

รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475
แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495

นายอังกร จิรกิตยางกูร



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2542
ISBN 974-334-732-1
ลิขสิทธิ์ของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**CONSTITUTION AND POLITICAL INSTITUTIONS : A STUDY OF THE CONSTITUTION OF
THE KINGDOM OF THAILAND B.E.2475 AS AMENDED BY
THE CONSTITUTION AMENDMENTS BE.2495**

Mr.Aungkul Jirakityangkul

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in law

Department of Law

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 1999

ISBN 974-334-732-1

อังกูร จีรกิตขางกูร : รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง : ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 (COSTTUTION AND POLITIC INSTITUTIONS : A STUDY OF CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E.2475 AS AMENDED BY THE CONSTITUTION AMENDMENTS B.E.2495) อ.ที่ปรึกษา : ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , 204 หน้า . ISBN 974 - 334 - 732 - 1

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 กับบริบททางการเมืองก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ความเป็นมาในการจัดทำ ตลอดจนเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ และการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในสภาพความเป็นจริง

ผลจากการศึกษาพบว่า การที่คณะรัฐประหารทำการรัฐประหารรัฐบาลของตน เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494 นั้นก็เพื่อต้องการล้มรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 และสถาบันการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวลง เพื่อนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 กลับมาแก้ไขเพิ่มเติมและประกาศใช้อีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ.2495 เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาในรูปของสภาเดียว โดยมีบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน คือ สมาชิกประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้ง สมาชิกประเภทที่ 2 พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นมีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 และมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกประเภทที่ 1 แต่โดยที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ผู้นั่งผู้ใดเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้เป็นการเฉพาะ ในทางปฏิบัติจึงเป็นการมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรี ทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถเสนอรายชื่อบุคคลที่ตนเห็นชอบเข้าดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกประเภทที่ 2 เพื่อใช้เป็นฐานอำนาจของรัฐบาลในสภาได้ และโดยที่สมาชิกภาพของสมาชิกประเภทที่ 2 นี้ ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีระเวลานานถึง 10 ปี และไม่อาจถูกยุบเลิกได้โดยผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จึงเปิดโอกาสให้คณะรัฐประหารสามารถแต่งตั้งทหารประจำการให้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองในฐานะ สมาชิกประเภทที่ 2 เพื่อเป็นหลักประกันเสถียรภาพให้แก่วัฒนธรรมเป็นองค์ คณะรัฐประหารหวังที่จะเข้ามามีอำนาจในการปกครองบริหารประเทศอย่างเต็มที่ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจอันชอบธรรมในการปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 ที่บังคับใช้อยู่ก่อนการทำรัฐประหารในครั้งนี้ไม่เปิดโอกาสให้คณะรัฐประหารที่เป็นทหารประจำการได้ใช้อิทธิพลแทรกแซงทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ เพราะมีการกีดกันมิให้ข้าราชการประจำเข้ารับตำแหน่งทางการเมือง

ในช่วงระยะเวลาระหว่างการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ รัฐบาลจึงสามารถใช้ สมาชิกประเภทที่ 2 เป็นฐานอำนาจทำการควบคุมสภาได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการนิติบัญญัติตามนโยบายของรัฐบาล” เพื่อรวบรวมเสียงสนับสนุนจากสมาชิกประเภทที่ 1 ด้วยการให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ให้การสนับสนุนกับฝ่ายรัฐบาล ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงสามารถใช้อิทธิพลครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ ในทางปฏิบัติรัฐสภาจึงไม่อาจทำหน้าที่เป็นกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารได้มากนัก หากแต่กลายเป็นเครื่องมือและกลไกของกระบวนการในการตรากฎหมายเพียงเพื่อรับรองความชอบธรรมของฝ่ายบริหารเท่านั้น ในช่วงต่อมาได้เกิดปัญหาความขัดแย้งภายในคณะรัฐประหาร จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงทำการรัฐประหารในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500 และได้ทำการรัฐประหารอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 ซึ่งการรัฐประหารครั้งนี้มีผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไป

ผลการศึกษาทำให้ทราบว่า คณะรัฐประหารได้สร้างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการรักษาอำนาจของตนโดยใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวบริหารประเทศแทนพระมหากษัตริย์ รวมทั้งสร้างสถาบันทางการเมือง เช่น สภาผู้แทนราษฎรขึ้นมารับการใช้อำนาจของตน ตลอดจนใช้อำนาจทหารและอำนาจราชการจัดตั้งตำรวจทางการเมืองของตนออกไปจากเวทีการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของคณะรัฐประหารมากกว่าประชาชน

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต..... 

