



บทที่ ๑

## รัฐประหาร ๒๔๙๐ และความเป็นมาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

### ๑. สภาพทั่วไปภายหลังรัฐประหาร

#### ๑.๑ สภาพทั่วไปทางด้านการเศรษฐกิจและสังคม

สาเหตุสำคัญที่กระทบหารภายใต้การนำของ พลโทผิน ชุณหะวัณ พลอากาศโท หลวงกาจสงคราม (เพ็ญ เก่งระดมยิง) พันโทกำน จ้างงภูมิเวท (จำนง สีวะระแพทย์) พันเอกสวัสดิ์ สวัสดิ์เกียรติ ใ้ร่วมมือกันทำรัฐประหารขับได้รัฐบาล พลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ คือปัญหาทางด้านการเศรษฐกิจและสังคม โดยทั่วไปสภาพบ้านเมืองภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศไทยตกอยู่ในภาวะที่เสื่อมโทรมอย่างยิ่ง สถานะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศอยู่ในฐานะตกต่ำมาก สิ่งอุปโภคบริโภคต่าง ๆ ที่ขาดแคลนและต้องสั่งเข้ามาจากต่างประเทศ มีราคาสูงขึ้นอย่างมากมาย ในขณะที่เดียวกันสิ่งของต่าง ๆ และอาหารการกิน ซึ่งเรามีอยู่ในประเทศเกิดขาดแคลนและมีราคาสูงขึ้นด้วย รัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่ประเทศกำลังเผชิญอยู่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเดือดร้อนของประชาชนในการขาดแคลนข้าวบริโภค เนื่องจากข้าวที่ผลิตได้มีปริมาณไม่ได้ส่วนกับการเพิ่มของประชากร และมีพันธุกรรมในการส่งข้าวให้ต่างประเทศตามสัญญา และข้อจำกัดในการส่งสินค้าออก ที่ฝ่ายสัมพันธมิตรกำหนดขึ้น<sup>๑</sup> จึงทำให้ขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ

<sup>๑</sup> สุชิน คันทิคุด, รัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐ (พิมพ์ครั้งที่ ๑) ; พระนคร : สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๔๙๔), หน้า ๔๔ - ๔๖

<sup>๒</sup> วิชัย สุวรรณรัตน์, "การปฏิวัติ, รัฐประหารและการกบฏภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕", ศัพท์การเมือง โดยธเนศนันต์ สมุทวณิช, (พระนคร : โรงพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช, ๒๔๙๔), หน้า ๑๐๒

<sup>๓</sup> ดิเรก ชัยนาม, ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ ๒ (พระนคร : แพร่วิทยฯ, ๒๕๐๑), หน้า ๔๒๖

ประกอบกับสถานการณ์ด้านการเงินอันเนื่องมาจากการใช้จ่ายของทหารญี่ปุ่นในระยะสงคราม และสถานการณ์ต่างด้านการคลัง ปรากฏว่ารัฐบาลมีการจ่ายเงินเกินรายได้ทุกปี เป็นผลให้เงินหมุนเวียนในตลาดมีมากขึ้น จึงมีส่วนเร่งราคาสินค้าสูงขึ้น ทำให้ค่าเงินตกต่ำ สินค้าราคาแพง ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ระดับค่าครองชีพสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุม ประชาชนได้รับความเดือดร้อนโดยทั่วไป

ดังนั้นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม จึงเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นภายหลังรัฐประหาร จำเป็นจะต้องหาทางแก้ไขโดยรีบด่วน ในการแถลงนโยบาย รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ที่ได้จัดตั้งขึ้นภายหลังรัฐประหาร และภายหลังการเลือกตั้ง ได้แถลงยืนยันที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นกรณีพิเศษ

ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมได้เป็นปัญหาที่คณะรัฐประหารนำมาเป็นข้ออ้างในการบีบบังคับให้ นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐประหารอ้างว่า รัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาค่าครองชีพให้ทันกับความต้องการของประชาชนได้<sup>๒</sup> ซึ่งในการแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดใหม่ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๔๘๖<sup>๓</sup> จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้แถลงยืนยันที่จะแก้ไขสภาวะเศรษฐกิจของประเทศอย่างเร่งด่วนต่อไป

<sup>๑</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญ พ.ศ. ๒๔๘๑, และรายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๔๘๑, หน้า ๒๕ และหน้า ๗ - ๑๔

<sup>๒</sup> สิริ เปรมจิตต์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบประชาธิปไตย ๓๐ ปี (พระนคร : โรงพิมพ์เฟื่องอักษร, ๒๕๐๕), หน้า ๓๐๕.

<sup>๓</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๔๘๑, หน้า ๗๐๑ - ๗๐๒

อาจกล่าวได้ว่า สภาพโดยทั่วไปทางเศรษฐกิจและสังคมภายหลังกองรัฐประหารเป็นสมัยของการพยายามบูรณะฟื้นฟูให้ประเทศบ้านเมือง กลับสู่สภาพปกติ และหาทางบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน การจัดปัญหาค่าครองชีพอันเนื่องมาจากการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค สถานการณ์ด้านการเงิน และการคลังของประเทศโดยได้เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านต่าง ๆ ผลการดำเนินการประสบความสำเร็จอย่างดียิ่งกล่าวคือ

— ทางด้านการพาณิชย์ ได้ส่งเสริมการผลิตสินค้าทางด้านเกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าว ยาง และสินค้าอื่น ๆ เพื่อให้เพียงพอแก่การบริโภคในประเทศ ปลายปี ๒๕๕๐ ได้มีการยกเลิกข้อจำกัดทางด้านการค้าที่ฝ่ายสัมพันธมิตรกำหนดขึ้น จึงทำให้สามารถส่งเสริมการส่งออกมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและการเงินแก่ประเทศไทย และได้มีการติดต่อค้าขายกับอังกฤษมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญทำให้สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยฟื้นตัวขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ในระหว่างปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ การค้าระหว่างประเทศอยู่ในฐานะเกินดุลย์ ข้าว ยาง ดีบุก และไม้สัก เป็นที่ต้องการของตลาดโลก เหตุการณ์คับขันในประเทศเกาหลีในปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔ ทำให้สินค้าไทยขายได้ราคาดี ทำให้มีเงินตราต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ช่วยผ่อนคลายสถานการณ์การเงินได้อีกทางหนึ่งด้วย

— สถานการณ์ด้านการเงินและการคลัง ในปลายปี ๒๕๕๐ รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขสถานการณ์การเงินและการคลัง ออกกฎหมายกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินใหม่ เพื่อตรึงค่าเงินบาทและให้มีการซื้อขายโดยไม่จำกัดจำนวน ตั้งแต่ปลายปี ๒๕๕๑<sup>๗</sup> ดำเนินการ

<sup>๖</sup> Frank C. Darling ; Thailand and the United States

(Washington : D.C Public Affair Press; 1965 ) p. 61

<sup>๗</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกวันครบรอบปีที่ยี่สิบ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๕  
(พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิวิลพร, ๒๕๐๕), หน้า ๔๔

<sup>๘</sup> พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์, "นโยบายการเงิน" วิวัฒนไชยานุสรณ์ (พระนคร : ธนาคารแห่งประเทศไทย, พิมพ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพ พระวรวงศ์เธอ วิวัฒนไชย ๑ เมษายน ๒๕๐๕), หน้า ๒๓๕ - ๒๓๖

แก้ไขเงินทุนสำรองโดยดึงดอลลาร์และปอนด์สเตอร์ลิง ที่ได้จากการขายสินค้าออกเข้า  
 ธนาคาร และโอนเข้าเป็นทุนสำรองเป็นครั้งคราวทำให้ทุนสำรองเพิ่มขึ้น ฐานะการเงิน  
 ก็ดีขึ้นลำดับ แต่ทางด้านสถานการณ์การคลังแม้รัฐบาลจะพยายามปรับรุงฐานะการ  
 คลังใหม่ แต่เนื่องจากความจำเป็นต้องหาเงินมาใช้จ่ายในการลงทุนของรัฐบาล ทำให้  
 การกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยมาใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก เงินที่กู้จากธนาคารแห่งประ  
 เทศไทยในปี ๒๕๕๑ รายได้สูงกว่ารายจ่ายเล็กน้อย ในปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๔ จำนวนสุทธิที่  
 จากธนาคารแห่งประเทศไทย ในแต่ละปีเกินกว่า ๓๐๐ ล้านบาท

โดยทั่วไปความพยายามในการแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมระหว่างปี  
 ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔ ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลในแต่ละสมัยภาย  
 หลังรัฐประหารประสบความสำเร็จพอสมควร ในการดำเนินนโยบายทางด้านการค้ากับ  
 ต่างประเทศ และแก้ไขปัญหาด้านการเงินระหว่างประเทศ แต่สภาพโดยทั่วไปทาง  
 ด้านการค้าของชาติ ไม่สามารถจะแก้ไขให้ดีขึ้นได้ เพราะส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการจ่ายเงิน  
 เกินรายได้อของรัฐบาลทำให้เงินหมุนเวียนมีมากขึ้น และสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของ  
 โลกอยู่ในสภาพเตรียมสงคราม ครรชนีการค้าของชาติสูงขึ้น ทำให้เป็นสาเหตุแห่งความเสื่อม  
 ของค่าของเงิน ทำให้การชนีการค้าของชาติของประชาชนสูงขึ้นเป็นลำดับ

๑.๒ สภาพทั่วไปทางการเมือง

๑.๒.๑ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

ภายหลังรัฐประหาร ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ ๕  
 พฤศจิกายน ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้คณะรัฐประหารได้เป็นผู้ร่างขึ้นเอง โดยคณะ

\* ธนาคารแห่งประเทศไทย, ที่ระลึกครบรอบปีที่สิบ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๕

๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๒๕ ตอนที่ ๕๓ ฉบับพิเศษ (วันที่ ๕ พฤศจิกายน

รัฐประหารได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แทนที่ "วิธีทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐบาลและการควบคุมการบริหารของรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้ดีขึ้นได้ และคณะรัฐประหารเชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็น "วิธีทางจริงใจของประเทศชาติให้วัฒนาการ" และเป็น "ทางนำภัยคุกคามของประชาชนทั้งมวลเข้าสู่ภาวะปกติสืบไป" คณะรัฐประหารได้แถลงเจตนารมณ์ให้เห็นว่าจะใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในระหว่างที่กระทำการรัฐประหารสำเร็จใหม่ ๆ เท่านั้น เพราะปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีคำว่า "ฉบับชั่วคราว" อยู่ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น ๔๔ มาตรา หลักการและกลไกในการปกครองประเทศคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๔๘๕ คือ เป็นการปกครองแบบรัฐบาลในระบอบรัฐสภา มีสองสภาเหมือนกัน แต่สภาสูงได้เปลี่ยนชื่อเรียกใหม่ว่า "วุฒิสภา" สมาชิกวุฒิสภามีพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน ในขั้นต้นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นสมาชิกวุฒิสภาแต่หาไม่มีข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี

ลักษณะโดยทั่วไปของโครงสร้างระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีข้อที่น่าสังเกตดังต่อไปนี้คือ

- ๑. มีการมอบอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์มากกว่ารัฐธรรมนูญใด ๆ กล่าวคือ
  - การสร้างกลไกการปกครองเพิ่มขึ้น ให้มีอภิรัฐมนตรี ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ทำหน้าที่ที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ เพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติทุกสาขา คณะอภิรัฐมนตรีมีอำนาจบริหารราชการในกระทรวง ทบวง กรม ได้ตามพระราชกฤษฎีกา ไม่มีบทบัญญัติให้อภิรัฐมนตรีมีสิทธิขอต่อสถาบันการเมืองใด ไม่มีบทบัญญัติให้ถอดถอนอภิรัฐมนตรีได้อีกด้วย ทำให้คณะอภิรัฐมนตรีอยู่ในฐานะเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการ

\* คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว), ๒๕๐๐.  
 ๒ ธรรมนูญของชนชาติ, "วิเคราะห์และประเมินผลรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของไทย" สังคมศาสตร์ปริทัศน์รายเดือน (ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ ฉบับประจำเดือนเมษายน ๒๕๑๓) หน้า ๑๒.

ปกครองประเทศ อภิรัฐมนตรีจึงมีลักษณะท่านองเดียวกับคณะเบ็ดเตล็ดการ เป็นอำนาจรัฐ  
ขาดเหนือรัฐบาลกำหนดให้ประธานอภิรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ  
แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

พระมหากษัตริย์ยังมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีบทบัญญัติมอบอำ  
นาจบริหารให้กับพระมหากษัตริย์ ในการเพิกถอนรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง กำหนดให้  
ความเป็นรัฐมนตรีอาจสิ้นสุดลงเฉพาะตัวโดยพระบรมราชโองการ และพระราชอำนาจ  
เกี่ยวกับนโยบายการบริหารกล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงจะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตเสีย  
ก่อน

ในส่วนที่เกี่ยวกับสภา พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้ง พระราชบัญญัติ  
โดยเด็ดขาดกล่าวคือ ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐสภาดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้า  
หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย พระมหากษัตริย์ร่วมกับรัฐบาลสามารถออก  
กฎหมายได้ในบางโอกาส เช่น การออกพระราชกำหนดตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑  
ให้คณะรัฐมนตรีสามารถวางคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการ  
เงินหรือภาษีอากรให้ใช้ถึงพระราชบัญญัติได้

๒. วุฒิสภามีส่วนร่วมในการไว้วางใจร่วมกับสภาผู้แทนในการบริหารราชการแผ่นดิน  
ดินของคณะรัฐมนตรี มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย การยับยั้งพระราชบัญญัติหรือลงมติแก้ไขเพิ่ม  
เติม วุฒิสภาสามารถประชุมกันได้ในระหว่างที่สภาผู้แทนถูกยุบ และตามบทเฉพาะกาลวุฒิส  
ภายังอาจทำหน้าที่รัฐสภาจนกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ  
จะสำเร็จเรียบร้อยอีกด้วย

๓. รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะพิเศษสามารถแก้ไขได้ง่าย  
กล่าวคือ มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญนี้แก้ไขเพิ่มเติมได้โดยความเห็นชอบของรัฐ  
สภา" ซึ่งไม่มีบทบัญญัติว่ารัฐสภาจะต้องใช้วิธีพิเศษอย่างไร รัฐธรรมนูญจึงมีค่าเท่ากับ

กฎหมายธรรมดา และเป็นรัฐธรรมนูญที่สามารถแก้ไขได้ง่ายกว่ากฎหมายธรรมดา เพราะ  
กฎหมายธรรมดาหรือพระราชบัญญัติยังคงผ่านการพิจารณาของสภาทั้งสองที่ละสภา การแก้ไข  
เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้รวมรั้วให้สภาทั้งสองประชุมพิจารณาทีเดียวเลย

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญนี้มีการมอบอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์มาก บทบัญญัติ  
ดังกล่าวนี้ขัดต่อการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ที่อำนาจสูงสุดเป็นของปวงชน การ  
ดำเนินการบริหารประเทศจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน และเป็นการ  
ดึงเอาพระมหากษัตริย์มายุ่งเกี่ยวกับการเมือง อย่งไรก็ตาม การมอบอำนาจให้แก่พระมหา  
กษัตริย์นั้น ในทางปฏิบัติก็หมายถึงอำนาจรัฐบาลมีมากขึ้นนั่นเอง<sup>๒</sup> ทั้งนี้เพราะพระมหากษัตริย์  
ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี โดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

๑.๒.๒ การจัดตั้งรัฐบาล

ในการเข้ามามีบทบาททางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากที่ได้พ่ายแพ้คะแนน  
เสียงในสภาเรื่อง พระราชกำหนดสร้างทางหลวงเพชรบูรณ์ และพระราชกำหนดสร้างพุทธมร  
คองลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๔๘๗<sup>๓</sup> จอมพลแปลก  
พิบูลสงคราม ไม่ได้มีส่วนในการทำรัฐประหารครั้งนี้แต่การใด สาเหตุที่ทำให้จอมพลแปลก  
พิบูลสงคราม ได้รับเลือกให้เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร

<sup>๑</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตอนที่ ๑ . (พระนคร:  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๔๕๕), หน้า ๑๐-๑๑.

<sup>๒</sup> พงศ์เทัญ ศฤนคารักษ์, "ประวัติรัฐธรรมนูญ" รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน โดย ชัยอนันต์  
สมุทวณิช (พระนคร โรงพิมพ์พิมพ์เนศ, ๒๕๑๖), หน้า ๓๓

<sup>๓</sup> สิริ เปรมจิตต์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบประชาธิปไตย ๓๐ ปี. หน้า ๒๔๕

<sup>๔</sup> สุจิน คันคิฤด, รัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๘๐ . หน้า ๕๘

เพราะคณะทหารผู้กระทำรัฐประหารส่วนมากเป็นนายทหารนอกประจำการ และไม่มีความชำนาญทางการเมืองมาก่อน จึงไม่แน่ใจว่าทหารส่วนอื่น ๆ จะให้การสนับสนุนหรือไม่ จอมพลแปลก พิบูลสงครามเคยเป็นผู้นำในวงการทหารมาเป็นเวลายาวนาน และเป็นที่รู้จักกว้างขวาง แม้ในขณะนั้นจะไม่มีตำแหน่งหน้าที่บังคับบัญชาอยู่ที่ตาม เปรียบเสมือนสัญลักษณ์ของอำนาจในหมู่ทหาร

ในฐานะหัวหน้าคณะรัฐประหาร จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ไม่ได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลเอง คณะรัฐประหารได้เชิญให้ นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านเวลานั้น จัดตั้งรัฐบาลกล่าวกันว่า ปัญหาในการจัดตั้งรัฐบาลนี้ คณะรัฐประหารได้มีการปรึกษาหารือกันอย่างเคร่งเครียด จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ปฏิเสธที่จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล

เหตุผลที่คณะรัฐประหารและจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เห็นชอบให้ นายควง อภัยวงศ์ เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล แทนที่จะดำเนินการจัดตั้งเองเพราะ

- ๑. ต้องการสร้างความนิยมและความเชื่อถือในหมู่ประชาชนให้กับฝ่ายรัฐประหาร ที่ไม่มีความต้องการหรือหวังผลประโยชน์ทางการเมืองแต่ประการใด การทำรัฐประหารเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและบ้านเมืองอย่างแท้จริง
- ๒. เป็นการขจัดวิถีทางที่อาจก่อให้เกิดประโยชน์ให้แก่ฝ่ายตรงข้ามที่เสียอำนาจไป จะนำมาเป็นข้ออ้างในการช่วงชิงอำนาจคืน ซึ่งคณะรัฐประหารยังหวังแรงอิทธิพลของนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามและไม่แน่ใจในสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้น เพราะพรรคพวกของนาย ปรียัติ พนมยงค์ ประกอบด้วยทหารเรือบางหน่วย อดีตพลพรรคใต้ดินของเสรีไทยและพรรคพวกที่ได้รับการสนับสนุนอีกเป็นจำนวนมาก

๑ "วิเทศกรณีย์" ความเป็นมาแห่งระบอบประชาธิปไตย (พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม, ๒๕๑๑), หน้า ๑๓๓๖.

๒ "ปลาทอง" พรรคการเมืองไทย (พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, ๒๕๐๘), หน้า ๑๒๔ - ๑๓๖ .



๓. ปัญหาเกี่ยวกับความนิยมของประชาชน คณะรัฐประหารและจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ไม่สนใจในความนิยมของประชาชนที่จะให้การสนับสนุนแก่จอมพลแปลก พิบูลสงคราม และคณะรัฐประหารเพราะ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม เห็นทางการเมืองไปนานและประชาชนยังไม่ลืมเหตุการณ์ทางการเมืองที่สับสนสับสนที่ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประกอบกับบุคคลในคณะรัฐประหาร เป็นบุคคลหน้าใหม่ในทางการเมือง ไม่เคยมีบทบาททางการเมืองมาก่อนอีกด้วย

๔. พรรคประชาธิปัตย์ กำลังได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างสูง ในฐานะที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน ในการเปิดอภิปรายทั่วไป รัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ การอภิปรายครั้งนั้น มีการถ่ายทอดวิทยุกระจายเสียงให้ประชาชนได้รับฟังทั่วประเทศ ผลการอภิปรายครั้งนั้น เป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งช่วยให้คณะรัฐประหารทำการสำเร็จ เพราะเป็นโฆษณาความเหลวแหลกของรัฐบาลให้ประชาชนทราบได้อย่างแพร่หลาย นอกจากนี้พรรคประชาธิปัตย์เอง ก็ยังประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ความสามารถที่พร้อมที่จะให้ความร่วมมือด้วยจำนวนมาก

๕. ปัญหาเกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศ ระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้ทำตัวเป็นฝ่ายตรงข้ามกับฝ่ายสัมพันธมิตร ตกอยู่ในฐานะแพ้สงคราม ได้ถูกจับกุมด้วยข้อหาอาชญากรรมสงคราม จึงเกรงฝ่ายสัมพันธมิตรและต่างประเทศ ไม่ให้การรับรองฐานะของรัฐบาล ซึ่งขณะนั้นการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศยังไม่เรียบร้อย นอกจากนี้บุคคลในคณะรัฐประหาร ประกอบด้วยบุคคลที่ไม่เป็นที่รู้จักของต่างประเทศต่างกับพรรคพวกของนายปรีดี พนมยงค์ เป็นที่รู้จักและนิยมในกลุ่มประเทศสัมพันธมิตรในฐานะหัวหน้าเสรีไทย หากจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ตั้งรัฐบาลเองก็อาจจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายตรงข้าม ที่จะนำเป็นข้ออ้างในการขอความช่วยเหลือ หรือขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในการช่วงชิงอำนาจคืนได้

๖. ทางด้านท่าทีของต่างประเทศ ที่มีต่อการรัฐประหาร<sup>๑</sup> เอกอัครราชทูตอังกฤษ และอเมริกาได้แสดงว่าไม่เห็นด้วยกับการขับไล่รัฐบาลโดยการใช้อำนาจ โดยไม่เชื่อถือต่อวิถีทางในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ฐานะทางการเมืองทางด้านต่างประเทศของคณะรัฐประหาร จึงไม่สู้มั่นคงนัก เพราะ นอกจากจะเพิ่งถึงการปฏิบัติการในอดีตของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม แล้ว วิถีทางการเข้ามาสู่อำนาจโดยวิธีการรัฐประหารที่ใช้อำนาจ ไม่เป็นที่ยอมรับของประเทศมหาอำนาจตะวันตก เพราะถือว่าเป็นการดำเนินการที่ผิดวิถีทางประชาธิปไตย ประกอบกับความกลัวว่าจอมพลแปลก พิบูลสงคราม จะดำเนินนโยบายร่วมกับฝ่ายอักษะ อย่างระหว่างสงคราม รัฐบาลอังกฤษ อเมริกา และจีนชาติ<sup>๒</sup> ไม่ยอมรับนับถือรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ ที่ได้จัดตั้งขึ้นภายหลังรัฐประหาร ภายหลังจากเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทน โดยถูกต้องแล้ว จึงได้ให้การรับรองในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๔๙๑

ทางด้านนายควง อภัยวงศ์ ได้ยอมรับการเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล เพราะเหตุในทางประชาธิปไตย ที่ว่า การเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การรัฐประหารสำเร็จ และการเปิดอภิปรายทั่วไปแสดงว่าพรรคฝ่ายค้านพร้อมที่จะเข้าทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาลใหม่ เพราะเมื่อรัฐบาลลาออก พรรคฝ่ายค้านก็ต้องเข้ารับหน้าที่แทน ดังนั้นหากนายควง อภัยวงศ์ ไม่ยอมรับจัดตั้งรัฐบาล ก็เป็นการแสดงให้เห็นว่า พรรคประชาธิปไตยพยายามที่จะก่อความวุ่นวายทางการเมือง โดยสุกความสำนึก ในความรับผิดชอบอย่างแท้จริง เป็นการทำลายชื่อเสียงของตนเอง นอกจากนี้ ด้วยเหตุผล ความจำเป็นของสถานการณ์ทางการเมือง หากพรรคประชาธิปไตยไม่ยอมรับจัดตั้งรัฐบาล ก็ต้องเป็นภาระของคณะรัฐประหาร หาก

<sup>๑</sup> Edwin F. Stanton, Brief Authority (New York ; Harper and Brother. , 1965 p 209.

<sup>๒</sup> กีเรก ชัยนาม, ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ ๒ หน้า ๔๓๑ - ๔๓๒.

เป็นเช่นนั้นอาจจะเกิดปัญหาการเมืองภายในเกิดการต่อสู้เองเดือดระหว่างกลุ่มที่เสียอำนาจ และปัญหาระหว่างประเทศ ซึ่งจะทำให้เกิดผลเสียแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม การเข้ารับหน้าที่จัดตั้งรัฐบาลเป็นทางหนึ่งที่สามารถจัดปัญหาต่าง ๆ ให้มันคลาไคลไปได้ เพราะอยู่ในฐานะคนกลางที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการรัฐประหารแต่ประการใด

การเข้ารับหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาลครั้งนี้ นายควง อภัยวงศ์ได้พยายามสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในสาขาวิชาการต่าง ๆ มาร่วมคณะรัฐบาล คณะรัฐประหารได้ปล่อยให้ นายควง อภัยวงศ์ จัดตั้งรัฐบาลโดยอิสระ เนื่องจากคณะรัฐประหารได้เข้าควบคุมตำแหน่งสำคัญ ๆ ในวงการทหารและพลเรือน และรัฐธรรมนูญห้ามมิให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี คณะรัฐประหารไม่อาจจะเป็นรัฐบาลได้ จึงทำให้ นายควง อภัยวงศ์ สามารถจัดตั้งรัฐบาลโดยอิสระมากยิ่งขึ้น ในจำนวนบุคคลที่เข้าร่วมเป็นคณะรัฐบาลประกอบด้วยบุคคลที่เคยเป็นฝ่ายค้านจอมพลแปลก พิบูลสงคราม อย่างรุนแรง ดังปรากฏการวิจารณ์การรัฐประหารในประเทศไทยของหนังสือพิมพ์ แมนเชสเตอร์การ์เดียน ฉบับวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ ตอนหนึ่งว่า

"การปฏิวัติในประเทศไทยมีลักษณะประหลาดอยู่ในที่ที่จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ใฝ่มีอำนาจขึ้นก็สามารถจัดตั้งรัฐบาลอันประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับการพนันมือและในหมู่คนบางคนที่เคยเป็นฝ่ายค้านอย่างรุนแรงของจอมพล....."

อย่างไรก็ตามโดยเหตุที่ภายหลังรัฐประหาร คณะรัฐประหารยังคงสงวนอำนาจบางประการในการป้องกันและรักษาความสงบภายในประเทศ ตามพระราชกำหนดคุ้มครองความ

ม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมชย์, ชุมนุมวรรณคดีทางการเมือง (พระนคร : พรรคประชาธิปไตยจัดพิมพ์ เพื่อหาทุนให้พรรคประชาธิปไตย, ๒๔๙๑), หน้า ๕๗

๒ หนังสือพิมพ์ ศรีกรุง รายวัน ฉบับประจำวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๐

สงบสุข ในการจับกุมผู้ต้องสงสัยกระทำกรปฏิวัติซึ่งชนผลการดำเนินการของรัฐประหาร  
ปรากฏว่าการจับกุมบุคคลผู้ต้องสงสัยเป็นจำนวนมาก ทำให้ฐานะของรัฐบาลในขณะนั้นได้  
รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่ได้มีอำนาจครบบริบูรณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินตามลักษณะ  
ของประเทศโดยทั่วไป<sup>๒</sup>

๑.๒.๑ การแต่งตั้งวุฒิสภา

005853

ตามมาตรา ๓๓ ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวกำหนดให้วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิก  
ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน และตามบทเฉพาะกาลมาตรา  
๘๖ ในวาระเริ่มแรก ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันใช้รัฐ  
ธรรมนูญ นายควง อภัยวงศ์ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้เสนอชื่อ บุคคลที่เห็นสมควรดำรง  
ตำแหน่งวุฒิสภาสมาชิกต่อคณะผู้สำเร็จราชการในเวลานั้น และโปรดเกล้าแต่งตั้งสมาชิก  
วุฒิสภาจำนวน ๑๐๐ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๔๙๐<sup>๓</sup>

โดยเหตุที่คณะรัฐประหารไม่ได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลและจำเป็นต้องเข้าควบคุมตำแหน่ง  
สำคัญ ๆ ในวงการทหารไม่อาจเป็นรัฐบาลได้ดังกล่าวแล้ว ในการแต่งตั้งวุฒิสภา  
รัฐประหารจึงไม่สามารถตั้งพรรคพวกของตนเองเป็นวุฒิสภาได้ ปรากฏว่าบัญชีรายชื่อ  
ของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ในจำนวนน้อยชื่อตรงกับบัญชีรายชื่อของรัฐประหารได้เสนอ  
ไปยังรัฐบาล ๑๐ ชื่อเท่านั้น รัฐบาลได้เสนอบัญชีรายชื่อของรัฐบาลต่อผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน  
คืนผู้สำเร็จราชการได้ทรงคัดออกไปเสีย ๙ ชื่อ โดยทรงคัดเลือกบรรพชนอื่นแทน รายชื่อ

<sup>๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๖๔ ตอนที่ ๕๖ (วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๔๙๐), หน้า ๑ - ๓

<sup>๒</sup> "ปลาทอง", พรรคการเมืองไทย หน้า ๑๓๕

<sup>๓</sup> ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๖๔ ตอนที่ ๕๖ (วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๔๙๐), หน้า ๑๐ - ๑๓.

<sup>๔</sup> ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, ชุมนุมวรรณคดีทางการเมือง หน้า ๔๔.

บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นวุฒิสภาครั้งนี้ ปรากฏว่า ประกอบด้วยบรรดาอดีตรัฐมนตรีที่มี  
บรรดาศักดิ์ชั้นเจ้าพระยา พระและหลวง รวมทั้งเชื้อพระวงศ์บางองค์มีจำนวนมากกว่า  
๔๐ คน

ในการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก นายทอง อภัยวงศ์ ได้ร่วมมือกับคณะผู้สำเร็จราชการ  
ภายใต้กรมขุนชั้นนาทนเรนทร องค์ประธานอย่างใกล้ชิด เลือกเฟ้นบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง  
วุฒิสมาชิกที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ เช่น พ่อค้าวานิช  
ที่มีชื่อเสียง ข้าราชการบ้านนอกที่เข้าของในสาขาวิชาการต่าง ๆ แม้รัฐธรรมนูญจะไม่บังคับ  
บัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก แต่นายทอง อภัยวงศ์ ก็ได้นำหลักการแยก  
ข้าราชการประจำออกจากการเมือง โดยพยายามหลีกเลี่ยงการตั้งข้าราชการประจำเป็น  
วุฒิสมาชิก<sup>๑</sup> สำหรับข้าราชการประจำที่ได้รับแต่งตั้งก็ขอให้ถือว่าดำรงตำแหน่งใดอีก  
ด้วย พฤติกรรมของนายทอง อภัยวงศ์ ในการพยายามเลือกเฟ้นบุคคลผู้มีความรู้ความ  
สามารถในด้านต่าง ๆ เป็นวุฒิสมาชิกเช่นเดียวกับการจัดตั้งรัฐบาล แสดงว่านายทอง  
อภัยวงศ์ พยายามหาทางหลีกเลี่ยงอิทธิพลและการแทรกแซงทางการเมืองการบริหารประเทศ  
ที่อาจจะเกิดจากคณะรัฐประหาร โดยการใช้สถาบันการเมืองดังกล่าวเป็นเครื่องมือ  
ทางการเมือง พยายามที่จะเสริมสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลให้มั่นคงยิ่งขึ้น และสามารถ  
ดำเนินการบริหารประเทศโดยอิสระอย่างแท้จริง

๑.๒.๔ การเลือกตั้งทั่วไป

โดยเหตุที่ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว กำหนดให้  
การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ การเลือก

<sup>๑</sup> คู่มือชี้รายชื่อสมาชิกวุฒิสภา ภาคผนวก ก.  
<sup>๒</sup> หนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พ.ต. ทอง อภัยวงศ์ "เรื่องราว  
ของ พ.ต. ทอง อภัยวงศ์" (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสัมพันธ์ ๒๕๑๑) หน้า ๔๖.  
<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ตั้งทั่วไปได้จัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๔๙๑ เป็นการเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขต คือ  
 เขตอำเภอสองแสนคนต่อผู้แทนหนึ่งคน ปรากฏว่ามีจำนวนผู้แทนทั้งสิ้น ๑๐๐ คน สภาพ  
 โดยทั่วไปของการเลือกตั้งครั้งนี้ มีการโฆษณาหาเสียงกันอย่างเต็มที่ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง  
 ได้โฆษณาหาเสียงกันอย่างแข็งขัน การเลือกตั้งครั้งนี้ได้รับการยกย่อง และวิพากษ์วิจารณ์  
 จากชาวต่างประเทศว่า เป็นการเลือกตั้งที่ดำเนินการอย่างบริสุทธิ์ เทียบธรรมที่สุด ที่  
 ไม่เคยมีมาก่อนในประเทศไทย พรรคประชาธิปัตย์ ได้ส่งสมาชิกของพรรคสมัครรับเลือกตั้ง  
 ทุกจังหวัด แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้มีการรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่นาย  
 กวง อภัยวงศ์ ได้ขอร้องให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง ลักษณะของการเมืองจึงเป็นระบบ  
 หลายพรรค ซึ่งสืบต่อมาจากการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๕

พรรคการเมืองก่อนรัฐประหารประกอบด้วย

๑. พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ ที่ให้การสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์
๒. พรรคประชาธิปัตย์ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านมีนาย กวง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้าพรรค
๓. พรรคประชาชน เป็นพรรคที่แยกตัวออกมาจากพรรคประชาธิปัตย์ มีนายเตียง  
 ไชยภาค เป็นหัวหน้าพรรค และพรรคกสิกร

\* มาตรา ๘๗

๒ "สุภวิทช์" (นศ. เซอชวลิต) เมืองไทยในระบบรัฐสภา (พระนคร : บริษัท  
 บพิธการพิมพ์, ๒๕๑๐), หน้า ๑๑๒.

๓ John Coast, Some Aspects of Siamese Politics (New York :  
 Institute of Pacific Relations, 1953 ), p 44

๔ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ, "วิเคราะห์ประเมินผลรัฐธรรมนูญฉบับเก่า ๆ  
 ของไทย" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ (ฉบับประจำเดือนมกราคม ๒๕๑๓), หน้า ๓๕.

๕ เซอชวลิต สุคธากา, พรรคการเมือง (พระนคร : บริษัทสหสยามพัฒนาจำกัด,  
 ๒๕๑๑), หน้า ๕๐ - ๕๕

ภายหลังการรัฐประหาร นายปรีดี พนมยงค์ สักการการเมืองออกนอกประเทศ  
พรรคสหชีพ และแนวรัฐธรรมนูญ จึงได้สิ้นสุดลง

ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป ได้มีพรรคการเมืองเกิดใหม่อีกคือ พรรคธรรมาธิปไตย  
มีหลวงวิจิตรวาทการ เป็นหัวหน้าพรรค มีนโยบายสนับสนุนลัทธิชาตินิยม และจอมพลแปลก  
พิบูลสงคราม

ผลการเลือกตั้งทั่วไปปรากฏว่า พรรคประชาธิปไตยได้รับความนิมอย่างสูงในกลุ่ม  
ประชาชน ได้ที่นั่ง ๕๓ ที่นั่ง พรรคประชาชนได้ ๑๒ ที่นั่ง พรรคธรรมาธิปไตย ซึ่งได้รับ  
การสนับสนุนจากทหาร และกลุ่มผู้มั่งมีได้ ๕ ที่นั่ง สมาชิกอิสระไม่สังกัดพรรคใด ซึ่งบางคน  
สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ได้ ๓๐ ที่นั่ง

เมื่อพรรคประชาธิปไตยมีเสียงข้างมากในสภา จึงรับหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล พรรค  
ธรรมาธิปไตยและพรรคประชาชนจึงเป็นพรรคฝ่ายค้านไป

ผลการเลือกตั้งแสดงว่า พรรคประชาธิปไตยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วน  
ใหญ่ ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลของพรรคประชาธิปไตย สามารถจัดตั้งได้โดยอิสระมากยิ่งขึ้น  
ไม่ต้องคอยฟังความคิดเห็นหรืออาศัยการสนับสนุนจากคณะรัฐประหารอีกต่อไป สามารถดำเนิน  
การบริหารโดยอิสระปราศจากการแทรกแซงหรือกั้วเกรงอิทธิพลจากคณะรัฐประหาร  
มากขึ้น

การที่คณะรัฐประหาร ไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในสถาบันการเมือง  
ต่าง ๆ ทั้งในวุฒิสภา สภาผู้แทน หรือรัฐบาล ทำให้คณะรัฐประหารไม่พอใจประกอบกับ  
ผลการเลือกตั้งที่แสดงว่าพรรคประชาธิปไตย ได้รับความนิมอย่างสูงจากประชาชนนั้น จึง  
ทำให้คณะรัฐประหารเกรงว่าพรรคพวกตนอาจจะต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองตลอดไป  
และเห็นว่า การดำเนินการของนายควง อภัยวงศ์ เป็นการพยายามกีดกันคณะรัฐประหาร

ออกจากการเมือง คณะรัฐประหารจึงได้บีบบังคับให้นายทอง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๔๙๑ โดยอ้างว่ารัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาการครองชีพได้สำเร็จ และฝ่ายตรงข้ามมีการเคลื่อนไหวยึดอำนาจคืน คณะรัฐประหารได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ประกอบด้วยสมาชิกในคณะรัฐประหารร่วมด้วย โดยมีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมา

**๒. ประวัติความเป็นมาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ**

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวทำให้คณะรัฐประหารมีอำนาจน้อยลง ภายหลังการแต่งตั้งคณะอภิรัฐมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว องค์การต่างๆ เหล่านี้ก็ได้ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศต่อมา

ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมาตรา ๕๓ กำหนดให้ รัฐธรรมนูญนี้แก้ไขเพิ่มเติมได้โดยความเห็นชอบของรัฐสภา และในบทเฉพาะกาลมาตรา ๕๖ กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรกให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภา จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ **ดังนั้นวุฒิสภา** จึงทำหน้าที่ของรัฐสภาในการใช้อำนาจนิติบัญญัติดำเนินการควบคุมการบริหารประเทศ ให้ความไว้วางใจในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล รวมถึงตลอดถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาในฐานะรัฐสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับ คือ

- ๑. แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๙๐ เรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราวโดยกำหนดให้ใช้วิธีรวมเขตจังหวัดกำหนดจำนวนราษฎรสองแสนคน ต่อสมาชิกผู้แทน ๑ คน และกำหนดอายุ ของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี

๑ "วิเทศกรณีย์" ความเป็นมาแห่งระบอบประชาธิปไตย หน้า ๑๓๗๔

๒ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๖๔ ตอนที่ ๖๐ (วันที่ ๕ ธันวาคม, ๒๔๙๐), หน้า ๗๑๕



๒. แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๑ เรื่องการประชุมร่วมกันของสภา เรื่องให้ตั้ง "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" เพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ฉะนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงถือกำเนิดโดยรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ นี้

๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒)

๒.๑.๑ การเสนอร่างรัฐธรรมนูญ

ภายหลังรับจัดตั้งรัฐบาลประมาณเดือนเศษเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐<sup>๒</sup> นายควง อภัยวงศ์ ในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้เสนอให้วุฒิสภาในฐานะรัฐสภาพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้มีบทบัญญัติบังคับไว้ให้ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวร เสนอให้วุฒิสภাজัดตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เพื่อเสนอต่อรัฐสภา ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน และในการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนประชุมร่วมกัน โดยมีเหตุผลในการเสนอร่าง เพื่อให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้ประกาศใช้เร็วขึ้น ในการแถลงประกอบกรรมาธิการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ รัฐบาลเสนอวิธีร่าง ๓ วิธี คือ

๑. ตั้งกรรมาธิการยกร่าง
๒. ให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อทำการร่างและเพื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ยุบเลิกไปในตัว
๓. ให้รัฐสภาเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อร่างเสนอต่อรัฐสภา

<sup>๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๖๕ ตอนที่ ๗ (วันที่ ๓ กุมภาพันธ์, ๒๕๕๑).

หน้า ๔๗.

<sup>๒</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญ พ.ศ. ๒๕๕๐

หน้า ๔๓๓ - ๔๔๗

ที่ประชุมได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางถึงหลักการต่าง ๆ ที่รัฐบาลเสนอและ  
ลงมติรับหลักการด้วยมติ ๗๖ - ๗ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๑๕ คน พิจารณา  
วิธีการร่างของรัฐบาล คณะกรรมการวิสามัญประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา ๑๑ คน และ  
สมาชิกของรัฐบาลอีก ๔ คน

ข้อที่น่าสังเกตในการเสนอหลักการให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรของรัฐบาลครั้งนี้ คือ  
รัฐบาลและวุฒิสภาน่าจะรอให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเสียก่อน ทั้ง ๆ ที่ นายควง  
อภัยวงศ์ ได้เคยให้สัมภาษณ์แก่ผู้แทนหนังสือพิมพ์ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๔๘๐ ถึงการ  
แก้ไขรัฐธรรมนูญว่า จะทำกันเป็น ๒ ระยะ คือ แก้ไขเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา  
ผู้แทนเสียขั้นหนึ่งก่อน เมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแล้ว จึงจัดตั้งกรรมาธิการดำเนินการ  
แก้ไขรัฐธรรมนูญให้เหมาะสม ในการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาหลักการร่างรัฐธรรมนูญเพิ่ม  
เติม (ฉบับที่ ๒) ก็ได้มีสมาชิกวุฒิสภาที่ท้วงให้รอเลือกตั้ง เพื่อให้วุฒิสภาและสภาผู้แทน  
พิจารณาร่วมกัน<sup>๒</sup>

ในการที่นายควง อภัยวงศ์ ได้เสนอหลักการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร  
ครั้งนี้ น่าจะกล่าวได้ว่า นายควง อภัยวงศ์ พยายามที่จะเสริมสร้างความมั่นคงในการ  
ดำเนินทางการเมืองของรัฐบาลให้มากยิ่งขึ้น เพราะในขณะนั้นพรรคประชาธิปัตย์ ใน  
ฐานะฝ่ายบริหารไม่ได้มีอำนาจทางการเมืองการบริหารประเทศแต่ผู้เดียว คณะรัฐมนตรี  
มีบทบาทและส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองด้วย และได้พยายามแทรกแซงในการ  
ดำเนินการทางการเมืองในการแต่งตั้งวุฒิสภาเป็นต้น ดังนั้นจึงทำให้นายควง อภัยวงศ์  
จึงต้องการให้มีการดำเนินการทางการเมืองในสภาพปกติเร็วขึ้น การกำหนดหลักการและ  
รูปการปกครอง อำนาจหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ในการดำเนินการเมืองการบริหารประเทศ

<sup>๑</sup> กรมโฆษณาการ, หนังสือข่าวกรมโฆษณาการ (ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๑๑ ประจำเดือน  
พฤศจิกายน ๒๔๘๑), หน้า ๑๐๘๔.

<sup>๒</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญ พ.ศ. ๒๔๘๐  
หน้า ๔๔๔

จะเป็นการช่วยจัดปัญหาขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของสถาบันการเมืองต่าง ๆ และการต่อต้านที่เกิดจาก การเคลื่อนไหวของผู้ที่เสียอำนาจทางหนึ่งด้วย

อนึ่ง หากนายทอง อภัยวงศ์ ไม่ถือโอกาสเสนอหลักการดังกล่าวในขณะนั้น พรรคพวกคณะรัฐประหารอาจดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับด้าวรเสียเอง เพราะตามรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ขณะนั้นระบุไว้ว่า ต้องการใช้เป็นหลักการปกครองประเทศชั่วคราวเท่านั้น เมื่อคณะรัฐประหารดำเนินการร่างเอง อาจกำหนดหลักการให้เป็นประโยชน์แก่พรรคพวกของตน เพราะจากประวัติศาสตร์การเมืองไทย ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองการเมือง พยายามรักษาอำนาจของตนเอง โดยใช้วิธีการกำหนดระบอบการปกครองในรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมือง อาจทำให้สภาพทางการเมืองไม่มีสถาบันอื่นด่วงดุลอำนาจของฝ่ายคณะรัฐประหารได้ พรรคประชาธิปไตยและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ อาจถูกกีดกันจากการมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้

#### ๒.๑.๒ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

ในการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๔๙๑ วุฒิสภาในฐานะรัฐสภาได้ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งได้แก้ไขร่างของรัฐสภาไปในรูปที่จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา และให้มีการดำเนินการเป็นอิสระจากรัฐสภา กำหนดระยะเวลาในการทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ การลงมติพูดเถลถวายเป็นพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยตามร่างที่กรรมาธิการวิสามัญเสนอด้วยคะแนน ๗๖ ต่อ ๐ ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๔๙๑

<sup>๑</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญ พ.ศ. ๒๔๙๑ หน้า ๖๔.

<sup>๒</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๖๕ ตอนที่ ๗ (วันที่ ๓ กุมภาพันธ์, ๒๔๙๑) หน้า ๔๗.

สาเหตุที่คณะกรรมการวิสามัญแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญไม่ในทางที่ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นผลมาจากการวิเคราะห์ข้อเสนอของหม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร ให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายที่จะให้ฐานะ เช่นเดียวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ซึ่งในต่างประเทศสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เมื่อร่างเสร็จเรียบร้อยแล้วนำไปให้ประชาชนลงประชามติอีกครั้งหนึ่ง แต่โดยเหตุที่ในประเทศไทย ไม่สามารถจะนำหลักการทั้งหมดมาใช้ได้ และการร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถอีกระดับหนึ่ง จึงเกรงว่าราษฎรจะเลือกตั้งสมาชิกไม่เหมาะสม และโดยที่การร่างรัฐธรรมนูญยากกว่าการร่างพระราชบัญญัติ และต้องอาศัยความรู้ในหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ความเจนจัดในราชการแผ่นดิน และความรอบรู้ในฐานะความเป็นอยู่ของประเทศเป็นสำคัญ คณะกรรมการวิสามัญจึงได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้เลือกแทนประชาชน เพราะเห็นว่าเป็นวิธีที่ใกล้เคียงประชาธิปไตยมากที่สุด

การกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ แทนที่จะให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรงนี้ แสดงให้เห็นแนวความคิดอนุรักษนิยมในกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนโดยทั่วไปในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดระบอบการปกครองตามวิถีทางประชาธิปไตยทางหนึ่ง

๒.๒ สภาร่างรัฐธรรมนูญ

๒.๒.๑ องค์ประกอบสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วย

- <sup>๑</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญ พ.ศ. ๒๔๘๑ หน้า ๗๗
- <sup>๒</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญ พ.ศ. ๒๔๘๑ หน้า ๘๕
- <sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒)

๑. สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากวุฒิสภา ๑๐ คน สภาผู้แทน ๑๐ คน และจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ ๔ ประเภท ๆ ละ ๕ คน

๒. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญที่มีวุฒิสภาและสภาผู้แทนจะต้องมีคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ

ประเภทที่ ๑ ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญนี้คือ ผู้มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี บริบูรณ์

ประเภทที่ ๒ ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวประเภทที่ ๑ และผู้ดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือเทียบเท่า

ประเภทที่ ๓ ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในประเภทที่ ๑ และเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือดำรง หรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

ประเภทที่ ๔ ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวประเภทที่ ๑ และเป็นผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี หรือเทียบเท่า

ผู้สมัครจะสมัครได้แต่เพียงประเภทเดียว ผู้มีสิทธิสมัครประเภทที่ ๒, ๓, ๔, จะสมัครเข้าแข่งขันในประเภทที่ ๑ ไม่ได้

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุด เมื่อตายหรือลาออก โดยมีให้มีการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทน สำหรับวิธีการรับสมัครรับเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามข้อบังคับซึ่งรัฐสภากำหนด

การกำหนดโครงสร้างสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยบุคคลภายนอกที่มีความรอบรู้ และมีความเจนจัดในการบริหารราชการแผ่นดิน (ประเภท ๒) อดีตนักการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๕๑, มาตรา ๕๕ จัตวา.

เมืองที่เคยมีประสบการณ์ในการเมืองการปกครองประเทศ (ประเภท ๓) ผู้ที่เป็นสมาชิก  
 รัฐสภาปัจจุบันไม่มีสิทธิสมัครประเภทนี้ เพราะมีสิทธิได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาแล้ว) ผู้มี  
 ความสามารถในสาขาวิชาการต่าง ๆ (ประเภท ๔) และเปิดโอกาสให้ราษฎรทั่วไปที่ไม่  
 มีคุณสมบัติดังตามประเภท ๒, ๓ หรือ ๔ มีสิทธิสมัครประเภท ๑ ได้ นี้เป็นทางหนึ่งที  
 สามารถแก้ข้อว่า เป็นรัฐธรรมนูญของรัฐสภา หรือเป็นการคัดสิทธิประชาชนจากการมีส่วน  
 ร่วมการร่างรัฐธรรมนูญเสียเองได้

๒.๒.๒. อำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ จะ  
 ต้องร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน ๑๕๐ วัน นับแต่วันได้รับเลือกตั้ง และเมื่อร่างรัฐ  
 ธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เสนอไปยังรัฐสภาเพื่อลงมติว่า จะนำขึ้นทูลเกล้าถวาย  
 พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือไม่ ร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างขึ้นและส่งไปยังรัฐสภา  
 แล้วนั้น จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมประการใดก็ได้ และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิไปตี  
 แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญในที่ประชุมได้ ในการลงมติ ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องได้คะแนน  
 เสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา

ในกรณีที่รัฐสภาลงมติไม่ให้นำร่างรัฐธรรมนูญทูลเกล้าถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรง  
 ลงพระปรมาภิไธย พระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ดี หรือใน  
 กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานให้ใช้ในกำหนด ๑๕๐ วัน นับ  
 แคว้นทูลเกล้าถวาย ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และดำเนินการ  
 คัดไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่ารัฐสภาจะลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าถวายพระมา  
 กษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

๑ มาตรา ๕๕ เบญจ

๒ มาตรา ๕๕ ฉ

๓ มาตรา ๕๕ สปก

๔ มาตรา ๕๕ อัญฐ



ข้อที่น่าสังเกตจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ก็คือการห้ามมิให้รัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแสดงว่าต้องการจะให้สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นสภาหนึ่งต่างหาก และเป็นอิสระจากรัฐสภาอย่างแท้จริง สมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภาไม่มีโอกาสเข้ามาเกี่ยวข้องกับพฤกษัตติ หรือแก้ไขเพิ่มเติมอย่างหนึ่งอย่างใด สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ใช่กรรมการธิการของรัฐสภา รัฐสภาเพียงแต่ลงมติว่าจะรับหรือไม่เท่านั้น

ในกรณีที่ไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ จากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งคือ ฝ่ายพระมหากษัตริย์ หรือฝ่ายรัฐสภา จะต้องมีการร่างรัฐธรรมนูญกันใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับถาวรจึงเป็นเสมือนความตกลงระหว่างรัฐสภาและพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้เป็นการเปิดศักราชใหม่ของการปกครองในประเทศไทยที่มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ตลอดจนออกมาโดยได้รับความเห็นชอบจากบุคคลทุกฝ่าย

สภาร่างรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เพียงร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อรัฐสภา เมื่อร่างเสร็จเรียบร้อยแล้วก็ต้องยุบตัวเองไป หากรัฐสภาไม่พอใจก็ต้องเลือกตั้งกันใหม่ เพราะฉะนั้นสมาชิกสภาร่างจึงไม่ได้มีส่วนได้เสียกับรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ซึ่งหากให้นักการเมืองทำหน้าที่ในการร่างอาจจะมึนคืด เพราะสภาร่างรัฐธรรมนูญจะไม่หวงอำนาจ เพราะทราบอำนาจหน้าที่ของตนเอง และเป็นแนวทางที่ดีกว่าที่จะให้รัฐสภาร่างรัฐธรรมนูญเสียเอง เพราะรัฐธรรมนูญฉบับแล้ว ๆ มาได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคณะใดคณะหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อเป็นการสงวนอำนาจ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหานี้ การเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้มีหน้าที่เฉพาะร่างอย่างเดียว จะทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นกลาง ดำเนินการร่างอย่างไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ได้เสีย หรือคำนึงว่าร่างอย่างไร รัฐสภาจึงจะให้ความเห็นชอบแล้วร่างไปในทางนั้น<sup>๒</sup> แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญ

<sup>๑</sup> นายหยุด แสงอุทัย, "การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน" หนังสือนิติศาสตร์ ปีที่ ๒๐ เล่มที่ ๓ (ฉบับประจำเดือนกรกฎาคม สิงหาคม กันยายน, ๒๔๙๖), หน้า ๔๔๘

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๕๐๖

ทำไปโดยคำนึงถึงเฉพาะวิถีทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด เพราะได้รับเลือกตั้งให้มาทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง

ในการกำหนดระยะเวลาในการทำหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ทำให้ผู้มีหน้าที่ได้สำนึกถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในการทำหน้าที่ของตน ที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอน อย่างไรก็ตามการจำกัดเวลาอาจจะทำให้ผู้ร่างไม่สามารถทำได้รอบคอบพอ แต่รัฐธรรมนูญที่ดีควรจะสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ด้วยการพิจารณาวิธีการที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถปรับให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง เพราะระเบียบวิธีหนึ่งอาจจะเหมาะกับสมัยหนึ่ง แต่อาจจะไม่เหมาะกับสภาวะอื่นก็เป็นได้

๒.๓ การสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๕ จัตวา กำหนดให้วิธีการรับสมัครเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปตามข้อบังคับที่รัฐสภากำหนด ภายหลังจากเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเรียบร้อยแล้ว รัฐสภาได้ประชุมร่วมกันภายหลังการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๔๙๑ ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับดังกล่าว ประกอบด้วยสมาชิกสภาละ ๗ คน คณะกรรมการวิสามัญได้เสนอร่างข้อบังคับดังกล่าวต่อรัฐสภา และที่ประชุมรับหลักการ และให้คณะกรรมการวิสามัญชุดเดิมเป็นคณะกรรมการ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๙๑<sup>๒</sup> ที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างข้อบังคับที่คณะกรรมการเสนอพร้อมกันนั้นได้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการสำหรับการตรวจนับคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๔๒ คน ด้วย

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๔๙๑ หน้า ๒๗๗ -

๒๕๐ .

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๓๘ - ๔๔๕ .



๒.๓.๑ การสมัครรับเลือกตั้ง

- ข้อบังคับการสมัครรับเลือกตั้ง

ตามข้อบังคับดังกล่าวกำหนดวิธีการสมัครรับเลือกตั้งดังต่อไปนี้

๑. สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันเลือกตั้งมีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาว่างโดยไม่ต้องยื่นใบสมัคร สำหรับบุคคลอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทน แต่มีคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในประเภทใดประเภทหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเองที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา สำหรับผู้ที่อยู่นอกพระนคร ธนบุรี ให้ยื่น ณ ศาลากลางจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ กำหนดระยะเวลาการรับสมัครระหว่างวันที่ ๗ - ๑๕ มิถุนายน ๒๔๘๑

๒. ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องแสดงความจำนงว่าจะสมัครประเภทใดพร้อมรูปถ่าย และหลักฐานตามคุณสมบัติที่กำหนดคือ เลขาธิการรัฐสภา หรือข้าหลวงประจำจังหวัด ในกรณีผู้สมัครต่างจังหวัด ข้าหลวงประจำจังหวัดทำหน้าที่สอบสวนผู้สมัครว่ามีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ (ตามประเภทที่ผู้สมัครไว้) เมื่อต้นกำหนดให้ส่งไปยังเลขาธิการรัฐสภาโดยด่วน

เลขาธิการรัฐสภาทำหน้าที่ในการสอบสวนการสมัครและประกาศผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาว่าง ในกรณีที่ขัดแย้ง ให้เลขาธิการรัฐสภาเสนอคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยประธานและรองประธานสภาทั้งสองวันจัญ

ในการรับสมัคร ผู้สมัครจะต้องเขียนแบบฟอร์มตามที่กำหนดไว้ และมีบันทึกความเห็นในการสอบสวนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญของข้าหลวงประจำจังหวัดการสอบสวนคำสั่งของเลขาธิการรัฐสภาและคำวินิจฉัยชี้ขาด

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๖๔ ตอนที่ ๒๔ (วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๔๘๑).

- ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ในระยะเวลาที่เปิดรับสมัครรับเลือกตั้ง ปรากฏว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาข้าราชการรวมอยู่ทั้งสิ้น ๑๗๓ คน แบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก. ประเภทที่ ๑ ประเภทราษฎรทั่วไป

มีจำนวนผู้สมัครรวมทั้งสิ้น ๔๔ คน ส่วนภูมิภาคมีผู้สมัคร ๑๔ คน พระนคร - ชนบุรี ๓๐ คน เป็นหญิง ๑ คน คือคุณหญิงนงพงา กุศลธรรมธาดา เจ้าของครูใหญ่โรงเรียนราษฎร

ในบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งประเภทนี้อาชีพ ดังต่อไปนี้\* คือ

๑. นักหนังสือพิมพ์	๑๕ คน	๘. เทคนิครี	๓ คน
๒. พ่อค้า - กษัตริย์	๑๕ คน	๙. รับจ้าง	๑ คน
๓. ทนายความ	๓ คน	๑๐. อุตสาหกรรม	๑ คน
๔. ครูโรงเรียนราษฎร	๒ คน	๑๑. กสิกร	๒ คน
๕. ข้าราชการประจำ	๕ คน	๑๒. สมาชิกสภาเทศบาล	๓ คน
๖. ข้าราชการบ้านนอก	๖ คน	๑๓. ไม่บอกอาชีพ	๑ คน
๗. ข้าราชการเทศบาล	๑ คน		

ข้อที่น่าสนใจในบรรดาผู้สมัครประเภทที่ ๑ ก็คือผู้ประกอบอาชีพทางด้านนักหนังสือพิมพ์และพ่อค้า สนใจการร่างรัฐธรรมนูญมากกว่าอาชีพอื่น

\* แผนการเจ้าหน้าที่, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เพิ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาข้าราชการรวมอยู่ พ.ศ. ๒๔๘๑, ประเภทที่ ๑.

\* จำนวนอาชีพมากกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะอาชีพเหล่านี้ผู้สมัครบางคนมีหลายอาชีพ ซึ่งได้เขียนลงไว้ทุกอาชีพ

ข. ประเภทที่ ๒ ผู้เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า

มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง ๑๖ คน เป็นผู้สมัครในเขตพระนคร ธนบุรีทั้งหมด ปรากฏ  
ดังรายละเอียด

จำนวนผู้สมัคร เป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

ปลัดกระทรวงกลาโหม	๒ คน	ปลัดกระทรวงการคลัง	๑ คน
ปลัดกระทรวงเกษตรและพาณิชย์	๑ คน	ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ	๑ คน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย	๑ คน	ผู้พิพากษาศาลฎีกา	๑ คน
อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์	๒ คน	อธิบดีกรมอัยการ	๒ คน
เจ้ากรมสวัสดิการทหารบก	๑ คน	สมุหเทศาภิบาล	๑ คน
ผู้ช่วยปลัดกระทรวงกลาโหม	๒ คน	ผู้บังคับการมณฑลทหารบก	๑ คน
กงสุลอังกฤษไปร์	๑ คน		

ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าให้ความสนใจในการร่างรัฐธรรมนูญมากที่สุด คือ มีจำนวนรวมถึง ๒ คน และรองลงมา ก็คือผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งหน้าที่ทางด้านกฎหมาย มีความสนใจเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวนถึง ๖ คน แต่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางด้านตุลาการมีเพียง ๔ คน โดยเหตุที่ผู้สมัครบางคนมีหลายตำแหน่ง จำนวนตำแหน่งจึงมากกว่าจำนวนผู้สมัครเช่นกัน

ค. ประเภทที่ ๓ ผู้ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวประเภทที่ ๑ และเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทน  
สมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกพฤฒิสภา หรือดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง ๔๓ คน เป็นผู้สมัครในส่วนภูมิภาค ๑๒ คน พระนคร ธนบุรี  
๓๑ คน จำแนกออกเป็นรายละเอียด ดังต่อไปนี้

๑ แผนกการเจ้าหน้าที่, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เพิ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิก  
สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๑ ประเภทที่ ๒

๒ แผนกการเจ้าหน้าที่, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เพิ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๘๑ ประเภทที่ ๓

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มีประเภทสอง ๒ คน)	๒ คน
สมาชิกสภาผู้แทน	๑๐ คน
สมาชิกวุฒิสภา	๔ คน
อธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน	๑ คน
อธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน	๔ คน

โดยเหตุที่ ผู้สมัครหลายคนเป็นทั้งอดีตสมาชิกสภาผู้แทน และรัฐมนตรีจึงใส่ไว้ทั้งสองตำแหน่ง จึงให้จำนวนตำแหน่งมากกว่าจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท ๑ และสมาชิกสภาผู้แทนสภาร่างรัฐธรรมนูญมากกว่าสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท ๒ หรือรัฐมนตรี

ง. ประเภทที่ ๔ ผู้ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวประเภทที่ ๑ และเป็นผู้สำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาตรี หรือเทียบเท่า

มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง ๖๖ คน ส่วนภูมิภาค ๑๓ คน พระนคร ชนบุรี ๕๓ คน เป็นหญิง ๑ คน คือ นางแรม พรหมโมบล รายละเอียดของผู้สมัครสำเร็จการศึกษาในสาขาวิชา การต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

สาขาวิชากฎหมาย	๔๒ คน	สาขาวิชารัฐศาสตร์	๓ คน
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์	๒ คน	สาขาวิชาพาณิชยศาสตร์	๑ คน
สาขาวิชาวิทยาศาสตร์	๑ คน	สาขาวิชาอักษรศาสตร์	๑ คน
สาขาวิชาทฤษฎีศาสตร์	๒ คน	สาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์	๒ คน

แผนกการเจ้าหน้าที่, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เพิ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๘๑, ประเภทที่ ๔.

สาขาวิชาจิตวิทยา	๑ คน	สาขาวิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์	๑ คน
สถาบันการศึกษาทหารบก	๑๐ คน	สถาบันการศึกษาทหารเรือ	๑ คน
สถาบันการศึกษาตำรวจ	๒ คน		

ผู้สมัครบางคนมีปริญญาหลายอย่าง จึงใส่ไว้ทุกอย่าง จำนวนปริญญาจำนวนมาก  
 จำนวนผู้สมัคร และผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สำเร็จสาขาวิชากฎหมายให้ความสนใจในการร่าง  
 รัฐธรรมนูญมากที่สุดรองลงมาคือ ผู้สำเร็จสาขาวิชาทหาร และสาขาวิชารัฐศาสตร์

ผู้สมัครรับเลือกตั้งประเภทที่ ๔ นี้ปรากฏว่า มีผู้สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ  
 จำนวน ๑๐ คน และเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกถึง ๖ คน

- องค์ประกอบด้านอายุและอาชีพของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบทางด้านอายุและอาชีพปรากฏว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งมีอายุ  
 ระหว่าง ๓๕ - ๕๕ ปี ให้ความสนใจในการร่างรัฐธรรมนูญมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๔๑.๕๐  
 กล่าวคือ อายุ ๓๕ - ๔๕ ปี มีจำนวนผู้สมัครมากที่สุดคือ ๕๔ คน หรือคิดเป็นร้อยละ  
 ๕๔.๓ อายุ ๔๕ - ๕๕ ปี จำนวน ๔๓ คน หรือร้อยละ ๒๗.๑๐ และอาชีพทนายความ  
 ข้าราชการประจำ ข้าราชการบำนาญ ให้ความสนใจในการร่างรัฐธรรมนูญพอ ๆ กัน คือ  
 มีจำนวน ๓๕ คน ๓๗ คน และ ๓๕ คน ตามลำดับ หรือเท่ากับร้อยละ ๒๐.๓, ๑๔.๗,  
 ๑๔.๒ ดังปรากฏตารางข้างล่างนี้

ตารางแสดงจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้ง ๔ ประเภท จำแนกตามอายุ และอาชีพ

๑. จำแนกตามอายุ

อายุ	ประเภทที่ ๑	ประเภทที่ ๒	ประเภทที่ ๓	ประเภทที่ ๔	รวม	
					จำนวน (คน)	ร้อยละ
๓๕ - ๔๔	๓๑	๑	๑๖	๕๖	๕๕	๕๕.๓
๔๕ - ๕๔	๑๐	๑๐	๑๔	๔	๔๓	๔๓.๒
๕๕ - ๖๔	๔	๕	๕	๑๑	๒๕	๒๕.๔
๖๕	๓	-	๓	๑	๗	๗.๑
รวม	๔๘	๑๖	๔๓	๖๖	๑๗๓	๑๐๐

๒. จำแนกตามอาชีพ

อาชีพ	ประเภทที่ ๑	ประเภทที่ ๒	ประเภทที่ ๓	ประเภทที่ ๔	รวม	
					จำนวน (คน)	ร้อยละ
นักหนังสือพิมพ์	๑๕	-	-	๔	๑๙	๙.๕
คาวาย	๑๕	๒	๑๐	๕	๓๒	๑๖.๖
ทนายความ	๓	-	๑๕	๒๑	๓๙	๒๐.๓
ครูโรงเรียนราษฎร์	-	-	๑	-	๓	๑.๕
ทหาร - พลเรือน	๕	๕	๒	๒๕	๓๗	๑๙.๒
ข้าราชการบ้านญาติ	๖	๑๑	๑๒	๕	๓๔	๑๙.๗
เทศบาล	๑	-	-	-	๑	.๕
เทศมนตรี	๓	-	๓	-	๖	๓.๐
สมาชิกเทศบาล	๓	-	๑	๑	๕	๒.๕
รับจ้าง	๑	-	-	-	๑	.๕
อุตสาหกรรม	๑	-	๑	-	๒	๑.๐
กสิกร	๒	-	๑	๑	๔	๒.๐
ไม่บอกอาชีพ	๑	-	๑	๓	๕	๒.๕
รวม	๕๘	๑๘	๔๗	๖๕	๑๘๘	๑๐๐

๑ แผนกการเจ้าหน้าที่, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เพิ่มสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก  
สภาาร่างรัฐธรรมนูญ ประเภทที่ ๑, ๒, ๓, ๔

หนึ่ง เมื่อศึกษาองค์ประกอบทางด้านอาชีพนั้นจะเห็นว่า บุคคลที่มีอาชีพหรือเคย  
 มีอาชีพรับราชการ สนใจการร่างรัฐธรรมนูญมากที่สุด ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การเมืองไทยยัง  
 อยู่ในหมู่ข้าราชการมากกว่าบุคคลที่มีอาชีพอื่น เพราะจากตารางจะเห็นว่า ผู้สมัครที่มีอาชีพ  
 ข้าราชการและข้าราชการบำนาญ รวมกันประมาณร้อยละ ๕๕.๖ กสิกรซึ่งเป็นบุคคลส่วนใหญ่  
 ของประเทศยังให้ความสนใจ แก่การร่างรัฐธรรมนูญน้อยกว่า คือ เพียงร้อยละ ๑.๖  
 ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นความสำคัญของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักการในการใช้อำนาจของ  
 รัฐ ที่มีความสัมพันธ์ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนโดยตรง เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความ  
 สนใจทางการเมืองที่เป็นปัจจัยสำคัญนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังจำกัดอยู่ที่คนส่วน  
 น้อยของประเทศ คนส่วนใหญ่ของประเทศ คือ ชาวนา เกษกร กสิกร มีจำนวนเกือบ  
 ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ของประเทศให้ความสนใจน้อยมาก การมีส่วนร่วมในการเมืองของประชาชน  
 เป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย สาเหตุของการไม่สนใจทางการเมือง  
 อาจมาจากการที่ประชาชนถูกตัดโอกาสในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจน้อย หรือถูกขูดรีด  
 ไม่ยอมรับความสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรืออีกนัยหนึ่งการเมืองเป็นเรื่องของ  
 คนระดับค่อนข้างสูง เป็นเรื่องของข้าราชการชั้นสูง บุคคลที่ได้รับการศึกษาจึงให้ความสน  
 ใจทางการเมืองมากกว่า อันเป็นผลมาจากโครงสร้างของสังคมไทยที่มีผู้ได้รับการศึกษา  
 ระดับสูงน้อยมาก เมื่อเทียบกับคนส่วนใหญ่ของประเทศ

ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งคือ จำนวนบุคคลผู้สมัครในส่วนภูมิภาคมีจำนวนทั้ง  
 สิ้น ๔๓ คน จังหวัดที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งมี ๓๐ จังหวัด จังหวัดที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งมาก  
 ที่สุด คือ เชียงใหม่มีจำนวน ๓ คน เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้สมัครในเขตพระนคร ธนบุรี  
 ที่มีจำนวนถึง ๑๓๐ คน แสดงว่าความสนใจเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญอยู่ในส่วนกลางมาก  
 กว่าส่วนภูมิภาค น่าจะสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนากการเมืองเป็นเรื่องของลักษณะการเมือง  
 ในสังคมอุตสาหกรรม ที่มีความเจริญ และความสนใจทางการเมืองเป็นเรื่องของสังคมเมือง  
 มากกว่าในสังคมชนบท ประชาชนในเมืองจะรู้สึกกว่าตนเองได้รับผลสะท้อนจากการดำเนินการ  
 ทางการเมืองมากกว่าสังคมชนบทจึงให้ความสนใจและเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากกว่า

## ๒.๓.๒ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

— การเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง

ตามข้อบังคับว่าด้วยวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๘๑ ได้กำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๔๘๑

ก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคต่าง ๆ มีการเคลื่อนไหวคัดเลือกบุคคลของพรรคเข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนในขณะนั้น มีการประชุมเกี่ยวกับเรื่องนี้ ที่ประชุมพรรคลงมติให้เป็นฟรีโหวต<sup>๒</sup> โดยในขั้นแรกที่ประชุมส่วนมากเห็นควรจะให้พรรคเลือกเพิ่มบุคคลที่มีความสามารถจริง ๆ เข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนและวุฒิสภาจะตั้งกรรมการของพรรคขึ้นเลือกเพิ่มว่าจะเอาผู้ใด เพื่อเสนอรายชื่อให้หัวหน้าพรรคไปหาเสียงในวุฒิสภา เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจะได้เลือกผู้ขึ้นเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป แต่ข้อคิดเห็นดังกล่าวนี้ได้รับการคัดค้านจากหม่อมราชวงศ์ถึกถุฑูรี ปราโมช ว่าควรจะให้สมาชิกต่างคนต่างเลือกตามความเห็นของตนเองเต็มที่ เพื่อให้เป็นรัฐธรรมนูญของปวงชนอย่างแท้จริง โดยขอให้หัวหน้าพรรคไปเจรจากับพรรคต่าง ๆ ให้ทุกฝ่ายปล่อยให้มีการเลือกสมาชิกอย่างฟรีโหวตจริง ๆ ซึ่งสมาชิกได้เห็นว่าพรรคอื่นจะไม่เห็นด้วย หม่อมราชวงศ์ถึกถุฑูรี ปราโมช ว่าไม่วิตกเพราะรู้แล้วว่าเสียงข้างมาก เป็นของพรรคประชาธิปัตย์ หากเป็นเช่นนั้นพรรคประชาธิปัตย์ก็พร้อมที่จะไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐธรรมนูญตกไปเอง แต่ครั้งนั้นขอให้พรรคประชาธิปัตย์ค้ำประกันในอุดมคติที่จะรักษาไว้ซึ่งประชาธิปไตยที่สุด ลงมติว่าในการร่างรัฐธรรมนูญนี้ พรรคประชาธิปัตย์จะไม่เข้ายุ่งเกี่ยว จะปล่อยให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างฟรีโหวตจริง ๆ

<sup>๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๖๕ ตอนที่ ๒๕ (วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๔๘๑), หน้า ๓๑๔

<sup>๒</sup> หนังสือพิมพ์สยามนิกร รายวัน, ฉบับประจำวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๔๘๑



ในวันเลือกสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่า ก่อนการประชุมเลือกตั้งได้มี การหาเสียงกันอย่างคึกคัก โดยการแจกใบปลิว ทำเป็นสมุด ปกเหลือง ปกเขียว ปกชมพู โดยการทำบัญชีรายชื่อแบบการเลือกตั้งพหุสภา เพื่อให้สมาชิกเลือกอีกด้วย

— ขอมุ่งแก้ไขวิธีการเลือกตั้ง

ตามขอมุ่งเห็นว่าด้วยวิธีการสมัครและวิธีการเลือกตั้ง กำหนดวิธีการลงคะแนนให้ ใช้วิธีเขียนรายชื่อสมาชิกผู้ได้รับเลือกตั้งลงในบัตรเลือกตั้ง การเขียนชื่อแต่ละประเภทต้องไม่ เกินจำนวนที่กำหนด และนำไปมอบให้แก่ประธานที่ประชุม และให้คณะกรรมการตรวจนับ คะแนนที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาทำการตรวจนับคะแนนแต่ละประเภทตามที่ประธานสภาได้จับ สลากกำหนดให้คณะกรรมการตรวจนับคะแนนในแต่ละประเภท

