 พฤศจิกายน 2490), หน้า 690.

จะเข้ามายึดอำนาจบริหารประเทศด้วยตนเอง แต่เป็นการรัฐประหารเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ตามที่คณะรัฐประหารแถลงไว้ในตอนรัฐประหาร และคณะรัฐประหารก็ได้มีการตั้งพรรคพวกเข้ารับราชการในตำแหน่งสำคัญ ๆ ทางทหารและตำรวจ โดยจัดตั้งกองบัญชาการทหารแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อบังคับบัญชาหน่วยทหารและตำรวจ โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย พลโทผิน ชุณหะวัณ เป็นรองผู้บัญชาการ นาวาเอกกวาง กางสงคราม เป็นผู้ช่วยผู้บัญชาการ พันเอกเผ่า ศรีขานนท์ ประจำกองบัญชาการทหารแห่งประเทศไทย พลเรือตรีหลวงชาติตระการโกศล รักษาราชการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ พันเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้รักษาการผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 1⁵² และได้มีการนำร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ไปให้กรมขุนชัยนาทนเรนทร และพระยามานวราชเสวี ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลงนาม ฉะนั้น รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 จึงขาดผู้สำเร็จราชการอีกคนหนึ่งลงนามจึงจะครบสมบูรณ์⁵³ ซึ่งรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงครามในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ⁵⁴ มิใช่ตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นโดยได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งการที่คณะรัฐประหารทำการรัฐประหารล้มเลิกรัฐธรรมนูญและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 โดยมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลงพระปรมาภิไธยแทนองค์พระมหากษัตริย์และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (ในทางกฎหมาย ต้องถือว่าอำนาจสูงสุดทางการเมืองอยู่ที่ประมุขของรัฐและคณะรัฐประหาร)⁵⁵ รัฐธรรมนูญฉบับนี้นาวาเอกกวาง กางสงคราม (ยศขณะนั้น) เป็นผู้อำนวยความสะดวก ร่าง โดยมีพระยาถิตพิธิธรรม-ประคัลภ์ อธิบดีศาลฎีกา พระยารัศมีประจิดธรรม จารัต ผู้เคยเป็นกรรมการศาลฎีกา พันเอกสุวรรณ เพ็ญจันทร์ เจ้าหน้าที่กรมพระธรรมนูญทหารบก ผู้เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าอัยการศาลพิเศษ รวมทั้งนายเขมชาติ บุญรัตพันธ์ นายเลื่อน พงศ์โสภณ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵² สุชิน คันติภูท, “ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490”, หน้า 75 – 77.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

⁵⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 64 ตอนที่ 53 ฉบับพิเศษ (9 พฤศจิกายน 2490), หน้า 1.

⁵⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2, หน้า 246 – 247.

ร้อยเอกประเสริฐ สดบรทัด และคนอื่น ๆ⁵⁶ เป็นผู้ร่วมร่าง ซึ่งขณะที่ทำการร่างนาวาอากาศเอกกวาง กางสงครามได้ซ่อนไว้ได้คุ้ม จึงเป็นที่รู้จักกันในอีกชื่อหนึ่งว่า “รัฐธรรมนูญฉบับได้คุ้ม”⁵⁷

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถวายพระราชอำนาจบริหารให้แก่พระมหากษัตริย์อย่างกว้างขวาง

การรัฐประหารในครั้งนี้นับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญครั้งหนึ่งในระบอบการเมืองไทย ผลของการรัฐประหารถือเป็นการปิดฉากยุคการปกครองของพลเรือนภายใต้เสรีไทย⁵⁸ เป็นการสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของกลุ่มผู้ก่อการคณะราษฎร พ.ศ. 2475 และเป็นการเริ่มต้นแห่งการปกครองที่ครอบงำด้วยระบอบทหารที่ต่อเนื่องยาวนานมากที่สุดยุคหนึ่ง แต่คณะรัฐประหารยังไม่กล้ารับจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศด้วยตนเอง โดยมีสาเหตุสำคัญดังนี้⁵⁹

1. เนื่องจากเกรงจะเป็นข้อครหาว่า ทำรัฐประหารเพื่อหวังอำนาจ และผลประโยชน์ของตัวเอง

2. สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง เกรงว่าประเทศมหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา จะไม่รับรองรัฐบาล เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นบุคคลที่ฝ่ายสัมพันธมิตรกล่าวหาว่าเป็นผู้เผด็จการ และเคยเป็นผู้ต้องหาในคดีอาชญากรรมสงคราม คณะรัฐประหารจึงเกรงว่าจะประสบปัญหาการรับรองจากต่างประเทศเพราะอังกฤษและสหรัฐอเมริกายังไม่ลืมการกระทำของจอมพล ป. พิบูลสงครามเมื่อคราวสงครามโลกครั้งที่สอง⁶⁰ และผู้มีบทบาทสำคัญในรัฐบาลชุดเดิมคือ นายปรีดี พนมยงค์ นั้น ก็เป็นที่ยอมรับในต่างประเทศในฐานะหัวหน้าของเสรีไทยที่ร่วมมือกับฝ่ายสัมพันธมิตรในการต่อต้านญี่ปุ่น ในขณะที่จอมพล ป. พิบูลสงครามมีภาพพจน์ตรงกันข้ามในฐานะผู้ร่วมมือกับญี่ปุ่น⁶¹

3. คณะรัฐประหารยังไม่มี ความมั่นใจเพียงพอต่อการสนับสนุนจากการเมืองภายในประเทศ เพราะการครอบครองอำนาจรัฐยังมิได้เป็นไปอย่างทั่วด้าน ยิ่งกว่านั้นภายหลังการ

⁵⁶ หนังสือพิมพ์สยามนิกร ฉบับประจำวัน ที่ 11 พฤศจิกายน 2490.

⁵⁷ สุชิน ดันติกุล, “ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490”, หน้า 81.

⁵⁸ สุราชย์ ชัยประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย, หน้า 6.

⁵⁹ ประจัน รักพงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบอบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย(พ.ศ. 2481 – 2500)”, หน้า 246.

⁶⁰ David A. Wilson, Politics in Thailand (Ithaca, N.Y. : Cornell University Press, 1962), p25.

⁶¹ สุราชย์ ชัยประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย, หน้า 103.

รัฐประหารบุคคลสำคัญหลายคนในรัฐบาลเก่าก็ยังหนีรอดไปได้มิได้ถูกจับกุม ที่สำคัญเช่น นายปรีดี พนมยงค์ พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ พล.ร.ต. สัจจว สุวรรณชีพ เตียง ศิริจันทร์ ทองอินทร์ ภูริพัฒน์ เป็นต้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้ยังสามารถที่จะรวบรวมกำลังพลกลับมาที่ในอำนาจใหม่ได้⁶²

4. คณะรัฐประหารยังไม่สามารถควบคุมกองทัพได้โดยเด็ดขาด คณะรัฐประหารยังไม่สามารถควบคุมกองทัพเรือได้ อีกทั้งคณะรัฐประหารก็ยังไม่แน่ใจในท่าทีของกองทัพเรือ หรือแม้กระทั่งส่วนอื่น ๆ ของกองทัพบกว่าจะสนับสนุนคณะรัฐประหารเพียงใด⁶³

ด้านนายควง อภัยวงศ์นั้น เมื่อได้รับการทาบทามให้จัดตั้งรัฐบาล สมาชิกคนสำคัญ ๆ ของพรรคประชาธิปัตย์หลายคนได้คัดค้านไม่ให้นายควงยอมรับเป็นหัวหน้ารัฐบาล แต่เมื่อนายควง อภัยวงศ์ได้ตรวจสอบข้อความของรัฐธรรมนูญฉบับ “ได้ดุ่ม” ของหลวงกาจสงครามพร้อมกับ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช โดยได้ตรวจสอบถึงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในหลักการเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์และพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ที่ได้มีการฟื้นฟูพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ดังที่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า “รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 ซึ่งคณะรัฐประหารขอพระราชทานมานั้น แทนที่จะตัดทอนพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ กลับแสดงท่าทีว่าจะถวายพระราชอำนาจคืนพระมหากษัตริย์บางประการ”⁶⁴ ซึ่งการถวายพระราชอำนาจคืนนี้เป็นการสานเจตนารมณ์ของฝ่ายอนุรักษนิยมและเป็นรากฐานที่ดีสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์จะได้มีส่วนสำคัญในการร่างต่อไป⁶⁵ นอกจากนี้ยังได้ตรวจสอบเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในเรื่องเงื่อนไขเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งกับการเลือกตั้งฝ่ายละกึ่งหนึ่งเท่ากัน ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ฝ่ายบริหารจะใช้ควบคุมสภาให้มีเสียงเด็ดขาดได้ โดยที่อำนาจในการเพิกถอนตัววุฒิสภานั้น จะตกอยู่แก่การตัดสินใจของฝ่ายนายควง อภัยวงศ์ นอกจากนี้ยังมีหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำบัญญัติกำกับไว้อีกหนึ่ง และในประการสำคัญคือ คำยืนยันจากจอมพล ป. พิบูลสงครามว่า

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

⁶⁴ แมตทงหวี่, ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, “เบื้องหลังประวัติศาสตร์”, ใน ชุมนุมวรรณคดีทางการเมือง (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2511), หน้า 98.

⁶⁵ สุชาชัย อิมประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย, หน้า 110.

กองทัพบกให้การสนับสนุนรัฐบาลนี้ และจะไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการของรัฐบาล บังคับเหล่านี้ทำให้ นายควงมั่นใจว่าจะสามารถบริหารงานได้โดยอิสระ⁶⁶ นายควงจึงได้ยอมรับจัดตั้งรัฐบาลเพื่อความเรียบร้อยของบ้านเมือง⁶⁷ แต่นายควง ก็ต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาเรื่องพวกเสรีไทยที่ยังเป็นปีกแผ่นอยู่ ปัญหาเรื่องค่าครองชีพ ปัญหาการจัดการให้ต่างประเทศรับรองรัฐบาลรัฐประหาร ปัญหาการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นแทนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และปัญหากรณีสวรรคต เป็นต้น

การที่คณะรัฐประหารเชิญให้นายควง อภัยวงศ์ เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีได้สะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือกันระหว่างพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมและคณะรัฐประหาร ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการล้มรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ โดยความร่วมมือของทั้งสองฝ่ายนั้นอยู่บนรากฐานที่ว่า รัฐบาลนายควงก็ต้องการให้ฝ่ายคณะรัฐประหารปราบปรามฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ และสร้างเสถียรภาพให้แก่คน ในขณะที่จอมพล ป. พิบูลสงครามต้องการให้รัฐบาลนายควง ช่วยสร้างความชอบธรรมและแสวงการรับรองจากต่างประเทศให้⁶⁸ ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันการรื้อฟื้นตัวของอำนาจฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ การร่วมมือกับนายควง อภัยวงศ์ ในสถานการณ์ที่คณะรัฐประหารยังไม่พร้อมในเรื่องการรับรองจากต่างประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็น แต่การขึ้นบริหารประเทศของนายควง อภัยวงศ์ และพรรคประชาธิปัตย์นั้น ไม่น่าจะเป็นเป้าหมายอันแท้จริงของคณะรัฐประหาร หากแต่เป็นเพราะความจำเป็น ดังนั้น จึงมีกระบวนการทางการเมืองสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงครามเกิดขึ้นเสมอในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เช่น หลวงวิจิตรวาทการได้ประกาศตั้งพรรคธรรมาธิปัตย์เพื่อสนับสนุนจอมพล ป. ในวันที่ 5 ธันวาคม 2490⁶⁹

เมื่อนายควง อภัยวงศ์ได้เข้าบริหารประเทศแล้ว รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ได้พยายามจัดตั้งรัฐบาลทำการปกครองประเทศตามแนวที่คณะรัฐประหารได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 โดยอิสระไม่ยอมเป็นหุ่นของคณะรัฐประหาร คณะรัฐมนตรีที่นายควง จัดตั้งขึ้นนั้นเป็นพวกขุนนางและข้าราชการ และเชื้อพระวงศ์เกือบทั้งหมด และได้ดำเนินการแต่งตั้งวุฒิสภาโดยความร่วมมือกับคณะผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ภายใต้กรมพระ

⁶⁶ วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์, *กบฏสันติภาพ*, หน้า 48.

⁶⁷ ควง อภัยวงศ์, *เรื่องราวของพันตรีควง อภัยวงศ์* (พระนคร : ไทยสัมพันธ์, 2511), หน้า 87.

⁶⁸ สุชาชัย อิมประเสริฐ, *แผนชิงชาติไทย*, หน้า 128.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 125.

ชัยนาทฯ องค์ประธานอย่างใกล้ชิด เลือกลงเฝ้าข้าราชการบ้านาญที่ข้าของในกรงานสาขาต่าง ๆ ประกอบกับพ่อค้าวานิชที่มีชื่อเสียง และไม่มีข้าราชการประจำ หรือสมาชิกพรรคของนายควงถักคนเดียว⁷⁰ แต่เมื่อดูรายนามของวุฒิสมาชิกแล้ว* จะเห็นได้ว่าเป็นความพยายามของกลุ่มอนุรักษนิยม กษัตริย์นิยม ที่ต้องการฟื้นฟูฐานะของเจ้านายและขุนนางรุ่นเก่าขึ้นมาจับบทบาทและเผชิญหน้าทางการเมืองกับฝ่ายรัฐประหาร⁷¹ เนื่องจากผู้ที่ได้รับการเลือกส่วนใหญ่แล้วเป็นเชื้อพระวงศ์ และเป็นคนของพรรคประชาธิปัตย์ ในการดำเนินการแต่งตั้งวุฒิสภานี้ นายควง อภัยวงศ์ไม่ยอมให้คณะรัฐประหารเข้ามาอิทธิพลในการเสนอรายชื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา⁷² กล่าวคือนายควง อภัยวงศ์ไม่ยอมตั้งพวกห้องของคณะรัฐประหารให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่คณะรัฐประหารต้องการ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญก็ได้ห้ามข้าราชการประจำมิให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน ดังที่ ม.ร.ว.เสมีย์ ปราโมช รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ในสมัยนั้นกล่าวว่า “ทหารได้เสนอบัญชีรายชื่อไปยังรัฐบาล 100 ท่าน ซึ่งเป็นผู้ที่ทหารเห็นสมควรได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ฝ่ายรัฐบาลก็ได้ประชุมปรึกษากันทำบัญชีรายนามบุคคลซึ่งพิจารณาเห็นว่าทรงไว้ซึ่งวุฒิพิเศษ 100 ชื่อ ปรากฏว่ามีรายนามตรงกับบัญชีทหารเพียง 10 ชื่อ”⁷³ ดังนั้นเมื่อมีประกาศแต่งตั้งวุฒิสภาเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2490 จึงปรากฏว่าในจำนวนสมาชิก 100 รายนั้นเป็นขุนนางระดับเจ้าพระยา 1 คน ระดับพระยาถึง 53 คน ระดับพระ 15 คน หลวง 9 คน เป็นเชื้อพระวงศ์ 12 คน ซึ่งรวมกลุ่มเจ้าและขุนนางเหล่านี้ก็มากถึง 90 ที่นั่ง⁷⁴

งานเร่งด่วนที่รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ต้องรีบดำเนินการ ก็คือ การสร้างความชอบธรรมให้แก่คณะรัฐประหาร โดยนายควง อภัยวงศ์ ได้ทำการอนุมัติงบประมาณจำนวน 8 ล้าน

⁷⁰ ควง อภัยวงศ์, เรื่องราวของพันตรีควง อภัยวงศ์, หน้า 88.

⁷¹ เสมีย์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 195.

⁷² สุชิน ดันติกุล, ผลกระทบทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490, หน้า 150.

* ดูภาคผนวก ข

⁷³ แมลงหวี่, “เบื้องหลังประวัติศาสตร์”, ใน ชุมนุมวรรณคดีทางการเมือง, หน้า 84.

⁷⁴ สุชาชัย ยัมประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย, หน้า 111 – 112.

บาท เพื่อชำระเป็นค่าใช้จ่ายในการรัฐประหาร⁷⁵ และได้มีการร่างเจตนารมณ์ของคณะรัฐประหาร แปลเป็นภาษาอังกฤษออกกระจายเสียงเพื่อชักชวนให้ชาวต่างประเทศรับรองรัฐบาล นอกจากนี้ นายควง อภัยวงศ์ ยังเร่งดำเนินการสอบกรณีสวรรคต ปราบปรามการทุจริต แก้ปัญหาค่าครองชีพ ของประชาชน⁷⁶ และออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำรัฐประหาร พ.ศ. 2490⁷⁷ โดยผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาตามมาตรา 96 บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เพื่อให้คณะรัฐประหารพ้นจากความผิด ในการกระทำที่ผิดกฎหมายใด ๆ เนื่องจากการทำรัฐประหาร และถือว่าประกาศและคำสั่งใด ๆ ของคณะรัฐประหารชอบด้วยกฎหมายทุกประการ⁷⁸ และได้ดำเนินการประกาศกระแสพระบรม ราชโองการยกเลิกพระราชกำหนดคุ้มครองความสงบสุขเพื่อให้การดำเนินไปตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2490⁷⁹ นอกจากนี้ นายควง อภัยวงศ์ยังได้ ปลดปล่อยให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้อย่างเสรี ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ไม่ได้บัญญัติรับ รองเสรีภาพในเรื่องนี้ไว้ และได้ดำเนินการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นโดยเร็ว การ ดำเนินการบริหารประเทศโดยอิสระและการที่นายควงไม่ให้คณะรัฐประหารมีส่วนในการแต่งตั้ง วุฒิสภาเพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองนั้น สร้างความไม่พอใจให้กับคณะรัฐประหารเป็นอย่างมาก

วันที่ 29 มกราคม 2491 รัฐบาลได้ดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปตามบทเฉพาะกาลของ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไปพรรคประชาธิปัตย์ได้รับชัยชนะในการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน โดยได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นเสียงส่วนใหญ่ 55 คนจากจำนวนสมาชิกทั้ง

⁷⁵ สิริรัตน์ เรืองวงษ์วาร, “บทบาททางการเมืองของนายควง อภัยวงศ์ ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึง 2491” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 310.

⁷⁶ สุทธชัย อิมประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย, หน้า 113.

⁷⁷ ราชกิจจานุเบกษา, ตอนที่ 62 เล่ม 64 วันที่ 23 ธันวาคม 2490.

⁷⁸ พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อการรัฐประหาร พุทธศักราช 2490,

มาตรา 3.

⁷⁹ ราชกิจจานุเบกษา, ตอนที่ 63 เล่ม 64 วันที่ 25 ธันวาคม 2490

หมด 99 คน ส่วนพรรคที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม สนับสนุน คือ พรรคธรรมธิปไตย ไม่ได้รับเลือกตั้งเลย^{๙๐} นายควง อภัยวงศ์ จึงได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศอีกครั้งหนึ่ง โดยไม่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากคณะรัฐประหารอีกต่อไป และภายหลังจากที่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2491 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลอังกฤษก็ให้การรับรองรัฐบาลไทย^{๙๑} เมื่อรัฐบาลก็ได้รับการรับรองจากต่างประเทศแล้ว รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ จึงได้จัดให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เพื่อให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรเป็นการแน่นอนต่อไป แต่ระหว่างการบริหารประเทศของรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ นั้น คณะรัฐประหารได้พยายามแทรกแซงรัฐบาลด้วยวิธีการต่าง ๆ กล่าวคือ^{๙๒}

1. เรียกร้องให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการทำรัฐประหาร 8 ล้านบาท รัฐบาลจำเป็นต้องยอมเพื่อไม่ให้เกิดความบาดหมางกับคณะรัฐประหาร
2. บรรจุแต่งตั้งบรรดาทหารผ่านศึกเข้ารับราชการในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยเสนอผ่านกระทรวงกลาโหม เช่น แต่งตั้งให้พันเอกเผ่า ศรียานนท์ เข้าดำรงตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายปราบปราม เมื่อ 19 มีนาคม 2491 โดยย้ายคนเก่าไปที่อื่น
3. สนับสนุนบุคคลบางกลุ่มให้เดินขบวนเพื่อเรียกร้องให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี
4. มีจดหมายในลักษณะบัตรสนเท่ห์ ช่มชู้รัฐบาล มีให้ก้าวกำราชการทหาร โดยเฉพาะตัวจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีฉะนั้นแล้วคณะทหารจะจัดการในทางที่เหมาะสมโดยด่วน และเด็ดขาด

ต่อมาเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2491 นายควง อภัยวงศ์ก็ต้องถูกคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 บังคับให้ลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากคณะรัฐประหารมีความไม่พอใจรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์เป็นอย่างมาก จึงได้มีการประชุมกันลงมติขอให้รัฐบาลกราบถวายบังคมลาออกภายใน 24

^{๙๐} ประจัน รักพงษ์, "การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย(พ.ศ. 2481 - 2500)", หน้า 247 - 248.

^{๙๑} Frank C. Darling, *Thailand and the United States* (Washington D.C. : Public Affairs Press, 1965), p.63.

^{๙๒} ภากรดี มหาจันทร์, "ประวัติศาสตร์และการวิเคราะห์การเมืองการปกครอง ช่วง พ.ศ. 2490 - 2500" ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องรัตนโกสินทร์ : การเมืองการปกครองสมัยประชาธิปไตย, หน้า 5.

ชั่วโมง” ความพยายามของนายควง อภัยวงศ์ ที่จะดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ซึ่งใช้อยู่ในขณะนั้น โดยการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2491³³ โดยวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาเป็นผู้พิจารณา ได้รับการเสนอต่อโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งได้รับเชิญจากคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ให้มาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งการเข้ารับตำแหน่งของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ครั้งนี้ เป็นการกระทำผิดรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เพราะจอมพล ป. พิบูลสงครามก้าวเข้ามาเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยไม่ได้เป็นหัวหน้าพรรคเสียงข้างมากในรัฐสภา และเข้ามาโดยใช้กำลังอาวุธบังคับให้รัฐบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนลาออก เมื่อเข้ามาบริหารประเทศจอมพล ป. พิบูลสงครามได้พยายามแก้ปัญหาในสภาด้วยการพยายามรวบรวมสมาชิกสภาผู้แทนจัดตั้งเป็น “สหพรรค”³⁴ คอยให้ความสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงครามอยู่ในสภาผู้แทน ด้วยการเชื้อเชิญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นอิสระรวมทั้งสมาชิกที่เคยสังกัดพรรคประชาธิปัตย์บางคนมาร่วมในคณะรัฐบาลชุดใหม่ เนื่องจากในขณะนั้นพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากอยู่ในสภา การรวบรวมสมาชิกพรรคการเมืองต่าง ๆ มาเป็นสมาชิกพรรคพวกโดยการแจกจ่ายตำแหน่งให้ทำให้รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาการควบคุมเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทน อีกทั้งรัฐบาลคณะรัฐประหารไม่สามารถที่จะควบคุมวุฒิสภาได้ เนื่องจากไม่ได้มีส่วนในการแต่งตั้งวุฒิสภา ทำให้คณะรัฐประหารซึ่งมีความไม่พอใจในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นอย่างมากเนื่องจากมีเนื้อหาประชาธิปไตยและผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะขจัดการใช้อิทธิพลทางการเมืองโดยไม่ชอบด้วยวิถีทางประชาธิปไตย หลักการในรัฐธรรมนูญจึงมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะ และการเข้ามาบริหารทางการเมืองของคณะรัฐประหาร ดังเช่น บทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถแต่งตั้งบุคคลสำคัญในคณะรัฐประหารบางคนเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เป็นต้น ทำให้รัฐบาลไม่สามารถใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือสนับสนุนอำนาจทางการเมืองได้ แม้ว่าคณะรัฐประหารจะไม่เต็มใจที่จะดำเนินการบริหารประเทศตาม

³³ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 489.

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับ 2) พุทธศักราช 2491, มาตรา 95 ทวิ.

