

## บทที่ 5

### บทวิเคราะห์ของรัฐธรรมนูญกับสภาพการเมืองภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

#### 5.1 การรัฐประหาร พ.ศ. 2490

สาเหตุแห่งการรัฐประหาร 2490 เนื่องมาจากการที่คณะรัฐประหารมีความเห็นว่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากสาเหตุ ดังต่อไปนี้

1. การขาดแคลนข้าวในการบริโภค ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยต้องเผชิญปัญหาการขาดแคลนข้าวในการบริโภค ในระหว่างสงครามข้าวมีปริมาณลดน้อยลงเนื่องจากเมื่อปลายปี 2485 ได้เกิดน้ำท่วมใหญ่<sup>1</sup> หลังสงครามโลกการขาดแคลนข้าวยังไม่ลดลง ประกอบกับได้ทำสัญญาความตกลงสมบูรณแบบกับประเทศอังกฤษ ทำให้ข้าวในประเทศยิ่งเกิดความขาดแคลนมากยิ่งขึ้น และรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้คณะรัฐประหารจึงยกขึ้นมาเป็นสาเหตุหนึ่งในการทำรัฐประหาร

#### 2. ภาวะเศรษฐกิจเสื่อมโทรมภายหลังการสงคราม

ผลของการสงครามทำให้เศรษฐกิจของไทยอยู่บนสภาพความไม่มั่นคง ค่าเงินบาทตกต่ำ และเกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง สินค้ามีราคาแพง รวมทั้งการขาดแคลนเครื่องอุปโภคที่จำเป็นเช่น เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม<sup>2</sup>

#### 3. ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ

ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศเกิดจากการที่มีโจรผู้ร้ายชุกชุมทั้งในพระนครและตามต่างจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคกลางมีผู้ร้ายปล้นสะดมเป็นประจำ ทางภาคใต้มีโจรสลัดปล้นรังความหมู่บ้าน ประกอบกับในระยะดังกล่าว ชาวจีนที่อยู่ในประเทศไทยได้ก่อให้เกิดความวุ่นวายไม่สงบขึ้น<sup>3</sup> เนื่องจากถือว่าจีนเป็นมหาอำนาจและเป็นฝ่ายชนะสงคราม

---

<sup>1</sup> ไชยรงค์ ชูชาติ และโสภิน ทองปาน, เศรษฐกิจการค้าข้าวไทย, (พระนคร : แพร์พิทยา, 2503), หน้า 196

<sup>2</sup> สุชิน ดันติกุล "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 24

<sup>3</sup> William Skinner, Chinese Society in Thailand, New York : Cornell University Press, 1957), 279.

ตามแนวถนนเยาวราช ซึ่งเป็นย่านคนจีนมีการชกธงชาติจีนทำให้เกิดการกระทบกระทั่งกันระหว่างคนจีนกับตำรวจและसारวัตตรทหาร

#### 4. กรณีเหตุการณ์สวรรคตของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล

ในสมัยรัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ ได้เกิดเหตุการณ์อันสำคัญยิ่งนั่นคือ การที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2489 หลังจากนั้นได้มีแถลงการณ์ของสำนักราชวัง และแถลงการณ์ของกรมตำรวจ ซึ่งทั้งสองหน่วยงานสันนิษฐานว่าการสวรรคตเป็นไปโดยอุบัติเหตุ<sup>4</sup> แต่แถลงการณ์ดังกล่าวไม่อาจคลี่คลายความสงสัยของประชาชนได้ เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ในหน้าหนังสือพิมพ์ จากพรรคการเมือง ฝ่ายค้าน คือพรรคประชาธิปัตย์ แม้ว่าต่อมาคณะรัฐบาลจะได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วก็ตาม ก็มีได้ทำให้กรณีสวรรคตคลี่คลายลงไปได้ทำให้กรณีสวรรคตเป็นเรื่องมีดমন เป็นเหตุให้ความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลลดน้อยถอยลง อีกทั้งพรรคประชาธิปัตย์นำมาเป็นสาเหตุในการโจมตีรัฐบาล รัฐบาลต้องอยู่ในฐานะลำบากจนกระทั่งเกิดการรัฐประหาร

#### 5. รัฐบาลหย่อนสมรรถภาพในการบริหารงาน

หลังจากสงครามการฟื้นฟูประเทศเป็นสิ่งจำเป็นจึงต้องการรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ แต่ปรากฏว่ารัฐบาลหลังสงครามมีหลายชุดด้วยกัน แต่ละชุดมีอายุสั้น ประกอบกับมีการคอร์รัปชันในวงการรัฐบาล จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก เป็นเหตุให้คณะรัฐประหารนำมาเป็นข้ออ้างในการทำรัฐประหาร

#### 6. การเปิดอภิปรายทั่วไปของพรรคฝ่ายค้าน

ในเดือนพฤษภาคม 2490 พรรคประชาธิปัตย์ได้เปิดอภิปรายทั่วไป การอภิปรายใช้เวลาตั้งแต่วันที่ 19-27 พฤษภาคม รวมเวลา 8 วัน มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียง ทำให้มีการกระตุ้นแรงเร้าให้ประชาชนหันมาสนใจการอภิปราย สุชินกล่าวว่า การเปิดอภิปรายเป็นการทำรัฐประหารทางสภา เปิดทางให้คณะรัฐประหารรัฐบาลในเวลาต่อมา

#### 7. ความไม่พอใจของกลุ่มทหารบก

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สงบลง รัฐบาลไทยได้ทำการปลดปล่อยทหารกองทัพไทยต้องถอนตัวจากสหรัฐไทยเดิม แต่การเคลื่อนย้ายเป็นเหตุให้ทหารประสบความลำบากในการเดินทางกลับ เกิดความรู้สึกว่ารัฐบาลได้ทอดทิ้งไม่เหลียวแลเอาใจใส่

อีกประการหนึ่งก็คือ อำนาจของทหารบกลดลง ลัทธิเสรีนิยมเข้ามาแทนที่ มีการแข่งขันทางการเมืองอย่างคึกคัก พรรคการเมืองกำลังเป็นที่นิยม ทหารจึงมีความรู้สึกว่าการเอาใจใส่จากรัฐบาลทั้งที่ ก็ได้ทำประโยชน์ให้แก่ชาติบ้านเมืองในการสงครามเป็นอย่างมาก มาประกอบกับการดูหมิ่นจากพรรคพวกเสรีไทย บางคนรวมถึงรัฐมนตรีในรัฐบาลด้วย จึงเป็นสาเหตุหนึ่งซึ่งคณะรัฐประหารนำมาอ้างในการรัฐประหาร

<sup>4</sup> สุชิน ตันติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490", หน้า 38

คณะรัฐประหารได้ตั้งวัตถุประสงค์ในการทำรัฐประหาร ดังนี้

1. การกระทำรัฐประหาร เป็นการกระทำเพื่อประเทศชาติอย่างแท้จริง มิใช่เพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ
2. การกระทำรัฐประหารเพื่อล้มล้างรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ แล้วสถาปนารัฐบาลขึ้นใหม่ เพื่อให้มีประสิทธิภาพ เทอดทูน ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และประพฤติตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง
3. การกระทำรัฐประหาร เพื่อเช็ดชูเกียรติของทหารบกที่ถูกเหยียบย่ำทำลายให้กลับคืนดีดั้งเดิม และเพื่อปรับปรุงให้มีเกียรติและสมรรถภาพเข้มแข็งยิ่งขึ้น
4. การกระทำรับประหาร เพื่อแก้ไของค์การปกครองที่เสื่อมโทรมลงให้คงดีมีสมรรถภาพและแก้ไขการเศรษฐกิจลดค่าครองชีพของประชาชนให้ถูกลง ให้ประชาชนได้อยู่ดีกินดีตามสมควรแก่ฐานะความเป็นอยู่
5. การกระทำรัฐประหาร เพื่อจัดการสืบหาตัวผู้ร้ายลอบปลงพระชนม์พระมหากษัตริย์ และจัดการฟ้องร้องลงโทษตามกฎหมาย
6. การกระทำรัฐประหาร เพื่อกำจัดคอมมิวนิสต์ให้สูญสิ้นไปจากแผ่นดินไทย เช็ดชูพระบรมพุทธรศาสนาให้สถิตถาวรสืบไป

คณะรัฐประหารได้ทำการแบ่งเป็น 4 สาย สายหนึ่งไปแยกจับตัวบุคคลสำคัญในคณะรัฐบาลแต่การดำเนินการจับกุมไม่เป็นผลสำเร็จ นายปรีดีลงเรือหนีไปขณะที่เจ้าหน้าที่รักษาการที่บ้านกำลังยิงต่อสู้กับทหารที่มาจับกุม พลเรือตรี ถวัลย์ ไม่อยู่บ้านไปงานบันเทิงของสายปัญญาสมาคมที่สวนอัมพร และได้รับแจ้งข่าวก่อนหน้าที่กำลังทหารจะไปถึงจึงได้หลบหนีไป ส่วนพลเรือตรี สังวร สุวรรณชีพ ก็ได้หลบหนีไปก่อนกำลังทหารจะมาถึงเช่นเดียวกัน

ส่วนอีกสายหนึ่ง นาวาอากาศเอก กาจ สงคราม พันโทถนอม กิตติขจร และนายประพันธ์ ศิริกาญจน์ พร้อมด้วยนักเรียนนายร้อยทหารบก 20 คน ได้นำร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ไปให้คณะผู้สำเร็จราชการลงพระนาม

## 5.2 อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและเป็นเอกสารที่จัดตั้งองค์กรทางการเมืองและระบบกฎหมายขึ้นมา ในการจัดทำรัฐธรรมนูญจึงต้องอาศัยอำนาจพิเศษที่เรียกว่า อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) ซึ่งหมายถึงอำนาจทางการเมืองของคณะบุคคลหรือบุคคลที่อยู่ในฐานะที่จะทำให้มี

รัฐธรรมนูญขึ้นสำเร็จ โดยนัยนี้ ผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์การทางการเมืองหรือจัดให้มีรัฐธรรมนูญจึงหมายถึง รัฐอธิปไตย (sovereign) หรือผู้อยู่ในฐานะอย่างรัฐอธิปไตย<sup>5</sup> ดังนั้นอำนาจก่อตั้งองค์การทางการเมืองหรืออำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจสูงสุดเพราะเป็นที่มาโดยตรงของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด และมีความแตกต่างจากการออกกฎหมายธรรมดาทั้งโดยสภาพของบทบัญญัติกฎหมาย และองค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย

ในการพิจารณาถึงอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองว่าจะอยู่กับบุคคลใดนั้นต้องพิจารณาตามแต่ละสถานการณ์ ซึ่งอาจจำแนกสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ดังนี้<sup>6</sup>

1. หลังการปฏิวัติโดยประชาชน ประชาชนจะเป็นเจ้าของอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดเอง เช่น การปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789
2. หลังการปฏิวัติเอกราชด้วยตนเอง ประชาชนจะเป็นเจ้าของอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง เช่นการประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกา
3. การปลดปล่อยเมืองขึ้นโดยเจ้าอาณานิคม เจ้าอาณานิคมจะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมือง เช่นกรณีสหรัฐอเมริกาที่ให้รัฐธรรมนูญและเอกราชแก่ประเทศญี่ปุ่น
4. การปฏิวัติหรือรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญเดิมผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมือง

นอกจากนี้ยังมีอำนาจที่ควบคู่กับอำนาจก่อตั้งองค์การทางการเมืองหรืออำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่งคือ คือ อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ อาจได้รับมอบหมายอำนาจมาจากผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญก็ได้ เช่น สภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญนี้ต้องจัดทำรัฐธรรมนูญภายใต้วัตถุประสงค์ที่ผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 นั้นเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้เพียงระยะเวลาปีเศษ ๆ คณะทหารซึ่งประกอบด้วยทหารนอกประจำการ ภายใต้การนำของพลโทผิน ชุณหะวัณ นาวาอากาศเอก หลวงกาจสงคราม (เทียน เก่งระดมยิง) พันโทก้าน จำนงภูมิเวท (จำนง ศิวะแพทย์) พันเอกสวัสดิ์ สวัสดิ์เกียรติ ได้ร่วมมือทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล

<sup>5</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), หน้า 73.

<sup>6</sup> บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 21.

ของพลเรือโทวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490<sup>7</sup> และได้เชิญจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรัฐประหาร ทั้งได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ซึ่งคณะรัฐประหารเป็นผู้ร่างมาใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490<sup>8</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผู้มีอำนาจลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญ คือ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งในขณะนั้นประกอบด้วย กรมขุนชัยนาทนเรนทรและพระยามานวราชเสวี แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผู้ลงนามเพียงพระองค์เดียว คือ กรมขุนชัยนาทนเรนทร โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในฐานะผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันมาก

ซึ่งจากการรัฐประหารและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 นักนิติศาสตร์ได้วิเคราะห์เรื่องอำนาจก่อตั้งองค์การทางการเมืองไว้ว่า พระมหากษัตริย์ร่วมกับคณะรัฐประหารนั่นเอง โดยมีนักนิติศาสตร์หลายท่านให้การสนับสนุนแนวความคิดดังกล่าวนี้ กล่าวคือ

ศ.ดร.ไพโรจน์ ชัยนาม เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากความตกลงร่วมกันระหว่างประมุขของรัฐกับราษฎร<sup>9</sup>

ศ.ดร.วิษณุ เครืองาม เห็นว่า "ในประเทศไทย ถือเป็นประเพณีการเมืองตลอดมาว่า ไม่ว่าจะมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารเกิดขึ้นครั้งใด การตรารัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับใหม่จะต้องถือว่าเป็นความตกลงร่วมกันระหว่างประมุขของรัฐกับคณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเสมอ ที่เป็นเช่นนี้น่าจะมีเหตุผล 3 ประการ

ก. คณะผู้ก่อการ หรือรัฐประหารต้องการอาศัยพระราชอำนาจทางสังคมของพระมหากษัตริย์ เพื่อที่จะให้ประชาชนรู้สึกและเข้าใจว่าพระมหากษัตริย์ทรงยินยอมด้วยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว

ข. คณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารต้องการอาศัยพระราชอำนาจทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ เพื่อให้นานาชาติประเทศรับรองรัฐบาลใหม่

<sup>7</sup> สุนีย์ อธิมุติภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 4.

<sup>8</sup> สุชิน ดันติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490", หน้า 81.

<sup>9</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับระบอบการปกครองไทย, หน้า 99.

ค. เพื่อแสดงให้เห็นว่าคณะผู้ก่อการได้ถวายพระเกียรติยกย่องและยอมรับพระมหากษัตริย์พระองค์นั้นไม่เสื่อมคลาย และต้องการให้มีสถาบันประมุขเช่นเดิมอยู่ต่อไป"<sup>10</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เห็นว่า

“ปัญหาเกิดขึ้นเมื่อมีการรัฐประหารเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2490 เพราะเป็นการเลิกรัฐธรรมนูญเดิมโดยใช้กำลังอำนาจยึดเลย และในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 คณะรัฐประหารก็ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 จากพระมหากษัตริย์...ทางนิติศาสตร์ต้องถือว่า เมื่อคณะรัฐประหารทำการรัฐประหารในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 นั้น รัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2489 ที่จำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์สิ้นผลไป พระราชอำนาจสูงสุดที่พระราชทานให้ราษฎรโดยผ่านการพระราชทานรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 27 มิถุนายน 2475 และทรงยอมรับอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2475 ก็ดี รัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2489 ก็ดี ได้กลับคืนมาสู่องค์พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดนี้แต่เดิมและทรงใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนตามรัฐธรรมนูญมาตลอด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศตามกฎหมายกลับคืนไปสู่องค์อธิปัตย์เดิม อันได้แก่พระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุนี้คณะรัฐประหารจึงต้องย้อนกลับไปขอพระราชทานรัฐธรรมนูญใหม่จากองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นรัฐอธิปัตย์ตามกฎหมาย การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในรัฐธรรมนูญของผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย แสดงฐานะความเป็น “ผู้เสนอ” ร่างรัฐธรรมนูญให้องค์รัฐอธิปัตย์พิจารณา และเปลี่ยนฐานะของหัวหน้าคณะรัฐประหารจากผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศ มาเป็นองค์ผู้เสนอรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลตามกฎหมายที่ตามมาก็คือ อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) อยู่ที่ประมุขของรัฐและคณะรัฐประหาร”<sup>11</sup>

ในเรื่องอำนาจจัดให้มีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 นี้ ผู้เขียนมีความเห็นในแนวทางเดียวกับที่ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้วิเคราะห์ไว้ โดยสรุปได้ว่าอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการลงนามในรัฐธรรมนูญเพื่อประกาศใช้ ซึ่งตามธรรมดาแล้วพระมหากษัตริย์จะต้องเป็นผู้ลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญจึงจะมีผลสมบูรณ์ ซึ่งตามข้อเท็จจริงในขณะเกิดการรัฐประหารในปี 2490 พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์และศึกษาอยู่ในต่างประเทศจึงมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ 2 คน กล่าวคือ กรมขุนชัยนาทนเรนทรและพระยามานวราชเสวี แต่ในการลงนามในรัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>10</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), หน้า 73.

<sup>11</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 2, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 254-255.

ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ลงนามเพียงคนเดียว คือ กรมขุนชัยนาทนเรนทร โดยคณะรัฐประหารอ้างว่าพระยามานวราชเสวีเดินทางไปต่างจังหวัดหาตัวไม่เจอ ซึ่งเป็นเหตุผลที่ไม่น่าจะรับฟังได้นัก และในมุมมองทางอำนาจแล้ว การลงนามเพื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญนับว่ามีความสำคัญอย่างใกล้ชิดกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มาก ซึ่งน่าจะเป็นอำนาจในลักษณะส่วนพระองค์หรือในกรณีเช่นนี้ก็ควรที่จะต้องมีการลงนามโดยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทุกคนจึงจะมีความสมบูรณ์ในการบังคับใช้ ซึ่งกรณีเช่นนี้มีเหตุการณ์ที่ควรนำมาเปรียบเทียบได้ คือ การประกาศสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ใช้บังคับอยู่ ซึ่งมาตรา 54 ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม แต่ปรากฏว่าในการประกาศสงครามครั้งนั้น มีการลงนามโดยผู้สำเร็จราชการแทนเพียงคนเดียว คือ พระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา ส่วนผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์อีกคนหนึ่ง คือ นายปรีดี พนมยงค์ ไม่ได้ลงนามในครั้งนั้น เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับประกาศสงคราม ซึ่งต่อมาภายหลังเมื่อสงครามสิ้นสุดลงแล้ว นายปรีดี พนมยงค์ ได้แสดงความเห็นว่าการประกาศสงครามครั้งนั้นไม่สมบูรณ์ ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับ การลงนามในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ก็น่าจะไม่มีความไม่สมบูรณ์ด้วย ซึ่งคณะรัฐประหารเองก็ทราบว่าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในครั้งนั้นไม่สมบูรณ์ คณะรัฐประหารจึงพยายามที่จะทำให้การรัฐประหารครั้งนี้มีความสมบูรณ์ขึ้น โดยการจัดตั้งรัฐบาลให้ประชาชนยอมรับ โดยคณะรัฐประหารได้เชิญนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าประชาธิปไตยมาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งในขณะนั้นนายควง อภัยวงศ์ ได้รับการยอมรับจากประชาชน และคณะรัฐประหารยังได้ดำเนินการให้นานาประเทศรับรองรัฐบาลใหม่ รวมทั้งการส่ง ม.จ.จักรพันธ์เพ็ญศิริ จักรพันธ์ บุตรเขยของ น.อ.กาจ เก่งระดมยิง เป็นตัวแทนไปกราบบังคมทูลสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชที่เมืองโลซานน์ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์<sup>12</sup> นอกจากนี้ คณะรัฐประหารได้กล่าวอ้างว่า

“การกระทำรัฐประหารในชั้นแรกเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่เมื่อได้กระทำรัฐประหารเสร็จ จนผู้กระทำรัฐประหารได้เข้าครองอำนาจอันแท้จริงแล้ว ผู้กระทำรัฐประหารก็เป็นรัฐอธิปัตย์ มีอำนาจเลิกล้มรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่ได้ และอาจออกรัฐธรรมนูญและกฎหมายใหม่ได้ บรรดาการกระทำที่ได้เป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่เดิม ย่อมไม่เป็นการละเมิดอีกต่อไป”<sup>13</sup>

<sup>12</sup> สุชาติ ยิ้มประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย, (กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์สมานันท์ จำกัด, 2534), หน้า 100.

<sup>13</sup> วิวัฒน์ คติธรรมนิตย์, กบฏสันติภาพ, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2539), หน้า 45.

### 5.3 สถาปนิกการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

การจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาเป็นการจัดรูปแบบและเงื่อนไขของการใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ซึ่งระบบรัฐสภาเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้อำนาจในระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม (la democratie liberale) กล่าวคือ ระบบรับสภานี้ตั้งอยู่บนฐานความคิดของเรื่องการแบ่งแยกการใช้อำนาจในรูปแบบที่ไม่เด็ดขาด (la separation des pouvoirs)<sup>14</sup> กล่าวคือ เป็นการร่วมมือกันและต่างตอบแทนกันด้วยกลไกต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อก่อให้เกิดสมดุลระหว่างสองขั้วอำนาจ ระหว่างสองสถาบันหลักทางการเมือง คือ รัฐสภาและรัฐบาลนั่นเอง ระบบรัฐสภาตามทฤษฎีมีอยู่ ดังนี้<sup>15</sup>

#### - แนวความคิดแบบคลาสสิกหรือแบบอำนาจคู่ (la doctrine classique ou dualiste)

ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่อยู่บนสมมติฐานของความเท่าเทียมกันและความร่วมมือกันของสองขั้วอำนาจ กล่าวคือ อำนาจของพระมหากษัตริย์หรือของผู้นำของประเทศและอำนาจของรัฐสภา โดยแนวความคิดดังกล่าว ฝ่ายบริหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารบ้านเมืองต่อทั้งพระมหากษัตริย์หรือต่อผู้นำของประเทศและต่อทั้งรัฐสภา โดยเฉพาะพระมหากษัตริย์หรือผู้นำของประเทศมีอำนาจหรือมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศด้วย จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าระบบดังกล่าวจะคงอยู่ได้หรือไปได้ด้วยดีหรือไม่นั้นจะต้องขึ้นอยู่กับสองขั้วอำนาจดังกล่าว ถ้าสองขั้วอำนาจดังกล่าวมีความขัดแย้งกันผลที่ตามมาก็คือ เสถียรภาพของฝ่ายบริหารก็จะคลอนแคลนไปด้วย แนวความคิดดังกล่าวไม่ยอมรับว่าฝ่ายบริหารมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อรัฐสภาแต่เพียงองค์กรเดียว ถ้ามองภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่าต้องมีความร่วมมือกันระหว่างสามกลไกที่สำคัญ คือ 1. พระมหากษัตริย์หรือผู้นำของประเทศ 2. รัฐสภา 3. รัฐบาล กล่าวคือ พระมหากษัตริย์หรือผู้นำของประเทศยังมีอำนาจทางการเมืองโดยส่วนตัวอยู่เสมอกับ

<sup>14</sup> Dominique TURPIN, Le regime parlementaire, Paris, Dalloz, 1997, pp. 1 – 2 ; Charles CADOUX, Droit Constitutionnel et Institutions politiques, Paris, Cujas, 1892. P 19 อ้างใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, เอกสารประกอบการเรียนในวิชา 710501 รัฐธรรมนูญและสถาปนิกการเมืองชั้นสูง 1 ระดับปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 3- 4. .

<sup>15</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, เอกสารประกอบการเรียนในวิชา 710501 รัฐธรรมนูญและสถาปนิกการเมืองชั้นสูง 1 ระดับปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 3- 4.



คติบทที่ว่า “ราชบัลลังก์กษัตริย์มิใช่ราชบัลลังก์ที่ว่างเปล่าและไม่ใช่เครื่องจักรกลที่เฉื่อยชา” (le prone n'est pas un fauteuil vier, ni une machine inerte) ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลจะเป็นตัวประสานความร่วมมือกันระหว่างพระมหากษัตริย์หรือผู้นำของประเทศกับฝ่ายรัฐสภาให้ ดังนั้นจึงเรียกสภาวการณ์ดังกล่าวว่า ตริเอกานุกภาพ (la trinite) อันเป็นการร่วมมือกันของทั้งสามกลไกหรือของสองอำนาจแต่สามองค์กรภายใต้ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่

#### - แนวความคิดแบบอำนาจเดี่ยว (la doctrine monist)

แนวความคิดนี้เกิดขึ้นในช่วงที่ยังมีการใช้ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่และอยู่ภายใต้แรงกดดันความชอบด้วยกฎหมายของการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย กล่าวคือ ได้มีการลดทอนอำนาจของกษัตริย์หรือผู้นำของรัฐลงและได้แปรเปลี่ยนสถานะของกษัตริย์หรือผู้นำของชาติเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศเท่านั้น สมกับคติบทที่กล่าวว่า “กษัตริย์ทรงครองราชย์แต่มิได้ทรงปกครอง” (le roi retne mais ne gouverne pas) กษัตริย์หรือผู้นำของประเทศจะไม่ใช้พระราชสิทธิตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ให้อีกต่อไปรวมทั้งการเข้าไปแทรกแซงในกิจการของรัฐอีก รูปแบบของการที่ฝ่ายบริหารมีผู้บริหารสองคน (bicephale) ก็ค่อย ๆ เลือนหายไป ดังนั้น รัฐบาลในแนวความคิดนี้จึงต้องมาจากเสียงข้างมากในสภาและมีอำนาจเต็มในการบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งเป็นเพียงขั้วอำนาจเดียวเท่านั้น กษัตริย์หรือผู้นำของประเทศเป็นเพียงแต่ประมุขของประเทศแต่ในนามเท่านั้น ไม่มีสิทธิหรือมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ เช่น ในเรื่องการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี กษัตริย์หรือผู้นำของประเทศก็ต้องทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามที่ได้รับการเลือกมาจากฝ่ายเสียงข้างมากในรัฐสภา ดังนั้น การที่รัฐบาลมีหน้าที่บริหารประเทศและต้องรับผิดชอบในการดังกล่าวต่อรัฐสภานั้น จึงเรียกรูปแบบของระบบรัฐสภาดังกล่าวว่า ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว (le regime parlementaire monist)

#### 5.3.1 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับฝ่ายบริหารให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 3 ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะที่จะละเมิดมิได้ในทางการเมือง ซึ่งมีผลให้กิจการใด ๆ ที่พระมหากษัตริย์ทรงกระทำจะต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถวายพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารไว้ คือ พระราชอำนาจตามมาตรา 74 มาตรา 75 และมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ซึ่งได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอย่างน้อย 15 คน อย่างมาก 25 คน นอกจากนี้ ยังมีพระราชอำนาจตามมาตรา 78 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ในการปลดนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งโดยกำหนดให้ประธานคณะอภิรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการทั้งในกรณีที่พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและในกรณีที่พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการปลดนายกรัฐมนตรี ซึ่งประธานคณะอภิรัฐมนตรีนี้มาจากการแต่งตั้งผู้อาวุโสในคณะรัฐมนตรี (มาตรา 15) และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้บัญญัติให้มีอภิรัฐมนตรีขึ้นโดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง (มาตรา 9) อภิรัฐมนตรีจำนวน 5 นายเป็นผู้บริหารราชการในพระองค์และถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ (มาตรา 13) นอกจากนี้ยังกำหนดให้อภิรัฐมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งที่จะทรงบริหารพระราชการไม่ได้ หรือในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงก็ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ในหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวจนกว่าจะได้ประกาศแต่งตั้งผู้สืบสันตติวงศ์ในหน้าที่พระมหากษัตริย์ต่อไป (มาตรา 10 และมาตรา 11)

ดังนั้น จากหลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะที่จะละเมิดมิได้ที่จะต้องมิให้ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกิจการที่พระมหากษัตริย์ทำนั้น ตามรัฐธรรมนูญนี้คงจะไม่มี ความหมายในลักษณะนั้น แต่เป็นความประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์เพื่อถวายพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารตั้งแต่การแต่งตั้งและการถอดถอน ทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงที่มาของประธานคณะอภิรัฐมนตรีนั้น พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง และเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของอภิรัฐมนตรีแล้วก็เป็นผู้บริหารราชการในพระองค์และถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งหรือถอดถอนนายกรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์ ก็หน้าที่จะต้องมีการนำเสนอด้วยความเห็นชอบจากอภิรัฐมนตรีก่อน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าในขณะนั้น อภิรัฐมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยแล้ว กลุ่มบุคคลที่เป็นผู้แต่งตั้งหรือถอดถอนและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการย่อมเป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกันนั่นเอง

ซึ่งปรากฏว่าตามข้อเท็จจริงในระหว่างที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช มีพระชนมายุเพียง 18 พรรษา และทรงกำลังศึกษาต่อ ณ ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ แรกทีเดียว พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนชัยนาทนเรนทรทรงเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แต่เพียงพระองค์เดียว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และแต่งตั้งคณะอภิรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วย

1. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร
2. พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอลองกัญญา

3. พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัติ
4. พระยามานวราชเสวี
5. พลตำรวจเอก อุดล อุดลเดชจรัส

บุคคลดังกล่าวจึงทำหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามนัยแห่งมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินกลับมาประทับในประเทศไทยเป็นการถาวรตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา ความจำเป็นที่จะต้องมีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการถาวรเช่นนี้ จึงสิ้นสุดลง เพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงสามารถบริหารพระราชภาระแผ่นดินได้ด้วยพระองค์เองแล้ว อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งหรือถอดถอนนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ผู้ร่างมีความประสงค์ให้ฝ่ายบริหารจะต้องอยู่ในความควบคุมด้วย แต่ก็มีประเด็นที่ควรพิจารณาว่าการที่ พระมหากษัตริย์จะทรงโปรดเกล้าให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งก็ได้โดยพระบรมราชโองการ ซึ่งดูจะเป็นการขัดกับวิธีการปกครองโดยรัฐสภา เพราะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีแต่ละคนนั้นย่อมบริหารราชการแผ่นดินอยู่ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา ถ้าหากว่าคณะรัฐมนตรียังได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาอยู่ แต่ประมุขของรัฐกลับทรงเพิกถอนออกจากตำแหน่งเสียแล้ว ความยุ่งยากต่าง ๆ ในทางรัฐธรรมนูญก็จะมีขึ้น<sup>16</sup>

นอกจากนี้ ในส่วนการควบคุมนโยบายบริหารราชการแผ่นดินนั้น แม้ว่าจะได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาแล้วก็ตาม แต่การที่คณะรัฐมนตรีผู้บริหารราชการแผ่นดินจะเลิกล้มหรือแก้ไขให้เป็นอย่างอื่นได้ ก็ต่อเมื่อเสนอขอรับพระบรมราชวินิจฉัย และได้รับพระบรมราชานุญาตแล้ว (มาตรา 77 วรรคสาม) มิฉะนั้นอาจมีพระบรมราชโองการให้คณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งก็ได้ (มาตรา 78) แต่เมื่อพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยหรือรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยมแล้ว เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้เดินตามแนวทางดังกล่าว อำนาจของสภาผู้แทนนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับอำนาจขององค์กรอื่น และลักษณะการจัดอำนาจเช่นนี้เองที่เป็นลักษณะของระบอบอำมาตยาธิปไตย

<sup>16</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2, (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495), หน้า 104.

### 5.3.2 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้จัดรูปแบบระบบการปกครองเป็นระบบรัฐสภา (Parliamentary System) แบบสองสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยวิธีการออกเสียงเลือกตั้งโดยตรงและลับ และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ส่วนวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งมีจำนวนเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เป็นการยกเลิกวิธีที่จะให้มีวุฒิสภาซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งโดยตรงหรือทางอ้อมเสีย แต่ไม่มีข้อห้ามว่าวุฒิสมาชิกไม่มีข้อห้ามว่าวุฒิสมาชิกจะเป็นข้าราชการประจำในขณะเดียวกันไม่ได้ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจมากผิดแผกกว่าที่เคยมีมาแล้วในประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน คือมาตรา 36 มีว่า "ในระหว่างที่สภาผู้แทนถูกยุบ ถ้าจำเป็นต้องจะมีการประชุมวุฒิสภาให้ได้" ซึ่งทั้งนี้ถ้าจะเทียบเคียงดูกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าผิดกันมาก เพราะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้ห้ามไว้อย่างชัดเจนว่า ในระหว่างที่สภาผู้แทนถูกยุบจะมีการประชุมพฤษภาโดยลำพังไม่ได้ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 นั้น แม้เมื่อระหว่างเวลาใช้บทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งมีสมาชิกอยู่สองประเภทก็ดี หากว่ามีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำให้สมาชิกประเภทที่ 1 (ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น) พ้นจากตำแหน่งไป สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ตั้งขึ้น จะประชุมกันดำเนินการของสภาในระหว่างนั้นไม่ได้ (มาตรา 66 และ 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475)

และในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 นี้ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 96 อีกว่า "ในวาระเริ่มแรก วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และถ้าจำเป็นจะทำการประชุมวุฒิสภาก็ได้ซึ่งในกรณีนี้ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไปจนกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จะสำเร็จเรียบร้อย

ส่วนการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ โดยกำหนดให้การยุบสภาผู้แทนจะยุบได้ครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน (มาตรา 40) เป็นที่น่าสังเกตว่าการยุบสภานี้มีผลต่อสภาผู้แทนเท่านั้น ส่วนวุฒิสภาจะไม่ยุบลงไปด้วย โดยสมาชิกภาพแห่งวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงก็แต่โดยผลของกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ ครบวาระ 6 ปี เฉพาะเมื่อวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด 3 ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่งโดยวิธีการจับสลาก (มาตรา 34) หรือตาย หรือ

ลาออก (มาตรา 35) นอกจากนี้ ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรนั้น ถ้ามีความจำเป็นก็สามารถประชุมวุฒิสภาได้ จึงเห็นได้ว่า แม้แต่ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติวุฒิสภาที่มีที่มาจากแต่งตั้งสมาชิกโดยพระมหากษัตริย์ ก็มีอำนาจมากกว่าสภาผู้แทนที่มีที่มาจากเลือกตั้งของประชาชน

ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยสมาชิกสภาผู้แทนมีสิทธิที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะก็ได้ โดยมีสมาชิกรับรองไม่ต่ำกว่า 24 คน และกำหนดให้การลงมติในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา (มาตรา 42) ส่วนผลของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนี้ ไม่ว่าจะกรณีที่เป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีรายบุคคล ถ้ารัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามที่ได้เสนอแล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาด้วย (มาตรา 77 วรรคแรก) ถ้าสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว รัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งไป

อย่างไรก็ดี มีข้อสงสัยเกิดบางประการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มีบทบัญญัติที่ขัดกับหลายมาตรา อาทิเช่น ในเรื่องเกี่ยวกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะนั้น เห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติมาตรา 77 วรรคสอง ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการกระทรวงต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อรัฐสภาในทางรัฐธรรมนูญ และรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับการแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงหรือไม่ก็ตาม ก็ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ซึ่งก็หมายความว่าความรับผิดชอบของรัฐมนตรีแต่ละรายนั้นต้องรับผิดชอบร่วมกันในทางนโยบายทั่วไปเสมอ แต่ปรากฏว่าตามบทบัญญัติมาตรา 79<sup>17</sup> นั้น กลับบัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวในกรณีที่รัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจ ความขัดแย้งที่ไม่สอดคล้องกันของรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้น อาจมีสาเหตุจากความรีบร้อนที่จะให้มีรัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหาร เนื่องจากความกลัวเพราะเป็นรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญที่สำเร็จครั้งแรกนับแต่การปฏิวัติเมื่อปี 2475 จึงพยายามหาความชอบธรรมให้กับตนเอง

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490  
มาตรา 79 ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวโดย

ฯลฯ

ฯลฯ

การจัดความสัมพันธ์ระบบรัฐสภาแบบสองสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 นี้ เห็นได้ว่า ถ้ามองไปในทางเรื่องการสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายบริหารน่าจะมีคามมั่นคงอย่างมาก เนื่องจากฝ่ายบริหารเองมีที่มาจาก การแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาแบบสองสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ ก็กำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์เช่น เดียวกัน และจากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนมีจำนวนเท่า กันยิ่งทำให้การที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) จะอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีราย บุคคลเป็นไปได้อากมาก นอกจากนี้ ยังไม่มีการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารอื่นใดอีกด้วย ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงอยู่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมโดยพระมหากษัตริย์มากกว่า

### 5.3.3 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และพระมหากษัตริย์ ในลักษณะรัฐสภาอำนาจคู่

ตามที่ได้อภิปรายมาแล้วข้างต้นในหัวข้อ 5.3.1 และ 5.3.2 เห็นได้ว่าฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 จะต้องรับผิดชอบต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้ง และถอดถอนนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีทั้งหมดได้ เช่น กรณีคณะรัฐมนตรีผู้บริหารราชการแผ่นดินจะเลิกล้มนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน หรือแก้ไขให้เป็นอย่างอื่น ต้องขอพระบรมราชวินิจฉัยและได้รับอนุญาตก่อนด้วย และจะต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งในเรื่องการลงมติไม่ไว้วางใจและการแถลงนโยบายก่อนการบริหารประเทศ ลักษณะเช่นนี้เป็นลักษณะของระบบการปกครองในรูปแบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ แม้ว่าจะมีลักษณะโน้มเอียงไปทางกษัตริย์นิยมไปบ้างก็ตาม จึงนับได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพียงฉบับเดียวเท่านั้น ที่มีการจัดรูปแบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ นับแต่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญมา

### 5.4 การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ในความเป็นจริง

หลังจากการรัฐประหาร 2490 หัวหน้าคณะรัฐประหารในขณะนั้น คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่ได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลเอง แต่ได้เชิญนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐประหาร ได้ปล่อยให้ นายควง อภัยวงศ์ จัดตั้งรัฐบาลโดยอิสระ เนื่องจากคณะรัฐประหารได้เข้าควบคุมตำแหน่งสำคัญในทางการทหารและพลเรือน อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังไม่ให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี คณะรัฐประหารจึงไม่อาจเป็นรัฐบาล อย่างไรก็ตาม คณะรัฐประหารยังคงสงวนอำนาจบางประการในการป้องกันและรักษา

ความสงบภายในประเทศตามพระราชกำหนดคุ้มครองความสงบสุข ในการจับกุมผู้ต้องสงสัย กระทำการปฏิวัติซ้อนผลการดำเนินการของรัฐประหารปรากฏว่า มีการจับกุมบุคคลผู้ต้องสงสัย เป็นจำนวนมาก ทำให้ฐานะของรัฐบาลในขณะนั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่ได้มีอำนาจครบ บริบูรณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินตามลักษณะของประเทศโดยทั่วไป<sup>18</sup>

เมื่อรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งได้รับการหนุนหลังจากคณะรัฐประหารพยายาม ดำเนินนโยบายอิสระ และมีได้ทำตามความประสงค์ของคณะรัฐประหาร ทั้งกลับดำเนินการ ริดรอนอำนาจของคณะรัฐประหารด้วยวิถีทางของรัฐธรรมนูญ ด้วยการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ที่คณะรัฐประหารมอบให้ในการคัดเลือกและแต่งตั้งสมัครพรรคพวก โดยนายควง อภัยวงศ์ ได้ ร่วมมือกับคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้แก่ กรมขุนชัยนาทนเรนทร ในการเลือกเฟ้น บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ เช่น พ่อค้าวานิชที่มีชื่อเสียง ข้าราชการบำนาญที่เข้าชองในสาขาวิชาการต่าง ๆ แม้รัฐธรรมนูญ จะไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก แต่นายควง อภัยวงศ์ ก็ได้นำหลักการ แยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง โดยพยายามหลีกเลี่ยงการตั้งข้าราชการประจำเป็น วุฒิสมาชิก สำหรับข้าราชการประจำที่ได้รับแต่งตั้งก็ขอให้เลือกที่จะดำรงตำแหน่งได้อีกด้วย<sup>19</sup> โดยคณะรัฐประหารเองก็ไม่สามารถตัดทอนหรือใช้อิทธิพลแต่งตั้งพรรคพวกของตนเป็นสมาชิก วุฒิสภาได้ตามความต้องการ ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้รัฐบาลแต่งตั้งข้าราชการ ประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่รัฐบาลก็พยายามหลีกเลี่ยงเพื่อตัดอิทธิพลของรัฐประหาร<sup>20</sup> ซึ่ง ปรากฏว่ารายชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐบาลคัดเลือก 100 ชื่อ ตรงตามรายชื่อที่คณะรัฐประหารเสนอ เพียง 10 ชื่อเท่านั้น<sup>21</sup> สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่จึงเป็นพรรคพวกของรัฐบาล โดยมีที่มาจากบรรดาอดีตข้าราชการบริหารที่มีบรรดาศักดิ์ชั้นเจ้าพระยา พระยา พระ และหลวง รวม ทั้งเชื้อพระวงศ์เป็นจำนวนมาถึง 80 คน จากสมาชิกจำนวนทั้งหมด 100 คน<sup>22</sup> และเมื่อพิจารณา จากอาชีพของสมาชิกวุฒิสภา ปรากฏว่าไม่มีข้าราชการประจำร่วมเป็นองค์ประกอบด้วยเลย ขณะที่ประกอบด้วยข้าราชการบำนาญเป็นจำนวนสูงถึงร้อยละ 70

หลังจากนั้น จึงมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยตามบทเฉพาะกาล มาตรา 98 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนด

<sup>18</sup> สุนีย์ อธิมุตภาพ, การร่างรัฐธรรมนูญ 2492, หน้า 15.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

<sup>20</sup> ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, "ประชาธิปไตยแบบไทย : บทศึกษาผลการนำแนวความคิด และกลไกระบบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย," หน้า 154-155.

<sup>21</sup> สุกชิน ตันติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490," หน้า 150.

<sup>22</sup> กริช สืบสนธิ์, "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยสมัยต่าง ๆ," หน้า 72.

ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนภายใน 90 วัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งทั่วไปได้จัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2491 โดยตามมาตรา 97 ได้กำหนดวิธีการเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขต ถือเป็นราษฎรสองแสนคนต่อผู้แทนหนึ่งคน ปรากฏว่ามีจำนวนผู้แทนทั้งสิ้น 100 คน สภาพโดยทั่วไปของการเลือกตั้งครั้งนี้ มีการโฆษณาหาเสียงกันอย่างเต็มที่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ออกหาเสียงกันอย่างแข็งขัน<sup>23</sup> โดยพรรคประชาธิปัตย์ได้ส่งสมาชิกของพรรคสมัครรับเลือกตั้งทุกจังหวัด แม้รัฐธรรมนูญไม่ได้มีการรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่นายควง อภัยวงศ์ ได้ปล่อยให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง<sup>24</sup> ลักษณะของการเมืองจึงเป็นระบบหลายพรรค ซึ่งพรรคการเมืองได้สืบต่อมาจากการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แต่ได้มีพรรคการเมืองเกิดใหม่อีก คือ พรรคธรรมาธิปัตย์ มีหลวงวิจิตรวาทการ เป็นหัวหน้าพรรค มีนโยบายสนับสนุนลัทธิชาตินิยม และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเสียงข้างมากในสภาจึงรับหน้าที่จัดตั้งรัฐบาลและพรรคธรรมาธิปัตย์และพรรคประชาชนจึงเป็นพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยอิสระและไม่ต้องคอยฟังความคิดเห็นหรืออาศัยการสนับสนุนจากคณะรัฐประหารอีกต่อไป<sup>25</sup> ซึ่งรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2491 โดยมีสมาชิกรัฐสภาเข้าร่วมประชุมทั้งหมด 186 คน ในการแถลงนโยบายครั้งนี้ปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนได้อภิปรายโจมตีรัฐบาลโดยหาว่า รัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลเถื่อนหรือรัฐบาลโจรที่ไม่มีใครรับรอง แต่ก็มีสมาชิกวุฒิสภาเข้าข้างและช่วยเหลือฝ่ายรัฐบาล โดยหลังจากมีการอภิปรายเป็นเวลานานถึง 5 วัน ในที่สุดที่ประชุมก็ลงมติให้ความไว้วางใจรัฐบาลด้วยคะแนนเสียง 122 เสียง ไม่ไว้วางใจ 23 เสียงและงดออกเสียง 38 เสียง<sup>26</sup>

เมื่อคณะรัฐประหารไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในสถาบันการเมืองต่าง ๆ ทั้งในวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทน หรือรัฐบาล ทำให้คณะรัฐประหารไม่พอใจประกอบกับผลการเลือกตั้งที่แสดงว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับความนิยมอย่างสูงจากประชาชนนั้น จึงทำให้คณะรัฐประหารเกรงว่าพรรคพวกตนอาจจะต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองตลอดไปและเห็นว่าการดำเนินการของนายควง อภัยวงศ์ เป็นการพยายามกีดกันคณะรัฐประหารออกจากการเมือง

<sup>23</sup> นต เชื้อชาลิต, "เมืองไทยในระบบรัฐสภา" (พระนคร : บริษัทพิมพ์การพิมพ์, 2510), หน้า 112.

<sup>24</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, "วิเคราะห์ประเมินผลรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของไทย" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ (มกราคม 2517) , หน้า 75.

<sup>25</sup> สุณีย์ อธิมุตภาพ, การร่างรัฐธรรมนูญ 2492, หน้า 18.

<sup>26</sup> ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, "ผลกระทบของระบบ 2 สภา ต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย 2475-2527, หน้า 132.



คณะรัฐประหารจึงได้บีบบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2491 โดยอ้างว่ารัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าครองชีพได้สำเร็จและฝ่ายตรงข้ามมีการเคลื่อนไหวยึดอำนาจคืน<sup>27</sup> คณะรัฐประหารได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ประกอบด้วยสมาชิกในคณะรัฐประหารร่วมด้วย โดยมีพลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งในการแถลงนโยบายของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นั้น รัฐบาลได้แถลงนโยบาย เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2491 โดยมีสมาชิกรัฐสภาเข้าร่วมประชุมจำนวน 169 คน โดยในการแถลงนโยบายนี้ นอกจากมีสมาชิกสภาผู้แทนแสดงความไม่พอใจรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นจำนวนมากแล้ว การเข้าจัดตั้งรัฐบาลของคณะรัฐประหารในครั้งนี้ ยังสร้างความไม่พอใจให้แก่บรรดาสมาชิกวุฒิสภาในวงกว้างอีกด้วย

อย่างไรก็ตามการบริหารประเทศของจอมพล ป. พิบูลสงครามไม่มีฐานเสียงในรัฐสภาสันนิษฐาน เพราะสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนส่วนใหญ่เป็นฝ่ายตรงข้ามของรัฐบาล คณะรัฐประหารจึงพยายามทุกวิถีทางเพื่อสร้างเสถียรภาพให้แก่คณะรัฐบาลของตน ทั้งการใช้อำนาจเผด็จการในรูปของรับตำรวจ ช่มชู้ คุกคามฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล ด้วยการจับกุมคุมขังศัตรูทางการเมืองด้วยข้อหากบฏมีการจับกุมและสังหารอดีตรัฐมนตรี 4 นาย สมาชิกฝ่ายค้านพรรคฝ่ายค้านด้วยข้อหากบฏ นอกจากนี้ คณะรัฐประหารยังพยายามแสวงหาความสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภา ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน เพื่อให้ได้เสียงข้างมากเป็นฐานสนับสนุนใช้อำนาจร่วมกับอำนาจของรัฐประหารด้วยวิธีการให้ทรัพย์สินเงินทอง สิ่งตอบแทนทางการเมืองและตำแหน่งทางการเมืองด้วย การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกพรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลของคณะรัฐประหาร ทำให้รัฐบาลของคณะรัฐประหารมีที่มาจากสมาชิกวุฒิสภา และพรรคการเมืองต่าง ๆ มากกว่าครึ่ง ซึ่งก็ปรากฏว่าเพียงช่วงเวลาไม่กี่เดือน จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็แสวงหาเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนได้มากถึง 75 เสียงใน 120 เสียง ในระยะนี้แม้ว่ารัฐบาลจะไม่มีวุฒิสภาเป็นฐานอำนาจ แต่รัฐบาลก็มีฐานสนับสนุนจากพรรคการเมืองในสภาผู้แทนมากพอ และแม้ว่าวุฒิสภาจะพยายามใช้อำนาจหน้าที่ในการขัดขวางการดำเนินงานของรัฐบาลด้วยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างเข้มงวด จริงจัง แต่ก็ไม่มีผลในการสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลมากนัก เนื่องจากมีอำนาจการควบคุมในขอบเขตจำกัด ความหวั่นเกรงในอิทธิพลอำนาจมืดของรัฐบาล ทำให้บรรดาสมาชิกวุฒิสภาไม่กล้าจะคัดค้านหรือตีรวนรัฐบาลได้สุดตัวนัก และวุฒิสภาก็ไม่สามารถใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลได้ผลมากนัก เนื่องจากรัฐบาลมีสภาผู้แทนถ่วงการใช้อำนาจของวุฒิสภาและอาชนะวุฒิสภาไปในที่สุด<sup>28</sup>

<sup>27</sup> วิเทศกรณีย์, "ความเป็นมาแห่งระบอบประชาธิปไตย", หน้า 1374.

<sup>28</sup> ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, "ผลกระทบของระบบ 2 สภา ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย 2475-2527", หน้า 133.

ภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม บริหารประเทศของได้ 6 เดือนเศษ ก็ได้เกิดกบฏเสนานิการขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2491 ซึ่งกบฏเสนานิการนี้เป็นผลผลิตของการต่อต้านรัฐประหารนั่นเอง<sup>29</sup> คณะรัฐประหาร 2490 นั้นมีองค์ประกอบสำคัญ คือ นายทหารนอกประจำการกลุ่มหนึ่ง มีทหารประจำการอีกกลุ่มหนึ่ง สังเกตว่า เป็นเพียงทหารระดับเพียงชั้นนายพัน ไม่มียศนายพลเลย นายทหารที่ทำทหารกบฏเสนานิการนี้ส่วนใหญ่อยู่ในกรมเสนานิการ โดยสาเหตุของการกบฏครั้งนี้ เนื่องจาก

1. วงการทหารบกยุ่งเหยิง เช่น พลโทกาจ กาจสงคราม ชับคนที่มีความสามารถ ออก ทำให้เกิดการขวัญเสีย ได้ตำแหน่งทางทหารเพราะการเมือง จากพันเอกเป็นพลโทมาตรฐานทางทหารจึงตกต่ำ สมรรถภาพของกองทัพบกเสื่อมโทรม ที่เป็นดังนี้ ก็เพราะทหารเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง ทำให้กองทัพบกยากที่จะได้รับการปรับปรุง ฉะนั้น ทหารจึงควรมุ่งทำหน้าที่ทางทหารแต่อย่างเดียว

## 2. ปัญหาค่าครองชีพสูงและปัญหาการคอร์รัปชัน

นายทหารกลุ่มนี้ได้ยังทำที่นายทวี บุญยเกตุ ในการเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายทวี บุญยเกตุ แบ่งรับแบ่งสู้ว่าอยู่ที่เสี่ยงในรัฐสภาว่าจะสนับสนุนหรือไม่ อย่างไรก็ตามพวกกบฏยังไม่ทันลงมือตามที่กำหนดไว้ก็ถูกจับกุมเสียก่อน ภายในกรมเสนานิการ กระทั่งวงกลาใหม่<sup>30</sup>

ต่อมาในช่วงตอนต้นปี 2492 รัฐบาลได้ทราบระแคะระคายว่านายปรีดีได้ลักลอบเข้ามาในประเทศไทย และมีข่าวการเคลื่อนไหวในการเตรียมการต่อต้านรัฐบาล รัฐบาลจึงได้มีการจับกุมผู้ที่อยู่ในข่ายต้องสงสัย และมีการประกาศภาวะฉุกเฉินเพื่อเตรียมรับการจลาจลอย่างเต็มที่<sup>31</sup> อย่างไรก็ตามในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2492 ได้เกิดเหตุการณ์ที่เรียกกันว่าที่เรียกกันว่า "กบฏวังหลวง" นั้น เริ่มขึ้นเมื่อนายปรีดี พนมยงค์ พร้อมกับผู้ร่วมก่อการฝ่ายทหารเรียกกลุ่มหนึ่ง ภายใต้การบังคับบัญชาของพลเรือตรี ทหาร ขำหิรัญ และพลเรือโทหลวงสังวรณี สุวรรณชีพ ได้นำกำลังหน่วยนาวิกโยธิน จากฐานทัพเรือสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เข้ามายังมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองซึ่งได้มี "ลูกศิษย์ลูกหา" ของนายปรีดี พนมยงค์ นักการเมืองฝ่ายพลเรือน-กลุ่มเสรีไทย โดยมีนายทวี ตะเวทีกุล เป็นผู้จัดการรวบรวมกำลังร่วมกับนายประสิทธิ์ ลูกลิตานนท์ เตรียมกำลังรอคอยอยู่แล้ว จากนั้นก็เข้ายึดพระบรมมหาราชวังเป็นที่มั่นและประกาศทางวิทยุ

<sup>29</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์สมาพันธ์ จำกัด, 2534), หน้า 151.

<sup>30</sup> สุชิน ตันติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490", หน้า 127.

<sup>31</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ, สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2526), หน้า 25

กระจายเสียง แต่งตั้งให้นายดิเรก ชัยนาม เป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมกับประกาศโยกย้ายและแต่งตั้งนายทหารระดับบัญชาการบางตำแหน่ง

การตอบโต้ของฝ่ายรัฐบาลภายใต้การนำของพลตรีสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 ในฐานะผู้บัญชาการปราบปรามจลาจล ได้เริ่มขึ้นอย่างรุนแรงในเช้าวันที่ 27 กุมภาพันธ์ และจบลงด้วยความปราชัยของฝ่ายนายปรีดี ปล่อยให้ผู้นับสนุน หลังจากนั้น ฝ่ายรัฐบาลได้ดำเนินการกวาดล้าง ปราบปรามและจับกุมผู้ร่วมก่อการจำนวนมาก เช่น นายทองเปลว ชลภูมิ นายจำลอง ดาวเรือง นายถวิล อุดล นายเดือน บุนนาค นายชิต เวชประสิทธิ์ นายวิจิตร ลุติตานนท์และนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ซึ่งนายปรีดี ได้กล่าวว่า ไม่ได้เข้าร่วมก่อการกบฏครั้งนี้<sup>32</sup> เป็นต้น ในการจับกุมครั้งนี้ได้มีการจับตายนักการเมืองบางคน ซึ่งเคยเป็นเสรีไทยมาก่อน ส่วนนายปรีดีอ้างว่า ตนเองได้หลบซ่อนอยู่ในพระนครถึง 5 เดือน โดยความช่วยเหลือของนาวาตรีมนัส จารุกาก่อนจะเดินทางออกนอกประเทศ

การจำกัดอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มนายปรีดี กระทำโดยการกวาดล้างจับกุมผู้ที่เคยใกล้ชิด-เกี่ยวข้องกับนายปรีดี ทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นเสรีไทย นักการเมือง นักศึกษา-อาจารย์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง โดยวิธีที่รุนแรง เช่นการสังหารและจับตายนักการเมือง ได้สร้างความสะเทือนใจและหวาดผวามหาชนนักการเมืองฝ่ายที่ต่อต้านรัฐบาล

หลังจากเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวในช่วงที่เกิดความวุ่นวายทางการเมืองอยู่นั้น คณะรัฐบาลได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492

### 5.5 การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ร่างขึ้น “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญเกิดจากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้วุฒิสภาได้เข้าทำหน้าที่ในฐานะรัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติดำเนินการบริหารประเทศ รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยอำนาจมาตรา 93 ที่บัญญัติให้ รัฐธรรมนูญนี้แก้ไขเพิ่มเติมได้โดยความเห็นชอบของรัฐสภา และในบทเฉพาะกาลมาตรา 96 บัญญัติว่า ในวาระเริ่มแรกให้วุฒิสภานำหน้าที่รัฐสภา จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อการประชุมเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2491 จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ตั้ง “สภาร่าง

<sup>32</sup> ไสว สุทธิพิทักษ์, ดร.ปรีดี พนมยงค์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร:บพิธการพิมพ์, 2526), หน้า 794

รัฐธรรมนูญ” เพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ถือกำเนิดขึ้น ภายหลังจากการเข้าบริหารประเทศของนายควง อภัยวงศ์ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐประหารได้เพียงเดือนเศษ ๆ นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีก็ได้เสนอต่อวุฒิสภาซึ่งหน้าที่รัฐสภาเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2490 ให้จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้เร็วขึ้น

การที่นายควง อภัยวงศ์ ได้เสนอหลักการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร กล่าวได้ว่าเป็นความพยายามของนายควง อภัยวงศ์ที่จะเสริมสร้างความมั่นคงในการดำเนินการทางการเมืองของรัฐบาลให้มากยิ่งขึ้น เพราะในขณะนั้นพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะฝ่ายบริหาร ไม่ได้มีอำนาจทางการเมืองการบริหารประเทศแต่ผู้เดียว คณะรัฐประหารมีบทบาทและส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองด้วย และได้พยายามแทรกแซงในการดำเนินการทางการเมืองในการแต่งตั้งวุฒิสภาเป็นต้น ดังนั้นจึงทำให้นายควง อภัยวงศ์ต้องการให้มีการดำเนินการทางการเมืองในสภาพปกติเร็วขึ้น<sup>33</sup>

องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภา จำนวน 40 นาย ได้แก่

1. สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากวุฒิสภาจำนวน 10 คน สมาชิกสภาผู้แทนจำนวน 10 คน และจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 4 ประเภท ๆ ละ 5 คน<sup>34</sup>
2. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ใช้วุฒิสภาและสภาผู้แทนต้องมีคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ
  - ประเภทที่ 1 ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน (ตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญนี้คือผู้มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์)
  - ประเภทที่ 2 ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวประเภทที่ 1 และเป็นผู้ที่ดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือเทียบเท่า
  - ประเภทที่ 3 ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในประเภทที่ 1 และเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกพฤฒสภา หรือดำรง หรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี
  - ประเภทที่ 4 ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในประเภทที่ 1 และเป็นผู้สำเร็จการศึกษาได้รับปริญญาตรี หรือเทียบเท่า<sup>35</sup>

<sup>33</sup> สุณีย์ อธิมุติภาพ, การร่างรัฐธรรมนูญ 2492, หน้า 21.

<sup>34</sup> รัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2491 มาตรา 95 ทวิ

<sup>35</sup> รัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2491 มาตรา 95 ตรี

ผู้สมัครจะสมัครได้แต่เพียงประเภทเดียว ผู้มีสิทธิสมัครประเภทที่ 2, 3, 4 จะสมัครเข้าแข่งขันในประเภทที่ 1 ไม่ได้

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุด เมื่อตายหรือลาออก โดยมีให้มีการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทน สำหรับวิธีการรับสมัครเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามข้อบังคับซึ่งรัฐสภากำหนด<sup>36</sup> ซึ่งรัฐสภาได้กำหนด “ข้อบังคับว่าด้วยวิธีการสมัครรับเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2491” โดยให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ<sup>37</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้เสร็จสิ้นภายใน 180 วันนับแต่วันเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป<sup>38</sup> การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภาจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ เมื่อรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้วให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป<sup>39</sup> ถ้าหากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบหรือพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในกำหนด 180 วันนับแต่วันนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะได้รัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย<sup>40</sup>

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2491 และได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2491 และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492<sup>41</sup>

จะเห็นได้ว่าการที่นายควงต้องการที่จะให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นนั้นก็เนื่องจากว่า ในการบริหารประเทศอำนาจมิได้อยู่ในการควบคุมของคณะรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว ยังมีอำนาจเบื้องหลังคืออำนาจของคณะรัฐประหารคอยกุมอำนาจอยู่เบื้องหลังด้วย นายควงจึงมีความหวาดกลัวว่า หากให้อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแล้วจะทำให้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญเป็นไปในแนวทางอำนวยประโยชน์ให้แก่คณะรัฐประหาร อีกทั้งอาจยัง

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491, มาตรา 95 จัตวา.

<sup>37</sup> รัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2491 มาตรา 95 อัตรา

<sup>38</sup> รัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2491 มาตรา 95 เบญจ

<sup>39</sup> รัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2491 มาตรา 95 ฉ

<sup>40</sup> รัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2491 มาตรา 95 อัญญ

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 คำปรารภ

ขีดขวางความเป็นประชาธิปไตยที่มีอยู่ให้ต้องหยุดชะงักลง จึงต้องมีการชิงลงมือร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเสียในขณะที่พรรคประชาธิปไตยกำลังได้รับความนิยมจากประชาชน และมีที่มาจากการเลือกตั้งที่ถือว่าได้มาตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ

## บทสรุปและเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง บรรยากาศทางการเมืองเต็มไปด้วยการแย่งชิงอำนาจกันระหว่างผู้ปกครองด้วยตนเอง โดยมีผู้นำของทั้งสองฝ่ายคือ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ฝ่ายพลเรือนและจอมพล ป.พิบูลสงครามผู้นำฝ่ายทหาร ต่อมาทั้งสองฝ่ายได้ขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในการดำเนินนโยบายสงครามในสงครามโลกครั้งที่ 2 และจอมพล ป.พิบูลสงครามซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายทหารได้พ่ายแพ้คะแนนเสียงในสภาจนต้องลาออกไปนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ ดร.ปรีดีผู้นำฝ่ายพลเรือนตั้งเป็นคณะรัฐบาลฝ่ายพลเรือนเข้ามามีบทบาทในการปกครองประเทศ

คณะรัฐบาลพลเรือนจึงได้ถือโอกาสจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นโดยอ้างว่าเป็นการปรับปรุงรัฐธรรมนูญที่มีอยู่เดิมให้ทันสมัยมากขึ้น โดยนายปรีดีได้ร่วมมือกับคณะรัฐบาลและผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้นนับเป็นช่วงระยะเวลาที่ทหารได้พ้นจากอำนาจทางการเมืองไปแล้วและยังไม่มีคามเข้มแข็งพอเพราะไม่ได้รับการยอมรับจากมหาอำนาจและจากประชาชนในประเทศและอำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของฝ่ายพลเรือน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยฉบับแรกของประเทศไทย โดยเนื้อหาเป็นการแบ่งแยกอำนาจตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) และมีการวางระบบกลไกให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก เช่น มีระบบรัฐสภาเป็นแบบ 2 สภา ซึ่งเรียกว่า “สภาผู้แทนราษฎร” สภาหนึ่งและ “พฤฒสภา” อีกสภาหนึ่ง มีการให้เสรีภาพในการรวมตัวเป็นพรรคการเมือง มีองค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญที่ตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ มีการแบ่งแยกระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองแต่เบื้องหลังของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการกีดกันทหารให้ออกจากวงการเมือง โดยใช้บทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างผู้นำของฝ่ายทหารและพลเรือนตั้งที่กล่าวมาแล้ว รวมทั้งการแต่งตั้งพฤฒสภาตามบทเฉพาะกาลที่ได้กำหนดให้สภาผู้แทนที่มีอยู่เดิมเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภาซึ่งในสภาที่มีอยู่เดิมนั้นก็เป็นพรรคพวกของผู้ร่างรัฐธรรมนูญทั้งนั้น ดังนั้นจึงเป็นบทพิสูจน์ที่แท้จริงแล้วว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญมาเพื่อประโยชน์ของตนเองและพรรคพวกด้วย

ในระหว่างการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญคือ กรณีการเสด็จสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันท

มหิตล ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถหาสาเหตุให้กระจ่างแจ้งได้ โดยเหตุนี้จะนำมาเป็นเหตุในการกระทำรัฐประหารในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ด้วย

ซึ่งจากการใช้บทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นข้าราชการการเมืองดังกล่าวทำได้แค่เพียงหยุดยั้งบทบาทของทหารได้เพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากในภายหลังทหารได้นำเอาความไม่พอใจหลายประการจากการสูญเสียอำนาจและการถูกดูหมิ่นจากพลพรรคเสรีไทย กลับเข้ามาทำรัฐประหารเพื่อแย่งชิงอำนาจกลับมาในปี พ.ศ.2490

การรัฐประหาร ปี พ.ศ.2490 โดยกลุ่มนายทหารนอกประจำการที่ต้องการเข้ามา กอบกู้ศักดิ์ศรีของทหารที่ถูกเหยียบย่ำโดยเสรีไทยเมื่อคราวสงครามโลกครั้งที่ 2 และต้องการหาสาเหตุที่แท้จริงของการสวรรคต การรัฐประหารครั้งนี้นับเป็นจุดเปลี่ยนครั้งยิ่งใหญ่ในประวัติศาสตร์ของกระบวนการนิติศาสตร์ไทย โดยถือว่าเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญครั้งแรกนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมา เมื่อคณะรัฐประหารได้รัฐประหารเรียบร้อยแล้วก็ได้มีการแต่งตั้งพรรคพวกของตนเองเป็นคณะรัฐบาลแต่อย่างใด กลับมอบหมายให้นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งกำลังได้รับความนิยมอยู่ในขณะนั้นเป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐบาลและเป็นนายกรัฐมนตรี ก็เพราะเหตุการยอมรับจากต่างประเทศในสถานะของรัฐบาลและกันข้อครหาที่ว่าทำรัฐประหารเพื่อตัวเอง

เมื่อคณะรัฐประหารได้กระทำการรัฐประหารเสร็จเรียบร้อยแล้วคณะรัฐประหารได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ซึ่งมีเนื้อหาถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมามากโดยเฉพาะการให้ประธานคณะอภิรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการรวมทั้งการที่ให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดเดิมต้องขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตก่อน อันเป็นการแสดงให้เห็นว่านอกจากคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งลงมติไม่ไว้วางใจได้แล้ว ยังต้องรับผิดชอบต่อองค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ด้วย อันเป็นระบบรัฐสภาอำนาจคู่ (Dualist parliamentary system) ซึ่งอังกฤษใช้อยู่ใตศตวรรษที่ 18 การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถวายพระราชอำนาจไว้มากมายเช่นนั้นก็ด้วยเหตุที่คณะรัฐประหารขณะนั้นยังมิได้มีการแสดงฐานะที่เด่นชัดว่าตนเองเป็นพรรคพวกฝ่ายไหน และมีแนวความคิดอย่างไรประกอบกับการได้มาซึ่งอำนาจการเข้าบริหารประเทศได้มาอย่างไม่ถูกต้อง จึงจะต้องมีการหาแหล่งอ้างอิงเพื่อความชอบธรรมและแนวร่วมในการเข้าทำรัฐประหาร ซึ่งขณะเดียวกันนั้นกรณีสวรรคตยังมีได้ลบเลือนไปจากประชาชน การถวายพระราชอำนาจอย่างมากที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้นในความเป็นจริงองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้เสด็จประทับในประเทศไทย การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ในความเป็นจริงได้ใช้ผ่านทางคณะอภิรัฐมนตรี ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี



ระบบรัฐสภาอำนาจคู่ที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อองค์กรสององค์กร คือ ต่อพระมหากษัตริย์และต่อรัฐสภานั้นนับเป็นระบบเดียวที่ปรากฏในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงเนื่องจากองค์พระมหากษัตริย์ไม่ได้ประทับอยู่ในประเทศ คณะอภิรัฐมนตรีซึ่งมาจากการเสนอแต่งตั้งของรัฐบาลก็ทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ดังนั้น ในความเป็นจริงรัฐบาลกลับเป็นฝ่ายโน้มนำได้ทั้งพระมหากษัตริย์และรัฐสภา ระบบรัฐสภาอำนาจคู่ก็ไม่ได้ดำเนินไปดังที่ปรากฏ

ภายหลังการเลือกตั้งเมื่อมกราคม พ.ศ.2491 พรรคประชาธิปัตย์โดยนายควง อภัยวงศ์หัวหน้าพรรคได้รับการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลเรียบร้อย อีกทั้งปัญหาการยอมรับจากต่างประเทศหมดสิ้นไปแล้ว รัฐบาลจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่รัฐสภา และจัดการให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใช้ เนื่องจากคณะรัฐบาลเห็นว่าหากปล่อยให้เนื้อหาไปคณะรัฐประหารอาจจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นเองได้ ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นผลิตผลของนายควง อภัยวงศ์ และวุฒิสภา

แต่ยังมีวันที่รัฐธรรมนูญจะได้มีการประกาศใช้ก็มีการเปลี่ยนรัฐบาลโดยนายควง อภัยวงศ์ โดนคณะรัฐประหารก็ให้ลาออกเสียก่อน และจอมพล ป.พิบูลสงครามก็ได้เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่คณะรัฐประหารและจอมพล ป. พิบูลสงครามก็ได้ปรารถนาจะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรนี้สักเท่าไรเพราะโดยเนื้อหาที่เป็นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยเต็มตัวแต่เหตุที่จำต้องยอมนั้นเนื่องมาจากยังไม่มั่นใจในกำลังอำนาจที่แท้จริงของตนในขณะนั้น ประกอบกับการกลับเข้ามามีอำนาจในครั้งหลังนี้ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังเป็นการเข้ามาในสภาพการเมืองที่แตกต่างไปจากในครั้งแรก อีกทั้งภาพพจน์ของจอมพล ป. พิบูลสงครามยังไม่เป็นที่ยอมรับของต่างประเทศ และยังไม่สามารถควบคุมกองทัพได้อย่างเด็ดขาด อีกทั้งไม่สามารถควบคุมบุคคลในคณะรัฐประหารได้อย่างเด็ดขาดเช่นกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มีการวางกลไกในระบบอบประชาธิปไตยหลายอย่าง เช่น โครงสร้างและกลไกในเรื่องของระบบรัฐสภาตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยรับรองในเรื่องการเข้าสู่ตำแหน่ง การใช้อำนาจและการจำกัดอำนาจขององค์กรดังกล่าว และวางหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง และบทบัญญัติที่ส่งผลกระทบต่อคณะรัฐประหารโดยตรง คือ บทบัญญัติที่ห้ามข้าราชการเป็นสมาชิกสภาให้คณะรัฐประหารไม่พอใจอย่างมาก

ในช่วงแห่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นี้เองมีเหตุการณ์กบฏช่วงชิงอำนาจหลายครั้ง นับตั้งแต่ กบฏเสนานิการ กบฏวังหลวง กบฏแบ่งแยกดินแดนคณะรัฐบาลได้ใช้กำลังปราบปรามอย่างรุนแรงและเด็ดขาดเพื่อเป็นการกวาดล้างและปราบฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลให้หมดสิ้นไป ตลอดเวลาที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีเหตุการณ์กบฏและปราบกบฏอยู่หลายครั้งจนในที่สุดเหตุการณ์ก็คลี่คลายเมื่อเกิดกบฏแมนฮัตตัน เมื่อปี พ.ศ. 2494 ทำให้จอมพล ป. ได้ตระหนักแล้วว่าตนมิได้มีความสำคัญต่อคณะรัฐประหารอีกต่อไป จึงได้มีการรัฐประหารตัวเองและนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กลับมาใช้อีกครั้ง