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... 

ปีการศึกษา.....2542..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

AUNGKUL JIRAKITYANGKUL: CONSTITUTION AND POLITICAL INSTITUTION OF KINGDOM OF THAILAND B.E.2475 AS AMENDED BY THE CONSTITUTION AMENMENTS B.E.2495. THESIS ADVISER: PROF.BORWORNSAK U-WANNO, Ph.D. 204 PP. ISBN 974-334-732-1

This master thesis aims to analysis the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2475 as amended by the Constitution amendments B.E.2495 with the political context prior to the announcements, history of this constitution, drafter's intention, and its enforcement.

The conclusion of studying found that the Coup d'état in B.E.2494 was for elimination of constitution B.E.2492 and political institutions power and for the purpose of the constitution B.E.2475 amendment and re-annoucement. According to this Constitution, it formed the parliament administration system into a uni-cameral, which had a temporary provision designated the House of Representative to consist of two equally members. The first category member came from direct election and the second category member came from His Majesty the King appointing. Both category members had and equal right and duty. However, the Constitution did not stipulate anyone to be a counter-signature to appoint the second category members. Therefore, practically, the prime minister could propose a list of recognized persons to be entitled to the second category members a purpose of being the government's power base in the parliament. Due to this constitution, a term of the second category member was 10 years and could not be eliminated by dissolution. The Coup makers, therefore, selected to appoint the military to join the second category member in order to secure the government stability. The Coup makers also wish to handle a fully administrative power by using this constitution as a tool since the Constitution B.E.2492, which was enforced prior to the revolution did not provide an opportunity for the Coup makers who were the military to accept any position in politic.

During the constitution announcement, the government took advantage from the second category member's existing to control the parliament. Besides, there was a "Legislative Committee", which was set up for accumulate the supporting vote from the first category members by sharing benefit to government supporters. For this reason, executive can fully take over the legislative power. Practically, the parliament rarely be able to proceed its mechanism in examing and balancing the executive power. Moreover, it became a tool and mechanism in the legislation procedures for supporting the executive action. Consequently, there was a conflict between the Coup makers and, later, General Sarit Thanarat did Coup d'état in September 16, 2500. The following Coup d'état was arisen on October 20, 2501. As a result, this constitution was, then, revoked.

The result derived from studying shows that the Coup makers constitution was aimed to be a political tool in order to gain and maintain the power. By using the Constitution, the Coup makers exercised his Majesty the king's power through it, created political institutions, and used a military and official power to get rid of their politic opponents. It can be concluded that such constitution brings create advantage to the Coup makers more than Thai civilians.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์ ลายมือชื่อนิติส ๕๐๙๖ ๖๙๙๙๙๙๙๙
สาขาวิชา..... นิติศาสตร์ ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ๕๐๙๖ ๖๙๙๙๙๙๙๙
ปีการศึกษา..... 2542 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือจากบุคคลหลายฝ่าย ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่กรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำและชี้แนะแนวทางอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำวิทยานิพนธ์นี้ด้วยดีตลอดมา ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์ ที่กรุณาตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สัจจิต บุญบงการ ที่กรุณาสละเวลารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง และขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่กรุณาสละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ และกรุณาตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์จนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณทรงวุฒิ จารขจรกุล, คุณกัญญา นระา, คุณศุภกาญจน์ ตันตราภรณ์, คุณมุกดา เอนกสถาปกิจ, คุณภูมิ มูลศิลป์, คุณพงศ์รัตน์ เขมธรรม และ คุณชวลิต สุยตระกูล ที่ให้กำลังใจพร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือด้วยความเต็มใจในการทำวิทยานิพนธ์นี้

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ และสมาชิกทุกคนในครอบครัวที่ให้กำลังใจและให้การสนับสนุนผู้เขียนในทุก ๆ ด้าน

ความผิดพลาดประการใดอันเกิดจากวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนขอกราบขออภัยและขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่	
1 บทนำ	
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
3. สมมติฐานของการศึกษา	3
4. ขอบเขตของการศึกษาและวิธีวิเคราะห์ปัญหา.....	3
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	3
2 บริบททางการเมืองก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495	4
2.1 การริเริ่มการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญกับความขัดแย้งภายใน กลุ่มผู้นำระบอบใหม่ (พ.ศ.2475 - 2481).....	5
2.1.1 การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475.....	5
2.1.2 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว.....	8
2.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475... 12	
2.1.4 การรัฐประหาร เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476.....	15
2.1.5 กบฏบวรเดช.....	19
2.1.6 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวสละราชสมบัติ.....	23
2.1.7 บทบาทของรัฐบาลทหารในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม.....	26
2.2 รัฐบาลพลเรือนกับความขัดแย้งและความล้มเหลวในระบบรัฐสภา (พ.ศ.2481 - 2490).....	33
2.2.1 รัฐบาลพลเรือนชุด พ.ต. ควงอภัยวงศ์.....	34
2.2.2 รัฐบาลพลเรือนชุด นายทวี บุญยเกษตร.....	36
2.2.3 รัฐบาลพลเรือนชุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช.....	37
2.2.4 รัฐบาลพลเรือนชุด นายควง อภัยวงศ์.....	40
2.2.5 รัฐบาลพลเรือนชุด นายปรีดี พนมยงค์.....	41
2.2.6 รัฐบาลชุด พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์.....	47
2.2.7 ความล้มเหลวในการบริหารประเทศของรัฐบาลพลเรือน และการเข้ามามีอำนาจของกลุ่มทหารรุ่นหนุ่ม.....	49

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

2.3 การขึ้นมามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มทหารรุ่นหนุ่ม (พ.ศ.2490 - 2494).....	51
2.3.1 การรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490.....	51
2.3.2 รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์.....	57
2.3.3 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม.....	61
3 ความเป็นมาในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495	72
3.1 การรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494	72
3.2 วิเคราะห์อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ	81
3.3 การจัดทำรัฐธรรมนูญ	84
3.3.1 การร่างรัฐธรรมนูญภายใต้อิทธิพลของคณะรัฐประหาร.....	85
3.3.2 พระราชวิจารณ์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการแก้ไข รัฐธรรมนูญ	88
3.3.3 สรุปการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	91
3.3.4 การเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎร	93
3.3.5 การพิจารณาขึ้นสภาผู้แทนราษฎร	94
3.4 การจัดระเบียบอำนาจทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ.....	96
3.4.1 พระมหากษัตริย์.....	96
3.4.2 คณะองคมนตรี.....	112
3.4.3 รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี.....	114
3.4.4 สภาผู้แทนราษฎร.....	116
4 บริบททางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495	125
4.1 บริบททางการเมืองการปกครองก่อนการประกาศใช้กฎหมาย พรรคการเมือง	125
4.1.1 การปกครองแบบเผด็จการของอำนาสามสามฐาน.....	128
4.1.2 คณะกรรมการนิติบัญญัติตามนโยบายของรัฐบาล : การครอบงำของฝ่ายบริหารเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ.....	129
4.2 การฟื้นฟูประชาธิปไตย พ.ศ. 2498 - 2500.....	134
4.2.1 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498	135
4.2.2 การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500	137

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

4.3 การสิ้นสุดของเกมการถ่วงดุลอำนาจ	140
4.3.1 รัฐประหาร 16 กันยายน พ.ศ.2500	142
4.3.2 การปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501	146
4.4 วิเคราะห์บทบาท และพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....	147
4.4.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ.....	147
4.4.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.....	149
4.5 การรั้งถ่วงดุลย์สมาชิกประเภทที่ 1	151
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	153
รายการอ้างอิง.....	159
ภาคผนวก	173
ภาคผนวก ก	174
ภาคผนวก ข	194
ภาคผนวก ค	201
ประวัติผู้วิจัย.....	204