



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยในยุคแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองตกอยู่ภายใต้อำนาจของกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ร่วมก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่ได้รับการศึกษาจากประเทศตะวันตก ประกอบด้วยคณะบุคคลทั้งสายพลเรือนและสายทหาร ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างพยายามช่วงชิงอำนาจกัน จนถึงจุดแตกหักที่สำคัญในการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2490 คณะรัฐประหารจึงร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 ขึ้น โดยพลโทท้าว กางสงคราม เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และเชิญให้นายควง อภัยวงศ์ เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีจัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้น การที่คณะรัฐประหารไม่ดำเนินการจัดตั้งคณะรัฐบาลเองนั้นเนื่องจากเกรงข้อครหาว่ากระทำการรัฐประหารเพื่อประโยชน์ของตน และเกรงว่าจะไม่ได้รับการยอมรับจากทั้งภายใน และภายนอกประเทศเพราะผู้นำของคณะรัฐประหาร คือจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในขณะที่ขณะนั้นเคยตกเป็นผู้ต้องหาในคดีอาชญากรรมสงคราม จึงเกรงว่าประเทศมหาอำนาจตะวันตกจะไม่ให้การยอมรับ รวมทั้งยังเป็นการก้าวเข้ามามีอำนาจโดยวิถีทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเกรงว่าจะได้รับการต่อต้านจากประชาชน อีกทั้งในขณะนั้นคณะรัฐประหารยังไม่แน่ใจในอำนาจของตน เนื่องจากยังไม่สามารถควบคุมกองทัพได้อย่างเด็ดขาด

ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 กำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง นายควง อภัยวงศ์ จึงได้รับสิทธิจัดตั้งรัฐบาลอีกครั้งหนึ่งจากการสนับสนุนของประชาชน เมื่อนายควง อภัยวงศ์ เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและดำเนินการบริหารประเทศอย่างอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของคณะรัฐประหาร กล่าวคือกระทำการบริหารประเทศโดยอิสระและเร่งดำเนินการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากกลุ่มบุคคลที่มีคุณวุฒิ มีประสบการณ์ อดิษฐ์ราชการ รวมทั้งกลุ่มราชวงศ์ที่ไม่ใช่พวกของจอมพล ป. พิบูลสงครามเลย กล่าวคือไม่เลือกบุคคลของคณะรัฐประหารเสนอรายชื่อมาเพื่อเป็นฐานอำนาจของคณะรัฐประหารในการกลับเข้ามามีอำนาจอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ยังได้พยายามให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นโดยเร็วเพื่อเป็นการวางรากฐานระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและป้องกันไม่ให้คณะรัฐประหารทำการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อ

รองรับอำนาจของตนอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้สำเร็จ แต่ในท้ายที่สุดนายควง อภัยวงศ์ ก็ต้องถูก คณะรัฐประหารจับบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะกระทำการอันขัดแย้งกับ คณะรัฐประหารหลายประการ ต่อมาจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศเอง และรวบรวมเสียงสนับสนุนในสภาตั้งเป็น สหพรรคขึ้นให้การสนับสนุนรัฐบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้น โดยองค์กรที่เรียกว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เป็นครั้งแรกของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 วุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่รัฐสภา (ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 96) ได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 (ฉบับที่ 2) โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 95 ทวิ กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นโดยวิธีการให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่ในการร่าง ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนสี่สิบคน โดยคัดเลือกจากสมาชิกวุฒิสภาสิบคน สมาชิกสภาผู้แทนสิบคน และคัดเลือกจากบุคคลประเภทต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สี่ประเภทๆ ละห้าคน และให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระในการร่างรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ และเมื่อร่างเสร็จแล้วให้สภาพิจารณาโดยที่สภาไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ทั้งสิ้น มีแต่เพียงรับหรือไม่รับทั้งฉบับเท่านั้น จึงเท่ากับเป็นการให้อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 ถือว่าอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองดั้งเดิมอยู่ที่ พระมหากษัตริย์กับคณะรัฐประหาร แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองดั้งเดิมอยู่ที่พระมหากษัตริย์กับประชาชน เพราะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับการคัดเลือกโดยตัวแทนของประชาชน เข้ามาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแทนประชาชนทั้งประเทศ แต่เมื่อพิจารณาโดยเนื้อแท้แล้วบุคคลที่ได้รับการเลือกให้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเกือบทั้งหมดเป็นบุคคลของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นกลุ่มของคณะบุคคลที่มีอิทธิพลสำคัญมากในช่วงนั้น โดยมีบทบาททั้งในวุฒิสภา รัฐสภาและสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นคนของคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 กลับไม่มีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ รวมทั้งจอมพล ป.พิบูลสงคราม เองก็ไม่สามารถเข้ามามีอิทธิพลใด ๆ ได้เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาที่ทำหน้าที่รัฐสภาคตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ที่ทำหน้าที่เลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกมาในสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ อีกทั้งยังทำหน้าที่ต่อมาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และเป็นวุฒิสภาที่ไม่ได้เป็นฐานคำนวณอำนาจของคณะรัฐมนตรีเลย แต่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสภาที่ 2 ในการควบคุม ยับยั้ง และตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ นอกจากนี้การที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งมีความไม่พอใจในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอย่างมากแต่ก็จำต้องยอมให้

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านการพิจารณาและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั้นก็เนื่องมาจากฐานอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในประเทศยังไม่แข็งแกร่งมั่นคงเพียงพอ อีกทั้งสถานการณ์ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศก็ไม่เอื้ออำนวย จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงจำเป็นต้องยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่ในท้ายที่สุดจอมพล ป. พิบูลสงครามก็กระทำการรัฐประหารล้มรัฐบาลของตนเองและนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง โดยแก้ไขเพิ่มเติมใหม่เพื่อรองรับและสืบต่ออำนาจของคนต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้น ได้รับการกล่าวว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการร่างมาเป็นอย่างดีที่สุดฉบับหนึ่งของไทย มีเนื้อหาที่เป็นประชาธิปไตย และได้วางหลักการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง ถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์มากขึ้น โดยพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ทรงเป็นทั้งองค์พระประมุขของประเทศและหัวหน้ารัฐบาลในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติต้องมีผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ วางหลักการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง วางหลักการปกครองระบบรัฐสภา และวางหลักการไม่ให้ฝ่ายบริหารเข้าครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ และเรื่องประชามติเป็นครั้งแรกด้วย

จากการศึกษาถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ทั้งในด้านเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ กับสภาพการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมของไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จึงมีปัญหาและความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่ารัฐธรรมนูญที่ได้มีการร่างมาเป็นอย่างดี โดยผู้ร่างที่มีคุณวุฒิ และเป็นผู้ที่มีความรู้และได้รับการศึกษามาเป็นอย่างดี และนำเอาหลักการของรัฐธรรมนูญต่างประเทศมาเป็นตัวอย่างในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของไทยขึ้น และยังได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยและเป็นรัฐธรรมนูญที่เสรีที่สุด แต่กลับใช้บังคับได้ไม่นานนั้นสืบเนื่องจากสาเหตุใด มีปัจจัยใดบ้างที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ โดยศึกษาถึงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีส่วนสัมพันธ์กับสภาพการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพียงไร เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองโดยศึกษาในกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้นมีวัตถุประสงค์ดังนี้ คือ

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึง โครงสร้างและกลไกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รวมทั้งแนวความคิดเบื้องหลังของการร่างรัฐธรรมนูญและภูมิหลังของผู้ร่างที่มีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
2. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ของเจตนารมณ์และเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กับบริบททางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2491 - 2494 ว่ามีความสอดคล้องกันเพียงไร โดยศึกษาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และการบังคับใช้รัฐธรรมนูญภายใต้สภาพการเมืองการปกครองในขณะนั้น
3. เพื่อศึกษาถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่มีผลต่อการเมืองและระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยในยุคต่อมา โดยศึกษาถึงบทบัญญัติใหม่ ๆ ที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นครั้งแรก และบทบัญญัติที่เป็นต้นแบบในการร่างรัฐธรรมนูญในยุคต่อมา

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

สมมติฐานของการศึกษาวิจัยรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มีดังต่อไปนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่ต้องการวางหลักการปกครองประเทศที่เป็นประชาธิปไตย แต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับสภาพการเมืองในความเป็นจริงในขณะนั้น เป็นเหตุให้ถูกล้มเลิกไปในที่สุด

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้รับการกล่าวว่าเป็นรัฐธรรมนูญกษัตริย์นิยม (royalist) เนื่องจากในด้านรูปแบบรัฐธรรมนูญได้ถวายพระราชอำนาจและยกย่องพระมหากษัตริย์เป็นอย่างมาก แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วพระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงมีพระราชอำนาจแท้จริงตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าวนี้ศึกษาเฉพาะรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ของรัฐธรรมนูญกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในความเป็นจริง ภายใต้บริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง การปกครองในช่วงปี พ.ศ. 2491 - 2494 ซึ่งเป็นช่วงที่บังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พุทธศักราช 2492 โดยศึกษาตั้งแต่อำนาจก่อตั้งองค์การบริหารเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่วางกลไกการปกครองประเทศที่สำคัญ และบทบัญญัติที่มีลักษณะแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยศึกษาถึงความสัมพันธ์ของเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเจตนารมณ์ของผู้บังคับใช้รัฐธรรมนูญกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง รวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ อันอาจส่งผลให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญไม่สามารถดำเนินไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้จากนั้นจึงวิเคราะห์และสรุปผล

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษาเรื่องดังกล่าวนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์กฎหมาย (Historical Approach) โดยการดำเนินการวิจัยจากการรวบรวมเอกสารต่าง ๆ (Documentary research) โดยศึกษาถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องคือรัฐธรรมนูญ เอกสารทางวิชาการ รายงานการประชุมสภา บทความ วิทยานิพนธ์ ข่าวหนังสือพิมพ์ หนังสืออนุสรณ์ บันทึกของบุคคลสำคัญ ฯลฯ เพื่อนำมาพิจารณาประกอบการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

- ในการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวนี้ คาดว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาวิจัยคือ
1. ทำให้ทราบถึงโครงสร้างและกลไกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญภายใต้สภาพการเมืองในความเป็นจริงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
 2. เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับอื่น ๆ ที่ได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รวมทั้งผลทางการเมืองการปกครอง จากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
 3. ช่วยขยายการศึกษาและเพิ่มพูนความรู้ทางการเมืองไทย ส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ให้แพร่หลายกว้างขวางมากยิ่งขึ้น