

ความเข้าใจผิดระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ในปี พ.ศ. 2489 และ 2491

Misunderstanding between Constitutional Amendment and Constitutional Replacement in 1946 and 1948

ณัฐดนัย นาจันทร์¹

Natdanai Nachan

(Received: September 18, 2021, Revised: November 24, 2021, Accepted: December 2, 2021)

บทคัดย่อ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเก่านั้นมีลักษณะที่ต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวโดยสรุปแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อดัชนีรัฐธรรมนูญทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณน้อยกว่าการตรารัฐธรรมนูญขึ้นแทนที่

เมื่อพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2489 และ 2491 รวมทั้งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผลจากการร่างทั้งสองครั้งแล้ว จะพบว่าลักษณะที่สอดคล้องกับการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแทนที่มากกว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม องค์การที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้นอาจเข้าใจความแตกต่างระหว่างกระบวนการทั้งสองผิดไป ทำให้เข้าใจว่าตนทำหน้าที่เพียงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งยกเอาแนวคิดที่ว่าด้วยความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญมาใช้เพื่ออธิบายการกระทำของตนในฐานะองค์การที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งที่โดยความเป็นจริงแล้วผลลัพธ์ที่ได้คือรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะถูกนำมาใช้แทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเก่า

คำสำคัญ: การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, ความเข้าใจผิดระหว่างการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นแทนที่ฉบับเดิม, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

¹ อาจารย์ประจำสาขาวิชากฎหมายมหาชน สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และนักศึกษาระดับปริญญาเอก คณะนิติศาสตร์ Victoria University of Wellington

Lecturer at the Department of Public Law, School of Law, Mae Fah Luang University and PhD Candidate at Faculty of Law, Victoria University of Wellington

Abstract

Amendment to the constitution and constitutional replacement are two distinct notions. In summary, constitutional amendments often include a lesser degree of change in terms of constitutional provisions, both qualitatively and quantitatively, compared to constitutional replacements.

When one considers the constitution-making events of 1946 and 1948 and the resulting constitutions, one immediately realises that both constitution-making events may be regarded as constitutional replacement processes rather than constitutional amendment processes.

However, constitution-making bodies in both eras might misread the concept and characterized their responsibilities as amending rather than replacing preceding constitutions. Additionally, they invoked the idea of constitutional continuity to defend their actions as a constitution-amending organization, despite the fact that they were replacing the constitutions.

Keywords: Constitutional Amendment, Misunderstanding between Constitutional Amendment and Constitutional Replacement, Constitution of the Kingdom of Thailand

1. ความนำ

นับตั้งแต่ที่มีการอภิวัฒน์สยามเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น มีคำอธิบายว่าด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยชุดหนึ่งที่น่าสนใจและยังคงถูกใช้เพื่ออธิบายให้เห็นถึงสายธารของความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาจนถึงปัจจุบัน

ชุดของคำอธิบายดังกล่าว ตอนหนึ่งปรากฏอยู่ในหนังสือเรื่อง “คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ” ของ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อวรรณโณ ความว่า²

“...โดยคติของต่างประเทศ รัฐธรรมนูญชั่วคราวมิไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม รัฐธรรมนูญจึงต้องมีความถาวรโดยสภาพ เมื่อเป็นรัฐธรรมนูญถาวร จึงไม่ใช่ ค.ศ. ต่อท้าย เพราะต้องการให้มีฉบับเดียว...”

คำอธิบายในลักษณะนี้มุ่งที่จะอธิบายให้เห็นสภาพของความต่อเนื่องกันไประหว่างรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับที่ถูกตราขึ้นในห้วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน และอีกนัยหนึ่ง คือการอธิบายถึงเหตุผลที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ปรากฏปีพุทธศักราชอยู่ท้ายชื่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่านับแต่ปี

² บวรศักดิ์ อวรรณโณ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, แก้ไขเพิ่มเติม 2563 โดยมานิตย์ จุมปา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2563), น. 13.

พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีเพียงฉบับเดียวเท่านั้น เพียงแต่อาจมีการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามวาระโอกาสที่เหมาะสม

บทความฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อที่จะนำเสนอให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการตรารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นแทนที่ฉบับเดิม ซึ่งในทางทฤษฎีนั้นมีความแตกต่างกันมากและทำให้สามารถยอมรับได้ว่า รัฐธรรมนูญของรัฐหนึ่ง ๆ ไม่จำเป็นที่จะต้องมีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกันไปตลอดสายประวัติศาสตร์ ดังนั้น รัฐธรรมนูญในฐานะเอกสารทางการเมืองจึงสามารถถูกแทนที่ได้ และในขณะเดียวกันผู้เขียนอยากจะนำเสนอให้เห็นว่า คำอธิบายดังกล่าวอาจถือเป็นส่วนหนึ่งของความเข้าใจผิดบางประการที่โลดแล่นอยู่ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย โดยเฉพาะห้วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2489 จนถึงปี พ.ศ. 2491 ซึ่งมีกระบวนการตรารัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจำนวนทั้งสิ้นสองฉบับ และองค์กรผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ณ ห้วงเวลานั้นเองแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจผิดในประเด็นว่าด้วยความแตกต่างระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาแทนที่ ซึ่งส่งผลให้เกิดคำอธิบายในลักษณะเดียวกับคำอธิบายในหนังสือข้างต้น โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่ารัฐธรรมนูญสมควรที่จะมีความต่อเนื่องกันไปและไม่จำเป็นที่จะต้องมีการระบุปีพุทธศักราชที่ตราไว้ต่อท้ายชื่อรัฐธรรมนูญ

