

พัฒนาการกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย Constitutional Law Development of Thailand

ทศพร มุรรัตน์¹

Thotsaphorn Munrat¹

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง พัฒนาการกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาพัฒนาการกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เพื่อศึกษารัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับมีสาระสำคัญอย่างไรและแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร เพื่อศึกษาทิศทางหรือพัฒนาการรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอนาคตน่าจะเป็นอย่างไรวิจัยเรื่องนี้ได้ทำการศึกษาจากการเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยทั้ง 18 ฉบับ ในสาระสำคัญและที่มาของรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับ ทั้งในส่วนอำนาจหน้าที่และที่มาของสถาบันการปกครองประเทศอันได้แก่ สถาบันประมุข นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ และสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ ผลการวิจัยพบว่า

1. หลังจากประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศมาแล้ว 18 ฉบับ โดยในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ จะบัญญัติถึงการได้มาซึ่งอำนาจการปกครองของผู้ปกครองมากกว่าที่จะคำนึงถึงบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2. พัฒนาการกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ในช่วงรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 - 18 (พ.ศ. 2540 - 2550) เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญไทยได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริม คุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

3. ทิศทางหรือพัฒนาการรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอนาคต จากการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในหลายๆ ด้าน ทั้งในส่วนการสร้างองค์กรและระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพ ในการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอนาคตควรมีเป้าหมายที่คำนึงถึงคือ

3.1 การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพิ่มมากยิ่งขึ้น

3.2 ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีความโปร่งใสและมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น ให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน

3.3 ปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรและระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไป

คำสำคัญ : กฎหมายรัฐธรรมนูญ ประเทศไทย

¹ อาจารย์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
รับต้นฉบับ 22 มิถุนายน 2552 รับลงพิมพ์ 21 กรกฎาคม 2552



ABSTRACT

The purposes of this research were to: study the constitutional law development of Thailand from the past up to the present, study the differences of the substance for each constitution, and study the direction or the constitutional development of Thailand in the future. The research studied and compared the eighteen previous constitutions according to the main substances alongside the origins of each constitution in terms of both all power and authority of the government institutions, including constitutional monarchy, legislature, administration and justice, control and investigation of state power use as well as people's liberty and rights based on each constitution.

The results revealed as follows:

1. After having been ruled by an absolute monarchy and then changed into constitutional monarchy since 1922 A.D., Thailand was announced to use the constitution as the supreme law using eighteen previous constitutions. Instead of taking the constitutional Act of people's rights and liberty promotion and protection into consideration, the previous constitutions were focused on how the state governors obtained their authority.

2. In terms of the constitutional law development of Thailand after the 16th -18th constitutions (1997-2007 A.D.), the Thai people were allowed to involve and participate more extensively in politics than in the past.

3. Regarding the direction or the constitutional law development of Thailand in the future, the political reformed of the organization construction, and the effective investigation system into the state power use for drafts of Thailand constitution in the future. They included the promotion and protection of people's liberty and rights for the participation in both national and local politics, the improvement of the political structures for accountability and stability, and the improvement of the organization structures as well as the effective investigation system into the state power use.

Keywords: Constitutional law Thailand

บทนำ

สังคมเป็นที่ยอมรับของคนจำนวนมากอาจมีทั้งคนดีและคนชั่วปะปนกันอยู่จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวางระเบียบหรือกฎเกณฑ์แห่งความประพฤติของมนุษย์ในสังคมเพื่อให้มนุษย์สามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข กฎหมายนั้นถือว่าเป็นระเบียบและกฎเกณฑ์ที่สังคมใช้ในการสร้างความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีงามแก่สังคมมนุษย์กฎหมายนั้นหมายถึงกฎเกณฑ์ที่กำหนดความประพฤติของบุคคลในสังคมซึ่งบุคคลในสังคมจะต้องปฏิบัติตามหรือควรจะทำปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะได้รับผลร้ายที่เป็นสภาพบังคับหรือถูกลงโทษโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเองและในด้านกฎหมายนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญที่สุดเพราะเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทุกประเภทในรัฐ โดยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจสูงสุดของรัฐคือ

เป็นกฎหมายที่วางโครงสร้างของระบบการเมืองเศรษฐกิจและสังคม เปรียบได้กับพิมพ์เขียว (Blueprint) ของตัวอาคาร กล่าวคือ ในงานก่อสร้างของวิศวกรพิมพ์เขียวจะบอกให้รู้ว่าจะก่อสร้างอย่างไร จึงจะได้ก่อสร้างอาคารตามรูปแบบที่ได้มีการออกแบบไว้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญก็เป็นผังการสร้างของชาติตนเอง

รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรนี้มีต้นแบบมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการจัดทำขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1789 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับอย่างมาก รัฐธรรมนูญนี้มีอายุยาวนานกว่า 200 ปีแล้วและเป็นรัฐธรรมนูญที่เก่าแก่ที่สุด รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มีลักษณะพิเศษสองประการคือ ประการแรก มีลักษณะเป็นสัญญาสหพันธรัฐระหว่างมลรัฐต่างๆ มารวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นถาวร ประการที่สอง รัฐธรรมนูญนี้เป็นบทบัญญัติ

ที่กำหนดกลไกของอำนาจที่ศูนย์กลางแห่งอำนาจรัฐธรรมนูญนี้จึงอาจเรียกว่ารัฐธรรมนูญใหญ่ หรือรัฐธรรมนูญกลาง โดยรัฐธรรมนูญกลางจะเป็นตัวกำหนดถึงอำนาจการปกครองที่ศูนย์กลางแห่งอำนาจคือ วอชิงตัน ดี.ซี. ที่ศูนย์กลางแห่งอำนาจนี้จะมีการตั้งองค์กรต่างๆ เพื่อใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศ ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติหรือสภาองเกรส องค์กรบริหาร ได้แก่ ประธานาธิบดีและรัฐมนตรี และองค์กรตุลาการ ได้แก่ ศาลยุติธรรมสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาส่วนประเทศไทยนั้น เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะราษฎรซึ่งประกอบด้วยข้าราชการสายทหารบก ทหารเรือ และสายพลเรือน รวมจำนวน 99 คน โดยมีพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้าคณะได้ร่วมกันทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศจากพระมหากษัตริย์ และเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยเราจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ และคณะราษฎรก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” มีจำนวน 39 มาตรา ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของประเทศไทย ต่อมาเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับที่สองซึ่งนักกฎหมายถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญถาวรของประเทศไทย ใช้ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475” มีจำนวน 68 มาตรา โดยพระองค์ทรงให้พระราชดำรัสไว้ว่า

“...ข้าพเจ้าเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใด คณะใดโดยเฉพาะเพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาด และโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร....”

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
รัชกาลที่ 7 แห่งราชวงศ์จักรี

อย่างไรก็ตาม หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย

ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 18 ฉบับ และถ้ารวมกับการที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกกว่า 15 ครั้ง รวมกันจะมีการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญถึง 30 กว่าครั้งด้วยกันซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเรานั้นในแต่ละฉบับจะมีสาระสำคัญในแต่ละหมวดและกระบวนการจัดทำหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปซึ่งโดยส่วนใหญ่มักได้มาจากการต่อสู้แย่งชิงอำนาจของผู้ปกครองด้วยกันเอง และขณะที่บางฉบับต้องแลกมาด้วยชีวิตและเลือดเนื้อของประชาชนโดยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีชื่อเรียกต่างกันการวิจัยเรื่องนี้ได้มุ่งศึกษาหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญและเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยทั้ง 18 ฉบับที่ผ่านมาถึงสาระสำคัญและที่มาของเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในแต่ละเรื่องว่าแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร อาทิ อำนาจหน้าที่และที่มาของสถาบันการปกครองประเทศอันได้แก่ สถาบันประมุข นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ การควบคุมตรวจสอบการใช้ อำนาจหน้าที่และสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ เป็นต้น ที่จะส่งผลถึงทิศทางการพัฒนาการรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอนาคตว่าจะเป็นอย่างไรต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศไทยในแต่ละฉบับมีสาระสำคัญอย่างไร และในแต่ละฉบับนั้นมีสาระสำคัญแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร
3. เพื่อศึกษาทิศทางหรือพัฒนาการกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยในอนาคตน่าจะเป็นอย่างไร

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตที่ใช้ในการวิจัย แบ่งขอบเขต ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยเรื่อง พัฒนาการกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย มีขอบเขตด้านเนื้อหาจากการศึกษาโดยดำเนินการค้นคว้าจากข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากข้อมูลเอกสารต่างๆ ไม่จำกัดว่า ผลงานหรือรายงานการวิจัย ตัวบทกฎหมาย บทความ ระเบียบข้อบังคับที่



เกี่ยวข้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาศึกษาอย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาพัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอดีตและปัจจุบันในสาระสำคัญเรื่องต่างๆ ของรัฐธรรมนูญไทย ดังนี้

ฉบับที่ 1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จำนวน 39 มาตรา

ฉบับที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จำนวน 68 มาตรา และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2482
2. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2483
3. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2485

ฉบับที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จำนวน 96 มาตรา

ฉบับที่ 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 จำนวน 98 มาตรา และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2490
2. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2491
3. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2491

ฉบับที่ 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จำนวน 188 มาตรา

ฉบับที่ 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 จำนวน 123 มาตรา

ฉบับที่ 7 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2502 จำนวน 20 มาตรา

ฉบับที่ 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 จำนวน 183 มาตรา

ฉบับที่ 9 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 จำนวน 23 มาตรา

ฉบับที่ 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จำนวน 238 มาตรา และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้ (1) แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2518

ฉบับที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 จำนวน 29 มาตรา

ฉบับที่ 12 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 จำนวน 32 มาตรา

ฉบับที่ 13 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จำนวน 206 มาตรา และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2528
2. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2532

ฉบับที่ 14 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 จำนวน 33 มาตรา

ฉบับที่ 15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จำนวน 233 มาตรา และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2535
2. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535
3. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535
4. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2535
5. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2538
6. แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2539

ฉบับที่ 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จำนวน 366 มาตรา และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

- (1) แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2548

ฉบับที่ 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 จำนวน 39 มาตรา

ฉบับที่ 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จำนวน 309 มาตรา และนำสาระสำคัญที่ได้ศึกษาจากรัฐธรรมนูญทั้ง 18 ฉบับ มาเปรียบเทียบความแตกต่าง ข้อดี-ข้อเสีย ในแต่ละหมวด เช่น หมวดว่าด้วยบททั่วไป

หมวดว่าด้วย พระมหากษัตริย์

หมวดว่าด้วย สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

หมวดว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

หมวดว่าด้วย รัฐสภา

หมวดว่าด้วย คณะรัฐมนตรี

หมวดว่าด้วย ศาล

หมวดว่าด้วย องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจ

หมวดว่าด้วย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

หมวดว่าด้วย บทเฉพาะกาล เป็นต้น

และนำข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์อย่างเป็นระบบเพื่อให้ทราบทิศทางหรือพัฒนาการรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอนาคตว่าน่าจะเป็นอย่างไรต่อไป

2. ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ศึกษา

การวิจัย เรื่อง พัฒนาการกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย เริ่มดำเนินการในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2551 ถึงวันที่ 31 มกราคม 2552 รวมระยะเวลาดำเนินการ 12 เดือน

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) คือ บทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ทั้ง 18 ฉบับ ในสาระสำคัญและที่มาของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ทั้งในส่วนอำนาจหน้าที่และที่มาของสถาบันการปกครองประเทศ

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ

3.2.1 พัฒนาการกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

3.2.2 สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

3.2.3 ทิศทางของรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอนาคตจะเป็นอย่างไร

ผลการวิจัย

สำหรับประเทศไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขที่ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายแม่บทสูงสุดในการปกครองประเทศหลายฉบับ รัฐธรรมนูญดังกล่าว ปรากฏใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะหนึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งจะใช้บังคับเป็นการถาวรโดยที่มีการร่างกันอย่างเป็นระบบ กับอีกลักษณะ คือ รัฐธรรมนูญที่

กรอบแนวคิดการวิจัย

ศึกษาเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายและกฎหมายรัฐธรรมนูญ อาทิ ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ

ศึกษาสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญไทยทั้ง 18 ฉบับ รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมอีกประมาณ 15 ฉบับ รวมกว่า 30 ฉบับ ในสาระสำคัญหมวดต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ

ศึกษาเปรียบเทียบสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญไทยทั้ง 18 ฉบับ ว่าเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

สรุปและวิเคราะห์ทิศทางพัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยในอนาคต

มุ่งจะใช้บังคับเป็นการชั่วคราว ซึ่งมักจะเรียกว่า รัฐธรรมนูญการปกครองหรือรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) นั้นเอง รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวบางฉบับใช้บังคับเป็นเวลานาน เช่น รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 ซึ่งเกิดขึ้นโดยการทำรัฐประหารของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใช้บังคับเป็นเวลา 9 ปีเศษ แต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรหลายฉบับใช้บังคับในระยะเวลาล้านๆ เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีหลักการสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแต่ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองซึ่งไม่ได้อยู่ในมือของประชาชนอย่างแท้จริง แต่ตกอยู่ในมือของกลุ่มข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะนายทหารระดับสูง ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญที่มุ่งจะใช้บังคับเป็นการถาวร จึงมักจะถูกยกเลิกโดยการทำรัฐประหาร โดยคณะผู้นำทางทหาร เมื่อคณะรัฐประหาร ซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น คณะปฏิวัติ คณะปฏิรูปหรือคณะรักษาความสงบเรียบร้อย ยึดอำนาจได้สำเร็จ ก็จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว แล้วจึงร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรและเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่มุ่งจะใช้บังคับเป็นการถาวรแล้ว ก็จะมีการเลือกตั้ง และตามด้วยการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญฉบับถาวร



แต่เมื่อรัฐบาลดังกล่าวบริหารประเทศไปได้ระยะหนึ่งก็จะถูกทำการรัฐประหารและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับถาวร แล้วก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พร้อมทั้งจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใหม่อีกครั้งมีการร่างแล้วร่างอีก หมุนเวียนเป็นวงจรการเมืองของไทยมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานนับหลายสิบปี นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา

ด้วยเหตุนี้กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยที่ผ่านมาจึงมีสภาพชะงักงันในขั้นตอนของการพัฒนาไปสู่เป้าหมายอุดมการณ์ประชาธิปไตยตลอดมา วัฏจักรของความไม่ต่อเนื่องดังกล่าวข้างต้น มีสภาพเป็นวงจรตามรูปท้ายนี้

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วหลายฉบับ แต่จะเห็นได้ถึงการเปลี่ยนแปลงของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยมีการพัฒนาจากรัฐธรรมนูญฉบับต้นๆ มักจะบัญญัติถึงการได้มาซึ่งอำนาจการปกครองของผู้ปกครองมากกว่าที่จะคำนึงถึงบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับหลังๆ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) เป็นต้นมา เริ่มมีการบัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เช่น รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอน

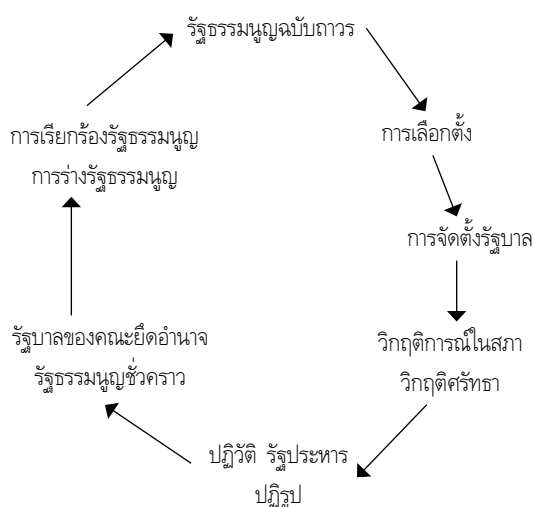
การร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 ประชาชนมีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 และ 18 ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติได้ นอกจากนั้นประชาชนยังมีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในหลายๆ ด้าน เพื่อให้การเมืองมีความโปร่งใสและมีเสถียรภาพมากขึ้น เช่น รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 และ 18 กำหนดคุณสมบัติของนักการเมืองให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีคุณสมบัติและต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจที่รับสัมปทานจากภาครัฐ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 และ 18 มีการปฏิรูประบบการเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเป็นอิสระในการทำงานไม่ขึ้นต่อองค์กรภาครัฐรวมทั้งสร้างองค์กรและระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นอิสระ เช่น รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 และ 18 มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตต่อหน้าที่ของนักการเมืองและข้าราชการ มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาทำหน้าที่พิจารณาคดีที่นักการเมืองกระทำทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีความเป็นอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบด้านการเงินของภาครัฐ มีผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่คอยตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เป็นต้น

ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 18 ฉบับ และถ้ารวมกับการที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกกว่า 15 ครั้ง รวมกันจะมีการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญถึง 30 กว่าครั้งด้วยกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเรานั้นในแต่ละฉบับจะมีสาระสำคัญในแต่ละหมวดและกระบวนการจัดทำหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไป

อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่า หลังจากมีเป้าหมายที่คำนึงถึงประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 ต้องบัญญัติให้มีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองระดับชาติและระดับท้องถิ่นมากขึ้น อาทิ



1.1 มีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนได้อย่างแท้จริง ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 (2540) กระแสความต้องการการได้รับการคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพจากภาครัฐของประชาชนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในปัจจุบันบทบัญญัติในส่วนสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยในรัฐธรรมนูญเป็นที่สนใจจากประชาชนและมีการเรียกร้องให้มีการคุ้มครองอย่างจริงจังมากขึ้น เช่น สิทธิที่ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีฟรี สิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิของชุมชนในการพิทักษ์ปกป้องทรัพยากรในท้องถิ่นสิทธิของเด็ก สิทธิผู้พิการหรือทุพพลภาพ สิทธิของคนชรา

ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องมีมาตรการที่ส่งเสริมให้ประชาชนพัฒนาความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเคารพในสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและขอบเขตการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ

1.2 ส่งเสริมการเมืองภาคประชาชนเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นโดยการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมือง ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เช่น บัญญัติให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ประชาชนได้มีการลงประชามติในการรับร่างรัฐธรรมนูญก่อนมีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาเห็นชอบบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมายในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นของตนเองได้ และการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นกว่าเดิมนั้นต้องมีการสร้างมาตรการต่างๆ เช่น สร้างแรงกระตุ้นผ่านทางสื่อโฆษณาณรงค์ทางการเมือง เป็นต้น

ประเด็นที่ 2 ต้องบัญญัติให้มีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีความโปร่งใสและมีเสถียรภาพให้มากขึ้นเป็นที่ยอมรับของทุกส่วนฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อาทิ

2.1 คุณสมบัติของนักการเมืองซึ่งถือเป็นหัวใจของโครงสร้างทางการเมืองยุคใหม่โดยมีการกำหนดคุณสมบัติที่เหมาะสม และมีกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติก่อนการลงสมัครรับเลือกตั้ง

2.2 ปฏิรูประบบการเลือกตั้งให้เป็นที่ยอมรับของ

ประชาชน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีความเป็นอิสระในการทำงานไม่ขึ้นต่อองค์กรภาครัฐและการได้มาซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจากกระบวนการสรรหาจากบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นที่ยอมรับของประชาชน มีการบัญญัติให้กระบวนการเลือกตั้งมีขั้นตอนที่ไม่ซับซ้อนสามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน และต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบในการแต่ละขั้นตอน

