



1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้เริ่มต้นขึ้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้แก่ คณะราษฎร ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนี้คือ เพื่อเปลี่ยนระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ซึ่งการกระทำต่าง ๆ ทั้งทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการ ต้องกระทำโดยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มาเป็นการปกครองตามรูปแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ซึ่งได้จำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และมีสถาบันการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเข้ามาใช้อำนาจต่าง ๆ แทน โดยกระทำในนามของพระมหากษัตริย์ อีกทั้งยังรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองคณะราษฎรก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของประเทศไทยเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 แต่เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงไม่เห็นด้วยกับหลักการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจึงได้แต่งตั้งอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งต่อมา ได้เปลี่ยนชื่อเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 นี้ได้กำหนดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary system of government) โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของรัฐ และเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร มีสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และมีคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจกันได้ และที่สำคัญคือมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้เกิดปัญหาและอุปสรรคทางการเมืองการปกครองหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการปิดสภาและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราในสมัยรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา กบฏบวรเดชและกบฏนายสิบในสมัยรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา การกวาดล้างและจับกุมนักการเมืองและบุคคล

ที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นปรปักษ์กับคณะตนในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และที่สำคัญที่สุดคือ กรณีการสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมจิตใจและเป็นรากฐานที่สำคัญทางการเมืองของประเทศ เหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องจากความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มบุคคลที่มีบทบาททางการเมืองในขณะนั้น ไม่ว่าจะเป็นคณะราษฎร ขุนนาง หรือข้าราชการส่วนราชการซึ่งมักจะถูกนำมาอ้างเสมอ ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์อะไรเกิดขึ้นนั้น แทบจะไม่มีส่วนร่วมในเหตุการณ์ต่าง ๆ เลยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ความขัดแย้งทางการเมืองตามที่กล่าวมานี้มีผลทำให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญได้วางเอาไว้ เพราะกลุ่มบุคคลที่มีบทบาททางการเมืองในขณะนั้นได้พยายามใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญในการผูกขาดอำนาจทางการเมืองและขยายฐานอำนาจทางการเมืองของตน ทำให้กลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญวางไว้ และที่สำคัญได้มีการออกกฎหมายและการดำเนินนโยบายของรัฐบาลหลายประการที่เป็นการขัดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติประเทศไทยได้ขาดสถาบันพระมหากษัตริย์ที่คอยเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลที่มีบทบาททางการเมืองในขณะนั้น ทั้งนี้ เพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลยังทรงพระเยาว์และกำลังศึกษาอยู่ต่างประเทศ การบริหารราชการแผ่นดินจึงต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ปฏิบัติภารกิจแทนเกือบตลอดระยะเวลาที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้

จากความไม่สอดคล้องระหว่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในความเป็นจริงตามที่กล่าวมานี้ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ควรศึกษาว่าโดยแท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีโครงสร้างและกลไกในการวางรูปแบบการปกครองไปในแนวทางใด และในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญวางไว้หรือไม่

2. สมมุติฐานของการศึกษา

สมมุติฐานของการศึกษาวิจัยรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง โดยศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มีดังต่อไปนี้

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดโครงสร้างทางการเมืองในระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ แต่ในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ บริบททางการเมืองได้พัฒนาไกลของระบบรัฐสภาเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว

2.2 กลไกในระบบรัฐสภาตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี แต่ในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ บริบททางการเมืองได้พัฒนา กลไกในระบบรัฐสภาไปสู่การที่คณะรัฐมนตรีมีบทบาทในการควบคุมสภาผู้แทนราษฎร

3. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง โดยศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มีดังต่อไปนี้

3.1 เพื่อศึกษาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ทั้งแนวความคิดและกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ แนวความคิดหรือทฤษฎีพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ โครงสร้าง กลไก และความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าเป็นไปในรูปแบบใด

3.2 เพื่อศึกษาว่าในระหว่างที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กลไกและความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นไปตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญวางไว้หรือไม่

3.3 เพื่อศึกษาบริบททางการเมืองทั้งก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและในระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญว่า ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญบริบททางการเมืองเป็นเช่นใด และเหตุใดจึงต้องมีการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองให้มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและกำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วบริบททางการเมืองเป็นอย่างไร จึงทำให้ความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญได้วางเอาไว้

4. ขอบเขตของการศึกษาและวิธีการวิเคราะห์ปัญหา

ขอบเขตของการศึกษาวิจัยรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง โดยศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 นี้ จะศึกษาทั้งเหตุการณ์ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ในขณะดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ และภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญจะศึกษาถึงบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในระหว่างดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ จะศึกษาแนวความคิด ผู้มีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญ และกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญรวมทั้งโครงสร้าง กลไก และความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าเป็นอย่างไร และภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ

สังคม รวมทั้งกลไกและความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองเป็นอย่างไร สอดคล้องกับแนวทางที่
บทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้วางเอาไว้หรือไม่

สำหรับวิธีการที่ใช้ศึกษาเรื่องนี้จะเป็นการวิจัยทางเอกสาร (Documentary research)
โดยศึกษาถึงเอกสารขั้นต้นและเอกสารที่เผยแพร่ทั่วไป ทั้งจากหนังสือและวารสาร โดยจะใช้
บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แนวความคิดทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ และบริบททางการเมืองในระหว่าง
ที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ ซึ่งบริบททางการเมืองในระหว่างที่ประกาศ
ใช้รัฐธรรมนูญนี้มีอิทธิพลสำคัญต่อโครงสร้างและกลไกของสถาบันการเมืองว่าจะพัฒนาไปใน
แนวทางใด ซึ่งจะก่อให้เกิดทางในการพัฒนารัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศแตกต่างกันไป แม้จะ
กำหนดรูปแบบการปกครองไว้เป็นแบบเดียวกันก็ตาม

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัยรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง โดย
ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 นี้ คือ

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิด โครงสร้าง และกลไกของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการบังคับ
ใช้รัฐธรรมนูญว่า บริบททางการเมือง สภาวะทางเศรษฐกิจ และบริบททางสังคมมีผลทำให้กลไก
และความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญพัฒนาไปในแนวทางใด

2. เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองในระบอบรัฐสภาของ
ประเทศไทยและเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรตามกระบวนการที่
ถูกต้องตามกฎหมาย การศึกษาเรื่องดังกล่าวอาจช่วยให้องค์กร สถาบัน และ ประชาชนตระหนัก
ถึงคุณค่าและความสำคัญของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย
สูงสุดในการปกครองประเทศ และระลึกถึงพระมหากษัตริย์คุณของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า
เจ้าอยู่หัวที่ทรงตระหนักถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงการปกครองและประนีประนอมกับคณะ
ผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองตลอดมา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนโดยไม่คำนึงถึงการ
สูญเสียพระราชอำนาจอันสูงสุดสิ้นพันของพระองค์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย