

รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490



นางสาวศุภกาญจน์ ตันตราภรณ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2542
ISBN 974-334-734-8
ลิขสิทธิ์ของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CONSTITUTION AND POLITICAL INSTITUTIONS : A STUDY OF
THE CONSTITUTION OF KINGDOM OF THAILAND B.E.2489
AND THE CONSTITUTION OF KINGDOM OF THAILAND B.E.2490

MissSuppakarn Tantraporn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws

Department of Law

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 1999

ISBN 974-334-734-8

ศุภกาญจน์ ตันตราภรณ์ : รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490
(CONSTITUTION AND POLITICAL INSTITUTIONS : A STUDY OF THE CONSTITUTION OF
KINGDOM OF THAILAND B.E. 2489 AND THE CONSTITUTION OF KINGDOM OF THAILAND
B.E 2490) อ.ที่ปรึกษา ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 99 หน้า. ISBN 974-334-734-8

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โครงสร้าง กลไกและการบังคับใช้
รัฐธรรมนูญในความเป็นจริงโดยศึกษาจากเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงการใช้
ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

ผลการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นั้นได้เกิดขึ้น
ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งจัดทำในระยะเวลาที่จอมพล ป.พิบูลสงครามผู้นำฝ่ายทหารได้หมดอำนาจ
ทางการเมืองและพลเรือนเข้ามามีบทบาทแทน บทบัญญัติและกลไกมีความเป็นประชาธิปไตย เช่น มีระบบ
รัฐสภา 2 สภา มีเสรีภาพในการรวมตัวเป็นพรรคการเมือง มีองค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญ การแบ่งแยกข้าราชการ
ประจำออกจากข้าราชการการเมือง แต่เจตนารมณ์เบื้องต้นหลังการจัดทำเป็นการกำจัดบทบาทอำนาจของทหาร
มิให้กลับมามีอำนาจอีกโดยการกำหนดให้ห้ามข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองซึ่งเป็นเหตุให้ทหารไม่
พอใจและเข้าทำการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ.2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้จัดทำขึ้นโดย
คณะรัฐประหารที่เป็นนายทหารนอกประจำการเนื่องจากความไม่พอใจที่ทหารถูกดูหมิ่นจากพลพรรคเสรีไทย
เป็นการรัฐประหารครั้งแรกที่มีการล้มล้างรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยมีเนื้อหาถวาย
อำนาจให้พระมหากษัตริย์อย่างมาก สืบเนื่องจากกรณีพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 8 สวรรคตโดยไม่ทราบสาเหตุ และ
คณะรัฐประหารต้องการความชอบธรรมจึงนำสถาบันกษัตริย์มาอ้างอิงในการทำรัฐประหาร ดังนั้นรัฐธรรมนูญ
ดังกล่าวจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่สถาปนาระบบรัฐสภาอำนาจคู่ ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบทั้งต่อพระมหากษัตริย์และ
รัฐสภาซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวของประเทศไทยที่สถาปนาระบบรัฐสภาแบบนี้

ภายหลังจากการรัฐประหารคณะรัฐประหารมิได้เข้าจัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเองเนื่องจากปัญหา
การยอมรับจากต่างประเทศและข้อครหาการทำรัฐประหารเพื่อต้องการอำนาจในการปกครองประเทศ จึงได้มอบ
หมายให้ฝ่ายพลเรือนเข้ามารับบริหารประเทศและ ต่อมารัฐบาลได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการจัด
ทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรโดยฝ่ายรัฐบาลหวาดกลัวว่าถ้าเน้นชั่วคราวจะเป็นฝ่ายจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่ง
จะไม่มีเนื้อหาเป็นประชาธิปไตยซึ่งในที่สุดมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด

ผลการศึกษาทำให้ทราบว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญในยุคสมัยต่างๆ เกิดจากการที่ผู้มีอำนาจใน
สมัยนั้นได้จัดทำรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับอำนาจและผลประโยชน์ของตนเองรวมทั้งเป็นการจำกัดบทบาทของ
นักการเมืองฝ่ายตรงข้าม โดยมีเนื้อหาให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ทางการเมืองเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ตน

ภาควิชานิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิสิต *ศุภกาญจน์ ตันตราภรณ์*
สาขาวิชานิติศาสตร์..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *อ. อ. ร.*
ปีการศึกษา2542..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

SUPPAKARN TUNTRAPORN : CONSTITUTION AND POLITICAL INSTITUTIONS : A STUDY OF THE CONSTITUTION OF KINGDOM OF THAILAND B.E. 2489 AND THE CONSTITUTION OF KINGDOM OF THAILAND B.E 2490 . THESIS ADVISER PROF.DR BOWCNSAK U-WANNO ,99.PP. ISBN 974-334-734-8

This master thesis aims to analysis provisions, structure, mechanism, and enforcement of Constitutions of Thailand through the political situation since the end of World War II until the promulgation of the 1947 Constitution.

The result of study shows that the 1946 Constitution was drafted and promulgated after the second World War when the military leader, Field Marshall P. Pibulsongkram, lost his political power to civic front. The structure and provisions of such Constitution, for example, the bicameral system, the freedom to form political party, the Constitutional Tribunal indicate the promise for democracy. The provisions also prohibit the civil servant to hold political position which aims at preventing the military to regain their power. This subsequently led to the Coup etat in 1947.

It is believed that apart from the disgracement of military from some people in "Free Thai Movement", the dead of King Rama VIII was used by the Coup makers to legitimise the Coup etat. Unprecedentedly, the coup maker repealed the 1946 Constitution and drafted the new one which consequently promulgated as 1947 Constitution. The 1947 Constitution established bicameral system to which government is responsible both the King and the Parliament. This is the only case in the political history of Thailand.

