

การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๒

นางสาว สุนีย์ อธิมูติภาพ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๑๘

005853

THE 1949 CONSTITUTION DRAFTING PROCESS

Miss Sunee Atimutipaph

A thesis Submitted in Partial Fullfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1975

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิตศึกษา



[Handwritten signature]

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์

[Handwritten signature] ประธานกรรมการ
[Handwritten signature] กรรมการ
[Handwritten signature] กรรมการ

อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒
ชื่อ นางสาวสุนีย์ อธิมิตินภาพ
ปีการศึกษา ๒๕๑๗

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ปัญหาเรื่องรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับความสนใจอย่างยิ่ง ตลอดระยะเวลา ๔๐ ปีเศษของการปกครองภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งถึงกับมีการปฏิวัติรัฐประหาร รัฐธรรมนูญหลายฉบับได้ถูกวางขึ้นมา เพื่อเป็นประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มการเมืองที่เข้ามา มีอำนาจ ในอันที่จะรักษาอำนาจทางการเมืองให้มั่นคง

ภายหลังรัฐประหาร ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ เป็นเวลา ๒ ปี ได้มีการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ แทนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เรียกว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ควรจะได้รับ ความสนใจศึกษาอย่างยิ่ง เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่ใคร่การร่างและมีหลักการที่มีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการร่างและการประกาศใช้ตามกลางบรรยากาศที่คุกรุ่นด้วยการรัฐประหาร และสภาพการเมืองภายในขณะนั้น ฝ่ายพลเรือนที่มีบทบาททางการเมืองในเวลานั้น ไม่มีพลังการเมืองที่เข้มแข็งแท้จริงมีการแตกแยกออกเป็น ๒ กลุ่มคือ กลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ และกลุ่มนายควง อภัยวงศ์ แต่การร่างรัฐธรรมนูญก็ประสบความสำเร็จลุล่วงไปโดยดี และมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อมา ทามกลางความไม่พอใจและไม่เต็มใจของฝ่ายทหาร ซึ่งเป็นฝ่ายที่กุมอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น คือ คณะรัฐประหาร ที่ประกอบด้วยกลุ่มทหารบก มีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร ดังนั้นกระบวนการร่าง

รัฐธรรมนูญจึงเป็นข้อปัญหาทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งที่น่าสนใจศึกษาว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการร่างจนสำเร็จและได้รับการยอมรับได้อย่างไร

รัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ได้รับการประกาศใช้ในปี ๒๔๗๖ เป็นผลิตภัณฑ์หนึ่งของกลุ่มการเมืองฝ่ายพลเรือน กลุ่มนายควง อภัยวงศ์ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาที่จะกำหนดรูปการปกครองให้เป็นไปตามครรลองระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น มีบทบัญญัติจำกัดขอบเขตบทบาททหารในทางการเมือง หลักการในรัฐธรรมนูญมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเมืองของฝ่ายทหาร ซึ่งยังจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเป็นพลังสนับสนุนอำนาจทางการเมือง เพราะไม่ได้รับการสนับสนุนโดยตรงจากประชาชน จุดมุ่งหมายในการยอมรับและดำเนินการปกครองตามหลักการการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เป็นไปในลักษณะการยอมรับเพียงชั่วคราวเท่านั้น ประกอบกับสภาพการเมืองโดยทั่วไป ไม่มีกลุ่มการเมืองใดที่จะสามารถแสวงหาพลังสนับสนุนจากประชาชน เพื่อเป็นรากฐานอำนาจทางการเมือง ทำให้พลังประชาชนเป็นพลังสนับสนุนทางการเมืองอย่างแท้จริง ดังนั้นเมื่อฝ่ายทหารมีพลังทางทหารที่เข้มแข็งพอที่จะไม่ยอมรับหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้จึงได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยทำรัฐประหารเงียบในปลายปี ๒๔๙๔ นำรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ กลับมาใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศอีกครั้งหนึ่ง

Thesis Title The 1949 Constitution Drafting Process.

Name Miss Sunee Atimutipaph; Department of Government

Academic Year 1974

ABSTRACT

In 1932, Thailand changed from an absolute monarchy to a constitutional system of government. Over the past 40 years under this system, the constitution was rewritten many times, by means of coup d'etat. Many of the new constitutions were drafted solely for the benefit of the political groups in command and for the consolidation of their power.

Two years after the November 9, 1947 coup d'etat, a new "Permanent Constitution" was promulgated to replace the temporary one then in use. This new version deserves a close study because it contained features considered most democratic. This is all the more interesting since it was drafted in the tense atmosphere of a coup d'etat and the civilians that wielded power at the time did not really have a real control over the political situation. Actually they were splitted up into two groups, under the leadership of Dr. Pridi Phanomyong and Nai Khaung Abhaiwongse respectively. Nevertheless, the rewriting of the new constitution was successfully accomplished and it was duly promulgated as the permanent constitution

inspite of the dissatisfaction and antagonism on the part of the military who held the real political power at that time. The coup group was led by Field Marshall Plaek Pibulsongkram and drew its members from among the army officers. It is, therefore, of considerable academic interest to study the political issue involved in the constitutional drafting process, in particular, how is it possible that under the prevailing conditions could be successfully drafted and accepted.