2.3 ปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งโดยพรรคต้องมีระเบียบการเลือกสมาชิกพรรคเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งที่ชัดเจนและเป็นธรรมพรรคการเมืองต้องมีหน้าที่ตรวจสอบความประพฤติของสมาชิกพรรคให้อยู่ในขอบเขตของกฎระเบียบพรรคและกฎหมายหากพบมีความประพฤติที่เสื่อมเสียพรรคสามารถลงโทษหรือให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคได้และไม่ให้มีการผูกขาดการบริหารพรรคการเมืองโดยการกำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

2.4 ปรับปรุงโครงสร้างอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้มีเสถียรภาพมากขึ้นสามารถถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน อาทิ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องได้สัดส่วนกับจำนวนประชากรของประเทศ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเขตการเลือกตั้งที่ลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงตามหลักการแบ่งระบอบประชาธิปไตย สอดคล้องกับ หยุต แสงอุทัย (2536 : 125) กล่าวว่า การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญโดยที่พรรคการเมืองให้การตายตัวเพื่อเป็นหลักประกันมิให้ฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายจำกัดสิทธิเลือกตั้งเอาตามใจชอบ

ด้านฝ่ายบริหารในการเลือกสรรบุคคลมาเป็นรัฐมนตรีในแต่ละกระทรวงต้องเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและเป็นที่ยอมรับของประชาชนเพื่อป้องกันการต่อรองตำแหน่งรัฐมนตรีจากกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาด้านการตรวจสอบทางการเมืองในช่วงสมัยประชุมสามัญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านในสภาสามารถเปิด



อภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้แม้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฝ่ายค้าน) ไม่เพียงพอกก็ตาม

2.5 ปรับปรุงระบบการตรวจสอบภายในของนักการเมืองด้วยกันโดยสร้างมีขั้นตอนการร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในรัฐสภา โดยให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการถอดถอนได้

ประเด็นที่ 3 ต้องบัญญัติให้มีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรและระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นถือว่ามีส่วนสำคัญในการพัฒนาการเมืองและป้องกันการทุจริตในหน้าที่ของนักการเมืองและข้าราชการไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น นอกจากต้องมีส่วนในการทำงานอย่างเต็มที่ในตรวจสอบการทุจริตและความประพฤติของนักการเมืองและข้าราชการแล้ว บุคคลที่เป็นกรรมการในองค์กรตรวจสอบต้องสรรหาจากบุคคลที่มีความรู้และมีความซื่อสัตย์เป็นที่ยอมรับของประชาชนสอดคล้องกับคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ว่า

“...รัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดทำใหม่มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์...การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรมการกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม...”

ข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วหลายฉบับและจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นและเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในหลายๆ ด้าน รวมทั้งสร้างองค์กร

และระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในอนาคตต้องคำนึงถึงมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญควรมีเป้าหมายที่คำนึงถึง

1. การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองระดับชาติและระดับท้องถิ่นมากขึ้น
2. ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีความโปร่งใสและมีเสถียรภาพมากขึ้น ทั้งเป็นที่ยอมรับของประชาชน
3. ปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรและระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยเรื่องนี้สำเร็จลงได้ด้วยดีผู้วิจัยขอขอบคุณมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงรายที่ได้ให้โอกาสและสนับสนุนทุนงานวิจัยเรื่องนี้ รวมทั้งขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เจดารามาน ที่ช่วยเป็นกำลังใจและให้คำปรึกษาในการทำงานวิจัยในครั้งนี้ด้วย

เอกสารอ้างอิง

- มานิตย์ จุมปา. (2547). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ 2540**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- วิษณุ เครืองาม. (2523). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ.
- สภาวิจัยแห่งชาติ. (2516). **รัฐธรรมนูญนานาชาติ**. กรุงเทพฯ : สภาวิจัยแห่งชาติ.
- หยุด แสงอุทัย. (2536). **คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์.