After the Coup etat, the Coup makers designated the civic front to be government mainly due to the fact that the Coup makers were awared of not being recognised by foreign governments and feared of rumour from the public. The government later on proposed to amend the 1947 Constitution in order to prevent the Coup makers from influencing the new Constitution which is believed to be less democracy. Eventually, the 1949 Constitution came into force and renewed as the most democratic Constitution.

The thesis concludes that the formulation of Constitutions in the past was used by the drafters as a mean to secure the power and interest of their own group and at the same time to entail conditions for limiting the political role of the oppositions. Efforts to link up the provisions of constitution with political situation can be seen as one way to ligitimise themselves.

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2542
ลายมือชื่อนิติกร *สุภากร ตันตราภรณ์*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *อ. อ.จ.*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาอย่างสูงยิ่งจาก ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อูวรรโณ ที่ได้จัดสรรเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ จากอาจารย์มีส่วนสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งผู้เขียนขอน้อมรับและสำนึก ในพระคุณของครูผู้เป็นอย่างยิ่ง และขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร.พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์ รอง ศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และรองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรรมานันท์ ที่ให้ความ กรุณาแก่ผู้เขียน

ผู้เขียนขอขอบคุณคุณคุณจำขบบรรหาญ จงเจริญประเสริฐ ท่านภาติยะ ดวงมณี และ ท่านศิริชัย จันท์สว่างที่คอยกระตุ้นเตือนให้ผู้เขียนหมั่นเพียรในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสมอ มา

ขอบคุณเพื่อน ๆ ผู้ร่วมทำวิทยานิพนธ์ในหัวข้อรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง ทุก ๆ คน คุณกัญญา นระรา คุณมุกดา อเนกลาภากิจ คุณทรงวุฒิ จารขจรกุล และคุณอังกูร จิรกิตยางกูร ที่ได้ทำวิทยานิพนธ์ร่วมกันมาจนสำเร็จด้วยดี

ขอบคุณเพื่อนที่มีน้ำใจช่วยเหลือผู้เขียนคุณสมชาย จิตการุณ ที่พิมพ์วิทยานิพนธ์ให้ผู้เขียนตลอดมา ขอขอบคุณพี่ณัฐกร ศรีแก้ว พี่กานต์ เสริมชัยวงศ์ที่กรุณาให้ความร่วมมือ ด้านภาษาต่างประเทศและขอขอบคุณผู้ที่ได้ช่วยเหลือผู้เขียนในด้านต่าง ๆ ตลอดมาแม้ว่าจะมิได้ เอ่ยนามถึง

ขอกราบขอบพระคุณคุณแม่และคุณพ่อที่คอยให้กำลังใจและเป็นกำลังใจให้ แก่ผู้เขียนตลอดมา

สุดท้ายนี้ขอผิดพลาดประการใดจากการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับ ไว้แต่เพียงผู้เดียว

ศุภกาญจน์ ตันตราภรณ์

12 พฤษภาคม 2543

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	3
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
2 บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม.....	5
2.1 บริบททางการเมือง.....	5
2.1.1 บริบททางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครอง 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475.....	5
2.1.2 สภาพการเมืองภายใต้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม.....	9
- สถานการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2.....	10
2.1.3 เหตุการณ์ทางการเมืองภายหลังการลาออกของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม.....	13
2.1.4 บริบททางการเมืองระหว่างยุครัฐบาลพลเรือน.....	17
2.1.5 การรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490.....	18
2.2 บริบททางเศรษฐกิจ.....	23
2.3 สภาพสังคม.....	25
3 กระบวนการจัดทำและเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489.....	29
3.1 กระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489.....	29
3.2 แนวความคิดที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489.....	33
3.2.1 แนวความคิดเรื่องอำนาจในการก่อตั้งองค์การทางการเมือง.....	33
3.2.2 แนวความคิดเรื่องความเป็นกฎหมายสูงสุดและ การควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ.....	36

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

3.2.3	ตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	37
3.2.4	แนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจกับ การปกครองระบบรัฐสภา.....	45
3.2.5	แนวความคิดเรื่องการรักษาสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนตามรัฐธรรมนูญ.....	47
4	บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญกับสภาพการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489.....	48
4.1	ระบอบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489.....	48
4.1.1	ประมุขแห่งรัฐ.....	48
4.1.2	รัฐสภา.....	49
4.1.3	รัฐบาล.....	50
4.1.4	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา.....	50
4.1.5	สิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	52
4.1.6	ตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	52
4.1.7	พรรคการเมือง.....	53
4.2	บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญกับสภาพการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489.....	53
4.2.1	ความสัมพันธ์ระหว่างคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ กับฝ่ายบริหาร.....	53
4.2.2	ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในความเป็นจริง.....	55
4.2.3	พรรคการเมือง.....	64
5	บทวิเคราะห์ของรัฐธรรมนูญกับสภาพการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490.....	74
5.1	การรัฐประหาร พ.ศ. 2490.....	74
5.2	อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ.....	76
5.3	สถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490.....	81

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	
- แนวความคิดแบบคลาสสิกหรือแบบอำนาจคู่.....	81
- แนวความคิดแบบอำนาจเดี่ยว.....	82
5.3.1 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับฝ่ายบริหาร ให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์.....	82
5.3.2 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร.....	85
5.3.3 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และพระมหากษัตริย์ ในลักษณะรัฐสภาอำนาจคู่.....	87
5.4 การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ในความเป็นจริง.....	87
5.5 การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492.....	92
บทสรุป และเสนอแนะ.....	96
รายการอ้างอิง.....	100
ภาคผนวก.....	108
ภาคผนวก ก.....	109
ภาคผนวก ข.....	125
ภาคผนวก ค.....	140
ภาคผนวก ง.....	142
ประวัติผู้วิจัย.....	143