โดยความในบทความนี้จะแบ่งออกเป็นสามส่วน ส่วนแรกจะเป็นการอธิบายความแตกต่างระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการตรารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาทดแทนฉบับเดิม ในขณะที่ส่วนที่สอง จะเป็นการอธิบายถึงความเข้าใจผิด ที่เกิดขึ้นแก่องค์กรผู้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2489 และปี พ.ศ. 2491 จากนั้นจึงจะเป็นการกล่าวถึงความในส่วนของข้อสรุปของบทความ

ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ว่าบทความนี้เพียงแต่พยายามที่จะนำเสนอชุดของคำอธิบายซึ่งมีอยู่แล้วเพื่อที่จะนำมาใช้มองประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญเสียใหม่และชี้ให้เห็นถึงความเข้าใจผิดที่ปรากฏอยู่ในขั้นตอนของการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะส่งผลตามมาต่อการทำความเข้าใจประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย บทความนี้ไม่ได้ประสงค์ที่จะนำเสนอสิ่งใหม่ที่ไม่เคยมีใครทำมาก่อน เพียงแต่ต้องการนำเอาหลักฐานที่ปรากฏอยู่แล้วมาวางให้เห็นและชี้ชวนให้พิจารณาจุดบกพร่องที่ปรากฏอยู่ในหลักฐานดังกล่าว ในตอนท้ายของบทความนี้จึงไม่มีข้อเสนอแนะใด ๆ นอกจากเป็นการกล่าวสรุปเท่านั้น

ทั้งนี้ การทำความเข้าใจถึงความคลาดเคลื่อนในห้วงเวลาประวัติศาสตร์ดังกล่าว นอกจากจะเป็นการชักชวนให้ผู้อ่านได้ทำความเข้าใจถึงข้อบกพร่องที่ปรากฏขึ้นระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้เขียนยังมีความประสงค์ที่จะชี้ชวนให้ผู้สนใจหันมาศึกษาประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยอย่างละเอียดมากยิ่งขึ้น ประการหนึ่งเพราะผู้เขียนเชื่อว่าเรื่องของความเข้าใจผิดที่ปรากฏในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญนั้นคงมิได้ปรากฏอยู่ในช่วงปี พ.ศ.2489 และปี พ.ศ. 2491 แต่เพียงเท่านั้น ความเข้าใจผิดซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุดคำอธิบายที่เกิดขึ้นในอนาคตในหลาย ๆ เรื่อง น่าจะเกิดขึ้นตลอดสายของการร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2489 เป็นต้นมา ซึ่งสมควรที่จะศึกษาเพิ่มเติมเพื่อสร้างความเข้าใจต่อประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยที่ถูกต้อง สิ่งนี้เองเป็นเป้าหมายที่ผู้เขียนวางไว้ว่าจะริเริ่มดำเนินการในอนาคตและหวังว่าบทความนี้จะเป็สิ่งที่กระตุ้นให้ผู้สนใจศึกษาประวัติศาสตร์กฎหมายหันมาพิจารณาบทวนประวัติรัฐธรรมนูญไทยอย่างจริงจังต่อไป

2. ว่าด้วยความแตกต่างระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมและการแทนที่รัฐธรรมนูญ

ในฐานะเอกสารที่มีความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกับการเมือง รวมถึงอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างใกล้ชิด แม้รัฐธรรมนูญจะถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดภายในรัฐ แต่ก็ไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่ารัฐธรรมนูญจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง โดยการเปลี่ยนแปลงนั้นอาจขึ้นอยู่กับช่วงเวลาและอุดมการณ์ในทางการเมืองของคนในรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป³ หรืออาจเป็นเพราะผู้ที่ทรงอำนาจ (ชนชั้นนำ) ภายในรัฐ ตกลงกันและมองเห็นว่ากฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองนั้นสมควรที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงบางประการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน⁴ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนั้นอาจปรากฏขึ้นในรูปแบบของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Constitutional amendment) หรือ การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาแทนที่ (Constitutional replacement) ก็ได้

ความแตกต่างระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเก่าด้วยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นั้นเป็นหนึ่งในปัญหาที่มีการถกเถียงในวงวิชาการมาในระยะเวลาหนึ่งแล้ว โดยเฉพาะเมื่อการลากเส้นแบ่งความแตกต่างนั้นมีความคลุมเครือ และในขณะเดียวกันความคลุมเครือเช่นนี้ก็นำไปสู่ความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการตอบคำถามว่าอะไรคือเส้นแบ่งระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับการตรารัฐธรรมนูญขึ้นใหม่

นักวิชาการทางรัฐธรรมนูญเช่น Yaniv Roznai, Zachary Elkins, Tom Ginsburg, James Melton, George Tsebelis และ Dominic J. Nardi กำหนดความแตกต่างระหว่างการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการแทนที่รัฐธรรมนูญโดยอาศัยข้อจำกัดในเชิงกระบวนการ คือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมักกระทำลงโดยมีข้อจำกัดบางประการในรัฐธรรมนูญเองที่ห้ามไว้และไม่สามารถก้าวล่วงแก้ไขแก่นสารของรัฐธรรมนูญได้ ในขณะที่การแทนที่รัฐธรรมนูญนั้นแทบจะไม่มีข้อจำกัดโดยเฉพาะเมื่อถือว่าเป็นการใช้อำนาจสูงสุดเพื่อกำหนดกฎหมายอันเป็นรากฐานของรัฐที่เรียกว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ⁵ วิธีการคิดและตรวจสอบความแตกต่างเช่นนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นวิธีการตรวจสอบความแตกต่างเชิงกระบวนการ (Formalistic approach) ตัวอย่างที่น่าสนใจในกรณีของการนำเอาวิธีการตรวจสอบความแตกต่างเชิงกระบวนการไปใช้คือกรณีรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ซึ่ง Zachary Elkins, Tom Ginsburg และ James Melton ชี้ให้เห็นว่ามีลักษณะเป็นการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาแทนที่ รัฐธรรมนูญเดิมอันได้แก่บทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ (The Articles of

³ Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitution Amendments*, (United Kingdom: Oxford University Press, 2017). p. 123.

⁴ Tom Ginsburg, *Constitutions as Contract, Constitutions as Charters*, in Denis J. Galligan and Mila Versteeg, *Social and Political Foundations of Constitutions*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2013). pp. 192-200.

⁵ Yaniv Roznai, *Op. cit.*, p. 229., Zachary Elkins, Tom Ginsburg, and James Melton, *The Endurance of National Constitutions*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2009). p. 55., George Tsebelis and Dominic J. Nardi, *A Long Constitution is a (Positively) Bad Constitution: Evidence from OECD Countries*, *British Journal of Political Science*, 46 (2) (2016), p. 464.

Confederation) ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญของอเมริกานั้นร่างรัฐธรรมนูญขึ้นโดยไม่สนใจกระบวนการที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐเลย⁶

ในขณะที่วิธีการลากเส้นแบ่งอีกแบบหนึ่งคือการลากเส้นแบ่งบนวัตถุของการเปลี่ยนแปลงในตัวรัฐธรรมนูญ (Objective approach) ชุดวิธีการคิดในลักษณะนี้พยายามที่จะกำหนดความหมายให้กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการตรารัฐธรรมนูญขึ้นโดยพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในลักษณะใดจะถือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม แบบใดจะถือเป็นการร่างรัฐธรรมนูญใหม่เข้าแทนที่ เช่น หากเป็นการแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเล็กน้อยถือเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่หากเป็นการแก้ไขแก่นสารหรือหัวใจหลักของรัฐธรรมนูญ กรณีเช่นนี้ย่อมถือเป็นการตรารัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ไม่ใช่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ⁷ ตัวอย่างที่น่าสนใจในกรณีนี้คือการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศเกาหลีใต้ซึ่งจัดทำขึ้นในช่วงสาธารณรัฐที่ 6 (ราวปี ค.ศ. 1987) โดยรัฐธรรมนูญนี้หากมองในแง่ของกระบวนการร่างจะพบว่าเป็นการร่างตามขั้นตอนของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่หากพิจารณาผ่านกรอบของการลากเส้นแบ่งบนวัตถุของการเปลี่ยนแปลงจะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการแก้ไขเนื้อหาทั้งฉบับ ดังนั้นในแง่นี้อาจมองได้ว่าเป็นการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาแทนที่ ไม่ใช่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ⁸

อย่างไรก็ตามวิธีการทั้งสองแบบนี้มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหาในการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการตรารัฐธรรมนูญขึ้นแทนที่ ตัวอย่างเช่น หากนำเอาเกณฑ์รูปแบบมาใช้ เราอาจพบว่ามิหลาย ๆ ครั้งที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรูปแบบที่รัฐธรรมนูญกำหนด กลับก้าวล่วงแก้ไขเนื้อหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ตามแบบวิธี ซึ่งอาจถือว่าการตรารัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ในขณะที่หากใช้วัตถุแห่งการแก้ไขเป็นเกณฑ์ แม้กระบวนการใดกระบวนการหนึ่งจะเป็นการแก้ไขหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญ แต่หากผู้ดำเนินการหรือผู้พิจารณาตรวจสอบมองไม่เห็นว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นการแก้ไขในสาระสำคัญแล้ว สิ่งที่ควรถูกเรียกว่าเป็นการตรารัฐธรรมนูญขึ้นใหม่อาจถูกมองเป็นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทั้งนี้ ดังเช่นกรณีของเกาหลีใต้ที่กล่าวถึงไปก่อนหน้านี้หากสำรวจเฉพาะในแง่ของกระบวนการจะพบว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่หากเปรียบเทียบในเชิงวัตถุแห่งการแก้ไขแล้วจะพบว่าเป็นการเขียนรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

ข้อเสนอที่น่าสนใจของ David S. Law และ Ryan Whalen คือการลากเส้นแบ่งโดยอาศัยหลักฐานในเชิงประจักษ์ อันได้แก่การพิจารณาปริมาณของถ้อยคำที่เปลี่ยนแปลงไปรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพ โดยจากการศึกษาของ Law และ Whalen พบว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณของตัวบทและการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับเก่าและรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในขณะที่การตรารัฐธรรมนูญขึ้นใหม่นั้นมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิด

⁶ Zachary Elkins, Tom Ginsburg, and James Melton, *Ibid*, p. 55.

⁷ David S. Law, and Ryan Whalen, *Constitutional Amendment Versus Constitutional Replacement: An Empirical Comparison*, Retrieved September 18, 2021, from <https://ssrn.com/abstract=3542699>

⁸ Zachary Elkins, Tom Ginsburg, and James Melton, *Op. cit.*, p. 55.

