

กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีตรวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทนี้ ผู้วิจัยจะได้ศึกษาถึงพัฒนาการของการจัดทำรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปีพุทธศักราช 2475 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน นอกจากนี้จะได้ศึกษาถึงบทบาทของชนชั้นนำทางการเมืองในการจัดทำรัฐธรรมนูญครั้งสำคัญ โดยพิจารณาจากงานวิจัยที่ได้คัดเลือกมาจำนวน 8 เรื่อง เพื่อเป็นการยืนยันและตอกย้ำข้อสมมุติฐานที่ว่า เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญที่มีการจัดทำขึ้นมานั้น มักเป็นไปตามความต้องการและการกำหนดของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองมากกว่ากลุ่มผลักดันหรือประชาชนโดยทั่วไป

2.1 พัฒนาการของการร่างรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

กระแสของการเคลื่อนไหวได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น เริ่มต้นขึ้นมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์เองก็ได้เตรียมการไว้ล่วงหน้าหลายประการตั้งแต่ทรงครองราชย์ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ดังข้อความบางตอนที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสเมื่อครั้งขึ้นเสวยราชย์สมบัติ ดังใจความตอนหนึ่งว่า

“ข้าพเจ้ามีภาระสำคัญ ซึ่งได้รับมอบจากสมเด็จพระชนกนาถประการหนึ่งคือ การมีคอนสติติวชันและปาลีเมนต์ เมื่อพลเมืองมีความรู้พร้อมเมื่อใด ข้าพเจ้าจะรับปฏิบัติตามกระแสรับสั่งของสมเด็จพระชนกนาถทันที ข้าพเจ้าขอฝากเรื่องปาลีเมนต์นี้ไว้ให้แก่คณะเสนาบดี...”¹

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการทดลองร่างรัฐธรรมนูญหรือคอนสติติวชันในสมัยนั้นขึ้นมา 2 ฉบับ

ฉบับที่ 1 ร่างขึ้นโดย พระยาภิธานโมหตรี หรือ ดร.ฟรานซิส บี. เซย์ (Dr. Francis B. Sayre)

¹ดูเพิ่มเติมรายละเอียดใน วิชัย ประสงค์สันติ, แผ่นดินสมเด็จพระปกเกล้าฯ (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรการพิมพ์, 2505), หน้า 55-57.

ฉบับที่ 2 ร่างขึ้นโดย นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) และพระยาศรีวิศาลวาจา (เทียนเลี้ยง ชุนตระกูล)²

อย่างไรก็ตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ยังไม่มีความเป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติถึงพระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์อันหาขอบเขตมิได้ โดยได้ลงเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น อาทิเช่น อำนาจอธิปไตยยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมาย เป็นต้น ในที่สุดแล้วกลุ่มบุคคลที่เรียกตนเองว่า คณะราษฎร ก็ได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2534 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญไปแล้ว 15 ฉบับ ทั้งที่เป็นฉบับชั่วคราว และฉบับถาวร โดยเฉลี่ยแล้วอายุของรัฐธรรมนูญไทยจึงมีประมาณ 5 ปี ต่อรัฐธรรมนูญ 1 ฉบับ โดยที่การยกเลิกและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับมักเกิดขึ้นจากวิกฤตการณ์ทางการเมือง อาทิ การใช้กำลังเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศในรูปของการทำรัฐประหารโดยกลุ่มทหาร ซึ่งมีความเห็นขัดแย้งไม่ลงรอยกับรัฐบาล ลักษณะเช่นนี้จึงส่งผลกระทบต่อวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย ตลอดจนการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย ทำให้ไม่สามารถพัฒนาไปอย่างทีี่พึงจะเป็นโดยยังคงวนเวียนอยู่กับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันนำไปสู่การเลือกตั้ง เมื่อได้รัฐบาลที่มาจากเลือกตั้งเข้ามาทำการบริหารประเทศโดยไม่สุจริต มีการคอร์รัปชัน แย่งชิงผลประโยชน์กันระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ จนนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมือง รัฐบาลหมดความชอบธรรมในการบริหารประเทศในสายตาประชาชน จนในที่สุดกลุ่มทหารก็ฉวยโอกาสนี้เข้าทำการรัฐประหารโค่นล้มรัฐธรรมนูญ รวมทั้งรัฐบาลผู้มอำนาจในขณะนั้น ขณะเดียวกันประชาชนก็จะเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่อันนำไปสู่การเลือกตั้งอีกครั้ง ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจะมีลักษณะหมุนวนกันไปเช่นนี้ ตลอดระยะเวลากว่า 60 ปีที่มีการสถาปนากการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้ขอกล่าวถึงรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ ทั้งที่เป็นฉบับชั่วคราว และฉบับถาวรเพื่อประกอบการวิเคราะห์ที่ไว้พอเป็นสังเขป ดังนี้³

²ศึกษาเพิ่มเติมในรายละเอียดของร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับได้ใน อัครเมศวร์ ทองนวล, "การศึกษาเปรียบเทียบการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับ ปีพุทธศักราช 2534," (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537).