The 1949 Permanent Constitution was the product of one of the civilian factions, the one under the leadership of Nai Khuang Abhaiwongse. This group of drafting committee was pursuing a policy of rendering the government more democratic. It set a limitation on soldiers' role in politics. Naturally this adversely affected the status of the military who, in the absence of an elected government, had traditionally acted as the political base for the ruling group. The adoption of the so-called permanent constitution eventually proved to be only temporary. In view of the prevailing political conditions, no single political groups could obtain the necessary popular support to form a real political base. Consequently, as soon as the military faction managed to muster their strength, it quietly launched the 1951 coup d'etat and replaced the existing constitution with the original 1932 version.

คำนำ

โดยทั่วไปสภาพการเมืองไทยในปัจจุบัน ประชาชนมีความเข้าใจและเห็น
 ความสำคัญของรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖
 มีการต่อสู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นแม่บทในการปกครองประเทศ วิกฤติการณ์
 ทางการเมืองดังกล่าว นับเป็นนิมิตต์ต่อวิวัฒนาการการเมืองในระบบรัฐธรรมนูญทาง
 หนึ่ง นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็น
 การปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ บ่อยครั้งที่รัฐธรรมนูญเป็นเพียงเครื่องมือแสดงความ
 ชอบธรรมของอำนาจ ไม่ได้ออกให้เกิดแนวโน้มการเมืองไปในทางที่เป็นประชาธิปไตย
 อย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ได้ประกาศใช้ในปี ๒๕๑๒ เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้
 รับการกล่าวขวัญและยกย่องว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง และได้ถูก
 นำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จากข้อเท็จจริง
 ดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองที่นำสนใจหลายประการ ที่ควรจะได้มีการศึกษา
 เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ถี่ถ้วนมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์และก่อให้เกิดความ
 เข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดในการกำหนดรูปแบบการปกครองประเทศ ได้ถูกต้องมาก
 ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไต่มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว อันเป็นจุดมุ่งหมาย
 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์
 พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์ อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย ศาสตราจารย์ ดร.กระมล
 ทองธรรมชาติ คุณเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย
 ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช พลเอกจิระ วิชิตสงคราม คุณสวิช พันธ์เศรษฐ
 ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ ข้อคิดเห็นและคำแนะนำสนับสนุนให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ
 ลุล่วงไปด้วยดี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
คำนำ	จ
บทนำ	๑
บทที่ ๑ รัฐประหาร ๒๔๙๐ และประวัติความเป็นมาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ	๔
๑ สภาพโดยทั่วไปภายหลังรัฐประหาร	๔
๒ ประวัติความเป็นมาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ	๑๙
๓ สรุป	๔๒
บทที่ ๒ สภาร่างรัฐธรรมนูญและการร่างรัฐธรรมนูญ	๔๕
๑ วิธีการร่างรัฐธรรมนูญ	๔๕
๒ การประชุมพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญ	๕๕
๓ รัฐสภากับการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญ	๖๗
๔ สรุป	๗๖
บทที่ ๓ การประกาศใช้และหน้าที่ของรัฐบาล	๗๘
๑ หน้าที่ของรัฐบาล	๗๘
๒ หลักการในรัฐธรรมนูญและฐานะของรัฐบาล	๘๖
๓ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ	๙๘
๔ สรุป	๑๐๗
บทที่ ๔ บทสรุป	๑๑๑
บรรณานุกรม	๑๑๗
ภาคผนวก	๑๒๒
ประวัติการศึกษา	๑๓๘

บทนำ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ปรากฏว่าปัญหาเกี่ยวกับ
 รัฐธรรมนูญเป็นปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และอยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไป
 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิ้น ๑๐ ฉบับ สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่
 มักจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจ
 อยู่ในเวลานั้น รัฐธรรมนูญที่ได้ประกาศใช้ในปี ๒๔๘๒ เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยกย่อง
 และกล่าวขวัญกันโดยทั่วไปว่า มีความเป็นประชาธิปไตย ก่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการเมือง
 การปกครองของไทย ไปในทางที่เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ มีการวางหลัก
 ประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยให้มั่นคงยิ่งขึ้น กำหนดแนวนโยบายของรัฐ เพื่อช่วย
 รักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องกันโดยสม่ำเสมอในการบริหารราชการ แก่ขอบัญญัติที่ว่าด้วย
 อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาบางประการ ขยายอำนาจของรัฐสภาในอันที่จะควบคุมการบริหาร
 ราชการแผ่นดิน ปรับปรุงวิธีการเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารได้ทั้งความคิดเห็นของกัน
 และกันโดยกว้างขวาง กับทั้งแก้ไขให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับความไว้วางใจ
 ฝ่ายบริหารให้เหมาะสมยิ่งขึ้น มีการจำกัดขอบเขตและอำนาจทหารในทางการเมือง ทำให้
 ฝ่ายนิติบัญญัติพอที่จะสามารถดุลย์อำนาจฝ่ายบริหารได้ สาเหตุของการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญ
 ฉบับนี้จึงเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดปัญหาที่น่าสนใจหลายประการ ทั้งนี้เพราะสภาพการเมืองภาย
 หลังรัฐประหาร ๒๔๘๐ กลุ่มคณะรัฐประหาร มีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้า
 คณะรัฐประหารในขณะนั้น แทนที่จะพยายามพิทักษ์รักษาอำนาจทางการเมืองการปกครอง
 โดยดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญถาวรเสียเอง กลับยอมให้มีการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ
 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภา และนับเป็น
 ครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย ที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่ง
 ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากบุคคลภายนอก การร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว
 และประกาศใช้ในระยะต่อมา

ผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่กล่าวนี้ ทำให้คณะรัฐประหารซึ่งมีอำนาจ
 อยู่ในเวลานั้น มีอำนาจทางการเมืองการปกครองและมีเครื่องมือในการรักษาอำนาจ

ในการดำเนินการบริหารประเทศคนอย่ง เพราะรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนความสัมพันธ์
 ระหว่างอำนาจจากการคุมกำลังทหาร มาเป็นการคุมเสียงในสภา ทำให้รัฐบาลถูก
 ควบคุมโดยผู้แทนของปวงชนใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น ดังนั้นวัตถุประสงค์ในการศึกษาคั้งนี้ จึง
 เป็นการพยายามที่จะศึกษาวิเคราะห์ เพื่อความกระจ่างถึงสาเหตุและปัจจัยต่าง ๆ ที่มี
 อิทธิพลทำให้คณะรัฐประหารยอมรับการดำเนินการเมืองการปกครองประเทศตามระบอบ
 ประชาธิปไตยและการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๔๗๖ ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นประชาธิปไตย
 มากที่สุดฉบับหนึ่ง

ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง "การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๖" แบ่งขอบเขตของการศึกษา
 ออกเป็น ๔ บทคือ

บทที่ ๑ เรื่องรัฐประหาร ๒๔๗๖ และประวัติความเป็นมาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ
 เป็นการศึกษาวเคราะห์สภาพโดยทั่วไปทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ภายหลัง
 รัฐประหาร และประวัติความเป็นมาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ของสภาร่าง
 รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๖ การเลือกตั้งและองค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

บทที่ ๒ เรื่องสภาร่างรัฐธรรมนูญและการร่างรัฐธรรมนูญ ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยว
 กับวิธีการร่างรัฐธรรมนูญ การประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
 ของรัฐสภา

บทที่ ๓ เรื่องการประกาศใช้และทำที่ของฝ่ายรัฐประหารที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
 สาเหตุความไม่พอใจและไม่เต็มใจที่จะปกครองตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และเหตุ
 ผลที่ทำให้ต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

บทที่ ๔ บทสรุป

วิธีการดำเนินการค้นคว้าวิจัย

ในการศึกษาคั้งนี้เป็นการศึกษาวเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ (Historical
 Approach) โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ (Documentary Research)

คือเอกสารทางวิชาการ เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รายงานการประชุมสภา
 รัฐธรรมนูญบทความหนังสือพิมพ์ ประกอบการศึกษาแนวทางกฎหมาย (Legal Approach)
 ได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ใช้แนวทางการศึกษาทางด้านพฤติกรรม (Behavioral
 Approach) นอกจากนี้จะได้ดำเนินการสัมภาษณ์ตัวบุคคล โดยใช้วิธี Non-
 Structured Interviewed โดยขอพบบุคคลต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมือง
 การปกครอง การร่างรัฐธรรมนูญ ระหว่างปี ๒๕๕๐ ถึง ๒๕๕๒ อาทิเช่น สมาชิกสภา
 รัฐธรรมนูญ สมาชิกสภานิติบัญญัติ เป็นการหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ และข้อ
 คิดเห็นที่มีต่อการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๒ เมื่อนำมาประกอบการศึกษา วิเคราะห์ถึงสาเหตุ
 การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวให้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ความสำคัญหรือประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย มีดังต่อไปนี้คือ

๑. ทำให้เห็นข้อคิดทางวิชาการเมืองการปกครองไทย เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมใน
 การกำหนดระบอบการปกครองของประชาชน
๒. ทำให้ทราบถึงวิธีการร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีเป็นครั้งแรก
 ที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง
๓. ช่วยขยายการศึกษาและเพิ่มพูนความรู้ทางการเมืองไทย ส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
 รัฐธรรมนูญให้แพร่หลายกว้างขวางมากยิ่งขึ้น