³⁵ ประจวบ ทองอุไร, สิ้นยุคมีด (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรบริการ, 2500), หน้า 33 -

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แต่รัฐบาลของคณะรัฐประหารก็ได้ยินยอมให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 โดยไม่ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญหรือจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เหตุที่จำเป็นต้องขอมันนี้อาจวิเคราะห์ได้ดังนี้

1. คณะรัฐประหารเข้ามามีอำนาจโดยวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญ ด้วยการใช้อำนาจบังคับให้รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรมตามกฎหมายต้องลาออก ทำให้ขาดพลังสนับสนุนจากประชาชน แม้ว่ารัฐบาลของคณะรัฐประหารจะพยายามรวบรวมหาเสียงสนับสนุนในสภาได้มากพอ แต่เสียงสนับสนุนดังกล่าวก็ไม่ใช่เป็นเสียงสนับสนุนที่แท้จริงของประชาชน ทำให้รากฐานอำนาจของฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐประหารไม่มั่นคงพอ¹⁶ และเพื่อรักษาชื่อเสียงและสถานภาพของฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหาร สร้างความนิยมเชื่อถือให้แก่ประชาชน ลดล้างทัศนภาพที่ไม่ดีของคณะรัฐประหาร และเพื่อแสดงให้เห็นว่า ฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหารเลื่อมใสและพร้อมที่จะยอมรับวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตย อันเป็นความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่เป็นบรรทัดฐานในการปกครองประเทศ¹⁷ รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามพยายามที่จะรักษาความสงบเนื่องจากรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ และดำเนินการบริหารประเทศในระบบรัฐสภา ดังนั้นจึงมิได้มีการรัฐประหาร การยุบสภา ถิ่นรัฐธรรมนูญ¹⁸

2. ในขณะนั้นฐานะกำลังอำนาจทางทหารของคณะรัฐประหารยังไม่มั่นคงพอที่จะใช้เป็นกำลังสนับสนุนอำนาจทางการเมือง เนื่องจากในฝ่ายคณะรัฐประหารมีการแตกแยกกันเอง ไม่สามารถที่จะรวมเป็นพลังการเมืองที่มีรากฐานอำนาจทางทหารที่มั่นคงได้ อำนาจทางทหารได้กระจายไปยังผู้ทำรัฐประหาร และจอมพล ป. พิบูลสงคราม¹⁹ นอกจากนี้จอมพล ป. พิบูลสงครามมีภาพพจน์ไม่ดีในสายตาของประชาชน เพราะเป็นผู้นำประเทศเข้าสู่สงครามและเคยตกเป็นผู้ต้องหาคดีอาชญากรรมสงคราม

3. คณะรัฐประหารยังไม่มั่นใจในกำลังอำนาจของตน เนื่องจากสภาพการเมืองในขณะนั้นฝ่ายพลเรือนนำโดยนายปรีดี พนมยงค์ ที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทัพเรือบางส่วน มีความไม่พอใจในการเข้ามามีอำนาจโดยวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหาร ได้พยายามใช้

¹⁶ สุณีย์ อธิมุติภาพ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2492” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 99.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

¹⁸ สุราชัย ยิมประเสริฐ, *แผนผังชาติไทย*, หน้า 132.

¹⁹ สุณีย์ อธิมุติภาพ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2492” , หน้า 102.

กำลังล้มล้างรัฐบาลคณะรัฐประหารหลายครั้ง ซึ่งขณะนั้นกองทัพเรือมีกำลังสมรรถภาพ และอาวุธ ยุทธภัณฑ์อยู่อย่างพร้อมเพรียงที่มีน้ำหนักดั่งยุคคณะรัฐประหารได้เป็นอย่างดี⁹⁰ ทำให้คณะรัฐประหารยังไม่แน่ใจในท่าทีของฝ่ายทหารเรือและสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการต่อต้านของ กองทัพเรือ⁹¹ เนื่องจากคณะรัฐประหารยังไม่สามารถควบคุมกองทัพได้โดยเด็ดขาด กำลังอำนาจ ทางทหารไม่ได้รวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายคณะรัฐประหารที่ประกอบด้วย ทหารบก และฝ่ายทหารเรือ ซึ่งแยกตัวออกมาโคกเคี้ยวไม่ยอมให้รัฐบาลคณะรัฐประหารยุ่ง เกี่ยวกับกิจกองทัพเรือ และให้ความช่วยเหลือฝ่ายตรงข้ามในการต่อต้านรัฐบาลคณะรัฐประหาร⁹² ส่งผลให้อำนาจทางทหารของคณะรัฐประหารยังไม่เข้มแข็งพอที่จะเป็นฐานสนับสนุนอำนาจทาง การเมืองได้

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทำให้คณะรัฐประหารยังไม่พร้อมที่จะประกาศยกเลิก รัฐธรรมนูญ จึงได้ยื่นขอให้มีการประชุมสภาใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรม และเพื่อรักษาฐานะและอำนาจของรัฐบาลในขณะนั้น อีกทั้งยังเกรงว่าหากทำการล้มเลิกรัฐธรรมนูญโดยการใช้อำนาจก็อาจทำให้ได้รับการต่อต้าน อย่างรุนแรงจากประชาชนได้

(จ) ความขัดแย้งทางการเมืองของกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมือง

ความล้มเหลวของกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองฝ่ายพลเรือนเกิดจากความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ โดยแยกออกเป็นกลุ่มผู้สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ กลุ่มผู้สนับสนุน นายควง อภัยวงศ์ (ต่อมาได้ตั้งพรรคประชาธิปัตย์ขึ้น เมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2489) และ กลุ่มผู้สนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ความขัดแย้งระหว่างจอมพล ป. พิบูลสงคราม และนายปรีดี พนมยงค์
จอมพล ป. พิบูลสงคราม และนายปรีดี พนมยงค์ ผู้มีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลง การปกครอง ทั้งสองต่างพยายามสร้างฐานอำนาจทางการเมือง โดยในตอนต้นภายหลังจากเปลี่ยนแปลง

⁹⁰ “ศุภวิทย์” (นค เชื้อชาติ), เมืองไทยในระบบรัฐสภา (พระนคร : บริษัทพิมพ์การพิมพ์, 2510), หน้า 121.

⁹¹ สุณีย์ อธิมูตทิภาพ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2492”, หน้า 103.

⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.

แปลงการปกครองนายปรีดี พนมยงค์ ต้องประสบกับความยุ่งยากอันเนื่องมาจากปัญหาเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ จนต้องเดินทางออกนอกประเทศ เป็นเหตุให้บทบาททางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวต้องลดน้อยลง ในขณะที่เดียวกันจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ก้าวขึ้นมามีอำนาจบริหารประเทศด้วยการโค่นล้มรัฐบาลชุดพระยามโนปกรณนิติธาดา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476⁹³ และเป็นผู้นำฝ่ายรัฐบาลในการปราบปรามกบฏบวรเดชในระหว่างวันที่ 11 – 15 ตุลาคม พ.ศ. 2476⁹⁴ ภายหลังจากเหตุการณ์โค่นล้มรัฐบาลชุดพระยามโนฯ ปรากฏว่านายปรีดี พนมยงค์ ได้เดินทางกลับเข้าประเทศ และได้กลับเข้ามามีบทบาททางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น การที่บุคคลทั้งสองมีความสำคัญในคณะรัฐบาลอย่างเท่าเทียมกัน จึงเป็นโอกาสให้ต่างฝ่ายต่างแข่งขันกันสร้างบารมีทางการเมืองเพื่อเป็นพื้นฐานในอันที่จะก้าวไปสู่ตำแหน่งสูงสุดต่อไป⁹⁵ โดยฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงคราม หาฐานสนับสนุนจากกลุ่มนายทหารบก และส่งเสริมให้ราษฎรสนใจและนิยมในกิจการด้านการทหาร ด้านฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ นั้น ใช้วิธีสร้างฐานอำนาจทางการเมือง โดยการสร้างความนิยมในหมู่นักศึกษา และสร้างอิทธิพลในหมู่ผู้นำที่สำคัญในสภาผู้แทนราษฎร⁹⁶ โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่หนึ่งนับว่าเป็นฐานทางการเมืองที่สำคัญที่สุด และใช้ระบบรัฐสภาทอนอำนาจฝ่ายตรงข้าม สถานการณ์ทางการเมืองในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นบุคคลที่มีความเป็นผู้นำที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้นเป็นอย่างยิ่ง เอกสารของเอกอัครราชทูตอังกฤษประจำประเทศไทยถึงกับได้กล่าววิจารณ์ว่าเป็นหนทางเดียวที่จะช่วยให้กำลังทหารเข้มแข็งและจะเป็นการควบคุมสถานการณ์ต่าง ๆ ของประเทศไว้ได้⁹⁷

จากการที่บุคคลทั้งสองฝ่ายต่างมีบทบาททางการเมืองในคณะรัฐบาล และมีผู้สนับสนุนเป็นจำนวนมากนั้นทำให้ทั้งสองฝ่ายมีความขัดแย้งในทางการเมืองในการบริหารประเทศดังนี้

⁹³ สุชิน ตันติภูถ, “ผดสะทอนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490”, หน้า 1.

⁹⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญ, ครั้งที่ 22/2476, วันที่ 18 ตุลาคม 2476.

⁹⁵ คำรงค์ อิมวิเศษ, “การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 14.

⁹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

⁹⁷ สถาบันไทยคดีศึกษา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 371/21053

- ความขัดแย้งในกรณีสงครามอินโดจีนฝรั่งเศส เป็นกรณีที่รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามประกาศสงครามกับอินโดจีน โดยอ้างว่าเป็นความต้องการของประชาชน ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ไม่เห็นด้วยกับเหตุการณ์ครั้งนี้ และได้คัดค้านการดำเนินการดังกล่าว⁹⁸
- ความขัดแย้งในกรณีการเข้าเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่สอง⁹⁹ ในระยะต้นของสงครามโลกครั้งที่สองประเทศไทยประกาศตัวเป็นกลาง แต่เพื่อความปลอดภัยของประเทศรัฐบาลได้ลงนามในกติกาสัญญาไม่รุกรานกับรัฐบาลฝรั่งเศสกับรัฐบาลอังกฤษ ในวันที่ 12 มิถุนายน 2483 และลงนามกับรัฐบาลญี่ปุ่นที่กรุงโตเกียวในวันเดียวกัน จอมพล ป. พิบูลสงครามเห็นว่าประเทศไทยไม่อาจวางตัวเป็นกลางต่อไปได้จึงได้เข้าร่วมกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของฝ่ายญี่ปุ่น

ความขัดแย้งระหว่างนายปรีดี พนมยงค์ กับนายควง อภัยวงศ์

หลังการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2489 แล้ว สมาชิกสภาส่วนมากสนับสนุนให้นายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่นายปรีดี ปฏิเสธ และพยายามสนับสนุนให้นายดิเรก ชัยนาม ขึ้นมาเป็นคู่แข่งนายควง¹⁰⁰ แต่ต่อมาที่ประชุมจึงมีมติเลือกนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี นายควง อภัยวงศ์ พยายามดำเนินนโยบายที่เป็นอิสระตามความคิดเห็นของตนเอง ไม่อยู่ภายใต้การกำกับหรืออิทธิพลทางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์ ด้วยเหตุที่นายปรีดี พนมยงค์ ได้สนับสนุนนายดิเรก ชัยนาม ให้เป็นคู่แข่งนายควง อภัยวงศ์ ให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นย่อมแสดงว่าความสัมพันธ์ระหว่างนายปรีดี พนมยงค์ กับนายควง อภัยวงศ์ ได้ดำเนินมาจนถึงขั้นแตกหักแล้ว¹⁰¹ และคณะรัฐมนตรีที่นายควง อภัยวงศ์ จัดตั้งขึ้นภายหลังการบริหารประเทศก็ไม่มีพรรคพวกฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ เลย และการดำเนินนโยบายอิสระและเป็นตัวของตัวเองของนายควง ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์ นั้น ได้สร้างความ

⁹⁸ คำรงค์ อิมวิเศษ, “การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ”, หน้า 18 – 19.

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-26.

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 185.

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 186.

ไม่พอใจให้กับนายปรีดี พนมยงค์ เป็นอย่างมาก¹⁰² ดังนั้นการต่อสู้เพื่อขจัดบทบาทและอำนาจทางการเมืองของแต่ละฝ่ายจึงปรากฏเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจการเมืองของผู้นำพลเรือนทั้งสองฝ่ายนี้ ส่วนใหญ่เป็นการต่อสู้โดยวิถีทางการเมืองในรัฐสภาเป็นสำคัญ เพราะทั้งสองฝ่ายต่างก็ไม่มีกำลังทหาร กำลังอาวุธ เป็นเครื่องมือสนับสนุน

ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสองฝ่ายมีความรุนแรงยิ่งขึ้นเมื่อนายปรีดี พนมยงค์ ได้กลับมาเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล โดยมีพรรคสหชีพและพรรคแนวรัฐธรรมนูญเป็นกลุ่มการเมืองที่ให้การสนับสนุนฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ส่วนพรรคประชาธิปไตย เป็นกลุ่มการเมืองฝ่ายค้านซึ่งรวมตัวกันได้อย่างเหนียวแน่นและทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนราษฎรอย่างเต็มที่¹⁰³ ทำหน้าที่ของฝ่ายค้านอย่างแข็งขัน นายควง และ ม.ร.ว. เสนีย์ ปฏิเสธการเข้าร่วมกับฝ่ายรัฐบาลของนายปรีดี โดยพยายามดำเนินการก่อกวนทางการเมืองในหน้าที่ฝ่ายค้านในรัฐสภาเพื่อหวังผลในทางการเมืองโดยตรง รัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ ถูกโจมตีอย่างหนักในกรณีการเสด็จสวรรคตของรัชกาลที่ 8 จนเป็นเหตุให้ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างผู้นำพลเรือนทั้งสองฝ่ายก็ยังคงดำเนินต่อไป ต่างฝ่ายต่างส่งผู้เข้าแข่งขันเพื่อรับการแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ พรรคแนวรัฐธรรมนูญซึ่งมีพรรคสหชีพให้การสนับสนุนอยู่ด้วยได้ส่ง พล.ร.ต.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ส่วนพรรคประชาธิปไตยซึ่งประสบความสำเร็จในการโจมตีรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์ จนต้องลาออกได้ส่ง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นตัวแทน พรรคประชาธิปไตยพลาดจากการแข่งขันชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ก็ได้ดำเนินการทำหน้าที่ฝ่ายค้านอย่างแข็งขันและในที่สุดก็ได้ดำเนินการทำหน้าที่ฝ่ายค้านเปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายของรัฐบาล พล.ร.ต. ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เมื่อวันที่ 19 - 26 พฤษภาคม 2490¹⁰⁴ โจมตีจุดอ่อนของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ เช่นปัญหาความเสื่อมโทรมของประเทศ ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาเกี่ยวกับกรณีสวรรคต การเปิดอภิปรายของพรรคประชาธิปไตยในครั้งนี้สร้างฐานะความศรัทธาของประชาชนต่อพรรคได้เป็นอย่างมาก แม้รัฐบาลจะได้รับการลงมติไว้วางใจจากที่ประชุมสภาเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม

¹⁰² ควง อภัยวงศ์, เรื่องราวของพันตรีควง อภัยวงศ์, หน้า 50.

¹⁰³ คำรงค์ อิมวิเศษ, “การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ”, หน้า 195 - 196.

¹⁰⁴ วิวัฒนา โนนพิโกภรณ์, “ความขัดแย้งภายในคณะราษฎร” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 201.

2490 ด้วยคะแนน 86 ต่อ 55 เสียง งดออกเสียง 16 นาย¹⁰⁵ แต่ก็ทำให้ชื่อเสียงของรัฐบาลเสียหายมากจนต้องมีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีใหม่

อาจกล่าวได้ว่าความขัดแย้งระหว่างผู้นำพลเรือนนั้นทำให้เกิดความไร้เสถียรภาพและเอกภาพของรัฐบาลพลเรือน และเป็นตัวเร่งให้ผู้นำทหารกลับเข้ามามีบทบาททางการเมืองอีกครั้งหนึ่งได้โดยง่าย

ความขัดแย้งระหว่างจอมพล ป. พิบูลสงคราม กับนายควง อภัยวงศ์

หลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงครามนำคณะรัฐบาลลาออก (แต่จอมพล ป. ยังคงดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดอยู่) เนื่องจากร่าง พ.ร.บ. จัดสร้างพุทธบรมมณฑล ไม่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทน นายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ขอให้นายควง อภัยวงศ์ ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2487 และในวันเดียวกันนั่นเอง พระบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ประธานผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ก็ทรงขึ้นไต่ถามออกจากตำแหน่งต่อรัฐสภาด้วย ในระหว่างที่นายควง อภัยวงศ์ บริหารประเทศนั้นได้เกิดข่าวลือว่าจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะนำทหารมาล้มล้างรัฐบาลของนายควง แพร่ไปในหมู่ประชาชน¹⁰⁶ นายควง อภัยวงศ์ ดำเนินนโยบายทางการเมืองแบบตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด อันเป็นตำแหน่งผู้นำทางทหารของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และประกาศให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม หันจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกและแม่ทัพบก และแต่งตั้งพลเอก พระยาพหล พลพยุหเสนา ขึ้นเป็นผู้บัญชาการทหารบกและแม่ทัพบกแทน มีอำนาจบังคับบัญชาทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศ และให้พระยาพหลฯ ออกคำสั่งห้ามเคลื่อนย้ายกำลังทหารโดยเด็ดขาด จึงนับได้ว่าเป็นการปลดอำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ลง และตั้งให้จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นที่ปรึกษารัฐบาลซึ่งเป็นตำแหน่งที่ปราศจากอำนาจใด ๆ ทั้งสิ้น¹⁰⁷

¹⁰⁵ คำรงค์ อิมวิเศษ, “การร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ”, หน้า 204.

¹⁰⁶ นค เชื้อชวลิต, เมืองไทยในระบอบรัฐสภา (กรุงเทพฯ, ม.ป.ท., 2510), หน้า 77.

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

ความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐประหาร พ.ศ.2490 กับนายควง อภัยวงศ์

ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 เนื่องจากคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ได้มอบให้นายควง อภัยวงศ์ เข้ามาบริหารประเทศแทนคณะรัฐประหาร และดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งภายหลังจากที่รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2491 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลอังกฤษก็ให้การรับรองรัฐบาลไทย¹⁰⁸ แต่การที่รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ได้เข้าดำเนินการบริหารประเทศนั้นต้องถูกคณะรัฐประหารเข้าแทรกแซงกิจการบริหารของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา รัฐบาลพลเรือนทำหน้าที่ทางบริหารเท่านั้น แต่ในด้านการทหารและการรักษาความสงบนั้นคณะรัฐประหารรับไปดำเนินการตามพระราชกำหนดคุ้มครองความสงบสุข พ.ศ. 2490 โดยทำการจับกุมผู้ต้องสงสัยว่ากระทำการปฏิวัติเป็นจำนวนมาก และคณะรัฐประหารได้มีการเรียกร้องให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการทำรัฐประหารเป็นจำนวนถึง 8 ล้านบาท และรัฐบาลก็ต้องยอมทำตามเพื่อมิให้เกิดความบาดหมางใจกับคณะรัฐประหาร นอกจากนี้คณะรัฐประหารยังแทรกแซงในเรื่องการทหารโดยมีการบรรจุแต่งตั้งบรรดาทหารผ่านศึกเข้ารับราชการตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ หรือโยกย้ายข้าราชการเพื่อบรรจุพรรคพวกของคณะรัฐประหารเข้าไปดำรงตำแหน่งแทน เช่น แต่งตั้งให้พันเอก เผ่า ศรียานนท์ เข้าดำรงตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายปราบปราม เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2491¹⁰⁹

ในด้านสถาบันการเมืองต่าง ๆ ทั้งในวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทน หรือรัฐบาลนั้น คณะรัฐประหาร ไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีบทบาท รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ พยายามกีดกันมิให้คนของคณะรัฐประหารเข้ามาบริหารประเทศ โดยการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในสาขาวิชาต่าง ๆ จัดตั้งรัฐบาลโดยอิสระเนื่องจากรัฐธรรมนูญเอื้ออำนวยเพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี ในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน¹¹⁰ นายควง อภัยวงศ์ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจึงได้เสนอรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรดำรงตำแหน่งวุฒิสภาต่อคณะผู้สำเร็จราชการในเวลานั้น และโปรดเกล้าแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2490 จำนวน 100 คน โดยวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้ง

¹⁰⁸ Frank C. Darling, *Thailand and the United States.* , p.63.

¹⁰⁹ ประจัน รักพงษ์, "การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย(พ.ศ. 2481 - 2500)", หน้า 249.

¹¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490, มาตรา 33.

ตั้งครั้งนี้ ประกอบด้วยบรรดาอดีตข้าราชการที่มีบรรดาศักดิ์สูงชั้นเจ้าพระยา พระยา พระ และ หลวง รวมทั้งเชื้อพระวงศ์บางองค์ ซึ่งเป็นผู้มีชื่อเสียงในสาขาอาชีพต่าง มีจำนวนถึง 80 กว่าคนในจำนวน 100 คน¹¹ โดยไม่มีข้าราชการประจำแม้แต่คนเดียว และคณะรัฐประหารไม่สามารถแต่งตั้งพรรคพวกของตนเองเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ จึงทำให้วุฒิสภานั้นในขณะนั้นมีความเป็นอิสระปราศจากอิทธิพลใด ๆ แม้กระทั่งอิทธิพลของข้าราชการประจำ ประกอบกับผลการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2491 ตามที่รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ.2490 บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนภายใน 90 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับความนิยมอย่างสูงในกลุ่มประชาชน ได้ที่นั่ง 53 ที่นั่ง พรรคประชาชนได้ 12 ที่นั่ง พรรคธรรมาธิปัตย์ ได้ 5 ที่นั่ง สมาชิกอิสระซึ่งไม่สังกัดพรรคใดได้ 30 ที่นั่ง¹² ทำให้คณะรัฐประหารไม่พอใจเกรงว่าจะต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองและเห็นว่าการดำเนินการของนายควง อภัยวงศ์ในทางการเมืองนั้น พยายามกีดกันคณะรัฐประหารออกจากทางการเมือง คณะรัฐประหารจึงได้บีบบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2492 และคณะรัฐประหารได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ประกอบด้วยสมาชิกในคณะรัฐประหารโดยให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศต่อมา

ความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐประหาร พ.ศ.2490 กับนายปรีดี พนมยงค์

เนื่องจากการเข้ามาสู่อำนาจในทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ด้วยการที่คณะรัฐประหารบีบบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาโดยชอบด้วยวิถีทางรัฐธรรมนูญลาออกเมื่อ 8 เมษายน 2491 วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่ผิดแบบแผนของระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง¹³ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อนักการเมืองฝ่ายพลเรือน ซึ่งต้องสูญเสียอำนาจไปโดยพวกคณะรัฐประหาร โดยเฉพาะนายปรีดี พนมยงค์ ที่ต้องหมดอำนาจลงภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 แต่อย่างไรก็ดี นายปรีดี พนมยงค์ ก็ยังคงมีอิทธิพล และมีผู้นิยมยกย่องนับถืออยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ 1 หลายคน นอกจากนั้นยังปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ 2 ซึ่งเป็นฝ่ายพลเรือน และทหารเรือก็มีความนิยมนับถือนายปรีดีอยู่มาก จนทำให้มีการรวมกลุ่มกันสนับสนุนการช่วงชิงอำนาจด้วยการก่อการกบฏและ

¹¹ กระทบ ทองธรรมชาติ, รัฐสภาในระบบการปกครองของไทย, หน้า 33.

¹² สุณีษ์ อธิมุติภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492", หน้า 18.

¹³ วิชัย สุวรรณรัตน์, "การปฏิวัติ รัฐประหาร และกบฏ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475" ใน ศัพท์การเมือง (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 108.

จลาจลต่อต้านคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ขึ้นหลายครั้ง โดยการกบฏครั้งสำคัญที่คณะรัฐประหารทำการปราบปรามด้วยกำลังรุนแรง คือ กบฏวังหลวง (26 กุมภาพันธ์ 2492) และกบฏแมนฮัตตัน (29 มิถุนายน 2494) นอกจากนี้กลุ่มผู้ให้ความสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ยังถูกกวาดล้างอย่างรุนแรงเป็นจำนวนมาก ดังเช่นกรณีสังหาร 4 อดีตรัฐมนตรี (ดูรายละเอียดเรื่องการปราบปรามการกบฏและจลาจลได้ในบทที่ 6) การที่รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามใช้กำลังปราบปรามอย่างรุนแรงนี้ เพื่อเหตุผลที่ต้องการจะปราบฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์และเสรีไทยให้หมดสิ้นไป มิให้เหลืออยู่กบฏจลาจลไปได้อีก¹¹⁴

(ค) สถานะทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายในคณะรัฐประหาร

คณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ประกอบด้วยกลุ่มต่าง ๆ ตามลักษณะการเข้ามารวมตัว ดังนี้¹¹⁵

1. กลุ่มจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้แก่บุคคลที่เคยร่วมงานกับจอมพล ป. พิบูลสงคราม มาในอดีต อาทิเช่น พันเอกน้อย เกตุนุติ พลตรีปัดด ปัดดปรปักษ์ พิบูลภาณุวัฒน์ พลตรีเภา เพียรเลิศ บริรักษ์บุษยกิจ พลโทมังกร พรหมโยธี
2. กลุ่มนายทหารนอกประจำการ แต่ได้กลับเข้ารับราชการภายหลังรัฐประหาร ได้แก่ พลโทผิน ชุณหะวัณ พันเอกกาง กางสงคราม พันเอกก้าน จำนงภูมิเวท พันเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นต้น
3. กลุ่มนายทหารประจำการซึ่งเป็นกำลังหลักในการทำรัฐประหาร ได้แก่ พันเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พันโทบัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา พันโทดอนอม กิตติขจร พันโทประภาส จารุเสถียร พันโทละม้าย อุทยานานนท์ เป็นต้น

การกลับเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงครามภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ในครั้งนี้ รากฐานอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงครามแตกต่างกันไปจากในช่วงปี พ.ศ. 2481 – 2487 เป็นอย่างมาก เนื่องจากในขณะที่เกิดรัฐประหารจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายทหารนอกประจำการไม่ได้มีตำแหน่งใด ๆ เลย อีกทั้งยังอยู่ในฐานะที่ไม่ดีในสายตาของประชาชนเพราะเป็นผู้นำประเทศไปสู่สงคราม จะมีก็แต่ความนิยมนับถือเป็นการส่วนตัวในหมู่ทหารเท่านั้น การกลับเข้ามามีอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายหลังจากการรัฐประหาร พ.ศ.

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

¹¹⁵ สุชิน ดันติกุล, “ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490”, หน้า 111.

2490 จึงอยู่ในลักษณะมาด้วยมือเปล่า ไม่มีอำนาจใด ๆ ในตัวเองสำหรับที่จะต่อรองตามความต้องการ และความเคารพนับถือส่วนตัวอาจหมดไปหากมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวพัน¹¹⁶ และจอมพล ป. พิบูลสงครามก็มีใช้ผู้นำที่แท้จริงในการรัฐประหาร แต่คณะทหารได้มาเชิญให้เป็นหัวหน้าภายหลังจากรัฐประหารเรียบร้อยแล้ว เปรียบเสมือนคณะทหารนำอำนาจมามอบให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพล ป. จึงอยู่ในฐานะที่ต้องเกรงใจผู้ทำรัฐประหารไปในตัว การกตัญญูมาครั้งนี้ของจอมพล ป. จึงไม่อยู่ในฐานะมีอำนาจสั่งการเด็ดขาด อำนาจทางทหารได้กระจายไปยังผู้ทำรัฐประหาร ดังจะเห็นได้จากการที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่ได้เข้าดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก แต่ได้ให้ตำแหน่งนี้แก่ พลโทผิน ชุณหะวัณ และให้พลโทกาจ กางสงครามเป็นรองผู้บัญชาการทหารบก และจอมพล ป. พิบูลสงครามต้องพยายามวางตัวเป็นกลางเพื่อรักษาคุณอำนาจในกลุ่มคณะรัฐประหารเพื่อมิให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป โดยแต่งตั้งให้พันเอกเผ่า ศรียานนท์ นายทหารคนสนิท เป็นรองอธิบดีกรมตำรวจ มียศเป็นพลตำรวจตรี และมอบให้พันเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้บัญชาการกองพลที่ 1 รุมกำลังในพระนคร และเลื่อนยศเป็นพลตรีเช่นกัน¹¹⁷

(ง) สถานะทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงครามในทางระหว่างประเทศ

ชัยชนะของจอมพล ป. พิบูลสงครามในสงครามอินโดจีนและการได้รับยศจอมพล ส่งผลอย่างสำคัญต่อสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยถือเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ระบอบพิบูลสงครามก้าวไปสู่ลักษณะเผด็จการและ “ลัทธิผู้นำ” มากยิ่งขึ้น โดยในสถานการณ์ระหว่างประเทศรัฐบาลของจอมพล ป. เป็นที่หวาดระแวงของประเทศตะวันตก การบริหารประเทศของจอมพล ป. ในช่วงแรกนี้มีแนวโน้มเผด็จการและการที่จอมพล ป. นำประเทศเข้าร่วมมือกับญี่ปุ่นยิ่งเป็นการเปิดโอกาสให้จอมพล ป. ใช้อำนาจเผด็จการมากยิ่งขึ้น ได้มีการถอดถอนบุคคลที่ไม่นิยมญี่ปุ่นออกจากวงการบริหาร และการประกาศร่วมสงครามกับญี่ปุ่นยังได้รับการต่อต้านคัดค้านจากประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะจากประชาชนที่อยู่ในประเทศตะวันตกจนได้มีการจัดตั้งกลุ่มต่อต้านญี่ปุ่นที่สำคัญขึ้น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มคนไทยในสหรัฐอเมริกาได้รวมตัวกันขึ้นเป็น “ขบวนการเสรีไทย” โดยมี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นผู้นำและได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากฝ่ายสหรัฐอเมริกา และกลุ่มนักเรียนไทยในอังกฤษที่ได้รวมตัวกันต่อต้านญี่ปุ่นเป็นกลุ่มเสรีไทยในอังกฤษ โดยมีการยอมรับให้ ม.จ.ศุภสวัสดิ์ สวัสดิวัตน์ พระเชษฐาของสมเด็จพระนางเจ้า

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 111 – 114.

ราไพพรรณี เป็นหัวหน้า"¹¹⁸ โดยในช่วงแรกนั้นกระแสด้านจากต่างประเทศยังไม่ได้มีความรุนแรงและส่งผลมากเท่ากับความแตกหักทางการเมืองภายในประเทศ ระหว่างกลุ่มของจอมพล ป. และกลุ่มผู้นำสายพลเรือน นำโดยนายปรีดี พนมยงค์ โดยร่วมมือกับกลุ่มทหารเรือ และกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความขัดแย้งกับจอมพล ป. จากการที่จอมพล ป. ร่วมมือกับญี่ปุ่นและปกครองในลักษณะเผด็จการต่อต้านรัฐบาลของจอมพล ป. จนต้องพ้นจากตำแหน่งไปเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2487 ซึ่งภายหลังจากนั้นมหาอำนาจฝ่ายสัมพันธมิตรที่รังเกียจลัทธิทหารนิยมของจอมพล ป. พินุดสงคราม และระแวงว่ากองทัพไทยได้เคยสนับสนุนเผด็จการและร่วมมือกับญี่ปุ่นมาก่อนจึงได้พยายามกดดันให้ประเทศไทยภายใต้การบริหารของรัฐบาลพลเรือนปลดประจำการทหารและยุบหน่วยงานทหารลง โดยประเทศอังกฤษกดดันให้ไทยต้องตกลงทำสัญญาสมบูรณแบบด้วย

ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 และการกลับมาอีกครั้งของจอมพล ป.

พินุดสงครามนั้น ในระยะแรกจอมพล ป. พินุดสงครามยังไม่สามารถเข้ามาเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศด้วยตนเองได้หลังจากที่ประสบความสำเร็จในการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 เนื่องจากมีปัญหาเรื่องการรับรองจากต่างประเทศ ทั้งนี้ เพราะผู้ที่มิชอบบทบาทสำคัญในรัฐบาลชุดเดิม คือ นายปรีดี พนมยงค์ นั้น เป็นที่ยอมรับในต่างประเทศในฐานะหัวหน้าของเสรีไทยที่ร่วมมือกับฝ่ายสัมพันธมิตรในการต่อต้านญี่ปุ่น ในขณะที่จอมพล ป. พินุดสงคราม มีภาพพจน์ในทางตรงกันข้ามในฐานะผู้ร่วมมือกับญี่ปุ่น¹¹⁹ ทำให้ในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศ จอมพล ป. ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากประเทศซีกโลกตะวันตก ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากความผูกพันที่จอมพล ป. เคยมีกับญี่ปุ่น¹²⁰ ส่งผลให้จอมพล ป. มีภาพพจน์ในทางไม่เป็นที่ยอมรับของต่างประเทศ อีกทั้งคณะรัฐประหารก็ยังมิได้มีความมั่นใจเพียงพอต่อการสนับสนุนจากการเมืองภายในประเทศ เพราะการครอบครองอำนาจรัฐยังมีได้เป็นไปอย่างทั่วด้าน คณะรัฐประหารยังถูกต่อต้านจากฝ่ายทหารเรือ ทหารบกบางพวก พรรคประชาธิปัตย์ และบรรดาพวกเสรีนิยมผู้นิยมนายปรีดี พนมยงค์ ก็ต่อต้านจอมพล ป. พินุดสงครามทำให้ฐานะของจอมพล ป. ในกลุ่มปฏิวัติเองก็ไม่มั่นคงนัก คณะรัฐประหารจึงพยายามสร้างภาพพจน์ให้เป็นที่ยอมรับด้วยการร่างรัฐธรรมนูญที่มี

¹¹⁸ สุราชัย ชัมประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย, หน้า 33.

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

¹²⁰ ดร. ชาร์ลส์ อี. มอริสัน และดร. แอสตรี ชูห์เก, พ.พนา แบล, ยุทธศาสตร์การ

คงอยู่ : บทวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงปัจจุบัน (กรุงเทพฯ : ดอกเห็ด, 2523), หน้า 23.

เนื้อหาขององค์เชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ เพิ่มพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยทางทฤษฎี โดยคณะรัฐประหารหวังว่าจะได้รับการสนับสนุนจากกษัตริย์ และได้มีการเชิญบุคคลภายนอกที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนในขณะนั้นเข้ามาเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาล คือ นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งตกลงรับเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล แต่รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ก็ถูกควบคุมโดยคณะรัฐประหาร รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ได้ทำการอนุมัติงบประมาณจำนวน 8 ล้านบาท ชำระเป็นค่าใช้จ่ายในการรัฐประหาร และยังมีกรร่างเจตนารมณ์ของคณะรัฐประหารแปลเป็นภาษาอังกฤษ ออกกระจายเสียงชักชวนให้ต่างประเทศรับรองรัฐบาล และออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมให้แก่คณะรัฐประหาร การเลือกตั้งภายหลังรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2491 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าสมาชิกที่สำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทั้งหมด และชนะการเลือกตั้งในเขตกรุงเทพฯ ด้วย ส่วนผู้ที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเลย นายควง อภัยวงศ์ จึงได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาล โดยผู้ที่เข้าร่วมเป็นรัฐมนตรีไม่แตกต่างไปจากชุดที่ตั้งขึ้นภายหลังการรัฐประหารเท่าไรนัก นายควง อภัยวงศ์ และพรรคประชาธิปัตย์ได้พยายามบริหารประเทศอย่างอิสระไม่ขึ้นกับคณะรัฐประหาร ทำให้ฝ่ายทหารไม่พอใจ ประกอบกับเมื่อรัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของนายควง อภัยวงศ์ได้ช่วยแก้ปัญหาเรื่องการรับรองจากต่างประเทศ ตั้งแต่ สหรัฐฯ จีน อังกฤษ ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ อินเดีย สวิส เดนมาร์ก เป็นต้น ซึ่งเท่ากันว่าการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ได้รับการรับรองไปด้วย¹²¹ คณะรัฐประหารจึงบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกและให้จอมพล ป. พิบูลสงครามขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อในปี พ.ศ. 2491 ในระยะแรกมหาอำนาจกลุ่มโลกเสรีโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ไม่ยอมให้การรับรองการเข้ามามีอำนาจโดยวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญของจอมพล ป. แต่เมื่อจอมพล ป. ได้แถลงนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศให้เป็นที่ประจักษ์แล้ว มหาอำนาจกลุ่มโลกเสรีจึงตระหนักว่านโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทยสอดคล้องกับนโยบายของตนในเรื่องการสกัดกั้นลัทธิคอมมิวนิสต์ สหรัฐอเมริกาและอังกฤษจึงยินยอมให้ความไว้วางใจและรับรองรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และเป็นโอกาสเหมาะของจอมพล ป. ที่ได้ร่วมมือกับประเทศมหาอำนาจเพื่อเป็นฐานอำนาจของตนในประเทศไทยเนื่องจากระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาประจวบเหมาะกับการเป็นระยะเวลาที่สงครามเย็นและการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ขยายตัวเข้ามาสู่ภาคพื้นเอเชีย เหตุการณ์นี้สร้างความกังวลให้ทั้งสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีผลประโยชน์มากในภูมิภาคเอเชีย มหาอำนาจกลุ่มโลกเสรีทั้งสามจึงประสงค์ที่จะแสวงหาความร่วมมือจากประเทศซึ่ง

¹²¹ สุราชัย อิมประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย, หน้า 122.

