

การใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ : ข้อสังเกตว่าด้วย
การจัดสร้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
ภายใต้มุมมองของแนวคิดรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำ

Using the Constitutional Amendment Process to Replace a Constitution:
A Remark on the Establishment of the Constitution of
the Kingdom of Thailand AD 1946 under
the Elite-Constructed Constitution Approach's Perspective¹

ณัฐดนัย นาจันทร์²

Natdanai Nachan

(Received: November 8, 2022, Revised: December 13, 2022, Accepted: December 16, 2022)

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นั้นถือเป็นหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่มีเอกลักษณ์มากที่สุดฉบับหนึ่งในบรรดารัฐธรรมนูญทั้งหลายที่ถูกสร้างขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา กล่าวคือรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกจัดสร้างขึ้นผ่านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่โดยเนื้อแท้แล้วกลับไม่ใช่รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แต่เป็นการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาเพื่อแทนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่ออำพรางการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่ โดยชนชั้นนำทางการเมืองซึ่งอยู่ในอำนาจได้เลือกใช้กระบวนการนี้มาเป็นเครื่องมือในการจัดสรรอำนาจทางการเมืองเสียใหม่เนื่องจากมีความสามารถในการควบคุมองค์กรที่ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้คือข้อค้นพบจากการศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ผ่านวิธีการในการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่ และแนวคิดที่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำ ซึ่งถูกนำเสนอไว้ในบทความนี้

คำสำคัญ : การสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, แนวคิดที่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในระดับชั้นปริญญาเอก ณ คณะนิติศาสตร์ Victoria University of Wellington

² อาจารย์ประจำสาขาวิชากฎหมายมหาชน สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และนักศึกษาระดับชั้นปริญญาเอก คณะนิติศาสตร์ Victoria University of Wellington, natdanai.nac@mfu.ac.th

Lecturer in Public Law, School of Law, Mae Fah Luang University and PhD candidate, Faculty of Law, Victoria University of Wellington, natdanai.nac@mfu.ac.th

Abstract

The Constitution of the Kingdom of Thailand, enacted in 1946, is distinguished from all other constitutions enacted since 1932 by a particular trait. The constitution was created through a process of amendments. However, the resultant constitution was not one that had been amended. The constitution was written to replace the Constitution of the Kingdom of Thailand AD 1932. In other words, it was constructed using the amendment process to camouflage the replacement. Because incumbent political elites had complete control over a constitution-making body, they decided to use this process to redistribute their political power. These are the results of a study of the Constitution of the Kingdom of Thailand in AD 1946's historical development using approaches to differentiate between constitutional amendment and constitutional replacement, as well as the elite-constructed constitution approach, which is illustrated in this article.

Keywords: Constitutional Replacement, Constitution of the Kingdom of Thailand in AD 1946, the Elite-Constructed Constitution Approach.

1. ความนำ

ปลายปี พ.ศ. 2564 ผู้เขียนได้นำเสนอบทความเรื่อง “ความเข้าใจผิดระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ในปี พ.ศ. 2489 และ 2491”³ บทความนี้ได้ถูกเขียนขึ้นเพื่ออธิบายถึงความเข้าใจผิดของบรรดาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ณ ห้วงเวลานั้น ซึ่งได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเก่า แต่กลับพบคำอธิบายในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญของบรรดาผู้ร่างว่าการร่างรัฐธรรมนูญในห้วงปีดังกล่าวเป็นการดำเนินการไปเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หากได้เป็นการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเก่าไม่ ซึ่งถือเป็นความเข้าใจผิดของผู้ที่มีส่วนในการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาโดยตรง

นอกจากประเด็นความเข้าใจผิดดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่ามีประเด็นอีกประเด็นหนึ่งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ที่ควรกล่าวถึงเป็นอย่างยิ่ง นั่นคือเหตุผลใดที่ทำให้บรรดาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในบทความชิ้นนี้จะเรียกว่า “ชนชั้นนำทางการเมือง” เลือกที่จะใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาเป็นเครื่องมือในการแทนที่ปลัมรัฐธรรมนูญด้วยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่⁴

³ ณัฐดนัย นาจันทร์, ความเข้าใจผิดระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ในปี พ.ศ. 2489 และ 2491, *วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์*, 4 (1) (2564).

⁴ กระบวนการสร้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นั้น ถือเป็นครั้งแรกและครั้งเดียวตลอดพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยที่มีการใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาเป็นเครื่องมือในการจัดสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาใช้แทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิม

เพื่อตอบคำถามที่กล่าวมาข้างต้น บทความนี้จะนำเสนอมุมมองของผู้เขียนที่มีต่อกระบวนการจัดสร้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โดยอาศัยการอธิบายภายใต้แนวคิดที่ว่าด้วยการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (constitutional amendment) กับการจัดสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาแทนที่รัฐธรรมนูญเก่า (constitutional replacement) และการอธิบายการจัดสร้างรัฐธรรมนูญผ่านกรอบแนวคิดที่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำ (the elite-constructed constitution approach)

เป้าหมายสำคัญของบทความนี้ คือการชี้ชวนให้ผู้อ่านได้มองประวัติศาสตร์และพัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยผ่านมุมมองใหม่ มุมมองซึ่งมีความแตกต่างจากชุดคำอธิบายเกี่ยวกับประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยที่มีให้เห็นอยู่ทั่วไป ในส่วนของคำอธิบายว่าด้วยความแตกต่างของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่ รวมถึงการอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดที่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำนั้นเป็นการนำเสนอถึงเครื่องมือทั้งหลายที่เราสามารถนำมาใช้เพื่ออธิบายประวัติศาสตร์ผ่านมุมมองใหม่เท่านั้น

2. แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

ดังที่ได้กล่าวไปในตอนต้นว่าแนวคิดที่จะถูกใช้เพื่ออธิบายถึงการนำเอากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาใช้เพื่อจัดสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ในปี พ.ศ. 2489 นั้นประกอบ แนวคิดที่ว่าด้วยการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการจัดสร้างรัฐธรรมนูญขึ้นแทนที่ และแนวคิดที่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำ ดังนั้น ความในส่วนที่สองของบทความนี้จะถูกใช้เพื่ออธิบายถึงแนวคิดดังกล่าว

2.1 แนวคิดที่ว่าด้วยการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการจัดสร้างรัฐธรรมนูญขึ้นแทนที่

ในบรรดาเอกสารทั้งหลายที่กล่าวถึงการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (constitutional amendment) และการจัดสร้างรัฐธรรมนูญขึ้นแทนที่ (constitutional replacement) นั้น ผู้เขียนเห็นว่าการเขียนของ Law และ Whalen ได้อธิบายถึงการจำแนกวิธีการที่ใช้ในการแบ่งแยกไว้ได้อย่างละเอียดที่สุด ดังนั้น การอธิบายต่อจากนี้ไปจะกระทำลงโดยใช้งานเขียนของ Law และ Whalen เป็นจุดศูนย์กลาง โดยจะมีการกล่าวถึงงานเขียนอื่นที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องกันไปตามแต่โอกาส⁵

⁵ นอกจากแนวคิดของ Law และ Whalen ที่ถูกใช้เป็นหนึ่งแกนหลักของบทความนี้ ผู้เขียนอยากจะขอเสนอเพิ่มเติมว่า ผู้เขียนไม่ได้อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่เพียงบางส่วนกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งอาจจะสอดคล้องกับพัฒนาการของรัฐธรรมนูญ 2489 ไว้ในบทความนี้ เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับนั้นเป็นการกระทำที่ไม่สามารถทำได้ เพราะมีลักษณะขัดแย้งต่อที่มาและคุณลักษณะของอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อันเป็นอำนาจที่มีข้อจำกัด กล่าวคือ จะไม่สามารถถูกใช้เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความอันเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญได้ โปรดดู Yaniv Roznai, Op. cit., p. 150. และ Claude Klein and Andras Sajó, Constitution-Making: Process and Substance, in Michel Rosenfeld and András Sajó (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2012). pp. 426-434 โดยการใช้อำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้จะถือเป็นการใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญมอบให้ (constituted power) ก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (constituent power) ซึ่งไม่สามารถกระทำได้ โปรดดู Joel Colón-Ríos, Op. cit., pp. 203-207.

Law และ Whalen ได้จำแนกประเภทของหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนกความแตกต่างระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการจัดสร้างรัฐธรรมนูญขึ้นแทนที่ออกเป็นสามกลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ กลุ่มแรก เกณฑ์การพิจารณาวัตถุประสงค์แห่งการเปลี่ยนแปลง (the objective approach) ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่มุ่งแบ่งแยกความแตกต่างโดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์แห่งการเปลี่ยนแปลงซึ่งผู้ปรับใช้เกณฑ์ดังกล่าวเชื่อว่าสามารถใช้เป็นเส้นแบ่งความแตกต่างระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมและการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่ได้ วัตถุประสงค์แห่งการเปลี่ยนแปลงที่มักถูกหยิบยกมาใช้ในการพิจารณาได้แก่ จำนวนของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือความอันถือได้ว่าเป็นแก่นสำคัญ (substantive) ของรัฐธรรมนูญ⁶ ตัวอย่างของงานเขียนที่ใช้เกณฑ์วัตถุประสงค์แห่งการเปลี่ยนแปลงเป็นแกนหลักในการพิจารณา โดยเฉพาะเพื่อแบ่งแยกว่าการกระทำโดยองค์กรผู้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ปรากฏอยู่ในงานเขียนของ Roznai ในส่วนที่เกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลสูงแห่งอินเดียว่าด้วยแนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน (basic structure doctrine) และของศาลรัฐธรรมนูญแห่งโคลอมเบียในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดว่าการแทนที่รัฐธรรมนูญ (constitutional replacement)⁷ คำกล่าวอ้างในลักษณะนี้ปรากฏอยู่ในงานเขียนของนักคิดท่านอื่น เช่น Landua และ Lerner, Colón-Ríos และ Negretto ด้วย⁸

อย่างไรก็ตาม เกณฑ์การพิจารณาวัตถุประสงค์แห่งการเปลี่ยนแปลงนั้นมีจุดอ่อนสำคัญอยู่ที่การกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการเปลี่ยนแปลงนั่นเอง กล่าวคือ การกำหนดวัตถุประสงค์แห่งการเปลี่ยนแปลงที่ใช้ในการจำแนกความแตกต่างนั้นขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้ที่กำหนด ส่งผลให้เกณฑ์ที่ใช้มีความไม่แน่นอน นอกจากนี้วัตถุประสงค์แห่งการเปลี่ยนแปลงที่ถูกกำหนดลงในหลายกรณีอาจไม่สามารถนำมาใช้แบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการสร้างรัฐธรรมนูญขึ้นแทนที่ได้อย่างแท้จริง เช่น ถ้ากำหนดให้จำนวนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยก โดยกำหนดให้หากเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และฉบับเก่าแล้วพบว่าในฉบับใหม่มีจำนวนบทบัญญัติที่มากกว่าอย่างมีนัยสำคัญ ให้ถือว่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตั้งอยู่บนฐานของการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่รัฐธรรมนูญเดิม เกณฑ์การวัดเช่นนี้จะใช้ไม่ได้กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีจำนวนบทบัญญัติที่ถูกแก้ไขน้อยแต่กลับส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ⁹

และ Carl Schmitt, *Constitutional Theory*, (London: Duke University Press, 2008). pp. 62-70. ทั้งนี้ ผู้เขียนขอละไม่อธิบายถึงประเด็นนี้เพิ่มเติมในบทความนี้เนื่องจากปริมาณของข้อถกเถียงที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก และเนื่องจากข้อจำกัดเกี่ยวกับขนาดของบทความ

⁶ David S. Law and Ryan Whalen, *Constitutional Amendment versus Constitutional Replacement: An Empirical Comparison*, in Xenophon Contiades and Alkmene Fotiadou (Eds.), *Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change*, (United Kingdom: Routledge, 2020), pp. 76–78.

⁷ Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*, (Oxford: Oxford University Press, 2017), p. 143.

⁸ David Landau and Hanna Lerner, *Comparative Constitution Making*, (Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019), p. 2; Joel Colón-Ríos, *Constituent Power and the Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2020); Gabriel L. Negretto, *Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America*, *Law & Society Review*, 46 (4) (2012), p. 757.

⁹ David S. Law and Ryan Whalen, *Op. cit.*, pp. 76–78.

เกณฑ์การแบ่งแยกความแตกต่างในกลุ่มที่สอง คือเกณฑ์การพิจารณารูปแบบของการเปลี่ยนแปลง (formalistic approach) ซึ่ง Law และ Whalen ให้ความเห็นไว้ว่า การแบ่งแยกในลักษณะนี้จะมุ่งพิจารณาความเข้าใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ว่าผู้ร่างเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นมีลักษณะเป็นการ “แก้ไขเพิ่มเติม” หรือ “สร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทน” รัฐธรรมนูญฉบับเก่า ข้อได้เปรียบของเกณฑ์ในลักษณะนี้ คือความเป็นหนึ่งเดียวของผลลัพธ์ที่ได้จากการพิจารณา เนื่องจากตัวของหลักเกณฑ์เองนั้นวางอยู่บนฐานของกระบวนการที่ใช้เพื่อร่างรัฐธรรมนูญ หากกระบวนการจัดสร้างรัฐธรรมนูญถูกแปะป้ายกำกับว่าเป็นกระบวนการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ผลลัพธ์ที่ได้ย่อมมีคุณลักษณะที่สอดคล้องไปกับกระบวนการที่ร่าง นั่นทำให้เกณฑ์การแบ่งในลักษณะนี้ไม่มีความเป็นอัตวิสัยดังเช่นเกณฑ์วัตถุแห่งการเปลี่ยนแปลงที่กล่าวไปก่อนหน้านี้¹⁰ ตัวอย่างของงานเขียนที่ใช้เกณฑ์นี้เป็นแกนกลางในการวิเคราะห์ได้แก่ งานของ Lutz¹¹

อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนประการสำคัญของเกณฑ์การพิจารณารูปแบบของการเปลี่ยนแปลงนั้นก็อยู่ที่กระบวนการที่ถูกใช้เพื่อสร้างรัฐธรรมนูญนั่นเอง กล่าวคือ หากเราถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ถูกจัดสร้างขึ้นเพื่อแก้ไขหรือแทนที่รัฐธรรมนูญเดิมโดยอิงจากชื่อเรียกกระบวนการที่สร้าง ย่อมเป็นการละทิ้งการตรวจสอบและทำความเข้าใจความเปลี่ยนแปลงในเชิงเนื้อหาที่อาจไม่สอดคล้องกับกระบวนการที่ใช้ โดยรัฐธรรมนูญที่ถูกแปะป้ายกำกับว่าเป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในความเป็นจริงอาจเป็นรัฐธรรมนูญที่ก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบการเมือง เช่นในกรณีของประเทศเกาหลี¹² ในทางกลับกัน ก็มีรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ถูกกล่าวอ้างว่าเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่รัฐธรรมนูญเดิม แต่ความเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญมีอยู่เพียงเล็กน้อยจนถึงขนาดที่ควรถูกเรียกว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสียมากกว่า กรณีเช่นนี้พบในสาธารณรัฐโดมินิกัน¹³

เนื่องจากหลักเกณฑ์ทั้งสองกลุ่มแรกต่างก็มีข้อบกพร่อง วิธีการที่ Law และ Whalen นำเสนอในฐานะเครื่องมือสำคัญในการสำรวจหาความแตกต่างของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่จึงวางอยู่บนการสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ในลักษณะที่ไม่เป็นอัตวิสัย โดยเสนอให้ใช้วิธีการตรวจสอบความคล้ายคลึงกันในเชิงความหมายของภาษา (semantic similarity approach) ในการแบ่งแยก¹⁴

¹⁰ David S. Law and Ryan Whalen, *Ibid*, p. 78.

¹¹ Donald S. Lutz, *Toward a Theory of Constitutional Amendment*, *The American Political Science Review* 88 (2) (1994), pp. 355–57.

¹² Zachary Elkins, Tom Ginsburg, and James Melton, *The Endurance of National Constitutions*, (United States: Cambridge University Press, 2009), p. 55.

¹³ David Landau and Hanna Lerner, *Op. cit.*, p. 3.

¹⁴ David S. Law and Ryan Whalen, *Op. cit.*, pp. 14–18.

การวัดความคล้ายคลึงกันในเชิงความหมายนั้นเป็นการตรวจสอบความคล้ายกันของข้อมูลผ่าน การตรวจสอบความเหมือนหรือความต่างในโครงสร้างและในความหมายของข้อมูลที่ถูกเก็บรวบรวม¹⁵ วิธีการที่ Law และ Whalen เลือกใช้คือการนำเอาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจำนวนมาก มาจัดเรียงด้วย โปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่อตรวจหาความคล้ายคลึงกันระหว่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับผ่านคำและถ้อยความที่ ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้น ๆ¹⁶

Law และ Whalen นำเสนอผลการศึกษาไว้ว่า ในกรณีที่รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้นถูกใช้เพื่อ แทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเก่า (replacement) ความต่างในแง่ของถ้อยคำที่ใช้รวมถึงปริมาณของถ้อยคำที่ปรากฏ ในรัฐธรรมนูญมีแนวโน้มที่จะแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนอย่างชัดเจน แนวโน้มเช่นนี้ยังแสดงถึง ความเป็นไปได้ที่ว่า หากเปรียบเทียบบรรดาสาระสำคัญทั้งหลายในรัฐธรรมนูญแล้ว จะพบว่าสาระสำคัญของ รัฐธรรมนูญมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนด้วย¹⁷ ในทางกลับกัน หากเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับ แก้ไขเพิ่มเติม (amendment) กับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ถ้อยคำและปริมาณของคำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ นั้นมีแนวโน้มที่จะคล้ายคลึงกัน แน่นอกว่าย่อมหมายความว่าสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับย่อมมี แนวโน้มที่จะคล้ายคลึงกันด้วย¹⁸ แม้วิธีการที่ใช้จะแตกต่างกัน แต่ข้อค้นพบเช่นนี้สอดคล้องกับความเห็นของ Elkin, Ginsburg และ Melton¹⁹

อย่างไรก็ตาม ทั้ง Law และ Whalen เองต่างก็ได้แสดงความเห็นเอาไว้ว่าเป็นไปได้อย่างที่จะใช้ การแบ่งแยกระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่เป็นเครื่องมือใน การชี้ให้เห็นถึงระดับของความเปลี่ยนแปลงในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เนื่องจากใน ข้อค้นพบภายใต้การสำรวจของทั้งสองในหลายกรณีปรากฏว่า มีรัฐธรรมนูญที่ถูกประทับตราว่าเป็นรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมแต่กลับมีความแตกต่างในทางภาษาระหว่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกับรัฐธรรมนูญก่อนหน้า อย่างมีนัยสำคัญ ข้อค้นพบเช่นนี้ปรากฏขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาสำหรับเอมิเรตส์ บราซิล และนิการากัว เป็นต้น โดย Law และ Whalen เรียกปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้ว่าเป็น การอำพรางการแทนที่รัฐธรรมนูญ (stealth replacement)²⁰ คือการใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการปกปิด การสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่รัฐธรรมนูญเดิม

ในทางกลับกัน มีหลายกรณีการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาแทนที่กลับไม่ก่อให้เกิดความแตกต่าง ในเชิงภาษาระหว่างรัฐธรรมนูญเก่าและรัฐธรรมนูญใหม่อย่างมีนัยสำคัญ กรณีเช่นนี้ปรากฏขึ้นในประเทศ

¹⁵ ศศิธร หนูทอง, สุนทร วิฑูรพจน์, และ เบญจพร หนูทอง, กลไกการสร้างแบบทดสอบอัตโนมัติสำหรับคำถามแบบปรนัย โดยกรม ประยุกต์ใช้ข้อมูลแบบออนไลน์, วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ, 13 (1) (2562).

¹⁶ David S. Law and Ryan Whalen, Op. cit., pp. 85–88.

¹⁷ David S. Law and Ryan Whalen, Ibid, pp. 83–84.

¹⁸ David S. Law and Ryan Whalen, Ibid, pp. 83–84.

¹⁹ Zachary Elkins, Tom Ginsburg, and James Melton, Op. cit., pp. 56–59. อย่างไรก็ตาม วิธีการของ Elkin Ginsburg และ Melton มีความแตกต่างจากวิธีการของ Law และ Whalen อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในขณะที่ Law และ Whalen ถือว่าถ้อยคำทั้งหมดใน รัฐธรรมนูญคือข้อมูลสำหรับการเปรียบเทียบ Elkin Ginsburg และ Melton ใช้วิธีการแปลงคำหัวข้อที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญเป็นเลขฐานสอง (1 และ 0) จากนั้นนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้เพื่อเปรียบเทียบความซ้ำซ้อน โดยวิธีการนี้ถูกเรียกว่า Coding Similarity Index

²⁰ David S. Law and Ryan Whalen, Op. cit., pp. 95–96.

โดมินิกัน ลิทัวเนีย และสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น โดย Law และ Whalen เรียกปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้ว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่กระทำลงโดยผ่านกระบวนการที่เกินพอดีหรือเกินความจำเป็น (overblown amendment)²¹

2.2 แนวคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

แนวคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำเป็นกรอบแนวคิดที่ผู้เขียนพัฒนาขึ้นโดยมีเป้าหมายหลักเพื่อที่จะสร้างอุปกรณ์สำหรับใช้อธิบายพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยเสียใหม่ ภายใต้กรอบจำกัดของบทความฉบับนี้ ผู้เขียนคงมิได้กล่าวถึงที่มาและกรอบแนวคิดที่ถูกใช้เพื่อจัดสร้างแนวคิดด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำ แต่จะคงกล่าวถึงสาระสำคัญของแนวคิดดังกล่าวพร้อมทั้งมุมมองที่แนวคิดด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำมีต่อกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น²²

กล่าวโดยย่อ แนวคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำนั้นถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นทางเลือกเพิ่มเติมให้กับการอธิบายประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยในรูปแบบที่แตกต่างไปจากแนวคิดด้วยการจัดสร้างรัฐธรรมนูญกระแสหลัก (the dominant conception of constitution-making) ซึ่งมีรากฐานอยู่บนการจัดสร้างรัฐธรรมนูญโดยอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนอันเกิดขึ้นภายใต้กระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วม²³ ซึ่งจะส่งผลให้รัฐธรรมนูญอันเป็นผลลัพธ์จากกระบวนการดังกล่าวมีคุณลักษณะของรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตย²⁴ มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง²⁵ และสามารถคาดหมายได้ว่ารัฐธรรมนูญนั้นจะดำรงอยู่อย่างมั่นคงในช่วงระยะเวลาหนึ่ง²⁶

ในทางกลับกัน แนวคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำมองรัฐธรรมนูญในฐานะสัญญาทางการเมืองที่จัดสร้างขึ้นโดยชนชั้นนำทางการเมืองในสังคม ชนชั้นนำทางการเมืองในที่นี้หมายถึงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถือครองอำนาจซึ่งสามารถใช้เพื่อกำหนดกรอบทิศทางทางการเมืองให้กับประเทศได้²⁷ ชนชั้นนำทางการเมืองแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มย่อย กลุ่มแรกคือ ชนชั้นนำทางการเมืองที่อยู่ในอำนาจ (incumbent political elite) อันหมายถึงกลุ่มคนที่ถือครองอำนาจที่จะใช้กำหนดทิศทางทางการเมืองและสามารถใช้อำนาจนั้นออกมาเพื่อกำหนดความเป็นไปของระบบการเมืองในทิศทางที่ตนเห็นว่าเหมาะสม²⁸ และกลุ่มที่สอง คือชนชั้นนำทางการเมืองที่อยู่นอกขอบวงแห่งอำนาจ (outsider political elite) ชนชั้นนำทางการเมืองในกลุ่มนี้คือผู้ที่อยู่

²¹ David S. Law and Ryan Whalen, Ibid, pp. 97–98.

²² ผู้ที่สนใจศึกษาที่มาของแนวคิดด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ที่ Natdanai Nachan, Elite-Constructed Constitutions, *Cultural and Religious Studies*, 8 (11) (2020). และ ญัฐดนัย นาจนทร์, แนวคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำ, ใน ณรงค์เดช สรุโฆษิต, บรรณาธิการ, รัฐ รัฐธรรมนูญ และสิทธิเสรีภาพ : ทฤษฎีและปัญหาท้าทายในยุค 2021, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2564)

²³ Lutz, Op. cit., pp. 355–56.

²⁴ Mark Tushnet, Constitution-Making: An Introduction, *Texas Law review*, 91 (7) (2013), pp. 1985–1986; Andreas Kalyvas, Popular Sovereignty, Democracy, and the Constituent Power, *Constellations*, 12 (2) (2005), pp. 238–57.

²⁵ Kirsti Samuels, *Democracy-Building & Conflict Management (DCM)*, (Geneva: International IDEA, 2021), pp. 25–26.

²⁶ Zachary Elkins, Tom Ginsburg, and James Melton, Op. cit., pp. 78–80.

²⁷ C. Wright Mills, *The Power Elite*, (Oxford: Oxford University Press, 1956), 10; Natdanai Nachan, Op. cit. p. 605.

²⁸ Michael Albertus and Victor Menaldo, *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy*, (United States: Cambridge University Press, 2016), p.14.

ในฐานะที่สามารถใช้อำนาจที่ตนมีกำหนดทิศทางความเป็นไปของประเทศได้แต่กลับไม่สามารถใช้อำนาจนั้นได้อย่างเต็มที่เพราะถูกขัดขวางโดยชนชั้นนำทางการเมืองที่อยู่ในอำนาจ²⁹

ชนชั้นนำทางการเมืองทั้งสองกลุ่มนี้มีความขัดแย้งระหว่างกันโดยธรรมชาติ ความขัดแย้งเช่นว่านั้นวางอยู่บนฐานของการแย่งชิงอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะการแย่งชิงอำนาจในการจัดสร้างรัฐธรรมนูญ³⁰ รัฐธรรมนูญภายใต้แนวคิดที่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำจึงถูกมองว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการแบ่งสรรอำนาจและจำกัดความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนำทั้งสองกลุ่ม ในแง่นี้รัฐธรรมนูญภายใต้แนวคิดที่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำนั้นถูกสร้างขึ้นโดยมีประโยชน์ของชนชั้นนำเป็นศูนย์กลาง การดำรงอยู่หรือสิ้นสุดไปของรัฐธรรมนูญย่อมขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของชนชั้นนำว่าจะรักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่³¹

แม้ชนชั้นนำทางการเมืองมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองเพื่อล้มรัฐธรรมนูญและจัดสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ที่ตอบสนองต่อความต้องการและผลประโยชน์ของตนเองได้อย่างเต็มที่³² แต่ก็มีความเป็นไปได้ที่กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองจะใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อแบ่งสรรอำนาจระหว่างกันเสียใหม่โดยไม่ต้องล้มล้างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ชนชั้นนำทางการเมืองซึ่งมีแนวโน้มที่จะล้มล้างรัฐธรรมนูญที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเพื่อจัดสร้างรัฐธรรมนูญใหม่นั้น³³ จะเลือกใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดสรรอำนาจทางการเมืองใหม่ก็ต่อเมื่อเชื่อว่าตนสามารถควบคุมกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวและผลลัพธ์อันได้จากกระบวนการนั้นตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตนเองได้อย่างดีที่สุด³⁴ ข้อคิดเห็นเช่นนี้สอดคล้องกับความเห็นที่ปรากฏในงานของ Negretto ซึ่งมองว่าตัวแสดงทางการเมืองมักจะเลือกแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแทนการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่เมื่อตัวแสดงเหล่านั้นเชื่อว่าสามารถเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้³⁵

ภายใต้มุมมองของแนวคิดที่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำ การจะพิจารณาว่าชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดสามารถควบคุมกระบวนการสร้างรัฐธรรมนูญได้เพียงใดจะพิจารณาจากโครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดสร้างรัฐธรรมนูญ (constitution-making body) เป็นสำคัญ องค์กรเช่นนี้จะต้องประกอบขึ้นด้วยหรือถูกควบคุมโดยชนชั้นนำทางการเมือง องค์กรประกอบในลักษณะนี้เองที่จะเอื้อให้ชนชั้นนำทาง

²⁹ Andrei Yakovlev, Israel Marques, and Eugenia Nazrullaeva, *From Competition to Dominance: Political Determinations of Federal Transfers in the Russian Federation*, Retrieved November 5, 2022, from <https://doi.org/10.2139/ssrn.2005710>, pp. 5-8.

³⁰ Keith G. Banting, Introduction: The Politics of Constitutional Change, in Keith G. Banting and Richard Simeon (Eds.), *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations: Redesigning the State*, (London: Macmillan, 1984), p. 12.

³¹ Natdanai Nachan, Op. cit.; Susan Albers, Chris Warshaw, and Barry R. Weingast, Democratization and Counter-majoritarian Institutions: The Role of Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy, in Tom Ginsburg (Eds.), *Comparative Constitutional Design*, (United State: Cambridge University Press, 2012), pp. 3-9.

³² Natdanai Nachan, Op. cit.

³³ Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, (United States: Cambridge University Press, 1991), p. 86.

³⁴ Tom Ginsburg, Constitutions as Contract, Constitutions as Charters, in Denis J. Galligan and Mila Versteeg (Eds.), *Social and Political Foundations of Constitutions*, (United States of America: Cambridge University Press, 2013), p. 200.

³⁵ Gabriel L. Negretto, Op. cit., pp. 750-760.

การเมืองสามารถใช้กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเป็นพื้นที่ในการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของตนและส่งผลให้รัฐธรรมนูญกลายเป็นสัญญาอันเป็นผลลัพธ์จากการเจรจาต่อรองของชนชั้นนำทางการเมือง³⁶ ดังนั้น หากชนชั้นนำทางการเมืองสามารถมั่นใจได้ว่าองค์ประกอบขององค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ (ในกรณีนี้คือองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่แก้ไขรัฐธรรมนูญ) จะทำให้ตนสามารถควบคุมกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เมื่อนั้น ชนชั้นนำทางการเมืองจะเลือกใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะทางอำนาจของตัวเอง มากกว่าการเลือกที่จะล้มล้างรัฐธรรมนูญและสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาแทนที่

3. ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

อย่างที่ได้อธิบายไปในตอนต้นของบทความว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 (รัฐธรรมนูญ 2489) มีสถานะค่อนข้างพิเศษท่ามกลางสายธารแห่งประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวที่ถูกจัดสร้างขึ้นผ่านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คุณลักษณะเช่นนี้ได้รับการยืนยันไว้ในคำปรารภของตัวรัฐธรรมนูญในหลาย ๆ ตอน ตัวอย่างเช่น³⁷

“นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้นได้ปรารภกับนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ พระมหากษัตริย์ได้พระราชทานแก่ชนชาวไทยมาแล้วเป็นปีที่ 14 ถึงแม้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักนี้จะได้ยังความเจริญให้เกิดแก่ประเทศชาตินับเป็นอเนกประการทั้งปวงประชาชนจะได้ซาบซึ้งถึงคุณประโยชน์ของการปกครองระบอบนี้เป็นอย่างดีแล้วก็จริง แต่เหตุการณ์บ้านเมืองก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ถึงเวลาแล้วที่ควรจะได้เลิกบทเฉพาะกาลอันมีอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้น และปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ความที่ปรากฏในคำปรารภนี้เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า ในสายตาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ 2489 ถูกจัดสร้างขึ้นในฐานะของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้เป็นการสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาใช้แทนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 (รัฐธรรมนูญ 2475) อย่างไรก็ตาม ความในส่วนวิเคราะห์ของบทความนี้จะแสดงให้เห็นว่าผู้เขียนเองไม่เห็นด้วยกับมุมมองดังกล่าว

รัฐธรรมนูญ 2489 นั้นเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สองที่ถูกจัดสร้างขึ้นท่ามกลางความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎร กลุ่มผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และการก่อตัวของพันธมิตรใหม่ระหว่างคณะราษฎรสายพลเรือนและกลุ่มเจ้านายรวมทั้งกลุ่มนิคมกษัตริย์ กล่าวคือ ภายหลังจากการอภิวัฒน์สยาม พ.ศ. 2475 คณะราษฎรซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสายทหารและสายพลเรือนได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่อยู่ในอำนาจ (incumbent political elite) ข้อพิพาทคำกล่าวอ้างนี้คือการที่คณะราษฎรสามารถควบคุมสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านการดำรงอยู่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง³⁸ และ

³⁶ Tom Ginsburg, Op. cit., pp. 192–200; Michael Albertus and Victor Menaldo, Op. cit., pp. 45, 67.

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, คำปรารภ

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475, มาตรา 65 และ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายชื่อสมาชิกวุฒิสภา ตั้งแต่ปี 2475-22 มีนาคม 2535, (กรุงเทพฯ).

การสถาปนาอำนาจของคณะราษฎรอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายหลังจากเหตุการณ์กบฏบวรเดช ซึ่งนำไปสู่การจับกุมตัวเจ้านายและเชื้อพระวงศ์จำนวนมาก³⁹ รวมไปถึงการเสด็จออกนอกประเทศของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และการสละราชสมบัติของพระองค์ในเวลาต่อมา⁴⁰

ในทางกลับกัน กลุ่มเจ้านายและเชื้อพระวงศ์ รวมทั้งบรรดาผู้นิยมกษัตริย์ทั้งหลายได้สูญเสียสถานะของชนชั้นนำทางการเมืองที่อยู่ในอำนาจ ถึงแม้ว่ากลุ่มผู้นิยมกษัตริย์จะสามารถควบคุมการใช้อำนาจบริหารได้ในห้วงเวลาแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2475 แต่ก็ก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายใต้ความยินยอมของคณะราษฎร⁴¹ ทั้งนี้ ภายหลังจากเหตุการณ์กบฏบวรเดชซึ่งปรากฏหลักฐานบางประการที่ชี้ให้เห็นว่ากลุ่มเจ้านายเข้าไปมีส่วนร่วมและให้การสนับสนุนปฏิบัติการกบฏ⁴² คณะราษฎรก็ได้เข้ามาควบคุมอำนาจทางการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และบังคับให้กลุ่มผู้นิยมกษัตริย์ถอยออกไปจากเวทีการเมืองได้อย่างสมบูรณ์

อย่างไรก็ตาม เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองเปิดฉากขึ้นและประเทศไทยประกาศตัวเข้าร่วมกับฝ่ายอักษะ ในปี พ.ศ. 2485 เกิดความขัดแย้งรุนแรงในหมู่คณะราษฎร ส่งผลให้คณะราษฎรสายพลเรือนสูญเสียอิทธิพลในคณะรัฐมนตรีให้กับผู้นำสายทหารของคณะราษฎรเอง⁴³ เหตุการณ์ทางการเมืองในครั้งนี้นำไปสู่การถอดถอนนายปรีดี พนมยงค์ ออกจากตำแหน่งสำคัญทางการเมือง และแต่งตั้งให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ซึ่งเปิดโอกาสให้ปรีดีแสวงหาความร่วมมือกับบรรดาเจ้านายและผู้นิยมกษัตริย์เพื่อต่อต้านอำนาจของรัฐบาลทหาร⁴⁴

การก่อตั้งขบวนการเสรีไทยในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และไทย เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันระหว่างอดีตศัตรูทางการเมืองเพื่อต่อต้านรัฐบาลทหาร บทบาทของเจ้านายที่อาศัยอยู่ในสหราชอาณาจักรภายหลังจากการสละราชสมบัติของรัชการที่ 7 ในฐานะส่วนหนึ่งของขบวนการเสรีไทยเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้นิยมกษัตริย์สามารถต่อรองเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานะทางการเมืองของตนเองภายหลังสงคราม⁴⁵ ทั้งนี้ ภายใต้การดำเนินการของกระบวนการเสรีไทย รวมไปถึงความพยายามในการลดทอนอำนาจของผู้นำทหารโดยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบไปด้วยผู้สนับสนุนของปรีดี ทำให้รัฐบาลทหารพ่ายแพ้และต้องถอนตัวจากการเมืองหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่สองเข้าสู่ช่วงสิ้นสุด⁴⁶

ในขณะที่ความร่วมมือระหว่างฝ่ายปรีดีและฝ่ายผู้นิยมกษัตริย์ในนามของขบวนการเสรีไทยก่อให้เกิดประโยชน์มหาศาลต่อการเจรจาเพื่อกำหนดสถานะของประเทศในสังคมการเมืองระหว่างประเทศภายหลัง

³⁹ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *ประวัติศาสตร์การเมืองไทยสยาม พ.ศ. 2475-2500*, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2551), น. 161.

⁴⁰ กรมศิลปากร, *แถลงการณ์เรื่อง สมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสละราชสมบัติ*, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2478), น. 393-397.

⁴¹ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *ลำดับความเป็นมาของคณะรัฐมนตรีไทย คณะที่ 2*, สืบค้นวันที่ 5 พฤศจิกายน 2565, จาก https://www.soc.go.th/?page_id=2113

⁴² The National Archives, *Correspondence and Registers*, 99, FO 628/49.

⁴³ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *เรื่องเดิม*, น. 296-97.

⁴⁴ Thak Chaloemtiarana, *Thailand the Politics of Despotism*, (Chiang-Mai: Silkworm Books, 2007), p. 13.

⁴⁵ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, *เรื่องเดิม*, น. 332-34.

⁴⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 6/2487*, สืบค้นวันที่ 5 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73318>

สงครามโลกครั้งที่สอง อีกสิ่งหนึ่งที่ไม่สามารถปฏิเสธได้คือความร่วมมือดังกล่าวและชัยชนะเหนือรัฐบาลทหาร ทำให้ทั้งกลุ่มคณะราษฎรสายพลเรือนและผู้นิยมกษัตริย์ซึ่งถูกกีดกันให้ออกไปจากขอบวงแห่งอำนาจสามารถก้าวกลับเข้ามาสู่ความเป็นชนชั้นนำทางการเมืองผู้ถือครองอำนาจในการกำหนดทิศทางความเป็นไปของประเทศได้อีกครั้ง นอกจากนี้ ผลลัพธ์จากเหตุการณ์ดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้กลุ่มนิยมกษัตริย์สามารถเปิดการเจรจาต่อรองกับคณะราษฎรสายพลเรือนเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะของตนเองภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้รูปแบบของการ “แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” ซึ่งดำเนินการลงตามความในมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญ 2475 ที่กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นสามารถกระทำลงได้เมื่อมีการเสนอญัตติจากคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร่วมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เพื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาคำปรารภของรัฐธรรมนูญ 2489 รวมถึงรายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องจะพบว่า การดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2489 นั้นถูกริเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2488 ในลักษณะของการจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่อยู่ในอำนาจ ได้แก่ คณะราษฎรสายพลเรือนและกลุ่มนิยมกษัตริย์ ใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้เป็นเวทีในการต่อรองเพื่อแก้ไขสถานะทางการเมืองของตน

กล่าวโดยย่อ องค์กรที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ 2489 (constitution-making body) นั้นประกอบขึ้นจากองค์กรย่อย ๆ จำนวนทั้งสิ้นสามองค์กร ได้แก่ คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการของรัฐบาล และตัวสภาผู้แทนราษฎร โดยหากพิจารณารายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรที่ 7/2489 จะพบว่า คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาเป็นชุดแรกนั้นประกอบด้วยสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น 27 ราย โดยได้รับเลือกมาจากสมาชิกประเภทที่หนึ่ง ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยอ้อมจากประชาชนและสมาชิกประเภทที่สอง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วประกอบไปด้วยผู้ที่เป็นสมาชิกของคณะราษฎร⁴⁷ นอกจากนี้ แม้จะไม่ปรากฏองค์ประกอบที่ชัดเจนของคณะกรรมาธิการชุดที่สองของรัฐบาลที่ถูกตั้งขึ้นมาแทนที่ คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรในช่วงปลายปี พ.ศ. 2488 ในรายงานการประชุมฉบับเดียวกันนั้น คงรู้แต่เพียงว่าประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น 7 ราย⁴⁸ แต่จากองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีในช่วงเวลาดังกล่าวก็พอจะอนุมานได้ว่าชนชั้นนำทางการเมืองที่อยู่ในอำนาจมีความสามารถในการควบคุมคณะกรรมาธิการทั้งสองชุดได้อย่างเด็ดขาด กล่าวคือ ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นที่แน่นอนว่าสมาชิกประเภทที่สองเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานของคณะราษฎร ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าสมาชิกโดยมากเป็นสมาชิกของคณะราษฎรนั่นเอง ในขณะที่สมาชิกประเภทที่หนึ่งที่มาจากการเลือกตั้งนั้นก็

⁴⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 7/2489, สืบค้นวันที่ 5 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73226>, น. 4-5.

⁴⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดียวกัน, น. 4-5.

ส่วนสำคัญในการโค่นล้มรัฐบาลทหารผ่านกระบวนการทางรัฐสภาในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองในฐานะของผู้สนับสนุนของปรีดี⁴⁹ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรนั้นตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคณะราษฎรสายพลเรือน

ในอีกทางหนึ่ง คณะรัฐมนตรีนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผู้นิยมกษัตริย์และคณะราษฎรสายพลเรือน ภายหลังจากการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล แปลก พิบูลสงคราม ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตกแก่นายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุญเกียรติ และหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ตามลำดับ นายควง อภัยวงศ์เป็นหนึ่งในสมาชิกของคณะราษฎรและเป็นผู้นิยมกษัตริย์⁵⁰ นายทวี บุญเกียรติ เป็นสมาชิกของคณะราษฎร⁵¹ และหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ก็เป็นส่วนหนึ่งของราชวงศ์ ดังนั้น ในแง่รัฐบาลในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2489 ย่อมตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของเหล่าชนชั้นนำทางการเมืองที่อยู่ในอำนาจดังที่กล่าวไปตอนต้น และนั่นย่อมทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นโดยรัฐบาลย่อมตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ การทำงานของคณะกรรมการทั้งสองชุดยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสมาชิกประเภทที่สองของสภาผู้แทนราษฎร ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และคณะราษฎร⁵² เมื่อรวมกันข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวไปแล้วว่าสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ต่อมาจะถูกเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สองนี้ ประกอบไปด้วยผู้สนับสนุนการทำงานของคณะราษฎรอย่างแข็งขันย่อมสามารถนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า องค์การที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ 2489 นั้นประกอบขึ้นจากและถูกควบคุมโดยชนชั้นนำทางการเมืองที่อยู่ในอำนาจ

4. บทวิเคราะห์ว่าด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

คำถามพื้นฐานของบทความนี้ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นว่ามีทั้งสิ้นสองประการ ประการแรกคือการตอบคำถามว่ารัฐธรรมนูญขึ้นในปี พ.ศ. 2489 นั้น ถูกตรารขึ้นในฐานะของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือในฐานะของรัฐธรรมนูญใหม่ที่ถูกใช้เพื่อแทนที่รัฐธรรมนูญเดิม โดยเฉพาะเมื่อมองผ่านแนวคิดของ Law และ Whalen และประการที่สอง คือการตอบคำถามว่าเหตุใดชนชั้นนำในอำนาจ (คณะราษฎรสายพลเรือนและฝ่ายนิยมกษัตริย์) จึงเลือกใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดสรรอำนาจทางการเมืองของตนเองใหม่ ความในส่วนที่สี่ของบทความนี้จะตอบคำถามทั้งสองข้างต้นผ่านมุมมองของแนวคิดและทฤษฎีที่ได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้

⁴⁹ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, เรื่องเดิม, น. 358-359

⁵⁰ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, เรื่องเดียวกัน, น. 442-443.

⁵¹ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ อารักษ์ศักดิ์ เพชรนิลคณันต์, 2475 การปฏิวัติสยาม, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2543), น. 219-222.

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, คำปรารภ

4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือรัฐธรรมนูญใหม่ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อใช้แทนที่

จากการพิจารณาหลักฐานที่เกี่ยวข้องผ่านแนวคิดของ Law และ Whalen ผู้เขียนเห็นว่ารัฐธรรมนูญ 2489 นั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อใช้แทนที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า การพิสูจน์คำกล่าวอ้างนี้ จำเป็นต้องพิจารณาสองปัจจัยสำคัญ ประการแรก คือที่มาของกระบวนการที่ใช้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ 2489 ถูกจัดทำขึ้นผ่านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และประการที่สอง การพิจารณาความเปลี่ยนแปลงของตัวบทในรัฐธรรมนูญ เมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ 2489 นั้น สมควรได้รับการพิจารณาให้เป็นรัฐธรรมนูญใหม่ที่ถูกตราขึ้นเพื่อแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิม โดยอาศัยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องอำพรางการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่ (stealth replacement)

หากพิจารณาลำพังเฉพาะที่มาของกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ 2489 แล้ว จะเห็นว่ากระบวนการดังกล่าวถูกกระทำลงภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2475 มาตรา 63 ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อย่างชัดเจน อีกทั้งผู้ที่เสนอญัตติของแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง ยังได้รับระบุไว้ในหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า ญัตติที่ได้เสนอไปนั้นมีความประสงค์ที่จะดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่⁵³ ดังนั้น เมื่อพิจารณาลำพังตามรูปแบบของกระบวนการที่ใช้ในการจัดสร้างรัฐธรรมนูญ (formalistic approach) จึงสามารถสรุปได้แต่เพียงว่า ความเปลี่ยนแปลงต่อรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2488-2489 นั้น เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 2475 เท่านั้น และย่อมไม่น่าแปลกใจหากพบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่จัดสร้างรัฐธรรมนูญจะเชื่อว่าตนกำลังทำหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ⁵⁴

อย่างไรก็ตาม ดังที่ Law และ Whalen ได้กล่าวไว้ ว่าหากพิจารณาลำพังเฉพาะรูปแบบของกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ผู้ร่างเลือกใช้ ย่อมทำให้เรามีแนวโน้มที่จะละเลยความเปลี่ยนแปลงในแง่ของภาษา และหลักการอันเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย⁵⁵ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวโดยอาศัยการเปรียบเทียบรูปแบบของความเหมือนกันในทางภาษา (semantic similarity approach) ระหว่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ อันเป็นวิธีที่ Law และ Whalen ได้นำเสนอไว้ ทั้งนี้ แม้ภายใต้บทความนี้ผู้เขียนจะไม่มีเครื่องมือมากพอที่จะจัดสร้างประมวลถ้อยคำ (codex) ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ เพื่อทำการเปรียบเทียบความเหมือนและต่างระหว่างรัฐธรรมนูญ 2489 และรัฐธรรมนูญ 2475 แต่การพิจารณาจำนวนบทบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำที่ใช้ใน

⁵³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 7/2489, สืบค้นวันที่ 5 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73226>

⁵⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 21/2489, สืบค้นวันที่ 5 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73241>, น. 1101-1102.; สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 29/2489, สืบค้นวันที่ 5 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73250>

⁵⁵ David S. Law and Ryan Whalen, Op. cit., p. 78.

หัวข้อสำคัญของรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ ย่อมพิสูจน์ให้เห็นได้แล้วว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนั้นมีความแตกต่างกันในเชิงภาษาที่ใช้ค่อนข้างมาก กล่าวคือ

หากเปรียบเทียบเฉพาะความแตกต่างของจำนวนบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ จะพบว่าระหว่างรัฐธรรมนูญ 2475 และรัฐธรรมนูญ 2489 นั้นมีความแตกต่างกันในค่อนข้างมาก รัฐธรรมนูญ 2475 นั้นประกอบไปด้วยบทบัญญัติจำนวนทั้งสิ้น 68 มาตรา ในขณะที่รัฐธรรมนูญ 2489 ประกอบไปด้วยบทบัญญัติจำนวนทั้งสิ้น 96 มาตรา ซึ่งการเพิ่มขึ้นของบทมาตรานี้ย่อมส่งผลให้จำนวนของถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญ 2489 นั้นมีลักษณะที่เพิ่มขึ้นมากตามไปด้วย จนอาจนับได้ว่าเป็นการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาแทนที่รัฐธรรมนูญเดิม อย่างไรก็ตาม ดังที่ Law และ Whalen ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ ข้อสรุปที่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งฉบับใดนั้นถูกสร้างขึ้นเพื่อแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าโดยพิจารณาจากจำนวนถ้อยคำที่เพิ่มขึ้นจะไม่เหมาะสมและเป็นการด่วนสรุปจนเกินไป เนื่องจากในบรรดาจำนวนถ้อยคำทั้งหลายที่เพิ่มขึ้นอาจไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสาระสำคัญของระบบการเมือง ซึ่งอาจเรียกการเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้ว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่กระทำลงโดยผ่านกระบวนการที่เกินพอดีหรือเกินความจำเป็น (overblown amendment) ได้⁵⁶ ดังนั้น จึงควรพิจารณาความเปลี่ยนแปลงของถ้อยคำที่ใช้ในการอธิบายถึงประเด็นสำคัญต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการเมืองด้วย

ในการอธิบายถึงความเปลี่ยนแปลงในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของ Law และ Whalen ที่ว่า การกำหนดว่าประเด็นหนึ่งประเด็นใดเป็นประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะเป็นอัตวิสัย และอาจก่อให้เกิดปัญหาแห่งการตีความว่าบทบัญญัติเหล่านี้ส่งผลโดยตรงต่อภาพรวมของระบบการเมืองจริงหรือไม่⁵⁷ อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยข้อจำกัดทางด้านเวลาและเครื่องมือที่ผู้เขียนมีอยู่ การพิจารณาความเปลี่ยนแปลงทางภาษาทุกหัวข้อในรัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถกระทำลงได้ และผู้เขียนเองก็เชื่อว่าประเด็นที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ถือเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบการเมืองอย่างแท้จริง โดยความเปลี่ยนแปลงเช่นนั้นปรากฏอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ส่วนแรก ความในส่วนว่าด้วยสถานะและบทบาทของพระบรมวงศานุวงศ์ในระบบการเมือง ความในส่วนนี้มีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน กล่าวคือ หากพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2475 จะพบว่าได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 11 ว่า พระบรมวงศานุวงศ์ในชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป ไม่ว่าจะโดยกำเนิดหรือแต่งตั้งย่อมต้องดำรงตนอยู่เหนือการเมือง คือจะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับงานทางการเมืองไม่ว่าโดยวิธีทางใด ๆ ไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ความในส่วนนี้ได้ถูกนำออกไปจากรัฐธรรมนูญ 2489 อันเป็นการกำหนดสถานะทางการเมืองของชนชั้นนำที่อยู่ในอำนาจเสียใหม่ เปิดโอกาสให้พระบรมวงศานุวงศ์ระดับสูงซึ่งเดิมถูกกีดกันโดยคณะราษฎร

⁵⁶ David S. Law and Ryan Whalen, Ibid, pp. 97–98.

⁵⁷ David S. Law and Ryan Whalen, Ibid, pp. 76–78.

ไม่ให้เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ในระบบการเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองได้ สิ่งนี้เป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองระหว่างองค์กรผู้ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกในราชวงศ์⁵⁸

ความเปลี่ยนแปลงที่ควรกล่าวถึงในส่วนต่อมา นั่นคือความเปลี่ยนแปลงในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้รัฐธรรมนูญ 2475 และ 2489 จะมีการกล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทยไว้เหมือนกัน แต่โดยรายละเอียดแล้วกลับมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ 2489 มีการเพิ่มเติมสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองในรัฐธรรมนูญอย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่ สิทธิในการชุมนุมสาธารณะ สิทธิในการพิมพ์ และสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง⁵⁹ รวมถึงสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน⁶⁰ และการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อตีความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในคดีหนึ่งคดีใดมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่⁶¹ ย่อมก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบการบังคับใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดเจน อันถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ นี่ยังไม่กล่าวรวมถึงการนำเอาวลี “ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย” มากำกับไว้ท้ายบทบัญญัติว่าด้วยการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน⁶² เพื่อสร้างข้อจำกัดในการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าว อันเป็นถ้อยคำที่ไม่เคยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ 2475

ความเปลี่ยนแปลงในส่วนต่อมาที่ควรกล่าวถึง นั่นคือ ความเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างขององค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ เดิมทีนั้น องค์กรผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2475 ถูกจัดตั้งขึ้นในระบบสภาเดี่ยว (unicameral system) มีสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ 2489 ได้นำระบบสองสภา (bicameral system) มาใช้ ทำให้องค์กรนิติบัญญัติซึ่งเรียกว่ารัฐสภานั้นถูกสร้างขึ้นโดยมีองค์กรย่อยสององค์กรเป็นส่วนประกอบได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และวุฒิสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม เว้นแต่วุฒิสภาชุดแรกที่จะได้รับการเลือกตั้งจากองค์การเลือกตั้งวุฒิสภาอันประกอบขึ้นด้วยผู้สนับสนุนของคณะราษฎรในสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ 2475⁶³ โดยการดำรงอยู่ขององค์การเลือกตั้งวุฒิสภานี้เองที่จะทำให้คณะราษฎรสามารถควบคุมการทำงานของรัฐสภาในอนาคตได้⁶⁴ ทั้งนี้ มีการห้ามไม่ให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งในสภาทั้งสอง ข้อห้ามนี้ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญ 2475 และถือเป็นข้อห้ามสำคัญที่ทำให้บรรดานายทหารทั้งหลาย

⁵⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 22/2489, สืบค้นวันที่ 5 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73242>, น. 1153-1154.

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, มาตรา 14

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, มาตรา 15

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, มาตรา 88

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, มาตรา 15

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, มาตรา 24, 29, และ 90

⁶⁴ สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ, ขบวนการเสรีไทยกับความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2481-2492, (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), น. 233.

ซึ่งถูกผลักให้ออกไปอยู่นอกขอบวงแห่งอำนาจ ไม่สามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกรัฐสภาได้โดยหากไม่ลาออกจากราชการเสียก่อน⁶⁵

การนำระบบสองสภามาใช้ทำให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติรวมทั้งการใช้อำนาจเพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก การพิจารณากฎหมายเปลี่ยนไปจากเดิมที่จะพิจารณาให้แล้วเสร็จลงในสภาผู้แทนราษฎร มาเป็นงานที่จะต้องได้รับการเห็นชอบจากพฤฒิสภาก่อนได้รับรัฐธรรมนูญใหม่ ด้วย รวมถึงการใช้อำนาจเพื่อลงมติในเรื่องสำคัญต่าง ๆ อาทิ การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติและการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และการลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีในการแถลงนโยบายครั้งแรก ซึ่งเดิมเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรโดยลำพัง ภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ อำนาจเหล่านี้ต้องถูกใช้ลงโดยทั้งสองสภาพิจารณาร่วมกัน⁶⁶ ความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ย่อมถือได้ว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงในแง่ของภาษาที่ใช้ในรัฐธรรมนูญอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งต่อระบบการเมืองทั้งระบบด้วย

ความเปลี่ยนแปลงประการต่อมา คือความเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบขององค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารอันได้แก่ คณะรัฐมนตรี แม้รัฐธรรมนูญ 2475 และ 2489 จะมีการบัญญัติเรื่ององค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีไว้เหมือนกัน แต่ที่มาของคณะรัฐมนตรีนั้นกลับมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ประการแรก มีการห้ามข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี⁶⁷ เช่นเดียวกับที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ ข้อห้ามนี้ถือเป็นมาตรการสำคัญที่ถูกใช้เพื่อสกัดกั้นไม่ให้นายทหารที่ถือครองอำนาจในกองทัพมาถือครองอำนาจบริหารในขณะที่ยังปฏิบัติราชการอยู่

ประการต่อมา นั่นคือบทบัญญัติที่บังคับให้สมาชิกจำนวนหนึ่งของคณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับการคัดเลือกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญ 2475 ได้ถูกนำออกไป นั่นหมายความว่าภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 2489 นายกรัฐมนตรีและบรรดารัฐมนตรีทั้งหลายย่อมสามารถถูกเลือกมาจากบุคคลนอกสภาได้ ความแตกต่างทั้งสองประการนี้ย่อมแสดงให้เห็นมีความเปลี่ยนแปลงในแง่ของถ้อยคำที่ใช้ในเรื่องเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญ 2475 และ 2489 อย่างชัดเจน รวมถึงย่อมไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2489 มีความแตกต่างจากระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้เป็นอย่างมากด้วย

ความเปลี่ยนแปลงสำคัญในส่วนสุดท้ายที่จะขอล่าวถึงในที่นี้ คือความเปลี่ยนแปลงว่าด้วยองค์กรผู้ทำหน้าที่ตีความความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ย่อมถือเป็นความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการบังคับใช้กฎหมายทั้งระบบ และในแง่ของความเหมือนหรือต่างทางภาษา เรื่องนี้ย่อมถือเป็นเรื่องใหม่ เป็นสิ่งที่ไม่เคยมีมาก่อนโดยรัฐธรรมนูญ 2475 ไม่ได้บัญญัติถึงองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการตีความว่าบทบัญญัติที่จะบังคับใช้ในคดีหนึ่งคดีใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่องค์กรร่างรัฐธรรมนูญ 2489 ได้มีการกำหนดให้อำนาจ

⁶⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 25/2489, สืบค้นวันที่ 5 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73245>, น. 1410-1428.

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, มาตรา 24, 29, 62 และ 69

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, มาตรา 66

ดังกล่าวมาตกอยู่กับองค์กรที่แยกออกมาจากระบบศาลยุติธรรมปกติ อันได้แก่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นภายใต้อำนาจการแต่งตั้งของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ 2489 การก่อตั้งองค์กรนี้ขึ้นมีลักษณะเป็นการช่วงชิงอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญจากศาลยุติธรรมให้มาอยู่กับองค์กรที่รัฐสภาสามารถควบคุมได้⁶⁸

จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาถึงความเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เป็นสาระสำคัญที่กล่าวมานี้ ร่วมกันกับจำนวนของบทมาตราที่เปลี่ยนแปลงไปที่กล่าวไว้ตอนต้นของหัวข้อนี้ จะพบว่ารัฐธรรมนูญ 2489 นั้นมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกจัดสร้างขึ้นใหม่เพื่อนำมาใช้แทนที่รัฐธรรมนูญเดิมตามแนวคิดของ Law และ Whalen อย่างชัดเจน โดยมีการใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่ออำพรางการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่ (stealth replacement) ทั้งนี้ แม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเองจะถือว่าสิ่งที่ตนร่างและประกาศใช้เป็นเพียงการแก้ไขรัฐธรรมนูญเดิม ดังที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าความเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญและระบบการเมืองอย่างมโหฬารภายใต้ระบบรัฐธรรมนูญใหม่นี้น่าจะมีคุณลักษณะสอดคล้องกับการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่รัฐธรรมนูญเดิมตามมุมมองของแนวคิดและทฤษฎีที่ได้นำเสนอไว้ในส่วนที่สองของบทความนี้ โดยสิ่งนี้เองเป็นคำตอบที่สำคัญต่อคำถามแรกของบทความนี้ที่ว่า โดยเนื้อแท้แล้วรัฐธรรมนูญ 2489 ควรจะถูกพิจารณาในฐานะของรัฐธรรมนูญใหม่ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อแทนที่รัฐธรรมนูญ 2475 มากกว่าที่จะถูกมองในฐานะของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

4.2 ว่าด้วยการตัดสินใจของชนชั้นนำทางการเมืองในการใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการจัดสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่

ยังมีอีกคำถามหนึ่งที่บทความนี้มุ่งจะตอบ นั่นคือเหตุใดบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองซึ่งอยู่ในอำนาจทั้งหลาย ถึงไม่เลือกที่จะใช้วิธีการจัดสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาแทนที่รัฐธรรมนูญเดิม แต่ใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาเป็นเครื่องมืออำพรางการจัดสร้างรัฐธรรมนูญและระบบการเมืองขึ้นมาใหม่เพื่อแบ่งสรรอำนาจทางการเมืองระหว่างกัน

ต่อคำถามเช่นว่านี้ ผู้เขียนเห็นว่าย่อมสามารถตอบไปได้ในหลายแนว หากวิเคราะห์โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2475 เป็นหลัก อาจกล่าวได้ว่าเนื่องจากรัฐธรรมนูญ 2475 ไม่ได้บัญญัติให้ผู้ที่ผู้ใดสามารถใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่ไว้ ทั้งนี้ ดังที่ Landau และ Lerner ได้อธิบายไว้ว่า ย่อมเป็นไปได้ยากมากที่รัฐธรรมนูญหนึ่งรัฐธรรมนูญใดจะบัญญัติถึงกระบวนการในการตรารัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่รัฐธรรมนูญเดิม⁶⁹ นอกจากนี้ ดังที่ Negretto ได้ตั้งข้อสงสัยเหตุไฉนว่า กระบวนการสร้าง

⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, มาตรา 88. ทั้งนี้ การตัดสินใจก่อตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมานั้นเป็นผลสืบเนื่องจากคดีอาชญากรรมสงคราม ที่มีการตัดสินโดยศาลฎีกา (ทำหน้าที่ศาลอาชญากรรมสงคราม) ให้พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ซึ่งใช้ในการวินิจฉัยคดีด้วยอาชญากรรมสงครามต่อจอมพล แปลก พิบูลสงคราม นั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยสมาชิกเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการใช้อำนาจนี้ไม่สมควรทำลงโดยศาลยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบกฎหมายฉบับนั้นไปแล้ว จึงมีการช่วงชิงอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้มาอยู่ในมือของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภาในอนาคตจะเป็นผู้เลือกตุลาการเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะตุลาการดังกล่าว โปรดดู คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง 100 ปี ชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส, คำให้การต่อศาลอาชญากรรมสงคราม, (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2545) น. 288-289. และ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 27/2489

⁶⁹ David Landau and Hanna Lerner, Op. cit., p. 2.

รัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่มักจะเกิดขึ้นในสถานการณ์พิเศษเท่านั้น โดยเฉพาะเมื่อเกิดการปฏิวัติหรือเมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองที่สำคัญขึ้นในประเทศ⁷⁰

เมื่อพิจารณาสถานการณ์ทางการเมืองภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองแล้วจะพบว่า การโค่นล้มรัฐบาลทหารและผลักดันให้บรรดาทหารทั้งหลายกลายเป็นชนชั้นนำทางการเมืองนอกขอบวงแห่งอำนาจของคณะราษฎรสายพลเรือนและบรรดาผู้นิยมกษัตริย์นั้นเกิดขึ้นบนวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญผ่านกระบวนการกดดันของสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับปัจจัยทางการเมืองโดยเฉพาะชัยชนะของฝ่ายสัมพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่สองและบทบาทของกลุ่มเสรีไทย หากกลุ่มพันธมิตรชนชั้นนำทางการเมืองในอำนาจต้องการที่จะสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่รัฐธรรมนูญเดิมเพื่อแบ่งสรรอำนาจ เช่นนั้นย่อมต้องก่อสถานการณ์หรือสร้างเหตุผลแห่งความจำเป็นเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มของตนเองในการที่จะล้มล้างรัฐธรรมนูญเดิม ซึ่งดูจะเป็นไปไม่ได้หรือหากเป็นไปได้ก็ต้องกระทำลงโดยยากมากเมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น

ในทางกลับกัน ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อที่สามของบทความนี้ หากพิจารณาโครงสร้างขององค์กรที่มีอำนาจในการจัดสร้างรัฐธรรมนูญ 2489 จะพบว่า บรรดาชนชั้นนำทางการเมืองซึ่งอยู่ในอำนาจ ประกอบด้วย คณะราษฎรสายพลเรือนและพลพรรคเสรีไทยภายใต้การนำของปรีดี พนมยงค์ และกลุ่มผู้นิยมกษัตริย์ ซึ่งกลับมาครองอำนาจหลังจากการโค่นล้มรัฐบาลทหารสามารถควบคุมการทำงานขององค์กรที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งในส่วน of สภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล รวมทั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การเสนอ รวมไปถึงการพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น สามารถกระทำลงได้ภายใต้การควบคุมขององค์กรที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ย่อมสามารถกล่าวได้อย่างเต็มที่ว่าภายใต้สถานการณ์ทางการเมือง ณ ช่วงเวลานั้น การใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นการอำพรางการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่ เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะทางการเมืองและการจัดสรรอำนาจทางการเมืองระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองซึ่งอยู่ในอำนาจเหล่านี้สามารถกระทำลงได้โดยง่ายกว่าที่จะก่อให้เกิดสถานการณ์พิเศษบางประการขึ้นเพื่อนำไปสู่การล้มล้างรัฐธรรมนูญเดิมและจัดสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นโดยตรง

หากมองสถานการณ์เช่นว่านี้ภายใต้แนวคิดที่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำ ซึ่งสันนิษฐานว่าการที่ชนชั้นนำทางการเมืองจะเลือกเจรจาต่อรองเพื่อจัดสรรอำนาจทางการเมืองใหม่ผ่านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อชนชั้นนำทางการเมืองสามารถควบคุมกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้อย่างเบ็ดเสร็จ อันจะเป็นการรับรองว่ากระบวนการดังกล่าวจะสามารถถูกใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการเจรจาต่อรองเพื่อจัดสรรอำนาจแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าทางเลือกของชนชั้นนำทางการเมืองในอำนาจ ณ ช่วงเวลาแห่งการก่อร่างรัฐธรรมนูญ 2489 ในการใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อ

⁷⁰ Gabriel L. Negretto, Op. cit., p. 751.

อำพรการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่นั้นสอดคล้องกับคำกล่าวอ้างนี้ และแน่นอนว่าย่อมสอดคล้องกับชุดความคิดของ Negretto ที่แสดงไว้ในส่วนที่สองของบทความนี้เช่นกัน⁷¹

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากกระบวนการจัดสร้างรัฐธรรมนูญที่ถูกครอบงำโดยชนชั้นนำทางการเมืองและการปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ การเจรจาต่อรองเพื่อจัดสรรอำนาจดังที่ได้แสดงตัวอย่างไว้บางประการตามความในส่วนก่อนหน้านี้นี้ รวมทั้งผลลัพธ์ของรัฐธรรมนูญที่คั่นสิทธิในการเข้าร่วมระบบการเมืองให้กับเชื้อพระวงศ์ในระดับชั้นหม่อมเจ้า การสร้างระบบรัฐสภาที่ให้อำนาจคณะราษฎรในการควบคุมกระบวนการนิติบัญญัติผ่านวุฒิสภา รวมทั้งการปฏิเสธไม่ให้ชนชั้นนำทางการเมืองนอกขอบวงแห่งอำนาจอย่างบรรดานายทหารในราชการทั้งหลายเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองในฐานะรัฐบาลและในฐานะสมาชิกรัฐสภาแล้ว ย่อมไม่สามารถปฏิเสธได้ว่ารัฐธรรมนูญ 2489 เป็นหนึ่งในบรรดารัฐธรรมนูญทั้งหลายที่ถูกสร้างขึ้นโดยชนชั้นนำ หรือก็คือ เป็นรัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าด้วยการจัดสร้างรัฐธรรมนูญกระแสหลัก (dominant conception of constitution-making) นั่นเอง

5. บทสรุป

การจัดสร้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นตัวอย่างที่ดีของการใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่ออำพรการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่ เนื่องจากหากเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 โดยอาศัยการเปรียบเทียบรูปแบบของความเหมือนกันในทางภาษา (semantic similarity approach) แล้วจะพบว่าจำนวนบทบัญญัติรวมถึงจำนวนถ้อยคำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญทั้งสองมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ 2489 ยังประกอบไปด้วยคำและหัวข้อต่าง ๆ ที่ไม่ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่อย่างชัดเจน

ความแตกต่างเช่นนี้เองแสดงให้เห็นว่า แม้กระบวนการจัดสร้างรัฐธรรมนูญ 2489 จะถูกทำขึ้นโดยอาศัยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามความในรัฐธรรมนูญ 2475 และปรากฏว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญเองก็เชื่อว่าการยกร่างของตนเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญจะตั้งใจหรือไม่ รัฐธรรมนูญ 2489 คือผลลัพธ์ที่เกิดจากการใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาอำพรการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นแทนที่รัฐธรรมนูญเดิม

ทั้งนี้ หากพิจารณาตามกรอบแนวคิดที่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำแล้ว จะพบว่าการเลือกใช้กระบวนการในลักษณะดังกล่าวสามารถทำความเข้าใจได้ เนื่องจากภายใต้แนวคิดรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำชนชั้นนำทางการเมืองทั้งหลายจะเลือกใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการจัดสรรอำนาจทางการเมืองใหม่ก็ต่อเมื่อสามารถควบคุมกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ และสามารถมั่นใจได้ว่ากระบวนการดังกล่าวสามารถอำนวยความสะดวกในการเจรจาต่อรองเพื่อจัดสรรอำนาจภายใต้ระบบรัฐธรรมนูญใหม่ได้เป็นอย่างดี

⁷¹ Gabriel L. Negretto, *Op. cit.*, pp. 750, 760.

โดยเมื่อพิจารณาจากภาพรวมของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่าชนชั้นนำทางการเมืองที่อยู่ในอำนาจ ได้แก่ คณะราษฎรสายพลเรือนและกลุ่มผู้นิยมกษัตริย์ สามารถควบคุมองค์กรผู้ทำหน้าที่ร่างและพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ในขณะที่กลุ่มทหารซึ่งถูกผลักดันให้ออกไปอยู่นอกขอบวงแห่งอำนาจนั้นไม่มีบทบาทในการจัดสร้างรัฐธรรมนูญเลย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ 2489 ยังสะท้อนให้เห็นการแบ่งสรรผลประโยชน์ระหว่างบรรดาชนชั้นนำในอำนาจอย่างชัดเจน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ 2489 ถือเป็นรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำ และการที่ชนชั้นนำทางการเมืองได้เลือกใช้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดสรรอำนาจทางการเมืองระหว่างกันใหม่นั้นก็สอดคล้องกับข้อเสนอของแนวคิดที่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำ

คำตอบและคำอธิบายที่กล่าวมานี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของเรื่องราวและกระบวนการที่ผู้เขียนพยายามจะนำเสนอเพื่อชี้ชวนให้ผู้อ่านมองพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยในมุมมองที่แตกต่างไปจากเดิม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นั้นไม่ได้เป็นเพียงรัฐธรรมนูญฉบับเดียวที่มีสถานะพิเศษในห้วงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, 2495, 2511, 2517 และรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ก็มีความพิเศษในแบบของตัวเอง ซึ่งผู้เขียนตั้งใจว่าจะถ่ายทอดเอกลักษณ์ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ซึ่งสามารถค้นพบได้หากพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญนั้นถูกจัดสร้างขึ้นโดยชนชั้นนำทางการเมืองโดยไม่ได้มีประชาชนเป็นจุดศูนย์กลาง ในบทความชิ้นอื่นที่จะได้เขียนต่อจากนี้ไป

บรรณานุกรม

- กรมศิลปากร. (2478). *แถลงการณ์เรื่อง สมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสละราชสมบัติ*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พระจันทร์.
- คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง 100 ปี ชาตกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส. (2545). *คำให้การต่อศาลอาชญากรรมสงคราม*. กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ อารังศักดิ์ เพชนเลิศอนันต์. (2543). *2475 การปฏิวัติสยาม*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2551). *ประวัติศาสตร์การเมืองไทยสยาม พ.ศ. 2475-2500*, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ณัฐดนัย นาจันทร์. (2564). ความเข้าใจผิดระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ในปี พ.ศ. 2489 และ 2491, *วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์*, 4 (1), 1-15.
- ณัฐดนัย นาจันทร์. (2564). แนวคิดที่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำ, ใน *ณรงค์เดช สรุโฆษิต (บรรณาธิการ). รัฐ รัฐธรรมนูญ และสิทธิเสรีภาพ : ทฤษฎีและปัญหาท้าทายในยุค 2021*, 115-1146. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา.

- ศศิธร หนูทอง, สุนทร วิฑูรย์พจน์, และ เบญจพร หนูทอง. (2562). กลไกการสร้างแบบทดสอบอัตโนมัติสำหรับคำถามแบบปรนัย โดยการประยุกต์ใช้ข้อมูลแบบออนโทโลยี. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ*, 13 (1), 156-166.
- สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ. (2531). ขบวนการเสรีไทยกับความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2481-2492, (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง. *ลำดับความเป็นมาของคณะรัฐมนตรีไทย คณะที่ 2*. สืบค้นวันที่ 5 พฤศจิกายน 2565, จาก https://www.soc.go.th/?page_id=2113
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 6/2487*. สืบค้นวันที่ 5 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73318>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 7/2489*. สืบค้นวันที่ 5 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73226>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 21/2489*. สืบค้นวันที่ 5 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73241>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 29/2489*. สืบค้นวันที่ 5 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73250>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 22/2489*. สืบค้นวันที่ 5 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73242>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 25/2489*. สืบค้นวันที่ 5 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73245>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 27/2489*. สืบค้นวันที่ 5 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/73248>
- Adam Przeworski. (1991). *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. United States: Cambridge University Press.
- Andreas Kalyvas. (2005) Popular Sovereignty, Democracy, and the Constituent Power, *Constellations*, 12 (2), 305-321.
- Andrei Yakovlev, Israel Marques, and Eugenia Nazrullaeva. (2012). *From Competition to Dominance: Political Determinations of Federal Transfers in the Russian Federation*, Retrieved November 5, 2022, from <https://doi.org/10.2139/ssrn.2005710>
- C. Wright Mills. (1956). *The Power Elite*. Oxford: Oxford University Press.
- Carl Schmitt. (2009). *Constitutional Theory*, London: Duke University Press.

- Claude Klein and Andras Sajó. (2012). Constitution-Making: Process and Substance. In Michel Rosenfeld and András Sajó (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press.
- David Landau and Hanna Lerner. (2019). *Comparative Constitution Making*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- David S. Law and Ryan Whalen. (2020). Constitutional Amendment versus Constitutional Replacement: An Empirical Comparison. In Xenophon Contiades and Alkmene Fotiadou (Eds.), *Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change*, 74-100. United Kingdom: Routledge.
- Donald S. Lutz. (1994) Toward a Theory of Constitutional Amendment. *The American Political Science Review*, 88 (2), 355-370.
- Gabriel L. Negretto. (2012). Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America. *Law & Society Review*, 46 (4), 740-779.
- Joel Colón-Ríos. (2020). *Constituent Power and the Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Keith G. Banting. (1984). Introduction: The Politics of Constitutional Change. In Keith G. Banting and Richard Simeon (Eds.). *The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations: Redesigning the State*, 1-29. London: Macmillan.
- Kirsti Samuels. (2021). *Democracy- Building & Conflict Management (DCM)*. Geneva: International IDEA.
- Mark Tushnet. (2013) Constitution-Making: An Introduction, *Texas Law review*, 91 (7), 1983-2013.
- Michael Albertus and Victor Menaldo. (2016). *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy*. United States: Cambridge University Press.
- Natdanai Nachan. (2020). Elite-Constructed Constitutions, *Cultural and Religious Studies*, 8 (11), 603-617.
- Susan Alberts, Chris Warshaw, and Barry R. Weingast. (2012). Democratization and Countermajoritarian Institutions: The Role of Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy. In Tom Ginsburg (Eds.), *Comparative Constitutional Design*, 69-100. United State: Cambridge University Press.
- Thak Chaloemtiarana. (2007). *Thailand the Politics of Despotism Paternalism*. Chiang-Mai: Silkworm Books.
- The National Archives. *Correspondence and Registers*, 99, FO 628/49.

- Tom Ginsburg. (2013). Constitutions as Contract, Constitutions as Charters. In Denis J. Galligan and Mila Versteeg (Eds.), *Social and Political Foundations of Constitutions*, 182-206. United States of America: Cambridge University Press.
- Yaniv Roznai. (2017). *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*. Oxford: Oxford University Press.
- Zachary Elkins, Tom Ginsburg, and James Melton. (2009). *The Endurance of National Constitutions*. United States: Cambridge University Press.