ความเปลี่ยนแปลงที่มากกว่า⁹ ทั้งนี้ แม้การนำเอามาตรวัดเชิงประจักษ์เช่นนี้มาใช้เป็นแกนกลางในการพิจารณาอาจมีปัญหาวางประการที่เกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะเมื่อปริมาณเนื้อหาและตัวอักษรที่เปลี่ยนแปลงไปอาจไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพ คือไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในแก่นของรัฐธรรมนูญ และในหลาย ๆ ครั้ง แก่นสารของรัฐธรรมนูญสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้แม้จะไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงปริมาณที่มีความชัดเจน แต่ในแง่หนึ่งหลักเกณฑ์เชิงประจักษ์นี้ก็เสนอวิธีการเบื้องต้นที่น่าเชื่อถือสำหรับการแบ่งแยกระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมและการตรารัฐธรรมนูญขึ้นแทนที่ ซึ่งสามารถนำไปศึกษาต่อยอดได้ต่อไปในอนาคต

3. ว่าด้วยความเข้าใจผิดระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2489 และ 2491

การร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2489 และปี พ.ศ. 2491 ซึ่งต่อเนื่องไปจนถึงปี พ.ศ. 2492 นั้นเกิดขึ้นบนฐานของเหตุการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน แต่หากพิจารณาในแง่ของความเหมือนนั้น การร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองครั้งสมควรที่จะถูกจัดว่าเป็นการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้แทนรัฐธรรมนูญเก่า (Replacement) และไม่สมควรที่จะถูกพิจารณาว่าเป็นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เมื่อนำเอาข้อเสนอดังกล่าวมาพิจารณาร่วมกับการแบ่งแยกระหว่างการแก้ไขและการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใช้แทนที่ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น มาทาบวัดกับกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงปี จะทำให้เราเห็นภาพที่ชัดเจนมากขึ้น ทั้งนี้ แม้ผู้เขียนจะเชื่อว่าผู้อ่านหลายท่านย่อมมีคำตอบที่ชัดเจนในใจอยู่แล้วว่าควรจะนิยามผลลัพธ์ที่เกิดจากการร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองครั้งในรูปแบบใด แต่ผู้เขียนเองเห็นว่าควรจะนำเสนอภาพความแตกต่างนี้ให้ชัดเจน เพื่อที่เราจะได้เห็นความเข้าใจที่ผิดพลาดขององค์กรร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างแจ่มชัดต่อไป

การริเริ่มกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใช้แทนที่อันนำไปสู่การถือกำเนิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489 นั้น เกิดขึ้นบนพื้นฐานของคำปรารภระหว่างนายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ทั้งนี้ คำปรารภดังกล่าวมีความว่า

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้พระมหากษัตริย์ได้พระราชทานแก่ชนชาวไทยมาแล้วเป็นปีที่ 14 ถึงแม้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักนี้จะได้ยังความเจริญให้เกิดแก่ประเทศชาตินับเป็นอเนกประการ...แต่เหตุการณ์บ้านเมืองก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ถึงเวลาแล้วที่ควรจะได้เลิกบทเฉพาะกาลอันมีอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้น และปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”¹⁰

การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489 นั้น แทบที่จะเดินไปตามทางที่กำหนดไว้ในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2475 ทุกประการ สมกับที่นายปรีดี พนมยงค์ได้กล่าวไว้ในคำปรารภ อย่างไรก็ตามเมื่อนำเอาเกณฑ์การแบ่งแยก โดยเฉพาะเกณฑ์การ

⁹ David S. Law, and Ryan Whalen, Ibid.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2489, คำปรารภ

อาศัยหลักฐานเชิงประจักษ์ในแง่จำนวนของการเปลี่ยนแปลงมาเทียบเพื่อสำรวจความแตกต่างระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นั้น จะพบว่าไม่สามารถปฏิเสธได้เลยว่ากระบวนการที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2489 นั้นเป็นการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาแทนที่ กล่าวคือ ในเชิงจำนวนของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2489 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณค่อนข้างมาก จำนวนมาตราจากเดิมที่มี 68 มาตรา ในปี พ.ศ.2475 ถูกขยายให้เป็น 96 มาตรา และนี่ยังไม่รวมถึงความเปลี่ยนแปลงในแก่นสารของรัฐธรรมนูญ อาทิ การยกเลิกบทมาตราที่ห้ามไม่ให้เชื้อพระวงศ์ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง¹¹ การนำเอา ระบบสองสภามาใช้เป็นครั้งแรก¹² การสร้างระบบตุลาการรัฐธรรมนูญ¹³ และการห้ามไม่ให้ข้าราชการเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมในทางนิติบัญญัติและบริหารตามรัฐธรรมนูญ¹⁴

ในเมื่อจำนวนบทบัญญัติที่ถูกเพิ่มขึ้นมีจำนวนมาก คือราว 28 มาตรา และในเนื้อหาในส่วนที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการมีความเปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก จึงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าการร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นนี้มีลักษณะของการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาใช้แทนที่มากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับเดิม

ทั้งนี้หากตรวจสอบโดยอาศัยแนวทางการตรวจสอบความแตกต่างเชิงกระบวนการ การยอมรับว่า รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2489 นั้นมีลักษณะเป็นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมสามารถเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อตรวจสอบผ่านมุมมองของหลักฐานเชิงประจักษ์แล้ว จะพบว่าผลลัพธ์ที่ได้กลับต่างกันอย่างสิ้นเชิง เมื่อพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2489 นั้นถูกนำไปใช้แทนที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2475 แล้ว ความชอบธรรมของการใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาที่ย่อมถูกตั้งคำถาม เนื่องจากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2489 นั้นอาจสามารถถูกตีความได้ว่าไม่ได้ถูกร่างขึ้นมาโดยกระบวนการที่ต้องตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2475 เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2475 ได้กำหนดแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนภายในหมวดที่ 6 แต่ไม่ได้มีการระบุอนุญาตให้นำความในหมวดดังกล่าวมาจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิม¹⁵ ข้อพิจารณาในลักษณะนี้เองย่อมนำไปสู่การตั้งคำถามถึงความชอบธรรมของรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2489 ได้ ซึ่งได้เกิดขึ้นแล้วแม้ในระหว่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น

ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2489 นั้น สมาชิกท่านหนึ่งได้ทักท้วงไปในทำนองที่ว่า “กฎหมายตามบททั่วไปต้องมีตัวบทกำหนดว่าใช้เมื่อไหร่และเลิกกฎหมายเก่า คือยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่าและให้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่รัฐธรรมนูญฉบับที่อยู่ในมือของเรานี้ ต้นร่างหาได้ปรากฏใน

¹¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 22/2489, สืบค้นวันที่ 18 กันยายน, 2564, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73242>

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2489, มาตรา 17

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2489, มาตรา 88 และ 89

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2489, มาตรา 24, 29 และ 90

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475, มาตรา 63

มาตราใดว่าให้ใช้เมื่อใดและยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2475 หรือที่ได้แก้ไขมา”¹⁶ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจของสมาชิกผู้นั้นว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จะถูกใช้เพื่อแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเก่า แต่การหักท้วงนั้นก็ไม่ได้มีผลแต่ประการใด และเมื่อพิจารณารายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรในเวลานั้น จะพบว่าทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการการประมุขของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นให้ยกร่างรัฐธรรมนูญนั้นต่างเข้าใจว่าการกระทำของตนเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ทั้งสิ้น¹⁷

ความแตกต่างดังกล่าวย่อมชัดเจนมากขึ้นเมื่อนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กล่าวคือ ในแง่กระบวนการเป็นที่ชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2492 นั้น ถูกตราขึ้นโดยอาศัยความตามมาตรา 95 ทวิ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2491 ซึ่งกำหนดให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น และไม่ได้ตราขึ้นโดยอาศัยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมที่ระบุไว้ในมาตรา 93 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เฉพาะข้อเท็จจริงข้อนี้ก็เพียงพอแล้วสำหรับการพิสูจน์ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2492 นั้นถูกตราขึ้นแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ถูกยกเลิกไป

นอกจากนี้ หากมองในแง่ของการหาจุดเชื่อมโยงย้อนกลับไปที่รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2489 จะเห็นได้ว่าการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาตามความในมาตรา 95 ทวิ นั้น มีลักษณะเป็นการตัดขาดจากรัฐธรรมนูญฉบับเก่าในทุกประการ กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2491 ล่วงเลยมาจนถึงปี พ.ศ. 2492 ทั้งการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความชอบธรรมอันเกิดจากรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่ลงนามประกาศใช้โดยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และเกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่าแล้ว ดังนั้น เมื่อกระบวนการดังกล่าวขาดฐานจากรัฐธรรมนูญก่อนหน้ารองรับแล้ว การใช้อำนาจในการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและกระบวนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องย่อมแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจสูงสุดในการสถาปนารัฐธรรมนูญ¹⁸ อันจะนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาแทนที่ทำให้เป็นไปไม่ได้ที่จะมองว่ากระบวนการที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2491-2492 นั้นเป็นการเพียงการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า

นอกจากนี้ หากพิจารณาหลักฐานเชิงประจักษ์ อันได้แก่จำนวนบทมาตราที่เปลี่ยนแปลงไปและการแก้ไขเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เป็นแก่นสารสำคัญของรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมพบว่ามีความสอดคล้องกับการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแทนที่มากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในแง่ของจำนวนมาตรานั้น

¹⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 29/2489, เรื่องเดิม, น. 1846.

¹⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 21/2489, น. 1101-1102, สืบค้นวันที่ 18 กันยายน, 2564, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73241>, และ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 29/2489, น.1847-1849, สืบค้นวันที่ 18 กันยายน, 2564, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73250>

¹⁸ ผู้ที่สนใจสามารถศึกษาเกี่ยวกับคุณลักษณะเพิ่มเติมของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้จาก Asha Kaushal, "Constituent Power: Political Unity and Constitutional Plurality," National Journal of Constitutional Law 37, 2 (2017).

รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2492 ประกอบด้วยบทมาตรاتทั้งสิ้น 188 มาตรา มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2489 ถึง 92 มาตรา

ในขณะที่ในปริมาณการเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพของเนื้อหาที่เพิ่มมากขึ้นด้วย กล่าวคือบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพถูกบัญญัติใหม่ให้มีความละเอียดมากยิ่งขึ้น¹⁹ รวมทั้งมีการนำเอาบทบัญญัติและแนวคิดที่ด้วยแนวโน้มนโยบายแห่งรัฐมาใช้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า²⁰

นอกจากนี้ เนื้อหาในส่วนที่ว่าด้วยอำนาจนิติบัญญัติยังเปลี่ยนไปค่อนข้างมาก โดยเฉพาะที่มาของวุฒิสภาซึ่งเดิม รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2489 นั้นกำหนดให้วุฒิสภา (พฤฒสภา) ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม²¹ และต้องไม่เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำ²² อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2492 นั้นจะถูกเลือกโดยตรงจากพระมหากษัตริย์²³ ทั้งนี้ ยังไม่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในเชิงรายละเอียดอื่น ๆ เช่น การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการประจำให้ชัดเจนยิ่งขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 45 การนำเอาอำนาจในการลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในวาระที่มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเป็นครั้งแรกออกไปตามความในมาตรา 146 และมอบให้ไว้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงผู้เดียว การให้อำนาจพระมหากษัตริย์ขอเสียงประชามติในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา 174 และการให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการจัดการกิจการส่วนพระองค์ได้อย่างกว้างขวางมากขึ้นตามความในหมวด 2 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในรายงานฉบับที่ 75/2491 แล้วจะพบว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นบนฐานความนึกคิดว่าตนกำลังแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และมีได้เป็นการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ กล่าวคือ เมื่อครั้งที่นายจงใจภักดี ได้ถามขึ้นมาในสภาว่า จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องมีการระบุนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญรวมทั้งประธานสภาได้ตอบไปในทำนองเดียวกันว่า นับตั้งแต่มีการพระราชทานรัฐธรรมนูญในครั้งแรกนั้น รัฐธรรมนูญได้สืบต่อมาเป็นสายและมีเพียงการแก้ไขให้เหมาะสมตามวาระสมัย การใส่ปีเข้าไปต่อท้ายรัฐธรรมนูญจึงไม่เหมาะสมเพราะจะทำให้ถือว่าเป็นของใหม่²⁴ และด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ไม่มีการระบุนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปท้ายชื่อรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากที่รัฐสภาได้มีการพิจารณาแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2492

กล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าแม้การร่างรัฐธรรมนูญสองครั้งในระหว่างปี พ.ศ. 2489-2491 นั้นจะนำไปสู่การนำเอารัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้แทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเก่า ไม่ใช่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่ประการใด แต่ชุดความคิดของผู้ร่างและผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นปรากฏไปในทิศทาง

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2492, มาตรา 26-45

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2492, มาตรา 54-72

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2489, มาตรา 24

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2489, มาตรา 24

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2492, มาตรา 82

²⁴ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 75/2491, น.3253-3254, สืบค้นวันที่ 18 กันยายน, 2564, จาก https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/lirt/63665/75_24911218_wb.pdf?sequence=1

เดียวกัน นั่นคือเชื่อมั่นว่าตนกำลังดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากกว่าที่จะเป็นการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใช้ใหม่ ทั้งนี้ ดังที่ปรากฏชัดเจนในคราวประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2491 ที่เชื่อมั่นในหลักความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญ (Constitutional continuity) นั่นเอง

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอแนะนำเสนอตารางสรุปการเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงระหว่างรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ไว้ ณ ที่นี้ เพื่อประกอบการวิเคราะห์ของผู้เขียนข้างต้น และเพื่อแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับนั้น เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพเป็นอย่างมาก จนสมควรถูกเรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกจัดทำขึ้นเพื่อใช้แทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิม ไม่ใช่เป็นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยมีรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2475 เป็นรากฐาน ซึ่งเป็นความเข้าใจผิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญดังที่ได้นำเสนอไว้แล้วในตอนต้น ดังนั้น ในแง่หนึ่งชุดความคิดว่าด้วยการสืบสายต่อกันมาของรัฐธรรมนูญจึงอาจจะไม่สามารถนำมาใช้อธิบายพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ดังที่ปรากฏนี้ได้อย่างเหมาะสมนัก โดยตารางนี้เป็นตารางสรุปบทมาตราและเนื้อหาที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญตามทัศนะของผู้เขียนเท่านั้น

ทั้งนี้ ผู้เขียนตระหนักอย่างชัดเจนว่า คู่เทียบตามตาราง โดยเฉพาะระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2489 และปี 2492 นั้น อาจไม่ใช่คู่เทียบที่เหมาะสมนัก เนื่องจากมีหลักฐานที่ปฏิเสธไม่ได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2492 นั้น ถูกร่างขึ้นแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2489 แตกต่างจากการเทียบเคียงระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2475 กับปี 2489 ซึ่งไม่ได้ถูกแบ่งแยกออกจากกันอย่างชัดเจนนักและการร่างเองก็ยังมีแนวโน้มที่จะเป็นไปตามกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2475

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีหลักฐานเชิงประจักษ์เช่นนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2492 เองยังเข้าใจว่าตนทำหน้าที่เพียงแค่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2475 เท่านั้น ดังนั้นในแง่หนึ่งตารางดังต่อไปนี้ย่อมสามารถใช้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นว่าแม้หลักฐานจะปรากฏชัดเจนเช่นนี้ ความเข้าใจผิดของผู้ร่างก็ยังคงมีอยู่

ตารางแสดงความเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

| รัฐธรรมนูญ | 2475 | 2489 | 2492 |
|-----------------------------|--|--|--|
| ความเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญ | | | |
| จำนวนมาตรา | 68 มาตรา | 96 มาตรา | 188 มาตรา |
| บทบัญญัติว่าด้วยพระราชอำนาจ | พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองและไม่มีพระราชอำนาจในการจัดการ | พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่เหนือการเมืองและไม่มีพระราชอำนาจในการ | พระมหากษัตริย์เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองโดยตรง (ดูความในส่วนที่เกี่ยวข้อง |

| รัฐธรรมนูญ ความเปลี่ยนแปลง ในรัฐธรรมนูญ | 2475 | 2489 | 2492 |
|---|---|--|---|
| | กิจการส่วนพระองค์ (มาตรา 3 - มาตรา 11) | จัดการกิจการส่วนพระองค์ และยกเลิกบทบัญญัติที่ห้ามมิให้เชื้อพระวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง (มาตรา 3 - มาตรา 11) | กับอำนาจนิติบัญญัติ) และยังทรงสงวนไว้ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้งคณะองคมนตรี และทรงมีพระราชอำนาจในการจัดการกิจการส่วนพระองค์ (มาตรา 5 - มาตรา 25) |
| บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย | ประกอบด้วยสามมาตรา มาตรา 12 บัญญัติถึงความเสมอภาคของชนชาวไทย มาตรา 13 บัญญัติถึงเสรีภาพในศาสนา และ มาตรา 14 บัญญัติถึงเสรีภาพประการอื่นโดยไม่มีระบุรายละเอียด | ประกอบด้วยสี่มาตรา มาตรา 12 บัญญัติถึงความเสมอภาคของชนชาวไทย มาตรา 13 บัญญัติถึงเสรีภาพในการนับถือศาสนา มาตรา 14 บัญญัติถึงเสรีภาพประการอื่นโดยไม่มีระบุรายละเอียด ทั้งนี้ มีการเพิ่มเสรีภาพในการพิมพ์ และการตั้งคณะพรรคการเมืองเข้ามา รวมทั้งมีการกำหนดข้อจำกัดสิทธิโดยให้เป็นไปตามกฎหมายไว้เป็นครั้งแรก และ มาตรา 15 กำหนดให้บุคคลสามารถเสนอเรื่องร้องทุกข์ได้ภายในวิธีการที่กฎหมายกำหนด | ประกอบด้วยความทั้งสิ้น 19 มาตรา กินความตั้งแต่ มาตรา 26 ถึงมาตรา 45 โดยให้การรับรองและคุ้มครองทั้งความเสมอภาคสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา สิทธิที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา เนื้อตัวร่างกาย และสิทธิอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก พร้อมทั้งระบุรายละเอียดในสิทธิต่าง ๆ ไว้ด้วย |
| บทบัญญัติว่าด้วยอำนาจนิติบัญญัติ | 1) กำหนดให้มีสภาเดียวและมีสมาชิกสองประเภทเฉพาะภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ได้แก่ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง (มาตรา 65) | 1) กำหนดให้มีสองสภา โดยมีสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม อย่างไรก็ตาม ในวาระแรกให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ | 1) กำหนดให้มีสองสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ (มาตรา 73, 82 และ 86) |

| รัฐธรรมนูญ ความเปลี่ยนแปลง ในรัฐธรรมนูญ | 2475 | 2489 | 2492 |
|---|--|---|--|
| | <p>2) สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการไว้วางใจรัฐบาลทั้งในวาระของการแถลงนโยบายและในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ (มาตรา 50)</p> <p>3) พระมหากษัตริย์สามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ได้เป็นเวลา 1 เดือนและสภาผู้แทนราษฎรสามารถยืนยันความเห็นเดิมได้โดยใช้เสียงข้างมากปรกติ (มาตรา 39)</p> | <p>ฉบับก่อนหน้ารวมตัวกันเป็นองค์กรเลือกตั้งวุฒิสภาเพื่อเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรก (มาตรา 17, 24, 29 และ 90)</p> <p>2) มีการกำหนดให้วุฒิสภาร่วมลงมติไว้วางใจรัฐบาลในระหว่างการแถลงนโยบายได้ แต่ไม่มีสิทธิของเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ (มาตรา 69 และ 34)</p> <p>3) เป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดให้ข้าราชการประจำไม่สามารถสมัครเป็นผู้เข้าดำรงตำแหน่งในรัฐสภาได้ (มาตรา 24 และ 29)</p> <p>4) พระมหากษัตริย์สามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ได้เป็นเวลา 1 เดือนและรัฐสภาสามารถยืนยันความเห็นเดิมได้โดยใช้เสียงข้างมากปรกติ (มาตรา 20 และ 21)</p> | <p>2) ลดอำนาจวุฒิสภาลงโดยวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจในทุกกรณีทำได้เพียงสอบถามเพิ่มเติมและนำเสนอความเห็นให้สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น (มาตรา 131 และ 145)</p> <p>3) มีการกำหนดให้ข้าราชการประจำไม่สามารถสมัครเป็นผู้เข้าดำรงตำแหน่งในรัฐสภาได้และมีการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาต้องไม่ดำรงตำแหน่งอื่นอันอาจก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในระหว่างการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 79 และ 80)</p> <p>4) พระมหากษัตริย์สามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ได้เป็นเวลา 90 วันและรัฐสภาสามารถยืนยันความเห็นเดิมได้โดยใช้เสียงสองในสามของสมาชิกที่มีอยู่ของทั้งสองสภา (มาตรา 77)</p> |
| บทบัญญัติว่าด้วยอำนาจบริหาร | <p>กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกสิบสี่นายต้องเลือกจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 47)</p> | <p>ไม่มีการกำหนดให้รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร และข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีไม่ได้ (มาตรา 66)</p> | <p>ไม่มีการกำหนดให้รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร และข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีไม่ได้ (มาตรา 142) นอกจากนี้รัฐมนตรีจะต้อง</p> |

| รัฐธรรมนูญ ความเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญ | 2475 | 2489 | 2492 |
|---|------|---|---|
| | | | ไม่ดำรงตำแหน่งอื่นอันอาจก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (มาตรา 143) |
| บทบัญญัติอื่น | - | เป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่วินิจฉัยกรณีตีความหมายที่ศาลต้องบังคับใช้แก่คดีขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ (มาตรา 88) | 1) เป็นครั้งแรกที่มีการถวายพระราชอำนาจให้กับพระมหากษัตริย์ในการริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศประชาชนหรือต่อประโยชน์สาธารณะ (มาตรา 174) 2) เป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติความในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ (หมวด 5 มาตรา 54-72) |

4. บทสรุป

คำอธิบายที่ปรากฏในหนังสือของศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ในเรื่องสายธารความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญนั้นดูจะไม่ใช่ของใหม่ โดยเฉพาะในแง่ของประวัติศาสตร์ที่หลักความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญนั้นมีการกล่าวถึงเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2489 ในคราวที่นายปรีดี พนมยงค์ นายควง อภัยวงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง ตลอดจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นในคราวนั้น ต่างเชื่อว่าตนกำลังทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และความเชื่อดังกล่าวถูกส่งต่อมาในปี พ.ศ. 2491 เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญกำลังพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2492 ในฐานะของ “แบบที่เคยทำมา” ตามคำกล่าวอ้างของเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น²⁵

อย่างไรก็ตาม หากนำเอาแนวคิดที่ว่าด้วยความแตกต่างระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมและการแทนที่รัฐธรรมนูญมาปรับใช้กับรัฐธรรมนูญอันเป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการร่างในทั้งสองช่วงเวลาแล้ว จะพบว่าในความเป็นจริง รัฐธรรมนูญอันเป็นผลลัพธ์นั้นมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมากกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ทั้ง

²⁵ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 75/2491, น.3253, สืบค้นวันที่ 18 กันยายน, 2564, จาก https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/lirt/63665/75_24911218_wb.pdf?sequence=1

ในด้านจำนวนเนื้อหาที่มีการเพิ่มขึ้น และบทมาตรหลักของรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดเลยที่มีฐานความชอบธรรมของการตรารัฐธรรมนูญขึ้นมาใช้บังคับใหม่แทนที่ตามที่เป็นอยู่ ไว้ในบทรัฐธรรมนูญก่อนหน้า โดยเฉพาะสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2492 มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แน่นหนาจนยากจะโต้แย้งแม้แต่คำกล่าวของบรรดาผู้ร่างเองที่มองว่าตนกำลังทำหน้าที่แก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นก็ขาดความน่าเชื่อถือไปโดยปริยายดังตารางที่แสดงไว้ให้เห็นแล้วในตอนท้ายของหัวข้อก่อนหน้า

ดังนั้น หากมองผ่านกรอบคิดของการแบ่งแยกระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมและการตรารัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่แล้ว จะพบว่าชุดคำอธิบายว่าด้วยความต่อเนื่องกันไปของรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้นั้นไม่สามารถนำมาอธิบายสิ่งที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติได้ โดยเฉพาะเมื่อชุดคำอธิบายเช่นว่านั้น หากอ้างอิงตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ วางอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่าประเทศไทยไม่เคยมีการตรารัฐธรรมนูญใหม่ มีเพียงแต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยมีรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2475 เป็นแกนกลางเท่านั้น อย่างไรก็ตามข้อสรุปนี้วางอยู่บนฐานของการค้นคว้าเอกสารทางประวัติศาสตร์เพียงสองยุคสมัย หากจะให้ข้อสรุปดังกล่าวมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ควรจะมีการสืบค้นหลักฐานเพิ่มเติมต่อไปในอนาคต

ทั้งนี้ เมื่อผู้เขียนนำเอาอุปกรณที่เรียกว่าการแบ่งแยกระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมและการตรารัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่มาเป็นเครื่องมือในการมองประวัติศาสตร์ เพื่อตั้งคำถามกับชุดความคิดที่ว่าด้วยสายธารแห่งความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญและตรวจสอบจนพบและสามารถยืนยันถึงความเข้าใจผิดอันเกิดขึ้นระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับตามที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ผู้เขียนย่อมมีความยินดีเป็นอย่างยิ่งหากจะมีท่านผู้ใดประสงค์ที่จะเสนอมุมมองโต้แย้งหรือชี้ให้เห็นข้อบกพร่องในการตีความของผู้เขียน รวมไปถึงการศึกษาประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยเพิ่มเติม ประการหนึ่งเพราะผู้เขียนเชื่อว่าการตีความและการตรวจสอบการตีความของผู้เขียนนั้นย่อมทำให้งานศึกษานี้สมบูรณ์ขึ้น และในอีกประการหนึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากแม้การสำรวจประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยอย่างคร่าว ๆ ของผู้เขียนยังสามารถค้นพบข้อบกพร่องบางประการที่ส่งผลถึงคำอธิบายที่ยังปรากฏอยู่ในห้วงเวลาปัจจุบัน ผู้เขียนย่อมอยากที่จะกระตุ้นให้ผู้สนใจร่วมกันค้นลงไป ในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยให้ลึกกว่านี้ เพื่อค้นหาความบกพร่องและความผิดพลาดที่อาจดำรงอยู่ และนำข้อค้นพบนั้นมาพัฒนาคำอธิบายว่าด้วยรัฐธรรมนูญไทยต่อไป

บรรณานุกรม

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2563). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. แก้ไขเพิ่มเติม 2563 โดยมานิตย์ จุมปา. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2489). *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 21/2489*. สืบค้นวันที่ 18 กันยายน 2564, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73241>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2489). *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 22/2489*. สืบค้นวันที่ 18 กันยายน 2564, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73242>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2489). *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 29/2489*. สืบค้นวันที่ 18 กันยายน 2564, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73250>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2489). *รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 75/2491*. สืบค้นวันที่ 18 กันยายน 2564, จาก https://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/lirt/63665/75_24911218_wb.pdf?sequence=1
- David S. Law and Ryan Whalen. (2020) *Constitutional Amendment Versus Constitutional Replacement: An Empirical Comparison*. Retrieved September 18, 2021, from <https://ssrn.com/abstract=3542699>
- George Tsebelis and Dominic J. Nardi. (2016) A Long Constitution is a (Positively) Bad Constitution: Evidence from OECD Countries. *British Journal of Political Science*, 46 (2), 457-478.
- Tom Ginsburg. (2013). *Constitutions as Contract, Constitutions as Charters*, in Denis J. Galligan and Mila Versteeg. *Social and Political Foundations of Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yaniv Roznai. (2017). *Unconstitutional Constitution Amendments*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Zachary Elkins, Tom Ginsburg, and James Melton. (2009). *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press.