ไม่เป็นคอมมิวนิสต์ เช่นประเทศไทยเพื่อร่วมมือกันสกัดกั้นลัทธิคอมมิวนิสต์ไว้¹²² ทางด้าน จอมพล ป. พิบูลสงครามนั้นก็ต้องการการรับรองและสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศเพื่อ มาช่วยค้ำจุนฐานอำนาจ เพื่อปราบและถ่วงดุลย์อำนาจในกลุ่มคณะรัฐประหาร ซึ่งแตกแยกออกเป็น 2 ฝ่ายคือฝ่ายตำรวจของพันตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ และฝ่ายทหารบกของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พร้อมกับการสร้างฐานอำนาจของตนเพื่อแข่งกับพันตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ และ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ สองผู้นำของคณะรัฐประหาร จอมพล ป. จึงต้องการการสนับสนุนช่วยเหลือทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และด้านการทหาร จึงดำเนินสัมพันธไมตรีกับสหรัฐซึ่งเป็นประเทศ มหาอำนาจเพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลของเขาได้รับการรับรองจากมหาอำนาจของโลก นอกจากนี้ ความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาก็จะช่วยเพิ่มพูนทรัพยากรให้แก่รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูล สงคราม และช่วยรักษาดุลอำนาจระหว่างพลตำรวจเอก เผ่า กับจอมพล สฤษดิ์ ได้อีกด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าผู้มีอำนาจแท้จริงทางการเมืองในช่วงภายหลัง การรัฐประหาร พ.ศ. 2490 นั่นคือคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 การกลับมาของจอมพล ป. พิบูล สงคราม แม้จะได้รับการยกย่องให้เป็นผู้นำคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ก็ตาม แต่ก็ได้รับการแต่งตั้ง ให้เป็นผู้นำภายหลังจากการรัฐประหารเสร็จสิ้นแล้ว จอมพล ป. พิบูลสงครามมิใช่ผู้ริเริ่มดำเนินการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 อำนาจทางการเมืองกระจายอยู่ในคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ซึ่งในภายหลังได้มีการแตกแยกกันเอง และพยายามช่วงชิงอำนาจกันเองภายในกลุ่มคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ระหว่างกลุ่มของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์และกลุ่มของพันตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ นอกจากนี้ สถานะของจอมพล ป. พิบูลสงครามทั้งในทางระหว่างประเทศก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับ เนื่องจากเคย ตกเป็นผู้ต้องหาคดีอาชญากรรมสงคราม และเป็นผู้นำประเทศเข้าร่วมสงครามในฐานะผู้ร่วมมือกับ ญี่ปุ่น และยังก้าวเข้ามามีอำนาจทางการเมืองโดยวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญด้วยการยึดอำนาจมาจาก นายควง อภัยวงศ์ ที่ได้รับชัยชนะภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี พ.ศ. 2491 โดยการสนับสนุน จากคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ทางด้านคณะรัฐประหารซึ่งผู้ร่วมก่อการส่วนใหญ่เป็นนายทหาร นอกประจำการที่ไม่เคยเข้ามามีอำนาจทางการเมืองมาก่อน และเมื่อทำการรัฐประหารสำเร็จแล้ว ในระยะแรกคณะรัฐประหารยังไม่แน่ใจในอำนาจของตน เนื่องจากยังไม่สามารถครอบครอง อำนาจรัฐได้อย่างทั่วด้าน จึงพยายามสร้างการยอมรับด้วยการร่างรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหายกย่อง

¹²² เทียนศรี ศึก, *การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตยของไทย* (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527), หน้า 157 – 158.

เชิดชู และถวายพระพรราชอำนาจให้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นอย่างมาก และได้มอบให้นายควง อภัยวงศ์ เข้ามาเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศแทน เนื่องจากเป็นผู้นำของพรรคประชาธิปัตย์ที่กำลังได้รับความนิยมจากประชาชน และยังเป็นกำบังการฟ้องอำนาจของฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์¹²³ ได้อีกด้วย

2.3 วิเคราะห์การร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

2.3.1 ความเป็นมาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ร่างขึ้นโดยองค์การที่เรียกว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 โดยตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้บัญญัติให้วุฒิสภาได้เข้าทำหน้าที่ในฐานะรัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติดำเนินการบริหารประเทศ รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 มาตรา 93 ที่บัญญัติให้รัฐธรรมนูญนี้แก้ไขเพิ่มเติมได้โดยความเห็นชอบของรัฐสภา และในบทเฉพาะกาลมาตรา 96 บัญญัติว่า ในวาระเริ่มแรกให้วุฒิสภากำหนดที่รัฐสภา จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2490 เรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2491 เรื่องการประชุมร่วมกันของสภาเรื่องให้ตั้ง “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ถือกำเนิดขึ้น

ภายหลังจากการเข้าบริหารประเทศของนายควง อภัยวงศ์ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐประหารได้เพียงเดือนเศษ ๆ นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีก็ได้เสนอต่อวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2490 ให้จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้เร็วขึ้น ซึ่งในการแถลงประกอบการเสนอร่างรัฐธรรมนูญนี้ รัฐบาลได้เสนอวิธีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเพื่อเสนอต่อรัฐสภา 3 วิธี คือ

¹²³ สุทธชัย อัมประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย, หน้า 104.

1. ตั้งกรรมาธิการยกร่าง
2. ให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อทำการร่างและเพื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ยุบเลิกไป
3. ให้รัฐสภาเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อร่างเสนอต่อรัฐสภา

ต่อมาวุฒิสภาที่ทำหน้าที่รัฐสภาได้ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการวิสามัญอย่างกว้างขวาง ในที่สุดที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญมีจำนวน 15 นาย ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 11 นาย และสมาชิกฝ่ายรัฐบาลอีกจำนวน 4 นาย มีหน้าที่พิจารณาวิธีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่รัฐบาลเสนอ คณะกรรมการวิสามัญชุดนี้ได้พิจารณาแล้วเสนอให้มีการจัดตั้ง “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” (Constituent Assembly)¹²⁴ จากข้อเสนอของหม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร เพื่อทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้มีฐานะเช่นเดียวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ซึ่งในต่างประเทศนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะมีการนำไปให้ประชาชนลงประชามติอีกครั้งหนึ่ง แต่กรณีของประเทศไทยนั้นไม่สามารถนำหลักการดังกล่าวมาใช้ได้ทั้งหมด เนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญนั้นต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการร่าง จึงมีการกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีการดำเนินการเป็นอิสระจากรัฐสภา กล่าวคือมีฐานะเป็นอีกสภาหนึ่งต่างหาก มีกำหนดเวลาในการร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่ได้รับการเลือกตั้ง ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา ห้ามสมาชิกรัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ทั้งสิ้น และที่ประชุมวุฒิสภาในฐานะรัฐสภาก็มีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญโดยไม่มีเสียงคัดค้าน และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2490¹²⁵

คณะกรรมการวิสามัญกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแทนประชาชน เนื่องจากเห็นว่า ประชาชนจะไม่สามารถเลือกบุคคลได้เหมาะสมเพราะงานร่างรัฐธรรมนูญเป็น

¹²⁴ไพโรจน์ ชัยนาม, “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำเป็นต้องมาจากรัฐสภาเพียงไร การศึกษาทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบตามระบอบการปกครองรูปต่าง ๆ” ในหนังสือวิชาการทางกฎหมายในโอกาสครบรอบ 50 ปีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 47. เห็นว่า “ในทางวิชาการแล้วคงเป็นเพียงแต่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแบบหนึ่งเท่านั้น”

¹²⁵ รายงานการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญ พ.ศ. 2491, หน้า 68.

งานที่มีความสำคัญและต้องให้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถ วุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาจึงไม่เปิดโอกาสให้ประชาชน โดยทั่วไปเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดระบอบการปกครองตามวิถีทางประชาธิปไตย การกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนที่จะให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรงนี้ แสดงให้เห็นแนวความคิดอนุรักษนิยมในกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้¹²⁶ ที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดระบอบการปกครองตามวิถีทางประชาธิปไตย

การที่นายควง อภัยวงศ์ ได้เสนอหลักการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแทนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของคณะรัฐประหารนั้น กล่าวได้ว่าเป็นความพยายามของนายควง อภัยวงศ์ ที่จะเสริมสร้างความมั่นคงในการดำเนินการทางการเมืองของรัฐบาลให้มีมากยิ่งขึ้น เพราะในขณะนั้นพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะฝ่ายบริหารไม่ได้มีอำนาจทางการเมืองการบริหารประเทศแต่ผู้เดียว คณะรัฐประหารมีบทบาทและส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองด้วย และได้พยายามแทรกแซงในการดำเนินการทางการเมืองในการแต่งตั้งวุฒิสภาเป็นต้น ดังนั้นจึงทำให้นายควง อภัยวงศ์ ต้องการให้มีการดำเนินการทางการเมืองในสภาพปกติเร็วขึ้น¹²⁷ โดยนายควง อภัยวงศ์ คาดว่าการกำหนดหลักการและรูปแบบการปกครอง และอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ในการดำเนินการบริหารประเทศให้มีความชัดเจนและมั่นคง จะเป็นการช่วยขจัดปัญหาขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ และการต่อต้านการเคลื่อนไหวของฝ่ายที่เสียอำนาจได้ เพราะหากนายควง อภัยวงศ์ ไม่ถือโอกาสเสนอหลักการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นในขณะนั้น พรรคพวกของคณะรัฐประหารก็อาจดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเอง และอาจกำหนดหลักการที่เป็นประโยชน์กับพรรคพวกของตน¹²⁸ เพื่อรักษาอำนาจของตนเอง และเนื่องจากวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่รัฐสภานั้นวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่เป็นพรรคพวกของนายควง อภัยวงศ์ และพรรคประชาธิปัตย์ โดยรายชื่อที่ได้รับแต่งตั้งทั้งหมด จำนวน 100 คนมีบุคคลที่มีชื่อตรงกับรายชื่อที่คณะรัฐประหารเสนอให้รัฐบาลแต่งตั้งเพียง 10 คนเท่านั้น ทำให้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือและเป็นการพยายามของนายควง อภัยวงศ์ ในการดำเนินการบริหารประเทศโดยอิสระ ด้วยการเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลให้มั่นคง โดยมีวุฒิสภาเป็นฐานอำนาจ นอกจากนี้การดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยที่ไม่รื้อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนแล้วจึงค่อยพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญร่วมกับ

¹²⁶ สุณีษ์ อธิมุติภาพ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2492”, หน้า 27.

¹²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

¹²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

วุฒิสภาในภายหลังนั้น เนื่องจากนายควง อภัยวงศ์ ต้องการป้องกันมิให้คณะรัฐประหารที่มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองอยู่ด้วยได้เข้ามาดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเสียเอง จนมีผู้กล่าวว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นผลิตผลทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ ดังนั้นจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่กัวหวาทหารจะยึดอำนาจ กัวหวาทหารจะก่อการรัฐประหาร กัวหวาทหารจะปฏิวัติ¹²⁹ นายควง อภัยวงศ์ จึงต้องการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้เป็นประชาธิปไตยที่สุด เพื่อลดอิทธิพลของคณะรัฐประหารลง อันจะเป็นการเอื้ออำนวยให้พรรคประชาธิปัตย์ สามารถแสดงบทบาททางการเมืองต่อไปได้โดยสะดวก

องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภา จำนวน 40 นาย ได้แก่

1. สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากวุฒิสภาจำนวน 10 คน สภาผู้แทนจำนวน 10 คน และจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 4 ประเภท ๆ ละ 5 คน¹³⁰

2. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีใช้วุฒิสภาและสภาผู้แทนจะต้องมีคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ

ประเภทที่ 1 ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน (ตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญนี้คือผู้มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์)

ประเภทที่ 2 ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวประเภทที่ 1 และเป็นผู้ที่ดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือเทียบเท่า

ประเภทที่ 3 ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในประเภทที่ 1 และเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือดำรง หรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

ประเภทที่ 4 ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในประเภทที่ 1 และเป็นผู้สำเร็จการศึกษาได้รับปริญญาตรี หรือเทียบเท่า¹³¹

ผู้สมัครจะสมัครได้แต่เพียงประเภทเดียว ผู้มีสิทธิสมัครประเภทที่ 2, 3, 4 จะสมัครเข้าแข่งขันในประเภทที่ 1 มิได้

¹²⁹ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, "การเมืองไทย" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 1 เล่มที่ 3 เมษายน 2515 หน้า 25.

¹³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2491, มาตรา 95 ทวิ.

¹³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2491, มาตรา 95 ครี.

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุด เมื่อตายหรือลาออก โดยมีให้มีการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทน สำหรับวิธีการสมัครรับเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามข้อบังคับซึ่งรัฐสภากำหนด¹³² ซึ่งรัฐสภาได้กำหนด “ข้อบังคับว่าด้วยวิธีการสมัครรับเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2491” โดยให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ¹³³ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้เสร็จสิ้นภายใน 180 วันนับแต่วันเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป¹³⁴ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภาจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ เมื่อรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้วให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป¹³⁵ ถ้าหากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบหรือพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในกำหนด 180 วันนับแต่วันนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะได้รัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย¹³⁶

ผลจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่า

1.ประเภทวุฒิสภา

- 1.1 เจ้าพระยาศรัทธาธรรมาธิเบศ (จิตร ณ สงขลา)
- 1.2 พระยาเทพวิฑูร (บุญช่วย วัฒนกุล)
- 1.3 พลโทพระยาเทพหัสดิน (ผาด เทพหัสดิน ณ อยุธยา)

¹³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2491, มาตรา 95 จัตวา.

¹³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2491, มาตรา 95 อัตรา.

¹³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2491, มาตรา 95 เบญจ.

¹³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2491, มาตรา 95 ฉ.

¹³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2491, มาตรา 95 ฎ.

- 1.4 หลวงประกอบนิติสาร (ประกอบ บุญชัยฐิติ)
- 1.5 พระชัยปัญญา (ประชุม รัตนกุล)
- 1.6 พระบาทฤตราทรงสวัสดิ์ (สุดใจ ไกรจิตติ)
- 1.7 พระยาสาริกพงศ์ธรรมพิลาศ (สวัสดิ์ สาริกภูติ)
- 1.8 หม่อมเจ้าเฉลิมศรี จันทรทัต
- 1.9 พระยาปริคานฤเบศร์ (พิภพ พันธุ์พิภพ)
- 1.10 พระยาศรีธรรมราช (ทองคำ กาญจนโชติ)
2. ประเภทสมาชิกสภาผู้แทน
 - 2.1 ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช
 - 2.2 ม.จ.สิทธิพร กฤดากร
 - 2.3 นายเกษม บุญศรี
 - 2.4 ขุนคงฤทธิ์ศึกษากร (ปาน คงฤทธิ์)
 - 2.5 หลวงอังคณาบุรุษย์ (สมถวิล เทพคำ)
 - 2.6 นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์
 - 2.7 นายเพียร ราชธรรมนิเทศ
 - 2.8 นายชวลิต อภัยวงศ์
 - 2.9 ร.ท. สัมพันธ์ ชันชะวณะ
 - 2.10 นายเทพ โชตินุชิต
3. จำนวนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากบุคคลภายนอก 20 คน
 - ประเภทที่ 1 ประเภทราษฎรทั่วไป
 - 3.1 นายเกษม ดำรงกุล
 - 3.2 พระยาอรรถทิพย์พิลาศ (บุญรอด ตำนะพุทธ)
 - 3.3 ม.จ.มงคลอุดม ช่างกูร
 - 3.4 นายหฤศ ศิริวัต
 - 3.5 นายจง ใจภักดิ์
 - ประเภทที่ 2 ผู้ดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรืออธิบดีหรือเทียบเท่า
 - 3.6 พระยาอรรถการนิพนธ์ (สิทธิ จุฑานานนท์)
 - 3.7 พระยาศรีวิสารวาจา (เทียนเลี้ยง สุนทรระกูล)
 - 3.8 พ.อ. ก้าน จำนงภูมิเวท

- 3.9 น.อ. พระยาศรราชภัฏพิพัฒน์
- 3.10 พลโท. จิระ วิจิตรสงคราม
- ประเภทที่ 3 เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกพฤฒิสภา หรือดำรง หรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี
- 3.11 พลโท ชิต มั่นศิลป์ สีนาค โยธารักษ์
- 3.12 นายสุวิชัย พันธุ์เศรษฐ
- 3.13 นายอินทร สิงหนตร
- 3.14 พล.ร.ต. เล็ก สุมิตร ร.น.
- 3.15 นายทองม้วน อัดถากร
- ประเภทที่ 4 ผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- 3.16 นายหยุด แสงอุทัย
- 3.17 นายโชติ คุ้มพันธุ์
- 3.18 ม.ร.ว.ศุมนชาติ สวัสดิ์กุล
- 3.19 พ.ต. หลวงสรสิทธิขานูการ
- 3.20 ขุนประเสริฐสุภมาตรา

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าฝ่ายรัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงครามรวมถึงบุคคลสำคัญ ๆ ในพรรคการเมืองต่าง ๆ เช่น พรรคธรรมาธิปัตย์ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคสหชีพ พ่ายแพ้ ในการเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าสมาชิกพรรคประชาธิปไตยได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นจำนวนมาก ชัยชนะเป็นของพรรคประชาธิปไตยอย่างเด็ดขาด¹³⁷ จนถึงกับได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า พรรคประชาธิปไตยจัดทำบัญชีมีด¹³⁸ ซึ่งผลการเลือกตั้งอาจเกิดจากการที่พรรคประชาธิปไตยในขณะนั้น เป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากอยู่ในสภา และผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีเสรีภาพในการหาเสียงเช่นเดียวกับกับการเลือกตั้งผู้แทนธรรมดา ดังนั้นจึงทำให้พรรคประชาธิปไตยได้รับเลือกตั้งจำนวนมาก

¹³⁷ สุณีย์ อธิมุตินภาพ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2492” , หน้า 41.

¹³⁸ หนังสือพิมพ์สยามนิกรรายวัน, ฉบับประจำวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2491.

ในการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งกรรมาธิการขึ้นจำนวน 5 คณะ¹³⁹ ได้แก่ คณะกรรมาธิการจัดระเบียบวาระ คณะกรรมาธิการพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญชั้นแปรญัตติ คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และคณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุม โดยคณะกรรมาธิการพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการกร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 9 นายดังนี้¹⁴⁰

1. เจ้าพระยาศรีธรรมราชเบศ	ประธานกรรมการ
2. พระยาศรีวิสารวาจา	กรรมการ
3. พระยาเทพวิฑูร	กรรมการ
4. หลวงประกอบนิติสาร	กรรมการ
5. นายเพียร ราชธรรมนิเทศ	กรรมการ
6. พระยาอรธการีย์นิพนธ์	กรรมการ
7. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	กรรมการ
8. นายสุวิชัย พันธุ์เศรษฐ	กรรมการ
9. นายหยุด แสงอุทัย	กรรมการ

คณะกรรมาธิการคณะนี้ได้เลือกเจ้าพระยาศรีธรรมราชเบศ เป็นประธาน และนายหยุด แสงอุทัย เป็นเลขานุการ

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2491 และได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2491 และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492¹⁴¹ โดยในการพิจารณาของรัฐสภานั้น รัฐสภาได้พิจารณาเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญร่างเสนอ ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 125 ต่อ 30 เป็นวุฒิสภา 84 คน สภาผู้แทน 41 คน ไม่เห็นชอบ 30 คน เป็นวุฒิสภา 3 คน สภาผู้แทน 27 คน งดออกเสียง 5 คน เป็นวุฒิสภา 3 คน สมาชิกสภาผู้แทน 2 คน ไม่อยู่ในที่ประชุม 40 คน¹⁴² จะเห็นได้ว่าวุฒิสภามีบทบาทสำคัญที่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านรัฐสภา

¹³⁹ บันทึกย่อเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญในรายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 13 วันศุกร์ที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2492.

¹⁴⁰ เสนีย์ อธิษุณิภาพ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2492” , หน้า 52 – 53.

¹⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, คำปรารภ

¹⁴² เสนีย์ อธิษุณิภาพ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2492” , หน้า 74.

เนื่องจากคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมาจากวุฒิสภาเป็นส่วนใหญ่ และสมาชิกสภาผู้แทนส่วนใหญ่ที่เห็นชอบด้วยก็ได้แก่สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ และเมื่อพิจารณาความเป็นมาของวุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยบรรดาข้าราชการบำนาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และเชื้อพระวงศ์บางส่วนซึ่งได้รับแต่งตั้งตั้งแต่สมัยนายควง อภัยวงศ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จึงผ่านสภาด้วยคะแนนเสียงฝ่ายตรงข้ามของรัฐบาลคณะรัฐประหาร ในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้นรัฐสภาได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ปรากฏว่าในขณะที่นั้นพระองค์ทรงศึกษาอยู่ต่างประเทศ คณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้แก้บทคัดย่อต่อไปนี้

1. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร เป็นองค์ประธาน
2. พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัติ
3. พลโท พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลองกฤ
4. พระยามานวราชเสวี
5. พลดำรงเอก อุดล อุดลเดชงรัต

ได้นำร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้ทรงพระวินิจฉัยรับรู้ แต่มิได้ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย เพราะเห็นว่าพระองค์ทรงอยู่ต่างประเทศ หากลงพระปรมาภิไธย อาจเกิดปัญหาแก่กฎหมาย¹⁴³ ซึ่งเจ้าพระยาศรัทธาธรรมาธิเบศ เป็นผู้นำร่างรัฐธรรมนูญไปให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงวินิจฉัยและรับรู้ดังกล่าว ต่อมาในวันที่ 4 มีนาคม 2492 ประธานวุฒิสภา (เจ้าพระยาศรัทธาธรรมาธิเบศ) ได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้คณะอภิรัฐมนตรีในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ลงนามในรัฐธรรมนูญและประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492

2.3.2 อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองต่อการร่างรัฐธรรมนูญ

แม้ว่าการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้จะสืบเนื่องต่อมาในสมัยรัฐบาลของคณะรัฐประหารแต่คณะรัฐประหารก็ไม่สามารถใช้อิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แม้แต่น้อย เนื่องจากสภาร่างรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระ และไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา และสมาชิก

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

ของสภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีที่มาจาก การเลือกตั้งของสมาชิกรัฐสภาโดยรวม สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงมิได้มีความผูกพันต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยตรง นอกจากนี้สมาชิกของคณะรัฐประหารที่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีอยู่เพียงคนเดียว คือ พันโทก้าน จันทน์ภูมิเวท ขณะที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยพลเรือนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ และวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งตั้งแต่สมัยนายควง อภัยวงศ์¹⁴⁴ และพันโทก้าน จันทน์ภูมิเวท ก็ไม่ได้มีบทบาทสำคัญต่อการร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากได้รับเลือกเป็นกรรมการในคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม ดังนั้นจึงไม่สามารถใช้แนวความคิดและอิทธิพลของคณะรัฐประหารครอบงำสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตาม คณะรัฐประหารก็พยายามใช้อิทธิพลแทรกแซงสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยอาศัย พันเอก ก้าน จันทน์ภูมิเวท เป็นสื่อกลาง ด้วยการพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับของคณะรัฐประหารให้ พันเอก ก้าน จันทน์ภูมิเวท นำไปแจกจ่ายในสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเผยแพร่หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐประหารต้องการ แต่ปรากฏว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมิได้ให้ความสนใจแต่อย่างใด¹⁴⁵ รัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2492 จึงถือได้ว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตย ด้วยเหตุดังกล่าวคณะรัฐประหารจึงไม่เห็นด้วย และพยายามคัดค้านการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างมาก เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติหลายประการที่วิครอนอำนาจของคณะรัฐประหารโดยตรง แต่คณะรัฐประหารก็ไม่สามารถใช้มาตรการรุนแรงอย่างใดได้ เนื่องจากไม่มีข้ออ้างอย่างเพียงพอที่จะกระทำเช่นนั้น เพราะเหตุผลประการหนึ่งที่คณะรัฐประหารอ้างความชอบธรรมในการทำรัฐประหาร ก็เพื่อให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น¹⁴⁶ ดังนั้นในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภา คณะรัฐประหารจึงได้พยายามหาเสียงสนับสนุนเพื่อล้มร่างรัฐธรรมนูญในสภาโดยมีนายเตียง ไซยกาล หัวหน้าพรรคประชาชน พลโท มังกร พรหมโยธี หัวหน้าพรรคธรรมาธิปัตย์ นายปฐม โพธิ์แก้ว หัวหน้าพรรคอิสระ และสมาชิกของคณะรัฐประหารเป็นฝ่ายคัดค้าน ขณะเดียวกันสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์และสมาชิกวุฒิสภา พรรคพวกของนายควง อภัยวงศ์ ก็ได้เคลื่อนไหวต่อสู้ในเรื่องนี้เช่นกัน ซึ่งในที่สุดปรากฏว่ารัฐสภาลงมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ โดยคะแนนเสียงเห็นชอบส่วนใหญ่ที่ทำให้รัฐธรรมนูญผ่านการ

¹⁴⁴ วิภาตย์ ชีรชัย, “การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ”, หน้า 193.

¹⁴⁵ ประชัน รักพงษ์, “การศึกษามหาบททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ. 2481 – 2500)”, 281.

¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.

พิจารณาของรัฐสภาคือคะแนนเสียงของวุฒิสภาและสภาผู้แทนซึ่งเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปไตย การที่นายควง อักยวงส์ ถือโอกาสเสนอหลักการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เป็นการรีบด่วนหลังจากเข้าจัดตั้งรัฐบาลครั้งแรกได้ไม่นาน และไม่รอให้การเลือกตั้งทั่วไปแล้วเสร็จเสียก่อน โดยรีบชิงเสนอต่อวุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นพรรคพวกของ นายควง อักยวงส์ เองนั้น มีสาเหตุมาจากแรงกดดันจากคณะรัฐประหารที่พยายามจะเข้ามาบีบบังคับทางการเมืองเสียเอง ซึ่งก่อนหน้านั้นคณะรัฐประหารพยายามแทรกแซงการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาภายใต้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 (ฉบับชั่วคราว) มาแล้วครั้งหนึ่ง กับพยายามที่จะแทรกแซงการบริหารงานของรัฐบาลนายควง อักยวงส์ อยู่ตลอดเวลา¹⁴⁷ ทั้งการเรียกร้องให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการทำรัฐประหาร พ.ศ. 2490 จำนวน 8 ล้านบาท รวมถึงการส่งบัตรสนเท่ห์ข่มขู่รัฐบาลมิให้ก้าวก้าวราชการทหารและดวงจอมพล ป. พิบูลสงคราม¹⁴⁸ จนทำให้นายควง อักยวงส์ ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งว่า “ถูกแทรกแซงไปเสียทุกอย่าง จนไม่สามารถจะอยู่ต่อไปได้”¹⁴⁹ ด้วยความจำเป็นดังกล่าว ทำให้นายควง อักยวงส์ ต้องรีบชิงเสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเสียเอง เพื่อสกัดกั้นการแผ่ขยายอำนาจและอิทธิพลของคณะรัฐประหาร โดยอาศัยวุฒิสภาเป็นฐานสนับสนุน และป้องกันมิให้คณะรัฐประหารใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือแสวงประโยชน์แก่กลุ่มของตนได้ ทั้งนี้ เพราะในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของคณะรัฐประหารได้ระบุไว้เด่นชัดว่า ต้องการใช้เป็นหลักการปกครองประเทศเป็นการชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งหากปล่อยให้คณะรัฐประหารร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเองแล้ว คณะรัฐประหารอาจจะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือกันพรรคประชาธิปไตย พรรคการเมืองอื่นและกลุ่มต่าง ๆ ออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้¹⁵⁰ ในการร่างรัฐธรรมนูญ แม้ว่าพรรคประชาธิปไตยและพรรคการเมืองอื่นจะไม่สามารถแทรกแซงได้โดยตรง แต่การที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเกือบทั้งหมดรวมทั้งคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกของพรรคประชาธิปไตย¹⁵¹ จึงไม่อาจหลีกเลี่ยง

¹⁴⁷ วิภาลัย ชีรชัย, “การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ”, หน้า 185.

¹⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 186.

¹⁴⁹ หนังสือพิมพ์พิมพ์ไทย ฉบับวันที่ 8 เมษายน 2491, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 185.

¹⁵⁰ สุณีย์ อธิมุตินภาพ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2492”, หน้า 22.

¹⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

เลี้ยงได้ว่าพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้มีบทบาทต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หรืออาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลิตผลของพรรคประชาธิปัตย์คงไม่ผิด ประกอบกับหลักการและบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมาก ล้วนมีผลในทางวิครอนอำนาจ และบทบาทในทางการเมืองของคณะทหาร อันได้แก่คณะรัฐประหารขณะนั้นโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงราชการประจำออกจากการเมือง โดยห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาและดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี¹⁵² การมอบอำนาจให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ¹⁵³ การให้กำลังทหารทั้งหมดอยู่ได้ บังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ และการใช้กำลังทหารเพื่อการรบ การทำสงครามหรือเพื่อปราบปรามการจลาจลจะต้องขอพระบรมราชโองการก่อน¹⁵⁴ การให้วุฒิสภามีอำนาจเพิ่มขึ้นในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติและการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล* รวมทั้งมีการกำหนดรับรองสิทธิและหน้าที่ของประชาชนที่เป็นทหารของข้าราชการพลเรือนและตำรวจไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษ¹⁵⁵ กับวางหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในทางศาสนา ร่างกาย ทรัพย์สิน การแสดงความคิดเห็น การสมาคมเป็นพรรคการเมือง ฯลฯ โดยรัฐไม่สามารถบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามอำเภอใจได้¹⁵⁶ เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ล้วนกระทบกระเทือนและบั่นทอนอำนาจและอิทธิพลของคณะรัฐประหารและต้นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลทหารที่ขาดฐานสนับสนุนจากมวลชนโดยตรง

¹⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 79 และมาตรา 142.

¹⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 82 วรรค 2.

¹⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 11 มาตรา 59 มาตรา 60 และมาตรา 61

*วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 มีอำนาจควบคุมรัฐบาลค่อนข้างน้อย แต่มีอำนาจนิติบัญญัติค่อนข้างมาก กล่าวคือ วุฒิสภาชุดนี้มีอำนาจเพียงการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเท่านั้น สำหรับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 มีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้นานถึง 1 ปี และสมาชิกวุฒิสภายังมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีกรลงมติได้ ฯลฯ , รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 124 มาตรา 130 มาตรา 131 และมาตรา 146.

¹⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 45

¹⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, หมวด 3

รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นเครื่องมือป้องกันการขยายอำนาจของคณะรัฐประหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการตีกรอบให้คณะทหารเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้กติกาของประชาธิปไตย¹⁵⁷ โดยคณะรัฐประหารไม่สามารถอาศัยกำลังทหารเป็นฐานอำนาจค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาลคณะรัฐประหารในรูปของวุฒิสภาได้เช่นในอดีต¹⁵⁸ กับไม่สามารถใช้กำลังทหารตามอำเภอใจเพื่อประโยชน์ทางการเมืองได้ สภาที่ 2 หรือวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงมีฐานะเป็นสภาถ่วงดุล หาดำเนินการเป็นสภาค้ำจุนอำนาจของรัฐบาลไม่¹⁵⁹ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นสัญลักษณ์ของชัยชนะอันสำคัญของกลุ่มประชาธิปไตยที่มีต่อกลุ่มเผด็จการท่ามกลางบรรยากาศและสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย¹⁶⁰

2.3.3 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ

ในเรื่องการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยตามแนวทางที่คณะกรรมการวิสามัญแก้ไขรัฐธรรมนูญเสนอนั้น คณะกรรมการวิสามัญได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแทนการให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง และเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วก็ให้เสนอไปยังรัฐสภาเพื่อลงมติว่าจะนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือไม่ต่อไป โดยร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ร่างขึ้นและส่งไปยังรัฐสภานั้นจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ และให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิไปชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญในที่ประชุมได้ โดยไม่ได้ใช้วิธีการให้ประชาชนลงประชามติเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว อันเป็นหลักการของต่างประเทศ เท่ากับเป็นการไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนโดยทั่วไปได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเมืองตามระบอบการปกครองตามวิถีทางประชาธิปไตยได้โดยตรง แต่จากการวิเคราะห์โครงสร้างของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยบุคคลภายนอกที่มีความรู้และประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน นักการเมืองที่มีประสบการณ์ รวมทั้งผู้ที่มีความสามารถในสาขาวิชาต่าง ๆ อันแสดงให้เห็น

¹⁵⁷ สุเมธี อธิษฐานภาพ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2492”, หน้า 97.

¹⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

¹⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

¹⁶⁰ ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, “ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย พ.ศ. 2475 – 2527”, หน้า 45 – 50.

เห็นว่าได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมิได้ทำการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนเพื่อเป็นการแก้ไขข้อครหาว่าเป็นรัฐธรรมนูญของรัฐสภา

ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้มีการประชุมกันโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมและรับฟังความคิดเห็นประกอบกร่างรัฐธรรมนูญด้วย โดยมีการตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้น อนึ่ง การร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้เป็นที่สนใจของนักการเมือง ประชาชน และหนังสือพิมพ์เป็นอย่างมาก โดยได้มีการร่วมแสดงความคิดเห็นยื่นต่อคณะกรรมการ และหนังสือพิมพ์ก็ได้มีการตีพิมพ์และวิจารณ์การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยตลอด

2.4 วิเคราะห์อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

ในเรื่องอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 นั้น ได้มีผู้วิเคราะห์ไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ ชัยนาม ได้วิเคราะห์ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นโดยความตกลงระหว่างประมุขแห่งรัฐกับราษฎร¹⁶¹

ศาสตราจารย์ ดร.วิญญู เครื่องงาม ได้วิเคราะห์ในเรื่องอำนาจจัดให้มีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ว่า ผู้มีอำนาจจัดให้มี สืบเนื่องมาจากผู้มีอำนาจจัดให้มีตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490¹⁶²

จากการศึกษาถึงสภาพการเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้สถาปนาขึ้นโดยองค์กรที่เรียกว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เป็นครั้งแรก ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่สถาปนาขึ้นภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมือง

¹⁶¹ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ เล่ม 2, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495 หน้า 126.

¹⁶² วิญญู เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 203 – 204.

เมืองในทางนิติบัญญัติเป็นของพระมหากษัตริย์และคณะรัฐประหารร่วมกัน แต่ในทางพฤตินัยแล้ว คณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 เป็นผู้จัดให้มี⁶³ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 คณะรัฐประหารเป็นผู้มีอำนาจจัดทำและอนุมัติให้มีรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น

กรณีที่มีการรัฐประหารเลิกรัฐธรรมนูญนั้น ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เห็นว่า อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจทางกฎหมายกลับคืนมายังพระมหากษัตริย์ แต่อำนาจในความเป็นจริงอยู่ที่คณะรัฐประหาร และเมื่อคณะรัฐประหารจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เสร็จแล้ว ก็ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีผลเป็นกฎหมาย ซึ่งเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยก็เท่ากับพระมหากษัตริย์ทรงสละอำนาจอธิปไตยกลับคืนมาที่ประชาชน ดังนั้น อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 ซึ่งคณะรัฐประหารได้ร่างขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญภายหลังการรัฐประหาร โดยมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลงพระปรมาภิไธยแทนองค์พระมหากษัตริย์และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในทางกฎหมายต้องถือว่าอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) อยู่ที่ประมุขของรัฐและคณะรัฐประหาร⁶⁴

การที่คณะรัฐประหารมิได้เข้าทำการบริหารประเทศแต่กลับมอบให้นายควง อภัยวงศ์ เข้าบริหารประเทศแทนและได้มอบอำนาจให้รัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันการเมืองที่สำคัญของระบบรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ด้วยการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใหม่ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้น ได้มีการเสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากบุคคลประเภทต่าง ๆ 4 ประเภทตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และให้สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นตัวแทนของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระในการร่างรัฐธรรมนูญ รัฐสภามีอำนาจเพียงลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้นจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ และให้นำร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาเห็นชอบด้วยคะแนนเกินกว่ากึ่งจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อ

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 203.

⁶⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2, หน้า 246 – 247.

พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหากรัฐสภาลงมติไม่ให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้ภายในกำหนด 180 วันนับแต่วันที่ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่และดำเนินการต่อไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจนกว่ารัฐสภาจะลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายและพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป¹⁶⁵ เมื่อถึงหลักว่า รัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชนตามหลักที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ โดยรัฐสภามีบทบาทตั้งแต่ในชั้นเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้เข้ามาดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว จึงถือได้ว่าอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองส่วนหนึ่งมาจากประชาชน และเมื่อรัฐสภาลงมติเห็นชอบแล้วก็ได้นำขึ้นเสนอต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อลงนามในรัฐธรรมนูญ และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแทนรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 เนื่องจากในขณะนั้นสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงศึกษาอยู่ต่างประเทศ จึงถือได้ว่าอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองเป็นของพระมหากษัตริย์ร่วมกับประชาชน ในการพิจารณาอนุมัติให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

แต่จากสภาพข้อเท็จจริงทางการเมืองปรากฏว่า รัฐสภาซึ่งทำหน้าที่แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั้น คือวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ซึ่งไม่ได้มีที่มาจากประชาชน เนื่องจากวุฒิสภาชุดนี้คณะอภิรัฐมนตรีในหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแผ่นดินได้ทรงเลือกตั้งขึ้น คณะอภิรัฐมนตรีซึ่งคณะรัฐประหารได้ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 เพื่อเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวประกอบด้วย¹⁶⁶

¹⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2491, มาตรา 95 ฉ มาตรา 95 ศีปด และมาตรา 95 อัญญ.

¹⁶⁶ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี(2475-2517), พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร : ช.ชุมนุมการช่าง, 2517), หน้า 582.

1. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร เป็นองค์ประธาน
2. พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัติ
3. พลโท พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลองกฎ
4. พระยามานวราชเสวี
5. พลตำรวจเอก อุดล อุดลเดชงรัต

ในการเลือกตั้งวุฒิสภานั้น นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น ได้มีอิทธิพลอย่างมากในการเสนอรายชื่อบุคคลให้คณะอภิรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นวุฒิสภา นอกจากนี้รัฐสภาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างเสนอนั้นส่วนหนึ่งก็ประกอบด้วยวุฒิสภาชุดเดิมที่ได้รับแต่งตั้งตั้งแต่สมัยนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2491 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นขุนนางเก่า อีกทั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีแนวความคิดทางด้านอนุรักษนิยม เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ ดังนั้นเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสนอรัฐสภาแล้วรัฐสภาไม่มีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมอย่างใด นอกจากลงมติว่าจะรับหรือไม่เท่านั้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาลงมติรับด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่มาจากวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนซึ่งเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ และได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากในขณะนั้นพระมหากษัตริย์ทรงศึกษาอยู่ต่างประเทศ คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จึงเป็นผู้ลงนามประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จึงวิเคราะห์ได้ว่าผู้มีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 คือวุฒิสภา และพรรคประชาธิปัตย์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย