



บทที่ ๔

บทวิเคราะห์สภาพปัญหาของรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้วทั้งสิ้น ๑๘ ฉบับทั้งฉบับชั่วคราวและฉบับถาวร แต่ละฉบับจะมีขั้นตอนและกระบวนการที่ริเริ่มมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร ตามทฤษฎีของอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับกันอยู่เสมอ โดยที่เจตนาของอันแท้จริงของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นยังไม่ใช่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ แต่การเสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญหรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนั้นส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นจากการเสียผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้งมากกว่าที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน โดยสามารถสะท้อนให้เห็นภาพของฝ่ายผู้ใช้อำนาจในสมัยนั้นที่จะสร้างรัฐธรรมนูญเพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจของตน รัฐธรรมนูญที่ได้ร่างออกมาจึงเป็นเพียงเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้มีอำนาจหรือยึดอำนาจนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่นแล้วจุดมุ่งหมายของการรวมตัวกันเพื่อสร้างสรรคิให้รัฐธรรมนูญมีความทันสมัยต่อสถานการณ์บ้านเมืองนั้น ล้วนเกิดจากปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ส่วนของประเทศไทยการรวมตัวกันไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือประชาชนในแต่ละครั้งจะเกิดขึ้นจากปัญหาในเรื่องต่าง ๆ โดยจะทำการวิเคราะห์ปัญหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของแต่ละฉบับและเทียบเคียงถึงปัญหาของรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ประเทศข้างต้น

๔.๑ การอ้างความชอบธรรมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีการบัญญัติขั้นตอนและกระบวนการไว้เกือบทุกฉบับ การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนั้นมาจากผลของการมีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมไว้บ้าง บางฉบับก็มาจากผลของการปฏิวัติบ้าง ทั้งนี้การอ้างถึงความชอบธรรมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจำเป็นจะต้องรู้ถึงที่มาของรัฐธรรมนูญ

๔.๑.๑ รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการมีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่บัญญัติให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการแก้ไขเอง แต่กระทำได้อย่างยากกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดา ได้แก่

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๖๓
 ๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ หมวด ๖ มาตรา ๘๔
 ๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ หมวด ๗ มาตรา ๙๓
 ๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ หมวด ๑๐ มาตรา ๑๗๓-๑๗๖
 ๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ หมวด ๘ มาตรา ๑๑๑
 ๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ หมวด ๑๐ มาตรา ๑๖๙-๑๗๒
 ๗. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ หมวด ๑๑ มาตรา ๒๒๘-๒๓๑
 ๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ มาตรา ๒๔, ๒๘
 ๙. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ หมวด ๑๑ มาตรา ๑๙๔
 ๑๐. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ หมวด ๑๑ มาตรา ๒๑๑
 ๑๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๑๒ มาตรา ๓๑๓
 ๑๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๑ มาตรา ๒๙๑
- รัฐธรรมนูญทั้ง ๑๒ ฉบับมีวิธีการและขั้นตอนสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ที่คล้ายกันโดยกำหนดให้มีการแก้ไขที่ยากแต่จะแตกต่างกันตรงรายละเอียดมีเพียงรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ มาตรา ๙๓ ที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ความเป็นจริงแล้วสามารถแก้ไขได้ง่ายกว่ากฎหมายธรรมดา เพราะไม่ได้บอกจากรัฐสภาจะต้องใช้วิธีพิเศษอย่างไร แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๙๑ ให้เพิ่มข้อความลงไปในรัฐธรรมนูญว่าให้รัฐสภา คือสภาทั้งสองประชุมร่วมกันในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นดังนี้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญชั่วคราวนี้ ก็จะกระทำได้ง่ายเสียยิ่งกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดาอีก เพราะกฎหมายธรรมดาหรือพระราชบัญญัติยังต้องผ่านการพิจารณาของสภาทั้งสองที่ละสภา แต่

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญชั่วคราวนี้รวบรัดให้สภาทั้งสองประชุมร่วมกันพิจารณาเลยนับว่าเป็นการรวดเร็วขึ้น

ขั้นตอนของการริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบางฉบับจะให้สิทธิแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น บางฉบับจะให้สิทธิทั้งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของสมาชิกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร หรือทั้งสองสภาก็ได้ และได้มีการเพิ่มสิทธิทางการเมืองให้แก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้เริ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้มีประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน

ขั้นตอนของการตกลงใจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ตกลงใจว่าจะให้แก้ไขในเรื่องที่เสนอหรือไม่ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ที่ให้ประชาชนเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเสนอโดยทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาด้วย

กระบวนการของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับการพิจารณาจากทั้งสองสภาด้วยกัน (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) และแยกพิจารณาออกเป็น สามวาระคือ วาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ วาระที่สองขั้นตอนการพิจารณาเรียงตามมาตรา และวาระที่สามขึ้นการลงคะแนนเสียงเห็นชอบโดยวิธีการเรียกชื่อ เมื่อผ่านวาระที่หนึ่ง และวาระที่สอง แล้วรัฐธรรมนูญกำหนดให้รอการพิจารณาไว้ ๑๕ วันแล้วจึงให้รัฐสภาพิจารณาต่อไปในวาระที่สามเพื่อให้สมาชิกได้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนที่จะมีการลงมติและสามารถใช้ระยะเวลานี้เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ สำหรับขั้นตอนการลงคะแนนเสียงในวาระที่สามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะกำหนดจำนวนเสียงที่แตกต่างกัน บางฉบับกำหนดให้มีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า ๒ ใน ๓ ของทั้งสองสภา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๙๒ บางฉบับกำหนดให้มีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของทั้งสองสภา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ขั้นตอนของการลงประชามติเมื่อรัฐสภาได้พิจารณาครบทั้งสามวาระแล้ว รัฐธรรมนูญบางฉบับบัญญัติให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นออกให้ประชาชนลงประชามติ ก่อน ทั้งนี้ได้มีการริเริ่มให้มีการลงประชามติไว้แล้วตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ๒๕๑๑ และ ๒๕๑๗ แต่ทั้ง ๓ ฉบับยังไม่เคยผ่านการลงประชามติมาก่อนเลย แต่ได้มีการลงประชามติให้ประชาชนยอมรับในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นครั้งแรกในประเทศไทย

จะเห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีวิธีการที่ค่อนข้างยาก บางฉบับยังกำหนดให้มีระยะเวลาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ มาตรา ๒๘ ที่กำหนดว่าภายในระยะเวลา ๔ ปีนับแต่วันใช้ รัฐธรรมนูญให้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีรัฐสภา เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ได้กำหนดไว้ในทำนองนี้

ในกรณีของการลงคะแนนเสียงของสมาชิกรัฐสภาเมื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีความสำคัญจึงจำเป็นต้องให้สมาชิกลงคะแนนโดยเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่าผู้แทนของเขาได้ลงคะแนนไปในทิศทางใด สำหรับปัญหาของการลงคะแนนเสียงมีว่าจะเป็นการลงคะแนนโดยลับ หรือจะเป็นการลงคะแนนโดยลับ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วต้องการให้ประชาชนได้รับทราบการลงคะแนนเสียงของสมาชิกรัฐสภาและเป็นวิธีการพิเศษสำหรับขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ต้องมีวิธีการที่ยากและพิเศษ และถือว่าเป็นข้อยกเว้นของวิธีการทั่วไปตามข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา และเพื่อขจัดปัญหานี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๑๑ จึงได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้การลงคะแนนต้องกระทำโดยเปิดเผยโดยวิธีการเรียกชื่อ เพื่อเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพของสมาชิกรัฐสภาว่ามีมากเพียงใด

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญยังมีการพัฒนาให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นเป็นลำดับ เช่น การให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ และการนำวิธีการลงประชามติมาใช้ในการรับร่างรัฐธรรมนูญ สำหรับการศึกษาดังกล่าว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยในแต่ละฉบับส่วนใหญ่จะจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมากลุ่มหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาถึงปัญหาของการใช้รัฐธรรมนูญที่ควรได้รับการแก้ไข และในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการปรับปรุงรัฐธรรมนูญของแต่ละหมวด

๔.๑.๒ ข้อบังคับการประชุมของสภาที่มีบัญญัติถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาเป็นข้อกำหนดถึงวิธีการประชุมและการปรึกษาหารือให้ได้มติที่ถูกต้องตลอดจนวิธีการอื่น ๆ เพื่อให้สภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการประชุมรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญได้อย่างครบถ้วน ข้อบังคับการประชุมบางฉบับจึงได้มีการกำหนดถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ด้วย ดังนั้นจะเพียงแต่ศึกษาถึงรัฐธรรมนูญอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ และจากการค้นคว้าพบว่า มีข้อบังคับอยู่ ๖ ฉบับที่ได้กล่าวถึงเรื่องวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ คือ

๑. ข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๐ หมวด ๙ การเสนอและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๑๐๙ กำหนดว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามความในมาตรา ๒๔ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน

ข้อ ๑๑๐ กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๒๔ ของรัฐธรรมนูญ การเสนอและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้นำความใน หมวด ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ดังนั้นหลักเกณฑ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไข โดยต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม วิธีการพิจารณาให้นำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยมีหลักการและเหตุผลของการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ

๒. ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๒๒ หมวด ๙ ข้อ ๑๐๑ กำหนดว่า การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้นำข้อบังคับว่าด้วยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้เว้นแต่การพิจารณาออกเสียงและการลงมติต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๔ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อบังคับนี้กำหนดถึงการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้สั้น ๆ ว่าให้นำข้อบังคับว่าด้วยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งก็มีขั้นตอนทำนองเดียวกับข้อบังคับการประชุมของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๐ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๙๔

๓. ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๗ ข้อ ๑๐๔ ว่า การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้นำข้อบังคับว่าด้วยการพิจารณาร่าง

พระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้เว้นแต่การพิจารณาออกเสียง และการลงมติ ต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๔ ของรัฐธรรมนูญ

๔. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ หมวด ๖ ข้อ ๑๑๑ กำหนดว่า การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้นำข้อบังคับว่าด้วยการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้เว้นแต่การพิจารณาออกเสียง และการลงมติต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๑๑๒ กำหนดว่า การพิจารณาในวาระที่สอง ให้ที่ประชุมตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณามีจำนวนไม่เกินสิบห้าคน และกรรมการที่แต่ละสภาตั้งจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

๕. ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๓๙ หมวด ๔ ข้อ ๘๑-ข้อ ๙๕

๖. ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ หมวด ๖ ข้อ ๘๔-ข้อ ๑๐๑

ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาทั้ง ๒ ฉบับข้างต้นนี้ ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับการเสนอและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งสามารถแยกขั้นตอนการพิจารณาได้ ดังนี้

๑. หลักเกณฑ์ในการริเริ่มหรือนำเสนอให้มีการแก้ไขจะต้องทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และต้องมีหลักการและเหตุผลประกอบ^๑ สำหรับข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ยังกำหนดห้ามแก้ไขเพิ่มเติมที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ

๒. ขั้นตอนการดำเนินการแก้ไข^๒ ข้อบังคับการประชุมทั้ง ๒ ฉบับกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาเป็นองค์กรในการดำเนินการแก้ไข โดยให้ประธานรัฐสภาทำการตรวจสอบและให้บรรจุร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาภายใน ๑๕ วัน

สำหรับการพิจารณาของรัฐสภาให้แยกออกเป็น ๓ วาระเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือวาระที่หนึ่งรับหลักการ วาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงตามมาตรา และวาระที่สามขึ้นการลงคะแนนเสียง ขั้นตอนการลงออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

^๑ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๘๑ และข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๘๔

^๒ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๘๓-๙๓ และข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๘๔-๙๙

สำหรับการพิจารณาในวาระที่สองให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งจากสมาชิกรัฐสภาเพื่อพิจารณามีจำนวนไม่เกิน ๔๕ คน โดยสมาชิกรัฐสภาสามารถที่จะเสนอคำแปรญัตติและอภิปรายได้เป็นรายมาตรา คณะแนบเสียงสำหรับวาระที่สองนี้ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ และเมื่อได้มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้ ๑๕ วัน จึงจะพิจารณาในวาระที่สามต่อไป สำหรับขั้นตอนการพิจารณาในวาระที่สามจะใช้คะแนนเสียงในการลงคะแนนให้ความเห็นชอบต้องมีมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญบางฉบับของไทยแม้ว่าจะได้กำหนดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังได้กำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภาอีก สำหรับการพิจารณาว่าควรนำหลักเกณฑ์ของกฎหมายใดมาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนเห็นว่าข้อบังคับการประชุมมิใช่กฎหมายแต่เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติสำหรับสภาเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบขึ้นในการประชุมเท่านั้น เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศย่อมต้องมีวิธีการแก้ไขที่แตกต่างไปจากราชบัญญัติหรือกฎหมายธรรมดาทั่วไป แม้ว่าข้อบังคับการประชุมว่าด้วยการเสนอและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้กำหนดให้มีวิธีการเช่นเดียวกับวิธีการเสนอและการพิจารณาพระราชบัญญัตินั้น ก็ไม่สามารถที่จะกระทำให้ขาดไปจากหลักการตามรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตามข้อบังคับการประชุมก็ได้กำหนดเงื่อนไขว่าต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเวลานั้น จะเห็นว่าข้อบังคับการประชุมที่กล่าวถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีเพียง ๓ ฉบับนี้เท่านั้น ระยะเวลาจึงไม่มีข้อบังคับใดที่กล่าวถึงเรื่องนี้ อีกและผู้เขียนก็เห็นด้วยว่าไม่ควรกล่าวไว้ในข้อบังคับเพื่อขจัดปัญหาของวิธีการและกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตามปัญหานี้ย่อมมีขึ้นเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเป็นฉบับชั่วคราวที่ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขไว้เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จำเป็นต้องปฏิบัติไปตามข้อบังคับการประชุมนั่นเอง

๔.๑.๓ กรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมไว้

รัฐธรรมนูญไทยมีเพียง ๖ ฉบับที่มีได้บัญญัติบทแก้ไขเพิ่มเติมไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้ง ๖ ฉบับเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติโดยคณะปฏิวัติเป็นผู้จัดให้มีขึ้น และบางฉบับในจำนวนนี้ก็มีอายุการใช้งานยาวนานกว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรเสียอีก และเป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญทั้งหมดนี้เป็นฉบับชั่วคราวเพื่อนำมาใช้ก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ทำให้มีบทบัญญัติที่น้อยจึงไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เลย

ทั้งนี้ข้อสังเกตอีกว่าหากมีการณ์จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมในขณะนั้นจะสามารถทำได้เพียงใด เมื่อรัฐธรรมนูญจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขก็ต้องแก้ไขไม่ว่าจะเป็นเวลาใดก็ตามทั้งนี้รัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขได้อยู่ตลอดเวลาเพื่อให้เกิดความทันสมัยต่อเหตุการณ์ เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นฉบับชั่วคราวจึงไม่ได้บัญญัติวิธีการแก้ไขไว้ ดังนั้นตามหลักการแล้วจึงเป็นหน้าที่ของรัฐสภาเป็นผู้ริเริ่มแก้ไข แต่วิธีการแก้ไขก็ต้องเป็นไปตามกระบวนการแก้ไขเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา เมื่อรัฐธรรมนูญทั้ง ๖ ฉบับมีต้นกำเนิดมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร หากจะมอบอำนาจให้คณะปฏิวัติเป็นผู้แก้ไขเสียเองแล้วก็จะไม่เป็นไปตามหลักการของทฤษฎีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คือ ผู้มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้แก้ไขรัฐธรรมนูญเสียเองไม่ได้ จะต้องมอบอำนาจให้องค์กรอื่นเป็นผู้ทำหน้าที่ในการแก้ไขแทนเช่นนี้จึงจำเป็นจะต้องมีการกำหนดถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้แล้ว จึงสมควรที่จะกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภา เพราะการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยวิธีนี้ย่อมกระทำได้ตามวิธีการของกฎหมายธรรมดาได้ และข้อบังคับการประชุมสภาย่อมสามารถกำหนดวิธีการสำหรับการปฏิบัติไว้ เพื่อเป็นทางออกหนึ่งเมื่อประสบกับเหตุการณ์จำเป็นที่จะต้องกระทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้บอกวิธีการไว้

ตัวอย่างของปัญหาสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีการบัญญัติวิธีการแก้ไขไว้ นั้นมีขึ้นตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐ วรรค ๕^๖ และมาตรา ๑๑ วรรค ๑^๗ โดยมีการถกเถียงกันว่า จะสามารถแก้ไขได้หรือไม่ โดยฝ่ายที่เห็นว่าแก้ไขได้จะให้เหตุผลว่า เมื่อสภานิติบัญญัติมีอำนาจ

^๖ มาตรา ๑๐ วรรค ๕ เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีจัดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนั้น ออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม

^๗ มาตรา ๑๑ วรรค ๑ ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งหรือวาระที่สาม หรือในกรณีที่ประชามติไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติหรือมีประชามติไม่ให้ความเห็นชอบแล้วแต่กรณี

ทางนิติบัญญัติย่อมแก้ไขได้แม้จะเป็นกฎหมายสูงสุด โดยอาศัยหลักการที่ว่ารัฐสภาในอดีตไม่มีอำนาจที่จะห้ามหรือผูกพันกับรัฐสภาในปัจจุบัน และแม้จะมีข้อห้ามแก้ไขไว้ก็ยังสามารถแก้ไขได้ และธรรมเนียมการปกครองเป็นการร่างโดยคณะปฏิวัติจึงไม่ใช่กฎหมายสูงสุดของประเทศ อีกทั้งธรรมเนียมการปกครองนี้ไม่มีบทบัญญัติบทไหนห้ามแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้และแม้จะมีบทห้ามก็จะเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าแก้ไขไม่ได้ให้ความเห็นว่าคำปรารภของธรรมเนียมการปกครองเขียนว่า "ให้ใช้บทบัญญัติต่อไปนี้เป็นธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย" ดังนั้นเจตนารมณ์ของธรรมเนียมการปกครองจึงต้องการให้ใช้ไปโดยไม่มีบทแก้ไข จนกว่าจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาใช้แทน

ทั้งนี้จึงเห็นว่าธรรมเนียมการปกครองหรือรัฐธรรมนูญชั่วคราวเกิดขึ้นมาจากการปฏิวัติที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอำนาจใหม่ให้เกิดขึ้น แม้ว่าจะเป็นฉบับชั่วคราวก็ยังมีสถานะของความเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่นั่นเองย่อมไม่มีความผูกพันในการจำกัดอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญเดิมที่ได้วางไว้ เมื่อรัฐสภาเป็นสภาชุดใหม่ยอมเป็นรัฐสภาปัดภัยชุดใหม่จึงมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยจะมีวิธีการแก้ไขอย่างไรย่อมสามารถกระทำได้เองโดยไม่จำเป็นต้องใช้เรื่องประเพณีการปกครองแต่อย่างใด

เมื่อได้ทราบถึงที่มาของรัฐธรรมนูญไทยที่มาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และไม่ได้มาจากการแก้ไขเพิ่มเติมบ้างแล้ว สำหรับเหตุผลของการอ้างถึงเพื่อนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของแต่ละฉบับมีอยู่หลายเหตุผลด้วยกันที่ผู้มีอำนาจในเวลานั้นจะสามารถอ้างได้ โดยสามารถพิจารณาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น รวมไปถึงเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติที่ได้เข้ามายึดอำนาจในขณะนั้น ดังจะประมวลได้ถึงการอ้างเหตุผลต่าง ๆ ดังนี้

๔.๑.๔ เกิดจากความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยได้มีการใช้รัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๐ และมีรัฐธรรมนูญมาหลายฉบับ ความบกพร่องของรัฐธรรมนูญย่อมเกิดขึ้นได้เป็นธรรมดา สำหรับประเทศไทยที่เป็นประเทศที่กำลังค้นหาไปสู่ความเป็นประเทศประชาธิปไตย ได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญมาอย่างต่อเนื่อง จนเป็นประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลก ทั้งนี้สามารถแยกพิจารณาปัญหาของรัฐธรรมนูญที่เป็นข้อบกพร่องได้ในแต่ละส่วน คือ

๑. การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจทางการเมืองแก่กลุ่มอำนาจหนึ่งมากเกินไป ความพยายามสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ได้ล้มเหลวลงไปเพราะความต้องการที่จะขจัดข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เป็นข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑ ที่สมควรได้รับการแก้ไขและเป็นข้อกล่าวอ้างได้กับกลุ่มผู้มีอำนาจในการแก้ไข ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการมีอำนาจของกลุ่มบุคคลในทางการเมือง เช่น การให้อำนาจแก่ทหารมากเกินไป

๒. ปัญหาของระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญบางฉบับได้กำหนดให้มีสภาเพียงสภาเดียวทำให้เกิดเผด็จการรัฐสภาขึ้นมาเพราะไม่มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน บางฉบับแม้ว่าจะมีรัฐสภาแบบสองสภาแต่ก็ได้ให้อำนาจแก่วุฒิสภามากเกินไป โดยให้อำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจร่วมกับสภาผู้แทนในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายรวมทั้งยับยั้งพระราชบัญญัติหรือลงมติแก้ไขเพิ่มเติม และวุฒิสภาสามารถประชุมกันได้ ในระหว่างที่สภาผู้แทนถูกยุบ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๐

รัฐธรรมนูญที่มีการวางแผนระยะเวลาของการใช้รัฐธรรมนูญไว้เป็นช่วง ๆ โดยกำหนดการให้อำนาจของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ไว้เป็น ๓ ช่วง ๆ ละ ๔ ปี ว่าระยะสี่ปีแรกเป็นการฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ระยะสี่ปีที่สองเป็นระยะที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นโดยจัดให้มีรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทำหน้าที่ในการควบคุมและบริหารโดยเท่าเทียมกัน ระยะสี่ปีที่สามเป็นการขยายอำนาจให้แก่สภาผู้แทนฯ มากขึ้นและลดอำนาจของวุฒิสกาลง ถ้าราษฎรตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนต่อชาติบ้านเมืองแล้วก็ยกเลิกวุฒิสภาไป ซึ่งตามเงื่อนไขเช่นนี้ทำให้ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ ถูกยกเลิกโดยคณะปฏิวัติ และให้เหตุผลว่า "ระยะเวลาดังกล่าวนั้นนานเกินไปสำหรับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ไม่มีความจำเป็นและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ดังนั้น คณะทหาร ตำรวจและพลเรือนเห็นสมควรปรับปรุงระยะเวลาที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตยเสียใหม่โดยกำหนดเป้าหมายให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พุทธศักราช ๒๕๒๑ คณะทหาร ตำรวจและพลเรือนไม่แน่ใจว่าการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ จะเป็นวิถีทางที่เหมาะสมกับสถานการณ์ และอาจก่อให้เกิดความแตกแยกในสถาบันต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการยึดอำนาจการปกครอง โดยในระหว่างการเตรียมจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น คณะปฏิวัติขอเวลาแก้ไข

ข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ รวมทั้งปรับปรุงระบบการปกครอง การเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงในทางการเมือง ความเจริญของประเทศชาติและความผาสุกของพี่น้องประชาชนชาวไทย และจะประกาศใช้ทราบในลำดับต่อไป”^๕

ฉบับที่เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับปัญหารัฐธรรมนูญที่มีข้อบกพร่องฉบับหนึ่งคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งถือว่าเป็นฉบับที่มีการปฏิรูปการเมืองกันโดยได้ขอความเห็นจากประชาชนด้วย แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องที่สร้างปัญหาขึ้นสำหรับการบังคับใช้ในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภา เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๑๒๑ ให้มีวุฒิสภาจำนวน ๒๐๐ คน ซึ่งจะตีความความว่าวุฒิสภาต้องประกอบด้วย ๒๐๐ คน ครบเต็มตามจำนวนด้วยหรือไม่จึงจะสามารถปฏิบัติงานได้ ปัญหานี้ได้มีการวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓ ตามคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๓^๖ ว่า “สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคนไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้” และยังวินิจฉัยต่อไปอีกว่า “ในระหว่างมีสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคน สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้” จึงทำให้นักขณะนั้นวุฒิสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือรักษาการได้ และเกิดปัญหาตามมาคือไม่มีการพิจารณากฎหมายจำนวนมาก และไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารเลย

กรณีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจตรวจสอบผู้ถูกเสนอชื่อเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียง ๒ สาขาเท่านั้น คือ ผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์เท่านั้น ไม่ได้รวมผู้ที่ศาลฎีกาเสนอชื่อมาด้วยและรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้เขียนไว้ให้ชัดเจนว่าเมื่อศาลฎีกาเสนอชื่อมาแล้ว วุฒิสภาจะต้องเห็นด้วยและนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายโดยคัดค้านไม่ได้ ทำให้วุฒิสภาคิดว่าตัวเองมีอำนาจที่จะพิจารณาเสนอหรือไม่ก็ได้ หากพิจารณาแล้วถ้าวุฒิสภามีหน้าที่เพียงแครับรายชื่อจากศาลฎีกาแล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเท่านั้น

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙

^๖ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “การแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับรัฐสภา,” ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ, (พฤษภาคม ๒๕๔๓):

๓. ปัญหาจากบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญที่มีปัญหาจากบทเฉพาะกาลนั้นมีอยู่หลายฉบับ เริ่มตั้งแต่การพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับแรกให้แก่ประชาชนในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ รัชกาลที่ ๗ ได้มีพระราชดำริถึงความตอนหนึ่งว่า “การเปลี่ยนแปลงในบทรัฐธรรมนูญซึ่งข้าพเจ้าได้ขอมานั้นก็มีผลกระทบกระเทือนเพียงข้อที่เป็นบทเฉพาะกาล ฉะนั้นข้าพเจ้าจึงแลไม่เห็นเหตุว่าทำไมความศักดิ์สิทธิ์แห่งรัฐธรรมนูญจึงจะถูกกระทบกระเทือนไปด้วย ในตัวบทรัฐธรรมนูญเองก็มีการแก้ไขได้อยู่แล้ว ฉะนั้นรัฐธรรมนูญจึงไม่เป็นที่ต้องมึลลักษณะจนถึงกับเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ทำไมจะต้องปล่อยให้ลักษณะการอันไม่เป็นที่พึงพอใจให้คงอยู่ต่อไป...”^๑ ในคราวนั้นได้มีการบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับอายุของสภาผู้แทนราษฎรให้มีการดำรงตำแหน่งเดิม ๑๐ ปีขยายเวลาออกได้อีก ๑๐ ปี และบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล ซึ่งทรงเห็นว่าไม่จำเป็นเพราะรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขได้ การบัญญัติให้คงอยู่ต่อไปเช่นนั้นจึงทรงไม่เห็นด้วยเพราะไม่ได้เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอำนาจไม่ได้ตกไปสู่ประชาชนแต่อยู่ที่ผู้ที่สนับสนุนพวกพ้องของตนเท่านั้น ดังนี้แล้วเห็นได้ว่าปัญหาของการมีบทเฉพาะกาลเพื่อสืบทอดอำนาจของตนเองนั้นมีมาตั้งแต่สมัยอดีตแล้ว และเป็นอยู่อย่างนี้จนถึงปัจจุบัน อาจจะเป็นเพราะว่าประเทศไทยมีการสืบทอดอำนาจกันมาแต่ช้านานแล้วจนไม่อาจที่จะเปลี่ยนแปลงลักษณะของการปกครองที่มีการหวงกันอำนาจของตนเองไปได้ ทั้งนี้แล้วมิได้เกิดขึ้นจากความหวังดีในความต้องการของประชาชนแต่อย่างใด

ฉบับหนึ่งที่มีการกล่าวถึงปัญหาของบทเฉพาะกาลในปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๙ บัญญัติว่า “บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้” ในมาตรานี้มีการถกเถียงกันถึงความชอบธรรมของการร่างบทบัญญัติบทนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่แรกเริ่มการให้ลงประชามติแล้วและเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในขณะนี้ และรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ

^๑ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงษ์ประพันธ์ รวบรวมโดย สิริ เปรมาจิตต์, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย ฉบับแรก พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร: ประจักษ์วิทยา, ๒๕๑๑), หน้า ๑๗๐.

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าปัญหาของข้อบกพร่องของรัฐธรรมนุญที่ต้องได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมจริง ๆ แล้วนั้นเป็นเพียงเหตุผลส่วนหนึ่งที่ประกอบเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการยึดอำนาจในแต่ละครั้งเท่านั้น แม้ว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนุญจะได้วางหลักการปกครองไว้ดีแล้วก็ตาม

๔.๑.๕ เกิดจากความขัดแย้งทางการเมืองของนักการเมือง

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ กล่าวว่า รัฐธรรมนุญที่มีอายุยืนนาน จะต้องเป็นรัฐธรรมนุญที่กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มกดดันที่ทรงอิทธิพลในประเทศในช่วงระยะเวลาหนึ่งเห็นว่าเป็นผลดีมากกว่าผลร้ายแก่พวกเขา อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนุญที่ให้ประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงอิทธิพลอยู่ในสมัยหนึ่ง อาจถูกทำลายล้างในระยะต่อมาก็ได้ ถ้ารัฐธรรมนุญนั้นไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มกดดันที่เกิดขึ้นใหม่ ได้รับประโยชน์ที่พวกเขาควรจะได้โดยสันติวิธี^๖ ดังนั้นตามคำกล่าวนี้ จึงเห็นได้ว่ากลุ่มอำนาจทางการเมืองมักจะเป็นนักการเมืองที่มีอิทธิพลทางการเมืองในขณะนั้น ซึ่งเสียผลประโยชน์จากการบังคับใช้รัฐธรรมนุญ ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างนักการเมืองด้วยกันเพราะกลุ่มตนต้องเสียประโยชน์และไม่อาจที่จะได้รับโอกาสหรือผลประโยชน์เท่าที่ควร จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ลุกลามไปสู่การล้มล้างรัฐธรรมนุญในเวลาต่อมาได้

อำนาจของฝ่ายบริหารเป็นอำนาจหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ฝ่ายบริหารย่อมต้องมีทั้งฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้าน ซึ่งล้วนแล้วเป็นนักการเมืองทั้งสิ้น ความขัดแย้งย่อมเกิดขึ้นมาด้วยเหตุของผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน หรือการขัดผลประโยชน์ของส่วนตน เหตุการณ์นี้เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ต้องถูกยกเลิกไป เพราะพวกกลุ่มปฏิวัติบางพวกเริ่มขัดแย้งกันเอง และการขัดแย้งกันทางอำนาจ ก็มีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง มีอิทธิพลของกระบวนการทางการเมืองสมัยเก่าอยู่มาก ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองที่มีการขัดแย้งกันในอำนาจ รวมไปถึงเกิดความขัดแย้งกันในความคิด^๗

๔.๑.๖ เกิดจากปัญหาทางเศรษฐกิจ และสังคมการเมืองในขณะนั้น

การที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็เนื่องมาจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ของ

^๖ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการระบบรัฐธรรมนุญไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๒๔), หน้า ๖.

^๗ สนิท ธีระเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐), หน้า ๑๕๗-๑๕๘.

โลกที่ต้องการความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นและมีผลทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นได้อย่างสำเร็จด้วยการปฏิวัติ แต่แนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของโลกยังประกอบไปด้วย ๔ กรณีด้วยกันคือ ความต้องการระบบการเมืองแบบเปิด (ระบอบประชาธิปไตย) การเคารพสิทธิมนุษยชน การค้าเสรี และการรักษาสภาพแวดล้อม จากแนวโน้มนี้มีผลต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ ส่งผลต่อประเทศไทยให้มีการเรียกร้องจากเหตุการณ์เมื่อ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ และเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นผลจากความต้องการการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีผลมาจากความเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจในขณะนั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ เป็นจุดเริ่มต้นของการมีรัฐธรรมนูญฉบับแรกในประเทศไทย แต่เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการศึกษาที่เพียงพอที่จะเข้าใจถึงความเป็นประชาธิปไตยและการมีรัฐธรรมนูญใช้บังคับ และสภาพแวดล้อมทางสังคมไม่สนับสนุนพัฒนาการทางประชาธิปไตย จึงต้องมีคณะผู้ที่มีความรู้ความสามารถทางการเมืองสมัยใหม่เข้ามาบริหารประเทศ ตามเหตุผลที่ว่าประชาชนยังไม่ได้รับการศึกษาที่เพียงพอ นั้น เมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาของประเทศญี่ปุ่นขณะที่พระมหากษัตริย์มีความประสงค์พระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนญี่ปุ่นนั้น ชาวญี่ปุ่นส่วนใหญ่ในขณะนั้นก็ยังไม่ได้เข้าใจถึงการมีรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับของไทย แต่ก็ได้มีการพัฒนาการให้ความรู้มากขึ้นจนเกิดความเปลี่ยนแปลงในด้านความคิดทางการเมืองและสังคมมากขึ้นเป็นลำดับ แต่เมื่อมองดูประเทศไทยแล้วแม้ว่าจะมีการพัฒนาให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนก็ตาม แต่ประชาชนส่วนใหญ่ในขณะนั้น (พ.ศ. ๒๕๓๕) ก็ยังไม่เข้าใจถึงแก่นแท้ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่นั่นเอง ส่งผลให้ไม่มีความร่วมมือจากประชาชนทางการเมืองอย่างแท้จริงจนต้องมีการปฏิวัติรัฐประหารอีกหลายครั้งในเวลาต่อมา

การกำเนิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๙ ตามอารัมภบทของรัฐธรรมนูญได้กล่าวว่า "นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้น ได้ปรารถนาว่านายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕) พระมหากษัตริย์ได้พระราชทานแก่ชนชาวไทยมาแล้วเป็นปีที่ ๑๔ ถ้าแม้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักนี้จะไต่ความเจริญให้แก่ประเทศชาตินับเป็นอเนกประการ ทั้งประชาชนจะได้ทราบซึ่งถึงคุณประโยชน์ของการปกครองระบอบนี้เป็นอย่างดีแล้วก็จริงแต่เหตุการณ์บ้านเมือง

ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ถึงเวลาแล้วที่ควรจะได้เลิกบทเฉพาะกาลอันมีอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้น และปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย..." จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นมาจากวิธีการตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งข้ออ้างของการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้เป็น การอ้างถึงความล้าสมัยของรัฐธรรมนูญและอ้างถึงความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์บ้านเมืองด้วย แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นมาจากวิธีการของการแก้ไขที่มีความชอบธรรมและเป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่มีการยกขึ้นมาซึ่งข้ออ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่า "เหตุการณ์บ้านเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงไป" สมควรที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์นั่นเอง ตามคำแถลงสำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนั้นว่า "ในการประชุมคณะรัฐมนตรีในเช้าวันนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติว่า ถึงเวลาแล้วที่จะได้มีการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕) เพื่อให้เหมาะสมแก่กาลสมัยและให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้เป็นไปโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเหมือนอย่างอารยประเทศทั้งหลาย"^{๑๑}

อีกทั้งการกล่าวอ้างว่าค่านิยมตะวันตกเข้ามาในประเทศไทยโดยเป็นระบบที่ไม่เหมาะสมกับประเทศและไม่ได้มีการแก้ไขการปกครองตามรูปแบบใหม่ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ ข้อนี้เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เกิดการปฏิวัติในวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑

ระบบเศรษฐกิจที่มีความขัดสนและรัฐบาลไม่สามารถทำให้ประชาชนได้รับความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ทำให้เกิดปัญหาภายในประเทศขึ้น ตัวอย่างเช่น ในปี ๒๕๔๐ ที่เป็นช่วงของฟองสบู่แตกมีเหตุการณ์ภายในเกิดขึ้นเป็นอันมาก รัฐบาลจะต้องมีการปฏิรูปการเมืองด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๔.๑.๗ การอ้างถึงความล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในสถานการณ์ปัจจุบัน

การอ้างเหตุผลเรื่องความล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันนั้น แสดงให้เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่สามารถแก้ไขได้และสามารถที่จะไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองได้เช่นกัน เพราะรัฐธรรมนูญถูกสร้างขึ้นมาจากเหตุการ์ณในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น และเมื่อเป็นเช่นนี้ข้ออ้างตามที่กล่าวมานี้ย่อมมีความชอบธรรมสำหรับผู้ก่อการปฏิวัติในขณะนั้นที่สามารถแสดงให้ประชาชนได้ทราบพวกเขาได้เข้ามาเพราะเหตุจำเป็นและไม่ได้

^{๑๑} พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์ รวบรวมโดย สิริ เปรมจิตต์, ประวัติรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรก พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน, หน้า ๑๙๕.

กระทำเพียงเพื่อยึดครองอำนาจไว้แต่อย่างใด ดังนั้นก็จะมี การหลงเชื่อกันได้ง่ายว่ารัฐธรรมนูญ ล้าสมัยจริง แต่บางครั้งความต้องการอำนาจทางการเมืองก็เป็นสิ่งที่ผู้ก่อการปฏิวัติต้องการแต่อย่าง ความล้าสมัยของรัฐธรรมนูญแทน

ข้อนี้เป็นสิ่งที่คณะปฏิวัตินำมาเป็นข้ออ้างสำหรับการอ้างความชอบธรรมในการที่จะกระทำการรัฐประหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา ข้ออ้างที่ว่ารัฐธรรมนูญล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นฉบับที่ใช้ยาวนานที่สุด คือ ๑๓ ปี ๔ เดือน และได้ถูกยกเลิกไปโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ จำนวนหนึ่งเสนอญัตติต่อสภาผู้แทนให้แก้ไขปรับปรุงใหม่

สำหรับการล้มรัฐบาลและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ ของคณะปฏิวัติได้ให้เหตุผลว่า "คณะทหาร ตำรวจและพลเรือน ได้ตระหนักว่าการที่จะ พัฒนาระบบประชาธิปไตยโดยแบ่งออกเป็น ๓ ขั้นตอน ๆ ละ ๔ ปีนั้น เป็นเวลานานเกินความ จำเป็นและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และคณะทหาร ตำรวจและพลเรือน เห็นสมควรปรับปรุงระยะเวลาที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตยเสียใหม่ โดยกำหนดเป้าหมายให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ คณะทหาร ตำรวจและพลเรือนไม่มั่นใจว่าการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ จะเป็น วิถีทางที่เหมาะสมกับสถานการณ์และอาจจะก่อให้เกิดความแตกแยกในสถาบันต่าง ๆ ได้มาก ยิ่งขึ้น คณะทหาร ตำรวจและพลเรือนไม่ประสงค์จะเห็นความแตกแยกเกิดขึ้นในหมู่ประชาชนชาว ไทยจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการยึดอำนาจการปกครอง หลังจากประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๑ แล้ว คณะปฏิวัติก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวในวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๗ (๒๕๐๒) และฉบับที่ ๙ (๒๕๑๕) ซึ่งคณะปฏิวัติชุดก่อน ๆ ได้เป็นผู้ประกาศใช้ จึงมีชื่อเหมือนกันว่า "ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร" ซึ่งมีเจตนารมณ์และเนื้อหาของหลักการในการปกครองประเทศในระยะ ชั่วคราวก่อนมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเหมือนกัน จะมีข้อแตกต่างกันก็เฉพาะรายละเอียดบาง ประการเท่านั้น"^{๑๑}

^{๑๑} สมยศ เชื้อไทย, "บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับความพยายามขอแก้ไข," รัฐสภาสาร ๓๖, ๑๒ (ธันวาคม ๒๕๓๑): ๓๐.

จากประกาศนี้เห็นได้ถึงความหวังของคณะปฏิวัติที่ต้องการทำให้การปกครองมีเสถียรภาพและให้ประเทศสามารถพัฒนาประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามลำดับ ทั้งต้องการให้รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศให้ได้โดยเร็ว แต่รัฐธรรมนูญที่ได้ร่างขึ้น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑) บางส่วนสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย แต่บางส่วนก็ขัดกับหลักการของประชาธิปไตย

จึงเห็นได้ว่าความล้าสมัยของรัฐธรรมนูญย่อมมีขึ้นได้แต่การอ้างถึงความล้าสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์ของบ้านเมืองสำหรับการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิวัตินำมาใช้เป็นข้ออ้างนั้น ล้วนแล้วมักจะเป็นการเสียผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน ดังคำประกาศของคณะปฏิวัติที่ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ นั้นกำหนดระยะเวลาเพื่อให้มีการฟื้นฟูระบบประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไปแต่ยังไม่ทันที่จะมีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญก็ได้มีการปฏิวัติเสียก่อน

๔.๑.๘ การอ้างถึงความแตกสามัคคีของประชาชน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หากเกิดการแตกสามัคคีขึ้นก็ยากที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ และเหตุผลนี้ก็เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้คณะปฏิวัติอ้างถึงความชอบธรรมเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาของประเทศในขณะนั้นได้ตามเหตุการณ์และสถานการณ์ที่เหมาะสม แต่ความจริงแล้วการอ้างถึงปัญหาเช่นนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของเหตุผลเท่านั้นที่ต้องทำการยึดอำนาจ เช่น ตามอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๐ ให้เหตุผลว่า "นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือนได้ติดตามการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและเหตุการณ์บ้านเมืองมาโดยตลอดเวลาได้เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนโดยทั่วไปว่า ความสามัคคีในหมู่ข้าราชการและประชาชนมีแต่ความแตกแยก ข้าราชการมีความหวั่นไหวในการปฏิบัติราชการ เศรษฐกิจและการลงทุนของต่างประเทศลดลงและไม่แน่นอน หากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปจะยากแก่การแก้ไข"

เมื่อมีประชาชนบางกลุ่มใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเกินความพอดี และก่อความสับสนขึ้นในบางครั้ง คณะนายทหารก็มักจะลงความเห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นสาเหตุของความล่าช้าหรือความสับสนวุ่นวายนั้น และตัดสินใจล้มเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในขณะนั้นเสีย เช่น เหตุผลที่คณะปฏิวัติปี ๒๕๑๔ ยกขึ้นเป็นข้ออ้างในการล้มเลิกรัฐธรรมนูญที่ได้ร่างขึ้นว่า

"นับแต่ประเทศไทยได้ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ และได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนแล้ว ปรากฏว่าได้มีบุคคลบางจำพวกอาศัยสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญยุยงบ่อนทำลาย ใช้อิทธิพล ทั้งภายในและภายนอกสภานิติบัญญัติ ก่อวณการ บริหารราชการของรัฐบาล ให้ดำเนินไปด้วยความยากลำบากและล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ ทั้ง กระทำการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน แทนที่ทุกฝ่ายจะร่วมสามัคคีกัน เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อป้องกันภัยอันตราย แต่บุคคลบางกลุ่มบางคณะกลับฉวยโอกาสทำการก่อกวนขัดขวาง มิให้ รัฐบาลดำเนินการแก้ไขโดยสะดวก เช่น ยุยงให้ประชาชนและสถาบันต่าง ๆ เป็นปฏิปักษ์และ กระด้างกระเดื่องต่อรัฐบาล ให้นักศึกษาเดินขบวน ให้กรรมกรนัดหยุดงาน พฤติการณ์เหล่านี้เป็น เหตุฉงนการบริหารราชการทั้ง ๆ ที่รัฐบาลได้พยายามทุกวิถีทางที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ทั้งในด้านฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอยู่ตลอดมา

การแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว ถ้าจะดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่ ทันต่อเหตุการณ์ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการยึดอำนาจการปกครอง เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ ได้โดยเฉียบขาดและฉับพลัน" ซึ่งในขณะนั้นรัฐบาลมีอำนาจตามกฎหมายอื่นอยู่มากที่สามารถจะ นำมาใช้ได้ เช่น พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก และพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็น คอมมิวนิสต์ เป็นต้น แต่คณะทหารก็ได้เลือกใช้วิธีล้มเลิกรัฐธรรมนูญโดยยึดอำนาจที่เคยชินในการ ปกครองประเทศ

อีกกรณีหนึ่งคือความนิยมในพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งของประชาชน และการให้ความนับถือในตัวผู้นำพรรคการเมืองที่ตนเองเชื่อถือนั้นย่อมส่งผลให้เกิดความแตกแยก ทางความคิดทางการเมืองของประชาชนในเวลาปัจจุบัน เหตุการณ์ที่ปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจน คือ การแบ่งกลุ่มที่นิยมในพรรคไทยรักไทยที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเป็นหัวหน้าพรรคในขณะนั้น และกลุ่มที่มีแนวความคิดเป็นประชาธิปไตยที่คำนึงถึงประชาชนที่เรียกตัวเองว่าพันธมิตร ประชาชนเพื่อประชาธิปไตยที่เห็นว่าการกระทำของอดีตผู้นำนั้นไม่ชอบธรรม ส่งผลให้เกิดความ นิยมที่แตกออกเป็น ๒ พวกใหญ่ และเป็มเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าการอ้างถึงปัญหาของการแตกแยกของประชาชนนั้น เป็นการอ้างถึงความชอบธรรมที่กลุ่มทหารต้องเข้ามาจัดการให้เกิดความเป็นระเบียบขึ้น

ภายในประเทศโดยด่วน แต่ทั้งนี้ตามเหตุผลที่แท้จริงแล้วจะเป็นการเสียผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มเท่านั้น

๔.๑.๙ การทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาล

รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของประเทศย่อมเป็นผู้กุมอำนาจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำ หรือข้าราชการการเมืองด้วยกัน เมื่อเกิดการเอาัดเอาเปรียบกันของข้าราชการด้วยกันแล้ว ก็จะมีการเล่นพรรคเล่นพวก และเกิดการทุจริตของข้าราชการชั้นในที่สุด เหตุก็เนื่องมาจากระบบการเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ส่งผลให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนที่เข้ามาบริหารประเทศก็ไม่บริสุทธิ์เช่นกัน และเป็นการเข้ามาเพียงเพื่อหวังผลประโยชน์ใส่ตนเองให้มากที่สุด ในขณะที่อยู่ในตำแหน่งเท่านั้น ซึ่งย่อมไม่พ้นการทุจริตนั่นเอง

การซื้อเสียงจากการเลือกตั้งถือว่าเป็นการทุจริตอันดับแรกที่สำคัญที่สุดสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นจุดอ่อนของการปกครองเช่นนี้ เมื่อเกิดการซื้อเสียงและเข้ามาเป็นคณะรัฐมนตรีก็ย่อมมีการซื้อตำแหน่งกันด้วยเงินนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงกัน ในที่สุด และต้องการที่จะเอาคืนให้มากที่สุด สภาวะเช่นนี้นำไปสู่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการได้อำนาจทางการเมือง และการใช้อำนาจเพื่อหาเงินหรือเพื่อประกอบธุรกิจ กระบวนการนี้จึงกลายเป็นธุรกิจการเมือง วณิชยชาติไปโดยปริยาย

ตัวอย่างเช่น มูลเหตุของการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๙๒ และจัดทำรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ขึ้นโดยให้เหตุผลว่ารัฐบาลมีการกระทำส่อไปในทางทุจริตอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ตลอดจนการบริหารประเทศตามอำเภอใจอันก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นภายในประเทศและไม่เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน

๔.๒ กลุ่มอำนาจอิทธิพลทางการเมืองที่กำหนดการตัดสินใจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

กลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลอันส่งผลให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและมีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ได้มีเพียงไม่กี่กลุ่ม แต่กลุ่มบุคคลเหล่านั้นมีอำนาจอย่างมากในทางการเมืองในขณะนั้น เรียกกันว่า ชนชั้นนำ (elites) กลุ่มคนเหล่านี้มักมีบทบาทสำคัญทางการเมืองเพราะมีคุณสมบัติที่โดดเด่น คือมีความรู้ความเข้าใจในด้านการเมือง และมีกำลังมากกว่าบุคคลอื่น ๆ ซึ่ง

บทบาทนี้มีผลทางการเมืองอยู่เสมอ และมีกิจการที่ผูกขาดอำนาจทางการเมือง ผลที่ตามมาคือ การคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นหลัก เช่นเดียวกับเมื่อมีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นภารกิจอย่างหนึ่งอันมีผลเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ด้วยกลุ่มบุคคล ผู้มีบทบาททางการเมืองจึงมีการแสดงบทบาทตามฐานะของตนสำหรับการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญหรือการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ กลุ่มอำนาจทางการเมืองที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเมืองสามารถแบ่งได้เป็นกลุ่มบุคคลดังนี้

๔.๒.๑ กลุ่มนักการเมือง

กลุ่มบุคคลที่เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในด้านการบริหารประเทศคงหนีไม่พ้นกับนักการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น เพราะมีความรู้ความเข้าใจและมีบทบาทสำคัญในทางการเมือง และมักมีข้ออ้างอย่างหนึ่งที่ใช้อยู่เสมอว่าการกระทำทุกอย่างที่เกิดขึ้นนั้นทำเพื่อประชาชนเพื่อใช้ในการอ้างความชอบธรรมในการแสดงบทบาททางการเมืองของตนเอง กลุ่มนักการเมืองนี้หมายถึงคณะรัฐมนตรี รัฐสภาไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา และรวมถึงบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทางการเมืองด้วย

ปัญหาของนักการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศแต่ไม่ได้เข้าใจถึงปัญหาของประเทศเป็นอย่างดีและไม่รู้ว่าจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ปัญหานั้นอย่างไร กรณีที่มีการกระทำรัฐประหารผู้ที่ทำรัฐประหารจะต้องทราบภารกิจในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นให้มีสาระที่แตกต่างกัน ซึ่งความล้มเหลวของการบริหารประเทศคือการที่ผู้ที่เข้ามาบริหารประเทศขาดความรู้และความเสียสละโดยในกรณีที่ทำการรัฐประหารนั้นผู้กระทำรัฐประหารจะต้องแสดงออกให้เห็นถึงความเสียสละในการเข้ามาปฏิรูปการปกครองโดยแสดงให้เห็นว่าไม่ได้ต้องการเข้ามาสืบทอดอำนาจ และเข้ามาเพื่อต้องการวางกลไกทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญใหม่ในการแก้ไขปัญหาของประเทศต่อไปได้ อีกทั้งการบริหารประเทศต้องมีความโปร่งใสโดยไม่หาประโยชน์ให้แก่ตนเอง ดังนั้นนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองที่เข้ามาด้วยความไม่ประสงค์ดีต่อประเทศในขณะนั้นแล้วเมื่อเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นไม่เป็นที่พอใจต่อตนเองและพวกพ้องบุคคลเหล่านี้ก็มักจะยกเลิกรัฐธรรมนูญเสียอย่างง่ายดาย เพียงแต่อ้างว่ารัฐธรรมนูญไม่สมบูรณ์ไม่เหมาะสมแล้วเท่านั้น ดังที่นายดาแรล เบอริแกน นักหนังสือพิมพ์ชาวต่างชาติได้วิจารณ์การบริหารประเทศของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในขณะที่มีอำนาจอยู่ว่า "ท่านไม่ชอบการแทรกแซงของรัฐสภาที่มีต่อการปกครองของรัฐบาล ดังนั้นท่านจึงยุบสภา ท่านไม่

ชอบนักการเมืองทั้งฝ่ายค้านและพวกที่อยู่พรรคเดียวกันกับตัวท่าน ดังนั้นท่านจึงยกเลิกพรรคการเมืองทั้งหลาย ท่านไม่ชอบการโจมตีของหนังสือพิมพ์ที่ไม่มีความรับผิดชอบ ดังนั้นท่านจึงปิดหนังสือพิมพ์ ท่านไม่ชอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติให้สิ่งดังกล่าวดำรงอยู่ ท่านจึงยกเลิกรัฐธรรมนูญเสีย”^{๑๒}

พลเรือตรีศรี ดาวราย อดีตสมาชิกคณะราษฎรได้กล่าวถึงประเด็นอำนาจของกลุ่มนักการเมืองว่า “ที่ไม่เป็นประชาธิปไตยก็เพราะว่า พวกรัฐบาลก็ยังหวงอำนาจไว้ อยากจะได้เป็นใหญ่ เป็นโต เสวยอำนาจกันน้อยไป โดยอ้างว่าประชาชนยังไม่ได้รับการศึกษาพอที่จะให้เป็นประชาธิปไตยได้ ถ้าพูดกันตามความจริงแล้วขณะนี้ประชาชนมีความรู้พอที่จะเป็นประชาธิปไตยได้อย่างสมบูรณ์ได้แล้ว เว้นไว้แต่ว่ารัฐบาลจะไม่ให้”^{๑๓} เช่นนี้จึงเห็นได้ว่านักการเมืองหรือรัฐบาลผู้มีอำนาจในขณะนั้นได้อ้างถึงความไม่รู้ในประชาธิปไตยของประชาชนเป็นหลักที่มีการหวงกันอำนาจไม่เข้าไปสู่ประชาชน แต่พลเรือตรีศรี เห็นว่าประชาชนนั้นมีความรู้พอแล้วแต่รัฐบาลนั่นเองที่ไม่ยอมมอบอำนาจให้ ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าอำนาจของนักการเมืองในช่วงเวลาหนึ่งที่มีมากทำให้ระบบการบริหารของประเทศไม่สามารถดำเนินไปได้แม้ว่าประเทศไทยเราจะมีรัฐธรรมนูญขึ้นมาบังคับใช้แล้วก็ตาม แต่อำนาจทางการเมืองก็ยังคงอยู่กับกลุ่มนักการเมืองอยู่เสมอ และเป็นผู้มีอิทธิพลทางการเมืองที่สามารถกระทำการเปลี่ยนแปลงได้ตามอำเภอใจโดยปราศจากการทักท้วงของประชาชนด้วย

กรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ แต่ก็มีนักการเมืองในสมัยนั้นส่วนมากที่ไม่พอใจในบทบาทเฉพาะกาลที่มีลักษณะค่อนข้างไปทางคนาธิปไตยมาก ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองตามวิถีทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้กระบวนการทางการเมืองของไทยในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงจากระบบเผด็จการมาสู่ระบบกึ่งเผด็จการในขณะนั้น ดำเนินไปโดยราบรื่นพอสมควรโดยเฉพาะนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ที่ได้ดำเนินการไปตามวิถีทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเปิดเผย เช่น การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี รวมถึงการทำงานของวุฒิสภาจำนวนหนึ่งที่เป็นตัวของตัวเองและพิจารณาปัญหาทางการเมืองด้วยเหตุผลโดยไม่มี

^{๑๒} Darrell Berrigan, "Two New Strong Men in Asia, Tidying Up in Thailand," *The Reporter* (November ๒๗, ๑๙๘๕), p.๒๙. อ้างถึงใน นรมิตี เศรษฐบุต, *รัฐธรรมนูญกับการเมืองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า ๑๕๘.

^{๑๓} กนก วงษ์ตระหง่าน, *การเมืองในระบบประชาธิปไตยไทย*, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๘), หน้า ๒๙๖.

ยึดถือในตัวบุคคล ด้วยการแสดงความไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล แต่เมื่อบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญหมดสภาพบังคับลงทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองบางกลุ่มที่ไม่อยู่ในวินัยของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ได้ยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างว่ารัฐธรรมนูญมีความบกพร่องต้องรีบดำเนินการแก้ไข จึงเป็นสิ่งที่เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นนักการเมืองที่มีทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมืองที่ไม่ดี จึงเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองประชาธิปไตยของไทยได้

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศสที่ได้มีการปฏิรูปการเมืองนั้นในขณะนั้นประชาชนให้ความเชื่อถือและสนับสนุนนายพลเดอโกลมาก และเดอโกลก็เข้ามาปกครองประเทศและแถลงการณ์พร้อมที่จะรับใช้ประเทศ และรัฐสภาได้มอบอำนาจให้แก่รัฐบาลเดอโกลเป็นเวลา ๖ เดือน และให้อำนาจในการตรารัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ การมอบอำนาจให้รัฐบาลเดอโกลในการตรารัฐธรรมนูญนั้นนับว่าเป็นวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ๑๙๔๖ ที่ระบุให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้วการเข้ามาของคณะปฏิวัติต่าง ๆ แต่ละยุคแต่ละสมัยนั้นไม่ได้เป็นไปตามที่คาดหวังให้มีการพัฒนาทางระบอบการเมืองเหมือนกับประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีผู้นำที่มีความตั้งใจจริงในการเข้ามาช่วยแก้ไขวิกฤตของบ้านเมือง

๔.๒.๒ กลุ่มนายทุนธุรกิจ

กลุ่มนายทุนธุรกิจเป็นกลุ่มหนึ่ง que เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้นตั้งแต่ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับระบบพรรคการเมืองมากขึ้น จนทำให้กลุ่มบุคคลกลุ่มนี้มีอำนาจทางการเมืองได้โดยวิธีการสังกัดพรรคการเมือง และการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง ดังคำกล่าวที่ว่า "คณะรัฐประหารใช้ปืนและรถถังเป็นอาวุธสำคัญในการยึดอำนาจ ส่วนพรรคการเมือง ใช้เงินเป็นอาวุธสำคัญในการยึดอำนาจ วิธีการอาจต่างกันบ้าง แต่จุดหมายเดียวกันคือ "อำนาจ"^{๑๔} เมื่อกลุ่มนี้สามารถเข้าพรรคการเมืองได้มักจะเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นขั้นตอนตั้งแต่การคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ามาสังกัดพรรค จนถึง การเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองนั้นเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง โดยจะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทางอำนาจและเศรษฐกิจมากกว่าความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมือง เมื่อเป็นดังนี้แล้ว

^{๑๔} สุนทร วาที, "เพื่อชาติหรือเพื่อใครกันแน่," หนังสือพิมพ์สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ๕๕, ๔๙ (๒๙ สิงหาคม- ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑): ๑๖.

เป้าหมายของการเข้าทางการเมืองจึงไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของชาติหรือของประชาชนแต่เป็นการเข้ามาเพื่อตอบสนองเป้าหมายของตนเท่านั้น

เมื่อกลุ่มนายทุนธุรกิจนี้ได้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่พ้นด้วยอาศัยวิธีการที่มีอำนาจเงินเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นการลงทุนให้ตนเองได้รับการเลือกตั้งโดยการซื้อเสียง ส่งผลทำให้ได้นักการเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ได้เข้ามาทำงานเพื่อประเทศอย่างแท้จริงแต่กลุ่มนี้ต้องการเข้ามาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์อย่างรวดเร็วที่สุด ด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองขึ้นอย่างเป็นลูกโซ่ต่อไป

อย่างไรก็ตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงสำหรับการมีพรรคการเมืองก็คือ^{๑๔} พรรคการเมืองเป็นองค์การที่รวบรวมบุคคลที่มีอุดมการณ์เหมือนกัน จะต้องให้การศึกษอบรมให้สมาชิกเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ของประเทศอย่างกว้างขวางและทั่วถึงจะต้องวิเคราะห์วิวิจัยปัญหาและเสนอแนวความคิดในการแก้ปัญหาของประเทศแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องในทุก ๆ เรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชน วิธีนี้จะทำให้ประชาชนได้รับข่าวสาร แนวความคิดในทางการเมืองทำให้รับรู้ข้อเท็จจริงทันต่อเหตุการณ์และรู้ว่าตนควรจะมีบทบาทอย่างไร จะต้องทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชนทุกสาขาอาชีพ จะต้องเป็นฐานของรัฐบาลคอยควบคุมกำกับดูแลให้รัฐบาลดำเนินนโยบาย ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ จะต้องมีการเตรียมผู้นำที่พร้อมจะขึ้นมาบริหารประเทศในด้านการบริหาร และสามารถประกาศนโยบายได้ตลอดเวลา หรือหมายถึงจะต้องมี "รัฐบาลเงา" ที่เตรียมพร้อมไว้ตลอดเวลา แต่ปัจจุบันความขัดแย้งกันระหว่างนักการเมืองและความต้องการผลประโยชน์ส่วนตนมากจนลืมนึกถึงเจตนารมณ์ของการมีพรรคการเมืองจึงเกิดเป็นปัญหาของการทุจริต และเมื่อถึงเวลาเลือกตั้งจะมีการซื้อเสียงอยู่เสมอ โดยไม่ได้มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันแต่อย่างใด

ดังคำกล่าวของคุณเสวต เปี่ยมพงศ์สานต์ได้เคยกล่าวเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่มีอำนาจเงินเข้ามาเกี่ยวข้องไว้ว่า "ปัญหาคืออันนี้กลายเป็นว่าเงินเป็นปัญหาของพรรคการเมือง เพราะฉะนั้นพวกที่มีเงินก็พยายามเข้าไปอยู่ในพรรคบางที่เขาก็เชิญไป มีบทบาทที่นี้ถ้าหากว่าเป็นอย่างนี้แล้ว เป็นพรรคที่มีอุดมคติ หรือเป็นพรรคที่มีบทบาทที่ว่าไม่เกี่ยวกับนายทุนนี้ ก็หาคน

^{๑๔} คณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อประชาธิปไตย, "รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย ตามความต้องการของประชาชนชาวไทย," พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานครการพิมพ์, ๒๕๒๗), หน้า ๘๔.

สนับสนุนไม่ได้หรือได้น้อย สู้กับนายทุนไม่ได้อันนี้ก็เสีย เพราะเงินสำคัญกว่ากัน ก่อนนี้เงินมันไม่สำคัญเท่าไร"^{๖๖} ตามคำกล่าวนี้เห็นว่าในเวลาหนึ่งนั้นพรรคการเมืองมีความต้องการของเงินเข้ามาสนับสนุนพรรคการเมืองของตนเป็นอย่างมาก เช่นนี้จะส่งผลให้บุคคลที่เข้ามาสังกัดพรรคการเมืองย่อมจะต้องมีอำนาจเงินมากและหนีไม่พ้นจะเป็นกลุ่มที่เป็นนักธุรกิจเสียส่วนใหญ่ หากขาดการสนับสนุนจากกลุ่มนายทุนแล้วพรรคการเมืองนั้น ๆ ก็อาจจะอยู่ไม่รอดก็ได้ เมื่อพวกเขาได้รับเลือกเข้ามาย่อมต้องหวังกอบโกยผลประโยชน์เป็นที่ตั้งเช่นกัน เห็นได้ว่าในยุคหนึ่งอำนาจเงินมีความสำคัญกับพรรคการเมืองมาก

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับกลุ่มนายทุนที่มาสังกัดพรรคการเมืองว่า "การบังคับให้สังกัดพรรค และให้พรรคการเมืองมีอำนาจในการควบคุมสมาชิกพรรค และกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ทำให้เกิดการซื้อเสียงขึ้นในระดับท้องถิ่นเพราะกลุ่มนายทุนท้องถิ่น ที่มาก่อตั้งพรรคการเมือง โดยต้องการที่จะรวมพรรค แต่กลับมองเห็นผลประโยชน์ในระดับชาติขึ้นมาจึงก่อให้เกิดผลเสียตามมามากขึ้น"^{๖๗} และนอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้พรรคการเมืองมีลักษณะของการเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีอำนาจเหนือ รัฐสภา รัฐบาล และศาล ทำให้เกิดระบบเผด็จการโดยพรรคการเมือง ไม่เป็นผลดีแก่สังคมไทยแต่อย่างใด"^{๖๘} ดังนั้นจึงมีความเห็นว่าการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค และพรรคมีสิทธิที่จะขับไล่สมาชิกสภาผู้แทนให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคได้หากสมาชิกนั้นไม่ปฏิบัติตามมติพรรค เป็นหนทางที่จะทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้นในสังคมไทยปัจจุบันที่มีสภาพการณ์ทางการเมืองที่อ่อนแอ และมีความอ่อนไหวต่ออำนาจเงินของพรรคการเมืองอยู่มาก

ในทางตรงกันข้ามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต้องการให้สมาชิกผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองมีเหตุผล ๒ ประการ"^{๖๙} คือ

^{๖๖} กนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบบประชาธิปไตยไทย, หน้า ๑๗๘.

^{๖๗} ออมร จันทรมบูรณ, "รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ แก่ หรือ ไม่แก่ อย่างไร?" วารสารนิติศาสตร์ ๓๗, ๒ (มิถุนายน ๒๕๕๑): ๒๐๖.

^{๖๘} ออมร จันทรมบูรณ, "ความล้มเหลวในการปฏิรูปฯ ๓ การปฏิรูปการเมือง (ของคนไทย) ครั้งที่ ๓ จะสำเร็จหรือล้มเหลว (?)", เว็บไซต์ pub-law.net (วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑)

^{๖๙} วัชรวิทย์ ไชยสาร, "๕ ปี แห่งการบังคับให้รัฐธรรมนูญ กับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ," รัฐสภาสาร ๕๑, ๑ (มกราคม ๒๕๕๖): หน้า ๕๔-๕๙.

ประการแรก เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งพิจารณาและศึกษาอุดมการณ์หรือนโยบายของพรรคการเมืองซึ่งตนประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิก และลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองนั้น ทั้งนี้เนื่องจากพรรคการเมืองไม่ใช่การรวมตัวเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวของบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน สมาชิกพรรคการเมืองย่อมมีความผูกพันกับพรรคการเมือง ดังนั้นการเข้าสังกัดพรรคการเมืองใด จึงมิใช่เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง หรือเพื่อโอกาสในการได้รับเลือกตั้ง อันเป็นกลไกในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมือง

ประการที่สอง เพื่อสร้างมาตรการในการป้องกันการซื้อเสียงจากประชาชนเพื่อให้ลงคะแนนให้ตน การซื้อตัวเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งเพื่อให้กระทำการใด ๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง การซื้อบุคคลที่พรรคการเมืองเห็นว่ามีโอกาสได้รับเลือกตั้งมากที่สุดเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้วส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเพื่อเพิ่มโอกาสในการเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลหรือเข้าร่วมรัฐบาล สุดท้ายคือการซื้อพรรคการเมืองโดยกลุ่มนายทุนเพื่อเป็นวิธีลัดในการเข้าสู่การเมืองที่จะทำให้เกิดความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองและอำนวยความสะดวกต่อการประกอบธุรกิจ

เมื่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการสังกัดพรรคการเมืองไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ เหตุอาจเป็นเพราะวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยไม่เคยเปลี่ยนแปลง ยังมีการซื้อเสียงจากกลุ่มนายทุนธุรกิจที่เข้ามาสังกัดพรรคเพื่อหวังประโยชน์ตอนแทนทางธุรกิจของตนมากกว่าที่จะเข้ามาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน รวมทั้งพรรคการเมืองยังขาดวินัย และไม่ได้ทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองขึ้นมาแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากกรณีของการย้ายจากพรรคหนึ่งแล้วไปสังกัดอีกพรรคหนึ่งเพื่อให้ครบกำหนดเงื่อนไขเวลา ๙๐ วัน พฤติการณ์เช่นนี้จึงเห็นได้ว่าการสังกัดพรรคไม่ได้ทำให้ผู้มาสังกัดพรรคนั้นมีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกัน หรือเคารพในนโยบายของพรรคเลย เมื่อถึงเวลาที่ตนต้องเสียประโยชน์แล้วก็จะรีบย้ายไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองไว้เท่านั้น

๔.๒.๓ กลุ่มนักวิชาการ

นักวิชาการเป็นกลุ่มสำคัญกลุ่มหนึ่งที่ถือว่าเป็นกลุ่มมโนธรรมของสังคม เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีความรู้และความเข้าใจสามารถที่จะเข้ามาให้คำปรึกษาและชี้แนะแนวทางการปฏิบัติงานให้แก่ทุกฝ่ายให้คลี่คลายไปได้ด้วยดีบ้างบางโอกาส แต่กลุ่มนี้ขาดซึ่งอำนาจ

เป็นเพียงแหล่งพลังอย่างหนึ่งเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จทางการเมืองได้ กลุ่มนี้หากจะมีผลร้ายต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแล้วก็เป็นไปได้ ดังที่ ศ.ดร. อมร จันทรมนบุรีกล่าวว่า "นักวิชาการมักจะหมายถึงนักวิชาการที่เป็นนักสถิติเสรีภาพของประชาชนแต่ไม่ได้คิดที่จะหาวิธีแก้ปัญหาให้แก่สังคมได้มีเพียงต้องการหาชื่อเสียงให้กับตนเองให้เป็นที่รู้จักในฐานะของนักสถิติเสรีภาพ นอกจากนี้รวมถึงนักกฎหมายทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษา ตุลาการหรืออาจารย์ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นนักกฎหมายจะต้องเข้าใจในเรื่องรูปแบบการปกครองของรัฐที่จะใช้เป็นอำนาจสูงสุดทางการเมือง นักกฎหมายจะต้องวิเคราะห์หลักการเรื่องนี้ก่อนว่าจะใช้รูปแบบใดและจะปรับเปลี่ยนด้วยเหตุผลอย่างไร วิธีคิดของนักกฎหมายในประเทศไทยยังเป็นแนวความคิดเก่าที่ติดอยู่กับแนวความคิดหรือนิติปรัชญาเดิม ๆ"^{๒๐} และนักกฎหมายขาดความสามารถในการบัญญัติกฎหมายและออกแบบกฎหมายทำให้เกิดผลเสียของระบบผูกขาดอำนาจโดยพรรคการเมือง นายทุนธุรกิจ

จากกระแสของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งจะมีการจัดให้มีผลคะแนนสำหรับความเห็นของประชาชนสำหรับเรื่องที่จะทำการแก้ไข โดยเฉพาะกลุ่มนักวิชาการซึ่งเป็นกลุ่มมีความรู้แน่นหากการแก้ไขครั้งนั้นไม่เป็นไปเพื่อประชาธิปไตยและประโยชน์ของสังคมส่วนใหญ่จะมีการออกมาแสดงความคิดเห็นกัน เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ กลุ่มนักวิชาการได้แสดงความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยอย่างมากสำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ได้มีความเห็นไม่เห็นด้วยเลยสำหรับการแก้ไขเรื่องการยึดอายุของวุฒิสภา

สถานการณ์ทางการเมืองปัจจุบันที่มีการเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งที่บางกลุ่มเห็นว่ายังไม่สมควรจะต้องแก้ไขในตอนนี้อย่างไรก็ตามบทบาทสำคัญของกลุ่มนักวิชาการนั้นเป็นส่วนทำให้เกิดความคิดแก่ประชาชนรวมทั้งกลุ่มนักการเมืองขึ้นมาบ้าง โดยให้หลักการสำคัญต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณารัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ไม่ใช่แก้ไขเพียงมาตราใดมาตราหนึ่งเพียงเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นเงื่อนไขที่เติมเชื้อไฟในการขยายความขัดแย้งให้เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น เพื่อสร้างกติกาในการยอมรับจากทุกฝ่าย ควรจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมเขียน ร่วมถกเถียง ในการยกร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ทั้ง

^{๒๐} อมร จันทรมนบุรี, "การปรากฏพิเศษเกี่ยวกับสถานะของกฎหมายมหาชนในบริบทของวิกฤตทางการเมืองไทยในปัจจุบัน," วารสารวิชาการศาลปกครอง ๔, ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๕๑)

ฉบับ โดยเฉพาะการลงประชามติซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายในการถามประชาชนต่อการยก่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ รวมไปถึงปฏิริยาของการรวมตัวกันของคณาจารย์ ๒๔๒ คนจาก ๓๒ สถาบันเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลชะลอการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ก่อน

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าบทบาทของนักวิชาการเป็นบทบาทที่สำคัญและเป็นพลังขับเคลื่อนให้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยสามารถเคลื่อนตัวไปได้ด้วยความชอบธรรมตามระบบของรัฐธรรมนูญ เมื่อมีเหตุการณ์ที่ไม่สมควรทางการเมืองกลุ่มที่เป็นปัญญาชนเริ่มออกมาแสดงความคิดเห็นกันมากขึ้น เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองและเป็นกลุ่มเสียงหนึ่งที่ให้รัฐบาลหรือการกระทำของรัฐบาลในขณะนั้นต้องหยุดคิดก่อนที่จะลงมือไปได้บ้าง

๔.๒.๔ กลุ่มประชาชน

อำนาจอธิปไตยและความเป็นประชาธิปไตยนั้นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดก็คือประชาชน ในยุคแรกเริ่มของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่การเป็นประชาธิปไตย ประชาชนผู้ซึ่งเข้าใจถึงสภาพการณ์ทางการเมืองเป็นอย่างดีนั้นมีน้อย และไม่ได้ให้ความสนใจกับการเมืองเท่าที่ควร เมื่อกลุ่มนักการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองจะทำกิจอันใดก็สามารถทำได้อย่างง่ายดายเพราะยังไม่มีกลุ่มประชาชนเข้าไปขัดขวาง การกล่าวอ้างถึงความชอบธรรมในกิจการทุกอย่างทางการเมือง ประชาชนจึงเป็นข้ออ้างสำคัญที่นักการเมืองสามารถนำมาใช้ได้เป็นอย่างดี ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะการไม่มีความรู้ ไม่ได้รับการศึกษาที่เพียงพอ ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองสำหรับการรักษาผลประโยชน์ของตนได้ ดังเช่นข้ออ้างของความต้องการในการที่จะยึดบทเฉพาะกาลออกไปของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ เพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษาจนจบชั้นประถมศึกษาเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด^{๖๐}

หลายประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาชนเป็นอย่างมาก สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องมีการให้ประชาชนลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแก้ไขนั้นด้วย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อนจึงจะนำออกใช้บังคับได้ เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสที่จะต้องได้รับ

^{๖๐} คณิน บุญสุวรรณ, รัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพมหานคร: สุภาพใจ, ๒๕๕๑), หน้า ๑๗.

ความเห็นชอบจากประชาชนในการออกเสียงประชามติก่อนสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่จะต่างกันตรงที่ประเทศฝรั่งเศสจะมีการเลือกให้ประชาชนลงประชามติหรือไม่ก็ได้หากการแก้ไขนั้นริเริ่มมาจากประธานาธิบดี แต่หากริเริ่มจากรัฐสภาแล้วจะต้องมีการลงประชามติเสมอ

สำหรับประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาชนเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญในสมัยที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐ เห็นว่าหากไม่เกี่ยวกับกรณียับยั้งกฎหมายแล้วควรจะมีการขอประชามติจากประชาชนกรณีเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยที่ประชุมเห็นว่ามีการนิยามสมควรอยู่ ๔ ประการที่สมควรให้อำนาจพระมหากษัตริย์ขอประชามติในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ คือ กรณีแบ่งแยกพระราชอาณาจักร กรณีพระราชอำนาจ กรณีเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง และกรณีบั่นทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากต้องการที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการปฏิวัติใน ๔ กรณีดังกล่าวควรจะต้องให้มีวิธีการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและขอประชามติจากประชาชนด้วยและสำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญในขณะนั้นจึงได้เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา^{๒๒} เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ได้กำหนดเรื่องการขอประชามติสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยแต่ไม่ได้มีการนำออกมาใช้กันเลย เช่นเดียวกับกรณีของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งในต่างประเทศจะให้ประชาชนเป็นผู้เลือกคนกลางและมีคุณสมบัติเข้ามาเป็นผู้ร่างแต่ของประเทศไทยเมื่อครั้งมีการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่ได้ให้ประชาชนเป็นผู้เลือกเพราะเกรงว่าจะเลือกคนที่ไม่เหมาะสมเข้ามา จึงได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแทนประชาชน^{๒๓}

ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาระบบประชาธิปไตยกันอย่างกว้างขวางขึ้นในประเทศไทยทำให้ประชาชนได้รับการศึกษามากขึ้น และเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นการเข้ามาเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง หรือการรับรู้ข่าวสารทางการเมืองที่ขยายกว้างไปตามความทันสมัยของเทคโนโลยี การเคลื่อนไหวของพลังประชาชนในปัจจุบันนับว่าเป็นกลุ่มกำลังสำคัญที่

^{๒๒} นันทวัฒน์ บรมานันท์, ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพฯมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๓๘), หน้า ๓๘-๓๙.

^{๒๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖.

ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในประเทศไทยได้ และในปัจจุบันเป็นที่เห็นได้
อย่างชัดเจนถึงการเข้ามามีบทบาทเป็นส่วนหนึ่งสำหรับการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชน

นับตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาการเมืองของประเทศไทยมีกลุ่มประชาชนที่ออกมา
ต่อต้านการใช้อำนาจรัฐกันมากขึ้น และยิ่งในปัจจุบันกลุ่มประชาชนมีบทบาทอย่างมากในทาง
การเมือง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญของประเทศไทยนับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เพิ่มบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และ
เมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บทบาททางการเมืองของกลุ่ม
ประชาชนก็ยิ่งมีมากขึ้นโดยมีการรวมตัวกันต่อต้านให้หรือไม่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้
โดยการให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ตามมาตรา ๒๙๑(๑)^{๒๕}

กระแสของการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้นเป็นเหตุการณ์หนึ่งที่ทำให้ประชาชนคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ นำโดย
กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้มีการรวมตัวกันเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑
ที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตยและได้ออกแถลงการณ์ ๖/๒๕๕๑^{๒๖} เพื่อต่อต้านการกระทำของรัฐบาล ว่า

๑. การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามอำเภอใจเท่ากับเป็นการทำรัฐประหารเงียบโดยเผด็จ
การรัฐสภาของระบอบทักษิณ หากจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องสอบถามจากประชาชน โดย
ให้มีการลงประชามติก่อน

๒. ประชาชนอย่าหลงกลการอำพรางแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์แก่ตัวเอง
และพวกพ้องเป็นอันขาด

๓. จะรณรงค์ให้ประชาชนไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ คนเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรทุกคนที่มีส่วนในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อตัวเองและพวกพ้องทุกรูปแบบต่อไป

^{๒๕} มาตรา ๒๙๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของ
จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า
หนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน
ตามกฎหมายว่าด้วย การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

^{๒๖} เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, "ทางออกวิกฤตรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐," รัฐสภาสาร ๕๔, ๘ (สิงหาคม ๒๕๕๐): ๒๑-๒๒.

๔. หากจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่มีตัวแทนจากประชาชน นักวิชาการทุกภาคส่วน โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน ต้องไม่เข้ามาร่างรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง

เมื่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเอกสารสำคัญทางการเมืองจำเป็นที่จะต้องให้นักวิชาการ และผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาเป็นผู้ร่างหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากจะให้รัฐธรรมนูญเป็น “ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” แล้วเมื่อประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมสำหรับขั้นตอนของการร่างรัฐธรรมนูญก็สมควรที่จะให้สิทธิแก่ประชาชนเป็นผู้ชี้ขาดว่าสมควรจะใช้รัฐธรรมนูญฉบับนั้นได้หรือไม่

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเริ่มมีขึ้นมากเรื่อย ๆ ตั้งแต่ในสมัยของการเรียกร้องเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ จนถึงเหตุการณ์ในครั้งนี้ (การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐) เป็นแรงสะท้อนให้เกิดผลทางการเมืองในด้านต่าง ๆ จนทำให้การพยายามในการยื่นญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจากสมาชิกรัฐสภาเริ่มมีการถือนชื่อจนต้องตกไปเมื่อถูกกระแสดการคัดค้านจากประชาชนและสังคม

๔.๒.๕ คณะปฏิวัติรัฐประหาร

กลุ่มอำนาจของบุคคลกลุ่มหนึ่งที่มีความสำคัญทางการเมืองมาตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองในประวัติศาสตร์การปกครองของไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคงหนีไม่พ้นคณะปฏิวัติไปได้ และที่สำคัญการยึดอำนาจในแต่ละครั้งจะเป็นกลุ่มทหารเข้ามามีบทบาทเป็นผู้นำปฏิวัติเสียส่วนใหญ่ซึ่งคงจะปฏิเสธไปไม่ได้ว่ากลุ่มทหารนี้มีความสำคัญทางการเมืองมาอย่างช้านานแล้ว เช่นเดียวกับต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศฝรั่งเศส การเปลี่ยนแปลงการปกครองจะมาจาก การปฏิวัติและการปฏิวัติของประเทศเหล่านั้นได้นำมาซึ่งความเจริญภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง และเป็นที่สังเกตได้ว่าการปฏิวัติของประเทศเหล่านั้นเป็นการปฏิวัติโดยพร้อมใจกันของประชาชน ไม่ใช่กลุ่มอำนาจทางการเมืองหรือทหารเลย ยกเว้นประเทศญี่ปุ่นที่ถูกยึดครองอำนาจและจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่อยู่ภายใต้พระมหากษัตริย์พระมหากษัตริย์เป็นปกครองภายในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งก็เป็นไปเพราะความจำเป็นและมีส่วนที่กลุ่มทหารเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

คณะปฏิวัติรัฐประหารเป็นกลุ่มอำนาจหนึ่งที่เข้ามาจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้น หลังจากได้ยึดอำนาจการปกครองสำเร็จแล้วตามทฤษฎีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและ

สามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้ตามภาวะการณ์ของการเข้ามายึดอำนาจในขณะนั้น ย่อมมีฐานะเป็นรัฐอธิปไตยที่มีอำนาจในการจัดการบริหารประเทศต่อไปได้ ในที่นี้จึงจะขอกล่าวถึงคณะปฏิวัติในคราบของอำนาจทางทหาร การที่ทหารเข้ามาบีบบังคับทางการเมืองมาตั้งแต่อดีตนี้ทำให้เป็นการสร้างทัศนคติของทหารให้เห็นว่าการเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองเช่นนั้น เป็นสิ่งที่ชอบธรรมและถูกต้อง โดยที่การเข้ายึดอำนาจในแต่ละครั้งได้แสดงเจตนาว่าพวกเขาเข้ามาเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นเอกราชของชาติและระบบสังคมเดิมไว้ และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขได้ทำให้ประชาชนเดือดร้อนทหารจึงจำเป็นต้องเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหานั้นเสียเอง ซึ่งการกระทำเช่นนั้นบางครั้งก็เป็นที่ยอมรับและสร้างความอุ่นใจให้กับประชาชนได้ด้วย อย่างเช่น การปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นการเข้ามาปฏิวัติด้วยกำลังทหารเหมือนเช่นทุกครั้งที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทยแต่คราวนี้ประชาชนให้การยอมรับและสนับสนุนด้วยเหตุนี้ก็เนื่องจากปัญหาของการปฏิบัติงานของรัฐบาลในขณะนั้นนั่นเอง

ดังนั้นการมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองไม่ว่าจะเป็นการปกครองในรูปแบบนิยมประเพณีหรือลายลักษณ์อักษร ไม่ได้หมายความว่าจะมีการปกครองประชาธิปไตยอยู่ในประเทศนั้น ๆ ทั้งนี้ก็เพราะรัฐธรรมนูญอาจจะเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งที่คณะบุคคลสร้างมันขึ้นใช้สำหรับครองอำนาจในประเทศก็ได้ หรือเพียงเพื่อแสดงต่อต่างประเทศว่าประเทศของตนมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองเหมือนกัน (เช่นรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น) เช่นนี้ทำให้การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ใช่สิ่งเดียวกันแน่นอน ทั้งนี้ก็เพราะรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นหลักในการปกครองนั้นอาจให้อำนาจแก่ผู้ปกครองอย่างมากมาโดยไม่ได้ให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นสาระสำคัญของประชาธิปไตยเลยก็ได้^{๖๖}

เมื่อได้พิจารณาถึงกลุ่มผู้มีอิทธิพลสำหรับการเคลื่อนไหวให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงต้องเป็นกลุ่มบุคคลที่สำคัญและสามารถทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เป็นไปในทางที่ดีหรือไม่ดีได้นั้น จะต้องมีความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งต้องมีอำนาจหรือกำลังทางการเมืองด้วย เมื่อกลุ่มนักการเมืองเป็นกลุ่มใหญ่ซึ่งมีอำนาจทางการเมืองเป็นอย่างมากย่อมเป็นกลุ่มบุคคลสำคัญที่สามารถผลักดันให้การเมืองเป็นไปในรูปแบบใดก็ได้ กลุ่มผู้มีอิทธิพลทางการเมืองนี้ไม่เพียงแต่จะเป็นเพียงนักการเมืองเท่านั้น แต่ยังมีกลุ่มนายทุนธุรกิจ ที่เข้ามาเล่น

^{๖๖} กระมล ทองธรรมชาติ, *วิวัฒนาการระบบรัฐธรรมนูญไทย*, หน้า ๗.

การเมืองเพียงเพื่อหวังผลประโยชน์ในธุรกิจของตนเองโดยไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเลย และสองกลุ่มนี้เป็นกลุ่มใหญ่และมีอิทธิพลมากในวงการเมืองไทย แต่เมื่อมาในระยะหลังบทบาทของประชาชนเริ่มมีมากขึ้น การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีความสำคัญมากขึ้นจนสามารถเป็นกลุ่มที่มีอำนาจในการผลักดันให้การเมืองเกิดขึ้นในรูปแบบของความเป็นประชาธิปไตยได้อย่างดี ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างหนึ่งทางการเมืองด้วย ย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นจากอำนาจของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ที่จะผลักดันให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เป็นไปในรูปแบบใด

ฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในประเทศไทยจึงไม่ได้เป็นการประกันแกลิตธิและเสรีภาพของประชาชนเท่าที่ควร เพราะการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้งเป็นการร่างหรือแก้ไขใหม่โดยกลุ่มผู้มีผลประโยชน์ทางการเมืองทั้งสิ้น ทำให้ระบบรัฐธรรมนูญของไทยไม่มีความก้าวหน้าและไม่มีการพัฒนาเหมือนกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

ดังนั้นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐธรรมนูญของไทยขาดความมั่นคงและถูกยกเลิกอยู่เสมอมี ๓ ประการ คือ^{๒๘}

ประการแรก เกิดจากการที่กลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มไม่ยอมรับเจตนารมณ์ และหลักการบางอย่างของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น จึงพยายามล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนั้นและสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ตนต้องการขึ้นแทน โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นหลักการในการปกครองต่อไป

ประการที่สอง เกิดจากการที่ผู้นำทางการเมืองของไทยขาด "รัฐธรรมนูญนิยม" คือ คณะบุคคลที่มีอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำฝ่ายทหาร ซึ่งขึ้นกับการใช้อำนาจเด็ดขาดในการบังคับบัญชาทหาร ไม่ค่อยจะเชื่อว่าการบริหารประเทศตามวิถีทางรัฐธรรมนูญซึ่งมักจะต้องมีการใช้เวลาในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ค่อนข้างมากในบางครั้งและอาศัยการประนีประนอมความคิดเห็นที่แตกต่างกันเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา เป็นวิถีทางที่ถูกต้องและเหมาะสมกับการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศไทย ยิ่งเมื่อมีประชาชนบางกลุ่มใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเกินความพอดีไป และก่อความสับสนขึ้นในบางครั้ง คณะนายทหารก็มักจะลงความเห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นสาเหตุของความล่าช้า หรือความสับสนวุ่นวายนั้น และตัดสินใจล้มเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในขณะนั้นเสีย

^{๒๘} กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๒๔), หน้า

ประการที่สาม เกิดจากการที่นักการเมืองไม่เคารพ และไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

จึงเห็นได้ว่าสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญนั้นมาจากทัศนคติทางการเมืองและพฤติกรรมของบุคคลเป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าจะบัญญัติรัฐธรรมนูญไว้อย่างดีเพียงใด หากถึงเวลาที่ต้องการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแล้วก็จะอ้างว่ารัฐธรรมนูญไม่ดีมีข้อบกพร่องแต่แท้ที่จริงแล้วสาเหตุหาได้เป็นเช่นนั้นไม่

๔.๓ องค์กรและผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ประเทศต่าง ๆ จะกำหนดผู้ริเริ่มแก้ไขรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันไป โดยส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญจะกำหนดบุคคลที่มีสิทธิเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ๓ ฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการใช้สิทธิเสนอกฎหมาย บางประเทศให้สิทธิแก่ประธานาธิบดี บางประเทศให้สิทธิแก่รัฐสภา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น โดยทั่วไปถ้าต้องการให้รัฐธรรมนูญมีความมั่นคงอาจจะเปิดโอกาสให้มีการริเริ่มแก้ไขได้น้อยที่สุด โดยจำกัดองค์กรผู้มีอำนาจในการริเริ่มแก้ไขไว้ สำหรับของประเทศไทยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้กำหนดองค์กรผู้มีอำนาจในการริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยแบ่งได้ดังต่อไปนี้

๔.๓.๑ คณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจในการริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมได้ รัฐธรรมนูญของไทยฉบับถาวรตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นส่วนหนึ่งของผู้มีสิทธิริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยเสมอ บางฉบับยังกำหนดให้มีเพียงคณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิในการริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ มาตรา ๒๔ (๑)

การให้สิทธิแก่คณะรัฐมนตรีสามารถเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เป็นเพราะว่าคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหารย่อมทราบถึงข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญได้เป็นอย่างดี ที่ทำให้เป็นอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน อีกกรณีหนึ่งการที่รัฐธรรมนูญได้ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขได้นั้นแสดงว่ามีเจตนารมณ์ให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง และสะดวกในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น

๔.๓.๒ รัฐสภา รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการริเริ่มแก้ไข ด้วยเช่นกัน ซึ่งรัฐสภานั้นจะประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การที่รัฐธรรมนูญให้ สิทธิแก่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้นั้น จะมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ ความสำคัญกับประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน รัฐธรรมนูญไทยที่ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎร เท่านั้นในการริเริ่มแก้ไข เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ แต่บางฉบับก็กำหนดให้ทั้งสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาร่วมกันในการริเริ่มแก้ไขได้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

อนึ่ง คณะมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเห็นได้ว่าการ เพิ่มขึ้นและลดลงตามลำดับ เช่น บางฉบับกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของ สมาชิกทั้งหมด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ บางฉบับให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ เช่น รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับนี้จะทำให้การเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยความเห็นชอบของ รัฐสภากระทำได้ง่ายขึ้นกว่าเดิมเพราะใช้จำนวนคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบของสมาชิกรัฐสภาที่ น้อยลง การให้สิทธิแก่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ก็เพื่อให้มีหลักประกัน ว่าญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมีสมาชิกส่วนใหญ่ให้ความสนใจ เพื่อขจัดความสูญเปล่าในเรื่องเวลา ของสภาฯ แต่หากจะกำหนดมากกว่านั้นอาจจะเป็นการกีดกันสมาชิกฝ่ายข้างน้อยในสภา ผู้แทนราษฎรไม่ให้เสนอญัตติได้

๔.๓.๓ ประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอให้มี การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่า ด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ทั้งนี้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พุทธศักราช ๒๕๔๒ ได้กำหนดถึงวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตาม มาตรา ๕ และมาตรา ๖ ดังนี้

มาตรา ๕ กำหนดว่า สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยกฎหมายที่จะเสนอนั้นต้องมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบด้วย และมีบทบัญญัติแบ่งมาตราไว้อย่างชัดเจน

มาตรา ๖ กำหนดว่า วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองหรือร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้ และเมื่อเข้าชื่อแล้วจะถอนมิได้

การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้นับว่าเป็นการพัฒนารัฐธรรมนูญให้ก้าวไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยในระดับหนึ่งเช่นกัน รัฐธรรมนูญของไทยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการยอมรับและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาแล้วหลายฉบับแต่ไม่ได้นำออกมาใช้อย่างจริงจัง แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการเรียกร้องให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้นับว่าเป็นความก้าวหน้าของความเป็นประชาธิปไตย และเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่ได้ปรากฏให้เห็นในการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยการเสนอของคณะกรรมการประชาชนเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ (คปพร.) ได้ทำการรวบรวมรายชื่อประชาชนจำนวน ๗๑,๕๔๓ คน เพื่อประกอบในการยื่นญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๒๙๑ (๑) ต่อประธานรัฐสภา และได้มีการบรรจุญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามร่าง คปพร. เป็นเรื่องด่วนลำดับที่ ๓ แล้ว^{๒๔} โดยคณะกรรมการประชาชนเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (คปพร.) ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของ ๓๕ องค์กร นำโดย นพ.เหวง โตจิราการ นายจรัล ดิษฐาอภิชัย และกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการเก่า (นปก.) ซึ่งนำเสนอวาระการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ โดยให้นำรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ กลับมาเป็นหลัก ทั้งนี้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เสนอให้มีการแก้ไขตั้งแต่หมวดที่ ๓ เป็นต้นไป โดยเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไว้ว่า^{๒๕}

^{๒๔} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ), (๖ ตุลาคม ๒๕๕๑)

๑. รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เป็นผลผลิตของการรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้กำหนดและบงการ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จึงเป็นรัฐธรรมนูญของระบอบเผด็จการ การลงประชามติยังทำภายใต้กฎอัยการศึกและบรรยากาศทางการเมืองแบบเผด็จการและเป็นไปในเชิงบังคับ

๒. รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีเนื้อหาเผด็จการตัดตอนประชาธิปไตย ควบคุมระบบรัฐสภาทำให้รัฐบาลอ่อนแอ ลดทอนอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย เช่น ระบบเลือกตั้ง ๑ เขต ๓ เบอร์ และการแบ่งพื้นที่สัดส่วน ๘ ส่วน รวมทั้งการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก ๗๔ คน และการเลือกตั้งวุฒิสมาชิก จังหวัดละ ๑ คน เนื้อหาของรัฐธรรมนูญเหล่านี้เป็นอุปสรรคขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

๓. คณะกรรมการประชาชนเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญขอเรียกร้องต่อสภาผู้แทนราษฎร ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ด้วยการนำรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ มาใช้ เพราะเป็นการทวงคืนประชาธิปไตย จึงไม่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับตัดแปะ คปพร.ยังเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ ด้วยการจัดตั้ง สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๓ และการลงประชามติด้วย

อย่างไรก็ตามแม้ว่าขั้นตอนของการเสนอชื่อเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ บัญญัติไว้ แต่การพิจารณาตามร่างแก้ไขดังกล่าวกลับมีการคัดค้านจากหลายฝ่ายด้วยกันถึงความสมควรในการหยิบยกขึ้นมาพิจารณา คือ พรรคฝ่ายค้าน กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ออกมาคัดค้านพร้อมระบุว่า เป็นความไม่จริงใจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐบาล เนื่องจากร่างดังกล่าว ยกฉบับปี ๒๕๔๐ มาทั้งฉบับ ไม่มีมาตรา ๒๓๗ เกี่ยวกับคดียุบพรรค และมาตรา ๓๐๙ เรื่องการเอาผิดคดีทุจริตของอดีตนายกรัฐมนตรี

ในขณะเดียวกันฝ่ายรัฐบาลโดยนายชินวรณ์ บุญยเกียรติ ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) กล่าวยืนยันว่า คงไม่มีการหยิบยกเรื่องร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับคณะกรรมการประชาชนเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ (คปพร.) ที่อยู่ในวาระการพิจารณาของที่ประชุมรัฐสภามาพิจารณา เพราะการประชุมร่วมรัฐสภาที่ผ่านมา ได้เลื่อนเรื่องดังกล่าวออกไปก่อน เพื่อรอความเห็นจากคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองที่

^{๒๐}เปิดร่างรัฐธรรมนูญรื้อฉบับ คปพร., แหล่งที่มา: <http://www.prachatai.com/๐๕web/th/home/๑๓๙๔๓> (๖ ตุลาคม ๒๕๕๑)

รัฐบาลจะจัดตั้งขึ้น ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการประสานเพื่อตั้งคณะกรรมการดังกล่าว โดยกรรมการจะต้องเป็นที่ยอมรับของประชาชน และมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะกระบวนการสรรหา อีกทั้งต้องเห็นผล เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศต่อไป^{๑๐}

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเด็นของการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในขณะนี้ (รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐) แม้ว่าจะได้มีการนำญาติติในการเสนอแก้ไขของประชาชนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมแล้วก็ตาม แต่การพิจารณาการแก้ไขนั้นยังคงมีเงื่อนไขของเหตุผลทางการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องด้วยคือมีการคัดค้านของกลุ่มบุคคลหลายฝ่ายอยู่มาก จากความไม่เห็นด้วยที่จะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยนำรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๔๐ มาเป็นแนวทางในการแก้ไขทั้งฉบับ เพราะร่างแก้ไขที่เสนอมานั้นหลายฝ่ายมีความเห็นว่าเป็นการขอเสนอขอให้แก้ไขเพื่อเป็นหนทางช่วยเหลือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ไม่ได้ต้องการที่จะแก้ไขเพื่อแก้บทพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๕๐ อย่างแท้จริง จึงทำให้ท้ายที่สุดจะต้องชะลอการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ประชาชนเสนอมานอกไปก่อน อีกทั้งการเสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คือการให้จัดตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๓ ก็เป็นเงื่อนไขทางการเมืองอย่างหนึ่งเช่นกันซึ่งร่างแก้ไขฉบับนี้ได้เสนอตั้งแต่พรรคพลังประชาชนเป็นรัฐบาล และในขณะนี้พรรคประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาลแล้วก็ยังไม่มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณา

๔.๔ ผลหรือเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไข

เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นเงื่อนไขหนึ่งทางการเมือง จึงเป็นปัญหาลำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้องค์กรทางการเมืองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทางการเมืองไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานต่อไปได้และได้ต่างกันมากกว่าปัญหาเกิดจากรัฐธรรมนูญที่ไม่ทันสมัย รัฐธรรมนูญไม่ได้เปิดช่องว่างให้ปฏิบัติงานได้ หรือรัฐธรรมนูญควรต้องได้รับการแก้ไขเพราะเป็นปัญหาของการใช้รัฐธรรมนูญ ในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญจะมีปัญหาจริงหรือไม่ หรือปัญหาที่แท้จริงเป็นเพราะผู้ใช้รัฐธรรมนูญไม่ต้องการรัฐธรรมนูญฉบับนั้นแล้วก็ตามแต่ ดังคำกล่าวของศ.ดร. อมร จันทรสมนบูรณ์ ที่ให้ความเห็นกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ว่า “ความสำคัญของการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นอยู่ที่ว่าจะแก้ไขอะไร ถ้ารัฐธรรมนูญไม่ดีก็สมควรแก้ ยิ่งแก้เร็วยิ่งดี ย่อมไม่ใช่เรื่องของการรอ ดังนั้นการที่

^{๑๐} ปธ.วิปรัฐบาลยืนยัน ประชุมรัฐสภาไม่มีร่างแก้ไข รธน. ของ คปพ., แหล่งที่มา : <http://news.mcot.net>

เราจะรู้ว่าปัจจุบันเราควรจะทำหรือไม่ว่าจะต้องรู้ก่อนว่ารัฐธรรมนูญนั้นสร้างปัญหาอะไร^{๑๑} จึงสามารถแยกเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทยได้เป็น ๒ เหตุผล คือ เหตุผลทางวิชาการ และเหตุผลทางการเมือง

๔.๔.๑ เหตุผลของการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นเหตุผลทางวิชาการ

เหตุผลที่เป็นเหตุผลสำคัญที่จำเป็นจะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญกันอย่างเร่งด่วนจริงๆ หากรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อบกพร่องก็สมควรที่จะต้องรีบจัดการแก้ไขกันโดยด่วนที่สุดเพื่อให้ประเทศสามารถดำเนินต่อไปได้ ซึ่งส่วนใหญ่เหตุผลทางวิชาการที่มักจะอ้างกันอยู่เสมอ ๆ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีดังจะแยกออกเป็นปัญหาเหล่านี้

๔.๔.๑.๑ ความบกพร่องของระบบการเมืองและการบริหาร

ความผิดพลาดหรือความบกพร่องของรัฐธรรมนูญสำหรับการบังคับใช้ในแต่ละยุคแต่ละสมัยนั้นไม่มีประเทศใดที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับแรกใช้บังคับแล้วไม่มีการแก้ไขในเรื่องความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ แม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีรัฐธรรมนูญใช้อย่างยาวนานและถาวรก็ตามก็ยังมีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องสำหรับการบริหารของประเทศต่อไป ส่วนประเทศฝรั่งเศสก็มีความบกพร่องของรัฐธรรมนูญอยู่เสมอและมีการแก้ไขและยกเลิกมาแล้วหลายฉบับและล้วนแต่มีการเปลี่ยนแปลงในด้านการเมืองและการบริหารให้มีการพัฒนาให้ดีขึ้นเสียส่วนมาก

ระบบการเมืองการบริหารที่ดีย่อมส่งผลให้การทำงานของรัฐบาลและกลไกการทำงานของระบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญย่อมดีไปด้วย จึงควรที่จะต้องเริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญที่บัญญัติกลไกเหล่านั้นไว้ให้รอบคอบและมีแนวความคิดในปัญหาของบ้านเมืองในประเทศของตน แต่จะไปคัดลอกระบบการบริหารของประเทศอื่น ๆ โดยไม่ได้พิจารณาถึงปัญหาภายในประเทศแล้วย่อมทำให้ระบบการบริหารผิดพลาดและเกิดการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นได้

สำหรับประเทศไทยความบกพร่องของรัฐธรรมนูญที่ส่งผลถึงการเมืองและการบริหารของรัฐบาลนั้นมีอยู่หลายครั้งตลอดเวลาของการมีรัฐธรรมนูญบังคับใช้ เพราะเหตุที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยการปฏิวัติจากคณะราษฎร และกลุ่มคณะ

^{๑๑} อมร จันทรมานูญ, "รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ แก้ไขหรือไม่ อย่างไร?", *วารสารนิติศาสตร์* ๓๗, ๒ (มิถุนายน ๒๕๕๑): ๒๐๓.

ราษฎรเป็นกลุ่มที่เข้ามาบริหารประเทศและเป็นฝ่ายบริหารเช่นกัน ในระยะเวลานั้นการเมืองยังไม่เข้าที่ยังมีการหวงกันอำนาจของตนเองระหว่างกลุ่มอำนาจเก่าและกลุ่มอำนาจใหม่ ส่งผลทำให้เกิดความขัดแย้งกันของนักการเมืองโดยมุ่งหวังแต่ผลประโยชน์ส่วนตัวเท่านั้น เมื่อมาถึงในยุคปัจจุบันการแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกันก็ยังคงมีอยู่ให้เห็นเสมอถึงความขัดแย้งของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ “ตามวิวัฒนาการ ปรากฏว่าระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น เป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของปวงชนชาวไทย เป็นการถาวรมั่นคงตลอดมา ข้อที่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญได้แก่ สัมพันธภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี และรูปของรัฐสภาเป็นสำคัญ ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในฐานะที่คานกันและสมดุลกันตามควรแล้วบ้านเมืองก็จะอยู่ในเสถียรภาพตามที่ต้องการ”

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าคณะรัฐประหารภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในขณะนั้นได้เข้ายึดครองอำนาจและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ และร่างรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ขึ้นเพื่อยกวางรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ เสียสิ้นมาจากปัญหาของการไม่มีเสถียรภาพของบ้านเมืองรวมถึงปัญหาความขัดแย้งกันของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นปัญหาอย่างหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่จะต้องจัดวางโครงสร้างทางการเมืองให้มีระบบและมีเสถียรภาพ เพื่อการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

๔.๔.๑.๒ เนื้อหาในบทบัญญัติเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ

บทเฉพาะกาลมีขึ้นเพื่อเป็นการรองรับมิให้การดำเนินการหรือผลบังคับของกฎหมายต้องขาดตอนไร้สภาพบังคับอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อฝ่ายผู้ได้รับสิทธิและประโยชน์ตามกฎหมายเดิมและต่อฝ่ายพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษาการตามกฎหมาย บทเฉพาะกาลนั้นจะมีการกำหนดระยะเวลาของการบังคับใช้เมื่อครบกำหนดเวลาแล้วจะสิ้นสภาพบังคับไป บทเฉพาะกาลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้องค์กรสถาบันการเมืองต่าง ๆ ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเนื่องกันโดยไม่ขาดตอน แต่ในบางครั้ง บทเฉพาะกาลก็เป็นเครื่องมือในการโอนอำนาจจากกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจ และเป็น

ผู้ดำเนินการจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมีความต้องการที่จะรักษาอำนาจของตนไว้ต่อไปได้^{๓๒}

ในบางสมัยของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญบทเฉพาะกาลมีความสำคัญเป็นอย่างมากเพื่อให้ดำรงไว้ซึ่งการใช้อำนาจของตนเอง ดังมีผู้กล่าวว่า “เพื่อให้เป็นไปตามมาตรการขยายเสรีภาพของบุคคลและขยายอธิปไตยของปวงชน หรือนัยหนึ่ง เพื่อการพัฒนาประเทศทางการเมืองให้เป็นระบอบประชาธิปไตย ตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน การแก้ไขรัฐธรรมนูญควรกระทำเพียงประการเดียว คือ ยึดบทเฉพาะกาลออกไป...”^{๓๓} ข้อความนี้แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้นว่า ผู้มีอำนาจในทางการเมืองขณะนั้นต้องการที่จะถ่วงอำนาจของตนไว้ให้นานเท่าที่จะทำได้ โดยนำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาเป็นเครื่องมือในการครอบครองไว้ซึ่งอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับแรกเป็นต้นมาได้มีการบัญญัติบทเฉพาะกาลไว้เพื่อกำหนดระยะเวลาของการบังคับข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญนั้นซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญให้เข้ามาดำรงตำแหน่งต่อไป รวมทั้งการดำรงตำแหน่งของวุฒิสภา และเมื่อบทเฉพาะกาลถือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งเพื่อให้กลไกของรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินต่อไปได้นั้นก็จะมีการบัญญัติมาตราที่ถือเสมือนเป็นบทนิรโทษกรรมให้แก่คณะผู้ทำการยึดอำนาจและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้ด้วย

รัฐธรรมนูญที่มีการกล่าวถึงความไม่ชอบธรรมเพื่อแสดงออกให้เห็นถึงความต้องการในการยึดครองไว้ซึ่งอำนาจอย่างเห็นได้ชัดโดยการยึดระยะเวลาของการบังคับใช้บทเฉพาะกาลออกไป คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๗๕ ซึ่งเป็นฉบับที่ได้มีการกล่าวถึงอยู่เสมอเป็นฉบับแรกเมื่อกล่าวถึงความบกพร่องของการแก้ไขบทเฉพาะกาล คือ เป็นการเปลี่ยนแปลงบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญในเรื่องวาระของการดำรงตำแหน่งของสภาผู้แทนราษฎร แต่เดิมบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทน

^{๓๒} นันทวัฒน์ บรมานันท์, บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๔๑), หน้า ๑-๒.

^{๓๓} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์, ๒๕๒๖), หน้า ๑.

ราษฎร ๒ ประเภท (ประเภทเลือกตั้งและประเภทแต่งตั้ง) เป็นเวลาไม่เกิน ๑๐ ปี แต่ก่อนที่บทเฉพาะกาลจะหมดอายุลงได้มีการยี่ดอายุบทเฉพาะกาลออกไปอีก คือให้มีสภาผู้แทนราษฎร ๒ ประเภทเป็นเวลา ๒๐ ปี

ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ เป็นอีกฉบับหนึ่งที่มีความชัดเจนของบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลที่ได้แยกการใช้บังคับ รัฐธรรมนูญออกเป็น ๒ ระยะ คือระยะที่มีบทเฉพาะกาลยังมีผลใช้บังคับ และระยะที่ ๒ เป็นระยะเวลาที่บทเฉพาะกาลเป็นอันยกเลิก และเมื่อระยะเวลาของบทเฉพาะกาลต้องสิ้นสุดลงก็จะได้มีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้น โดยการกำหนดในเรื่องหลักการปกครองและการบริหารประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตยหลายประการ ซึ่งมีกรณีที่ต้องการเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องดังนี้

๑. กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ กรณีนี้มีผู้เห็นว่าหากไม่มีการแก้ไขจะทำให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นแบบพวงใหญ่
๒. การกำหนดให้วุฒิสภายังคงมีอำนาจต่อไป หากไม่ได้รับการแก้ไขจะทำให้วุฒิสภาที่มาจากประชาชนที่มีส่วนมีเสียงในการเลือกตั้งเข้ามาจะถูกทอนอำนาจลงและไม่ต่างอะไรไปจากการฉีกรัฐธรรมนูญ
๓. กำหนดให้ข้าราชการประจำเป็นนักการเมืองได้ ในกรณีนี้เห็นว่าไม่ควรให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำ เพราะจะทำให้เกิดเผด็จการโดยข้าราชการประจำได้

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเมื่อระยะเวลาของการบังคับบทเฉพาะกาลได้สิ้นสุดลงแล้ว แต่กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองขณะนั้นต้องเสียผลประโยชน์ไปอย่างมาก จึงต้องการริเริ่มให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อครองไว้ซึ่งอำนาจของตนต่อไป อย่างเช่น กรณีของการเสนอให้มีการแก้ไขให้ข้าราชการประจำเป็นนักการเมืองได้ จะทำให้เกิดการควบคุมโดยข้าราชการไปได้

รัฐธรรมนูญฉบับที่ได้มีการบัญญัติบทเฉพาะกาลไว้มากที่สุดฉบับหนึ่งคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีถึง ๒๓ มาตรา เป็นการกำหนดการคงสถาบันและบุคคลที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญเดิมไว้ เช่น คณะองคมนตรี คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการกำหนดระยะเวลาของการตรากฎหมายขึ้นใช้เพื่อประกอบกับองค์กรต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้ได้กำหนดระยะที่มีผลบังคับตั้งแต่ ๒-๕ ปี เมื่อต้องการที่จะให้ปรากฏซึ่งผลใช้บังคับก็ต้องรอตามระยะเวลาที่

กำหนดไว้ก่อน โดยผู้ร่างต้องการให้มีการปฏิรูปการเมืองแต่เหตุที่บทเฉพาะกาลมีความยาว สั้นสั้น และซับซ้อนในการโยงไปใช้กับมาตราอื่นในรัฐธรรมนูญมากทำให้เกิดความยากลำบากในการทำ ความเข้าใจและเกิดเป็นปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติ^{๕๕}

๔.๔.๑.๓ การปรับปรุงโครงสร้างของระบบสถาบันทางการเมือง

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยแต่ละฉบับได้มีการพยายามที่จะทำการ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนของโครงสร้างทางการเมืองไว้เสมอมา โดยมีการแก้กลับไป กลับมา อยู่หลายครั้ง เช่น เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร และใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ริเริ่มจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ขึ้นมาเป็นองค์กรใหม่เพื่อเป็นองค์กรหนึ่งที่มาทำหน้าที่ในการตรวจสอบรัฐบาลอีกทางหนึ่ง

๔.๔.๑.๓.๑ วุฒิสภา

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ได้บัญญัติการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาไว้ ๔ ปี แต่ต่อมาได้มี ประเด็นให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนของวุฒิสภาโดยให้ยึดระยะเวลาการคงอำนาจของ วุฒิสมาชิกออกไป เช่นนี้ตามหลักการแล้วจะเป็นการหวงกันอำนาจไว้กับคณะบุคคลคณะหนึ่งเป็น ระยะเวลาอันยาวนานเกินไปและเป็นการทำลายระบบประชาธิปไตยไปด้วย

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภานั้น คณะกรรมการวิสามัญฯ ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้ทำการศึกษาจากประเทศที่เป็นประชาธิปไตยหลาย ประเทศแล้วเห็นว่าจะนิยมการมีรัฐสภาแบบสภาคู่มากกว่า เพื่อให้มีฐานะในการกลั่นกรองให้งาน ทางนิติบัญญัติมีความรอบคอบมากขึ้น และได้หามาตรการที่จะทำให้สภาทั้งสองมีลักษณะที่ ต่างกันในเรื่องที่มา องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ ดังนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้มีการศึกษาถึง อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาว่าให้วุฒิสภามีหน้าที่หลักในการกลั่นกรองกฎหมายเป็นสำคัญ ส่วน หน้าที่อื่น ๆ โดยเฉพาะการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลนั้นมีลักษณะเป็นการเมืองและสภา ผู้แทนราษฎรได้มีหน้าที่นี้อยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องให้มีหน้าที่ซ้ำซ้อนกันอีก กำหนดให้มีสมาชิก

^{๕๕} นันทวัฒน์ บรมานันท์, บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง, หน้า ๕๓.

วุฒิสภาวรมกันแล้วไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาได้กำหนดให้มาจากการแต่งตั้ง^{๓๕}

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีการเสนอให้มีการแก้ไขเกี่ยวกับวุฒิสภาหลายประเด็น เช่น การดำรงตำแหน่งของวุฒิสภา ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอให้มีการเลือกตั้งวุฒิสภา^{๓๖} โดยเปลี่ยนจากการเลือกตั้งที่ให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งมาเป็นการแบ่งเขตเลือกตั้งตามจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีอยู่ (one man one vote) มีบุคคลให้ความเห็นในเรื่องนี้ เช่น

นายคณิน บุญสุวรรณอดีตสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลว่า “การแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นการเปิดช่องให้บรรดานักการเมือง นายทุนและผู้มีอิทธิพลเข้าไปจับจองแบ่งเขตกันเป็นสมาชิกวุฒิสภาจนเต็มพื้นที่ทั้ง ๒๐๐ คนไม่เว้นแม้แต่กรุงเทพมหานคร ดังนั้น ปรัชญาและโครงสร้างตลอดจนภาพลักษณ์ของวุฒิสภาต้องเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง จนมีสภาพไม่ผิดอะไรกับ “ร่างทรง” ของนักการเมือง”

นายเสรี สุวรรณภานนท์ สมาชิกวุฒิสภา ไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลว่า “จะทำให้มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะควบคุมไม่ได้ แต่หากจะแบ่งเขตเลือกตั้งก็ควรจะทำเฉพาะจังหวัดใหญ่เท่านั้น โดยแบ่งเป็นเขตเล็กไม่ใช่เขตย่อย”

นายโคทม อาริยา อดีตกรรมการการเลือกตั้ง ไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลว่า “การรวมกลุ่มของพรรคการเมืองก็เพื่อต้องการเข้าไปมีอำนาจรัฐหรืออำนาจในการบริหารประเทศ แต่สมาชิกวุฒิสภาต้องการให้มีเพียงอำนาจการตรวจสอบ จึงต้องแยกออกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการรวมกลุ่มแบบนักการเมืองอย่างชัดเจน โดยใครลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค ส่วนใครสมัครสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่สังกัดพรรค ดังนั้น

^{๓๕} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ (เล่ม ๑), (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า ๓๐-๓๕.

^{๓๖} คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องประมวลเหตุการณ์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พฤศจิกายน ๒๕๔๓), หน้า ๓๕-๓๖.

หากเรามาแบ่งเขตให้เล็กลงเหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคงหนีไม่พ้นที่จะต้องมีการรวมกลุ่มแบบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร"

๒. การเสนอให้วุฒิสภาสมาชิกสามารถสังกัดพรรคการเมืองได้ เรื่องนี้มีผู้ไม่เห็นด้วย คือนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ซึ่งเชื่อว่าจะทำให้ระบบการตรวจสอบอ่อนแอลงและหากให้วุฒิสภาสังกัดพรรคก็ไม่จำเป็นต้องมีวุฒิสภาอีกต่อไปเพราะจะทำให้เกิดการครอบงำโดยฝ่ายการเมือง นายดำรง พุฒตาล ได้ให้เหตุผลที่ไม่เห็นด้วยว่า จะถูกมองว่าทำเพื่อประโยชน์ของตนเองมากกว่าส่วนรวม

๔.๔.๑.๓.๒ สภาผู้แทนราษฎร

โดยทั่วไปของระบบประชาธิปไตยแล้วสภาผู้แทนราษฎรจะมีความสำคัญเป็นอย่างสูงเพราะถือว่าเป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดเรื่องสภาผู้แทนราษฎรไว้ แต่ฉบับจะกำหนดอำนาจหน้าที่แตกต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ๆ ว่าสถานะภาพของสภาผู้แทนราษฎรมีความเข้มแข็งเพียงใด บางฉบับกำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวกรณีนี้เห็นได้ว่าได้มอบอำนาจให้แก่สภาผู้แทนอย่างสิ้นเชิงทำให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ก็มิใช่ข้อเสียที่ไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากองค์กรอื่นได้เลย บางฉบับกำหนดให้มีทั้งสภาผู้แทน และวุฒิสภาเพื่อคอยถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

๔.๔.๑.๓.๓ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระได้ถูกสร้างขึ้นเพราะเหตุที่ว่าบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการเคารพ ยึดถือและปฏิบัติตามอย่างจริงจัง ซึ่งยังถูกละเมิดมาโดยตลอด ประชาชนถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มากและยังไม่มีองค์กรใดที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที อีกทั้งประเทศไทยมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมาก ราษฎรไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ องค์กรตรวจสอบการบริหารราชการที่มีอยู่มักจะอยู่ในสังกัดฝ่ายบริหาร ไม่มีอิสระในการทำหน้าที่ จึงมีแนวความคิดจัดให้มีองค์กรตรวจสอบขึ้นโดยต้องมีอำนาจ มีความเป็นอิสระและต้องมีความชอบธรรม

รัฐธรรมนูญที่บัญญัติองค์กรอิสระขึ้นมาและมากที่สุดฉบับหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อต้องการให้เข้ามาทำหน้าที่ในการรักษาลิทธิและเสรีภาพ รวมไปถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก เพื่อให้ได้รับการ

ดูแลจากรัฐอย่างทั่วถึง แต่ในขณะที่มีรัฐธรรมนูญใช้บังคับองค์กรเหล่านั้นก็มีปัญหาของการใช้อำนาจที่มากเกินไปรวมถึงการทุจริตและไม่เป็นกลางทางการเมืองและถูกแทรกแซงทางการเมือง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้บรรลุถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงต้องการให้มีการแก้ไขขององค์กรอิสระขึ้น

๑. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ^{๓๓} (ปปช.) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๔๘ มาตรา ๒๙๗ ได้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ โดยศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ เสนอให้ตัดกรรมการสรรหาในส่วนที่มาจากผู้แทนพรรคการเมืองและจำเป็นต้องหาผู้แทนประชาชนจากองค์กรอื่นเข้ามาทำหน้าที่แทน แต่นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย กลับเห็นว่าหากตัดตัวแทนพรรคการเมืองออกไปจะทำให้สัดส่วนจำนวนคณะกรรมการน้อยลง และง่ายต่อการขัดขวางการลงคะแนนเสียง (Block Vote) และขาดความเชื่อมโยงจากภาคประชาชน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปปช. ที่มีหน้าที่ไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดในทุกระณี ทำให้คณะกรรมการ ปปช. ไม่สามารถดำเนินการไต่สวนได้ทันจึงมีคดีค้างการพิจารณาจำนวนมาก จึงควรให้มีหน้าที่ไต่สวนเฉพาะกรณีนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ถูกร้องเรียนว่ากระทำผิด ส่วนข้าราชการอื่นควรกำหนดให้หน่วยงานที่ผู้ถูกร้องสังกัดเป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้นก่อนแล้วเสนอคณะกรรมการ ปปช. เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๒. สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน^{๓๔} (สตง.) ได้สรุปประเด็นปัญหาไว้ว่ามีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ สตง. กว้างเกินไป จึงควรให้มีหน้าที่ในการวางนโยบาย ควบคุมและกำกับเท่านั้น ส่วนงานด้านการบริหารควรเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

๓. คณะกรรมการการเลือกตั้ง^{๓๕} (กกต.) มีการเสนอจากวุฒิสภาให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๓๘ (๑)

^{๓๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๓-๗๖.

^{๓๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๘.

^{๓๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๑.

ว่าด้วยองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการเลือกตั้ง และอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๔๕ ให้สามารถสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง ได้พิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และมาตรา ๑๔๗ วรรคสองว่าด้วยอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

๔. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน^{๙๐} แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ก็ตามแต่ก็ยังถูกลิดรอนสิทธิไม่ได้รับหลักประกันหรือการคุ้มครองใด ๆ เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการร้องเรียนแก่องค์กรที่มีกำลังบังคับเพียงพอที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ โดยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีเพียงอำนาจในการตรวจสอบรายงาน และให้ข้อเสนอแนะเท่านั้น ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพที่จะยับยั้งการกระทำของฝ่ายบริหารที่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนได้ จึงควรเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยยื่นเรื่องผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดว่าละเมิดสิทธิและเสรีภาพหรือไม่

๔.๔.๑.๔ ปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่ต้องมีการแก้ไขอย่างแท้จริง

การแก้ไขและการยกเลิกรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้งจะมีปัญหาอยู่หลายประการทั้งที่เป็นปัญหาของรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการร่างที่ผิดพลาด ตลอดจนการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจทางการเมืองที่เกินเลยไปจากที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ แต่ในบางครั้งก็จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญกันอันเนื่องมาจากปัญหาของรัฐธรรมนูญ หากไม่มีการแก้ไขแล้วย่อมจะมีผลเสียตามมาได้ อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีปัญหาจนถึงขนาดที่หากไม่ได้รับการแก้ไขแล้วจะก่อปัญหาตามมากี่ตามที แต่ไม่ได้ทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ไม่ ดังตัวอย่างของการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ ซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อบกพร่องและมีปัญหามากเพราะเป็นการสืบทอดอำนาจของอำนาจเก่าแต่ก็ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้อง

^{๙๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗-๔๘.

และมีการยกเลิกโดยกระทำการปฏิวัติในเวลาต่อมาดังคำปรารภของธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ว่า "หัวหน้าคณะปฏิวัติได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ โดยปรารถนาจะให้รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมและให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยเรียบร้อยยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้..." เมื่อพิจารณาถึงคำปรารภนี้แล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕) เป็นฉบับที่ได้นำกลับมาใช้ใหม่ โดยคณะปฏิวัติเนื้อหาในรัฐธรรมนูญย่อมมีลักษณะเป็นการสืบทอดอำนาจของคณะปฏิวัตินั้นเอง ซึ่งฉบับนี้มีความไม่เป็นประชาธิปไตยและมีข้อบกพร่องมาก

๔.๔.๑.๔.๑ รัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ได้ให้อำนาจในการแก้ไขไว้อย่างชัดเจน

โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเป็นบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องการ

แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ว่ามีกระบวนการและวิธีการอย่างไรใครเป็นผู้ที่ริเริ่มในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งกรณีนี้ต้องกระทำไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ตามที่ได้ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศสแล้วประเทศไทยได้กำหนดให้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ง่ายกว่าทั้ง ๒ ประเทศและคะแนนเสียงที่ให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นก็น้อยกว่ามาก ซึ่งตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของรัฐธรรมนูญนั้นต้องการให้มีการแก้ไขที่ยาก เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้มีการเสนอแก้ไขกันบ่อยครั้งเนื่องมาจากหลักการที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไม่ว่าจะแก้ไขได้ง่ายกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไปและเมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมมีผลเสียคือจะทำให้มีการก่อการรัฐประหารโค่นล้มรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ได้โดยไม่ได้มีการคำนึงถึงวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญที่ได้มอบอำนาจไว้ให้ดำเนินการอย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสแล้วองค์กรผู้ริเริ่มให้มีการแก้ไขนั้นจะมีเพียงรัฐสภาหรือที่ประชุมของมลรัฐตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา และในกรณีของประเทศฝรั่งเศสองค์กรริเริ่มคือประธานาธิบดีหรือรัฐสภาเท่านั้น แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับปัจจุบันของประเทศไทยได้กำหนดเพิ่มให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อจำนวน ๕๐,๐๐๐ รายชื่อเพื่อเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามหลักการเช่นเดียวกับการแก้ไขกฎหมายธรรมดา เช่นนี้จึงแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีลักษณะที่มีการแก้ไขได้ง่าย แม้ว่าจะได้มีการเพิ่มสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ขึ้นมากก็ตาม แต่ก็เป็นการผิดหลักการของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่ต้องการให้มีการแก้ไขที่
ยากกว่ากฎหมายธรรมดาด้วย

๔.๔.๑.๔.๒ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้

รัฐธรรมนูญประเภทนี้จะมีลักษณะของการแก้ไขที่ง่าย
เพราะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งตามปกติกรณีเช่นนี้ต้องเป็นหน้าที่ของ
รัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งในเรื่องนี้จะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญเป็นแบบ
จารีตประเพณี เช่น ประเทศอังกฤษ ที่ต้องการให้มีการแก้ไขที่ง่ายและมีข้อดีคือสามารถลดการ
ปฏิวัติรัฐประหารลงไปได้ เนื่องจากการแก้ไขที่ง่ายก็จะมีผลกระทบต่อกระทั้งทางการเมืองได้

ตัวอย่างรัฐธรรมนูญไทยที่ไม่ได้บัญญัติเรื่องการแก้ไข
เพิ่มเติมไว้มักจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ
ชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๑๐ มีลักษณะที่แก้ไขได้ง่ายเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติว่ารัฐสภาจะต้องใช้
วิธีการพิเศษอย่างไร ทั้งนี้ มาตรา ๑๓ บัญญัติแต่เพียงว่า "รัฐธรรมนูญนี้แก้ไขเพิ่มเติมได้โดยความ
เห็นชอบของรัฐสภา" ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำในที่ประชุมร่วมกันของ
รัฐสภา การแก้ไขดังกล่าวนี้มีผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ง่ายกว่ากฎหมาย
ธรรมดาเสียอีก เพราะกฎหมายธรรมดาหรือพระราชบัญญัติยังต้องผ่านการพิจารณาของสภาทั้ง
สองที่ละสภา แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ให้สภาทั้งสองประชุมพิจารณาทีเดียวเลย

อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐธรรมนูญของไทยมีการยกเลิกและร่าง
ใหม่อยู่บ่อยครั้ง จึงทำให้มีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขึ้นมาใช้บังคับในระหว่างที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญ
ฉบับถาวรให้อยู่หลายฉบับด้วยกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นนี้ย่อมไม่ได้ร่างไปจนถึงขั้นตอนที่
จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ด้วย เช่นเดียวกับกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งได้ถูกร่างขึ้นเมื่อมีการปฏิวัติรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙
กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นฉบับที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่เป็นฉบับที่
ลร่างแนวทางสำหรับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ทั้งนี้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่
มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องดังกล่าวไว้ก็จะมีการจัดตั้งองค์กร ๆ หนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการแก้ไขได้ แต่
อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ร่างขึ้นมาเพื่อใช้บังคับระยะหนึ่งเท่านั้น เพื่อเป็นการให้อำนาจ
หรือสร้างความชอบธรรมขององค์กรผู้จัดทำรัฐธรรมนูญสามารถที่จะร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ได้
ต่อไป และจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไปให้ประสบผลสำเร็จ

๔.๔.๑.๔.๓ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในขณะนั้น

เหตุผลเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ส่วนใหญ่แล้ว

ปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญนั้นเป็นปัญหาหลักที่ต้องรีบแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ในทางตรงกันข้ามกับประเทศไทยเป็นปัญหาที่เกิดจากความต้องการของผู้มีอำนาจทางการเมืองที่เสียผลประโยชน์ทางการเมืองจากการใช้รัฐธรรมนูญและอ้างว่ารัฐธรรมนูญมีปัญหาต้องมีการแก้ไขหรือรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมบ้านเมืองในปัจจุบันจำเป็นต้องแก้ไข ซึ่งความเป็นจริงแล้วไม่ใช่ปัญหาของรัฐธรรมนูญแต่ที่มีปัญหาคือผู้ใช้รัฐธรรมนูญ และสุดท้ายจบลงด้วยการรัฐประหาร

ต่างจากเจตนารมณ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญน้อยครั้งมากมีการแก้ไขเพียง ๒๗ ฉบับเท่านั้นซึ่งการเริ่มต้นสำหรับแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นเริ่มต้นที่ต้องการให้มีการบัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ด้วย ซึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกไม่มีบัญญัติไว้และเป็นปัญหาว่าไม่มีการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่อย่างใดจึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและก็ได้แก้ไขต่อไปในเรื่องของโครงสร้างและกลไกของการบริหารประเทศเพียง ๑๗ ฉบับหลังจากได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมมาแล้วในเรื่องของสิทธิเสรีภาพของประชาชน ๑๐ ฉบับแรกแล้ว ส่วนในประเทศฝรั่งเศสแม้ว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอยู่หลายครั้งก็เป็นการแก้ไขในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญซึ่งประเทศฝรั่งเศสถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับแต่มีการแก้ไขเพียง ๑๗ ครั้งเท่านั้นหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกแล้ว

ความต้องการที่จะให้รัฐธรรมนูญสร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหารให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นมีผลตติงที่ปรากฏจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสแล้วว่าการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารนั้นทำให้การเมืองของประเทศเหล่านี้มีเสถียรภาพมากขึ้น แต่ในข้อนี้ก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศไทย เพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต้องการให้รัฐบาลมีเสถียรภาพโดยมีการจัดตั้งรัฐบาลด้วยพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวทำให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งมาก แต่ผลเสียคือไม่สามารถที่จะนำกลไกในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบอำนาจมาใช้ได้เลย เพราะการจัดตั้งรัฐบาลนี้อยู่มาได้ตลอดอายุสภาผู้แทนราษฎร ๔ ปีโดยที่นายกรัฐมนตรีไม่ถูก

อภิปรายไม่ไว้วางใจเลยแม้เพียงครั้งเดียว ข้อนี้เมื่อพิจารณาถึงข้อดีจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองหนึ่งได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นอย่างมากซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ในทางกลับกันก็ทำให้การตรวจสอบอำนาจไม่อาจใช้งานได้ผลตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเหตุผลของประเทศไทยสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเป็นอย่างไรนั้น ปัญหาอันเนื่องมาจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญย่อมเป็นปัญหาหลักที่ต้องรับมือการแก้ไขเช่นกัน ซึ่งส่วนใหญ่หลักการสำคัญที่มักจะมีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คือ เรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ยังไม่ได้รับการรับรองคุ้มครองเท่าที่ควร เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสอบถามความเห็นด้วยการลงประชามติซึ่งเรื่องนี้ได้มีรัฐธรรมนูญหลายฉบับกำหนดให้มีการลงประชามติ ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแต่ก็ไม่เคยได้รับการลงประชามติเลย จนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงมีการจัดให้ประชาชนลงประชามติเป็นครั้งแรกในประเทศไทย จะเห็นว่าปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญไม่ได้นำออกมาใช้อย่างจริงจัง โดยทั้งนี้ประชาชนยังถูกกีดกันไม่ให้มีการเข้าถึงเรื่องการเมือง

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะเป็นฉบับที่ได้รับการลงประชามติของประชาชนก็ตามแต่ปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญยังมีอยู่ ทั้งนี้มีนักการเมืองบางคนได้เสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เช่น นายจาตุรนต์ ฉายแสง อดีตแกนนำพรรคไทยรักไทย แถลงเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่า “อยากเสนอความเห็น ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเปรียบเหมือนยาที่กำลังออกฤทธิ์และเป็นผลร้ายต่อบ้านเมือง หนทางที่จะหยุดยั้งคือ การรีบแก้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับโดยเร็ว หากจะให้ประเทศรอดพ้นจากความเสียหายก็ไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากการแก้รัฐธรรมนูญที่มาจากรัฐประหาร ซึ่งออกแบบมุ่งให้มีผลทำลายประเทศในด้านต่างๆ”^{๑๑} ตามหลักการแล้วเมื่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดสำหรับการปกครองประเทศแล้วก็น่าจะควรนำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาใช้ให้เกิดขึ้นกับประชาชนอย่างแท้จริงเมื่อรัฐธรรมนูญจำเป็นที่จะต้องแก้ไข ก็ต้องทำการแก้ไขโดยด่วน แต่หากเป็นเพียงเพื่อประโยชน์แก่กลุ่มตนเองแล้วการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจึงไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่ง

^{๑๑} “จาตุรนต์แนะ ๖ ประเด็นแก้รัฐธรรมนูญ.” หนังสือพิมพ์มติชน (๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑): ๑๕.

ประเด็นที่เป็นปัญหาสำหรับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญและต้องได้รับการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่างเร่งด่วน โดยคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมี ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติเป็นประธานได้ศึกษาและชี้แจงว่า "มาตรา ๒๖๖ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรียกร้องกันมาก เพราะเห็นว่ามาตรานี้กีดกันไม่ให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนเพราะไม่สามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรัฐได้ รวมถึงมาตรา ๑๙๐ ที่ระบุว่า การลงนามในสนธิสัญญาต่างๆ กับต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน ส่วนเรื่องที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นยังไม่ได้ถือว่าเป็นปัญหาแม้จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนบอกว่า ควรจะกลับไปใช้ระบบเลือกตั้งแบบเดิมคือ เขตเดียวคนเดียว"^{๕๒} ดังนั้นในส่วนนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีปัญหาของการบังคับใช้และมีข้อบกพร่องอยู่หลายประเด็น หากพิจารณาถึงความจำเป็นของการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เกิดจากความบกพร่องหรือรัฐธรรมนูญมีช่องโหว่ของกฎหมายแล้ว ย่อมมีเหตุผลของการแก้ไขที่ยอมรับได้ และจำต้องแก้ไขตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ เพื่อป้องกันซึ่งการล้มล้างรัฐธรรมนูญนอกวิถีการที่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามการแก้ไขนั้นย่อมต้องไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะแต่ต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน

๔.๔.๑.๔.๔ ปัญหาของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติอำนาจไว้ในบทเฉพาะกาล

ปัญหาของการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจต่าง ๆ ไว้ในบทเฉพาะกาลในคราวที่มีคณะปฏิวัติเข้ามาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วจะร่างบทเฉพาะกาลเพื่อให้เป็นการนำบทเฉพาะกาลนั้นมาใช้ก่อนที่จะใช้เนื้อหาในรัฐธรรมนูญที่มีการร่างกัน กรณีปัญหาในเรื่องบทเฉพาะกาลที่บัญญัติอำนาจไว้มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕

ที่ให้มีการต่ออายุสภาผู้แทนราษฎรออกไปเพราะอ้างว่าประชาชนยังไม่เข้าใจเรื่องการเมืองอย่างถ่องแท้ต้องรอให้ประชาชนมีการศึกษาเพิ่มขึ้นก่อนจึงจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่อไปทำให้เกิดการยืดอายุของสภาผู้แทนเพิ่มขึ้นและอำนาจนี้ก็มีการบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล

^{๕๒} "กระมล อ่อนสภายายเวลาแก่ รธน.", หนังสือพิมพ์โพสทูเดย์ (๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๑)

ทอดอำนาจของคณะปฏิวัติ ทำให้มีหลายฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย เพราะเป็นจุดกำเนิดของวุฒิสภาที่ขาดความชอบธรรมนั่นเอง^{๔๔}

และมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันได้ให้อำนาจแก่วุฒิสภามีสิทธิเข้าร่วมการอภิปรายทั่วไปและลงคะแนนเสียงได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นกรณีที่เป็นการซ่อนเร้นอำนาจของวุฒิสภาให้มีมากขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลด้วย

๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการร่างบทเฉพาะกาลที่มีการกล่าวอ้างกันว่าไม่เหมาะสมไว้ตามมาตรา ๓๐๙ และเป็นที่ถกเถียงกันมากว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์หรือเพื่อช่วยเหลือบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือไม่ บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถือว่าขัดต่อหลักนิติธรรมในการบัญญัติกฎหมายอย่างชัดเจน เริ่มตั้งแต่เจตนาที่จะใช้ข้อความในส่วนท้ายของรัฐธรรมนูญ เพื่อประวิงเวลาการใช้ตัวบทของรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและประชาชนไว้ให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อเป็นการสืบทอดอำนาจของกลุ่มอำนาจและคณะบุคคลซึ่งเป็นผลพวงมาจากการรัฐประหาร

๔.๔.๒ เหตุผลของการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นเหตุผลทางการเมือง

ตามปกติเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญและความล้าสมัยของรัฐธรรมนูญทำให้ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะมีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนั้นจึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขกันอย่างจริงจัง เมื่อเทียบกับประเทศฝรั่งเศสที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอยู่หลายครั้งเช่นกัน แต่การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้งเป็นเหตุผลเพื่อนำไปสู่การลดทอนอำนาจทางการเมืองของนักการเมืองและให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพิ่มอำนาจในการบริหารแก่กลุ่มที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารกิจการของประเทศให้มีความพัฒนาต่อไป หากเป็นเรื่องของความขัดแย้งกันเองของนักการเมืองแล้วย่อมเป็นเหตุผลแต่เพียงส่วนน้อยเท่านั้น แต่เมื่อเทียบกับประเทศไทยแล้วเหตุผลทางการเมืองจะเป็นเรื่องใหญ่เสียมากกว่าสำหรับการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญและการเมืองในแต่ละครั้งอันเนื่องมาจากความต้องการที่จะมีอำนาจอย่างต่อเนื่องของกลุ่มอำนาจเดิม จนถึงความขัดแย้งกันเองของ

^{๔๔} วิชัย ต้นศิริ, รัฐธรรมนูญของประเทศตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๓๖), หน้า ๗๗.

นักการเมืองซึ่งล้วนส่งผลทำให้ไม่ได้เกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญกันอย่างจริงจังและสุดท้าย
รัฐธรรมนูญย่อมไม่มีการแก้ไข แต่จบลงด้วยการใช้อำนาจกันอยู่เนื่อง ๆ

๔.๔.๒.๑ ปัญหาหลักที่นำไปสู่ความเสื่อมถอยในสถาบันการเมืองและนักการเมือง

สถาบันการเมือง เช่น รัฐสภา รัฐบาล และองค์กรศาลถือเป็นสถาบัน
หลักสำคัญในการปกครองประเทศเพื่อนำไปสู่การเป็นประชาธิปไตย ปัญหาของประเทศไทยที่เป็น
ผลอันสืบเนื่องมาจากสถาบันการเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือมีการทุจริต ย่อมเป็นเหตุผลทาง
การเมืองอย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือประชาชนที่ไม่
เห็นด้วยกับการปกครองในขณะนั้นได้ลุกขึ้นมาแสดงพลังเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

๔.๔.๒.๑.๑ ปัญหาสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ปัญหาเรื่องนี้เป็นปัญหาพื้นฐานที่เป็นข้ออ้างให้มีการ
แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกัน แต่สามารถพิจารณาถึงปัญหาของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และ
การเมืองที่มีปัญหาและส่งผลกระทบต่ออย่างแท้จริงกับรัฐธรรมนูญจนถึงขนาดมีการเรียกร้องให้มี
การแก้ไขรัฐธรรมนูญกันนั้น โดยแยกวิเคราะห์ได้ในแต่ละสมัยดังนี้

๑. ก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญ การปกครองของประเทศไทย
แต่ก่อนเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หลังจากที่ประเทศมีการพัฒนามากขึ้นได้มีนักวิชาการ
และผู้เป็น ปัญญาชนมากขึ้นได้มีการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ สถานการณ์นี้เริ่ม
เกิดขึ้นตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ แต่มีผลให้มีรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริงในสมัยรัชกาลที่ ๗ เนื่องด้วย
สถานการณ์ของบ้านเมืองที่ต้องมีการพัฒนาให้ทันต่อประเทศต่าง ๆ จึงเห็นสมควรให้มี
รัฐธรรมนูญขึ้นใช้

๒. ระหว่างการมีรัฐธรรมนูญใช้ เมื่อได้ประกาศใช้
รัฐธรรมนูญมาระยะหนึ่งแล้วย่อมมีเหตุการณ์ต่าง ๆ เกิดขึ้นมาโดยที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญใน
ขณะนั้นไม่ได้คำนึงถึงและเป็นเหตุผลอย่างหนึ่งที่จะต้องมีการแก้ไขให้เหมาะสมกับเหตุการณ์นั้น
ๆ เพื่อเป็นหนทางสำหรับการแก้ปัญหkBานเมืองต่อไป

๓. หลังจากการใช้รัฐธรรมนูญมาระยะหนึ่ง ประเทศไทย
ภายหลังจากที่มีรัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้วเมื่อใช้มาระยะหนึ่งอำนาจทางการเมืองของผู้ดำรง
ตำแหน่งในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้นอาจเปลี่ยนแปลงไปโดยไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่ จึง
มักจะมีการยึดอำนาจเพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่เสมอ แม้ว่าจะไม่ได้มีการยึดอำนาจในทันทีแต่มีการ

เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองแล้ว เมื่อเริ่มดำเนินการไปสักระยะก็จะมีการยึดอำนาจโดยคณะปฏิวัติเป็นเช่นนี้เสมอมา ดังนั้นตาม ประวัติของการกำเนิดรัฐธรรมนูญของไทยจึงมีน้อยฉบับที่จะได้รับการแก้ไขเพื่อความเหมาะสมกับ บ้านเมือง แต่มักจะถูกยกเลิกโดยการใช้อำนาจเสียมากกว่า

เช่น กรณีที่คณะรัฐประหารปี ๒๔๙๔ ไม่พอใจหลักการ บางประการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ จึงได้ยกเลิกและได้นำ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาใช้ โดยอ้างเหตุผลว่า "เนื่องจากสถานการณ์ของโลกปัจจุบันตกอยู่ในความคับขันโดยทั่วไปภัยแห่ง คอมมิวนิสต์เข้าแทรกซึมอยู่เป็นอันมาก แม้รัฐบาลจะทำความพยายามสักเพียงใดก็ไม่สามารถ แก้ไขปัญหาคอมมิวนิสต์ได้ ทั้งไม่สามารถปราบทุจริตที่เรียกว่าคอร์รัปชัน ดังที่มุ่งหมายว่าจะปราบ นั้น ด้วยความเลื่อมโทรมมีมากขึ้นจนเป็นที่วิตกกันทั่วไป และประเทศชาติจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ในสถานการณ์บ้านเมืองอย่างนี้ คณะทหารบก เรือ อากาศ และตำรวจ ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการ ปกครองมีมติเป็นเอกฉันท์กระทำการเพื่อเอารัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ มาใช้ใหม่" ซึ่งเหตุผลเช่นนี้ไม่เหมาะสมและไม่มีน้ำหนักพอ แต่เหตุผลที่แท้จริงแล้วเกิดจากคณะ รัฐประหารประสบความยุ่งยากในการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการ ที่ให้วุฒิสภาซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของประธานองคมนตรี มีอำนาจควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งส่งผลให้คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นไม่สามารถ ควบคุมวุฒิสภาได้ และไม่อาจแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ตามวิถีทางปกติ เพราะมีเสียงสนับสนุนใน รัฐสภาไม่เพียงพอ จึงใช้วิธีการรัฐประหารตัวเองและล้มเลิกรัฐธรรมนูญด้วยในเวลาเดียวกัน

๔.๔.๒.๑.๒ ปัญหาฝ่ายนิติบัญญัติขาดประสิทธิภาพ

ระบบรัฐสภาในประเทศที่มีการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะมีรัฐสภาเป็นแบบสภาคู่คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งสองสภา จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ คือไม่มีความเป็นเสถียรภาพของฝ่ายนิติบัญญัติกล่าวคือ มีความขัดแย้งกันในสภา พิเคราะห์จากเหตุการณ์ที่มีการประชุมกันแล้วเกิดการทะเลาะวิวาทของ สมาชิกทั้ง ๒ สภาทำให้การบริหารงานในรัฐสภาเป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ การปฏิบัติหน้าที่ ของวุฒิสภาที่เกิดปัญหาขึ้นในขณะที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้แสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของวุฒิสภาซึ่งรัฐธรรมนูญต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาที่คอยตรวจสอบการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร แต่วุฒิสภานั้นไม่ได้ทำหน้าที่ดังกล่าวได้ดีเพราะมีการช่วยเหลือกันของพรรคพวกของตนทำให้วุฒิสภาไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองและทำให้เกิดปัญหาของรัฐสภาขึ้นอยู่บ่อยครั้ง รวมทั้งสภาผู้แทนราษฎรที่รัฐบาลและฝ่ายค้านมีความขัดแย้งกันทางการเมือง อีกทั้งมีการแทรกแซงการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติมากขึ้นเป็นเหตุให้มีการยุบสภาในเวลาต่อมา

ปัญหาการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติเริ่มมีปัญหาที่เห็นได้อย่างชัดเจนเมื่อครั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับการทำงานของวุฒิสภาได้รับการแทรกแซงจากฝ่ายรัฐบาลอย่างมาก ทำให้สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนไม่มีความเป็นอิสระโดยเกี่ยวพันกับความไม่ไว้วางใจในความเป็นอิสระขององค์กรอิสระที่วุฒิสภามีมติเลือกไปด้วย เพราะวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจในการสรรหาองค์กรอิสระด้วย ในขณะที่นั้นจึงมีการกล่าวหากันว่ามีการเล่นพรรคเล่นพวก ใช้อำนาจในการสรรหาบุคคลของตนเข้ามารับตำแหน่งหน้าที่ซึ่งทำให้เกิดประเด็นสำหรับการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ว่าสมควรมีวุฒิสภาอีกต่อไปหรือไม่

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทุกฉบับไม่ว่าจะเป็นของประเทศไทยหรือต่างประเทศจะต้องการให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างและกำหนดรูปแบบขององค์กรและกลไกต่าง ๆ ในระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในอันที่จะสนองตอบต่อปัญหา รวมทั้งสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้ อย่างลงตัวและเหมาะสม ซึ่งกลไกและมาตรการต่าง ๆ นี้ได้รวมถึงการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นกับรัฐบาล^{๕๕} แต่การที่รัฐธรรมนูญมุ่งเน้นเรื่องความมีเสถียรภาพมากเกินไปจึงทำให้รัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เข้มแข็งมากจนฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ ไม่อาจตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลได้เลย เช่นนี้จะทำให้การพิจารณาสำหรับการเสนอหรือผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

^{๕๕} มন্ত্রী รูปสุวรรณ และคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๘.

รัฐธรรมนูญสามารถทำได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทั้งสามวาระโดยไม่ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน หรือสมาชิกวุฒิสภาเลยแม้แต่คนเดียว^{๖๖} เช่นนี้จึงเป็นข้อเสียข้อหนึ่งของการที่รัฐธรรมนูญต้องการให้รัฐบาลมีความเป็นเสถียรภาพทางการเมือง จึงทำให้ฝ่ายค้านและฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเลย

๔.๔.๒.๑.๓ ปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

ปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นเหตุผลทางการเมืองคณะปฏิวัติรัฐประหารมักจะกล่าวอ้างว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและนักการเมืองก็ไม่ได้เคารพต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย ทำให้เกิดความชอบธรรมของคณะปฏิวัติที่สมควรเข้ามาทำการยึดครองอำนาจและบริหารประเทศต่อไป ดังเช่น การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ซึ่งถือว่าเป็นฉบับหนึ่งที่มีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยฉบับหนึ่ง มีการวางหลักเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างดีดีมาก แต่คณะปฏิวัติก็ได้ให้เหตุผลของการยกเลิกรัฐธรรมนูญและร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ ว่า "เนื่องจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เชื่อว่ารัฐธรรมนูญที่มีอยู่ในขณะนี้มิอุปสรรคขัดข้องจนไม่อาจจะปฏิบัติให้เป็นไปโดยเรียบร้อยได้ ทั้งตัวบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามามีส่วนมีเสียงในการปกครองประเทศ ก็มีได้เคารพต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นด้วยประการต่าง ๆ และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมของชาติบ้านเมืองเป็นเหตุให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องล้มลุกคลุกคลานตลอดมา และมีท่าทีว่าชาติบ้านเมืองจะถึงซึ่งความวิบัติ จึงสมควรเข้ามาทำการยึดอำนาจ"^{๖๗}

ปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เนื่องมาจากความเข้มแข็งของรัฐบาลที่มีมากเกินไปทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่อาจใช้งานได้ ทำให้เกิดสภาพ "เป็ดง่อย" (Lameduck) ขึ้นในระบบรัฐสภา^{๖๘} เช่น มาตรา ๑๘๕ และมาตรา ๑๘๖ การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ที่ต้องใช้เสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง ๒๐๐ เสียงขึ้นไปจึงจะยื่นได้ และมาตรา ๓๐๔ การยื่นถอดถอนคณะรัฐมนตรีที่ร้ายวณผิดปกติเพราะเสียงของฝ่ายค้านมีไม่ถึง ๑ ใน ๕ จึงเป็นปัญหาอย่างหนึ่งของ

^{๖๖} คณิน บุญสุวรรณ, ๗ ปีปฏิรูปการเมือง: หนีเสือปะจระเข้?, (กรุงเทพมหานคร: สุภาพใจ, ๒๕๔๗), หน้า ๑๐๓.

^{๖๗} อารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙

^{๖๘} คณิน บุญสุวรรณ, ๗ ปีปฏิรูปการเมือง: หนีเสือปะจระเข้?, หน้า ๑๐๔.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ไม่อาจนำมาใช้ได้เป็นประโยชน์ให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล

๔.๔.๒.๑.๔ ปัญหาความขัดแย้งของนักการเมือง

เรื่องของการเมืองมักจะมีปัญหาระหว่างฝ่ายรัฐบาลและ ฝ่ายค้านเพื่อทำหน้าที่ในการถ่วงดุลและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลจึงเกิดข้อขัดแย้งขึ้นมาได้ เป็นเรื่องธรรมดา แต่เรื่องนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลส่วน หนึ่งมาจากการที่รัฐบาลมีพรรคร่วมรัฐบาลอยู่หลายพรรคทำให้ต้องมีการขัดแย้งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง จนถึงกับต้องมีการยุบสภา หรือบางครั้งมีผลร้ายแรงถึงขนาดมีการปฏิวัติและแบ่งแยกกันขึ้น เช่น สมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัยที่ไม่สามารถควบคุมหรือสั่งการไปยังกระทรวงมหาดไทยให้ ยึดถือและดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในระหว่าง การพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญระหว่างเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นสาเหตุของความแตกแยกระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้พรรคการเมืองพรรคหนึ่งต้องถอนตัวออกจากพรรคร่วมรัฐบาล^{๔๔}

การเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมเกิด เป็นปัญหาข้อขัดแย้งกันของนักการเมืองได้เช่นเดียวกัน เช่น กรณีของการเสนอญัตติให้มีการแก้ไข รัฐธรรมนูญภายในระยะเวลาหนึ่งของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแต่เป็นระยะของการช่วยเหลือพรรค พวกของตน โดยที่เจตนาที่แท้จริงไม่ได้ต้องการที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญกันเลย นี่ก็เกิดเป็นข้อขัดแย้ง ทางการเมืองของนักการเมืองได้ อย่างเช่น การเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็มีการกล่าวอ้างว่าทำไปเพื่อช่วยเหลือบุคคลที่กำลังซึ่งจะมีการพิจารณาให้ ยุบพรรคการเมืองและตัดสิทธิทางการเมืองของกรรมการบริหารพรรค จึงมีความต้องการแก้ไขเสีย ทำให้เกิดความขัดแย้งและเป็นประเด็นที่เกิดข้อถกเถียงขึ้นในกลุ่มนักการเมืองและนักวิชาการ รวมทั้งประชาชนที่ไม่เห็นด้วย

๔.๔.๒.๑.๕ ความขัดแย้งของรัฐสภา

เนื่องจากรัฐสภาไทยในรูปแบบประชาธิปไตยมีลักษณะ ล้มลุกคลุกคลานมาตลอด และขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญคือความรู้สึกว่ามีสภาที่มา

^{๔๔} ผจญ คงเมือง, "ปัญหาตุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๒), หน้า ๔๒.

จากการเลือกตั้ง เป็นเรื่องชั่วคราว และส่วนใหญ่จะไม่ค่อยมั่นใจว่าสภาจะอยู่ได้นาน อีกปัญหาหนึ่งคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งมาจากการซื้อเสียงจะขาดคุณธรรมและจริยธรรมและจรรยาบรรณทางการเมือง

๔.๔.๒.๒ ปัญหาของกลไกการถ่วงดุลอำนาจถูกทำลาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีปัญหาในเรื่องของการทุจริตขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จำเป็นต้องมีการดูแลและคานอำนาจรัฐตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญได้สร้างองค์กรตรวจสอบที่เป็นองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ถ้าองค์กรเหล่านี้มีความเข้มแข็งก็จะควบคุมการใช้อำนาจรัฐไม่ให้ออกนอกกลุ่มนอกทาง ไม่กล้าใช้อำนาจตามอำเภอใจ และยิ่งถ้าองค์กรตรวจสอบสามารถตรวจจับการใช้อำนาจรัฐโดยไม่ชอบได้ ก็จะทำให้การปกครองบ้านเมืองถูกหลักธรรมาภิบาล แต่หากองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขาดประสิทธิภาพหรือตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐเสียเอง ยิ่งมีผลที่อันตรายยิ่งกว่าไม่มีองค์กรตรวจสอบ เพราะจะทำให้กลไกอื่นไม่มีโอกาสเข้ามาตรวจสอบเพื่อฟอกการกระทำผิดนั้นได้ โดยมีปัญหาของการคัดสรรบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ให้เหมาะสมกับหน้าที่

กลไกการถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลประกอบไปด้วย กลไกของระบบรัฐสภาที่มีการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติสำหรับการพิจารณากฎหมายของสภา กลไกของการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยองค์กรศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ กลไกของการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยฝ่ายค้าน ซึ่งส่วนนี้ในสมัยของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีปรากฏการณ์ที่ทำให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งมากโดยมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวได้รับเลือกตั้งให้จัดตั้งรัฐบาลได้ แสดงให้เห็นถึงความมีเสถียรภาพของรัฐบาล เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศสแล้วการมีรัฐบาลที่เข้มแข็งนั้นถือว่าเป็นหัวใจหลักของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับเลยก็ว่าได้ เช่นเดียวกับประเทศไทยการที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่ได้รับการสนับสนุนและเป็นที่ยอมรับจากประชาชนเพียงพรรคเดียวนั้นเป็นเรื่องที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประวัติศาสตร์ของการเลือกตั้งในประเทศไทย เรื่องนี้ย่อมส่งผลดีสำหรับการบริหารประเทศของรัฐบาลให้เป็นไปได้อย่างดี

แต่อย่างไรก็ตามการเมืองของประเทศไทยย่อมมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีลักษณะโดยเฉพาะของประเทศไทยเท่านั้น คือเมื่อมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวแล้ว ทำให้ระบบการถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลสำหรับกลไกการตรวจสอบทั้งหลายถูกทำลายไปด้วย กล่าวคือการมีรัฐบาลมีความเข้มแข็งมากเกินไป ทำให้พรรคฝ่ายค้านซึ่งมีเสียงน้อยกว่ามากไม่อาจที่จะทำอะไรรัฐบาลได้เลย คือไม่อาจที่จะเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้เลย อาจกล่าวได้ว่ากลไกตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบรัฐบาลนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่อาจที่จะนำออกมาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้เลย ในทางตรงกันข้ามกลับทำลายระบบให้เสียไปด้วย เมื่อความเข้มแข็งของรัฐบาลหากมีบุคคลที่เห็นผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญแล้วหลักการนี้ย่อมเป็นผลดีของการบริหารประเทศอย่างแน่นอน แต่ก็ไม่สามารถนำมาใช้ได้กับประเทศไทย เป็นเพราะเหตุอันใดนั้น ก็ต้องพิจารณาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญ และรองลงมาต้องพิจารณาถึงบุคคลสำคัญทางการเมืองในขณะนั้นด้วย หากให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลักแล้วย่อมไม่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งไปได้ ปัญหานี้จึงเป็นส่วนหนึ่งของชนวนที่นำไปสู่การเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ขึ้น

๔.๔.๒.๓ ปัญหาของระบบรัฐสภาในประเทศไทย

ระบบรัฐสภามี ๒ ระบบคือ รัฐสภาแบบเดี่ยว คือมีสภาเดียว และรัฐสภาแบบคู่คือมีทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งประเทศไทยตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้กำหนดให้มีรัฐสภาเดี่ยวคือมีเพียงสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงและยกเลิกรัฐธรรมนูญหลายครั้งก็ได้มีการเปลี่ยนระบบรัฐสภาไปเป็นแบบสภาคู่คือมีวุฒิสภา (พฤฒิสภา) ขึ้นมา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐธรรมนูญบางฉบับจะกำหนดให้มีเพียงสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวก็ตามแต่ก็กำหนดให้มีสมาชิก ๒ ประเภท คือประเภทที่หนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ และระบบรัฐสภานี้จึงทำให้เป็นสาเหตุหนึ่งของการปฏิวัติในวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปโดยให้เหตุผลของการกระทำนั้นว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้วิวัฒนาการมาโดยลำดับ ภาวการณ์บ้านเมืองผันแปรไป เป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญหลายครั้ง

หลายคราว เพื่อให้เหมาะสมกับกาลสมัย ตามวิวัฒนาการ ปรากฏว่าระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น เป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของปวงชนชาวไทย เป็นการถาวรมั่นคงตลอดมา ข้อที่จำต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้แก่สัมพันธภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี และรูปของรัฐสภาเป็นสำคัญ ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในฐานะที่คานกันและสมดุลกันตามควรแล้วบ้านเมืองก็จะอยู่ในเสถียรภาพตามที่ต้องการ วิธีที่จะให้มีการคานกันและสมดุลกันดังกล่าว เคยใช้วิธีมีสมาชิกสองประเภทอยู่ในสภาเดียวกัน คือ สมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง และสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งแล้วใช้วิธีให้มีสองสภา คือ สภาที่ราษฎรเลือกตั้งและสภาที่เลือกตั้งอย่างอื่น หรือสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง แล้วกลับไปใช้วิธีเดิม แต่ก็รักษาเสถียรภาพไว้ไม่ได้"^{๕๐}

เช่นนี้รัฐสภาในครั้งนั้นได้มีการกำหนดให้มีสภาเพียงสภาเดียวแต่มีสมาชิก ๒ ประเภทซึ่งเกิดปัญหาขึ้นสำหรับการทำงานของระบบรัฐสภา จึงทำให้นักประวิติใช้เป็นเหตุผลเพื่อนำไปสู่การยกเลิกรัฐธรรมนูญ

๔.๔.๒.๔ ปัญหาของการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเอื้อต่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม

เรื่องนี้เป็นปัญหาที่เห็นได้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่มีเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ และยกเลิกมาตรา ๓๐๙ ดังที่นายจรินทร์ ลักษณะวิศิษฎ์ รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวว่า "...การเอารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ มาบังคับใช้แทนรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ทั้งหมด มีวาระซ่อนเร้น เป็นการแก้รัฐธรรมนูญเพื่อตนเอง เพราะรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ไม่มีบทบัญญัติมาตรา ๒๓๗ ที่ว่าด้วยการบริหารพรรคการเมืองใดทุจริตเลือกตั้งก็ต้องยุบพรรค เพราะฉะนั้นถ้าแก้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามปี ๒๕๔๐ ก็จะไม่มีการยุบพรรคเกิดขึ้น ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นที่มาของการแก้รัฐธรรมนูญเพื่อตนเอง"^{๕๑} กรณีนี้จึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากประชาชนเรื่องคดียุบพรรคการเมือง และมีการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มป้องกันไม่ให้มีการยุบพรรคโดยใช้ข้ออ้างว่าเพื่อให้พรรคการเมืองเข้มแข็งและซ้ดอุปสรรคในการบริหารประเทศของรัฐบาล หากมีการแก้ไขมาตรา ๒๓๗ แล้วจะทำให้พรรคการเมืองที่มีคดียุบพรรคอยู่นั้นต้องหลุดพ้นจากการพิจารณาของ

^{๕๐} อารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑

^{๕๑} สถาบันพระปกเกล้า, "ตอบใจหาย...แก้รัฐธรรมนูญ," เอกสารสรุปเนื้อหาสัมมนาพิเศษ ณ โรงแรมเดอะแกรนด์อยุธยา ถนนรัชดาภิเษก, ๑๒ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๕๑. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ศาลไป ซึ่งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญสำหรับการบัญญัติมาตราไว้เพื่อป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากปรากฏหลักฐานว่าหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองรู้เห็นหรือปล่อยปละละเลยไม่ยับยั้งการกระทำอันเป็นการทุจริตนั้นแล้ว สามารถเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้

และมาตรา ๓๐๙ ในขณะที่มีการพิจารณาถึงมาตรานี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนไม่เห็นด้วยที่จะมีมาตรานี้ แต่ในชั้นกรรมาธิการได้ชี้แจงว่าต้องมีเพื่อรับรองการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำให้ไม่มีสมาชิกผู้แปรญัตติคนใดติดใจ^{๕๖} และหากยกเลิกได้สำเร็จจะทำให้กรรมการบริหารพรรคที่ถูกยุบพรรคการเมืองไปเมื่อคราวใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ คำสั่งของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีผลบังคับส่งผลให้การตรวจสอบหรือการกระทำหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ไม่ชอบด้วย คดีของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และครอบครัว อาจถูกระงับโดยไม่ต้องดำเนินการต่อ^{๕๗} ซึ่งมีหลายฝ่ายเห็นว่าเป็นการเสนอให้มีการแก้ไขเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อช่วยเหลือบุคคลกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

๔.๔.๒.๕ ปัญหาของการผูกขาดอำนาจทางการเมือง

กลุ่มอำนาจทางการเมืองเป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งที่กุมอำนาจทางการเมืองมากในขณะนั้น ไม่ว่าจะเป็กลุ่มทหาร หรือกลุ่มนักการเมืองก็ตาม สำหรับกลุ่มทหารนั้นเป็นกลุ่มที่มีอำนาจมากในอดีตมักจะมีการชู่ว่าจะทำการปฏิวัติจากข้าราชการทหารเสมอ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๗๕ ได้ให้ข้าราชการทหารเป็นข้าราชการการเมืองด้วย เมื่อมีกรณีที่จะทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะตัดอำนาจของทหารลงโดยห้ามข้าราชการประจำเป็นข้าราชการทางการเมืองด้วยนั้นก็เริ่มมีการเคลื่อนไหวของทหารมากขึ้น ดังในกรณีของการอ้างคำสั่ง ๖๖/๒๕๒๓^{๕๘} ว่า "เป็นแผนการสงคราม ดังนั้นจึงต้องอยู่เหนือทุกสิ่งทุกอย่าง หากปล่อยให้รัฐธรรมนูญดำเนินไปโดยปราศจากการแก้ไข ก็จะต้องเป็นการขัดแผนการ

^{๕๖} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ : การศึกษาการบังคับใช้, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๑), หน้า ๑๐๙.

^{๕๗} "ผลการแก้ไขรัฐธรรมนูญ," หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, (๒ เมษายน ๒๕๕๑): ๓.

^{๕๘} ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, ปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย, หน้า ๒.

สงคราม และผลเบื้องท่าย ก็จะทำให้แพ้วแก้คอมมิวนิสต์" คำกล่าวนี้เป็นารแสดงให้ถึงถึงการคุมอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่ต้องการให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลอันใดก็มีอาจล่งรู้ได้ แต่เป็นการแสดงออกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนั้นไม่ได้มีปัญหาของรัฐธรรมนูญเลยแต่เป็นปัญหาของการใช้อำนาจหรือความต้องการมีอำนาจไว้สำหรับกลุ่มตนเองเท่านั้น และเพื่อความชอบธรรมแล้วมักจะมีการแอบอ้างคำสั่งในลักษณะอย่างนี้ประกอบการเคลื่อนไหว

เช่นเดียวกับกระแสของการริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ โดยผลของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนร้อยละ ๒๓.๓๓^{๕๕} เห็นว่าเป็นการเข้ามามีอำนาจหน้าที่ในการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรโดยทหารและส่วนใหญ่มองว่าทหารเกรงว่าจะสูญเสียอำนาจ

๔.๔.๒.๖ ปัญหาการเผด็จการโดยระบบรัฐสภา

ระบบรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศในนานาอารยะประเทศนั้นจะกำหนดให้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจ (Check and Balance) ซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เหตุอันเกี่ยวเนื่องที่ทำให้เกิดปัญหานี้ขึ้นในประเทศไทยได้ มาจากสถานการณ์ที่ประชาชนออกมาเรียกร้องให้แก้ปัญหาคความไม่ชอบธรรมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเหตุที่รัฐบาลขณะนั้น (รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) มีความเข้มแข็งมากเกินไปจนทำให้ระบบรัฐสภาไม่สามารถทำงานได้เลย โดยที่รัฐบาลซึ่งกุมเสียงข้างมากในสภาทำให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างขาดความสมดุล เพราะขาดการตรวจสอบอำนาจ รัฐบาลในขณะนั้นจึงเป็นชนวนของปัญหาเรื่องการบริหารประเทศ โดยเอื้อประโยชน์กับพวกพ้อง หรือผลประโยชน์ทับซ้อนในเชิงนโยบายการใช้ระบอบรัฐสภาที่กุมเสียงข้างมากบริหารประเทศ โดยไม่สนใจการเมืองของพลเมือง เป็นต้น ทำให้สังคมทั้งภาคประชาชน และนักวิชาการจากสถาบันต่าง ๆ เรียกร้องให้มีการทบทวนและแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพื่อแก้ไขปัญหาคซึ่งเกิดจากระบบเผด็จการโดยรัฐสภา

ศ.ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหานี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไว้ว่า^{๕๖} "รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ การ

^{๕๕} สถาบันวิจัยสังคมจุฬา โครงการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑, ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๒๑, หน้า ๓.

ผูกขาดอำนาจเด็ดขาด หรือเผด็จการโดยรัฐสภาในระบบรัฐสภา ซึ่งเห็นได้จากบทบัญญัติที่ว่ารัฐเกิดจากการบังคับสังกัดพรรคและนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น บทบัญญัตินี้ทำให้ระบบเผด็จการโดยรัฐสภา เอื้ออำนวยนักธุรกิจการเมืองที่อาศัยสภาพสังคมวิทยาการเมืองของชุมชนและสังคมไทย โดยอาจอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหนึ่งและอาศัยกลไกในการบริหารที่ยังไม่ได้พัฒนาเข้าสู่อำนาจทางการเมือง อนึ่ง เผด็จการทางรัฐสภาอาจเกิดจากการรวมพรรคการเมืองหลายพรรคเพื่อเข้ามาเป็นรัฐบาล แต่ในขณะเดียวกันได้คุมเสียงข้างมากในรัฐสภา ซึ่งระบบนี้มีผลเสียคือเนื่องจากระบบที่นักการเมืองเข้าสู่อำนาจนั้นเกิดจากนักธุรกิจขนาดกลางในต่างจังหวัดรวมตัวกันขึ้น ดังนั้นคงมีข้อขัดแย้งและการแบ่งผลประโยชน์กัน แต่เมื่อนักธุรกิจการเมืองขนาดใหญ่เข้ามาเล่นการเมืองเผด็จการทางรัฐสภาก็มีผลลบมบูรณ์มากขึ้น"

ตามความเห็นของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์จึงไม่ควรให้นักการเมืองสังกัดพรรคการเมือง เพราะจะทำให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้นได้ภายหลังจากการได้รับเลือกตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว แต่อย่างไรก็ตามในความเห็นส่วนตัวเห็นว่าตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้มีการสังกัดพรรคก็เพื่อให้มีการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนได้อย่างใกล้ชิด และสร้างความสามัคคีให้เกิดมีขึ้นภายในพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ หากพรรคการเมืองมีวินัย จะทำให้นักการเมืองมีวินัยตามไปด้วยโดยไม่เพียงแต่หวังที่จะเข้ามาเพื่อประโยชน์ทางการเมืองเพียงอย่างเดียว แต่เข้ามาเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง เช่นนี้ย่อมส่งผลดีต่อการบริหารประเทศเช่นกัน

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่ารัฐบาลในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับนั้นมีจำนวนมากกว่า ๓๕๐ เสียงหากต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมทำได้โดยไม่ต้องพึ่งเสียงของสมาชิกฝ่ายค้านหรือสมาชิกวุฒิสภา ภาวะเช่นนี้เอื้อต่อการเกิดเผด็จการรัฐสภาก่อให้เกิดปัญหาของการใช้อำนาจบริหารประเทศที่ไม่มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุล ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไปจนครอบงำอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติได้ ดังนั้นการเรียกร้องให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในขณะนั้นจึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่จะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาย่อมกระทำได้ง่าย

^{๕๖} คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, (พฤศจิกายน ๒๕๔๔), หน้า ๗๖.

๔.๔.๒.๗ การขาดประสิทธิภาพทางการบริหารและทางนิติบัญญัติ

อำนาจอธิปไตยจะมีอยู่ ๓ อำนาจด้วยกันคืออำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ จะแยกการใช้อำนาจออกจากกันต่างหาก โดยฝ่ายบริหารจะทำหน้าที่บริหารประเทศ ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการพิจารณากฎหมาย ส่วนฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ในการพิจารณาคดี ปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นอยู่เสมอจะอยู่ที่อำนาจฝ่ายบริหารและอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ได้แยกผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหารออกจากกัน คือ รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ถ้าสมาชิกรัฐสภาผู้ใดได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จะต้องลาออกจากสมาชิกภาพของรัฐสภา คณะปฏิวัติได้ให้เหตุผลในการนำหลักการนี้มาใช้ว่า หลักการนี้จะช่วยทำให้เกิดการคานและดุลกันระหว่างผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และผู้ใช้อำนาจบริหาร รวมทั้งจะช่วยป้องกันมิให้เกิดความอลเวงไม่เรียบร้อย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีได้เท่ากับสภาผู้แทน ทำให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำทั้งหมด สามารถใช้วุฒิสภาที่เป็นข้าราชการเป็นเครื่องมือค้ำจุนอำนาจทางการเมืองของตนได้อย่างเต็มที่ ฉะนั้นวุฒิสภาซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีฐานะเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ ๒ จึงเป็นการสร้างความขัดแย้งขึ้นระหว่างทั้งสองสภาและส่งผลให้การทำงานของทั้งสองสภาขาดประสิทธิภาพ คือฝ่ายบริหารเมื่อไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ จะบังคับให้ผู้นำพรรครัฐบาลจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้ในรูปของงบประมาณจังหวัด เพื่อใช้เงินเหล่านี้เป็นประโยชน์ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป และเมื่อไม่เป็นไปตามความต้องการแล้วจะมีการต่อรองกันอย่างหนัก ส่งผลทำให้การพิจารณากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต้องล่าช้าไปด้วย และในที่สุดก็ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญด้วยการปฏิวัติ ทั้งที่หัวหน้ารัฐบาลได้กล่าวยืนยันกับฝ่ายค้านว่ายังไม่ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญเพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเหมาะสมกับประเทศมากที่สุดแล้ว

๔.๔.๒.๘ การขาดสภาะการเป็นผู้นำทางการเมือง

กล่าวคือนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารไม่อาจที่จะดำเนินการตามนโยบายและไม่สามารถตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ซึ่งเป็นสิ่งที่ยอมรับว่ามีอยู่จริงในสภาพสังคมทางการเมืองของประเทศไทย การกำหนดบทบาทของนายกรัฐมนตรีให้มีฐานะเป็นผู้นำทางการเมืองอย่างแท้จริงไว้ในรัฐธรรมนูญโดยวาง

หลักเกณฑ์ในการรับรองภาวะความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี และสร้างมาตรการอื่น ๆ ที่จะส่งเสริมให้นายกรัฐมนตรีคือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคม การสร้างภาวะการเป็นผู้นำให้กับนายกรัฐมนตรีเป็นกระบวนการที่จะทำให้การตัดสินใจในเรื่องนโยบายหรือในปัญหาเศรษฐกิจและสังคมสามารถเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ^{๔๓}

ดังนั้นเพื่อให้สภาวะการเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีได้รับการยอมรับนั้น องค์การรับผิดชอบแก้ไขรัฐธรรมนูญได้เห็นถึงความสำคัญเรื่องนี้จึงได้มีการแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการลงคะแนนเสียงของสภา เพื่อให้เกิดความภาคภูมิและเกียรติภูมิให้เกิดขึ้นกับนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีได้รับการเสนอชื่อบุคคลให้เข้าสู่ตำแหน่งโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้ดุลพินิจเพียงผู้เดียว และได้มีการเปลี่ยนแปลงให้มีการเสนอชื่อผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องกระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยการลงคะแนนเสียงลับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๔.๔.๒.๙ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการสะท้อนสัมพันธ์ภาพของอำนาจ

รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับของไทยเป็นผลพวงมาจากการร่างรัฐธรรมนูญที่มีการเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มอำนาจเดิมของตนสืบทอดต่อกันมาเรื่อย ๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับหลัง ๆ โดยรัฐธรรมนูญได้เกิดจากการกระทำรัฐประหารและผู้ที่มาร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นกลุ่มเดียวกันกับที่กระทำรัฐประหารย่อมร่างรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะเพื่อประโยชน์ส่วนตนเท่านั้น

เมื่อย้อนพิจารณาถึงประวัติศาสตร์ของการร่างรัฐธรรมนูญไทยแล้ว ความเห็นที่ตรงกันของทุกสถาบัน และทุกกลุ่มสังคมในประเทศนั้นมีน้อยมาก โดยส่วนใหญ่แล้วต่างคนจะมีความเห็นในมุมมองของแต่ละคนซึ่งมีความขัดแย้งกัน ดังนั้นการร่างรัฐธรรมนูญหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นก็สะท้อนให้เห็นถึงรัฐธรรมนูญแบบฝักฝ่ายในภาคปฏิบัติ (Faction Constitutionalism) ลักษณะเช่นนี้คือการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องและปกป้องการครองอำนาจของคณะที่มีอำนาจในขณะนั้น และตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกจนมีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญไปไม่ว่าจะกี่ฉบับก็ตามรัฐธรรมนูญของไทยก็จะมีลักษณะเช่นนี้อยู่ทุกฉบับจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติไปแล้ว

^{๔๓} ผจญ คงเมือง, "ปัญหาตุลาภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาไทย.", หน้า ๔๔.

การแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อพิจารณาตามโครงสร้างภายนอกแล้วจะเป็น เช่นเดียวกับของต่างประเทศ แต่หากมาพิจารณาในบทเฉพาะกาลแล้วจะเห็นถึงอำนาจทาง การเมืองที่มีการซ่อนเร้นไว้ โดยกำหนดไว้ให้มีส่วนร่วมสำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยเสมอ เนื้อหาที่ออกมาจึงเป็นความพยายามสำหรับการรักษาอำนาจนั้นหรือแม้แต่อำนาจทางการเมือง จะหมดสิ้นลงไปตามกฎหมายของบทเฉพาะกาลแล้ว แต่อำนาจใหม่ของการเมืองก็จะแก้ไข เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเองเท่านั้น เช่น กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีวุฒิสภามา จากการแต่งตั้งก็จะมีวุฒิสภาที่อยู่ในอำนาจเดิมเข้ามาดำรงตำแหน่งในวาระเริ่มแรก และในทุก กรณีจะมีวุฒิสภาเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย ทำให้เห็นว่าการแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ต้องได้รับการยอมรับจากอำนาจเดิมเสมอ ซึ่งสะท้อนออกมาในรูป ของเนื้อหาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นส่วนใหญ่^{๔๔}

การแก้ไขรัฐธรรมนูญมักจะเกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เสมอ เช่น การต่อสู้กันเองระหว่างคณะราษฎร การต่อสู้ระหว่างทหารกับทหาร หรือระหว่างระบบ ราชการกันเอง และพัฒนาไปสู่การต่อสู้ระหว่างระบบราชการและฝ่ายนักการเมือง หรือระหว่าง นักการเมืองด้วยกันเองในปัจจุบัน โดยอาศัยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็น "ข้ออ้าง" จึงเห็นได้ ว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ได้มีจุดมุ่งหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้น แต่ เป็นการแก้ไขในบางประเด็นเพื่อผลประโยชน์ตามสถานการณ์ในขณะนั้นเท่านั้น

๔.๔.๓ เนื้อหาของการแก้ไขรัฐธรรมนูญไทยในฉบับต่าง ๆ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนั้นตามที่ได้ศึกษาถึงปัญหาของการ ริเริ่มให้มีการแก้ไขแล้ว ส่วนใหญ่จะมีผลมาจากปัญหาทางการเมืองและปัญหาของกลุ่มบุคคลที่มี อำนาจทางการเมืองและรวมถึงวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่ไม่ได้มีความเคารพในเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญที่ได้ร่างขึ้นมา รวมทั้งไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การแก้ไข เปลี่ยนแปลงทางการเมืองในแต่ละครั้งจึงสิ้นสุดลงด้วยการยึดอำนาจของคณะปฏิวัติ และการ แก้ไขรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้เป็นการพัฒนารัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยกว่าเดิม มากนักบางฉบับยังนำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเดิมมาบัญญัติใหม่ด้วยซ้ำ จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญไทยไม่ได้มีการพัฒนาอย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงการวนเวียนนำบทบัญญัติเดิมที่เคย

^{๔๔} พูนศักดิ์ ใจสำรวจ, "รูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ," *วารสารกฎหมาย* ๑๗, ๒ (พฤษภาคม ๒๕๔๐) : ๑๒๒.

ร่างมาแล้วกลับมาใช้ใหม่ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญของเนื้อหาแต่ละครั้งไม่ทำให้ปัญหาทางการเมืองของประเทศคลี่คลายไปได้

๔.๔.๓.๑ รัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวรส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างสำเร็จทั้งฉบับถาวรและฉบับชั่วคราวมีเพียง ๖ ฉบับเท่านั้น ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕

๑.๑ ที่มาของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยสภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการร่างขึ้น เพื่อใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับที่ ๒ ของประเทศไทย ใช้เวลาสำหรับการร่างนานถึง ๙ ปี ๔ เดือน ๑๗ วัน โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๒๔๐ คน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญด้วย

๑.๒ เนื้อหาและเหตุผลของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๓ ครั้ง คือ

๑.๒.๑ เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๒ แก้ไขชื่อประเทศ ซึ่งเดิมใช้คำว่า "สยาม" เปลี่ยนใช้คำว่า "ประเทศไทย" เหตุผลของการแก้ไข นายพลตรี หลวงพิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นได้แถลงว่า "เพราะนามประเทศมักจะเรียกตามเชื้อชาติที่อยู่ในประเทศนั้น จึงเห็นว่าเป็นการขัดกัน มีเชื้อชาติ "ไทย" แต่เรียกนามประเทศว่า "สยาม" จึงมีนามสองอย่างซึ่งนานาประเทศไม่นิยมใช้กัน"^{๕๐}

๑.๒.๒ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๓ แก้ไขบทเฉพาะกาล มาตรา ๘๕ เพื่อขยายระยะเวลาบทเฉพาะกาลสำหรับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกประเภท ๒ จาก ๑๐ ปี เป็น ๒๐ ปี เหตุผลของการแก้ไขในครั้งนี้ จากคำแถลงของขุนบุรีสการกิตติคดี ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ได้ให้เหตุผลว่า "ระบอบรัฐธรรมนูญต้องประสพกับความ

^{๕๐} อธิป จิตต์สำเริง, "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย," รัฐสภาสาร ๒๘, ๘ (สิงหาคม ๒๕๒๓): ๕๓.

ระหกระเหินยุ่งยากอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นการปิดสภา และงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา การกบฏ ใน พ.ศ. ๒๔๗๖ ย่อมกระทบต่อจิตใจของคนทั่วไป และการบริหารงานของรัฐบาลต้องประสบอุปสรรค อยู่เนื่อง ๆ หากปล่อยให้ประชาชนเข้ารับช่วงบริหารงาน โดยปราศจากคณะผู้ก่อการแล้วจะมี ผลกระทบต่อการปกครองตามระบบรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น การยึดบทบาทเฉพาะกาลออกไปจะนำมาซึ่ง ประโยชน์นานาประการ เป็นต้นว่าการปกครองระบบรัฐธรรมนูญจะมั่นคงถาวรโดยไม่แปรผันไป ได้ หลักประกันในความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอันดียิ่ง และจะได้มีรัฐบาลที่เข้มแข็ง"^{๖๐}

๑.๒.๓ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๕ แก้ไขมาตรา ๑๘ เพื่อ ขยายระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากมีพฤติการณ์พิเศษหรือมี เหตุการณ์ขัดข้องในอันที่จะไม่ให้มีการเลือกตั้งได้ เนื่องจากเกิดภาวะสงครามโลกครั้งที่สอง จาก ๔ ปี ขยายออกไปอีกคราวละไม่เกิน ๒ ปี เหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ เพราะ ขณะนั้นเกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒ อันเป็นเหตุขัดข้องทำให้ไม่สามารถจะทำการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

สรุป รัฐธรรมนูญฉบับนี้หลังจากที่นำมาใช้ได้เพียง ๓ ปี ๔ เดือน ๒๘ วัน ปรากฏว่ารัฐบาลจอมพลถนอม ไม่สามารถควบคุมเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากการ เลือกตั้งในสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ จอมพลถนอม จึงได้ทำการปฏิวัติ ยึดอำนาจประกาศ ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเสียเอง แล้วใช้อำนาจปฏิวัติดำเนินการให้เริ่มต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ใหม่ขึ้นอีก เป็นลักษณะที่เรียกว่า "การใช้อำนาจเพื่อคงอำนาจไม่ว่าจะแลกด้วยอะไรก็ตาม"^{๖๑} สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งแรกไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อหลักการประชาธิปไตย แต่การแก้ไขในครั้งที่ ๒ เป็นการแก้ไขที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็น การเปลี่ยนแปลงบทบาทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญให้มีการยึดการใช้อำนาจของสมาชิกประเภทแต่งตั้งออกไป

แม้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะกระทำได้อย่างแต่ได้รับการ แก้ไขเพิ่มเติมอย่างสำเร็จทั้ง ๓ ครั้ง ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี นับแต่ที่ได้มีการประกาศใช้ ที่เป็นเช่นนี้ อาจเป็นเพราะว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทมีจำนวนเท่ากัน ฉะนั้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ได้เสนอโดยคณะรัฐมนตรีจึงได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกประเภท

^{๖๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕-๕๘.

^{๖๑} นคร พจนนวงษ์ และอุกฤษ พจนนวงษ์, ข้อมูลประวัติศาสตร์การเมืองไทย : เหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ ๆ พ.ศ. ๒๔๗๕-ปัจจุบัน, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ขวัญนคร), หน้า ๙๑.

ที่สองซึ่งมีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรจำนวนครึ่งหนึ่งแล้ว และจากเนื้อหาของการแก้ไขเห็นได้ว่าเป็นการแก้ไขที่เป็นประโยชน์ต่อผู้มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมด้วย และอีกเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะในช่วงนั้นเป็นระยะระหว่างมีสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้ประชาชนไทยรวมใจเป็นหนึ่งเดียวกัน และในยุคระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง ๒๔๘๕ เป็นช่วงระยะเวลาที่คณะราษฎรซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลทางการเมืองในขณะนั้นยังมีความสามัคคีกันอยู่^{๖๒}

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐

๒.๑ ที่มาของรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาได้ระยะหนึ่ง เกิดการปฏิวัติโดย พลโท ผิน ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ และคณะปฏิวัติได้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ เรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า "รัฐธรรมนูญได้ตุ้ม"^{๖๓}

๒.๒ เนื้อหาและเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นฉบับชั่วคราวแต่ก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยสำเร็จถึง ๓ ครั้งด้วยกัน คือ

๒.๒.๑ เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๐ แก้ไขมาตรา ๙๗ ในบทเฉพาะกาลเพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระเริ่มแรกเป็นแบบรวมเขตจังหวัด และกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากอายุไม่ต่ำกว่า ๒๕ ปี เป็นอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี และอนุญาตให้พระบรมวงศานุวงศ์สมัครรับเลือกตั้งได้

๒.๒.๒ เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๔๙๑ แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๔๐ คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน และเพื่อบัญญัติให้ประธานวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่

^{๖๒} ปุณณะ สุทธิประภา, "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ," วารสารทนายความ ๑๖ (กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔): ๗๗-๗๘. อ้างถึงใน พรณรงค์ ศรีตระกูล, "กระบวนการและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘), หน้า ๒๓๘.

^{๖๓} คณิน บุญสุวรรณ, รัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพมหานคร: สุขภาพใจ, ๒๕๕๑), หน้า ๒๕.

๒.๒.๓ เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๙๑ แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้เอกสิทธิแก่สภาร่างรัฐธรรมนูญในการดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญ ให้ได้รับความคุ้มครอง เช่นเดียวกับสมาชิกสภา

สรุป สาเหตุของการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมอย่าง สำเร็จเป็นเพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติวิธีการแก้ไขที่กระทำได้ง่าย ซึ่งในขณะนั้นวุฒิสมาชิกได้ทำ หน้าที่เป็นรัฐสภา และเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันที่มาจากการแต่งตั้งของนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น การแก้ไขดังกล่าวจึงเป็นเรื่องทางเทคนิคไม่ได้เป็นการแก้ไขให้เป็น ประชาธิปไตยแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นเพียงการแก้ไขคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และการ แก้ไขถึงวิธีการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเท่านั้น โดยให้สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ร่าง รัฐธรรมนูญฉบับถาวรเป็นผลทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๙๒ มี เนื้อหาในลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยฉบับหนึ่ง

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

๓.๑ ที่มาของรัฐธรรมนูญ มาจากการร่างขึ้นภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๖ โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เริ่มต้นจาก นายสัญญา ธรรมศักดิ์ได้รับการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจาก จอมพล ถนอม กิตติขจร ลาออก ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๘ คน โดยนำ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๙๒ มาเป็นแนวทางในการยกร่าง

๓.๒ เนื้อหาและเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีการ แก้ไขเพิ่มเติมเพียง ๑ ครั้ง เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ.๒๕๑๘ เป็นการแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีเป็น ผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แทนที่จะให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับ สอนองฯ

สรุป รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความพยายามที่จะแก้ไขอยู่หลายครั้ง ด้วยกัน แต่สภาก็ได้มีมติยินยอมให้มีการแก้ไขในเรื่องดังกล่าวซึ่งไม่ได้เป็นการแก้ไขหลักการ หรือ สาระสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ปัจจัยที่ทำให้การแก้ไขในเรื่องนี้สำเร็จเป็นเพราะ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เคยมีพระราชดำริปรากฏตามบันทึกพระราชกระแสเรื่องร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๗ ว่าตาม ความในมาตรา ๑๐๗ วรรคสองแห่งร่างรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับ

สนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ทรงเห็นด้วยเพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัยตามความในมาตรา ๑๖ เป็นการขัดกับหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์อยู่เหนือการเมืองในระบบประชาธิปไตย ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเป็นองค์กรทางการเมือง ซึ่งขัดกับมาตรา ๑๗^{๕๕} ด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะของความเป็นรัฐธรรมนูญนิยมมากคือ การให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าวุฒิสภา และการกำหนดห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ยังเป็นฉบับหนึ่งที่ได้มอบสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวางด้วย แต่มีการใช้บังคับได้เพียงปีเศษเท่านั้นก็ต้องถูกยกเลิกไปด้วยการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙

๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑

๔.๑ ที่มาของรัฐธรรมนูญ มาจากการปฏิวัติโดย พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเสริม ณ นคร ได้ทำการปฏิวัติซ้อนรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร และคณะปฏิวัติให้สัญญาแก่ประชาชนว่ามีเจตนารมณ์จะลดขั้นตอนของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย จะจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น และมีการเลือกตั้งทั่วไปภายในปี พ.ศ. ๒๕๒๑

หลังจากนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยเลย รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการต่อสู้ช่วงชิงและความกดดันระหว่างกลุ่มการเมืองที่หลากหลาย เช่น กลุ่มขวาจัด กลุ่มทหารปฏิรูป กลุ่มทหารหนุ่ม และกลุ่มพลังประชาธิปไตยทำให้มีการเรียกกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญสารพัดฉายา เช่น รัฐธรรมนูญฉบับหมาเมิน ฉบับพันเฒ่า ฉบับพันปลอม ฉบับกตัญญู ฉบับสนองคุณ ฉบับพินัยกรรม ฉบับไม่รู้จักความอาย ฉบับเถิดเทิงเป๊าะ ฉบับฝังประชาธิปไตย และฉบับประชาธิปไตยครึ่งใบ เป็นต้น^{๕๖} จึงได้มีการรณรงค์เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญให้

^{๕๕} มาตรา ๑๗ องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ

^{๕๖} เขาวนระ ไตรมาศ, "ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๐), หน้า ๑๐๖.

เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เริ่มจากสมาชิกรัฐสภาทั้งสองสภา และยังได้รับความสนใจจากประชาชนที่มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้

๔.๒ เนื้อหาและเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง ซึ่งเป็นการแก้ไขในช่วงที่บทเฉพาะกาลได้สิ้นผลบังคับแล้ว ได้แก่

๔.๒.๑ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๘ แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของวิธีการเลือกตั้งในมาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๕ และเพิ่มมาตรา ๙๐ ทวิ โดยแก้ไขวิธีการเลือกตั้งจากแบบรวมเขตทั้งจังหวัดและเลือกเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๐ มาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๕ ให้เปลี่ยนเป็นแบบแบ่งเขต ๆ ละ ๓ คน และเลือกเป็นรายบุคคลรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีการพยายามเสนอให้มีการแก้ไขเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๕ พ.ศ. ๒๕๒๖ และแก้ไขได้สำเร็จในปี พ.ศ. ๒๕๒๘

เหตุผลของการแก้ไขคือ ต้องการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้เข้มแข็ง และสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งด้วย จึงต้องแก้ไขวิธีการเลือกตั้งไปพร้อมกัน ให้เปลี่ยนวิธีการเลือกตั้งจากแบบรวมเขตจังหวัดโดยให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นคณะตามรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง มาเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเขตละไม่เกินสามคน ทั้งนี้ เพราะการเลือกตั้งแบบรวมเขตตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้นั้นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยมีความเห็นของคณะกรรมการในประเด็นเรื่องนี้ ดังนี้

๑. มาตรา ๙๐ ได้มีการเสนอให้กำหนดจำนวนราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อผู้แทนหนึ่งคน และมีการแบ่งเขตเลือกตั้ง ทั้งให้เพิ่มมาตรา ๙๐ ทวิ ว่าเมื่อมีการแบ่งเขตเลือกตั้งให้พื้นที่ของแต่ละเขตติดต่อกัน และต้องจัดอัตราส่วนของจำนวนราษฎรกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้ง โดยมีเหตุผลจากผู้เสนอว่าเพื่อให้พรรคการเมืองเข้มแข็งและสามารถกระจายสิทธิเลือกตั้งให้ประชาชนได้ทั่วถึง

คณะกรรมการมีความเห็นแยกออกเป็น ๒ ประเด็นว่า ประเด็นที่ ๑ การกำหนดจำนวนราษฎรว่าสมควรจะมีจำนวนเท่าใดต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน โดยให้ประชากรหนึ่งแสนห้าหมื่นคนเลือกผู้แทนได้หนึ่งคน โดยมีเหตุผลว่าการลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนลงจะมีผลกระทบที่ได้เคยปฏิบัติมาก่อน ทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนจะน้อยลงและจำนวนวุฒิสภาต้องเปลี่ยนไป และการเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการ

ระดมบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารประเทศให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ส่วน ประเด็นที่ ๒ การกำหนดเขตเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด คณะกรรมาธิการมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่ายคือ

ฝ่ายที่ ๑ ให้เป็นแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ตามเดิมโดยให้เหตุผล ว่า ป้องกันการใช้อิทธิพล ป้องกันการใช้จ่ายเงินโดยการซื้อเสียง และป้องกันชีวิตของผู้สมัครรับ เลือกตั้ง รวมทั้งสะดวกแก่กระทรวงมหาดไทยและประชาชนเพราะเคยทำมาก่อนแล้ว

ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่าควรเป็นแบบเขตละหนึ่งคน โดยให้เหตุผลว่า เพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งที่ทุกคนมีสิทธิเท่ากัน เป็นธรรมแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเพราะการ กำหนดเขตพื้นที่ที่แน่นอนทำให้ไม่ต้องรับผิดชอบมากเกินไป รวมทั้งทำให้เกิดความสะดวกแก่การ ติดต่อกับประชาชนเพราะการเลือกตั้งแบบนี้ทำให้มีเขตเลือกตั้งที่เล็กลง

๒. มาตรา ๙๑ ให้มีการจัดการเลือกตั้งเป็นคณะออกโดยให้ เลือกได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ในเขตเลือกตั้งนั้น เรื่องนี้คณะกรรมาธิการมี ความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่ ๑ เห็นว่าให้มีการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะ และให้มีหมายเลขประจำแต่ละคณะเพียงหมายเลขเดียวในเขตเลือกตั้งนั้น โดยมีเหตุผลประกอบ ว่าเป็นการเลือกตั้งที่ดูในนโยบายไม่ใช่ตัวบุคคล ทั้งเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการหาเสียง สร้าง ความสามัคคีแก่ผู้สมัคร และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ ที่ให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัคร ให้ครบจำนวนในเขตเลือกตั้งนั้น

ฝ่ายที่ ๒ เห็นว่าให้มีการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้เท่า จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น โดยให้เหตุผลว่าเป็นการรักษาสิทธิ เลือกตั้งของประชาชนที่มีอิสระในการเลือกบุคคลใดก็ได้เป็นผู้แทน เป็นการเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนได้

ทั้งนี้การแก้ไขมาตรา ๙๐ คณะกรรมาธิการให้มีการเลือกตั้ง ตามเดิมคือแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ ส่วนมาตรา ๙๑ ให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งได้เท่าจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น

๔.๒.๒ เมื่อ พ.ศ.๒๕๓๒ มีการแก้ไขมาตรา ๙๕ เดิมให้ประธาน วุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนเป็นรองประธานรัฐสภา แก้ไขเป็นประธานสภา

ผู้แทนเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธาน และแก้ไขมาตรา ๑๔๔ ให้การประชุมร่วมกันของรัฐสภาใช้บังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแทนข้อบังคับของวุฒิสภา

นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้กระทำอย่างสำเร็จดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีความพยายามสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพชนชาวไทย ๒ ครั้ง ในปี พ.ศ.๒๕๒๓ และ พ.ศ.๒๕๒๕ แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ โดยปรากฏเหตุผลของการไม่เห็นด้วย ดังนี้^{๖๖}

๑. ขอแก้ไข มาตรา ๒๔ โดยให้ตัดคำว่า "สิทธิทางการเมือง" ออกและใช้คำว่า "สิทธิเลือกตั้ง และสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง" แทน เพื่อเป็นหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้นและแน่นอนยิ่งขึ้น แต่คณะกรรมการไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลว่าสิทธิทางการเมืองมิได้มีแต่เฉพาะสิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น แต่รวมถึงสิทธิการลงประชามติด้วย จึงเห็นว่ามาตรานี้ได้ครอบคลุมสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว

๒. ขอแก้ไขมาตรา ๒๗ ว่าด้วยการคุ้มครองผู้ต้องหาและจำเลย ในคดีอาญา แต่คณะกรรมการเห็นว่ามีการคุ้มครองตามมาตรานี้อย่างเหมาะสมแล้ว

๓. ขอแก้ไขมาตรา ๒๘ ว่าด้วยเสรีภาพในร่างกายเกี่ยวกับการจับกุม คุมขังและค้นตัว คณะกรรมการเห็นว่าการคุ้มครองตามมาตรานี้มีบัญญัติอยู่ในลักษณะที่จะรักษาความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเหมาะสมแล้ว

๔. ขอแก้ไขมาตรา ๒๙ เรื่องการสอบสวนและการพิจารณา ด้วยความรวดเร็ว คณะกรรมการเห็นว่าได้กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว

๕. ขอแก้ไขมาตรา ๓๐ เพื่อให้ครอบคลุมถึงคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของนายกรัฐมนตรีด้วย คณะกรรมการเห็นว่าบรรดาคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งของฝ่ายบริหาร ในช่วงเวลาที่ต้องการความเด็ดขาดทั้งนี้โดยมีอำนาจในฐานะ เป็นรัฐอธิปไตยซึ่งได้มีบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนแล้วในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงเป็นคำสั่งที่ถูกต้องตามหลักรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์มีผลบังคับทำนองเดียวกับกฎหมาย ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ ซึ่งต้องดำเนินตามกฎหมาย การให้ศาลมีอำนาจหรือเป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารได้จึงไม่ชอบด้วย

^{๖๖} สมยศ เชื้อไทย, "รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับการแก้ไข," *วารสารนิติศาสตร์* ๑๙, ๑ (มีนาคม ๒๕๓๕): ๔๕-๔๙.

หลักการ คำสั่งต่าง ๆ ดังกล่าวของฝ่ายบริหารนั้นหากผิดพลาดและเห็นสมควรยกเลิกแก้ไขก็สมควรที่จะทำโดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติออกมาในรูปพระราชบัญญัติ จึงไม่ควรให้สิทธิรื้อฟื้นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นพิจารณาใหม่

๖. มาตรา ๓๔ ว่าด้วยเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา คณะกรรมการเห็นว่าเรื่องนี้มีกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ และคำสั่งของคณะปฏิรูปฉบับที่ ๔๒ นอกจากนั้นเสรีภาพเกี่ยวกับการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา โดยเฉพาะเกี่ยวกับหนังสือพิมพ์เป็นเสรีภาพที่สำคัญ และเป็นเสรีภาพที่อาจกระทบกระเทือนบุคคลอื่นด้านชื่อเสียงหากใช้เกินขอบเขต จะทำให้บุคคลอื่นเสียหาย

สำหรับเรื่องพรรคการเมืองได้ให้ความสำคัญมากเพื่อให้พรรคสร้างวินัยให้แก่นักการเมืองและสามารถให้คุณให้โทษกับสมาชิกได้ ตามร่างแรกของคณะกรรมการเสนอกำหนดเกี่ยวกับพรรคการเมืองให้ทำหน้าที่เป็นกลไกทางการเมืองของประชาชนและของสภาผู้แทนราษฎรในการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม พยายามที่จะสร้างความเข้มแข็งและความเป็นปึกแผ่นให้เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรโดยอาศัยกลไกของระบบพรรคการเมือง จึงได้กำหนดมาตรการสร้างพรรคการเมือง คือ

๑. ให้พรรคการเมืองใหญ่เท่านั้นที่มีสิทธิส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรโดยจะต้องส่งสมาชิกของตนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีการเลือกตั้งกันในครั้งนั้น

๒. กำหนดให้พรรคการเมืองมีอำนาจเหนือสมาชิกของตนที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร โดยวิธีการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องสังกัดพรรคการเมือง ไม่มีสิทธิที่จะลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด หากลาออกจากพรรคที่ตนสังกัดจะต้องพ้นจากสมาชิกภาพแห่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย และหากตนถูกพรรคที่ตนสังกัดไล่ออกจากพรรคก็ต้องสูญเสียสมาชิกภาพแห่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยในเวลาเดียวกัน

แต่ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองโดยสร้างบทเฉพาะกาลให้มีผลบังคับเป็นเวลา ๔ ปี ให้มีผลระงับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่คณะกรรมการยกร่างได้วางไว้อย่างเป็นระบบ ทำให้นักการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรค

การเมือง สามารถจะเล่นการเมืองได้อย่างอิสระหรือจะสังกัดพรรคก็ได้ และจะเปลี่ยนพรรคเมื่อใดก็ได้ตามใจชอบซึ่งไม่เป็นผลดีต่อเสถียรภาพทางการเมือง และไม่ช่วยเสริมสร้างระบบพรรคให้เข้มแข็งและมีวินัยอันเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา^{๒๖}

สรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มีลักษณะของความเป็นกึ่งประชาธิปไตย จึงมีจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งทางการเมืองจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะถูกขัดขวาง แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้มีความพยายามที่จะทำให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยเห็นได้จากการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นต่าง ๆ ภายหลังจากที่บทเฉพาะกาลได้สิ้นระยะเวลาลงแล้ว

ลักษณะของความขัดแย้งกันเพื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้แบ่งออกเป็น ๒ ด้านอย่างชัดเจน คือ ด้านที่ต้องการให้เป็นประชาธิปไตยและด้านที่ต้องการให้คงสภาพเดิมไว้ สำหรับด้านที่ต้องการให้มีความเป็นประชาธิปไตยนั้นจะเป็นข้อเสนอจากสภาผู้แทนราษฎร มีเป้าหมายสำคัญที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ส่วนด้านที่ไม่ต้องการให้เป็นประชาธิปไตยหรือต้องการให้คงสภาพเดิมนั้นจะต้องการให้คงไว้ซึ่งบทเฉพาะกาล โดยการเสนอให้มีบทเฉพาะกาลยังคงใช้อยู่ต่อไป และที่กำลังจะสิ้นผลก็ให้ขยายต่อไปอีกแต่ข้อเสนอนี้ไม่ได้รับความเห็นชอบ

เหตุที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้อย่างสำเร็จลงได้นั้น คุณฐิติราช หนองหารพิทักษ์ ได้ทำการวิจัยและสรุปได้ว่ามาจากบรรยากาศทางการเมืองในขณะนั้นที่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสัดส่วนที่มากกว่าสมาชิกวุฒิสภา และการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งเป็นการสร้างเกียรติภูมิในตัวของสมาชิกในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างจริงจัง รวมทั้งกรณีของการลดอำนาจของวุฒิสภาลงเป็นขั้นตอนหนึ่งของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย และการที่ฝ่ายทหารไม่มีการควบคุมฝ่ายสภาอย่างเข้มงวด อีกทั้งเกิดจากการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

^{๒๖} สมยศ เชื้อไทย, "บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับความพยายามในการขอแก้ไข", ๓๓๔.

รัฐธรรมนูญจากบุคคลหลายกลุ่มด้วยกันเป็นการสร้างแรงกดดันและผลักดันให้รัฐสภาต้องพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างสำเร็จ^{๖๘}

๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

๕.๑ ที่มาของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๕ ของประเทศไทย ได้มาด้วยการปฏิวัติของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ยกร่างและจัดทำโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๙๒ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำกราบบังคมทูลของประธานสภา รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๔^{๖๙}

๕.๒ เนื้อหาและเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม ๖ ครั้ง ได้แก่

๕.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) วันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการแก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

เหตุผลของการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้นี้เนื่องมาจากการที่ พลเอก สุจินดา คราประยูรเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทำให้เกิดการประท้วงขึ้น จึงต้องรีบแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้เป็นกรณีฉุกเฉิน โดยมีข้อตกลงกันว่าจะมีการแก้ไขในข้ออื่นต่อไป^{๗๐} การแก้ไขได้กระทำอย่างสำเร็จอาจเป็นกระแสของการสร้างความกดดันของพรรคฝ่ายค้าน และกลุ่มพลังต่าง ๆ ที่ออกมาเปิดการปราศรัยใหญ่ในวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๕ ณ จุดต่าง ๆ พร้อมกับมีมติเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

๕.๒.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) วันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการแก้ไขให้มีการประชุมสามัญประจำปีของรัฐสภาปีละ ๒ สมัย และให้สามารถพิจารณาเรื่องอื่นที่มีใ้ร่างพระราชบัญญัติได้ด้วย

^{๖๘} รัฐวิราช นนงนหารพิทักษ์, "การพัฒนาประชาธิปไตยของไทย : ศึกษากรณีการแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๒," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๑๒๑-๑๒๕.

^{๖๙} คณิน บุญสุวรรณ, รัฐธรรมนูญไทย, หน้า ๗๑-๗๒.

^{๗๐} โครงการพัฒนาสันติวิธีในสังคมไทย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "การประชุมสัมมนาเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๕," วันที่ ๒๙-๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๗ ณ ห้องประชุมชั้น ๒ อาคารสถาบัน ๓ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๑๐.

๕.๒.๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) วันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๓๕ แก้ไขโดยยกเลิกอำนาจของวุฒิสภาในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป และการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด

๕.๒.๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) วันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ.๒๕๓๕ แก้ไขโดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เหตุผลของการแก้ไขในเรื่องนี้เป็นเพราะการที่พลเอก สุจินดา คราประยูร ซึ่งเป็นหัวหน้า คณะ รสช. ได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีทำให้หลายฝ่าย ทั้งฝ่ายค้านและกลุ่มพลังต่าง ๆ ไม่เห็นด้วยเพราะเป็นการสืบทอดอำนาจของคณะ รสช. จึงมีการเสนอให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมาจากการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่พลเอก สุจินดา คราประยูรได้ลาออกจากตำแหน่งไปแล้ว ก็ได้แต่งตั้งให้นายอานันท์ ปันยารชุน เข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน ทั้งที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งและไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกันแต่สามารถได้รับการต้อนรับจากประชาชน ทั้งนี้จึงพิจารณาได้ว่าเป็นเพียงความต้องการที่จะขจัดการสืบทอดอำนาจของคณะ รสช. เท่านั้น

๕.๒.๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๔ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน เช่นเดียวกับรัฐมนตรีที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่

๒. แก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดไว้ตายตัว จำนวน ๓๖๐ คน เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน ต่อประชากร ๑๕๐,๐๐๐ คน

๓. แก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่บังคับให้พรรคการเมืองส่งสมัครไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม (๑๒๐ คน) มาเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

๔. กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๕. เพิ่มบทบัญญัติให้มีศาลปกครองเพื่อทำการพิจารณา

พิพากษาคดีปกครอง

๖. เพิ่มบทบัญญัติให้มีผู้ตรวจการรัฐสภา

๕.๒.๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) วันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเพิ่มความในหมวด ๑๒ ตั้งแต่มาตรา ๒๑๑ ทวิ ถึงมาตรา ๒๑๑ เอกราชวิสัย เพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างและจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยยังคงรักษาระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป

ทั้งนี้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เริ่มมาจากความสิ้นศรัทธาในสถาบันการเมือง และเชื่อว่าการปฏิรูปการเมืองจะกระทำได้โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะมีประสิทธิภาพในเชิงปฏิรูปอย่างแท้จริงได้ ต้องโอนอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญออกจากรัฐสภามาอยู่ในองค์กรที่ต้องตั้งขึ้นใหม่คือสภาร่างรัฐธรรมนูญ^{๑๐} แต่การเรียกร้องเช่นนี้ทั้งประชาชนและนักการเมืองผู้ซึ่งหาเสียงว่าจะทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้มีความเข้าใจว่าจะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างไร และมีสาระอย่างไร และจะนำไปสู่ผลทางการเมืองอย่างไร ฉะนั้นการแก้ไข มาตรา ๒๑๑ บางส่วนจึงไม่ใช่เกิดจากอุดมการณ์ทางการเมือง แต่ต่อมาคณะกรรมการได้มีมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยการแก้ไขมาตรา ๒๑๑ ได้เปลี่ยนกระบวนการสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมโดยวิธีการจัดทำให้มีการร่างใหม่ทั้งฉบับ หากร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญตกไปไม่ว่าด้วยเหตุผลประการใดก็ตาม จะไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้อีกต่อไป โดยมีข้อบังคับเพียงประการเดียวคือการจัดสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้มีการแก้ไขในมาตรา ๒๑๑ โดยเพิ่มบทบัญญัติเป็นมาตรา ๒๑๑ ทวิ ถึง มาตรา ๒๑๑ เอกราชวิสัย ซึ่งเป็นครั้งแรกของการแก้ไขวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว

เมื่อเปรียบเทียบถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้เคยมีการแก้ไขถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยไม่ให้อำนาจแก่

^{๑๐} พิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ “โอกาสและความคาดหวังในเชิงปฏิรูปการเมือง”, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๓๔), หน้า ๖๔-๖๕.

รัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมเพราะต้องการหยุดการใช้อำนาจของรัฐสภา ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าในขณะที่มีการแก้ไขวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นนายพลเดอโกล เป็นบุคคลที่มีอิทธิพลเป็นอย่างสูงในขณะนั้นและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเป็นส่วนใหญ่ โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามที่ได้เป็นอยู่ในขณะนี้คือ ให้ประธานาธิบดี และสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการริเริ่มได้ ซึ่งก่อนนี้ได้ให้แต่เฉพาะรัฐสภาเท่านั้น

นอกจากที่จะมีการแก้ไขในเรื่องที่ได้กระทำอย่างสำเร็จไปแล้วแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ยังมีการแก้ไขเรื่องอื่นอีก เช่น หลักเกณฑ์ของการพิจารณาแก้ไขเกี่ยวกับพรรคการเมือง ดังนี้^{๒๒}

๑. ได้ผ่อนคลายการจัดตั้งพรรคการเมืองให้ง่ายขึ้นและให้ประหยัดมากขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้มีการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองได้กว้างขวางขึ้น และไม่บังคับให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในจำนวนที่แน่นอน

๒. ไม่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองอีกต่อไป แต่อุดหนุนพรรคและผู้สมัครในนามพรรค ผู้สมัครในนามพรรคยังคงต้องเป็นสมาชิกพรรคนั้นเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว การลาออกจากสมาชิกพรรค การมีมติให้ออก ต้องพ้นจากสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

๓. การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีข้อบังคับและการบริหารที่เป็นประชาธิปไตยโดยศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย

๔. การกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนพรรคการเมืองโดยถือเกณฑ์ตามจำนวนที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคนั้นในสภา

๕. การควบคุมการบริจาคของเอกชนให้โปร่งใสโดยจำกัดจำนวนเงิน และแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบและตรวจสอบ

๖. ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายรับ รายจ่ายและผู้บริจาค

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการปรับปรุงและให้ความสำคัญ

กับพรรคการเมืองคล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ โดยมีการ

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๔-๕๕.

สนับสนุนให้จัดตั้งระบบพรรคการเมือง ทั้งนี้มีเจตนาที่จะให้มีพรรคการเมืองพรรคใหญ่เพียงไม่กี่พรรค และมีเสถียรภาพที่มั่นคงทางการเมืองจะช่วยให้พรรคการเมืองมีความแข็งแกร่งมากขึ้น

นอกจากกลไกทางการเมืองแล้ว คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ยังได้พิจารณาหาแนวทางที่จะขยายสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น เพราะตระหนักถึงอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ดังนี้^{๓๓}

๑. การเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้มั่นคง และทำให้บทกฎหมายที่กำหนดขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพให้ชัดเจนขึ้น โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องนี้ไว้ ๒ ประการ คือ

๑.๑ การเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยกำหนดข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐไว้ให้ชัดเจน คือ เพิ่มมาตรา ๒๔ วรรค ๒ ว่าสิทธิและเสรีภาพนี้ผูกพันองค์กรทุกองค์กร วรรค ๓ การออกคำสั่ง กฎหมาย หรือการกระทำใด ๆ จะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้ไม่ได้ และวรรค ๔ การออกกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธินั้นจะออกได้โดยมีผลเป็นการบังคับบุคคลทั่วไปไม่เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น

๑.๒ การทำให้บทกฎหมายที่กำหนดขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยยึดแนวทางปฏิบัติเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญต่างประเทศ คือ หากจะจำกัดสิทธิในเรื่องใดแล้วก็ควรกำหนดไว้อย่างชัดเจน

๒. การขยายขอบเขตความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และการเพิ่มเติมสิทธิและเสรีภาพใหม่เข้าไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้นำสิทธิเสรีภาพที่เป็นที่ยอมรับของต่างประเทศเข้ามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่

๒.๑ การขยายขอบเขตความคุ้มครองผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา

๒.๒ เพิ่มหลักการและสาระสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพในร่างกายของบุคคลให้ชัดเจนและครอบคลุมยิ่งขึ้น

๒.๓ ปรับปรุงถ้อยคำเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ต้องหาและจำเลยให้ได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือจากรัฐโดยทันที

^{๓๓} กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔, (มิถุนายน ๒๕๓๖), หน้า ๑๓-๑๔.

๒.๔ เพิ่มบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะไม่ให้ถ้อยคำ เป็นปฏิบัตย์ต่อตนเองอันอาจทำให้ตนถูกฟ้องในคดีอาญา และการให้ถ้อยคำอันเกิดจากการกระทำ ที่มีขอบด้วยกฎหมายไม่อาจรับฟังได้

๒.๕ ให้ค่าทดแทนแก่บุคคลที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องโดย เหตุว่าจำเลยไม่ได้เป็นผู้กระทำผิด แต่ระหว่างสอบสวนต้องถูกจำคุก

๒.๖ สิทธิในการใช้ทรัพย์สินต้องคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม

๒.๗ สิทธิของบุคคลที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

๒.๘ ปรับปรุงสิทธิในการชุมนุมและการเดินขบวนโดยให้รัฐ เข้ามาอำนวยความสะดวกในการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบ

๒.๙ ปรับปรุงถ้อยคำว่าสหภาพ และสหพันธ์ โดยไม่ หมายความว่ารวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย

๒.๑๐ ขยายรายละเอียดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคล ในครอบครัว และความเป็นอยู่ส่วนตัว

๒.๑๑ ปรับปรุงการคุ้มครองสิทธิในการสื่อสารประเภทต่าง ๆ ให้มากยิ่งขึ้นโดยครอบคลุมถึงจดหมาย โทรเลข โทรศัพท์และโทรสารด้วย

๒.๑๒ เพิ่มหลักการเกี่ยวกับการดำเนินการของพรรค การเมืองต้องเป็นไปโดยอิสระและสอดคล้องกับหลักการปกครองของระบบประชาธิปไตย

๒.๑๓ เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการ ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหาร ตลอดจนสิทธิในการได้รับรู้ข่าวสารสาธารณะ (Freedom of Public Information)

๒.๑๔ เพิ่มสิทธิของชุมชนท้องถิ่น (community's right)

สำหรับเรื่องการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๓๔ ยังได้พิจารณาให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นเรื่องระบบการเลือกตั้งโดยมี ๒ มาตรการคือ มาตรการที่ ๑ เสนอให้ขยายสิทธิเลือกตั้งโดยกำหนดให้การไปเลือกตั้งเป็นหน้าที่ พลเมือง โดยมีเหตุผลสนับสนุนว่าเป็นการลดอำนาจอิทธิพลทางการเงินลงไปได้ และมาตรการที่ ๒ ให้ลดเขตการเลือกตั้งให้เล็กลงเป็นเขตละคน เฉพาะในมาตรการที่ ๒ มีความเห็นกันว่าจะส่งผล เสียหายทางการเมือง คือ เขตเลือกตั้งที่เล็กลงจะมีอำนาจเงินเข้ามาเกี่ยวข้องได้ง่าย และเมื่อเขต

เลือกตั้งเล็กลงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนที่ถูกพันกับพื้นที่มากเกินไปจะไม่ปฏิบัติหน้าที่เหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในลักษณะงานระดับประเทศแต่กลับจะปฏิบัติหน้าที่เพียงแค่อภิบาลเท่านั้น”^{๔๔} สุดท้ายได้มีการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นแบบ “แบ่งเขตเรียงเบอร์” เช่นเดียวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ แต่ต่างกันตรงที่ได้ขยายเขตเลือกตั้งให้เลือกได้มากกว่า ๓ คน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเลือกตามจำนวนที่นั่งในเขตนั้น ส่วนผู้สมัครจะได้รับเลือกตั้งเรียงตามคะแนนที่ได้รับจากคะแนนสูงสุดลงมาจนครบตามจำนวนที่นั่งของเขตนั้น

ทั้งนี้มุมมองแนวคิดในทางรัฐศาสตร์แนวคิดประชาธิปไตยแบบปัจเจก (individualist democracy) ให้ความสำคัญกับประชาชน ๑ คน เท่ากับ ๑ เสียง เท่าเทียมกัน แนวคิดนี้เป็นแบบเขตเดียวเบอร์เดียว ในทางกลับกันแนวคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทนกลุ่ม (group democracy) ให้ความสำคัญกับ “กลุ่มคน” จำนวนประชากรไม่เท่ากันแต่จะต้องมีตัวแทนเท่ากัน อาจกำหนดขอบเขตพื้นที่เป็นหลัก เช่น ๑ จังหวัด ๑ ผู้แทน”^{๔๕} จึงเห็นได้ว่าวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญสำหรับระบบการเลือกตั้งได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมาจากการเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว เป็นแบ่งเขตเรียงเบอร์ และก็กลับไปกลับมาระหว่าง ๒ ระบบอยู่หลายครั้งเพื่อให้เหมาะสมกับประเทศ แต่อย่างไรก็ตามย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญของไทยไม่ได้มีการแก้ไขให้ดีขึ้นแต่บางฉบับกลับนำหลักการเดิมที่เคยมีไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มาใช้

สรุป ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นประเด็นสำคัญที่ทุกฝ่ายได้หยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันทั้งฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้าน และวุฒิสภา เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลผลิตจากการปฏิวัติรัฐประหารทำให้หลายฝ่ายต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น คณะกรรมาธิการได้ทำการศึกษาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีประเด็นในคราวแรกถึง ๔๗ ประเด็น และลดลงเหลือ ๒๕ ประเด็น และสุดท้ายได้รับการพิจารณาเพียง ๘ ประเด็น เหตุเพราะความขัดแย้งกันของนักการเมือง แต่การแก้ไขที่ได้กระทำอย่างสำเร็จทั้ง ๖ ครั้งล้วนเป็นเรื่องเกี่ยวกับองค์การปกครอง กลไกการปกครองประเทศ และวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ สำหรับเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีเพียงเสนอยื่นมาแต่ไม่ได้รับการแก้ไขกันเลยแม้แต่เรื่อง

^{๔๔} พิเชษฐ์ พันธุ์วิชาติกุล, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๓๔ “โอกาสและความคาดหวังในเชิงปฏิรูปการเมือง”, หน้า ๖๘.

^{๔๕} เกียรติศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. “วิเคราะห์รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐,” รัฐสภาสาร ๕๕, ๑๐ (ตุลาคม ๒๕๕๐): ๑๘.

เดี๋ยวจึงเห็นได้ว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญผู้ปกครองไม่ได้ให้ความสำคัญและไม่ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเลย ทั้งนี้สาเหตุของการแก้ไขในแต่ละเรื่องมีลักษณะของความกดดันทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ เช่น การถอดข่าวประท้วงของพลตรีจำลอง ศรีเมืองเพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้นายกรัฐมนตรีมาจากบุคคลภายนอก และกรณีของการถอดข่าวประท้วงเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาแก้ไขรัฐธรรมนูญของ ร.ต. ฉลาด วรฉัตร^{๖๖} ทั้ง ๒ เหตุการณ์ได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชนเป็นจำนวนมาก และพฤติกรรมเช่นนี้เป็นการสร้างความกดดันกับผู้เกี่ยวข้องต้องเร่งแก้ไขรัฐธรรมนูญในที่สุด

๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๖.๑ ที่มาของรัฐธรรมนูญ มีการจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับด้วยวิธีการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นฉบับแรกที่มีกระบวนการร่างและจัดทำไม่เหมือนกับรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือกันว่าเป็นฉบับหนึ่งที่มีความเป็นประชาธิปไตยมาก เพราะขั้นตอนของการร่างรัฐธรรมนูญมีการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ ตลอดจนการประชาสัมพันธิ์ให้แก่ประชาชนได้รับทราบ

๖.๒ เนื้อหาและเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มีการแก้ไขเพิ่มเติม เพียง ๑ ครั้ง มาตรา ๒๙๗ เรื่องการสรรหาและการเลือกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เหตุผลของการแก้ไขเรื่องนี้เนื่องมาจากการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ทั้ง ๙ คน ได้ลาออกจากตำแหน่งภายหลังจากถูกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาให้จำคุก ๒ ปี และรอการลงอาญา ๒ ปี ทำให้ต้องมีการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชุดใหม่

ทั้งนี้ตามมาตรา ๒๙๗ กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหานั้น ส่วนหนึ่งมาจากผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคเลือกกันเองเหลือ ๕ คน เป็นกรรมการสรรหา แต่ในขณะนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในสภาเพียง ๔ พรรค

^{๖๖} นรินทร์ เศรษฐบุตร, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่องความไม่มั่นคงของการเมืองไทยอันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔. (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๓๗), หน้า ๗๒-๗๔.

จึงเกรงว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาฯ จะไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ จึงได้เสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยตัด "ผู้แทนพรรคการเมือง" ออกจากคณะกรรมการสรรหาองค์อิสระต่าง ๆ^{๑๑} สุดท้ายได้มีการแก้ไขให้ยังคงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐมนตรี ๑ คน และที่ไม่เป็นรัฐมนตรีเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน^{๑๒}

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการพยายามให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในหลายประเด็น เช่น การเสนอให้ยกเลิกการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน (มาตรา ๑๐๗ (๔)) การเสนอให้มีการยกเลิกการห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน (มาตรา ๒๐๔) การเสนอให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองได้ (มาตรา ๑๒๖) การเสนอให้วุฒิสมาชิกสามารถสมัครรับเลือกตั้งวุฒิสมาชิกในครั้งถัดไปได้ (มาตรา ๑๒๖ (๓)) การลดจำนวนเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี (มาตรา ๑๔๕)

สรุป นับว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนี้นี้สามารถแก้ไขได้อย่างสำเร็จเป็นเพราะรัฐธรรมนูญได้มาถึงทางตันที่ไม่อาจใช้กระบวนการตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้อีกต่อไปแล้ว ซึ่งถือว่าเป็นการแก้ไขที่ต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญที่กำลังเกิดขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ เพราะในขณะที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นก็ไม่อาจคาดคิดได้ว่าเหตุการณ์ที่จำนวนของพรรคการเมืองจะลดลงได้รวดเร็วถึงเพียงนี้

หากพิจารณาจากข้อเรียกร้องในประเด็นอื่น ๆ ของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการขอให้แก้ไขที่มีเรื่องของการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วย เช่น ประเด็นของวุฒิสภา และการสังกัดพรรคการเมืองแต่ยังไม่ได้มีการแก้ไขในประเด็นอื่น ก็ได้มีการปฏิบัติเสียก่อนเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙

๔.๔.๓.๒ รัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขตามบทเฉพาะกาลให้อำนาจไว้

รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ประกาศใช้ต่างก็ได้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้เพื่อเป็นเงื่อนไขในการใช้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มักจะอ้างเหตุผลใน

^{๑๑} ดวงรัตน์ เลขาธิการพรรคกิจรัก และ นวรัตน์ นพคุณ, "ผลกระทบที่เกิดจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน," รัฐสภาสาร ๕๓, ๗ (กรกฎาคม ๒๕๔๘): ๑.

^{๑๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๔๘ มาตรา ๓, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๕๕ ก ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘

การกำหนดเงื่อนไขในการใช้รัฐธรรมนูญว่า เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ ฉะนั้นบทเฉพาะกาลจะเป็นหมวดที่สำคัญหมวดหนึ่ง ซึ่งจะทำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นเป็นประชาธิปไตยเต็มใบหรือไม่^{๑๙}

การบัญญัติบทเฉพาะกาลไว้ในรัฐธรรมนูญก็เพื่อเป็นการกำหนดระยะเวลาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้สามารถค่อยเป็นค่อยไปตามกลไกของรัฐธรรมนูญ แต่การบัญญัติบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้นจะเป็นการกำหนดอำนาจเดิมของกลุ่มอำนาจทางการเมืองซึ่งเป็นผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญโดยวิธีการยึดอำนาจ และบัญญัติบทเฉพาะกาลไว้เพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจในทางการเมืองของกลุ่มตน จึงทำให้รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มักจะไม่มีความเป็นประชาธิปไตยและยังมีการหวงกัอำนาจไว้ตามบทเฉพาะกาลนั่นเอง

รัฐธรรมนูญที่ได้ให้อำนาจเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อมีการใช้บังคับมาระยะหนึ่งแล้วมีอยู่ ๒ ฉบับคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สามารถแยกรายละเอียดดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มีบทเฉพาะกาลรวมทั้งสิ้น ๑๒ มาตรา เป็นฉบับที่ได้รับปัญหาจากบทเฉพาะกาลให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในขณะนั้นมีปัญหาที่ต้องการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างเร่งด่วนใน ๓ ประเด็นคือ ระบบการเลือกตั้ง อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่กำหนดให้อำนาจทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร และการให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีหรือเป็นข้าราชการการเมืองได้ด้วย เช่นนี้จึงมีผู้ให้ความเห็นกันว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ เป็นรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยครึ่งใบเพราะมีการให้บทเฉพาะกาลบังคับมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้อำนาจแก่ข้าราชการประจำอย่างมากด้วย รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความต้องการแก้ไขให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่อีกส่วนหนึ่งต้องการให้คงไว้ซึ่งสภาพเดิมของรัฐธรรมนูญไว้ ส่วนที่ต้องการแก้ไขโดยไม่เป็นประชาธิปไตยเป็นกรณีของการแก้ไขให้มีผลคงบทเฉพาะกาลเอาไว้

แม้ว่าบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะต้องมีระยะเวลาที่รอคอยถึง ๔ ปี ก็ตามแต่ก็เป็นกรยกระดับความเป็นประชาธิปไตยขึ้น ด้วยเงื่อนไขของการพัฒนา

^{๑๙} ยงเกียรติ อติเศรษฐกุล, "บทเฉพาะกาลกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน," รัฐสภาสาร ๓๐, ๑๐ (ตุลาคม ๒๕๒๕): ๗๙.

ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว บทเฉพาะกาลจึงมีความสำคัญในการรองรับความยืดหยุ่นเพื่อ
รองรับข้อขัดแย้งและประนีประนอมความรุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้นได้

ตามบทเฉพาะกาลมีเงื่อนไขที่จะต้องปฏิบัติในช่วงหลังจากการเลือกตั้ง
วันที่ ๒๒ เมษายน จนถึงวันที่ ๒๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๖ อันเป็นระยะเวลาครบ ๔ ปีของสภา
ผู้แทนราษฎรและครบเวลา ๔ ปี นับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญคือ การยกเลิก
การบังคับใช้และการเริ่มต้นการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ที่กำหนดไว้
ตามเงื่อนไขของบทเฉพาะกาล ซึ่งเงื่อนไขเช่นว่านี้ส่วนใหญ่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐๓ มาตรา
๒๐๔ และมาตรา ๒๐๕ ซึ่งจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ^{๑๐} ดังนี้

๑.๑ ประเด็นเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี ได้แก่ การห้ามมิให้ข้าราชการ
ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (มาตรา ๑๔๘) ห้ามรัฐมนตรีที่อยู่ใน
ตำแหน่งรับสัมปทานหรือรับประโยชน์ใด ๆ ในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการห้ามมิ
ให้รัฐมนตรีมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่กับองค์กรใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อการค้ากำไร (มาตรา ๙๗ (๑) และ
(๓) ประกอบ มาตรา ๑๔๙)

๑.๒ ประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ให้เปลี่ยนมาใช้วิธี "รวมเขต-
จังหวัด" ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งแบ่งเป็น ๓ เขตเท่านั้น
(มาตรา ๙๐ วรรค ๒) และวิธีการเลือกตั้ง ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรค
การเมืองส่งเข้าสมัคร และแต่ละคณะจะมีจำนวนเท่าจำนวนผู้แทนราษฎรที่จะมีได้ในเขตเลือกตั้ง
นั้น โดยเลือกรวมเป็นคณะได้เพียงหมายเลขเดียว นอกจากนี้คุณสมบัติของผู้รับเลือกตั้งต้องเป็น
สมาชิกพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วด้วย (ตามมาตรา ๙๔
(๓) ประกอบ มาตรา ๙๕)

๑.๓ ประเด็นเกี่ยวกับวุฒิสภา วุฒิสภาจะสูญเสียอำนาจสำคัญใน
การประชุมร่วมกันหรืออำนาจที่เท่าเทียมกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณ เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดไปอำนาจในการประชุมร่วมกันของวุฒิสภาจะสิ้นสุดไป ไม่มี
อำนาจในการแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้

^{๑๐} เชาวนะ ไตรมาศ, "ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย," หน้า ๑๒๑-๑๒๓.

ข. การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา ๑๓๗ เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดผล สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิอภิปรายหรือลงมติใด ๆ

ค. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญไม่อาจจะประชุมร่วมกันได้ เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุด

๑.๔ ประเด็นที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร มีประเด็นสำคัญ คือ

ก. สาเหตุการสิ้นสุดสมาชิกภาพ คือ ลาออกจากพรรคการเมือง ถูกขับออกจากพรรค และเมื่อศาลสั่งยุบพรรคการเมือง แล้วไม่สามารถสังกัดพรรคการเมืองใหม่ได้ภายใน ๖๐ วัน

ข. ยกเลิกคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติและกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติกระทำโดยตรงต่อสภา แต่ต้องเสนอโดยพรรคการเมืองที่สมาชิกสังกัดมีมติให้เสนอ และมีสมาชิกรับรอง ๒๐ คน

ค. ให้มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้าน เป็นตำแหน่งที่มีเงินเดือนประจำ (มาตรา ๑๐๕)

๑.๕ ประเด็นที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง เป็นการส่งเสริมและพัฒนา ระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็งขึ้น จึงมีการบัญญัติให้พรรคการเมืองมีความสำคัญมากขึ้นในสถานะองค์กรที่จะทำหน้าที่ทางการเมืองภายในระบอบประชาธิปไตย

สรุป ความเปลี่ยนแปลงเมื่อบทเฉพาะได้สิ้นสุดไปแล้วเมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์และสาระส่วนใหญ่จะโน้มเอียงไปในลักษณะที่จะเกิดการพัฒนาเพื่อยกระดับความเป็นประชาธิปไตยขึ้น โดยเฉพาะความต้องการพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้มีอำนาจในการต่อรองกับกองทัพทหารและข้าราชการได้

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีบทเฉพาะกาลรวมทั้งสิ้น ๒๓ มาตรา โดยมาตรา ๓๓๖ ได้บัญญัติว่า "เมื่อครบห้าปีนับแต่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นได้" ดังนั้น จึงเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่ไม่ใช่เป็นการบังคับ หากพบข้อบกพร่องก็สามารถขอแก้ไขได้

ทั้งนี้ จะครบกำหนดในปี พ.ศ.๒๕๔๕ กลุ่มอำนาจทางการเมืองหรือองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีความเคลื่อนไหวสำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญกันอย่างต่อเนื่อง โดยประเด็นส่วนใหญ่ที่ถกเถียงกันแล้วเป็นเรื่องที่ว่าควรแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องใดและส่วนใดบ้างที่มีปัญหา โดยองค์กรที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ต่างได้ศึกษาถึงข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญและเสนอให้มีการแก้ไขหลายประเด็นด้วยกันและรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่ได้รับการแก้ไขในเรื่องอื่นตามที่ทเฉพาะกาลได้ให้อำนาจไว้แต่อย่างใดนอกจากเรื่องคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระ

๔.๕ ข้อสังเกตเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไทยและต่างประเทศ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยมีการพยายามที่จะทำให้รัฐธรรมนูญมีการพัฒนาขึ้นตามลำดับของการบังคับใช้ในสมัยหนึ่ง ๆ อยู่เสมอ แต่เหตุที่ทำให้รัฐธรรมนูญไทยต้องมีการยกเลิกและใช้กันหลายฉบับนั้น จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าเกิดมาจากผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจทางการเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งจะให้ข้อสังเกตของการแก้ไขรัฐธรรมนูญไทยกับต่างประเทศเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมและมีการยกเลิกอยู่บ่อยครั้ง ต่างจากของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมน้อยครั้งและมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญอย่างถาวร และแม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสจะมีการยกเลิกและแก้ไขอยู่บ่อยครั้งเช่นเดียวกับประเทศไทยแต่ก็สามารถปฏิรูปการเมืองได้อย่างสำเร็จ ส่วนประเทศญี่ปุ่นแม้ว่าจะมีการร่างรัฐธรรมนูญที่มาจาก การแพ้สงครามแต่ก็มีความมุ่งหมายจากประชาชนและผู้นำทางการเมืองที่ต้องการให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เมื่อพิจารณาจากระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันประสบกับความล้มเหลวอยู่ตลอดเวลาและมีการปฏิวัติ รัฐประหารเสมอ ความต้องการที่จะให้ระบอบประชาธิปไตยได้รับการพัฒนาให้เจริญขึ้นต้องสะดุดลงและเริ่มต้นเรียนรู้ประชาธิปไตยกันใหม่^{๕๐} เมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วจึงมีการเลือกตั้ง ทำให้เกิดพรรคการเมืองหลายพรรคปัญหาของความขัดแย้งกันในผลประโยชน์ก็ตามมา จึงมีการปฏิวัติรัฐประหารยกเลิก

^{๕๐} วีรพันธุ์ มุขสมบัติ, "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๒๑," รัฐสภาสาร ๓๐, ๓ (มีนาคม ๒๕๒๕): ๕๑.

รัฐธรรมนูญฉบับเดิมและร่างใหม่อยู่ตลอดเวลา ทำให้ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาทั้งระบอบประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญตามไปด้วย

อาจารย์ ดร.เขาวนะ ไตรมาศได้วิเคราะห์ปัญหาพัฒนาการของรัฐธรรมนูญไว้ว่า “ปัญหาสำคัญที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและเหตุการณ์สำคัญที่จะก่อให้เกิดการยกเลิกรัฐธรรมนูญ หรือการพยายามยึดบทเฉพาะกาลนั้นมีต้นเหตุมาจากรัฐธรรมนูญมีข้อห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งพร้อม ๆ กัน รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่วุฒิสภาน้อยหรือไม่ทัดเทียมกับอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐธรรมนูญได้แยกข้าราชการประจำจากข้าราชการการเมือง โดยมีข้อห้ามหรือบังคับให้รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี ต้องมาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งวิธีการที่ใช้ในอดีตส่วนใหญ่ มักนิยมการปฏิวัติ-รัฐประหาร โดยคณะทหาร จากนั้นก็ยกเลิกและประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองหรือนักการเมืองต่าง ๆ เคลื่อนไหวลงสมัครรับเลือกตั้งเข้าสู่สภา จัดตั้งรัฐบาล แล้วกลับเข้าสู่การรัฐประหาร วนเวียนอยู่เป็นวัฏจักรหรือที่เรียกว่า “วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทย” (the vicious circle of Thai politics) นั่นเอง และคณะทหารส่วนใหญ่จะเลือกใช้วิธีการรัฐประหารแล้วล้มเลิกหรือฉีกรัฐธรรมนูญล้วนเป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุแห่งการไม่พอใจใน ส่วนแบ่งอำนาจที่จะต้องแบ่งสรรปันส่วนกับฝ่ายพรรคการเมืองที่กำลังเติบโตขึ้นมาช่วงชิงส่วนเฉลี่ยอำนาจการเมืองอยู่เรื่อย ๆ และสามารถอ้างสิทธิความชอบธรรมแห่งอำนาจได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น ท่ามกลางการเติบโตของพลังทางเศรษฐกิจและสังคม พรรคการเมืองจึงเป็นเป้าหมายสำคัญของการแข่งขันช่วงชิงอำนาจการเมืองกับกลุ่มทหาร ข้าราชการดังจะเห็นได้จาก ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในประวัติการเมืองไทย ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่การแข่งขันทางอำนาจระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง หรือระหว่างคณะทหารกับพรรคการเมืองตลอดมา^{๕๒}

ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าปัญหาของการแก้ไขรัฐธรรมนูญของไทยมีเหตุผลที่สืบเนื่องเกิดขึ้นมาจากเหตุผลหรือมีปัญหาทางการเมืองก่อนเสมอ และนำไปสู่การรณรงค์ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้น และมีรัฐธรรมนูญเป็นตัวประกันว่าไม่มีความเป็นประชาธิปไตย และไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศชาติได้ สมควรได้รับการแก้ไขและยกเลิกเสีย แต่ความเป็นจริงแล้วการเสียผลประโยชน์ทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าที่เห็นสมควรว่า

^{๕๒} เขาวนะ ไตรมาศ, “ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๒๑ : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย,” หน้า ๑๒๖.

รัฐธรรมนูญควรได้รับการใช้บังคับต่อไปหรือไม่ แต่ไม่ได้เกิดขึ้นมาจากเหตุผลทางหลักวิชาการที่เกิดจากรัฐธรรมนูญมีความบกพร่องหรือเป็นเพราะความล้มเหลวของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทำให้รัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่มีความมั่นคงและไม่มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการล้มล้างและยกเลิกตามมาอยู่อย่างสม่ำเสมอ

๒. รัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีการบัญญัติไว้อย่างยืดหยุ่นและมีหลายมาตรา ส่วนรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาจะบัญญัติไว้อย่างสั้น ๆ และรวบรัด เมื่อจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็จะจัดทำเป็นบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นมา โดยไม่ได้ไปก้าวท้าวหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นที่มีความกระชับรัดกุมและได้ใจความ

นอกจากนี้สาเหตุของการแก้ไขรัฐธรรมนูญและความไม่มั่นคงของรัฐธรรมนูญของไทยนั้นมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งเป็นค่านิยมในสังคมที่หล่อหลอมขึ้นมากำหนดพฤติกรรมของบุคคลนั้นในการใช้อำนาจทางการเมือง^{๕๓} ทำให้การเมืองไทยมีประวัติของการยกเลิกและแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยการใช้กำลังจากการปฏิวัติบ่อยครั้งจนเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองไปโดยปริยาย ทั้งนี้มีเงื่อนไขของอำนาจทางการเมืองและเหตุผลทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่ เมื่อกลับมาดูวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นมาจากการเรียกร้องของประชาชนอย่างแท้จริงจึงทำให้แนวความคิดทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งให้ความสำคัญในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศจึงทำให้มีรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตย และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่นำออกมาใช้ในทางปฏิบัติได้จริง

๓. องค์การริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยให้คณะรัฐมนตรี หรือสภาผู้แทนราษฎรหรือทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาร่วมกัน หรือประชาชนสามารถริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นจะให้รัฐสภาเป็นผู้ริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติม แต่จะต่างกันตรงที่จำนวนเสียงของการให้ความเห็นชอบ ส่วนประเทศฝรั่งเศสประธานาธิบดีสามารถริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยคำแนะนำจากนายกรัฐมนตรี และรัฐสภาก็สามารถริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน

^{๕๓}เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ," วารสารกฎหมาย, ๒๖, ๓ (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑): ๘๓.

๔. เมื่อรัฐธรรมนูญได้มีการแก้ไขจนเสร็จสิ้นแล้วประเทศเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะให้ประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบโดยการลงประชามติก่อนที่จะยอมรับร่างรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมนั้นหรือไม่ แต่ของประเทศไทยได้กำหนดไว้เช่นกันแต่ไม่ได้นำออกมาใช้ จนกระทั่งถึงการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกให้ประชาชนลงประชามติเป็นครั้งแรก

แต่แม้ว่ารัฐธรรมนูญของไทยจะได้กำหนดเรื่องการลงประชามติภายหลังจากการร่างรัฐธรรมนูญแล้วแต่ยังไม่ได้มีการใช้จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ตามแต่รัฐธรรมนูญบางฉบับก็ได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญหรือความพยายามของการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ เช่น กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แม้ว่าได้ร่างเสร็จแล้วแต่ไม่ได้นำออกให้ประชาชนลงประชามติก็ตามแต่ก็ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเนื้อหาที่จะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

๕. เนื้อหาสาระของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศจะเน้นการแก้ไขในเรื่องของสิทธิเสรีภาพของประชาชน โครงสร้างทางการเมืองและสถาบันการเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ แต่ของประเทศไทยจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพราะมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องอยู่เสมอ จนทำให้เกิดวงจรที่มีการร่างรัฐธรรมนูญกันใหม่และฉีกทิ้งและร่างใหม่โดยคณะปฏิวัติเป็นเช่นนี้มาแล้วในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญที่ไม่ได้ร่างขึ้นมาจากการปฏิวัติรัฐประหารจะมีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยมาก ส่วนรัฐธรรมนูญที่ได้ร่างขึ้นมาภายหลังจากการปฏิวัตินั้นจะไม่ใช่เป็นประชาธิปไตยหรือมีความเป็นประชาธิปไตยน้อย

กรอบประเด็นสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศญี่ปุ่นก็ตามล้วนให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง และในประเทศเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญสำหรับเงื่อนไขของการจัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกันเลยทีเดียว สิทธิเสรีภาพของประชาชน เรื่องนี้เคยได้มีการสำรวจจากสำนักสวนดุสิตโพลว่า ประเด็นสำคัญที่ประชาชนต้องการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นคือเรื่องสิทธิเสรีภาพไม่ว่าจะเป็น การคุ้มครองคุณภาพชีวิต และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเท่าเทียมกันในสังคม รวมถึงสิทธิทางการเมือง สำหรับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เคยได้มีการสำรวจว่าประชาชนร้อยละ ๖๐.๗๓^{๔๔} ต้องการให้เพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง คุณภาพการศึกษาของประชาชน

สำหรับประเทศไทยก็ได้ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนอยู่เสมอ นับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับแรก จนถึงฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้และมีเพิ่มมากขึ้นจนสามารถเทียบได้กับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศแล้ว หรืออาจจะมากกว่าด้วยซ้ำไป ทั้งนี้เราได้เพียงแต่คำนึงว่าถ้าได้มีการบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วก็จะเป็นประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยมาก แต่ไม่ได้นำสิ่งที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ออกมาใช้กันอย่างจริงจัง ในบางช่วงจึงทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางมาตราไม่มีการนำออกมาใช้กันเลย

๖. ปัญหาหรือเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยจะอ้างโดยยี่ดียวถึงเหตุผลทางการเมืองมากกว่าปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเหตุผลทางวิชาการ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๙๕ อ้างว่ารัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้ แต่เหตุผลที่แท้จริงแล้วเป็นเพราะรัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสในบางเรื่องที่กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น ไม่สามารถกระทำได้โดยสะดวก

ประเทศสหรัฐอเมริกามีสาเหตุของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพียงเพื่อการเพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการวางโครงสร้างทางการเมืองเป็นหลัก ประเทศฝรั่งเศสสาเหตุของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมักเกิดจากปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญไม่สามารถแก้ปัญหาของประเทศได้ ประเทศญี่ปุ่นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมืองให้มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย

^{๔๔} คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ประมวลเหตุการณ์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐, หน้า ๗.