ในการตรวจนับคะแนนผู้ได้รับคะแนนมากที่สุดลงมาถึงลำดับที่ ๑๑ หรือ ที่ ๕ ในแต่ละ ประเภท ให้ถือว่าได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคะแนนเท่ากันให้ เรียงตามลำดับอักษร แต่หากในกรณีที่มีผู้ใดคะแนนเท่ากันเกินกว่าจำนวนที่คงการแต่ละ ประเภท ให้ประธานของที่ประชุมจับสลากเฉพาะผู้ที่ได้คะแนนเท่ากันว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ตั้ง ในกรณีที่ผู้สมัครไม่เกินจำนวนในแต่ละประเภทให้ถือกันว่าบรรดาผู้สมัครได้รับเลือกตั้ง โดยมีต้องดำเนินการลงคะแนนแต่อย่างใด

— ผลการเลือกตั้ง

ในการประชุมเลือกตั้งสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภาครั้งนี้ มีสมาชิกมา ร่วมประชุมทั้งสิ้น ๑๕๒ คน จากประชุม ๔ คน ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า มีผู้ได้รับเลือก ตั้งเป็นสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้คือ<sup>๒</sup>

---

<sup>๑</sup> หนังสือพิมพ์สยามนิกร รายวัน, ฉบับประจำวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๔๘๑

<sup>๒</sup> นายหยุด แสงอุทัย, "การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน" หน้า ๕๐๒ - ๕๑๑

๑. ประเภทผู้ศึกษา

๑. เจ้าพระยาศรีธรรมราชิเบศร์ (จิตร ๗ สงขดา) ได้คะแนน ๑๗๒ คะแนน

(นักกฎหมาย)

๒. พระยาเทพวิฑูร (บุญช่วย วนิกฤต) ได้คะแนน ๑๕๓ คะแนน (นักกฎหมาย)

๓. พลโทพระยาเทพหัสดิน (ผาด เทพหัสดิน ๗ อรุณา) ได้คะแนน ๑๐๖

คะแนน (นายทหารบ้านาญ)

๔. หลวงประกอบนิติสาร (ประกอบ บุญยรัฐิติ) ได้คะแนน ๕๓ คะแนน

(นักกฎหมาย)

๕. พระชัยมัญญา (ประจุม รัตนฤต) ได้คะแนน ๔๔ คะแนน (นักกฎหมาย)

๖. พระยาฤทธราชทรงสวัสดิ์ (สุกิจ ไกรจิตติ) ได้คะแนน ๔๓ คะแนน

(นักกฎหมาย)

๗. พระยาสาริกพงษ์ธรรมพิลาศ (สวัสดิ์ สาริกฤติ) ได้คะแนน ๖๔ คะแนน

(นักกฎหมาย)

๘. หม่อมเจ้าเฉลิมศรี จันทรทัต ได้คะแนน ๖๔ คะแนน (นักโหราศาสตร์)

๙. พระยาปริชานอุเบศร์ (พัก ภัณฑุพัก) ได้คะแนน ๕๕ คะแนน (นักกฎหมาย)

๑๐. พระยาศรีธรรมราช (ทองคำ กาญจนโรติ) ได้คะแนน ๕๕ คะแนน

(นักปกครอง)

ผู้ได้รับเลือกตั้งจากวุฒิสภาเป็นนักกฎหมายเสีย ๗ คน นายทหารบ้านาญ ๑ คน นักปกครอง ๑ คน และนักโหราศาสตร์ ๑ คน เจ้าพระยาศรีธรรมราชิเบศร์ เป็นผู้ได้รับคะแนนมากที่สุดของสมาชิกวุฒิสภาเกือบ ๓ เท่าของผู้ได้รับคะแนนน้อยที่สุด และได้รับคะแนนเสียงจากสมาชิกรัฐสภา ถึงร้อยละ ๔๔.๔ มีสมาชิกรัฐสภาไม่ลงคะแนนเสียงให้เพียง ๒๐ คนเท่านั้น และผู้ได้รับเลือกตั้งทุกคนเคยเป็นข้าราชการมาแล้ว

๒. ประเภทสมาชิกรัฐสภาผู้แทน

๑. ม.ร.ว.เสนิย์ ปราโมช ได้รับคะแนน ๑๔๓ คะแนน (นักกฎหมาย)

๒. ม.จ. สัทสิพร กฤดากร ได้รับคะแนน ๑๑๐ คะแนน (เกษตรกร)

๓. นายเกษม บุญศรี ได้คะแนน ๑๐๕ คะแนน (อักษรศาสตร์)

- ๔. รุ่งทองฤทธิ์ศึกษากร (ปาน ทองฤทธิ์) ได้คะแนน ๑๐๓ คะแนน (ศึกษา)
- ๕. ทตวงองค์คณาบุรุษ (สมถวิล เพาพคำ) ได้คะแนน ๘๗ คะแนน (นักปกครอง)
- ๖. นายบุญเที่ยง ทองสวัสดิ์ ได้คะแนน ๘๐ คะแนน (นักกฎหมาย)
- ๗. นายเฝ้าย รามธรรมนิเทศ ได้คะแนน ๘๐ คะแนน (ศึกษา)
- ๘. นายสวัสดิ์ อภัยวงศ์ ได้คะแนน ๘๐ คะแนน (ไม่ได้แสดงไว้)
- ๙. ร.ท. สัมพันธ์ ชันชะวณะ ได้คะแนน ๘๖ คะแนน (นักหนังสือพิมพ์)
- ๑๐. นายเทพ โชติวิจิต ได้คะแนน ๘๔ คะแนน (นักกฎหมาย)

ผู้ได้รับเลือกตั้งประเภทนี้ มีนักกฎหมายมากที่สุดคือ ๓ คน รองลงมาคือ นักการศึกษา มีจำนวน ๒ คน มี.ร.ว. เสียม ปราโมช ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดมีผู้ลงคะแนนให้ร้อยละ ๗๕.๕ หรือเท่ากับมีสมาชิกไม่ลงคะแนนให้จำนวน ๔๔ คน และมากกว่าผู้ได้รับคะแนนน้อยที่สุด ในประเภทเดียวกันนี้เท่ากับ ๒.๖ เท่า

๓. จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งจากบุคคลภายนอก ๒๐ นาย

ประเภทที่ ๑ ประเภทราษฎรทั่วไป

- ๑. นายเกษม คำรงดูต ได้คะแนน ๑๑๒ คะแนน (ข้าราชการรัฐสภา)
- ๒. พระยาอรุณทิพย์พิศาล (บุรเวศ สยามะพูนวิ) ได้คะแนน ๕๕ คะแนน (ทนายความ, ข้าราชการบ้านนาญ)
- ๓. ม.จ. นงคอดุลม ฆางกูร ได้คะแนน ๖๕ (ค้าขาย, เกษตรบริหารการ)
- ๔. นายหยุด กิ่วศักดิ์ ได้คะแนน ๖๕ คะแนน (นักหนังสือพิมพ์, พ่อค้า)
- ๕. นายจง ใจภักดี ได้คะแนน ๕๘ คะแนน (นักหนังสือพิมพ์) อดีตมหาดเล็ก

เท่าในรัชกาลที่ ๖

ผู้ได้รับเลือกตั้งประเภทนี้ นักหนังสือพิมพ์ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด คือ สมิทร ๑๕ คน ได้ ๒ คน และอาชีพทำรายก็เช่นกัน สมิทร ๑๕ คน ได้ ๒ คน ผู้ได้รับคะแนนสูงสุด ได้รับคะแนนเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ ๕๕.๕ ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด

ประเภทที่ ๒ ผู้ดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรืออธิบดีหรือเทียบเท่า

- ๑. พระยาอรุณการโยนพนธ์ (สีหิ จุฑานนท์) ได้ ๑๖๐ คะแนน เคยเป็น

อธิบดีกรมอัยการและปลัดกระทรวงมหาดไทย

๒. พระยาศรีวิสารวาจา (เทียบเคียง อนุตระกูล) ได้คะแนน ๑๔๘ คะแนน  
เคยเป็นปลัดทูตของกระทรวงต่างประเทศ ข้าราชการบ้านอายุ ๓๖ ปี

๓. ย.อ. กั้น จำนวนภูมิเวท ได้คะแนน ๗๒ คะแนน เคยเป็นอธิบดีกรมประ  
ชาสงเคราะห์ ขณะสมัครรับเลือกตั้งดำรงตำแหน่งเจ้ากรมสวัสดิการทหารบก

๔. น.อ. พระยาศรารักษ์พิพัฒน์ ได้คะแนน ๑๔๘ คะแนน เคยเป็นผู้ช่วยปลัด  
ทูตของกระทรวงกลาโหม

๕. พลโท. จิระ วิจิตรสงคราม ได้คะแนน ๗๒ คะแนน เคยเป็นปลัดกระทรวง  
กลาโหม

ในการเลือกตั้งประเภทที่ ๒ นี้ ข้าราชการทหารบ้านอายุได้รับเลือกตั้ง ๒ คน  
และข้าราชการพลเรือน ๒ คน ข้าราชการประจำสมัคร ๕ คน ได้ ๑ คน คือ พ.อ. กั้น  
จำนวนภูมิเวท เป็นนายทหารผู้เคียวที่ประจำการอยู่ในกลุ่มผู้ร่วมทำรัฐประหาร ผู้ได้รับ  
คะแนนสูงสุด ได้คะแนนร้อยละ ๘๖.๗ ของผู้ออกเสียง และเป็น ๒.๕ เท่าของ  
ผู้ได้รับคะแนนต่ำสุด

ประเภทที่ ๓ ประเภทนี้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนสมาชิก  
พรรคสภา หรือดำรง หรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

๑. พลโท วิฑ มั่นศิลป์ สนิทโยธารักษ์ ได้คะแนน ๑๔๘ คะแนน (เคยเป็น  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภท ๒ และรัฐมนตรี, ข้าราชการบ้านอายุ)

๒. นายสุวิชัย พันธุเศรษฐ์ ได้คะแนน ๑๒๓ คะแนน (เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎร และรัฐมนตรี ๓ คน, ข้าราชการบ้านอายุ)

๓. นายอินทร สิงหนะตร ได้คะแนน ๑๐๖ คะแนน (เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎร, ข้าราชการบ้านอายุ)

๔. พล.ร.ท. เล็ก สุมิตร ร.น. ได้คะแนน ๗๒ คะแนน (อดีตรัฐมนตรี,  
ข้าราชการบ้านอายุ)

๕. นายทองม้วน อัครฉัตร ได้คะแนน ๗๒ คะแนน (เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎร, ข้าราชการบ้านอายุ)

จะเห็นว่าผู้ที่เคยเป็นรัฐมนตรีได้รับเลือกตั้งมีจำนวน ๓ คน และสภาผู้แทน ๓ คน มีอาชีพทนายความ ๔ คน และข้าราชการบ้านฉางทหาร ๒ คน ผู้ได้รับคะแนนสูงสุด ไกรยยะ ๗๗.๖ และปริมาณ ๒ เท่าของผู้ได้รับคะแนนน้อยที่สุด

ประเภทที่ ๔ ผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

- ๑. นายหยุด แสงอุทัย ได้คะแนน ๑๓๗ คะแนน (กฎหมาย)
- ๒. นายโชติ คู่มั่นผู้ ได้คะแนน ๑๐๑ คะแนน (พาณิชยศาสตร์และรัฐศาสตร์)
- ๓. ม.ร.ว. สุนทรชาติ สวัสดิวัตน์ ได้คะแนน ๕๕ คะแนน (อักษรศาสตร์)
- ๔. พ.ต. หลวงสวัสดิชยานุกตร ได้คะแนน ๕๖ คะแนน (ทหาร)
- ๕. รุนประเสริฐสุภมาศตรา ได้คะแนน ๕๖ คะแนน (กฎหมายและรัฐศาสตร์)

ผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ได้รับเลือกตั้งเท่า ๆ กัน คืออย่างละ

๒ คน และมีผู้สำเร็จการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี ได้รับเลือกตั้ง ๓ คน ผู้สำเร็จปริญญาทางทหารได้รับเลือกตั้งเพียง ๑ คน ผู้ได้รับคะแนนสูงสุด ได้รับคะแนนร้อยละ ๗๑.๓ หรือเท่ากับ ๓ เท่าของผู้ได้รับต่ำสุด

เมื่อพิจารณาคะแนนผู้ได้รับเลือกตั้งคะแนนสูงสุดของแต่ละประเภทจะเห็นว่าเจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์ ได้รับคะแนนสูงสุดถึงร้อยละ ๕๕.๕ ของผู้ออกเสียงทั้งหมด รองลงมาคือ พระบารมธการวิมลพนธ์ ไกรยยะ ๕๑.๐ พลโทวิท มั่นคิดปรีชาตโยธารักษ์ ร้อยละ ๗๗.๖ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ร้อยละ ๗๕.๔ นายหยุด แสงอุทัย ร้อยละ ๗๑.๓ และต่ำสุดคือนายเกษม คำรงฤด ได้คะแนนร้อยละ ๕๕.๔

บุคคลที่มีความรู้หรืออาชีพในทางกฎหมาย ได้รับเลือกตั้งสูงสุดคือ มีจำนวนถึง ๑๗ คน ข้าราชการทหารบ้านฉาง ๕ คน มีข้าราชการประจำ ๕ คน นักหนังสือพิมพ์ ๒ คน สมาชิกคนสำคัญของคณะรัฐประหารได้รับเลือกตั้ง ๑ คน เป็นข้าราชการประจำทหารคำรองตำแหน่งเจ้ากรมสวัสดิการทหารบก คือ พ.อ. กำนัน จ้างงภูมิเวท

ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ปรากฏว่า ฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และบุคคลสำคัญในพรรคการเมืองต่าง ๆ เช่น พรรคธรรมาธิเบศร์

พรรคแนวรัฐธรรมนูญ และพรรคสหชีพ ฝ่ายแพ้การเลือกตั้ง ชัยชนะเป็นของพรรคประชาธิปไตย  
 อย่างเด็ดขาด อดีตนายกรัฐมนตรี พลเรือตรีถวัลย์ ช่างนาทาสวัสดิ์ ทวีเก็ง ปราชัย  
 อย่างหูดหวัดไคคะแนนเป็นที่ ๒ ในประเภทที่ ๓ อดีตรัฐมนตรีคนสำคัญ เช่น นายทองอินทร์  
 ภูริพัฒน์ นายจำลอง ดาวเรือง นายถวิล อุดล แพ้อย่างไม่มีทางสู้ ภายหลังจากประกาศ  
 รายชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้งแล้ว ฝ่ายตรงข้ามกับพรรคประชาธิปไตยรวมทั้งฝ่ายรัฐบาล และมา  
 ประชุมกันที่หน้าสโมสรรัฐสภา จนถึงค่ำ ในการเลือกตั้งครั้งนี้ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า  
 พรรคประชาธิปไตยจัดหานักเลือกตั้ง ซึ่งนายควง อภัยวงศ์ได้ปฏิเสธและให้ข้อคิดว่า "ไม่สำคัญอะไร  
 ใครเขาชอบใครเขาก็นำมาแจกแคะนากัน ไม่ได้บังคับขู่เข็ญ เป็นเสรีภาพในการโฆษณา  
 เหมือนกับการโฆษณาเลือกตั้งผู้แทนธรรมดานั่นเอง " และนายชวลิต อภัยวงศ์ ได้ปฏิเสธ  
 ที่จะเรียกว่านักเลือกตั้ง เพราะว่าเขาจัดทำได้เท่าแจกโดยเปิดเผย มีจำนวน ๔ ฉบับ และ  
 ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ที่มีชื่อในบัญชีที่ ๔ เป็นบัญชีของพระยาเทพหัสดินทร์เป็นส่วนใหญ่ คือ  
 เลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภาตามบัญชี ๒ คน สภาผู้แทน ๔ คน ประเภทที่ ๑  
 ตามบัญชี ๓ คน ประเภทที่ ๒,๓ ตามบัญชีทั้งหมด ประเภทที่ ๔ ตามบัญชี ๔ คน

แม้ว่าพรรคประชาธิปไตยจะได้รับเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ แต่ควง อภัยวงศ์ ไม่  
 ได้รับเลือกตั้ง นายควง อภัยวงศ์ ได้ให้ความเห็นกับนักข่าวว่า "ผมเห็นด้วยกับทุกคน  
 เพราะสภาเลือกอย่างดีแล้ว และเมื่อถูกถามถึงนักเลือกตั้ง นายควง อภัยวงศ์ได้ปฏิเสธทันที  
 ควันว่าไม่มีส่วนรู้เห็นด้วยเลย เมื่อถามถึงหลวงธำรง นายควง ตอบว่าไม่ได้เลือกเพราะ  
 ว่าเห็นว่าไม่สมควร"

<sup>๑</sup> หนังสือพิมพ์ สยามนิกรรายวัน, ฉบับประจำวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๔๘๑  
<sup>๒</sup> หนังสือพิมพ์ สยามนิกรรายวัน, ฉบับประจำวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๔๘๑

อย่างไรก็ตามปัญหา การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดรัฐธรรมนูญ แม้พรรคประชาธิปัตย์จะมี ส่วนเกี่ยวกับการ จัดทำบัญชีรายชื่อให้สมาชิก เลือกหรือไม่ก็ตามไม่น่าจะเป็นข้อครหาประการ ใด เพราะเป็นเสรีภาพในการหาเสียงเหมือนกับการหาเสียงในการ เลือกตั้งผู้แทนธรรมดา และขณะนี้พรรคประชาธิปัตย์มีเสียงข้างมากอยู่ในสภา การเลือกตั้งจึงทำให้พรรคประชา ชิปัตย์ได้รับเลือกตั้ง

๔. สรุป

จากการศึกษาสภาพทางด้านการเศรษฐกิจสังคมและการ เมืองภายใต้งovernment มีข้อ ที่น่าสังเกตคือ การ เปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่เกิดขึ้นไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางใน การแก้ไขปัญหาทางด้านการเศรษฐกิจและสังคมแก่ประการใด รัฐบาลแต่ละสมัยยังคงดำเนินการ โดยยึดถือระบบหรือนโยบายเดิม ไม่มีแผนระยะยาวในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดผลสอดคล้องกับการ พัฒนาทางด้านสังคมและการ เมือง เป็นการวางรากฐานและพัฒนาสังคม เสริมสร้างแนวความคิด ทางการเมืองในลักษณะที่จะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมืองและรวมกันเป็น พลังทางการเมือง การ เปลี่ยนแปลงรัฐบาลไทยไม่เป็นไปตามวิถีทางประชาธิปไตย ไม่ก่อให้เกิดแนวทางที่จะสร้างสรรค์แนวความคิดในการปลูกฝังทัศนคติที่ถือการ ปกครองระบอบ ประชาธิปไตย

โครงสร้างสังคมไทยประชาชนส่วนใหญ่ยังคงมีแบบแผนการดำเนินชีวิตแบบเดิมที่ มีความเป็นอยู่อย่างง่าย ๆ การ เปลี่ยนแปลงรัฐบาลไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนโครงสร้างทางสังคมอันเป็นรากฐานแห่งจิตใจของคน หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง ในทิศทางที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองเพิ่มขึ้น การเมืองการปกครอง

พงศ์เพ็ญ ศฤงคารักษ์. ประชาธิปไตยและกระบวนการเมืองในประเทศไทย  
(พระนคร : โรงพิมพ์วัฒนาธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๑๕), หน้า ๓ - ๔  
ปราภญา กุลฉวย, "สภาพความเป็นประชาธิปไตยของไทย" ศึกษารการเมือง  
หน้า ๒๕๖

เป็นเรื่องของบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งต่างหาก ที่จะเข้าทำหน้าที่ในการปกครองประเทศ หลักการ  
ดังกล่าวปรากฏให้เห็นชัดในการที่คณะรัฐประหารปีบมัตถ์ให้นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งได้  
รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนลาออกจากตำแหน่ง

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ จะเห็นว่าแนวความคิดใน  
การกำหนดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เป็นความคิดของนายควง อภัยวงศ์ ในฐานะหัวหน้า  
รัฐบาลภายหลังรัฐประหาร ถือโอกาสจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เสนอหลักการ  
ให้มีรัฐธรรมนูญถาวรต่อวุฒิสภาในฐานะรัฐสภา ให้ทำหน้าที่ในการดำเนินการพิจารณาเกี่ยว  
กับการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเตรียมเสนอต่อสภาผู้แทน ในการเสนอหลักการดังกล่าวนี้ น่าจะ  
เป็นเพราะนายควง อภัยวงศ์ มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการร่างรัฐธรรมนูญที่จะเกิดขึ้นโดย  
คณะรัฐประหาร โดยเกรงว่า คณะรัฐประหารจะกำหนดระบอบการปกครองอันเป็นประโยชน์  
แก่พรรคพวกของตนเอง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งอาจจะใช้เป็นเครื่องมือ  
ในการดำเนินการบริหารของฝ่ายบริหารได้มาก แม้ว่าความคิดในการจัดให้มีสภาาร่างรัฐ  
ธรรมนูญ ไม่ใช่เป็นเจตนารมณ์ของนายควง อภัยวงศ์ แต่เป็นความคิดของกรรมาธิการวุฒิ  
สภา แต่ในการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรครั้งนี้ คณะรัฐประหารไม่สามารถเข้า  
ไปมีบทบาท เกี่ยวข้องในการร่างแต่ประการใด ทั้งนี้เป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมทางการ  
เมือง รัฐสภาซึ่งทำหน้าที่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ พรรคประชาธิปัตย์เป็น  
พรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทน จอมพลแปลก พิบูลสงคราม และคณะรัฐประหารไม่มี  
พรรคการเมืองของตนเอง พรรคที่สนับสนุนได้รับเลือกตั้งเพียง ๕ ที่นั่งเท่านั้น ทางด้าน  
วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งสมัย นายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้ารัฐบาล ผล  
การเลือกตั้งสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ จึงทำให้สมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้ง  
เป็นส่วนใหญ่ สมาชิกคณะรัฐประหารได้รับเลือกตั้งเพียงคนเดียว ดังนั้นความประสงค์  
ของนายควง อภัยวงศ์ ประสบผลสำเร็จโดยคณะรัฐประหารไม่สามารถเข้ามามีบทบาท  
เกี่ยวข้องในการร่างแต่ประการใด

การจัดให้มีสภาาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย มีเจตนาที่จะเอา  
แบบอย่างต่างประเทศ ที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ

๑ ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ  
กับระบอบการปกครองของไทย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๑๒๒-๑๒๔



ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง เมื่อร่างเสร็จเรียบร้อยแล้วอาจเสนอให้ราษฎร  
ลงมติอีกครั้งหนึ่ง แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญของเรากำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่าง  
รัฐธรรมนูญทางอ้อม โดยให้รัฐสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชน และลงมติร่างรัฐธรรมนูญ  
อีกครั้งหนึ่ง โดยไม่มีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใด

การกำหนดให้มีการเลือกตั้งทางอ้อมนั้น นับเป็นข้อบกพร่องประการหนึ่งในการ  
ตัดสินใจของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการกำหนดระบอบการปกครอง ที่มีผลกระทบ  
กระเทือนโดยตรงต่อประชาชนของประเทศ แม้จะมีการพยายามที่จะให้บุคคลกลุ่มต่าง ๆ  
ได้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ประกอบอาชีพต่าง ๆ สมัคร  
เข้ารับเลือกตั้ง แต่ก็เป็นไปได้ยาก

องค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ และโดยเหตุที่  
สมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถ  
หลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นสภาที่ไร้อิทธิพลทางการเมืองจากพรรคประชาธิปัตย์  
อีกทั้งองค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดในการสมัครรับเลือกตั้ง  
ประเภทที่ ๓ ก็เปิดโอกาสให้นักการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการสมัครรับเลือกตั้งในคราว  
นี้ด้วย อันเป็นส่วนหนึ่งก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญคงจะไม่สามารถ  
รักษาความเป็นกลางทางการเมืองไว้ได้

อย่างไรก็ตามในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการ  
ร่างด้วยความละเอียดรอบคอบ และพยายามที่จะกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของสถาบัน  
ต่าง ๆ ให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการยกย่อง  
จากประชาชนทั่วไปว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง ราย  
ละเอียดจะได้กล่าวถึงในคอนต้อไป