



ความสำคัญของปัญหา

"รัฐธรรมนูญ" คือ กฎหมายสูงสุดในการปกครอง ซึ่งกำหนดรูปแบบและหลักการปกครองตลอดจนวิธีการดำเนินการปกครองไว้อย่างเป็นระเบียบ รวมทั้งการกำหนดหน้าที่ของประชาชนที่พึงกระทำต่อรัฐ กับรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐละเมิดมิได้ไว้ด้วย¹ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญต่อประชาชนและประเทศอย่างมาก ที่สำคัญก็คือ รัฐธรรมนูญนอกจากเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งรัฐหรือผู้ปกครองจะละเมิดมิได้ รวมทั้งได้จำกัดอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองและป้องกันมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ

สำหรับประเทศไทยตลอดระยะเวลา 65 ปีที่ผ่านมา นับจากคณะราษฎรได้กระทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทสูงสุดในการปกครองประเทศหลายฉบับโดยมีการยกเลิก เปลี่ยนแปลง แก้ไขเพิ่มเติมในโอกาสต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นฉบับแรกจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งบัดนี้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 16 ฉบับ²

¹ กระมล ทองธรรมชาติ, *วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย* พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ , 2524), หน้า 1.

² รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทยจำนวน 16 ฉบับนี้ หมายถึงรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 ซึ่งร่างขึ้นโดย "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" พ.ศ. 2540.

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การมีรัฐธรรมนูญมิได้มีความหมายไกลไปถึงการที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ เพราะรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เช่น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ของคณะราษฎร หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ของคณะรัฐประหาร รัฐธรรมนูญเหล่านี้เป็นแต่เพียงฐานรองรับผู้ปกครองในสมัยนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการปกครองประเทศเท่านั้น จนมีผู้กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ไม่ได้ส่งผลให้อำนาจตกถึงมือประชาชนอย่างแท้จริงเลย รัฐธรรมนูญที่ผ่าน ๆ มา ส่วนใหญ่เป็นแต่เพียงเครื่องมือของผู้มีอำนาจแต่ละยุคสมัย ไม่ใช่กฎหมายสูงสุดที่แสดงออกถึงความเป็นองค์อธิปไตยของประชาชน

ดังนั้น กรณีการเปลี่ยนแปลง แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกการใช้รัฐธรรมนูญที่ปรากฏบ่อยครั้งในการปกครองของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าเป็นธรรมดาของประเทศที่ได้รับรัฐธรรมนูญเป็นของขวัญจากคณะปฏิวัติ หรือ รัฐประหารที่มักจะสร้างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการครองอำนาจอย่างมีความชอบธรรม ด้วยเหตุนี้ ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจึงมิได้แสดงอาการยินดียินร้ายต่อการประกาศใช้ หรือการยกเลิกรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ที่เป็นเช่นนี้น่าจะเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการคือ³ ประการแรก รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับมิได้เกิดจากความต้องการ และไม่เคยได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่เลยแต่เกิดจากความต้องการและความเห็นชอบของคนกลุ่มน้อยที่ได้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญนั้น ๆ ดังเป็นที่ทราบกันดีว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ และเมื่อมีรัฐธรรมนูญออกใช้บังคับเป็นหลักการในการปกครองประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเคยชินกับการปกครองระบอบเก่ามาเป็นเวลานาน จึงไม่สามารถ

³ โปรดดูรายละเอียดใน กระทบของชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-16.

จำแนกได้ว่า การปกครองแบบมีพระมหากษัตริย์ในสมัยก่อนกับมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แตกต่างกันอย่างใด เมื่อประชาชนไม่สามารถเข้าใจความสำคัญของรัฐธรรมนูญ แม้ว่ารัฐบาลไทยในสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ ได้พยายามชี้ให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญแต่ก็เป็นเพียงการสร้างภาพพจน์ที่ผิด ๆ ให้ประชาชนเข้าใจว่า รัฐธรรมนูญมีความสำคัญเท่ากับชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ซึ่งประชาชนจะต้องป้องกันรักษาไว้ด้วยชีวิต

และอีกประการหนึ่ง รัฐธรรมนูญไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นปัญหาเฉพาะหน้าของประชาชนส่วนใหญ่ กล่าวคือ แม้ว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับชั่วคราว และ ฉบับถาวรเป็นจำนวนหลายฉบับ แต่รัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้ช่วยทำให้ฐานะและความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น ตรงกันข้ามประชาชนส่วนใหญ่กลับยากจนลง และมีหนี้สินพอกพูนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่รับประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และป้องกันมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงมิได้ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งต้องต่อสู้กับความยากจน มีความรู้สึกหวงแหนและต้องการพิทักษ์รักษาไว้ อันเป็นผลให้ประชาชนส่วนน้อย หรือ กลุ่มบุคคลบางกลุ่มสามารถใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ คำจุนอำนาจของตนและกระทำการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ให้เอื้อต่อผลประโยชน์ของพวกเขาได้อย่างสะดวกโดยไม่ได้รับการต่อต้านหรือคัดค้านจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

จากสภาวะการณ์ทางสังคมโลกที่เปลี่ยนไป ได้ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในประเทศไทย ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้ในด้านต่าง ๆ แบบเปิดกว้างขึ้น รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมในการปกครองก็ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น จนนำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นการปฏิรูปการเมืองให้เป็นไปตามกระแสความต้องการของประชาชนและการสนองตอบความต้องการจากรัฐบาลในขณะนั้น ก็คือการแต่งตั้ง “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมาจากประชาชนส่วนหนึ่ง ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 เพื่อสร้างความรู้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนั้นเป็นของประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ประเทศไทยจึงมีรัฐธรรมนูญ ที่ถือว่ามีความเป็นประชาธิปไตยสูงขึ้นมาฉบับหนึ่ง โดยมีอายุการใช้งานอยู่เพียง 2 ปี ก็ถูกล้มล้าง ทำลายโดยการยึดอำนาจการเมืองการปกครองโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน อันเป็น “วงจรอุบาทว์” (vicious circle) ของการเมืองไทย

การตื่นตัวของประชาชนที่แสดงออกอย่างพร้อมเพรียงในการโค่นล้มอำนาจเผด็จการจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ได้นำไปสู่ความตระหนักถึงสภาพการเมืองที่ล้มลุกคลุกคลาน เนื่องมาจากรัฐบาลขาดเสถียรภาพจนไม่สามารถแก้ไขปัญหามืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงและปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองที่ปรากฏอย่างชัดเจน ตลอดจนปัญหาสำคัญ ๆ ที่กระทบต่อปากท้องและความเป็นอยู่ของประชาชนหลายเรื่องถูกปล่อยปละละเลยจนแทบจะไม่เห็นหนทางว่าจะสามารถบำบัดแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ได้อย่างไร ได้ทำให้การปฏิรูปการเมือง ได้ถูกเรียกร้องจากประชาชนทุกฝ่ายในวงกว้าง ซึ่งการปฏิรูปการเมือง ในที่นี้หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและอำนาจรัฐเสียใหม่⁴ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้ใช้อำนาจการปกครองบ้านเมือง แสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้องในทางมิชอบ หรือทุจริต โดยทั้งนี้การปฏิรูปการเมืองจะต้องเป็นการปฏิรูปที่มีพื้นฐานมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอนและจากประชาชนทุกระดับชั้นในสังคม

การแสวงหาแนวทางหรือประตูไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองดังกล่าว ก็คือ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม ในกระบวนการยกร่างโดยตลอด ด้วยการจัดตั้งองค์กรของประชาชน ที่เรียกกันว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” (Constituent Assembly) เพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็น “ธรรมนูญแห่งสิทธิเสรีภาพ” ของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่ “ธรรมนูญแห่งอำนาจ” ซึ่งจัดทำกันขึ้นมาเพื่อเป็นข้ออ้างบังหน้าในการยึดกุมและใช้อำนาจรัฐกันอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ดังที่เป็นมาในอดีต⁵

จากความสำคัญของปัญหาข้างต้น จึงก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะศึกษาประเด็นเกี่ยวกับพัฒนาการในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยเชิงเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2511, 2517 และ 2540 ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าวถูกร่างขึ้นมาด้วยเหตุ

⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **สภาร่างรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540), หน้า 1.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

ผลเดียวกันก็คือกระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยจากประชาชน โดยที่มาของ “องค์กร่างรัฐธรรมนูญ” ฉบับปีพุทธศักราช 2511 และ 2540 มีความคล้ายคลึงกัน ซึ่งสภากร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511 เกิดขึ้นโดยธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2502 และพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อ เช่นเดียวกับสภากร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2537 อันเป็นสภาที่ประกอบด้วยผู้ได้รับการคัดเลือกโดยสมาชิกรัฐสภา ส่วนคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 แต่งตั้งขึ้นจากคณะรัฐมนตรีและในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับต่างก็มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตามการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็กระทำการท่ามกลางบริบททางการเมืองที่แตกต่าง สภากร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511 มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติและสมาชิกประกอบด้วยข้าราชการเกือบทั้งหมด ดังนั้นสมาชิกสภากร่างรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องเชื่อฟังคำสั่งของคณะปฏิวัติ เสรีภาพทางความคิดต่าง ๆ จึงต้องถูกจำกัดด้วยอำนาจเผด็จการโดยปริยาย ซึ่งตรงกันข้ามกับการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 และ 2540 ที่บรรยากาศการร่างมีความเป็นอิสระเสรีทางประชาธิปไตย การศึกษาวิจัยนี้จึงเพื่อวิเคราะห์ถึงวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยภายใต้การปกครองระบอบ ประชาธิปไตยในช่วงเวลาดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ความเป็นมาและวิวัฒนาการของการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2511, 2517 และ 2540
2. เพื่อศึกษารูปแบบ โครงสร้างและ อำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, 2517 และ 2540
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, 2517 และ 2540
4. เพื่อเป็นแนวทางการศึกษาค้นคว้าถึงพัฒนาการในการร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเมืองและวิชารัฐศาสตร์ต่อไป

ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีขอบข่าย (scope of research) ของการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ พัฒนาการ การเริ่มต้นของการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2511,2517 และ 2540 โดยเน้นความเป็นมา รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และพัฒนาการของ "องค์กรร่างรัฐธรรมนูญ" ในแต่ละสมัย

สมมติฐานของการศึกษา

แนวความคิดในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีพัฒนาการไปในทิศทางที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของระบบสังคมไทย

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัย ดำเนินการศึกษาด้วยวิธีวิจัยเอกสาร (research document) เป็นหลัก ซึ่งจะเป็นการวิจัยประเภทคุณภาพ (quality research) ด้วยการศึกษาระบบเปรียบเทียบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2511,2517 และ 2540 และใช้วิธีการพรรณนา วิเคราะห์ในการนำเสนอเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมือง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบแนวคิดความเป็นมาและพัฒนาการของการร่างรัฐธรรมนูญ
2. ได้ทราบรูปแบบ โครงสร้าง และ อำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2511,2517,2540
3. ได้รูปแบบของพัฒนาการเชิงเปรียบเทียบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2511,2517,2540
4. ได้แนวทางการศึกษาค้นคว้าถึงพัฒนาการในการร่างรัฐธรรมนูญ
อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเมืองและวิชารัฐศาสตร์ต่อไป