³เดโช สวานานนท์ "จดหมายเหตุฉบับย่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540" รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 82-89.

รัฐธรรมนูญฉบับแรกของของไทย มีการประกาศใช้โดยกลุ่มบุคคลที่เรียกตัวเองว่า คณะราษฎร เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 โดยใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว นับเป็น รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งต่อมา ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 อย่างไรก็ตาม คงจะไม่เกินเลยไปนักหากเราจะกล่าวว่า รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ เป็นผลผลิตของคณะราษฎร ซึ่งได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์พระประมุข รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นี้ได้มีการใช้เรื่อยมาจนกระทั่งมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 นั่นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2489 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีที่มาจากความเห็นของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ที่ต้องการให้ยกเลิกบทเฉพาะกาล ซึ่งกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ซึ่งมีที่มาต่างกัน กล่าวคือ ประเภทที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง และประเภทที่มาจาก การแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์โดยอาศัยพระราชอำนาจตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่อง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

รัฐบาลต่อมา (ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี) ได้ตั้งกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งให้ทำหน้าที่ ยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้อยู่ไม่นานก็ถูกล้มล้างไปด้วย การทำ รัฐประหาร ซึ่งนำโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นแกนนำ ทำให้เกิดรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 มีชื่อเรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ประกาศใช้ในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 และได้ใช้มาจนกระทั่งถึงปีพุทธศักราช 2492 ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใช้แทนฉบับปี พ.ศ. 2490 โดยมีการจัดตั้ง "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของการเมืองการปกครองไทย อีกด้วย โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญในคราวนั้น ประกอบด้วยสมาชิกเพียงสี่สิบคน ซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากสมาชิก วุฒิสภาสิบคน จากสมาชิกสภาผู้แทนอีกสิบคน และจากบุคคลภายนอกผู้มีคุณสมบัติต่าง ๆ กันสี่ประเภท ประเภทละห้าคน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปิดสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนิน การจัดทำรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2491 รัฐธรรมนูญดังกล่าวถือเป็น ฉบับที่ 5 และได้ใช้มาจนกระทั่งเกิดการยึดอำนาจการปกครองอีกครั้งโดยคณะรัฐประหาร นำโดย จอมพลผิน ชุณหะวัณ ได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นอีกเป็นฉบับที่ 6 เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 นี้ก็ถูกล้มล้างลงอีกครั้ง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 โดยการยึดอำนาจการปกครองของคณะปฏิวัติ ซึ่งนำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502 นับเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 7 ของประเทศไทย

ขณะเดียวกัน คณะปฏิวัติก็ได้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา เพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ขณะเดียวกันสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติด้วย ซึ่งการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนั้นใช้เวลาร่างยาวนานมากถึง 9 ปี จึงได้มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อม ให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ขึ้น นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 ของไทย จนกระทั่งปีพุทธศักราช 2514 ก็ได้เกิดมีการทำรัฐประหารขึ้นมาอีก นำโดย จอมพลถนอม กิตติขจร ได้เข้าทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญ และยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 และได้มีการตราธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ขึ้นใช้เป็นการชั่วคราวเหมือนเมื่อครั้งยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 ของไทย นับจากนั้นเป็นต้นมารัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 ถึง 15 ล้วนเป็นผลมาจากการเรียกร้องของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของปัญญาชน นิสิตนักศึกษา ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตย และขับไล่เผด็จการครั้งสำคัญในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พุทธศักราช 2516⁴ ซึ่งนำโดยองค์กรนิสิตนักศึกษา ซึ่งในยุคนั้นใช้ชื่อว่า ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ได้นำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 ของประเทศไทย โดยที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีซึ่งนำโดย นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้จัดให้มีการตั้ง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาคณะหนึ่ง ให้ทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สมัยนั้น เรียกว่า สภาสम्मชชา หรือสภาสนามม้า) โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการพิจารณาและประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 นับเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาค่อนข้างเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดของไทย

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็มีโอกาสนำมาใช้ได้เพียง 2 ปี ก็ถูกล้มล้างไปโดยการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งนำโดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 ซึ่งมีชื่อว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519 และก็ถูกโค่นล้มอย่างง่ายดายโดย พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ได้ทำรัฐประหารอีกครั้ง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 และมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ซึ่งนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 และมีการประกาศใช้ไปเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2520 และได้ใช้มาจนกระทั่งการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 แล้วเสร็จ และมีการประกาศใช้ในปีพุทธศักราช 2521 โดยใช้ชื่อว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521" ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศมาเป็นเวลาอันยาวนานถึง 12 ปี 2 เดือน 1 วัน นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการใช้งานและปฏิบัติตาม เป็นเวลายาวนานมาก เป็นอันดับ

⁴ดูรายละเอียดของเหตุการณ์เพิ่มเติมใน ลิขิต ธีรเวดิน, วัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 190-198.

