

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 โดยคณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) มาเป็นการปกครองตามรูปแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) หลังจากนั้นได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 คณะผู้จัดทำได้วางกลไกการปกครองของประเทศโดยผ่านทางรัฐธรรมนูญเพื่อสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

จากสภาพการเมืองการปกครองภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้ทำให้บุคคลในคณะราษฎรมีบทบาทในการเมืองการปกครองอย่างมาก 2 คนด้วยกัน คือ หลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) และพันโทหลวงพิบูลสงคราม (จอมพล ป.พิบูลสงคราม) บุคคลทั้งสองได้แสดงบทบาทในการดำเนินการทางการเมืองในแนวทางที่แตกต่างกัน กล่าวคือทางด้านนายปรีดี พนมยงค์ได้แสดงบทบาททางด้านการเป็นมันสมอง ใช้วิชาการแสดงความคิดเห็นและวางแนวทางการปกครองประเทศตามแบบอย่างตะวันตก ส่วนทางด้าน จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้แสดงบทบาททางด้านการทหาร การใช้กำลังปราบปรามผู้กระทำการต่อต้านรัฐบาล ผู้นำทั้งสองของคณะราษฎรได้แสดงบทบาทจนเป็นความขัดแย้งและกลายเป็นการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองในที่สุด

เมื่อจอมพล ป.พิบูลสงครามก้าวสู่การเป็นนายกรัฐมนตรีและตัดสินใจเข้าร่วมรบในสงครามโลกครั้งที่ 2 กับฝ่ายญี่ปุ่น ทางฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ซึ่งไม่เห็นด้วยกับนโยบายสงครามของรัฐบาลได้ตั้งขบวนการเสรีไทยขึ้นต่อต้านญี่ปุ่น ในระยะตอนปลายของสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลมีแผนการต่อต้านญี่ปุ่นจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนุมัติพระราชกำหนด 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล โดยทางฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ได้กล่าวหักล้างความจำเป็นในการออกเป็นพระราชกำหนดของรัฐบาลซึ่งเป็นการนำเอากฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญมาหักล้างเหตุผลและความจำเป็นในการออกพระราชกำหนดของรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่โอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวจนกระทั่งรัฐบาลต้องลาออกไปในที่สุด

เมื่อหมดยุคของจอมพล ป. ก็เข้าสู่ยุคของรัฐบาลพลเรือน (รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์) รัฐบาลโดยความร่วมมือของนายปรีดี พนมยงค์และคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้

ทำการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในเวลานั้นให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์มากขึ้น เช่นการให้มี 2 สภา การยกเลิกการให้พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูงอยู่เหนือการเมือง การให้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง และการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง จากนั้นก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งมีผู้กล่าวไว้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยฉบับแรกของประเทศไทย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นี้จะมีเนื้อหาเป็นประชาธิปไตยโดยหลายประการแต่ก็มีบทเฉพาะกาลซึ่งทำให้กลไกในรัฐธรรมนูญบางส่วนไม่ได้มีการนำมาใช้ในความเป็นจริง ทำให้องค์กรหลักของรัฐธรรมนูญ 2 องค์กร (ได้แก่ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ) เป็นพรรคพวกฝ่ายเดียวกัน ดังนั้นจึงมิได้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรในการบังคับใช้จริง และในระหว่างนี้ได้เกิดเหตุการณ์ที่สำคัญ คือสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 ได้เสด็จสวรรคตโดยไม่ทราบสาเหตุที่แท้จริง

ทางด้านฝ่ายข้าราชการประจำ (ทหาร) ซึ่งถูกกีดกันมิให้มีส่วนร่วมการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้อาศัยเหตุการณ์สวรรคตและภาวะเศรษฐกิจตกต่ำจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เข้ามาทำการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เพียงแค่ 18 เดือนและได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 โดยทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาแม้มีการปฏิวัติรัฐประหารก็ไม่มีการล้มล้างรัฐธรรมนูญ การรัฐประหารครั้งนี้นับเป็นจุดหักเหทางด้านรัฐธรรมนูญที่ควรให้ความสนใจ

ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ข้าราชการประจำกลับสู่กระบวนการเมืองได้อีกครั้ง อันเป็นการขัดกับหลักทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีบทบัญญัติถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์มาก แต่ในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 นี้องค์พระมหากษัตริย์มิได้ทรงอยู่ในประเทศไทย ดังนั้นจะมีอภิรัฐมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการตลอดระยะเวลาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ในทางการปกครองคณะรัฐประหารยังมีอาจเข้าบริหารประเทศได้ด้วยตนเอง เนื่องจากเหตุผลทางด้านการต่างประเทศที่ไม่ยอมรับรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารและตัวจอมพล ป.พิบูลสงครามที่เคยประกาศสงครามกับสหรัฐอเมริกาเมื่อคราวสงครามโลกก็ยังไม่ยินยอมให้มีการเมืองที่มั่นคงจึงมีการให้บุคคลอื่นเข้าบริหารประเทศซึ่งได้แก่ นายควง อภัยวงศ์

ต่อมาตามบทเฉพาะกาลได้มีการเลือกตั้งทั่วไปและพรรคประชาธิปไตยของนาย

ควงได้รับการเลือกตั้ง จึงทำการบริหารประเทศโดยอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของคณะรัฐประหาร ได้ดำเนินการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อทำการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งต่อมาได้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ และมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แต่ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ นายควงก็ถูกคณะรัฐประหารจัดให้ลาออกเสียก่อนเนื่องจากการที่นายควงได้กระทำการที่ขัดแย้งกับแนวทางของคณะรัฐประหาร

จะเห็นได้ว่าการบังคับใช้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ขาดความมั่นคง รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับประกาศใช้รวมกันได้เพียง 3 ปีเศษ และแม้ว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จะมีความเป็นประชาธิปไตย ในการบังคับใช้จริงย่อมอิงกับเหตุการณ์ทางการเมืองซึ่งเป็นการต่อสู้แย่งชิงอำนาจของ 2 ฝ่ายการเมืองคือคณะทหารและพลเรือนโดยอาศัยความได้เปรียบในแต่ละช่วงของเหตุการณ์

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง โดยศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 นั้นมีวัตถุประสงค์ดังนี้ คือ

1. เพื่อศึกษาเหตุการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงระยะเวลาการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 โดยศึกษาถึงความสอดคล้องของเหตุการณ์ทางการเมืองกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
2. เพื่อศึกษากระบวนการร่างรัฐธรรมนูญและแนวความคิดทางกฎหมายที่ใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับ
3. เพื่อศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในความเป็นจริง

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

สมมติฐานของการศึกษาวิจัย รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง โดยศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 นั้นมีดังต่อไปนี้ คือ

1. ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการดำเนินการรักษาผลประโยชน์และอำนาจของกลุ่มตนเองไว้ อีกทั้งยังเป็นการขัดขวางและกีดกันวิถีทางการเมืองของกลุ่มบุคคลอื่น

2. ภาพการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในความเป็นจริงจึงมิได้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาเรื่องนี้ ผู้ศึกษามุ่งวิจัยถึงสภาพเหตุการณ์ทางการเมืองนับตั้งแต่ตอนเริ่มต้นของสงครามโลกครั้งที่ 2 ในประเทศไทย (พ.ศ.2481) ทั้งบริบททางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ตลอดเรื่อยมาจนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 โดยศึกษาเน้นถึงด้านตัวบทกฎหมายและกลไกของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับเป็นหลัก ตลอดจนถึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิธีการดำเนินการศึกษาเรื่องดังกล่าวเป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) โดยการดำเนินการวิจัยจากการรวบรวมเอกสารต่างที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) โดยมีทั้งเอกสารชั้นต้น คือ หนังสือพิมพ์ จากหอสมุดแห่งชาติ บันทึกของผู้ที่อยู่ในช่วงเหตุการณ์ดังกล่าว และเอกสารการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และเอกสารลำดับรอง เช่น หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ เอกสารอ้างอิง และเอกสารอื่นๆ นำมาประกอบการศึกษา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงเหตุการณ์ทางการเมืองและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาสงครามโลกครั้งที่ 2 ตลอดจนการร่างรัฐธรรมนูญ และการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

2. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและแนวความคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในสภาพความเป็นจริง

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490