

บทที่ 6

วิเคราะห์และสรุป

การศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวได้ว่า
ความเป็นมาของการเมืองการปกครองไทยนั้น สอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับแนวทาง
การจัดการปกครองรัฐของอริสโตเติล (Aristotle) ที่ว่า

"รัฐทั้งหลายจะมีวงจรทางการเมืองคล้าย ๆ กัน กล่าวคือ มีการเริ่มต้น
ด้วยการจัดตั้งรัฐขึ้นโดยมีผู้นำเพียงคนเดียวที่แข็งแรง กล่าวหาญ
มีคุณธรรม ซึ่งเราเรียกการปกครองรัฐ เช่นนี้ว่า ราชาธิปไตย (Monarchy)
ต่อมาอาจเกิดผู้นำที่อ่อนแอหรือไม่ก็เข้มแข็งเกินไปถึงขนาดโหดร้ายป่าเถื่อน
เป็นเหตุให้คุณธรรมเริ่มลดหย่อน จึงเกิดการปกครองแบบทรราชย์
(Tyranny) หลังจากนั้นคณะบุคคลจำนวนหนึ่งก็จะลุกฮือขึ้นยึดอำนาจ
ตั้งคนเป็นใหญ่ที่เรียกว่า อภิชนาธิปไตย (Aristocracy) ซึ่งต่อไปนาน ๆ
เข้าคณะบุคคลนี้ก็จะเข้าสู่การแก่งแย่งอำนาจ การหลงระเหิมมัวเมา
ในอำนาจ จึงเกิดการปกครองอีกรูปแบบหนึ่งคือ คณาธิปไตย (Oligarchy)
ต่อมาลักษณะการปกครองที่ว่านี้ก็ไม่มีความดีทนทานต่อไปได้ คณะบุคคล
ที่มากกว่าก็จะลุกฮือขึ้นยึดอำนาจแล้วจัดตั้งการปกครองโดยคณะบุคคล
ที่มากกว่าขึ้น เรียกว่า ประชาธิปไตย (Democracy) ในที่สุด"¹

เมื่อพิจารณาจากแนวความคิดข้างต้น ความเป็นมาแห่งประวัติศาสตร์การเมือง
การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยก็ไม่มีแตกต่างมากนัก โดยจะเห็นได้จากการที่
คณะราษฎรพยายามประคับประคองความไม่เสมอภาค และการถูกกดขี่ข่มเหง มาอ้างถึงเพื่อแสดงความ
ชอบธรรมในการยึดอำนาจการปกครอง ดังคำแถลงการณ์ของคณะราษฎร ณ ลานหน้าประตู
สนามเสือป่า ต่อหน้าแถวทหารที่มาชุมนุมเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ความว่า

¹ วิษณุ เครืองาม, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2530), หน้า 18.

"...ราษฎรทั้งหลาย พึงรู้ไว้เถิดว่า ประเทศเรานี้เป็นของราษฎรไม่ใช่ของกษัตริย์ตามที่เขาหลอกลวงบรรพบุรุษของราษฎรเป็นผู้ช่วยกอบกู้ให้ประเทศมีอิสรภาพพ้นจากมือข้าศึก พวกเจ้ามีแต่ซุบมือเปิบและกวาดรวบรวมทรัพย์สินสมบัติเข้าไว้ตั้งหลายร้อยล้าน เงินเหล่านี้เอามาจากไหน เอามาจากราษฎร เพราะวิธีทำนาบนหลังคนนั่นเอง บ้านเมืองกำลังอืดคัดฝืดเคือง ชาวนาและพ่อแม่ทหารต้องทำนาและทำอย่างไม่ได้ผล แต่รัฐบาลก็ไม่บำรุงรัฐบาลไล่คนออกอย่างเกลื่อนกลาด นักเรียนเรียนสำเร็จแล้วและทหารปลดกองหนุนแล้วไม่มีงานทำจะต้องอดอยากไปตามยถากรรมเหล่านี้เป็นผลของรัฐบาลของกษัตริย์เหนือกฎหมายความจริงควรเอาเงินที่กวาดรวบรวมเอาไว้จัดบำรุงบ้านเมืองให้คนมีงานทำจึงจะเป็นการสนองคุณราษฎรซึ่งได้เสียภาษีอากรให้พวกเจ้ารำรวยมานาน แต่พวกเจ้าก็ทำได้ทำอย่างใดไม่คงสุขเสียดกันเรื่อย ๆ ไป เงินมีเหลือเท่าใดก็เอาไปฝากต่างประเทศ คอยเตรียมหนีเมื่อบ้านเมืองทรุดโทรม ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก การเหล่านี้ย่อมชั่วร้าย เหตุฉะนั้น ราษฎร ข้าราชการ ทหาร และพลเรือน ที่รู้เท่าถึงการกระทำอันชั่วร้ายของรัฐบาลดังกล่าวนี้แล้ว จึงรวบรวมกำลังกันตั้งเป็นคณะราษฎรขึ้น และได้ยึดอำนาจของรัฐบาลของกษัตริย์ไว้แล้ว คณะราษฎรเห็นว่าการที่จะแก้ความชั่วร้ายได้ก็ด้วยที่จะต้องมีการปกครองโดยมีสภาหลาย ๆ ความคิดดีกว่าความคิดเดียว ส่วนผู้เป็นประมุขของประเทศนั้น คณะราษฎรไม่ประสงค์ทำการแย่งราชสมบัติ ฉะนั้น ขอเพียงให้กษัตริย์องค์นี้ดำรงตำแหน่งต่อไป แต่จะต้องอยู่ใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน จะทำอะไรโดยลำพังไม่ได้ นอกจากความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร คณะราษฎรได้แจ้งความประสงค์นี้ให้กษัตริย์ได้ทราบแล้ว เวลานี้ยังอยู่ในเวลารอคอยความรับตอบ ถ้ากษัตริย์ตอบปฏิเสธ หรือไม่ตอบ

ภายในกำหนด โดยเห็นแก่ส่วนตัวว่าจะถูกลดอำนาจลงมา ก็จะได้
 เชื่อว่าทรยศต่อชาติ และก็มีความจำเป็นที่ประเทศชาติจะต้องมีการ
 ปกครองอย่างประชาธิปไตย กล่าวคือประมุขของประเทศจะเป็นบุคคล
 สามัญ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะได้เลือกตั้งขึ้นอยู่ในตำแหน่งตามกำหนด
 เวลาตามวิธีนี้ ราษฎรพึงหวังเถิดว่าราษฎรจะได้รับการบำรุงอย่างดีที่สุด
 ทุก ๆ คนจะมีงานทำเพราะประเทศเราเป็นประเทศที่อุดมอยู่แล้วตามสภาพ..."²

การศึกษาวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยเฉพาะในช่วงก่อนที่มีการ
 ใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในแต่ละครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลง จะพบว่าเป็นไปตามแนวความคิดของ
 อริสโตเติลที่กล่าวไว้ถึงการล้มล้างอำนาจผู้นำ แม้ว่างานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยจะมุ่งเน้นการศึกษา
 รัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างขึ้นโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญที่
 ถูกร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ถูกมองว่ามีความเป็นประชาธิปไตย
 และทำให้ระบอบการปกครองเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างสูงสุด แต่ถึงกระนั้นวงจรการล้มล้าง
 อำนาจของรัฐบาล เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวมักสอดคล้องกับแนวคิดของอริสโตเติล
 ข้างต้น โดยผู้นำการล้มล้างรัฐบาลแต่ละสมัยจะแถลงการณ์ถึงความบกพร่องของคณะรัฐบาล
 ชุดก่อน ๆ และดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญหรือมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความ
 เหมาะสม หรือตามทิศทางแห่งแนวนโยบายของตน ซึ่งการยกร่างรัฐธรรมนูญลักษณะนี้จะถูกมอง
 ว่าเป็นเผด็จการ หรือเป็นประชาธิปไตยเพียงใดขึ้นอยู่กับที่มาของการยกร่างอันประกอบด้วยคณะ
 บุคคลนั่นเอง

² บรรเจิด อินทุจันทร์ยง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
 แพรวพินทยา ,2519), หน้า 5-6.

ความสำคัญขององค์การร่างรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตย

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475 เป็นต้นมานั้น รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมามีไม่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตยในทิศทางปัจจุบันนัก แต่อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศมีรัฐธรรมนูญขึ้นนั้น นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาประชาธิปไตยในระยะต่อมา แต่ถึงกระนั้นตั้งแต่ปี 2475 อันเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยจวบจนปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นฉบับที่ 16 ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับค่อนข้างมีความหลากหลายทั้งขึ้นอยู่กับสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นเป็นสำคัญ หากจะพิจารณากันแล้วรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2511 2517 และ 2540 เมื่อมีการพิจารณาจุดเริ่มแรกอันเป็นที่มาของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว พบว่า มีความ น่าครัทธา ในความเป็นประชาธิปไตยอันเนื่องมาจากการมีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญอันประกอบด้วย คณะบุคคลซึ่งเป็นเสมือน "ตัวแทนของประชาชน" ร่วมกันแสดงเจตจำนงต่อการปกครองบ้านเมือง นั้นหมายถึง การมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมของประชาชนนั่นเอง

รัฐธรรมนูญเปรียบเสมือนหัวใจ หรือแม่บทอันสำคัญที่มีต่อการกำหนดลักษณะหรือ รูปแบบการเมืองการปกครองให้ดำเนินไปโดยหลักสากล ซึ่งหลักปฏิบัติในขั้นต้นมองกันว่าผู้ที่มีหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น ต้องเป็นคณะบุคคลที่ได้รับความยินยอมโดยประชาชน กล่าวคือ การมีคณะบุคคลอันเป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือรับผิดชอบในการดำเนินการร่าง แนวทางปฏิบัติขั้นต้นนี้ก็สามารถมองเห็นทิศทางหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ เพราะการที่รัฐธรรมนูญถูกร่างโดยกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งย่อมมีแนวความคิดโน้มเอียงไปในทิศทางแห่งผลประโยชน์ของพวกเขา ดังนั้น ความน่าเชื่อถือและครัทธาในความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ คงลดน้อยถอยลง

ด้วยเหตุนี้ความเป็นมาของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นส่วนประกอบสำคัญยิ่งต่อการบ่งบอกถึงรากฐานและเจตนารมณ์แห่งความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ความแตกต่างของที่มาของคณะผู้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับบ่งบอกถึงพัฒนาการของความเป็นประชาธิปไตยอย่างเห็นได้ชัดในเบื้องต้น โดยสามารถวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบที่มาขององค์การร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511, 2517 และ 2540

สภาร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511	คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540
<p>พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 โดยรัฐธรรมนูญการปกครองนี้ได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ หัวหน้าคณะปฏิวัติ ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้ถวายรายชื่อเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง</p>	<p>พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515</p>	<p>รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาจาก</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ประชาชนในแต่ละจังหวัด ที่ผ่านขั้นตอนการเลือกตั้งจากจังหวัดมาแล้ว 2) ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ โดยประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งผ่านการคัดเลือกจากสถาบันอุดมศึกษาขึ้นต้นมาแล้ว

สภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2511 ตั้งขึ้นโดยคณะปฏิวัติ ดังนั้นจึงประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นข้าราชการเกือบทั้งหมด และไม่สู้มีอิสระในการร่างรัฐธรรมนูญมากนัก แม้ว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะได้นำเอารูปแบบของรัฐสภา และหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2492 มาใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้หลายเรื่องก็ตาม แต่ก็ได้นำเอาหลักการที่คณะปฏิวัติกำหนดไว้ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502 คือ หลักแยกผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหารออกจากกัน

โดยรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ และหลักใช้ข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือ
 คำประกันเสถียรภาพของรัฐบาล โดยไม่ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะ
 เดียวกัน อันเป็นหลักการที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าไม่เป็นประชาธิปไตย และให้ประโยชน์
 แก่ข้าราชการประจำที่ชอบเป็นนักการเมือง ตลอดจนถึงนักการเมืองอาชีพโดยตรง อันเป็นผล
 ให้หลักการดังกล่าวโดยเฉพาะหลักการข้อที่มีให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน เป็นที่
 เกลียดชังของนักการเมืองอาชีพทุกคนไม่ว่าจะสังกัดพรรคฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นในบรรยากาศที่เสรี
 โดยไม่มีบุคคลใดมาคอยบงการให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบางฉบับ ซึ่งคณะกรรมการฯ
 ได้นำเอารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2492 ที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยฉบับหนึ่งมาเป็น
 แนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะกรรมการฯ ได้ทำการฟังความคิดเห็นของประชาชน
 อย่างกว้างขวางในระหว่างทำการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อทำการยกร่างเสร็จสิ้นโดยใช้เวลาเพียง 3
 เดือน จึงได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงแก้ไขและส่งร่างรัฐธรรมนูญไปให้สภานิติ
 บัญญัติแห่งชาติทำการพิจารณาก่อนนำเสนอต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลง
 พระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้เป็นสภาที่
 ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกแห่งชาติ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตั้งขึ้นจากบุคคลหลาย
 อาชีพ ทั้งนี้เพื่อให้ทำหน้าที่วางรากฐานให้แก่ระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ สภานิติบัญญัติ
 แห่งชาติชุดนี้จึงไม่ได้อยู่ในการควบคุมของรัฐบาลและพยายามทำหน้าที่ตามพระราชประสงค์อย่าง
 จริงจังโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 ฉบับพุทธศักราช 2517 จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ยึดหลักการของประชาธิปไตยมากที่สุด และถือได้ว่าเป็น
 รัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน อย่างไรก็ตามปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับได้เพียง 2 ปี
 เท่านั้น ก็ถูกคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินล้มล้างเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ร่างขึ้นโดยสมาชิก
 สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จำนวน 99 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ดังนั้นรัฐธรรมนูญ
 ฉบับนี้จึงมีที่มาจากประชาชนหรือ “ตัวแทน” ของประชาชน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเอง อัน
 เป็นผลให้รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้รับการยกย่องว่าเป็นประชาธิปไตยเพราะเปิดโอกาสให้ประชาชน
 ได้มีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นในการร่างโดยเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทยที่รัฐธรรมนูญ
 ร่างจากผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียทางการเมือง ผนวกกับการเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความยาวมากที่สุดและ
 ใช้เป็นพื้นฐานในการปฏิรูปการเมืองและการบริหาร

จากการศึกษาเปรียบเทียบความเป็นมาขององค์กรร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับข้างต้นจะเห็นได้ว่าการพัฒนาทางการเมือง ในลักษณะของการที่ประชาชนเข้ามากำหนดบทบาทและทิศทางทางการเมือง โดยผ่านกฎหมายรัฐธรรมนูญที่แสดงออกซึ่งหลักการแห่งประชาธิปไตย นั่นคือ ด้วยการเพิ่มสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และในที่นี่ สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นกรณีศึกษา สามารถนำมาสรุปเปรียบเทียบ เพื่อแสดงถึงพัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงสาระสำคัญและพัฒนาการของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2511, 2517 และ 2540

ชื่อรัฐธรรมนุญ	สาระสำคัญ	หมายเหตุ
รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	<ul style="list-style-type: none"> - แยกผู้ใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน - สมาชิกวุฒิสภามีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ - ให้ประชาชนออกเสียงประชามติที่เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนุญที่เสนอ 	
รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	<ul style="list-style-type: none"> - ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา - วุฒิสภาประกอบด้วย สมาชิก 100 คน - สมาชิกวุฒิสภามีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ - ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา - นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - คณะรัฐมนตรีต้องแสดงทรัพย์สิน และหนี้สินต่อประธานรัฐสภา - ให้มีผู้นำฝ่ายค้าน - รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพและพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ - ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานองคมนตรี 	<ul style="list-style-type: none"> - แก้ไขเพิ่มเติม <p>พุทธศักราช 2518 (19 มกราคม 2518)</p>

ที่มา : วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, “วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนุญฉบับสำคัญ” รัฐสภาไทย ปีที่ 46 ฉบับที่ 12 (ธันวาคม) : 7-20.

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ชื่อรัฐธรรมนูญ	สาระสำคัญ	หมายเหตุ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	<p>1) การทำให้การเมืองเป็นของประชาชนและปรับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งครอบคลุมเรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - เพิ่มสิทธิและเสรีภาพตลอดจนความเสมอภาคให้ประชาชน - การทำให้สิทธิเสรีภาพเป็นจริงในทางปฏิบัติ - เพิ่มหน้าที่ของรัฐและขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครองทุกระดับ <p>2) การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจและการเพิ่มอำนาจประชาชนในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐในทุกระดับ ซึ่งครอบคลุมเรื่อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - การลดและการจัดการซื้อเสียง และเปิดโอกาสให้ผู้มีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง - การกำหนดมาตรการการป้องกันการทุจริตในตำแหน่ง - การเพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐให้ครอบคลุมทุกด้าน <p>3) การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ และรัฐสภามีประสิทธิภาพซึ่งครอบคลุมเรื่องต่อไปนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ - การควบคุมไม่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นเผด็จการ - การทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพมากขึ้น 	

นอกจากนี้การศึกษาสาระสำคัญและที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 2517 และ 2540 ซึ่งเป็นกรณีศึกษาดังกล่าวพบว่า ในเชิงเจตนารมณ์ไม่ค่อยมีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 นับได้ว่าถูกยกย่องขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ถูกตั้งขึ้นโดยคณะปฏิวัติ ดังนั้นจึงไม่มีความเป็นอิสระในการยกย่อง อีกทั้งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นกลับกลายเป็นเครื่องมือแสวงหาอำนาจของคณะปฏิวัติโดยอาศัยหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหลายประเด็น ดังที่กล่าวไว้ในการศึกษาบทที่ที่แล้ว

อย่างไรก็ตามนักวิชาการบางท่านตั้งข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับของไทยที่เคยใช้กันมานั้นทั้งที่เป็นประชาธิปไตยและเป็นเผด็จการ รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับเป็นเวลานานได้แก่ฉบับที่ให้ประโยชน์และอำนาจพิเศษแก่กลุ่มข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ส่วนรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ได้ไม่นานนักจะได้แก่ ฉบับที่ให้อำนาจและสิทธิเสรีภาพอย่างกว้างขวางแก่ประชาชน³ ซึ่งจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจและสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่มีระยะเวลาการใช้บังคับเพียง 2 ปี เท่านั้น

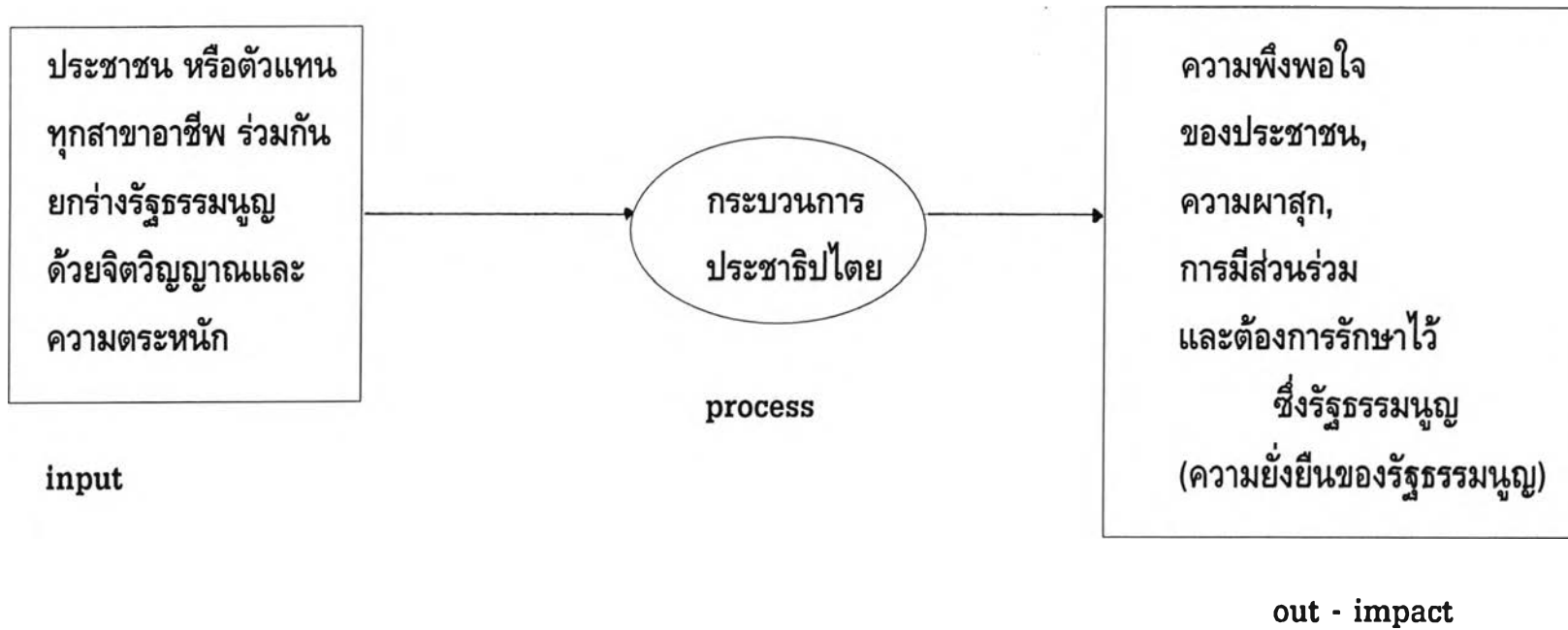
การพิสูจน์สมมติฐานของการศึกษา

สำหรับการศึกษาวิจัยนี้ได้กำหนดสมมติฐานของการศึกษาไว้ว่า “แนวความคิดในการยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีพัฒนาการไปในทิศทางที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของระบบสังคมไทย” โดยผลจากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันการพัฒนาการศึกษาด้านการเมืองให้แก่ประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้จากการปฏิบัติตามกระบวนการในครรลองของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น การให้สิทธิเลือกตั้ง การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือสิทธิที่เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นการคุ้มครองประโยชน์สำหรับตนเอง นอกจากนี้การขยายตัวของชนชั้นกลางจากการพัฒนาโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาทางการเมือง อันเป็นกลไกทางการเมืองที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงข้างต้น

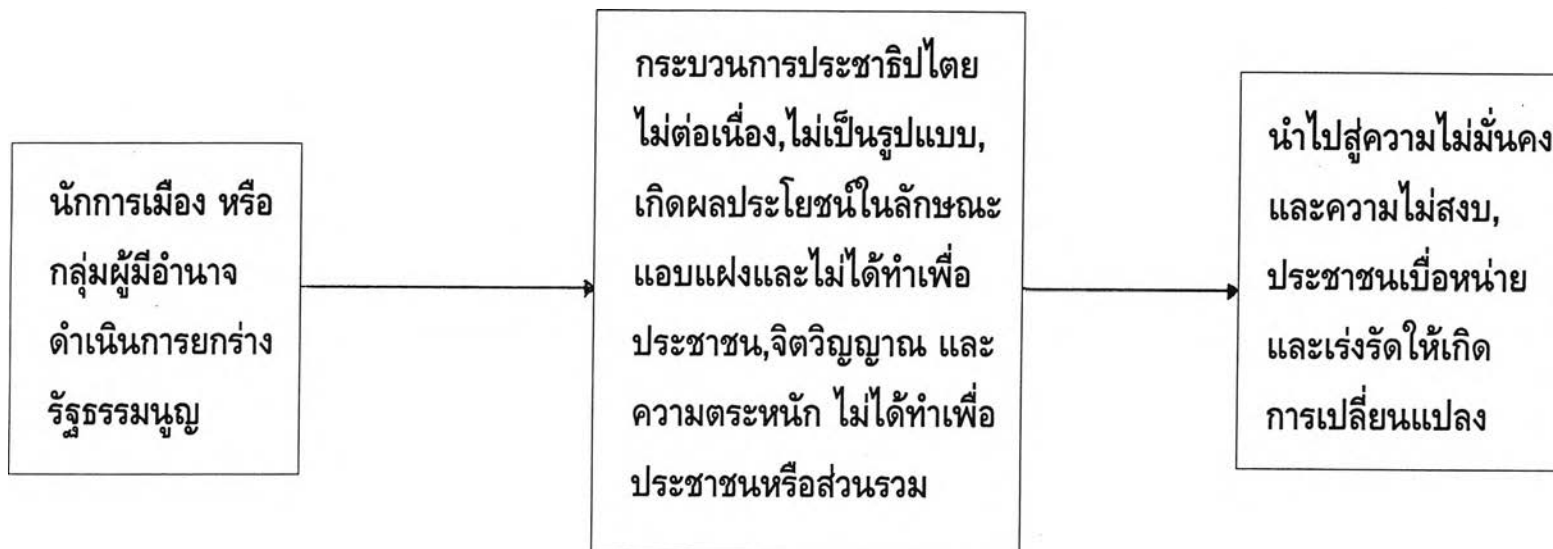
³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เอกสารเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับรัฐสภา (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2534).

จากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองดังกล่าว ได้เป็นเงื่อนไขสำคัญทำให้เกิดการพัฒนาการทางการเมือง โดยเฉพาะประชาชนจำนวนมากเริ่มแสวงหารัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ซึ่งต่างฝ่ายต่างมองประชาธิปไตยในลักษณะที่หลากหลาย แต่โดยทั่วไปแล้วส่วนใหญ่จะมีความคิดภาพรวมไปในทิศทางเดียวกัน คือ ประชาชนต้องมีอิสระ การชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุมในสถานที่ต่าง ๆ สามารถกระทำได้ หากจุดมุ่งหมายแห่งการเรียกร้องนั้นเป็นไปตามครรลองของรัฐธรรมนูญและความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งการศึกษาวจัยเบื้องต้น พบว่า การพิจารณาความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนั้นน่าจะพิจารณาที่มาของผู้ร่างเป็นสำคัญและการศึกษานี้เช่นกันได้ข้อค้นพบว่า รัฐธรรมนูญที่มาจากกร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละอาชีพเข้ามาทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้ในการปกครองประเทศ ทิศทางแห่งการกำหนดแนวนโยบายจะมีนัยครอบคลุมไปถึงเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษาวัฒนธรรมและส่งผลถึงความเป็นประชาธิปไตยที่นำมาใช้ต่อกระบวนการทางสังคมในเรื่องนั้น ๆ ได้เป็นอย่างดี และการมีสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชนทำหน้าที่เป็นตัวแทนเพื่อการยกร่างรัฐธรรมนูญ บุคคลเหล่านี้ย่อมมีความตระหนักถึงภาวะบ้านเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ดีกว่านักการเมืองอาชีพ ที่มุ่งสร้างอำนาจ ชื่อเสียง เกียรติยศ และผลประโยชน์ของตนรวมทั้งพวกพ้อง หรือการเล่นเกมทางการเมืองเพื่อเอาชนะพรรคตรงข้ามโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น ซึ่งผลกรายกร่างรัฐธรรมนูญโดยประชาชน และการยกร่างรัฐธรรมนูญที่มีใช้ประชาชนอย่างแท้จริง แสดงในแผนภูมิที่ 3 และ 4 ได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 3 กรอบแนวคิดเชิงกระบวนการประชาธิปไตยที่มาจากการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยประชาชน



แผนภูมิที่ 4 กรอบแนวคิดเชิงกระบวนการประชาธิปไตยที่มาจากการยกร่างรัฐธรรมนูญที่มีใจจากประชาชนอย่างแท้จริง



ในแนวทางหรือรูปแบบของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ที่ถูกยกอ้างโดยสภาร่างฯ ซึ่งสรุปรวบรวมอยู่ในชั้นหนึ่งได้ว่ามีความเป็นประชาธิปไตยในหลักการอยู่แล้ว แต่ระดับของความเป็นประชาธิปไตยจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความต้องการหรือกระแสการเรียกร้องทางสังคมในขณะนั้นเป็นสำคัญ ประกอบกับการมีพัฒนาการ เพื่อการปรับปรุงให้รูปแบบและกระบวนการเป็นที่ยอมรับต่อสาธารณะชนตามลำดับ ซึ่งองค์กรชีวิตความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2511, 2517 และ 2540 สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบองค์ประกอบสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, 2517 และ 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
<ol style="list-style-type: none"> 1. สัมพันธภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี 2. รูปแบบของรัฐสภา และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน 3. การมุ่งเน้นวางรากฐานของระบอบประชาธิปไตยด้วยวิธีการศึกษาและการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การดำรงรักษาเอกราชของชาติ 2. การคุ้มครองส่งเสริมทะนุบำรุงศาสนา และการเคารพเทิดทูนพระมหากษัตริย์ 3. การยึดมั่นการปกครองระบอบประชาธิปไตย 4. การส่งเสริมความเป็นธรรมทางสังคม 5. การขจัดความเลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคม 6. การพิทักษ์เสรีภาพ และหลักยุติธรรม 	<ol style="list-style-type: none"> 1. สิทธิและเสรีภาพของพลเมือง 2. การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ โดยให้มีองค์กรตรวจสอบ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตรวจเงินแผ่นดิน ที่มีลักษณะองค์กรอิสระ

สรุป

จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของประชาธิปไตยที่ศึกษาจากรัฐธรรมนูญเชิงเปรียบเทียบ ทั้ง 3 ฉบับ บ่งชี้ให้เห็นได้ชัดว่า ลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับกระแสความต้องการของสังคม ตามพื้นเพขนบธรรมเนียมประเพณีในยุคสมัยนั้น ๆ และมีวิวัฒนาการเรื่อยมา ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญฉบับ 2511 มุ่งเน้นที่จะปูรากฐานประชาธิปไตย และรูปแบบของระบบรัฐสภาเป็นสำคัญ ต่อมาเมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท มีการคุ้มครองสิทธิความเป็นธรรมของประชาชน และการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ แต่ในขณะที่ประชาชนยังต้องรู้จักเคารพเทิดทูนในชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นหลักของแนวคิดแบบสากล และอยู่ในจิตสำนึกโดยตลอด และในรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด คือฉบับ พุทธศักราช 2540 นอกจากจะมีการมุ่งเน้นประเด็นที่รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับมีอยู่แล้วนั้น แต่ในฉบับนี้ยังแสดงออกถึงพลังของประชาชนที่สามารถควบคุมการตรวจสอบอำนาจของรัฐ และเพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในอดีตบทบาทของรัฐประชาชนไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบระบบการทำงานได้มีหน้าซ้ำประชาชนมีอาจเลือกหรือต่อรองกับการที่รัฐปฏิบัติต่อตนได้ ประชาชนจึงตกอยู่ในฐานะผู้เสียเปรียบ หรือถูกกดขี่จากผู้ใช้อำนาจรัฐอยู่เสมอ ด้วยพลังของประชาชนจากรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 จึงมีผู้กล่าวขานกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้ว การที่ผู้วิจัยตั้งสมมติฐานถึงแนวโน้มของความเป็นประชาธิปไตยจากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ รัฐธรรมนูญที่ได้มาจากสภาว่างๆ หรือองค์กรที่ทำหน้าที่ยกร่างนั้น ว่ารัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยจะมีพัฒนาการตามลำดับขั้นจึงสอดคล้องกับความเป็นจริงตามที่ผู้วิจัยได้ศึกษา

การพัฒนาประชาธิปไตยโดยมองถึงรัฐธรรมนูญนั้นจะพบได้ว่าประเด็นข้างต้นส่วนใหญ่จะได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณา เพื่อทำให้ความต้องการที่กล่าวมานั้น มีความเป็นรูปธรรมเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้ว่าจะได้รับการยอมรับว่ามีพัฒนาการที่เป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญในทัศนะของคนไทย แต่คนส่วนใหญ่มักมีความเข้าใจว่ารัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย และการพัฒนาประชาธิปไตยให้ก้าวหน้าขึ้นได้นั้น อยู่ที่การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่จนล้มหลักการสำคัญที่ว่า "ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน" การที่จะดำรงอยู่อย่างมั่นคงและพัฒนาให้ก้าวหน้าขึ้น ก็ต่อเมื่อ มีการรักษาและพัฒนาให้ก้าวหน้า มิใช่อยู่ที่บทบัญญัติของ

รัฐธรรมนูญเท่านั้น⁴ ซึ่งในที่นี้อาจกล่าวได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่จะเป็นประชาธิปไตยอย่างมาก แต่ถ้านักการเมือง และประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตย การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นก็จะไม่สามารถดำเนินไปอย่างราบรื่น และอาจถูกล้มเลิกในที่สุด ดังนั้นการพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนไปสู่จุดแห่งความต้องการของสังคมได้จริง ต้องมาจากความเลื่อมใสของประชาชนและปกป้องรักษาไว้ตลอดไปด้วย การปฏิบัติเพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญที่ดีนั้นผู้มีอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญต้องมีความจริงใจในระบอบประชาธิปไตย นั้นหมายถึงการที่ไม่คิดออกกฎหมายขึ้นมารองรับให้ตนได้มีอำนาจ ประเด็นนี้เองจะทำให้รัฐธรรมนูญเกิดความเป็นประชาธิปไตย โดยการร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและหลักการของประชาธิปไตย

⁴ กระมล ทองธรรมชาติ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพฯ : นิติบรรณกร, 2530), หน้า 19.