2 รองจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ปีพุทธศักราช 2475 ซึ่งมีการใช้ยาวนานถึง 13 ปี 4 เดือน 29 วัน นั้นเอง

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521 ก็ต้องถูกโค่นล้มไปโดยกลุ่มบุคคลที่เรียกตนเองว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) นำโดย พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ โดยเข้าทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534⁵ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 ของประเทศไทย อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้สิ้นสุดลงในวันที่ 9 ธันวาคม 2534 เนื่องจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งนับว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ของประเทศไทย และได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ รสช. มีการหมกเม็ดในเรื่องของการสืบทอดอำนาจไว้มากมาย⁶ จนนำมาซึ่งการแก้ไขต่อมาอีกหลายครั้ง จนนำมาสู่การเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 ดังจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

2.2 ลักษณะของรัฐธรรมนูญไทย

หากจะทำการแบ่งแยกประเภทของรัฐธรรมนูญไทยตามลักษณะของการจัดระบบโครงสร้างทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในความเห็นของผู้วิจัยสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม⁷

1. รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตย เป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระเน้นในเรื่องของบทบัญญัติที่ให้หลักประกันในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพกับประชาชนเป็นอย่างมาก นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังมีการบัญญัติในเรื่องของการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารไว้อย่างชัดเจน มีการระบุเพื่อแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง ในบรรดารัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมา 16 ฉบับ โดยเนื้อหาสาระแล้ว มีรัฐธรรมนูญเพียง 4 ฉบับเท่านั้น ที่อยู่ในข่ายนี้คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

⁵ดูประเด็นการวิเคราะห์ที่น่าสนใจถึงสาเหตุและผลที่ตามมาของการทำรัฐประหารในครั้งนี้ได้ใน ลีชิต ธีรเวคิน, อ้างแล้ว หน้า 223-242.

⁶ดูรายละเอียดของเรื่องนี้ใน วิชัย ตันศิริ, รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตก และไทย กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุขุมและบุตร, 2540) หน้า 68-81.

⁷ดูเพิ่มเติมใน กระมล ทองธรรมชาติ, "ปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญ", ในเอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน (หน่วยที่ 1-6), สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประชาชน, 2529), หน้า 135.

2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งจะได้กล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อไป

2. รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะคณาธิปไตย เป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระที่กล่าวถึงหลักประกันในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้น้อยมาก ส่งผลให้ผู้ปกครองซึ่งเป็นฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจทางการเมืองของตนเองในการปกครองได้อย่างมีอิสระ ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติแทบจะไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอน หรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเลย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังระบุให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ในบรรดารัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมา 16 ฉบับ นั่นคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

3. รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย เป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระที่คล้ายจะเป็นประชาธิปไตย แต่มีการแอบแฝงซ่อนเร้นการสืบทอด และถ่ายทอดอำนาจของผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นได้มีอำนาจทางการเมืองต่อไป ทำให้ความเป็นประชาธิปไตยเบี่ยงเบนไปจากหลักการ ในบรรดารัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมา 16 ฉบับ ได้ปรากฏรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตยถึง 6 ฉบับ นั่นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

2.3 กระแสการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตสู่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

หากเราจะพิจารณาถึงประเด็นการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ^๑ คงไม่ใช่สิ่งที่เพิ่งจะเกิดขึ้นในขณะนี้ ในอดีตที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งประชาชนชาวไทยได้รับพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ก็เคยได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงถึง 3 ครั้ง กล่าวคือ ครั้งแรกเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศโดยเปลี่ยนจากสยามมาเป็นประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2482 ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลในปี พ.ศ. 2483 และครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. 2486 นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ก็เป็นรัฐธรรมนูญอีกฉบับหนึ่งที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้งเช่น

^๑เดโช สวานานนท์, อ้างแล้ว หน้า 85-89.

เดียวกัน ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2490 เพื่อแก้ไขเรื่องวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 2 มีการแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อ พ.ศ. 2491 เพื่อกำหนดระยะเวลาในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร และครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติมในปีเดียวกัน เพื่อให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับที่กล่าวมาข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นับเป็นรัฐธรรมนูญอีก 1 ฉบับที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 1 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2518 โดยแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานองคมนตรี นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ก็เป็นอีกฉบับหนึ่งที่มีการเสนอให้มีการแก้ไขถึง 7 ครั้ง แต่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาให้มีการดำเนินการแก้ไขได้เพียง 2 ครั้งเท่านั้น⁹ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นการแก้ไขวิธีการเลือกตั้งจากรวมเขตมาเป็นการแบ่งเขตเลือกตั้ง และในปี พ.ศ. 2532 ซึ่งเป็นการแก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาแทนประธานวุฒิสภานั้นเอง จนกระทั่งมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2534 ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมมากที่สุด รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นภายหลังการทำรัฐประหาร โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ซึ่งเชื่อกันว่ามีการหมกเม็ดในเรื่องของการสืบทอดอำนาจเอาไว้อย่างมากมาย อาทิ ที่มาของวุฒิสภา, อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสมาชิกที่ดูจะมีบทบาทมากเกินไปกว่าการทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย เป็นต้น หากเราจะพิจารณาถึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่มีความน่าสนใจและมีความสำคัญมากที่สุด คงเป็นการแก้ไขในครั้งที่ 6 ซึ่งได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2539 ทั้งนี้เพราะเป็นการแก้ไขเพื่อเปิดโอกาสให้มีการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริงขึ้นมาได้กล่าวคือ เป็นการแก้ไขในประเด็นของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งฉบับ แทนที่จะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นั่นเอง¹⁰ เหตุที่มีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ก็เนื่องจากมีความเชื่อว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ละมาตราหรือสอง สามมาตรา ไม่อาจที่จะแก้ไขปัญหาของการเมืองไทยให้หมดสิ้นลงไปได้และอาจเป็นการทำให้ปัญหาเพิ่มพูนขึ้นเป็นทวีคูณในอนาคต

ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีความจำเป็นต้องสร้างกรอบกติกา ตลอดจนแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองใหม่ทั้งหมด เพื่อพัฒนาระบบการปกครองของไทยให้มีความเจริญก้าวหน้าไปตามแนวทาง

⁹ดูรายละเอียดของมาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใน โภคิน พลกุล, เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525), หน้า 268-269.

¹⁰ดูเนื้อหาของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2539), หน้า 186-197.

ที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น สถานการณ์ทางการเมืองในช่วงนั้น มีกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองกันอย่างกว้างขวางจากกลุ่มผลักดันที่หลากหลายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มสมาพันธ์ประชาธิปไตย รวมทั้งเรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ซึ่งเป็นแกนนำสำคัญคนหนึ่งได้ทำการประท้วงโดยวิธีการอดอาหารเพื่อเรียกร้องเพื่อให้มีการปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้น ในที่สุดนายมารุต บุนนาค ประธานรัฐสภาในขณะนั้น จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาหาวิธีการที่จะก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริงโดยชื่อว่า “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” หรือ “คพป.” โดยมีศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน¹¹ ซึ่งได้เสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้น เมื่อ คพป. ได้มีการศึกษาแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น จึงได้ทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาในเดือนเมษายน พ.ศ. 2538 ขณะนั้นได้เกิดการยุบสภาขึ้น และพรรคการเมืองแต่ละพรรคก็ได้้นำเอาเรื่องการปฏิรูปการเมืองมาเป็นเครื่องมือในการหาเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคชาติไทย ซึ่งนำโดยนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ประกาศอย่างชัดเจนว่าจะให้การสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เพื่อจะทำให้การปฏิรูปทางการเมืองที่แท้จริงเกิดขึ้นในที่สุด พรรคชาติไทยก็ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา ก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายบรรหาร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับการบริหารบ้านเมือง เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 โดยใจความตอนหนึ่งกล่าวไว้ว่า “จะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (2534) มาตรา 211 ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)” ต่อมารัฐบาลได้สานต่อนโยบายดังกล่าว โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนของพรรคการเมืองและนักวิชาการจำนวนหนึ่ง โดยมี นายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานคณะกรรมการ คณะกรรมการชุดดังกล่าว มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่.....) พุทธศักราช..... ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ไขมาตรา 211 เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับและได้มีการเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อนำสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในลำดับต่อไป อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีความขัดแย้งในเรื่องของแนวความคิดระหว่างนักการเมืองทั้งในฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ทำให้ข้อเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดย คปก. ถูกบิดเบือนไปภายหลังการพิจารณาโดยเพื่อหาข้อยุติร่วมกับคณะทำงานของฝ่ายรัฐบาล ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะนำร่างดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภา

อย่างไรก็ตามร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ที่ยกร่างโดย คปก. นั้น ก็มีสาระสำคัญที่น่าสนใจและสมควรนำมากล่าวถึงไว้ ณ ที่นี้อย่างน้อย 4 ประการ¹²

¹¹ประเวศ วะสี, การเดินทางแห่งความคิดปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน, 2540) หน้า 35-44.

¹²เดโช สนวนานนท์, อ่างแล้ว หน้า 89-90.

1. กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพที่สำคัญและนักวิชาการ ทำหน้าที่เป็นผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญ
2. จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นมาใหม่ โดยความมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงาน
3. จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุมัติรัฐธรรมนูญด้วยการออกเสียงประชามติ
4. จะต้องดำรงรักษาระบบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เข้าสู่ รัฐสภาจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีศาสตราจารย์ ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน ซึ่งได้มีการพิจารณาแก้ไขและพิจารณาแปรญัตติในวาระที่ 2 จนแล้วเสร็จ ทำให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 6 ซึ่งถือเป็นหัวใจของการปฏิรูปทางการเมือง และนำมาซึ่งกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้นเอง การทำงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช... ซึ่งได้ผ่านการประชุมรัฐสภาในวาระที่ 1 รับหลักการไปแล้ว ได้มีการประชุมพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบ โดยมีมติให้เปลี่ยนแปลงสาระจากต้นร่างที่รัฐบาลเสนอมา เป็นร่างของคณะกรรมการในหลายประเด็น เพื่อให้ทุกฝ่ายให้การยอมรับแล้วจึงนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่ 2 และ 3 อย่างไรก็ตาม สมาชิกรัฐสภาส่วนหนึ่งมีความเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงสาระบางประการเป็นการขัดต่อหลักการและไม่อาจกระทำได้ แต่ในที่สุดที่ประชุมรัฐสภาที่ลงมติให้ความเห็นชอบต่อร่างของคณะกรรมการด้วย คณะแนบเสียงท่วมท้นโดยคณะกรรมการวิสามัญต้องทำการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญบางประการ อาทิ จากเดิมที่กำหนดให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มาทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญแทนคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ภายหลังรัฐสภาได้เปลี่ยนเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม) นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกรัฐสภา ซึ่งในหลักการและรัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้นั้น ให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณารับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น รัฐสภาไม่สามารถแก้ไขข้อความในสัณฐานใดส่วนหนึ่ง มาตราใด มาตราหนึ่ง ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอได้เลย ถ้ารัฐสภาไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีเสียงเห็นชอบไม่ เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา จะต้องจัดทำประชามติ เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย โดยจะต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาใช้ สิทธิในการทำประชามติ ในจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 อีกด้วย ในที่สุดร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 หรือ มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 6 ซึ่ง ได้รับการแก้ไขในขั้นตอนสุดท้าย โดยรัฐสภาที่ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 และได้ประกาศใช้ในวันที่ 27 กันยายน 2539 และก่อให้เกิดสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นดังจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้มีผู้ศึกษาไว้พอสมควร และส่วนใหญ่มักเป็นการศึกษาในแง่ของกฎหมายมากกว่าจะเป็นการอธิบายจากมุมมองทางรัฐศาสตร์ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยก็ได้ทำการคัดเลือกงานวิจัยซึ่งเป็นการศึกษาจากมุมมองทางรัฐศาสตร์ ซึ่งมีการแสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง และกลุ่มผลักดันต่างๆ ในสังคมอย่างชัดเจนอยู่พอสมควร ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกมา เพื่อตอบย้ำให้เห็นถึงบทบาทและอิทธิพลของชนชั้นนำทางการเมืองที่มีต่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไทยในประวัติศาสตร์ ซึ่งจากงานวิจัยทั้ง 8 เรื่องได้พยายามแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการในการแสดงบทบาทของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่มีการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลักดันต่างๆ ในสังคม อาทิ กลุ่มนิสิตนักศึกษาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจก็ยังคงเป็นเรื่องที่กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองมีบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจอยู่ดี งานวิจัยทั้ง 8 เรื่องมีเนื้อหาที่น่าสนใจ ดังจะได้นำกล่าวไว้ดังนี้

งานของ ดำรงค์ อิมวิเศษ¹³ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ” มีเนื้อหาที่น่าสนใจพอจะนำมาสรุปได้ว่า หลังจากที่ผู้นำพลเรือนสามารถโค่นล้มรัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม และเข้าทำการจัดตั้งรัฐบาลได้แล้ว ได้มีการดำเนินการเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 และยกร่างขึ้นใหม่เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2489 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้สมควรได้รับความสนใจศึกษาอย่างกว้างขวาง เพราะนับเป็นรัฐธรรมนูญที่มีหลักการสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง ความสำคัญของการศึกษาจึงอยู่ที่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการยกอย่างไร และสามารถผ่านการพิจารณาจนสามารถประกาศใช้ได้อย่างไร ท่ามกลางบรรยากาศของความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มการเมืองฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มผู้นำทหารและกลุ่มผู้นำพลเรือน รัฐบาลพลเรือนมีเจตนาที่จะให้การเมืองการปกครองไทยพัฒนาไปสู่การมีระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ หรือว่ามีเจตนาอื่นแอบแฝง ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว ดำรงค์ จึงได้ศึกษาถึงพฤติกรรมทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ทั้งในด้านความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนนางเก่ากับกลุ่มคณะราษฎรก้าวหน้า และความขัดแย้งระหว่างผู้นำทหารและผู้นำพลเรือน ซึ่งนับเป็น

¹³ ดำรงค์ อิมวิเศษ, “การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการปกครอง ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530).

เหตุการณ์สำคัญก่อนที่จะมีการเสนอให้แก้ไขและยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของผู้นำพลเรือน ผลการศึกษาปรากฏออกมาว่า การริเริ่มให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของผู้นำพลเรือนนั้น ในความเป็นจริงแล้ว การกระทำดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่จะขจัดอิทธิพลของกลุ่มผู้นำทหารออกจากวงวนแห่งอำนาจ ซึ่งพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2489 ได้มีการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติปรากฏว่า อำนาจที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญยังไม่ได้ถูกนำออกมาใช้ เนื่องจากการกำหนดให้มีบทเฉพาะกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของพฤฒิสภา ซึ่งยังคงประกอบด้วยสมาชิกที่มีได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่รัฐบาลพลเรือนมุ่งที่จะสร้างเสถียรภาพโดยการแสวงหาการสนับสนุนแต่ในรัฐสภาเท่านั้น โดยไม่ได้สนใจการสร้างฐานการยอมรับจากประชาชน จึงส่งผลให้รัฐบาลพลเรือนล่มสลายลงอย่างง่ายดายภายหลังการทำรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 ดังนั้น กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 จึงเป็นข้อพิสูจน์อย่างหนึ่งว่าการเมืองการปกครองของไทย เป็นเรื่องของ การช่วงชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผู้ปกครองด้วยกันเท่านั้น

งานของ สุนีย์ อธิมุตินภาพ¹⁴ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การร่างรัฐธรรมนูญ 2492” มีเนื้อหาที่น่าสนใจพอจะนำมาสรุปได้ว่า 2ปีภายหลังการทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 ได้มีการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2492 แทนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้นับเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง ซึ่งได้มีการยกร่างและประกาศใช้ท่ามกลางบรรยากาศที่คุกกรุ่นด้วยการทำรัฐประหาร นอกจากนี้สถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นฝ่ายพลเรือนซึ่งมีบทบาททางการเมืองอยู่ไม่มีพลังทางการเมืองที่เข้มแข็งอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะมีการแตกแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มนายควง อภัยวงศ์ และกลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ อย่างไรก็ตาม การร่างรัฐธรรมนูญก็สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีจนกระทั่งมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ท่ามกลางความไม่พอใจของฝ่ายทหาร ซึ่งนำโดยกลุ่มของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสนใจว่า รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 นี้ได้รับการร่างจนสำเร็จและได้รับการยอมรับได้อย่างไร ถ้าหากเราพิจารณาถึงตัวบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เราจะพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่จำกัดบทบาทในการเมืองของกลุ่มทหาร ซึ่งขณะนั้นยังมีความจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือสนับสนุนอำนาจทางการเมืองอยู่ ดังนั้นการยอมรับจากกลุ่มทหารที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงเป็นการยอมรับเพียงชั่วคราว ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นไม่มี กลุ่มทางการเมืองกลุ่มใด สามารถแสวงหาพลังสนับสนุนจากประชาชน เพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองได้อย่างแท้จริง ดังนั้น เมื่อกลุ่มทหารมีพลังที่เข้มแข็งเพียงพอจึงได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 ภาย

¹⁴โปรดดูเพิ่มเติมใน สุนีย์ อธิมุตินภาพ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2492”, (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518).

หลังการทำรัฐประหารเงียบในปลายปี พ.ศ. 2494 และได้มีการนำเอารัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2475 กลับมาใช้อีกครั้ง

งานของ สมชาติ รอบกิจ¹⁵ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การร่างรัฐธรรมนูญ 2517” มีเนื้อหาที่น่าสนใจพอจะนำมาสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2517 มีที่มาจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 โดยการต่อสู้เรียกร้องของกลุ่มนักเรียนนิสิตนักศึกษาและประชาชน โดยมีเป้าหมายในการคัดค้านการใช้อำนาจเผด็จการของรัฐบาลขณะนั้น และเรียกร้องให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย จากเหตุการณ์ดังกล่าวได้ทำให้รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ต้องพ้นจากอำนาจไป โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้ให้คำมั่นกับประชาชนว่าจะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญภายใน 6 เดือน ซึ่งต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งได้มีการดำเนินการต่อไปโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดแรกมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร เพื่อใช้สภาพดังกล่าวเป็นฐานอำนาจทางการเมืองและสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาล ดังนั้น จึงถูกคัดค้านจากประชาชนทั่วไปว่าไม่สมควรจะทำหน้าที่นิติบัญญัติโดยเฉพาะในประเด็นของตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517

ต่อมาจึงได้มีการประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ จำนวน 2347 คน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2516 เพื่อให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาตินี้ทำการเลือกบุคคลที่เหมาะสมเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 299 คน หลังจากนั้น จึงได้มีการออกพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดแรก และได้มีการประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 2 ที่สมัชชาแห่งชาติได้เลือกไว้จำนวน 299 คน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน ได้มีการนำเอารัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2492 และรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2511 มาเป็นแนวทางในการพิจารณา ฝ่ายประชาชนก็ได้ให้ความสนใจต่อการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้มาก มีการส่งความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญมายังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก รวมทั้งได้มีการแสดงความคิดเห็นโดยการจัดอภิปรายและเสนอบทความทางหนังสือพิมพ์และวารสารเป็นจำนวนมาก ต่อมาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2517 โดยมีความยาว 225 มาตรา โดยคณะรัฐมนตรีได้ทำการพิจารณาให้ตัดออก 1 มาตรา และแก้ไข 3 มาตรา แล้วจึงนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยในวันที่ 7 มีนาคม 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เริ่มพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญใน

¹⁵โปรดดูเพิ่มเติมใน สมชาติ รอบกิจ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2517”, (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523).

วาระที่ 1 และจึงมีมติรับหลักการของการร่างรัฐธรรมนูญและมีกรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 36 คน และหลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 และ 3 จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา

รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2517 จึงนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีหลักการที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง ในประวัติศาสตร์ของการร่างรัฐธรรมนูญไทย ในขณะที่มีการยกวางประชาชนมีความสนใจ และตื่นตัวทางการเมืองอย่างมาก มีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มพลังทางการเมือง ขณะเดียวกัน สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอย่างเป็นอิสระ โดยไม่มีใครคอยบงการ ใดๆก็ตาม กลุ่มข้าราชการและกลุ่มนักธุรกิจในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญเช่นกัน ทำให้บทบัญญัติบางประการในรัฐธรรมนูญไม่เป็นประชาธิปไตยเท่าที่ควร เช่น การมีวุฒิสมาชิกที่มาจากแต่งตั้ง เป็นต้น

งานของ อาทรรุจระวรรณ¹⁶ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521” กับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย” มีเนื้อหาที่น่าสนใจ พอจะนำมาสรุปได้ว่า คณะบุคคลที่มีบทบาทในการกำหนดหลักการ และสาระสำคัญของบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2521 นั้น มิได้มีเจตนาที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นกติกาสัญญาสำคัญในการนำประเทศไทยไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ตามหลักการที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน” แต่ในทางตรงกันข้าม กลุ่มบุคคลดังกล่าวกลับมีเจตนาที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองที่จะนำพากลุ่มของตนเองเข้าไปมีบทบาททางการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายในอนาคตเท่านั้น แม้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะ มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการพัฒนาการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์มี 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ในช่วง 4 ปีแรกตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล และระยะหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล ทั้งนี้ เนื่องจากเจตนาของร่างดังกล่าวถือเป็นเพียงภาพลวงที่ไม่มีผลใด ๆ ในทางปฏิบัติ หากแต่ได้มีการบัญญัติขึ้นมาเพื่อลดกระแสความขัดแย้งในด้านความคิดทางการเมืองของกลุ่มการเมืองในขณะนั้นเท่านั้น จึงอาจสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2521 จึงเป็นเพียงกติกาที่ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แต่อย่างใด

¹⁶โปรดดูเพิ่มเติมใน อาทรรุจระวรรณ, “การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 กับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532).

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2521 ยังมีปรากฏอยู่อีก 3 เรื่อง เรื่องแรกเป็นงานของ เซวานะ ไตรมาศ¹⁷ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย” มีเนื้อหาที่น่าสนใจพอจะนำมาสรุปได้ว่า ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้ในการกำหนดกรอบสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างกลุ่มพลังอำนาจหลัก 2 ฝ่าย คือ พลังอำนาจรัฐ-นิยม และพลังอำนาจเอกชน-นิยม หรือกลุ่มสถาบันทหาร-ข้าราชการและกลุ่มสถาบันพรรคการเมือง ส่งผลให้เกิดวิกฤตทางการเมืองและระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อการประนีประนอมทางการเมืองในระหว่างกลุ่มพลังอำนาจหลักฝ่ายต่าง ๆ ได้รับการพัฒนาให้เป็นสถาบันมากขึ้น ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2521 จึงเปรียบเสมือนกติกาที่ทำหน้าที่รองรับกระแสความขัดแย้งแข่งขัน เพื่อการช่วงชิงอำนาจเข้าควบคุมการกำหนดนโยบายรัฐในระหว่างกระแสพลังอำนาจหลักฝ่ายต่าง ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ, สังคมและการเมือง และที่สำคัญที่สุดก็คือ การที่ระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะพิเศษตามแบบแผนของระบอบกึ่งประชาธิปไตยนี้ สามารถคงทนอยู่ได้ในระบบการเมืองไทยมาเป็นเวลาต่อเนื่องเกือบ 10 ปี ท่ามกลางภาวะกดดันของปัญหาเศรษฐกิจสังคม และการทำรัฐประหาร ซึ่งเกิดขึ้นถึง 2 ครั้งในช่วงเวลา 10 ปี นับเป็นการบ่งชี้ถึงสภาวะการพัฒนาความเป็นสถาบันทางการเมืองของระบอบรัฐธรรมนูญกึ่งประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี

เรื่องที่ 2 เป็นงานของ ปวีณา อินวะษา¹⁸ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 : ศึกษาเฉพาะกรณี ความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมของประเทศไทย” มีเนื้อหาที่น่าสนใจพอจะนำมาสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางการเมือง ในขณะที่ ซึ่งมีลักษณะของการคานอำนาจและถ่วงดุลย์อำนาจกันระหว่างพลัง 2 กลุ่ม คือ กลุ่มอำนาจนิยม-อนุรักษนิยม และกลุ่มประชาธิปไตยนิยม ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้เปิดทางให้กลุ่มพลังทั้ง 2 เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจกันได้อย่างกลมกลืน โดยในระยะ 5 ปีแรกภายใต้บทเฉพาะกาล (พ.ศ. 2521-2526) ระบอบการปกครองยังเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย แต่หลังจากนั้นก็กลายเป็นระบอบที่มีลักษณะของการผสมผสานระหว่างอำมาตยาธิปไตยกับประชาธิปไตยเข้าด้วยกัน หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” นอกจากนี้ วิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในรัฐบาลแต่ละชุดภายใต้การ

¹⁷ผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ใน เซวานะ ไตรมาศ, “ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530).

¹⁸ดูรายละเอียดของงานชิ้นนี้ใน ปวีณา อินวะษา “รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 : ศึกษาเฉพาะกรณีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคมของประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537).

บังคับใช้ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความแตกแยกในรัฐบาล การขัดแย้งในสภา, การยุบสภา ตลอดจนถึงการโค่นล้มรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 มูลเหตุที่แท้จริงมิได้เกิดจากความบกพร่องของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นผลสืบเนื่องมาจากพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มผู้ปกครอง ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการประจำและนักการเมืองเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรม การแย่งชิงอำนาจและการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากอำนาจทางการเมืองนั่นเอง

เรื่องที่ 3 เป็นงานของ อัครเมศวร์ ทองนวล¹⁹ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับปีพุทธศักราช 2534” มีเนื้อหาที่น่าสนใจพอจะนำมาสรุปได้ว่าในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิด คือ กระแสความคิดแบบคณาธิปไตยกับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย โดยกระแสความคิดทั้งสองกระแสได้ก่อตัวขึ้นมาพร้อม ๆ กับการก่อตั้งของร่างรัฐธรรมนูญ และยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องเมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ อย่างไรก็ตาม กระแสความคิดทั้ง 2 กระแสดังกล่าวก็สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากได้มีการยอมรับหลักการกึ่งประชาธิปไตย ดังที่มีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติหลายมาตราของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ เนื่องจากกระแสความคิดแบบคณาธิปไตย ซึ่งมีกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตยเป็นแทน (และเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น) ได้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองของกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย ซึ่งมีกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเป็นตัวแทน เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่อาจจะเกิดขึ้นมาเมื่อใดก็ได้

นอกจากนี้ยังมีงานของ พัฒนะ สุกรสุต²⁰ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “กระบวนการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ในปีพุทธศักราช 2535” โดยเน้นศึกษาถึงบทบาท วิธีการของกลุ่มผู้เรียกร้องทางการเมืองจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ มีเนื้อหาที่น่าสนใจพอสรุปได้ว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในปี 2535 นั้น แท้จริงแล้วมาจากความต้องการของกลุ่มผู้เรียกร้องทางการเมือง

¹⁹ดูรายละเอียดของงานวิจัยนี้ใน อัครเมศวร์ ทองนวล, “การศึกษาเปรียบเทียบการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับปีพุทธศักราช 2534”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537).

²⁰ดูเพิ่มเติมใน พัฒนะ สุกรสุต “กระบวนการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2534 ในปีพุทธศักราช 2535”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

เมืองจำนวนหนึ่ง ที่เห็นความไม่ชอบธรรมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งมีเนื้อหาไม่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจากมีการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอก ซึ่งอาจเป็นบุคคลในคณะ รสช. เข้ามาเป็นรัฐมนตรีกลุ่มนี้จึงทำการต่อต้าน รสช. ภายหลังการเลือกตั้งได้ นายกรัฐมนตรีที่มาจากกลุ่ม รสช. จริง ๆ จึงมีการเคลื่อนไหวอีกครั้งอย่างกว้างขวางในการต่อต้าน นายกรัฐมนตรีที่มาจากคนภายนอกรัฐสภา ในที่สุดจึงนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ ต่อมาเรื่องนี้ก็ได้เป็นที่น่าสนใจของประชาชนและกลุ่มพลังนอกสภามากขึ้น กลุ่มผู้คัดค้านในช่วงแรก สามารถแสวงหาแนวร่วมจากกลุ่มที่อยู่นอกรัฐสภา หรือพลังประชาชนได้อย่างกว้างขวาง สิ่งนี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จในการล้มล้างอำนาจ รสช. และการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

งานวิจัยที่กล่าวมาทั้งหมดได้พยายามชี้ให้เห็นว่าชนชั้นนำทางการเมืองมักมีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมาโดยตลอด ขณะเดียวกัน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 กลุ่มผลักดันต่าง ๆ ก็ได้เริ่มเข้าไปมีบทบาทต่อการร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้การร่างรัฐธรรมนูญมิได้เป็นการตัดสินใจแต่เพียงฝ่ายเดียวของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเหมือนในอดีตที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ตาม การต่อรองและการประนีประนอมที่เกิดขึ้นในการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งก็ยังมีได้ทำให้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญเป็นไปตามความต้องการของประชาชน และกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ในทางตรงข้าม ชนชั้นนำทางการเมืองยังคงได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และเป็นผลประโยชน์ภายในกลุ่มของชนชั้นนำทางการเมืองที่มีความหลากหลายมากขึ้น ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้จะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป