



บทนำ

การรัฐประหารตนเองของจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 เกิดจากความแตกแยกภายในพรรคสหประชาไทยอันเป็นพรรครัฐบาล และปัญหาเรื่องคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาลไม่เพียงพอจึงต้องดึงส.ส.อิสระเข้าร่วม ซึ่งส.ส.อิสระได้เรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนอย่างมาก การรัฐประหารดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นที่ก่อให้เกิดความไม่พอใจของกลุ่มอำนาจต่างๆ ในสังคม เนื่องจากการรัฐประหารที่ขาดความชอบธรรม และเป็นการใช้กำลังโดยพลการ ซึ่งเมื่อฝ่ายรัฐประหารได้ทำการรัฐประหารสำเร็จแล้วได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 โดยมีการให้อำนาจพิเศษกับนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 17 และ โดยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติ ได้มีมาตรการใช้อำนาจพิเศษในทางบริหาร รวมทั้งพยายามดึงอำนาจตุลาการมาอยู่ใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้กลุ่มคณะรัฐประหารเองยังพยายามรวบอำนาจไว้กับครอบครัวของตนเอง กล่าวคือ จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันโทณรงค์ กิตติขจร เมื่อประกอบกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ ที่รุ่มลุ่มเข้ามา ตลอดจนปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการตื่นตัวทางการเมืองของชนชั้นกลางใหม่ที่เติบโตขึ้น แต่ถูกจำกัดขอบเขตการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเกิดกระแสเรียกร้องรัฐธรรมนูญจากนิสิตนักศึกษา และประชาชน และเกิดความรุนแรงขึ้นในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 อันเป็นจุดจบของคณะรัฐประหาร ซึ่งในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้นำมากล่าวไว้โดยมีเนื้อหาโดยสรุปค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ “เหตุการณ์บ้านเมืองได้ผันแปรเป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่หลายครั้งหลายครา และในบางครั้งจำเป็นต้องใช้รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศเป็นการชั่วคราวเพื่อรอที่จะร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้เสร็จทำให้การบริหารประเทศในขณะนั้นมีได้เป็นไปตามครรลองแห่งระบอบประชาธิปไตยตามสมควร อย่างไรก็ตาม เมื่อกาลเวลาล่วงมาประชาชนได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวางขึ้น มีความรู้และความคิดอ่านทางการเมืองดีขึ้น จึงมีความตื่นตัวและปรารถนาที่จะมีส่วนเสี่ยงในการปกครองประเทศด้วยตนเองขึ้นเป็นลำดับ ทั้งประชาชนก็มีความไม่พึงพอใจในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ด้วย จึงในวันที่ 13 และ 14 ตุลาคม พุทธศักราช 2516 ได้มีการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญโดยเร็วที่สุด นักเรียน นิสิตนักศึกษา ประชาชน และหนังสือพิมพ์ ได้มีส่วนสำคัญในการแสดงประชามติอันแรงกล้าในเรื่องนี้ และในการแสดงประชามติครั้งนั้น ได้มีผู้คนเสียชีวิตและเลือดเนื้อไปเป็นจำนวนมิใช่น้อยและนับว่าเป็นวิกฤตทางการเมืองครั้งสำคัญ อันเป็นผลทำให้คณะรัฐบาลในยุคนั้นจำเป็นต้องประกาศถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง”

ความฟ่ายแพ้ของกลุ่มคณะรัฐประหาร ทำให้กลุ่มนักการเมืองอาชีพได้ก้าวเข้ามามีบทบาทอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากเจตนารมณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้ยึดแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมตามแบบตะวันตกโดยตัดช่องทางที่จะให้ข้าราชการเข้ามาสู่ตำแหน่งทางด้านฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ รวมทั้งพยายามที่จะลดบทบาทของฝ่ายปกครองลง โดยการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่นซึ่งมีบทเฉพาะกาล 2 ปี ในส่วนของประชาชนได้รับการรับรองสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น เช่น สิทธิในการสมาคม สิทธิในการตั้งพรรคการเมือง เสรีภาพในทางร่างกาย ฯลฯ อันเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากบทบัญญัติกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติยังได้ออกกฎหมายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างของการใช้อำนาจฝ่ายปกครองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งในอีกความหมายหนึ่งคือการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้ส่งผลใน 2 ประการใหญ่ๆ กล่าวคือ

ประการแรก กลุ่มอำนาจข้าราชการซึ่งมีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนานในเรื่องการเมืองการปกครอง และเชื่อมั่นในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองของตนไม่มีช่องทางที่จะใช้อำนาจของตนได้ในกระบวนการทางรัฐสภา และไม่สามารถเข้าสู่อำนาจทางการเมืองได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จึงหาช่องทางที่จะใช้อำนาจในลักษณะที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองไว้ และกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งเดิมมีความสำคัญภายใต้ระบบอุปถัมภ์กับฝ่ายข้าราชการซึ่งมีความขัดแย้งกับกลุ่มชนระดับกลางและระดับล่างก็ไม่สามารถที่จะหาทางออกตามกฎหมายได้ จึงใช้การกระทำนอกกฎหมายโดยอาศัยปฏิสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่มีอยู่แต่เดิม

ประการที่สอง แม้ว่ารัฐธรรมนูญฯ จะกำหนดสิทธิ และเสรีภาพเอาไว้อย่างกว้างขวาง แต่ในข้อเท็จจริงแล้วประชาชนในระดับล่างไม่สามารถมีตัวแทนของตนที่จะเป็นปากเสียงในรัฐสภาได้ และยังคงถูกรังแกจากกลุ่มพลังอำนาจเก่าโดยที่กระบวนการทางกฎหมายไม่สามารถเยียวยา และในส่วนของกลุ่มนักศึกษาซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความตื่นตัวทางการเมืองอยู่เสมอ บทบัญญัติกฎหมายไม่เปิดช่องที่จะเข้าสู่กระบวนการทางรัฐสภาได้อันเนื่องมาจากขาดคุณสมบัติในเรื่องอายุ จึงมีการรวมตัวกันระหว่างกลุ่มประชาชนระดับล่างและกลุ่มนักศึกษา และใช้สิทธิที่จะชุมนุมโดยเปิดเผยเพื่อเรียกร้องสิทธิของตนภายนอกรัฐสภาแทน ในส่วนของพรรคการเมือง แม้ว่าจะมีกฎหมายเปิดช่องให้ สามารถจัดตั้งพรรค

การเมืองได้โดยง่าย แต่ในความเป็นจริงแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปในรัฐสภากลับเป็นกลุ่มตัวแทนของพ่อค้า นักธุรกิจระดับสูง กลุ่มอำนาจเก่า (เช่น กลุ่มราชครู ฯลฯ) เป็นส่วนใหญ่ และมีลักษณะกระจายกระจายตามพรรคต่างๆ การจัดตั้งรัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค ทำให้ขาดเสถียรภาพทางการเมือง

นอกจากปัจจัยที่กล่าวมาแล้ว ในระยะเวลาดังกล่าวยังมีความขัดแย้งทางด้านความคิดทางการเมือง โดยมีความคิดทางการเมืองตั้งแต่เสรีนิยม(ขวาสุด) ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะสังกัดอยู่ในกลุ่มข้าราชการ และแนวความคิดสังคมนิยม(ซ้ายสุด) ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มนิสิตนักศึกษาและชนชั้นล่างผู้ด้อยโอกาส ซึ่งทั้งสองกลุ่มนี้แม้จะมีความเห็นทางการเมืองแตกต่างกัน แต่สิ่งที่เหมือนกันคือทั้งสองกลุ่มไม่เห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อรวมปัจจัยต่างๆ เข้าด้วยกันแล้ว พอที่จะเห็นได้ว่าการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฯ ซึ่งได้นำเอาแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมของประเทศตะวันตกมาเป็นแนวทางในการจัดทำเอาไว้ แต่มีปัญหาในการบังคับใช้กับกลุ่มบุคคลต่างๆ ในสังคมไทยจนเกิดการดื้อแพ่งไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญฯ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้จะเปิดช่องให้มีการแก้ไขได้โดยง่ายก็ตาม กลับไปใช้วิธีพยายามล้มล้างรัฐธรรมนูญฯ แทน

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. ศึกษาแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม และการนำมาปรับใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ และผลของการบังคับใช้ในความเป็นจริง
2. ศึกษาอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองตามแนวความคิดของต่างประเทศ เพื่อพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ใครเป็นผู้มีอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองเพื่อประโยชน์ในการค้นหาเจตนารมณ์และเหตุผลในการบังคับใช้ตามความเป็นจริง
3. ศึกษาถึงโครงสร้าง และกลไกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ว่าสามารถสร้างหลักเกณฑ์ที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ได้หรือไม่ และผลการบังคับใช้ตามความเป็นจริงมีผลเช่นไร

สมมติฐาน

การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีเจตนารมณ์ที่จะให้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เป็นประชาธิปไตยตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม อันเป็นแนวความคิดของ

ประเทศตะวันตก เป็นเหตุให้กีดกันกลุ่มพลังสำคัญ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร อันเป็นกลุ่มอำนาจที่ฝังรากลึกอยู่กับชนบประเพณีการปกครองของไทยมาแต่ครั้งโบราณ และกลุ่มการเมืองใหม่ คือ กลุ่มพลังนักศึกษา และประชาชน ออกจากการมีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยผ่านระบบรัฐสภา และเนื่องจากสภาพทางสังคมการเมืองที่มีความขัดแย้งกันทางอุดมการณ์ระหว่างแนวความคิดประชาธิปไตย กับแนวความคิดสังคมนิยม จึงมีผลทำให้รัฐธรรมนูญฯ 2517 ขาดความมั่นคง

ขอบเขตของการวิจัย

1. ทำการศึกษาถึงโครงสร้างและกลไกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ตั้งแต่ขั้นตอนการร่างและเมื่อได้ร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว เพื่อทำความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ว่ามีเจตนารมณ์เช่นไร และโครงสร้าง กลไกของรัฐธรรมนูญฯ ที่ได้ ออกแบบขึ้นถูกใช้เป็นแนวทางเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้หรือไม่ อย่างไร
2. ทำการศึกษาถึงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ว่าโครงสร้างและกลไกรัฐธรรมนูญฯ ที่ได้กำหนดเอาไว้ ในทางปฏิบัติสามารถนำไปสู่เจตนารมณ์อันแท้จริงของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้หรือไม่ ซึ่งในการศึกษาจำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ถึงกลไกของกฎหมาย ประกอบกับโครงสร้างและพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ รวมทั้งบริบททางด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เห็นปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ และแนวทางของรัฐธรรมนูญที่ควรจะเป็นสำหรับประเทศไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสาร โดยศึกษาจากเอกสารที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับแนวความคิดทางรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ และของประเทศไทย รวมทั้งเอกสารที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคมในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2514-2519 เพื่อใช้ในการพิจารณาถึงเจตนารมณ์และผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญกับสภาพทางสังคมวิทยาของประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาถึงข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญในการบังคับใช้จริง และแนวทางที่ควรจะเป็นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2. เพื่อให้ทราบถึงวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญฯ ว่าสามารถที่จะสถาปนาหลักเกณฑ์ (norm) ขึ้นมาในสังคมไทยอย่างไรบ้าง
3. เพื่อเป็นแนวทางที่จะศึกษา วิเคราะห์รัฐธรรมนูญในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ และควรจะมีแนวทางอย่างไร
4. เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิชาประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองด้วยวิธีคิดและมุมมองทางด้านนิติศาสตร์