

อินันทนาการ



สำนักหอสมุด

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ รัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550

CONSTITUTIONALISM IN CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF
THAILAND B.E. 2550

โดย จักรกฤษณ์ สถาปนศิริ

สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยนเรศวร

วันลงทะเบียน..... ๘ - มี.ค. ๒๕๕๕
เลขทะเบียน..... 1.6688482 C.2
เลขเรียกหนังสือ..... 2 KPT
2050

๖๕๖

๖๖๖

กันยายน 2557

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ รัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550

CONSTITUTIONALISM IN CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF
THAILAND B.E.2550

โดย ผศ.จักรกฤษณ์ สถาปนศิริ สังกัดคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

สนับสนุนโดยกองทุนวิจัยมหาวิทยาลัยนเรศวร

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยเรื่อง : รัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ผู้วิจัย : จักรกฤษณ์ สถาปนศิริ

งานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวความคิด รัฐธรรมนูญนิยม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมา เพื่อพิจารณาว่าแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ผ่านมามีในอดีตของไทยเป็นอย่างไร

จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมา นั้น มีแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมปรากฏอยู่ในระดับที่แตกต่างกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมอยู่มาก แต่ก็ยังมีความไม่สอดคล้องกันระหว่างแนวความคิดในการสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาลกับกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ รัฐบาลมีเสถียรภาพมากแต่กลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี เมื่อได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้สร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่มากยิ่งขึ้น แต่มีแนวคิดซึ่งพยายามลดเสถียรภาพของรัฐบาลลง จึงทำให้แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวขาดสมดุลไปเช่นเดียวกัน

คำสำคัญ : รัฐธรรมนูญนิยม / เสถียรภาพของรัฐบาล / รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

Abstract

Research Project: CONSTITUTIONALISM IN CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND

Author : JUKKRIT SATHAPANASIRI

This research paper intends to study and analyze the concept of Constitutionalism in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 by comparing the present Constitution with the previous Constitutions of the country. The goal of the study is to clarify the constitutionalism concept in the past of Thailand.

The study found that the concept of constitutionalism as appeared in previous Thai Constitutions has never been constant and varied from one level to another. The Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2540 is considered as the most supportive document to the constitutionalism concept. But the B.E. 2540 Constitution exhibited a disproportion between the intention to create a stable government and the review mechanisms for the government's exercise of power: the government was given much stability, but the mechanism was inefficiency.

However, following the adoption of the Constitution of B.E. 2550, the review mechanisms for the exercise of administrative power became very effective, whereas the stability of the government was much undermined. This disproportionate treatment, thus, contributed to the imbalance in the conceptualization of Constitutionalism in this constitution too.

Keywords : constitutionalism / stability of the government / The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

1. แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม

รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมาเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ กล่าวคือ แนวความคิดนี้เชื่อว่า รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการออกแบบ โครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเมืองการปกครองในรัฐได้ ทั้งยังกำหนดรายละเอียดที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นมาตรการและกลไกต่างๆ ที่จำเป็นต่อการจัดองค์กรทางการเมือง ตลอดจนการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองเหล่านั้น

แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่

1. เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
2. เพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมิให้เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
3. เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล

2. แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2.1 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้นำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาเป็นหลักประกอบการพิจารณา โดยได้พยายามแก้ไขจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติที่เคยใช้มา โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ได้พยายามปรับปรุงให้บทบัญญัติที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญสามารถมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติที่ดีขึ้น มีการเพิ่มสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้นกว่าเดิม เช่น สิทธิของคนจรจัด สิทธิในการฟ้องศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง สิทธิในการเข้าชื่อเพื่อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นต้น และยังได้มีการตัดถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกไปจากตอนท้ายของบทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในหลายมาตรา เพื่อให้สิทธิเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวมีผลขึ้นทันที นอกจากนี้ ได้พยายามบัญญัติให้ประชาชนสามารถอ่านและเข้าใจสิทธิและเสรีภาพของตนตามรัฐธรรมนูญได้ง่ายขึ้น โดยมีการแบ่งหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยออกเป็นส่วนต่างๆ

2.2 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการปรับปรุงกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหลายประการ เช่น บัญญัติให้มีการจัดทำ “ประมวลจริยธรรม” ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ปรับปรุงระบบการสรรหาองค์กรอิสระและปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระให้มีกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ดีขึ้น

2.3 การเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ได้พยายามสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม ในทางตรงกันข้ามกลับได้พยายามลดเสถียรภาพของรัฐบาลลง โดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ และกำหนดให้การตรวจสอบทางการเมืองทำได้ง่ายขึ้น เป็นต้น

3. บทสรุป

หากเปรียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ที่จะสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินงานบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้อันเนื่องมาจากประสบการณ์ในอดีตของไทย ที่พบเจอรัฐบาลที่ไร้เสถียรภาพอย่างมาก จนไม่สามารถทำให้เกิดการพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ก็มีเจตนารมณ์ที่ต้องการสร้างกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมาก ด้วยประสบการณ์จากความไม่ไว้วางใจนักการเมือง แต่ในขณะที่เดียวกันก็พยายามลดเสถียรภาพของรัฐบาลลงไปในขณะเดียวกัน ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และกลไกในการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลก็สามารถทำงานได้ ในขณะที่กลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็ยังคงมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	II
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.....	III
สารบัญ.....	V
บทที่ 1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1. หลักการและเหตุผล.....	1
2. วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย.....	2
3. ขอบเขตของโครงการวิจัย.....	2
4. ทฤษฎี สมมุติฐาน และกรอบแนวคิดของโครงการวิจัย.....	2
5. วิธีการดำเนินการวิจัย.....	3
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 แนวคิดด้วยรัฐ และอำนาจรัฐ.....	5
1. วัตถุประสงค์ของหลักรัฐธรรมนูญนิยม.....	5
1.1 เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	5
1.2 เพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมิให้เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด.....	6
1.3 เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล.....	7
บทที่ 3 แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมของไทย.....	9
1. ที่มาของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม.....	9
1.1 แนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนิยมก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475.....	9
1.1.1 เหตุการณ์ ร.ศ. 103.....	10
1.1.2 แนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 6.....	12
1.2 แนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนิยมภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง.....	13
2. แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมกับรัฐธรรมนูญไทย.....	14
2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475.....	14
2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489.....	16

2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490.....	18
2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492.....	19
2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511.....	23
2.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517.....	24
2.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521.....	30
2.8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534.....	31
2.9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	35
 บทที่ 4 แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.42	
1. ที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	42
2. กระบวนการร่าง.....	42
2.1 องค์การที่ทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ.....	42
(1) สมัชชาแห่งชาติ.....	42
(2) สภาร่างรัฐธรรมนูญ.....	43
2.2 ขั้นตอนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.....	44
(1) แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ.....	44
(2) เปรียบเทียบสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับเก่ากับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.....	44
(3) การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ.....	45
(4) การทำประชามติร่างรัฐธรรมนูญ.....	46
3. สาระสำคัญและแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	46
3.1 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	46
3.2 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย.....	51
3.3 การเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล.....	59
 บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	63
1. บทสรุป.....	63
2. ข้อเสนอแนะ.....	64
 รายการอ้างอิง.....	65
ภาคผนวก.....	67

บทที่ 1

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1. หลักการและเหตุผล

ภายหลังการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาในทางโครงสร้างทางการเมืองหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาในเรื่องการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างองค์กรต่าง ๆ อีกทั้งแนวความคิดที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองก็มิได้ประสบความสำเร็จดังที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวตั้งใจไว้ จนนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองที่ไม่สามารถแก้ไขได้และก่อตัวเป็นวิกฤตการณ์แห่งความขัดแย้งอย่างมากมาย ท้ายที่สุดแล้ว เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ คปค. (ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ หรือ คมช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549) ได้ทำการรัฐประหารและเข้ายึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้สำเร็จ จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว คือ ให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป โดยได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาเอาไว้ว่า “ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จ...ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก”

ด้วยระยะเวลาอันจำกัดในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีสาระสำคัญที่เห็นได้ชัดคือ การแก้ไขปัญหาทางการเมืองเฉพาะหน้า อันมิใช่เป็นการแก้ไขปัญหาทางการเมืองระยะยาว ด้วยเหตุนี้เราจึงพบว่า วิกฤตการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันยังไม่มีแนวโน้มที่จะคลี่คลายไปได้ หากแม้ว่าเรายังมิได้วางแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนับเสียแต่วันนี้

ดังนั้นเพื่อเป็นการวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในระยะยาว อันได้แก่ การวางโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่รองรับต่อการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรหลักตามรัฐธรรมนูญทั้งสามองค์กร อีกทั้งกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างกันภายใต้แนวความคิดของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ จึงเห็นสมควรทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ “รัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” ผลของการศึกษาดังกล่าวจะเป็นแนวทางสำคัญในการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้นต่อไป และมีส่วนช่วยในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทาง

การเมืองของประเทศไทยได้อย่างยั่งยืน ก่อให้เกิดความสมานฉันท์ในสังคม และนำความศรัทธาของประชาชนต่อระบบกฎหมายกลับคืนมา อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2.2 เพื่อวิเคราะห์ถึงแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2.3 เพื่อเสนอจุดเด่นและจุดด้อย พร้อมแนวทางการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3. ขอบเขตของโครงการวิจัย

การศึกษวิเคราะห์ถึงแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อนำเสนอจุดเด่นและจุดด้อย พร้อมแนวทางการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

4. ทฤษฎี สมมุติฐาน และกรอบแนวความคิดของโครงการวิจัย

แนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของ โบบเดน (Jean Bodin, 1530 – 1596) อธิบายถึง อำนาจอธิปไตยว่าคือ ส่วนร่วมกันของบุคคลทั้งหลาย โดยมีลักษณะที่ไร้ขอบเขต ถาวร และสูงสุดเป็นต้นพื้น และอำนาจอธิปไตยนี้แสดงออกโดยการตราหรือยกเลิกกฎหมาย นอกจากนี้หากเราพิจารณาว่าอำนาจอธิปไตยดังกล่าวเป็นของใคร หรือใครเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแล้ว เราย่อมสามารถแบ่งแยกประเภทของการปกครองได้อีกด้วย โดยหากคนส่วนใหญ่ทั้งหมดรวมกันออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจอธิปไตยร่วมกัน ต่อปัจเจกชนแล้ว ย่อมเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย

แนวความคิดว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ มองเตสกีเยอ (Montesquieu, 1689 – 1755) อธิบายถึงเหตุผลความจำเป็นของการมีรัฐว่า เสรีภาพของประชาชนคือวัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่ดี และเสรีภาพเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยการทำอำนาจ (รัฐ) อ่อนตัวลง ส่วนวิธีการในการทำให้อำนาจรัฐอ่อนตัวลงนี้ มองเตสกีเยอได้ขยายความว่า จะต้องใช้วิธีการแบ่งแยกองค์กรเพื่อให้อำนาจที่แตกต่างกัน ซึ่งมีอิทธิพลต่อการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจ ออกเป็นสามองค์กรหลัก ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

แนวความคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญนิยมน เดวิด เฟลล์แมน (David Fellman, 1907 – 2003) ได้อธิบายถึงแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมนว่า คือ แนวความคิดที่สลับซับซ้อนอันมีผลมาจากประวัติศาสตร์ที่ยาวนานเกี่ยวกับ การต่อต้านการใช้อำนาจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามอำเภอใจ วิธีการที่ใช้ในการต่อต้านการใช้อำนาจตามอำเภอใจดังกล่าวจึงต้องนำเอากฎหมายที่มีค่าบังคับสูงกว่าอำนาจดังกล่าว มาใช้ในการควบคุมอำนาจรัฐเหล่านี้ โดยควบคู่ไปกับการรักษาไว้ซึ่งหลักนิติธรรม

อมร จันทรมบูรณ์ ได้อธิบายถึงแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมนว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมน คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารรัฐ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ขยายความถึงวัตถุประสงค์ของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมนว่า ประกอบด้วย การจำกัดอำนาจผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลในระบบการเมือง และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

5. วิธีการดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัย ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (document research) เป็นวิธีการหลักในการดำเนินการวิจัย โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิจัยจากทั้งเอกสารปฐมภูมิ (primary document) หลายฉบับ เช่น เอกสารทางกฎหมาย ได้แก่ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง นอกจากเอกสารปฐมภูมิแล้ว ผู้วิจัยยังได้ทำการศึกษาจากเอกสารทุติยภูมิ (secondary document) ด้วย เช่น บทความและตำราทางวิชาการ รายงานการวิจัย

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ได้ทราบความแตกต่างระหว่างแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

6.2 ได้ทราบถึงแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตลอดจนผลจากการนำรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปใช้

6.3 สามารถนำเสนอจุดเด่นและจุดด้อย พร้อมแนวทางการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



บทที่ 2

แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม

รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมาเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ¹ กล่าวคือ แนวความคิดนี้เชื่อว่า รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการออกแบบโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเมืองการปกครองในรัฐได้ ทั้งยังกำหนดรายละเอียดที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นมาตรการและกลไกต่างๆ ที่จำเป็นต่อการจัดองค์กรทางการเมือง ตลอดจนการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองเหล่านั้น

จากคำนิยามของแนวความคิด “รัฐธรรมนูญนิยม” ข้างต้น หากเราเชื่อว่ารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรสามารถออกแบบโครงสร้างทางการเมืองของภายในรัฐได้เป็นอย่างดีแล้ว ก็เป็นที่คาดหมายได้ว่าสภาพการเมืองการปกครองในรัฐนั้นจะดีขึ้นไปด้วย การเมืองก็จะมีเสถียรภาพ การใช้อำนาจระหว่างองค์กรต่างๆ ก็สามารถใช้อย่างเหมาะสมและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน องค์ภาพทั้งหมดของรัฐก็จะมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน ความเจริญเติบโตก้าวหน้าของรัฐก็จะเกิดขึ้นได้

1. วัตถุประสงค์ของหลักรัฐธรรมนูญนิยม

วัตถุประสงค์หลักของหลักรัฐธรรมนูญนิยมนั้นมี 3 ประการด้วยกัน ได้แก่

1.1 เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สิทธิหมายถึงอำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

¹ อมร จันทรมนุญ, คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย, สถาบันนโยบายศึกษา, หน้า 9.

เสรีภาพหมายถึงสภาพการณ์ที่บุคคลมีความเป็นอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความต้องการของตนเอง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล

ซึ่งวัตถุประสงค์หลักประการแรกของหลักรัฐธรรมนูญนี่ยกคือการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการแทรกแซงของบุคคลหรือองค์กรใดๆที่ใช้อำนาจรัฐเข้าละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเมื่อได้มีการบัญญัติรับรองแล้วก็ถือว่าเป็นสิ่งที่ผูกพันองค์กรของรัฐที่ใช้ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล รัฐสภา หรือแม้กระทั่งศาลที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

ความมุ่งหมายที่ต้องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญนี้เองที่ก่อให้เกิดกระบวนการที่ใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีขอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามมา กล่าวได้ว่า ถ้าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นเป้าหมายแล้ว การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็เป็นเครื่องมือที่จะทำให้บรรลุซึ่งเป้าหมายที่วางเอาไว้

1.2 เพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมิให้เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

ดังที่กล่าวไว้แล้วว่า กระบวนการในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีขอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายนั้นเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้บรรลุซึ่งเป้าหมายในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่วางไว้ การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงถือเป็นวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งที่สำคัญของหลักรัฐธรรมนูญนิยมด้วย

เนื่องจากรัฐมีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมายหรือนิติบุคคล แต่ถึงอย่างไรก็เป็นสถานะทางนามธรรมเท่านั้น รัฐจึงมีอาจที่จะกระทำการใดๆได้ด้วยตนเอง จึงจำเป็นที่จะต้องให้บุคคลธรรมดาเข้ามาดำเนินกิจการต่างๆแทนรัฐ ซึ่งอาจจะทำในรูปของบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียว หรือในรูปของคณะบุคคลหรือองค์กรของรัฐ เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามในนามของรัฐและแทนรัฐ โดยกฎหมายนั้นถือว่าการกระทำทั้งหลายที่บุคคลหรือคณะบุคคลดังกล่าวได้กระทำให้ไปภายในขอบเขตและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วนั้น ให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐซึ่งหมายความว่า หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดสิทธิใดๆ สิทธินั้นย่อมตกแก่รัฐ และหากการกระทำนั้นก่อให้เกิดหน้าที่ประการใดก็เป็นหน้าที่ของรัฐมิใช่หน้าที่โดยส่วนตัวของบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ

การกระทำของรัฐจะต้องมีลักษณะสำคัญสามประการประกอบด้วย

1. เป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐ

2. เป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐอันได้ทำลงในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่

3. การกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับหน้าที่นั้นต้องเป็นการกระทำที่ทำได้ไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม

แต่โดยที่การกระทำความผิดดังกล่าวจะอย่างไรก็ดีเป็นการกระทำที่กระทำไปโดยบุคคลธรรมดาหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งอาจจะมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ต้องการบิดเบือนการใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง จึงอาจทำให้การกระทำความผิดดังกล่าวกระทำไปโดยทุจริตได้ หรือแม้หากไม่มีเจตนาทุจริตแต่อาจมีการบกพร่องในการใช้อำนาจรัฐก็อาจทำให้การกระทำความผิดดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นก็จำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐของบุคคลหรือองค์กรของรัฐเหล่านั้นว่ามีความถูกต้องภายใต้กรอบแห่งกฎหมายหรือไม่²

การควบคุมหมายถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจประการหนึ่ง และการเยียวยาโดยรัฐอีกประการหนึ่ง

การตรวจสอบหมายถึง การสอดส่อง การสอบสวน การดูให้ถูกต้อง ก่อนการกระทำใดๆของรัฐ ว่า ได้ดำเนินการดีหรือไม่ ถูกต้องหรือไม่ ลักษณะนี้เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดกฎหมายได้³

ในส่วนของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มิให้เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดนั้นถือเป็นหัวใจของหลักรัฐธรรมนูญนิยมในปัจจุบันเพราะถือว่าเป็นกระบวนการที่จะทำให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนขึ้นในความเป็นจริง โดยการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่ดีจะต้องมีกลไกให้องค์กรภายนอกองค์กรที่ใช้อำนาจนั้นได้เข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจเพราะจะทำให้เกิดความเป็นกลางในการตรวจสอบและโปร่งใส และในสังคมประชาธิปไตยปัจจุบันมักจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากขึ้น

1.3 เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล

² บรรเจิด สิงคะเนติ. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ [Online]. Available from: <http://www.pub-law.net> [cited 5 March 2006]

³ ชาลชัย แสงศักดิ์, การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540), หน้า 14.

หลักรัฐธรรมนูญนี้มีวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งเพื่อสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล เพราะเมื่อพิจารณาว่าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องการคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลแต่ละคนหรือปัจเจกชนแล้วนั้นทั้งนี้โดยผ่านกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐว่าอยู่ในขอบเขตแห่งกฎหมายหรือไม่ แต่การจะให้รัฐดำรงอยู่ได้นั้นจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนทุกคนหรือมหาชนด้วยหรือที่เรียกกันทั่วไปว่าประโยชน์สาธารณะ อันถือเป็นภารกิจหลักประการหนึ่งของรัฐที่จะต้องดำรงไว้ซึ่งประโยชน์สุขของมหาชนและการที่จะทำให้รัฐบาลสามารถปฏิบัติภารกิจของรัฐไปได้อย่างราบรื่น และมีความมั่นคงในการบริหารประเทศ จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล เพื่อจะได้มีรัฐบาลที่มีความมั่นคง และประชาชนโดยทั่วไปก็จะเกิดความมั่นใจในแนวทางหรือนโยบายในการบริหารประเทศของรัฐบาล ประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์มหาชนก็จะได้รับการคุ้มครองแยกเช่นเดียวกันกับประโยชน์ของปัจเจกชน

จากที่ได้กล่าวมาถึงวัตถุประสงค์ของหลักรัฐธรรมนูญนี้แล้วแสดงให้เห็นว่า หลักรัฐธรรมนูญนี้มี ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (ปัจเจกชน) และให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะ (มหาชน) ทั้งนี้โดยมีกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ในกรอบแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อให้ประโยชน์ทั้งของมหาชนและปัจเจกชนได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริงและวัตถุประสงค์ของหลักรัฐธรรมนูญนี้ในเรื่องการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั่นเองที่เป็นที่มาของ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) ซึ่งเป็นกรอบแห่งการใช้อำนาจรัฐทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ก็ล้วนต้องให้ความเคารพในรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นที่มาแห่งการใช้อำนาจรัฐด้วยกันทั้งสิ้น

บทที่ 3

แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมของไทย

1. ที่มาของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนิยมก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475

แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนิยมของไทย ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 นั้น เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นภายใต้ปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ ในด้านปัจจัยภายนอกนั้น ประเทศไทย หรือสยามในขณะนั้น ต้องเผชิญหน้ากับภัยคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยม (Imperialism) หรือลัทธิล่าอาณานิคม (Colonialism) ที่กำลังกลืนกินดินแดนต่างๆ รอบสยามในขณะนั้น ดังจะเห็นได้จากพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้พระราชทานไว้แก่ขุนนาง ข้าราชการบริพารที่เข้าเฝ้าฯ เมื่อคราวใกล้สวรรคต ความว่า “การศึกสงครามข้างญวน ข้างพม่า ก็เห็นจะไม่มีแล้ว จะมีอยู่ก็แต่ข้างพวกฝรั่ง ให้ระวังให้ดี อย่าให้เสียที่แก่เขาได้ การงานสิ่งใดของเขาที่คิด ควรจะเรียนเอาไว้ก็ให้เขาอย่างเขา แต่อย่าให้นับถือเลื่อมใสไปเสียทีเดียว...” ความพยายามดิ้นรนของประเทศไทยในการอยู่รอดปลอดภัยจากภัยคุกคามดังกล่าว ทำให้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีนโยบายพยายามรักษาไมตรีกับประเทศมหาอำนาจที่เข้ามาแสวงหาประโยชน์ในพระราชอาณาจักร มีการทำสนธิสัญญาหลายฉบับ และนโยบายอีกประการหนึ่งของพระองค์คือการสร้างประเทศให้เกิดความก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศอื่นๆ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงสานต่อนโยบายดังกล่าวโดยส่งเสริมให้มีการศึกษาศิลปวิทยาการจากประเทศตะวันตกมากขึ้น และเป็นรัชสมัยแรกที่ได้มีการส่งนักเรียนหลวงไปเรียนที่ยุโรป ไม่ว่าจะเป็น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี เดนมาร์ก และรัสเซีย

ด้านปัจจัยภายในประเทศ ความที่ประเทศเริ่มมีการพัฒนาไปโดยลำดับ ประกอบกับการศึกษาศิลปวิทยาการจากต่างประเทศ ทำให้มีเจ้านายและข้าราชการจำนวนหนึ่งวิเคราะห์ว่าจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไปในแนวทางเดียวกับประเทศในยุโรป อันเป็นที่มาของเหตุการณ์

1.1.1 เหตุการณ์ ร.ศ. 103

เหตุการณ์ ร.ศ. 103 (พ.ศ. 2427) เกิดขึ้นจากการที่กลุ่มเจ้านายและข้าราชการจำนวนหนึ่ง ซึ่งรับราชการ ณ สถานทูตไทย ประจำกรุงลอนดอนและกรุงปารีส ได้ร่วมกันลงนาม⁴ในเอกสารกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครองราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 โดยได้เสนอให้เปลี่ยนแปลงการปกครองตามแบบยุโรป 7 ประการ มีใจความดังนี้

1) ให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการปกครองประเทศ

โดยได้มีการเสนอให้เปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือ “แอบโซลูตโมนาธิ์ (Absolute Monarchy)” ไปเป็นระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ หรือ “คอนสติติวชันแนลโมนาธิ์ (Constitutional Monarchy)” ดังเช่นพระมหากษัตริย์หลายประเทศในยุโรป

ในข้อนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ข้อเสนอของกลุ่มเจ้านายและข้าราชการดังกล่าว ไม่ได้ต้องการให้ประเทศดำเนินการปกครองไปในระบอบประชาธิปไตยดังที่เข้าใจในปัจจุบัน เพียงแต่ประสงค์จำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดินลงไป ให้มีคณะบุคคล ข้าราชการบริหารเข้ามาทำหน้าที่ในการทำงานในนามของพระมหากษัตริย์แทน ซึ่งโดยส่วนตัวผู้วิจัยคิดว่ามีอาจมีความเข้าใจไปในทางผสมปนเปกันระหว่างระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กับ ระบอบราชาธิปไตยแบบปรีมิตาญาสิทธิราชย์ (Limited Monarchy) มากกว่า กล่าวคือ ไม่ได้ประสงค์จะให้อำนาจในการปกครองประเทศ หรืออำนาจธิปไตยเป็นของประชาชนแต่ประการใด

2) ให้มีคณะรัฐมนตรี

โดยมีการเสนอให้มีคณะรัฐมนตรี หรือ “คาบิเน็ต (Cabinet)” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ได้มีข้อเสนอเพิ่มเติมว่า สมควรประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์เพื่อป้องกันความวุ่นวายเมื่อถึงคราวผลัดแผ่นดิน โดยข้อนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่ามีความสอดคล้องกับข้อเสนอในข้อแรก โดยเป็นกระบวนการที่ต้องการเสริมสร้าง

⁴ เจ้านายและข้าราชการที่จัดทำและลงนามในหนังสือกราบบังคมทูลความเห็นในครั้งนี้ ได้แก่ 1. พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ 2. พระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าโสณบัณฑิต 3. สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ 4. พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ 5. นายนกแก้ว คชเสนี 6. หลวงเดชนายเวร 7. บุศย์ เพ็ญกุล 8. ขุนปฎิภานพิจิตร 9. หลวงวิเลศนาค 10. นายเปลี่ยน 11. สัปเหร่อเตอร์แนนสะอาด

⁵ พระองค์เจ้าปฤษฎางค์และข้อเสนอเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2427 / โดยสุเมธ ชุมสาย ณ อยุธยา และคณะ

ให้พระมหากษัตริย์ กลายเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งของรัฐ และเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการสืบทอดอำนาจของผู้ปกครองตามแบบยุโรป⁶ ที่ปรากฏในประเทศไทยเป็นครั้งแรก

3) ให้มีการป้องกันการทุจริต

โดยมีการเสนอให้หามาตรการและกลไกป้องกันการทุจริต หรือ “คอร์รัปชัน (Corruption)” และให้ข้าราชการมีเงินเดือนที่เหมาะสม ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นกลไกประการหนึ่งที่จะช่วยขจัดปัญหาการทุจริตในวงราชการ

4) หลักเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย

โดยมีการเสนอให้ประชาชนมีความสุขเสมอกัน และมีกฎหมายที่สามารถอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน โดยทั่วไป ในข้อนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นแนวความคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนประการหนึ่ง และถือว่ามีอิทธิพลมาจากแนวความคิด “ความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law)

5) ให้มีการปฏิรูปกฎหมาย

โดยมีการเสนอให้เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือยกเลิกขนบธรรมเนียม ตลอดจนกฎหมายที่ล้าสมัย และกีดขวางความเจริญของประเทศ ข้อเสนอแนะสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดในการปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยเป็นอย่างดี

6) ให้มีการคุ้มครองเสรีภาพในการคิดและการแสดงออกซึ่งความคิด

โดยมีการเสนอให้มีการคุ้มครองเสรีภาพในการคิดและการแสดงออกซึ่งความคิดในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกซึ่งความคิดในที่ประชุมหรือในหนังสือพิมพ์ ในข้อนี้สะท้อนแนวความคิดในการคุ้มครองเสรีภาพในกา

7) แนวทางการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ

โดยมีการเสนอให้ข้าราชการทุกระดับชั้นต้องเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขนบธรรมเนียมยุโรปด้วยยิ่งดี และต้องพิจารณาความประพฤติที่ดี ไม่มีประวัติการทำผิดกฎหมาย มารับราชการ นอกจากนี้ต้องมีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไปอีกด้วย

⁶ ในประเทศฝรั่งเศสเมื่อกษัตริย์สวรรคต จะมีการประกาศว่า “Le roi est mort, vive le roi” แปลว่า พระมหากษัตริย์สวรรคตแล้ว ขอพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ทรงพระเจริญ ในประเทศอังกฤษจะใช้คำว่า “The king is dead, long live the king.”

1.1.2 แนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 6

ภายหลังที่ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติ เมื่อ พ.ศ. 2453 กลุ่มปัญญาชนบางส่วนได้คาดหวังว่าจะมีการพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ว่า “ฉันจะให้ลูกศิษย์รอมอบของขวัญให้แก่พลเมืองไทยทันทีที่ขึ้นสู่ราชบัลลังก์กล่าวคือ ฉันจะให้เขามีปาลิเมนต์และคอนสติตูชัน” อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่เคยมีพระราชดำริในเรื่องดังกล่าวเลย

จนเมื่อ พ.ศ. 2455 (ร.ศ. 130) ได้มีนายทหารและปัญญาชนกลุ่มหนึ่ง นำโดย ร.อ.ขุนทวยหาญพิทักษ์ (หมอเหล็ง ศรีจันทร์) เป็นหัวหน้า วางแผนปฏิบัติการในอันที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยที่ประชุมของคณะผู้ก่อการกบฏในครั้งนี้ได้ตกลงใจที่จะลอบปลงพระชนม์ แต่เมื่อความลับแตกจึงถูกจับกุมทั้งหมด และต่อมาก็ได้รับการพระราชทานอภัยโทษทั้งหมด

ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีแนวพระราชดำริเห็นสมควรต่อการมีรัฐธรรมนูญไว้อย่างน่าสนใจว่า

“ถ้ามีผู้ต้องการ “คอนสติตูชัน” จริงๆ และเป็นไปได้จริง จะเป็นคุณอย่างใดก็ตาม แต่ถ้าแม้ต่างว่ามิคนอยู่จำพวก ๑ ซึ่งตั้งใจดีจริง มีความมุ่งดีต่อชาติจริง จะมาร้องฎีกาขึ้นโดยตรงๆ ขอให้มิคอนสติตูชัน เราเองจะไม่มีวาทะค้านแต่อย่างใด ตรงกันข้าม เราจะยอมพิจารณาว่า จะสมควรยอมตามคำขอร้องของคนนั้นหรือไม่ ถ้ามิคอนสติตูชันได้จะยิ่งดี เพราะเรารู้สึกอยู่แล้วเหมือนกัน ว่าการปกครองที่มอบไว้ในมือเจ้าแผ่นดินคนเดียวผู้มีอำนาจสิทธิ์ขาดนั้น ดูเป็นการเสี่ยงบุญเสี่ยงกรรมอยู่...ส่วนการมีคอนสติตูชันนั้น เป็นอันตัดความไม่แน่นอนไปได้มาก เพราะอำนาจไม่ได้อยู่ในมือคนๆ เดียว”⁷

อย่างไรก็ดี พระองค์ก็ได้แสดงถึงผลเสียของการปกครองแบบมีรัฐธรรมนูญไว้หลายประการ เช่น ปัญหาเรื่องความรู้ความเข้าใจของประชาชน การทุจริตในการเลือกตั้ง การแสวงหาผลประโยชน์ในทางการเมืองของนักการเมืองอาชีพ เป็นต้น⁸

⁷ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พระราชบันทึกของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง “คอนสติตูชัน” และเรื่อง “โศเชยลิสต์”, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 17.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18 – 24.

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนิยมภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ภายหลังเหตุการณ์ “การปฏิวัติสยาม” เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตัดสินพระทัยที่จะเป็น “พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ” และได้เสด็จกลับกรุงเทพฯ ในวันที่ 26 มิถุนายน ต่อมาในวันรุ่งขึ้น พระองค์ได้ลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับนี้ ได้จำกัดพระราชอำนาจทั้งหมดของพระมหากษัตริย์ และได้สถาปนารูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้น

อย่างไรก็ดี แม้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฯ ดังกล่าว มาตรา 1 จะบัญญัติว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย” แต่แนวความคิดในเรื่องรัฐธรรมนูญนิยมที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฯ ดังกล่าว กลับมิให้เห็นอย่างเบ้าบางมาก และแม้ว่า มาตรา 2 จะบัญญัติให้ กษัตริย์ สถาปนาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรก็ตาม แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่าเฉพาะแต่ คณะกรรมการราษฎรเท่านั้น ที่มีอำนาจอย่างแท้จริง และการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ได้มีที่มาจากประชาชนโดยตรงในทันทีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่มีลักษณะขึ้นอยู่กับ “กาลสมัย” ดังนี้

สมัยที่ 1 ให้คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร หรือ “สี่ทหารเสือ คณะราษฎร”⁹ เป็นผู้ใช้อำนาจแทนจัดตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน 70 คน เป็นสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร

สมัยที่ 2 ภายในเวลา 6 เดือนหรือจนกว่าการจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่ 1 ผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน ถ้าจังหวัดใดมีประชากรเกินกว่า 1 แสนคน ให้จังหวัดนั้นเลือกผู้แทนเพิ่มขึ้นอีก 1 คนต่อประชากรทุกๆ 1 แสนคน และหากไม่ถึง 1 แสนคนแต่เกินครึ่งหนึ่ง ก็ให้มีผู้แทนเพิ่มขึ้นได้อีก 1 คน ประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้แทนราษฎรที่เป็นสมาชิกอยู่แล้วในสมัยที่ 1 มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 ถ้าจำนวนเกินให้เลือกกันเองว่าผู้ใดจะคงเป็นสมาชิกต่อไป ถ้าจำนวนขาดให้ผู้ที่ยังอยู่เลือกบุคคลใดๆ เข้าแทนจนครบ

สมัยที่ 3 เมื่อจำนวนราษฎรทั่วพระราชอาณาจักรได้สอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนประชากรทั้งหมด และต้องไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฯ นี้ สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิกประเภทที่ 2 เป็นอันยกเลิก

⁹ สี่ทหารเสือ ประกอบด้วย พันเอก พระยาพลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) พันเอก พระยาทรงสุรเดช (เทพ พันธุมเสน) พันเอก พระยาฤทธิอัคเนย์ (สละ เหมะศิริ) พันโท พระยาประศาสน์พิทยายุทธ (วัน ชูถิ่น)

นอกจากนี้การเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพียงประการเดียวที่ได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังเป็นเพียงการเลือกตั้งทางอ้อมอีกด้วย กล่าวคือ ประชาชนแต่ละหมู่บ้านจะทำการเลือกผู้แทนหมู่บ้าน ผู้แทนหมู่บ้านจะทำการเลือกผู้แทนตำบล ผู้แทนตำบลทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยแล้ว จะพบว่ามิให้เห็นอยู่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่ก็ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมในฉบับต่อมา

2. แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมกับรัฐธรรมนูญไทย

หลังจากที่เราได้ศึกษาถึงที่มาของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ในส่วนนี้ เราจะทำการศึกษาแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ดังนี้

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

เนื่องจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่จัดทำขึ้นด้วยความเร่งด่วน จึงทำให้มีแต่บทบัญญัติเพียง 35 มาตรา และบัญญัติหลักการไว้ในแนวทางกว้างๆ เท่านั้น ซึ่งไม่สามารถใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศในระยะยาวได้ ดังนั้น เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 จึงได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของประเทศไทย และถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีระยะเวลาบังคับใช้นานที่สุดในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญของไทย กล่าวคือ บังคับใช้เป็นระยะเวลา 13 ปี 5 เดือน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการแก้ไขด้วยกันทั้งสิ้น 3 ครั้ง ได้แก่

ครั้งที่ 1 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 ซึ่งมีบทบัญญัติด้วยกันทั้งสิ้น 3 มาตรา โดยในมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติว่า “นามประเทศนี้ให้เรียกว่า

ประเทศไทย และบทแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใด ซึ่งใช้คำว่า สยาม ให้ใช้คำว่า ไทย แทน”
รัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับใช้เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2482¹⁰

ครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 ซึ่งมีบทบัญญัติด้วยกัน
ทั้งสิ้น 3 มาตรา โดยในมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติว่า “ให้ยกเลิกความในมาตรา 65
แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 65 ตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินไทยชั่วคราว พุทธศักราช
2475 เป็นกำหนดเวลาสี่สิบปี สถาปนาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทมีจำนวนเท่ากัน

(1) สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา 16 และมาตรา
17

(2) สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2475” รัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับใช้เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2483¹¹

ครั้งที่ 3 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2485¹² ซึ่ง
มีบทบัญญัติด้วยกันทั้งสิ้น 3 มาตรา โดยในมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติว่า “ให้ยกเลิก
ความในมาตรา 18 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 18 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี แต่ถ้ามีพฤติการณ์สำคัญกะ
ทบถึงนโยบายภายในหรือภายนอก อันทำให้เป็นการพ้นวิสัยหรือมีเหตุขัดข้องที่จะให้มีการเลือกตั้งในขณะ
ที่กำหนดเวลาสี่ปีสิ้นสุดลง จะตราพระราชบัญญัติขยายกำหนดเวลานั้นออกไปอีกคราวละไม่เกินสองปีก็ได้
หากภายในกำหนดเวลาเช่นนั้น พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปจะตราพระราชกฤษฎีกาให้ดำเนินการเลือกตั้ง
ในเวลาหนึ่งเวลาใดก็ได้

ถ้าตำแหน่งสมาชิกว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทน
ให้เต็มตำแหน่งที่ว่างอยู่ แต่สมาชิกที่เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตน
แทน” รัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับใช้เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2485¹³

¹⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 วันที่ 6 ตุลาคม 2482 หน้า 980.

¹¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 57 วันที่ 4 ตุลาคม 2483 หน้า 459 – 461.

¹² ภาษาไทยที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็น “ภาษาไทยสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม”

¹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ตอนที่ 75 วันที่ 3 ธันวาคม 2485 หน้า 2356 – 2358.

2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

หลังจากที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาเป็นปีที่ 14 ภายหลังจากที่ได้มีตั้งกรรมการวิสามัญ เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญมาเป็นระยะเวลายาวนานถึง 3 รัฐบาล คือ รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ รัฐบาลนายทวี บุญยเกษตร และรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช จึงได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรมิได้เห็นชอบจึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2489¹⁴

2.2.1 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวด 2 สิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย จะได้มีการเพิ่มเติมสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติแล้ว ยังได้มีการเพิ่มสิทธิในการตั้งคณะพรรคการเมืองของชนชาวไทยขึ้นเป็นครั้งแรก¹⁵

อย่างไรก็ดีการรับรองสิทธิในการตั้งพรรคการเมืองนี้ เป็นเพียงการรับรองหลักการไว้เพียงกว้างๆ เท่านั้น ไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดอื่นใดในรัฐธรรมนูญอีกเลย ทั้งยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้อีกด้วย พรรคการเมืองที่ถูกตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นพรรคการเมืองที่ปราศจากการตรวจสอบโดยรัฐ และกลายเป็นเพียงฐานอำนาจของกลุ่มการเมืองเพื่อเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในทางการเมืองเท่านั้น¹⁶

2.2.2 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

ภายหลังจากที่เกิดกรณีความขัดแย้งระหว่างศาลฎีกา และสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องอำนาจในการตีความว่ากฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยในคำพิพากษาคดีอาชญากรรมที่ 1/2489 ว่า กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 30 วันที่ 10 พฤษภาคม 2489 หน้า 318 – 358.

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 “มาตรา 14 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เลหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”

¹⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารประกอบคำสอน วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 166.

เมื่อได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงได้มีความพยายามขจัดปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้จัดตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเป็นครั้งแรก¹⁷ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 87 กล่าวคือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ก็ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไว้ชั่วคราว แล้วให้รายงานความเห็นเช่นนั้นตามทางการไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้แจ้งให้ศาลทราบ ทั้งนี้คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นเด็ดขาดและให้ศาลปฏิบัติตามนั้น

2.2.3 การเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่ได้มีการเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลโดยตรง แต่ก็ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่น่าสนใจประการหนึ่ง กล่าวคือ ได้มีการกำหนดให้โครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่รัฐสภา มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบสภาเดียว (unicameralism) ไปเป็นระบบสองสภา (bicameralism) กล่าวคือ รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทน ทำหน้าที่เป็นสภาล่าง และมี “พฤฒสภา” ทำหน้าที่เป็นสภาสูง ซึ่งบทบาทหน้าที่ของพฤฒสภานอกจากจะมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดินดังเช่นสภาผู้แทนแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการทำให้กระบวนการตรากฎหมายเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบมากขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้พฤฒสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และพฤฒสภายังอาจใช้อำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่พฤฒสภาไม่เห็นชอบได้อีกด้วย

อย่างไรก็ดีในระบบสองสภานี้ ต้องถือว่าสภาผู้แทน ซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยยังคงมีอำนาจในทางนิติบัญญัติมากกว่า ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติใดที่พฤฒสภาไม่เห็นชอบด้วย หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมและพฤฒสภาได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้กลับคืนไปยังสภาผู้แทน หากสภาผู้แทนลงมติยืนยันตามเดิมในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 “มาตรา 89 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเป็นประธานตุลาการคนหนึ่ง และตุลาการอีกสิบสี่คน

ให้มีการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่ทุกครั้งเมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน เพราะเหตุที่สภาผู้แทนหมดอายุ หรือถูกยุบ

วิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

นอกจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐสภาแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้มีการนำหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (conflict of interests) มาใช้อีกด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่ห้ามมิให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนในขณะเดียวกัน¹⁸ และห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกันอีกด้วย¹⁹

2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการแก้ไขด้วยกันทั้งสิ้น 3 ครั้ง ได้แก่

ครั้งที่ 1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2490 ซึ่งมีบทบัญญัติด้วยกันทั้งสิ้น 3 มาตรา โดยในมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติว่า “นามประเทศนี้ให้เรียกว่า ประเทศไทย และบทแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใด ซึ่งใช้คำว่า สยาม ให้ใช้คำว่า ไทยแทน” รัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2490²⁰

ครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 ได้มีการตั้ง “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา 10 คน จากสมาชิกสภาผู้แทน 10 คน และจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 4 ประเภท ประเภทละ 5 คน รวมเป็นจำนวน 40 คน โดยให้มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้ทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น เมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปยังรัฐสภาโดยไม่ชักช้า ร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญร่างขึ้นนี้ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมประการใดได้อีก และรัฐสภามีหน้าที่ในการพิจารณาลงมติโดยวิธีเรียกชื่อสมาชิกเป็นรายบุคคล หากรัฐสภาได้ลงมติเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ก็ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 “มาตรา 23 บุคคลใดจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนในขณะเดียวกันไม่ได้”

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 “มาตรา 24 พุฒสภาประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนแปดสิบคนสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ”

“มาตรา 29 สภาผู้แทนประกอบด้วย...สมาชิกสภาผู้แทนต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ...”

“มาตรา 66...รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ”

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 64 ตอนที่ 60 วันที่ 9 ธันวาคม 2490 หน้า 719 – 722.

ครั้งที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 ซึ่งมีบทบัญญัติด้วยกันทั้งสิ้น 3 มาตรา โดยในมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้เพิ่มความต่อไปนี้อย่างมาตรา 95 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2490 เป็นมาตรา 95 นว

“มาตรา 95 นวให้นำบทบัญญัติในมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาใช้บังคับแก่สภาร่างรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม

เอกสิทธิตามที่ระบุไว้ในมาตรานี้ ให้มีผลตั้งแต่วันเริ่มต้นดำเนินการของสภาร่างรัฐธรรมนูญ”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับใช้เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2491²¹

2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

ภายหลังจากที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และรัฐสภาได้มีมติเห็นชอบให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ปรากฏแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมไว้ดังนี้

2.4.1 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเพิ่มเติมถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา โดยได้บัญญัติไว้ใน หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตั้งแต่มาตรา 26 ถึงมาตรา 45 รวมทั้งสิ้น 20 มาตรา และได้มีการขยายการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้กว้างขวางมากกว่าเดิม ซึ่งรัฐธรรมนูญในอดีตจะใช้วิธีบัญญัติสิทธิเสรีภาพประเภทต่างๆ ไว้ในมาตราเดียวกัน แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แยกสิทธิและเสรีภาพประเภทต่าง ๆ ออกเป็นแต่ละมาตรา และได้มีการเพิ่มเนื้อหาเพื่อขยายความรับรองในสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทให้ละเอียดมากยิ่งขึ้น

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้รับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มเติมในส่วนของการออกเสียงประชามติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่มีการรับรองสิทธิดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นเพียงการออกเสียงประชามติเฉพาะเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้นก็ตาม

²¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 65 ตอนที่ 48 วันที่ 24 สิงหาคม 2491 หน้า 477 – 479.

2.4.2 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติม หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ ขึ้นเป็นครั้งแรก ทั้งนี้โดยมีจุดประสงค์ดังปรากฏไว้ใน มาตรา 54 ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าถือเป็นการกำหนดกรอบในการบริหารราชการเพื่อให้สอดคล้องกันระหว่างนโยบายของรัฐบาลกับนโยบายของรัฐ โดยนโยบายแห่งรัฐที่สำคัญ อาทิ การศึกษาอบรมพึงให้ชนชาวไทยมีจิตใจเป็นนักประชาธิปไตย นโยบายให้การศึกษาฟรีในชั้นประถมศึกษา เป็นต้น

ในด้านองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลนั้น เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยยังคงใช้ระบบสองสภาอยู่ดังเดิม แต่ได้มีการเปลี่ยนชื่อสภาสูงจาก “พฤฒสภา” มาเป็น “วุฒิสภา” และได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทน ในจุดนี้แสดงให้เห็นว่าอำนาจในการลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนั้นได้ตัดอำนาจของวุฒิสภาออกไป จากเดิมที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากวุฒิสภา

นอกจากนี้ยังได้มีการบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนและต่อวุฒิสภาตามลำดับ และในการที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อวุฒิสภานั้น วุฒิสภาอาจตั้งข้อสังเกตแล้วส่งข้อสังเกตดังกล่าวไปยังสภาผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนก็ได้

2.4.3 การเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล

ดังได้กล่าวไว้ตอนต้นแล้วว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการตัดอำนาจของวุฒิสภาให้เหลือเพียงอำนาจในการยับยั้งและกลั่นกรองร่างกฎหมายนั้น ไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลได้โดยตรง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากโครงสร้างของวุฒิสภามีการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จากเดิมที่เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การปรับปรุงนี้ทำให้กล่าวได้ว่า วุฒิสภา ชุดนี้ เป็น “วุฒิสภาของพระมหากษัตริย์” เพราะรัฐธรรมนูญได้แสดงจุดมุ่งหมายไว้อย่างชัดเจนให้วุฒิสภาชุดนี้เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ จึงจำเป็นต้องตัดอำนาจวุฒิสภาในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลออกไป

ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้ขยายความหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่เคยบัญญัติไว้แล้วในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนออกไปให้กว้างขวางกว่าเดิมอีก โดยได้บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีมีตำแหน่ง หรือหน้าที่ใดจากรัฐ หน่วยราชการของรัฐ หรือหน่วยงานใด ๆ ที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐ ซึ่งรวมถึงรัฐวิสาหกิจด้วย โดยมีผลประโยชน์ตอบแทน หรือรับสัมปทานจากหน่วยงานราชการ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ไม่ว่าโดยตรง

หรือโดยอ้อม ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ จากรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ รวมถึงกำหนดการห้าม รัฐมนตรีทำการค้า หรือรับประโยชน์ใดๆ จากบริษัทหรือองค์การใด ๆ ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อกำไร

อย่างไรก็ดีแม้ว่าโดยภาพรวมแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีบทบัญญัติที่สะท้อนแนวความคิด รัฐธรรมนูญนิยมอยู่พอสมควร โดยเฉพาะในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งได้มีการเพิ่มเติมเนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพประเภทต่างๆ โดยละเอียดมากขึ้น แต่ก็ยังถือว่ารัฐธรรมนูญที่มี แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมอยู่น้อย เหตุเพราะสิทธิและเสรีภาพที่ได้มีการบัญญัติรับรองเพิ่มขึ้นในเชิง ปริมาณนั้นกลับมีปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีระยะเวลาบังคับใช้ที่สั้น เกินไป จนไม่สามารถทำให้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหาร ในปี พ.ศ. 2494 นำโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้ทำการ “รัฐประหารตนเอง” โดยอ้างว่า รัฐธรรมนูญที่ใช้ปัจจุบันนี้ (ฉบับปี พ.ศ. 2492) เปิดช่องให้เกิด ความเสียหายแก่ประเทศชาติหลายประการ และภัยคุกคามอันมีมาแต่ลัทธิคอมมิวนิสต์นั้น รัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบันก็ไม่เปิดช่องให้ตรากฎหมายป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ได้²² จึงจำเป็นต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ ดังกล่าวเสีย แล้วนำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 กลับมาใช้บังคับตามเดิม²³

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ที่ถูกยกเลิกไป และคณะรัฐประหารจะนำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 กลับมาใช้โดยอ้างว่าเป็นฉบับที่ดีกว่าก็ตาม ภายหลังก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับ ดังกล่าว 1 ครั้ง²⁴ และมีข้อกล่าวอ้างว่าได้มีการบรรจุ หมวด 7 ว่าด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญ กลับเข้ามาใช้อีก ครั้งหนึ่ง

จวบจนวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 ได้เกิดการรัฐประหารขึ้น นำโดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพื่อ ยึดอำนาจจากรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม แต่ยังคงใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ไปดังเดิม เพียงแต่ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เพื่านั้นเอง²⁵

²² โรม บุนนาค, คู่มือรัฐประหาร, (กรุงเทพฯ: สยามบันเทิง, 2549), หน้า 133 – 140.

²³ ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับ พิเศษ เล่ม 68 ตอนที่ 73 วันที่ 6 ธันวาคม 2494 หน้า 1 – 4.

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 69 ตอนที่ 15 วันที่ 8 มีนาคม 2495 หน้า 1 – 40.

²⁵ ประกาศ เรื่อง การใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 74 ตอนที่ 78 วันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2500, หน้า 1 – 3.

แม้ว่าภายหลังการรัฐประหารในครั้งนี้ จอมพลสฤษดิ์จะมีได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเอง เนื่องจากปัญหาสุขภาพ และการสงวนท่าที จึงได้ทำการมอบให้ นายพจน์ สารสิน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้ง ภายหลังการเลือกตั้งจอมพลสฤษดิ์ ก็ได้เข้าควบคุมเสียงในสภาได้ โดยเด็ดขาดจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ที่ตัวเอง และสภาได้มีมติเลือก พลโทถนอม กิตติขจร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะที่จอมพลสฤษดิ์เดินทางไปรักษาตัวที่สหรัฐอเมริกา²⁶

ต่อมาเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ได้เกิดการรัฐประหารขึ้นอีกครั้งหนึ่ง นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ที่เพิ่งเดินทางกลับจากการรักษาตัว และเข้ายึดอำนาจโดยอ้างปัญหาภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์อีกครั้ง ในการรัฐประหารครั้งนี้ คณะรัฐประหารได้ทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และได้ทำการยกเลิกสถาบันทางการเมืองทั้งหมด จนภายหลังได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร²⁷ ขึ้นใช้เป็นการชั่วคราว โดยถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้ชื่อว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมากฉบับหนึ่งของประเทศไทย ทั้งนี้ มาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีอย่างมาก โดยบัญญัติว่า “ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อทรนหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย”

ในยุคการปกครองของจอมพลสฤษดิ์นี้ เป็นยุคที่มีการใช้อำนาจตาม “มอสิบเจ็ด” ตั้งประหารชีวิตคนไปถึง 11 คน ไม่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากประชาชน ไม่มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็น เรื่องที่ถูกจำกัดเป็นอย่างมาก การทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการมีสูง โดยเฉพาะกิจการในเครือข่ายของจอมพลเองที่เรียกว่า “จักรวรรดิรัชตะ” แม้ต่อมาภายหลังจะมีการตรวจสอบกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ที่มีมูลค่าสูงถึง 2,874 ล้านบาท โดยรัฐบาลของจอมพลถนอมก็ตาม ก็ทำได้เพียงยึดทรัพย์สินบางส่วนกลับคืนมาเป็นของรัฐได้เพียงแค่ 574 ล้านบาทเท่านั้น²⁸

²⁶ โรม บุนนาค, อ้างแล้ว, หน้า 149 – 150.

²⁷ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 74 ตอนที่ 78 วันที่ 28 มกราคม พุทธศักราช 2502 หน้า 1 – 8.

²⁸ โรม บุนนาค, อ้างแล้ว, หน้า 156.

2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

แม้ว่าในยุคเผด็จการของจอมพลสฤษดิ์ จะมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น มีจำนวน 240 คนก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดดังกล่าวจะมีความตั้งใจจริงที่จะร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสั้น ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะเจตนารมณ์ของจอมพลสฤษดิ์เองก็ไม่ได้ต้องการให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใช้อยู่แล้ว ดังจะเห็นได้จากการที่ไม่มีกรอบระยะเวลาในการร่างรัฐธรรมนูญดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2491

ภายหลังจากจอมพลสฤษดิ์ รัชชต์ ถึงแก่อสัญกรรมเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2506 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้กลับเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งเป็นสมัยที่ 2 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย²⁹ ฉบับถาวร ที่ใช้เวลาในการร่างยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์ถึง 9 ปี และตลอดเวลาที่ยกร่างรัฐก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงินเดือนให้แก่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 240 คน ตลอดมาอีกด้วย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะใช้ระยะเวลาในการร่างยาวนานที่สุด แต่ก็ไม่ได้ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเนื้อหาสาระที่ดีไปกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้แต่ประการใด อีกทั้งแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในภาพรวมก็ดูจะมีมาตรฐานที่ถดถอยลงไปอีกด้วย ดังนี้

2.5.1 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น แม้จะใช้ระยะเวลานานในการร่าง แต่ก็ไม่ได้มีอะไรใหม่ไปกว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่ได้เคยบัญญัติรับรองไว้อยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2492 กล่าวคือยังคงมีเนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพอยู่เพียง 20 มาตราเท่านั้น แต่ได้มีการเพิ่มเติมเนื้อหาของขอบเขตในการใช้สิทธิเสรีภาพเข้าไปอีกหนึ่งมาตรา ได้แก่ มาตรา 44 โดยบัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้ให้เป็นปฏิกิริยาต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญมิได้”

2.5.2 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

ในด้านการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐนั้นมีข้อสังเกตว่า วุฒิสภามาจากการเลือกโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้รัฐบาลสามารถครองเสียงข้างมากในสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด กระบวนการในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐในทางปฏิบัติจึงเป็นไปได้น้อยมาก

2.5.3 การเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 85 ตอนพิเศษ วันที่ 20 มิถุนายน 2511 หน้า 1 – 68.

จากที่กล่าวไว้แล้วว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถควบคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้อย่างเต็มที่ จึงทำให้รัฐบาลมีเสียงสนับสนุนจากรัฐสภาอย่างมาก เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างในความเป็นจริงจึงพบว่ารัฐบาลน่าจะมีเสถียรภาพเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงกับพบว่า รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจรเองกลับประสบปัญหาความขัดแย้งกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของตัวเองเป็นอย่างมาก จนในท้ายที่สุดจอมพลถนอมจึงได้หาทางแก้ด้วยวิธีการเดียวกันกับที่ จอมพล ป. และจอมพลสฤษดิ์ ได้เคยวางเอาไว้คือ “การยึดอำนาจตัวเอง”

การรัฐประหารในครั้งนี้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 โดยจอมพลถนอมผู้นำ “คณะปฏิวัติ” ได้สั่งยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้เสีย และประกาศยุบสภา และพรรคการเมืองต่างๆ แล้วจึงจัดตั้ง “สภาบริหารแห่งชาติ” ขึ้น ถือเป็นการปิดฉากรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้เวลาดำเนินการถึง 9 ปี แต่ใช้บังคับมาได้เพียง 3 ปีกว่าเท่านั้น

“คณะปฏิวัติ” ได้ดำเนินการปกครองประเทศโดยไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นระยะเวลา 1 ปีเศษ จึงได้มีการประกาศใช้ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 โดยมีเนื้อหาสาระใกล้เคียงกันกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 จึงกลายเป็นว่าประเทศไทยได้ถอยหลังกลับไปสู่การปกครองแบบเผด็จการอีกครั้งหนึ่ง

2.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 “วันมหาวิปโยค” ได้ผ่านพ้นไป จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร ได้ลาออกจากทุกตำแหน่ง พร้อมเดินทางออกนอกประเทศ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ หรือ “สภาสนามม้า” จำนวน 2,347 คน เพื่อทำหน้าที่เลือกตั้งกันสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้สมัชชาแห่งชาติได้คัดเลือกสมาชิกให้เหลือเพียง 299 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ³⁰ จากนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ตั้งกรรมาธิการขึ้น 18 คนเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ภายใต้กลิ่นอายของประชาธิปไตยที่กำลังเบ่งบาน ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเนื้อหาที่เป็นประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก และในขณะเดียวกันก็มีการบรรจุหลักการแนวความคิด

³⁰ ศูนย์ข้อมูลการเมืองไทย, สภาสนามม้า, <http://politicalbase.in.th/index.php/สภาสนามม้า> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2556

รัฐธรรมนูญนิยมไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นจำนวนมากอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ เนื้อหาสาระของแนวความคิดรัฐธรรมนูญที่บรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีดังนี้¹

2.6.1 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

1. 6688482 C.2

๘ - ม.ค. ๒๕๕๔
จ
KPT
2080
92165
มทว.

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ กล่าวเฉพาะแต่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มีจำนวนถึง 27 มาตรา (มาตรา 27 – มาตรา 53) โดยสิทธิเสรีภาพที่เคยมีการบัญญัติรับรองในอดีตก็ได้รับการขยายเนื้อหาให้มีความละเอียดมากยิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น หลักความเสมอภาค ได้ขยายความรวมถึงความเสมอภาคทางเพศเข้าไปด้วย สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ได้มีการกำหนดหลักความเป็นธรรมในการกำหนดค่าทำขวัญอันเกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

ในเรื่องสิทธิเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากขึ้น ซึ่งมีทั้งที่เป็นการขยายความจากสิทธิเสรีภาพเดิมและที่เป็นการเพิ่มเติมขึ้นเป็นครั้งแรก ในส่วนของการขยายความจากสิทธิเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเดิมซึ่งเคยมีอยู่ ได้แก่ สิทธิที่จะอุทธรณ์คัดค้านการไม่ให้ประกัน หรือกรณีผู้ต้องหาที่จะถูกแจ้งข้อกล่าวหาว่านั้น จะต้องมีความตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดตามข้อหา นั้น เป็นต้น

ในส่วนของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก ได้แก่

1) สิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ที่จะได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม และผู้ต้องหาหรือจำเลยที่เป็นผู้ยากไร้ ไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอที่จะจัดหาทนายความสำหรับตนเองได้ ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 34)

2) สิทธิของบุคคลที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิกิริยาต่อตนเอง อันอาจทำให้ตนถูกฟ้องคดีอาญา และกลไกที่ป้องกันไม่ให้บุคคลต้องให้ถ้อยคำอันเกิดจากความไม่สมัครใจ ไม่ว่าจะเป็นเพราะถูกทรมาน ขู่เข็ญ หรือใช้กำลังบังคับด้วยประการใดๆ โดยถือว่าถ้อยคำที่เกิดจากความไม่สมัครใจดังกล่าว ไม่สามารถรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้ (มาตรา 35)

3) สิทธิของบุคคลที่จะได้รับคำทดแทน และได้รับบรรดาสิทธิที่เสียไปเพราะผลแห่งคำพิพากษาอันถึงที่สุด ที่ต่อมาเมื่อมีการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่แล้วพบว่า บุคคลนั้นมีได้เป็นผู้กระทำความผิด (มาตรา 36)

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 91 ตอนที่ 169 วันที่ 7 ตุลาคม พุทธศักราช 2517 หน้า 1 – 90.

ในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนนั้น เพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงได้บัญญัติรับรองการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญ (หมวด 9) โดยจะต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น และการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตนและมีอิสระในทางการเงินและการบริหารงานบุคคลแห่งท้องถิ่นด้วย (มาตรา 214)

นอกจากที่กล่าวมานี้ ในมาตรา 28 วรรคสาม ได้มีการบัญญัติรับรอง “หลักประกันสิทธิเสรีภาพ” ของประชาชนไว้ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” อันเป็นการกำหนดกรอบในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ถึงการตรากฎหมายใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญไว้อีกด้วย

2.6.2 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างระบบและกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐอันเป็นหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญไว้หลายประการ ดังต่อไปนี้

1) การแสดงทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้สมาชิกรัฐสภาจะต้องแสดงทรัพย์สิน และหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภาตามรายการ วิธีการ และกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 104)

นอกจากนี้ยังได้บัญญัติให้รัฐมนตรีต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภาตามรายการ วิธีการ และกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติด้วยเช่นกัน (มาตรา 181)

2) การกำหนดให้มีข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกรัฐสภา (มาตรา 164)

3) การอนุญาตให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้เปิดช่องให้มีการจัดตั้งศาลประเภทอื่นๆ ขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครอง ศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี สาขาสังคม แต่จะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนในเรื่องผู้พิพากษาประจำศาลแต่ละประเภท อำนาจหน้าที่ของศาล ตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลแต่ละประเภานั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น (มาตรา 212) อย่างไรก็ตามก็ไม่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามมาตรานี้

4) การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติถึงการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน และการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งของท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นๆ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

5) การปรับปรุงองค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดถึงที่มา และการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นกลางมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการตุลาการ ร่วมกันคัดเลือกตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนฝ่ายละ 3 คน รวมทั้งหมด 9 คน (มาตรา 218) เพื่อทำหน้าที่เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ คุณสมบัติของตุลาการรัฐธรรมนูญคือห้ามเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมืองใดๆ (มาตรา 219) และไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 ครั้ง (มาตรา 221)

ในด้านอำนาจหน้าที่ ได้กำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจเพิ่มขึ้น โดยให้มีอำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติเหล่านั้น (มาตรา 224)

นอกจากนี้ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย (มาตรา 213)

อย่างไรก็ดี ตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังคงมีวาระในการดำรงตำแหน่งผูกติดอยู่กับรัฐสภาดังเช่นในอดีต (มาตรา 222 (1)) ซึ่งทำให้ปัญหาความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญยังไม่ได้รับการแก้ไข

2.6.3 การเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล

ในด้านการเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาแล้ว พบว่าโครงสร้างของรัฐบาลและรัฐสภามีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น กล่าวคือ ได้มีการกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา (มาตรา 96) จากอดีตที่ให้เป็นประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา การกำหนดให้มีสถาบัน “ผู้นำฝ่ายค้าน” ในสภาผู้แทนราษฎร ขึ้นเป็นครั้งแรก (มาตรา 100) การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งจะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา (มาตรา 177)

ในด้านเสถียรภาพของรัฐบาล ได้มีการสร้างระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งมากขึ้น กล่าวคือ ได้มีการกำหนดให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก (มาตรา

117 (3)) และกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผูกติดกับสมาชิกภาพของพรรคการเมือง กล่าวคือ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใด ลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนสังกัด หรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัดยุบเลิกไป หรือถูกศาลมีคำสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมืองนั้น หรือพรรคการเมืองนั้นมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นไม่สามารถหาพรรคการเมืองอื่นสังกัดได้ ภายใน 60 วัน ก็ให้ถือว่าสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้นั้นเป็นอันสิ้นสุดลง

นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดให้พรรคการเมืองต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นจะต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผยอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สังคมสามารถควบคุมตรวจสอบพรรคการเมืองต่างๆ ไม่ให้ตกเป็นเครื่องมือของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ยังได้มีการเพิ่มข้อจำกัดในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะไว้ว่า ถ้าการลงมติไม่ไว้วางใจในครั้งใดมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น (มาตรา 159)

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีกลไกในการเพิ่มเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลมากขึ้น แต่ก็ได้เกิดเหตุการณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงจุดอ่อนในเรื่องดังกล่าว กล่าวคือ ภายหลังจากที่ได้มีการจัดการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเสียงข้างมาก รัฐสภาจึงได้มติดำเนินการ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ หัวหน้าพรรคในขณะนั้นขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 184 ระบุว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจ มติให้ความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม” และต่อมาเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 เมื่อรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรและขอความไว้วางใจ ปรากฏว่าไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ต้องลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี³² ซึ่งนับเป็นครั้งแรกและครั้งเดียวในประเทศไทยที่รัฐบาลพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ และทำให้รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา ได้ตัดบทบัญญัติเรื่องการขอความไว้วางใจในคราวแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาออกไปจากรัฐธรรมนูญ

ภายหลังจากที่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตอนความ

32

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีคณะที่ 35
http://www.cabinet.thaigov.go.th/cab_35.htm เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2556

เห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงได้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลผสมจากพรรคการเมืองหลายพรรค เนื่องจากพรรคกิจสังคมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 18 เสียงเท่านั้น รัฐบาล “สหพรรค” อยู่ได้ไม่นานนักเนื่องจากเป็นรัฐบาลที่ขาดเสถียรภาพในการทำงาน จึงได้มีการยุบสภา และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ทั่วประเทศ

ผลการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งนี้ทำให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้กลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง แต่ก็ต้องประกาศลาออกอีกครั้งเนื่องจากเหตุการณ์จอมพลถนอม กิตติขจร ขอลับเข้ามาในประเทศเพื่ออุปสมบท สภาผู้แทนราษฎรก็มีมติเลือก ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ให้เป็นนายกรัฐมนตรีใหม่อีกครั้ง

จนเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 พลเรือเอกสัจจ ชะลออยู่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในรัฐบาลของม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ก็ได้นำ “คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ และได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ลง

ต่อมาคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่³³ โดยในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้มีบทบัญญัติในลักษณะ “มอสิบเจ็ด” กลับมาอีกครั้งหนึ่ง เพียงแต่เปลี่ยนแปลงเป็น มาตรา 21 ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่วงที่ประเทศไทยกลับไปสู่การปกครองระบบเผด็จการทหารอีกครั้งหนึ่ง โดยมีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี

ต่อมาพลเรือเอกสัจจ ชะลออยู่ ได้ทำการรัฐประหารอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการรัฐประหารตนเองอีกครั้ง เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 แล้วประกาศใช้ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520³⁴ แทนโดยมีเนื้อหาสาระไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 มากมายนัก แต่ได้มีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยให้ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกด้วย

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย , ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 93 ตอนที่ 135 วันที่ 22 ตุลาคม 2519 หน้า 1 – 15.

³⁴ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 94 ตอนที่ 111 วันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 หน้า 1 – 14.

2.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521³⁵

แนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ต้องการให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มีปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างมาก นอกจากนั้นแล้วสาระสำคัญอื่นๆ ยังถือตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวต่อไป

หลักการใหม่ที่ได้มีการบรรจุในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แก่การกำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งในจำนวนมาก กล่าวคือพรรคการเมืองจะต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกัน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวจะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองนั้นจะต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้ง และจะส่งได้เพียงคณะเดียวต่อหนึ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้น และเมื่อได้มีการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองนั้นหรือตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้น จะถอนการสมัครรับเลือกตั้งไม่ได้ (มาตรา 95)

โดยภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งแก้ปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลพรรคผสมในอดีต โดยการกำหนดมาตรการที่บังคับให้การจัดตั้งพรรคการเมืองขนาดเล็กทำได้ยาก ส่งผลให้มีเพียงพรรคการเมืองขนาดใหญ่เท่านั้นที่จะมีสิทธิส่งสมาชิกพรรคการเมืองเข้าสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

ผลของการสนับสนุนให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น ทำให้พรรคการเมืองไทยหลายพรรคได้เติบโตขึ้น และจำเป็นต้องหันไปพึ่งพาแหล่งทุนจำนวนมากเพื่อใช้ในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง จึงเปิดโอกาสให้นักธุรกิจ นายทุนเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากการเมือง ผ่านทางพรรคการเมืองมากขึ้นด้วยเช่นกัน

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการเมืองนั้นดำเนินไปอย่างเพิ่มขึ้น จนเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. นำโดยพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ได้เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยอ้างเหตุผลหลักว่าทนพฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่ได้ จากนั้น รสช. ได้ทำการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และ

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 146 วันที่ 22 ธันวาคม 2521 หน้า 1 – 66.

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534³⁶ โดยในรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ ได้จัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญอีกด้วย

2.8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534³⁷ แล้ว ได้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 ผลปรากฏว่า พรรคสามัคคีธรรม ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล แต่นายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม มีกรณีถูกกล่าวหาว่าพัวพันกับผู้ค้ายาเสพติด และทำให้พรรคร่วมรัฐบาลหันไปให้การสนับสนุน พลเอกสุจินดา คราประยูรขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ยังผลให้มีความพอใจในหมู่ประชาชนที่ พลเอกสุจินดา “เสียสัจย์เพื่อชาติ” จึงเกิดการชุมนุมประท้วงและรุดลามาป็นกระทั่งเกิดเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าว พลเอกสุจินดาได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ในช่วงนี้ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ถึง 4 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535³⁸ โดยได้มีการกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา แก้ไขเรื่องข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา และองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535³⁹ ได้แก้ไขเกี่ยวกับข้อจำกัดในการพิจารณาของรัฐสภาเกี่ยวกับสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่ 2 ซึ่งเดิมได้ห้ามมิให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นใดนอกจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือการอนุมัติพระราชกำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากสภานั้นด้วยคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

³⁶ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 40 วันที่ 1 มีนาคม 2534 หน้า 1 – 24.

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 216 วันที่ 9 ธันวาคม 2534 หน้า 1 – 80.

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 72 30 มิถุนายน 2535 หน้า 1 – 4.

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 72 30 มิถุนายน 2535 หน้า 5 – 7.

ครั้งที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535⁴⁰ โดยได้แก้ไขเกี่ยวกับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาและระยะเวลาในการใช้บทเฉพาะกาลที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

ครั้งที่ 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535⁴¹ โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ได้กำหนดไว้ว่า นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ต่อมาเมื่อได้มีการจัดการเลือกตั้งโดยทั่วไปเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 และประธาธิบดีได้คะแนนเสียงมาเป็นอันดับ 1 จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตามความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ในช่วงนี้ ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 หนึ่งครั้ง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538⁴² โดยเป็นครั้งที่มีความสำคัญ เพราะได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเกือบทั้งฉบับ โดยมีเนื้อหาที่สะท้อนแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม ดังนี้

2.8.1 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้มีการเพิ่มเติมการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพใหม่ ที่ยังไม่เคยมีการรับรองมาก่อนไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่

สิทธิของบุคคลที่จะได้รับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 41)

สิทธิของบุคคลที่จะได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารจากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ในเมื่อการนั้นมีหรืออาจจะมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 48 ทวิ)

สิทธิของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม ย่อมได้รับความคุ้มครอง (มาตรา 48 เบญจ)

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 72 30 มิถุนายน 2535 หน้า 8 – 10.

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 95 12 กันยายน 2535 หน้า 1 – 3.

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอนที่ 7 ก วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2538 หน้า 1 – 71.

นอกจากนี้ยังได้มีการขยายสิทธิในการเลือกตั้งให้แก่บุคคลที่มีอายุ 18 บริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง (มาตรา 109 (2))

2.8.2 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2535 ได้มีการบัญญัติให้มีการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา โดยให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภามีจำนวนไม่เกิน 5 คน ตามมติของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา โดยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง การถอดถอน และอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 162 ทวิ) อย่างไรก็ดี ไม่มีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องดังกล่าว

ได้มีการกำหนดให้จัดตั้งศาลปกครอง ขึ้นอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ โดยแยกเป็นระบบศาลต่างหากจากศาลยุติธรรม และศาลทหาร ทั้งยังได้มีการกำหนดถึงกระบวนการในการแต่งตั้ง การเข้ารับหน้าที่ครั้งแรก และการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง การจัดตั้งคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง โดยให้ตราเป็นกฎหมาย (มาตรา 195 – 195 ตี) อย่างไรก็ดี ไม่มีการบัญญัติกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองตามความในมาตรานี้

สุดท้ายในส่วน of คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการแก้ไขปัญหาความอิสระของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่เดิมมีวาระการดำรงตำแหน่งผูกติดอยู่กับอายุของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนอกจากจะทำให้ขาดความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ยังทำให้ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย เนื่องจากความไร้เสถียรภาพของการเมืองไทย ทำให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรบ่อยครั้ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้

2.8.3 การเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล

เกี่ยวกับการเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลและสร้างความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำหลักเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2524 มาใช้ แต่ได้มีการปรับปรุงและเพิ่มเติมหลักการใหม่ บรรจุลงไปในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

- 1) การกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้บริสุทธิ์และยุติธรรม (มาตรา 115)

2) การลดระยะเวลาในการเตรียมการเลือกตั้งทั่วไป ทั้งนี้อาจแยกพิจารณาเป็น สองกรณี กรณีแรก เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายใน 45 วัน นับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรได้สิ้นสุดลง (มาตรา 117) ซึ่งในกรณีนี้เดิมกำหนดไว้ว่าภายใน 60 วัน

กรณีที่สอง เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ภายใน 60 วัน (มาตรา 118) ซึ่งในกรณีนี้เดิมกำหนดไว้ว่าภายใน 90 วัน

การลดระยะเวลาการเตรียมการเลือกตั้งทั่วไปนี้ เพื่อลดโอกาสในการใช้อำนาจโดยมิชอบใดๆ ในการเตรียมการเลือกตั้ง หรือการใช้อำนาจของรัฐบาลรักษาการณ์

3) การกำหนดให้มีผู้นำฝ่ายค้านตลอดเวลา รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือ พรรคฝ่ายค้าน และมีจำนวนมากที่สุดในการบรรดาพรรคฝ่ายค้านทั้งหมด แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะดังกล่าว ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฝ่ายค้านทั้งหมด เป็นผู้นำฝ่ายค้าน กรณีที่เสียงสนับสนุนเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก

และในกรณีที่ผู้นำฝ่ายค้านพ้นจากตำแหน่งไม่ว่ากรณีใด ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่างลง ทั้งนี้ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ดีแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐใหม่เกิดขึ้น แต่เนื่องจากระยะเวลานั้น ได้มีการประกาศยุบสภา ส่งผลให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทยซึ่งขุนโยบายหาเสียงว่าจะทำการปฏิรูปการเมือง ได้รับเลือกตั้งเป็นอันดับหนึ่ง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ นายบรรหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ทั้งนี้ นายบรรหาร ได้รักษาสัญญาที่ให้ไว้ในตอนหาเสียง กล่าวคือ ได้ทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นครั้งที่ 6 โดย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539⁴³ โดยมีสาระสำคัญเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 และเปิดทางให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้ได้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกอบไปด้วยสมาชิกดังต่อไปนี้ (มาตรา 211 ทวิ)

(1) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ได้จังหวัดละ 1 คน

(2) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์จำนวน 23 คน โดยแบ่งเป็น

ก. ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน

ข. ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน

ค. ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด จำนวน 7 คน

กระบวนการในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ นอกจากจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ต้นแล้ว ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย เรียกได้ว่าเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นจนกระทั่งจบเลยทีเดียว

4.9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁴⁴

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ต้นจนจบ จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” อย่างแท้จริง และนับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้มีความพยายามในการอุดช่องโหว่ หรือแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญในอดีตทั้งหมดก็ว่าได้ จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ปรากฏแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมอยู่มากที่สุดฉบับหนึ่ง

4.9.1 การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 53 ก 22 ตุลาคม 2539 หน้า 1 – 15.

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก วันที่ 11 ตุลาคม 2540 หน้า 1 – 99.

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย นอกจากนี้ยังได้มีการรับรองสิทธิของประชาชนบางประการไว้ในหมวด 8 ว่าด้วยศาล กล่าวถึงเฉพาะแต่ในหมวด 3 จะเห็นได้ว่าได้มีการพยายามแยกหลักการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเอาไว้ออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ ส่วนที่ 1 บททั่วไป โดยได้บัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 26 ถึงมาตรา 30 ซึ่งได้วางหลักการสำคัญไว้เกี่ยวกับขอบเขตการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 26) ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง (มาตรา 27) มีการกำหนดขอบเขตในการใช้สิทธิของประชาชนว่าจะต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา 28) มีการวางหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอาไว้ว่าจะไม่ถูกจำกัด เว้นแต่โดยทำเป็นกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่าที่จำเป็น และต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น (มาตรา 29) นอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักการในเรื่องหลักความเสมอภาคไว้เป็นการทั่วไปอีกด้วย (มาตรา 30)

ในส่วนที่ 2 เป็นการบัญญัติรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ หมายถึงสิทธิบางประการที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด หรือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่แยกออกจากสิทธิพลเมือง

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติหมวด 3 โดยใช้ชื่อว่า “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” แต่ก็ได้หมายความว่า จะไม่ให้การคุ้มครองไปถึงคนต่างด้าวที่อยู่ในเมืองไทยด้วย โดยบุคคลต่างด้าวจะได้รับการคุ้มครองตามหมวด 8 ว่าด้วยศาล กล่าวคือสามารถกลไกรับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพผ่านทางกระบวนการยุติธรรมได้อยู่แล้ว ทั้งนี้ในมาตรา 28 วรรคท้าย ก็ได้รับรองไว้ไปในทางสอดคล้องกันว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

สำหรับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองไว้เป็นครั้งแรกมี ดังนี้

1) การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ไว้เป็นครั้งแรก โดยได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี⁴⁵

⁴⁵ Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 1 [Human dignity]

(1) Human dignity shall be inviolable. To respect and protect it shall be the duty of all state authority.

(2) The German people therefore acknowledge inviolable and inalienable human rights as the basis of every community, of peace and of justice in the world.

2) สิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้แก่

ก. สิทธิที่จะไม่ได้รับการทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายและไร้มนุษยธรรม (มาตรา 31 วรรคสอง)

ข. สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการจับ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจออกหมายจับ เพื่อเป็นกลไกประการหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ ผู้ถูกจับจะต้องได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดแห่งการจับโดยไม่ชักช้า และ ผู้ถูกจับจะต้องได้รับการแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับไว้วางใจทราบในโอกาสแรก และผู้ถูกจับจะต้องถูกนำตัวไปศาลภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน เพื่อศาลพิจารณาว่ามีเหตุที่จะขังผู้ถูกจับไว้ตามกฎหมายหรือไม่ (มาตรา 237)

ค. สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการค้น นอกจากรัฐธรรมนูญจะได้คุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในเคหสถานแล้ว (มาตรา 35) ยังได้กำหนดให้ศาลเป็นผู้ออกหมายค้นเท่านั้น เว้นแต่มีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 238)

ง. สิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่จะได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม ทั้งนี้ในชั้นสอบสวน ผู้ต้องหาต้องมีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ และผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญามีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว หรือในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสียต้องมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 241)

จ. บุคคลซึ่งเป็นพยานและบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครอง การปฏิบัติที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 244 และมาตรา 245)

3) สิทธิและเสรีภาพอื่นๆ ที่ได้มีการบัญญัติรับรองเป็นครั้งแรก ได้แก่

(3) The following basic rights shall bind the legislature, the executive, and the judiciary as directly applicable law.

สิทธิเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัวมีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรง และการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม อีกทั้งเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล มีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษา อบรมจากรัฐทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 53)

สิทธิของบุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 54)

บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 55)

สิทธิของบุคคลโดยเสมอกันที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 43)

สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเพื่ออนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 46)

สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 56)

สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง และได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคอีกด้วย (มาตรา 57)

สิทธิของบุคคลที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 58)

สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 60)

สิทธิของบุคคลที่จะต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใดๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 65)

2.9.2 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการปรับปรุงกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มมากขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าทั้งหมด โดยอาจแยกได้เป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่เป็นอำนาจตุลาการ และส่วนที่เป็นองค์กรอิสระ ดังนี้

2.9.2.1 ส่วนที่เป็นอำนาจตุลาการ ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบศาลเดี่ยว มาเป็นระบบศาลคู่อย่างเต็มตัว กล่าวคือ มีองค์กรตุลาการหรือศาลที่ทำหน้าที่ในการตัดสินคดีที่ใช้กฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนแยกจากกันโดยอิสระ ในส่วนของศาลที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีที่ใช้กฎหมายเอกชนนั้น ยังคงให้ศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไปในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงอยู่ ส่วนศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีโดยใช้กฎหมายมหาชนนั้น ได้แก่

1) ศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ยกสถานะของ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ในอดีต ให้กลายเป็น “ศาลรัฐธรรมนูญ” โดยให้ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการรัฐธรรมนูญอื่นอีก รวม 15 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิหลายสาขา คือ ผู้พิพากษาศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ (มาตรา 255) โดยให้มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 259) และให้มีการจัดตั้งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ขึ้นเป็นหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ ในการบริหารงานของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญนั้น ให้มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 270)

ในด้านเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นกระบวนการก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย หรือภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว

นอกจากนี้ยังให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 96) ความสิ้นสุดลงแห่งการเป็นรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะตัว (มาตรา 216 และมาตรา 96)

วินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับพรรคการเมืองในเรื่องใดขัดต่อสถานะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ (มาตรา 47) การพิจารณาวินิจฉัยว่ามติของพรรคการเมืองที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคชอบหรือไม่ (มาตรา 118) การวินิจฉัยสั่งการให้บุคคลหรือพรรคการเมืองใดเลิกกระทำการอันมีลักษณะเป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือกระทำการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มีได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองที่กระทำการดังกล่าวได้ (มาตรา 63)

2) ศาลปกครอง

ศาลปกครองถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองและควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จัดตั้งขึ้นเป็นอิสระแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม โดยมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ และวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง

2.9.3 การเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้พยายามปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญในอดีต โดยได้มีการปรับปรุงระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีทั้งแบบบัญชีรายชื่อ และแบบแบ่งเขต และมีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง ปรับปรุงระบบพรรคการเมืองโดยเน้นกลไกที่เอื้อให้เกิดพรรคการเมืองใหญ่ๆ ปรับปรุงวิธีการขึ้นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีให้ทำได้ยากขึ้น กล่าวคือต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาฯ และต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปไว้ในญัตติด้วย

นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดมาตรการที่ทำให้การทำงานของรัฐบาลเป็นไปด้วยความต่อเนื่องอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น ห้ามเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในระหว่างสมัยประชุมนิติบัญญัติ การให้อำนาจรัฐบาลสามารถนำร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาอีกครั้ง การกำหนดให้รัฐบาลสามารถโอนหรือยุบหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม ได้ง่ายขึ้น โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมแทรกอยู่เป็นจำนวนมาก และถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ปรับโครงสร้างทาง

การเมืองให้กับประเทศไทยอย่างได้ผล ดังจะเห็นได้จากรัฐบาลในช่วงที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ใช้บังคับอยู่นั้น สามารถอยู่บริหารประเทศได้เป็นระยะเวลายาวนาน และสามารถปฏิบัติตามนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลได้อย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังมีจุดอ่อนบางประการในเรื่องกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งทำให้รัฐบาลที่มีเสถียรภาพอย่างมากรุนแรง แทบจะปราศจากการตรวจสอบใดๆ ตามกลไกของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เลย ในท้ายที่สุดจึงเกิดเป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรง และนำไปสู่การรัฐประหารในเวลาต่อมา



บทที่ 4

แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1. ที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 คณะรัฐประหารที่เรียกตนเองว่าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ซึ่งมีพลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะ ได้ทำการเข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลที่มีพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งรักษาการนายกรัฐมนตรีอยู่ในขณะนั้น คณะรัฐประหารได้ทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และภายหลังได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2549 (ฉบับชั่วคราว)

2. กระบวนการร่าง

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 แล้ว ภายในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติให้มีองค์กร ตลอดจนกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ ดังจะอธิบายต่อไป

2.1 องค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

องค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ได้บัญญัติเอาไว้ให้มี 2 องค์กร ดังนี้

(1) สมัชชาแห่งชาติ

สมาชิกสมัชชาแห่งชาติประกอบไปด้วยสมาชิกไม่เกิน 2,000 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาโดยคำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการจากภูมิภาคต่าง ๆ โดยสมาชิกสมัชชาแห่งชาติจะต้องมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี ส่วนในกรณีที่มีกฎหมายห้ามมิให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็ไม่ให้นำกฎหมายนั้นมาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ สำหรับการแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาตินั้นให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้ง

สมัชชาแห่งชาตินั้นมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติด้วยตนเอง เพื่อนำไปจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต่อไป โดยบัญชีรายชื่อนี้ของบุคคลผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้มีจำนวน 200 คน โดยจะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน นับแต่วันเปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติครั้งแรก⁴⁶ สำหรับในการประชุมกันของสมัชชาแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมและรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รองประธานสมัชชาแห่งชาติ โดยสามารถแยกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง หากสมัชชาแห่งชาติสามารถจัดทำบัญชีรายชื่อแล้วเสร็จตามกำหนดเวลา คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติจะทำการคัดเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญให้เหลือเพียง 100 คน และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาตินำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

กรณีที่สอง หากสมัชชาแห่งชาติไม่สามารถจัดทำบัญชีรายชื่อให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติจะทำการคัดเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเอง โดยทำการคัดเลือกจากรายชื่อสมาชิกสมัชชาแห่งชาติทั้งหมดให้เหลือเพียง 100 คน และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาตินำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี เมื่อสมัชชาแห่งชาติจัดทำบัญชีรายชื่อเสร็จ หรือไม่แล้วเสร็จภายใน 7 วันก็ดี ให้สมัชชาแห่งชาติเป็นอันสิ้นสุดลง

(2) สภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 100 คน ที่ได้รับการคัดเลือกจากรายชื่อสมาชิกสมัชชาแห่งชาติทั้งหมดตามขั้นตอนก่อนหน้านี้นี้ มีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเหมือนกันดังเช่นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติซึ่งได้กล่าวไว้แล้ว โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้มีการเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก และในการเปิดประชุมครั้งแรกนี้จะได้มีการเลือกประธานและรองประธานเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยมีประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นอกจากสภาร่างรัฐธรรมนูญจะมีหน้าที่ในการจัดทำ

⁴⁶ วันที่ 17 ธันวาคม 2549 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมารเสด็จพระราชดำเนินแทนพระองค์ประกอบพิธีเปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติ หอประชุมกองทัพเรือ

ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ยังต้องออกประกาศเพื่อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกเสียง
ประชามติอีกด้วย

สำหรับสภาร่างรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลงเมื่อใดนั้น รัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้สภาร่าง
รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง ดังนี้

ในกรณีที่เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญและสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 30 เสร็จแล้ว หรือเมื่อครบกำหนดระยะเวลา 45 วัน สิ้นสุดเวลาใดจะถึงก่อน
หรือเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้มี
การเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกหรือเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้ความเห็นชอบร่าง
รัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอ⁴⁷ หรือเมื่อประชาชนโดยเสียงข้างมากของผู้ออก
เสียงประชามติไม่เห็นชอบให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

2.2 ขั้นตอนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำ
รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ ดังนี้

(1) แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 35 คน โดย
ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

(2) เปรียบเทียบสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับเก่ากับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ภายหลังจากที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้จัดทำ
คำชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้น มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 ในเรื่องใดบ้าง พร้อมให้แสดงเหตุผลในการแก้ไขดังกล่าว ไปยังสมาชิกสภาร่างคณะ
มนตรีความมั่นคงแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี ศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด
คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ว่าการตรวจเงิน

⁴⁷ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภา
ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 25 คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็น
หรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 10 คน ตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคง
แห่งชาติ โดยทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเฉพาะที่จำเป็นเพื่อ
ประโยชน์ในการจัดให้มีการเลือกตั้ง เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

แผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถาบันอุดมศึกษา เพื่อพิจารณาและจะได้มีความเห็นเพิ่มเติมต่อไป นอกจากนี้องค์กรและบุคคลที่กล่าวมาแล้ว ให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารชี้แจงให้ประชาชนทั่วไปทราบ เพื่อส่งเสริมและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอีกด้วย

(3) การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารตามข้อ 2 แล้ว หากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้ใดประสงค์จะแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติม ให้กระทำได้อีกเมื่อมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญลงชื่อรับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ โดยจะต้องยื่นคำขอแปรญัตติพร้อมทั้งเหตุผลก่อนวันนัดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งถัดไป และสมาชิกที่ยื่นคำขอแปรญัตติหรือที่ได้ให้คำรับรองคำแปรญัตติของสมาชิกอื่นไปแล้ว จะยื่นคำขอแปรญัตติหรือรับรองคำแปรญัตติของสมาชิกท่านอื่นอีกไม่ได้

เมื่อพ้น 30 วันนับแต่วันที่ส่งเอกสารตามข้อ 2 แล้ว ให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความเห็นที่ได้รับมา และคำแปรญัตติที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอมารวมทั้งจัดทำรายงานการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งเหตุผล เผยแพร่ให้ทราบเป็นการทั่วไป แล้วนำเสนอเอกสารดังกล่าวต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา

สภาร่างรัฐธรรมนูญจะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับและเฉพาะมาตราที่มีการยื่นคำขอแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการการยกร่างฯ เสนอ โดยจะแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมนอกจากที่บัญญัติไว้ไม่ได้ เว้นแต่คณะกรรมการการยกร่างฯ จะเห็นชอบด้วยหรือสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น

ผลของการพิจารณาโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญอาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

(3.1) กรณีไม่เห็นชอบ

ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ หรือพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน 180 วัน ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้ความเห็นชอบ หรือนับแต่วันที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายใน 180 วัน

(3.2) กรณีเห็นชอบ

ให้เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบแล้วเพื่อให้ประชาชนได้ทราบ และจัดให้มีการออกเสียงประชามติภายในระยะเวลาระหว่าง 15 – 30 วันนับแต่วันที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเฉพาะที่จำเป็นเพื่อการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการต่อไป

(4) การทำประชามติร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อได้มีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ตามข้อ 3 แล้ว ให้ถือตามเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ทั้งฉบับหรือไม่ ซึ่งการออกเสียงประชามตินี้จะต้องจัดให้มีภายในวันเดียวกัน เป็นการทั่วไปทั้งราชอาณาจักร และหากประชาชนโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับแล้ว ก็ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้ต่อไป

หากเป็นกรณีที่ประชาชนโดยเสียงข้างมาก ไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับแล้ว ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณานำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันออกเสียงประชามติ

3. สาระสำคัญและแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ภายหลังจากที่ผ่านกระบวนการยกร่างและกระบวนการทำประชามติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นที่เรียบร้อยแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีผลใช้บังคับ⁴⁸ โดยเมื่อพิจารณาจากสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะพบแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมอยู่ดังต่อไปนี้

3.1 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดังที่ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ น่าจะมีการนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาเป็นหลักประกอบการพิจารณา โดยได้พยายามแก้ไขจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญ

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 64 ก วันที่ 7 ตุลาคม 2550 หน้า 69 – 122.

ในทางปฏิบัติที่เคยใช้มา⁴⁹ ด้วยเหตุผลดังนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงยึดแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เคยบัญญัติรับรองไว้ โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิเสรีภาพ แต่ก็ได้มีการพยายามปรับปรุงให้บทบัญญัติที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญสามารถมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติที่ดีขึ้น ดังนี้

(1) การเพิ่มประเภทสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้นกว่าเดิม ได้แก่ การคุ้มครองบุคคลจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคล⁵⁰ การกำหนดเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง ทั้งนี้เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตัวอย่างเหมาะสม โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ⁵¹ การบัญญัติถึงสิทธิด้านแรงงานที่ได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน⁵² สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องการห้ามปิดกิจการสื่อมวลชน และยังห้ามแทรกแซงสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสารและหากมีการแทรกแซงจะถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ⁵³ และเพื่อคุ้มครองความเป็นกลางของสื่อมวลชนยังห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทาง

⁴⁹ มนตรี รูปสุวรรณ, กรอบแนวคิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ.2550), (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549), หน้า 11.

⁵⁰ มาตรา 35 ...บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁵¹ มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

⁵² มาตรา 44 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁵³ มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้

การเมืองเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการสื่อมวลชนด้วย⁴ สิทธิของผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานเช่นเดียวกับบุคคลโดยทั่วไป และรัฐจะต้องให้การสนับสนุนเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น นอกจากนี้ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการศึกษา ยังได้ครอบคลุมไปถึงการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษา

การห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อลดทอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น จะกระทำมิได้เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย

การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนรัฐจะกระทำมิได้”

มาตรา 46 พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ และมีสิทธิจัดตั้งองค์กรเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพและความเป็นธรรม รวมทั้งมีกลไกควบคุมกันเองขององค์กรวิชาชีพ

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์หรือสื่อมวลชนอื่น ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง

การกระทำใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของกิจการ อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้ถือว่าเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบและไม่มีผลใช้บังคับ เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือจริยธรรมแห่งการประกอบวิชาชีพ

⁴ มาตรา 48 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์หรือโทรคมนาคม มิได้ไม่ว่าในนามของตนเองหรือให้ผู้อื่นเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นแทน หรือจะดำเนินการโดยวิธีการอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่สามารถบริหารกิจการดังกล่าวได้ในทำนองเดียวกับการเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการดังกล่าว

ทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต⁵⁵ สิทธิของคนจรจัด⁵⁶ สิทธิในการติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁵⁷ เสรีภาพในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁵⁸ การกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยรับรอง มีผลผูกพันเช่นเดียวกับสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ⁵⁹

⁵⁵ มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสถานะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ

⁵⁶ มาตรา 55 บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

⁵⁷ มาตรา 62 บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง

⁵⁸ มาตรา 64 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

⁵⁹ มาตรา 82 รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ...

สิทธิในการเข้าถึงรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา สิทธิในการฟ้องศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง⁶⁰ สิทธิในการเข้าชื่อเพื่อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ⁶¹

(2) การทำให้สิทธิและเสรีภาพสามารถได้รับความคุ้มครองเพิ่มขึ้น

นอกจากจะบัญญัติเพิ่มเติมประเภทของสิทธิและเสรีภาพขึ้นมากกว่าเดิมแล้ว เกี่ยวกับการคุ้มครองและการใช้สิทธิและเสรีภาพในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้มีการตัดถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกไปจากตอนท้ายของบทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในหลายมาตรา เพื่อจะได้ไม่ให้เกิดปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิและเสรีภาพทำนองว่า “เมื่อยังไม่มีกฎหมายบัญญัติ ก็ยังไม่มีสิทธิ” ยังผลให้สิทธิเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวมีผลขึ้นทันที และหากรัฐไม่จัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ ประชาชนหรือบุคคลนั้นก็อาจฟ้องดำเนินคดีกับรัฐได้โดยตรง⁶²

⁶⁰ มาตรา 212 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่มิอาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

⁶¹ มาตรา 291 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ดัดข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

⁶² มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้

อย่างไรก็ดี แม้จะได้มีการตัดถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกไปจากตอนท้ายของ บทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในหลายมาตราแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมีสิทธิและเสรีภาพ บางประการที่ยังคงถ้อยคำดังกล่าวไว้อยู่ ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้นได้จริงในทาง ปฏิบัติ และเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดระยะเวลาใน การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพไว้ในบทเฉพาะกาลอีกด้วย

สุดท้ายมีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้พยายามที่จะทำให้ประชาชนสามารถอ่านและ เข้าใจสิทธิและเสรีภาพของตนตามรัฐธรรมนูญได้ง่ายขึ้น โดยจะเห็นได้ว่าการแบ่งหมวดสิทธิและเสรีภาพ ของชนชาวไทยออกเป็นส่วนต่างๆ ดังนี้

ส่วนที่ 1 บททั่วไป

ส่วนที่ 2 ความเสมอภาค

ส่วนที่ 3 สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล

ส่วนที่ 4 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

ส่วนที่ 5 สิทธิในทรัพย์สิน

ส่วนที่ 6 สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

ส่วนที่ 7 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน

ส่วนที่ 8 สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา

ส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ

ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน

ส่วนที่ 11 เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม

ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน

ส่วนที่ 13 สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้พยายามปรับปรุงในเรื่องของสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนให้มากขึ้นและคุ้มครองได้ดีขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญในอดีต

3.2 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการปรับปรุงกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย
ประการ ดังนี้

(1) คุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการจัดทำ “ประมวลจริยธรรม” เพื่อเป็นกำหนดมาตรฐานทาง
จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท และจะต้องมี
กลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการ
ลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ⁶³ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมที่
ร้ายแรงจะนำไปสู่กระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติเป็นผู้กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁶⁴

(2) ปรับปรุงระบบการสรรหองค์กรอิสระ

ทั้งนี้ได้มีการตัดองค์ประกอบของกรรมการสรรหองค์กรอิสระต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ตัวแทนของพรรคการเมืองออกไป ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ⁶⁵

⁶³ มาตรา 279 มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของ
รัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับ
ใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทาง
วินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา
คณะรัฐมนตรีหรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณีและหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอด
ถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 270

การพิจารณา สรรหา ถอนการออก หรือแต่งตั้งบุคคลใด เข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้
 อำนาจอธิปไตย รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้นจะต้องเป็นไป
 ตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย

⁶⁴ มาตรา 250 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(5) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

⁶⁵ มาตรา 206 การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 204 (3) และ (4) ให้
 ดำเนินการดังต่อไปนี้

คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง⁶⁶ คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน⁶⁷ คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ⁶⁸ คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน⁶⁹ คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน⁷⁰

(1) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 204 (3) และ (4) ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แล้วให้เสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้นั้นต่อประธานวุฒิสภา มติในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งให้คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ ทั้งนี้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 113 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(2) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกตาม (1) ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ การลงมติให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อเหล่านั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว

ในกรณีที่มิอาจสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๑) ได้ภายในเวลาที่กำหนด ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนสามคน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนสองคน เป็นกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการตาม (1) แทน

⁶⁶ มาตรา 231 การสรรหาและการเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้งให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวนเจ็ดคน ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

ในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 230 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสามคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการสรรหาดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งให้คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่ ทั้งนี้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 113 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

⁶⁷ มาตรา 243 การสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินให้นำบทบัญญัติมาตรา 206 และมาตรา 207 มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนเจ็ดคนประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน และให้นำบทบัญญัติมาตรา 231 (1) วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

⁶⁸ มาตรา 246 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 205 โดยเคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหาร เทียบเท่าอธิบดีหรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชน หรือผู้ประกอบการวิชาชีพ ที่มีองค์กรวิชาชีพตามกฎหมายมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบปีซึ่งองค์การพัฒนาเอกชนหรือองค์กรวิชาชีพนั้นให้การรับรองและเสนอชื่อเข้าสู่กระบวนการสรรหา

การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำบทบัญญัติมาตรา 204 วรรคสามและวรรคสี่มาตรา 206 และมาตรา 207 มาใช้บังคับโดยอนุโลมโดยให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนห้าคนประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

⁶⁹ มาตรา 252 การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินการบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

(3) ปรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ

(3.1) ศาลรัฐธรรมนูญ ให้มีอำนาจวินิจฉัยคดีที่ประชาชนเป็นผู้ยื่นคำร้องโดยตรงได้ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว แต่อำนาจในการวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่แสดงทรัพย์สินหรือหนี้สิน หรือแสดงทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จนั้นให้เป็นอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทน⁷¹ อีกทั้งการวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตามที่กฎหมายบัญญัติ⁷²

การสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้นำบทบัญญัติมาตรา 204 วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา 206 และมาตรา 207 มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา 243

⁷⁰ มาตรา 256 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย...

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 204 วรรคสาม มาตรา 206 มาตรา 207 และมาตรา 209 (2) มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา 243

⁷¹ มาตรา 263 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไป

ถ้าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย โดยให้นำบทบัญญัติมาตรา 92 มาใช้บังคับโดยอนุโลมและผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยด้วย

⁷² มาตรา 199 ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ

หลักเกณฑ์การเสนอปัญหาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(3.2) คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มีการปรับปรุงในเรื่องอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยใช้วันประกาศผลการเลือกตั้งเป็นเกณฑ์ กล่าวคือ หากเป็นการวินิจฉัยก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ให้ถือเอาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด แต่หากเมื่อได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งไปแล้ว การวินิจฉัยว่าควรจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย⁷³

(3.3) ศาลปกครอง โดยคัดอำนาจในการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญออกไป โดยให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแทน⁷⁴

(3.4) ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเริ่มการพิจารณาได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องมีผู้ร้องเรียนดังเช่นในอดีต และยังได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้ อำนาจในการตรวจสอบการละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม แต่ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรม

⁷³ มาตรา 239 ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด

ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกาได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้อง ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้นสิ้นสุดลง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้มิให้นับบุคคลดังกล่าวเข้าในจำนวนรวมของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม โดยการยื่นคำร้องต่อศาลตามวรรคสองให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์และให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด

⁷⁴ มาตรา 214 ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรีหรือองค์กรนั้นเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การติดตามประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ⁷⁵

(3.5) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำกับดูแลในเรื่องจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจริเริ่มการพิจารณาได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้โดยเน้นไปที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการติดตามและตรวจสอบการทุจริต⁷⁶

⁷⁵ มาตรา 244 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นกรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 279 วรรคสาม และมาตรา 280

(3) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณี que เห็นว่าจำเป็น

(4) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปีทั้งนี้ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (1) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้

⁷⁶ มาตรา 250 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด
อีกด้วย

(3.6) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน มีอำนาจฟ้องร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญหรือศาล
ปกครองได้ หากพบว่ามีกฎหมาย หรือกฎ หรือคำสั่ง หรือการกระทำใดๆ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

นอกจากนี้ยังสามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจาก
ผู้เสียหายและเป็นกรณีที่คณะกรรมการฯ เห็นสมควรแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม⁷⁷

(1) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่ง
เสนอต่อวุฒิสภามาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม

(2) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275

(3) ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่ง
ตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำ
ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับ
เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้
ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน
ของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 259 และมาตรา 264 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ตาม
หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

(5) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(6) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภา
ผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปีทั้งนี้ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อ
สาธารณะด้วย

(7) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 213 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย

⁷⁷ มาตรา 257 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(3.7) องค์การอัยการ ยกสถานะองค์การอัยการให้กลายเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลมากยิ่งขึ้น และสามารถทำงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลได้ดีขึ้น

3.3 การเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(3) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(4) ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาคดีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(5) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(6) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(7) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชนและองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(8) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(9) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์

ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ได้พยายามสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม ในทางตรงกันข้ามกลับได้พยายามลดเสถียรภาพของรัฐบาลลง เนื่องจากผู้ร่างไม่ต้องการให้เกิดรัฐบาลพรรค เดียวดังเช่นรัฐบาลก่อนการรัฐประหาร หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญฉบับ “เกลี้ยคนักการเมือง” จึง ได้มีความพยายามในการลดเสถียรภาพของรัฐบาลลง ดังนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เข้าทำการออกแบบโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติใหม่ โดยการลดจำนวน สมาชิกรัฐสภาลง กล่าวคือ ลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลง จาก 500 คน เหลือ 480 คน และจำนวน สมาชิกวุฒิสภาลงจากเดิม 200 คน เหลือ 150 คน ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมา จากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวน 80 คน ซึ่งต่อมาภายหลังได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวกลับมาเป็น 500 คนอีกครั้ง⁷⁸ โดยเปลี่ยนมาเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 375 คน และ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 125 คน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะกลับมาใช้ระบบบัญชีรายชื่อเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แต่ก็มิ ช้อสังเกตได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับพรรคเล็กมากขึ้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ถ้าบัญชีรายชื่อใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ให้ถือว่าไม่มี ผู้ใดในบัญชีนั้น ได้รับเลือกตั้ง แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ถือว่าจำนวนผู้มีสิทธิ ได้รับเลือกตั้งสัมพันธ์กัน โดยตรงกับจำนวนคะแนนที่ได้รับ⁷⁹

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2554, ราชกิจจา นุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 13 ก วันที่ 4 มีนาคม 2554 หน้า 1 – 5.

⁷⁹ มาตรา 98 การคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่จะ ได้รับเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อ แบ่งจำนวนผู้ที่จะได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กัน โดยตรงกับจำนวนคะแนน รวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตาม เกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น ทั้งนี้ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 94 วรรคหก มาใช้บังคับกับการนับคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรแบบบัญชีรายชื่อด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดให้มีการรวมผลการนับ คะแนนเบื้องต้นที่จังหวัดก่อนก็ได้

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญที่สุด ได้แก่ วุฒิสภา เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับบัญญัติให้มีสมาชิกวุฒิสภา 150 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 คน และที่เหลือให้มาจากการสรรหา⁸⁰ โดยคณะกรรมการสรรหาที่ประกอบไปด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกา 1 คน และตุลาการจากศาลปกครองสูงสุดอีก 1 คน⁸¹

(2) การเพิ่มอำนาจในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาล

โดยการกำหนดให้การตรวจสอบทางการเมืองเป็นไปได้ง่ายขึ้น กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถอภิปรายนายกรัฐมนตรีได้ง่ายขึ้นโดยใช้เสียงเพียง 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา⁸² และสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลได้โดยใช้เสียงเพียง 1 ใน 6 ของจำนวน

⁸⁰ มาตรา 111 มาตรา ๑๑๑ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนรวมหนึ่งร้อยห้าสิบคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมข้างต้นหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง...

⁸¹ มาตรา 113 ให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามอบหมายจำนวนหนึ่งคนและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมอบหมายจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาบุคคลตามมาตรา 114 ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง แล้วแจ้งผลการสรรหาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลผู้ได้รับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ให้กรรมการตามวรรคหนึ่งเลือกกันเองให้กรรมการผู้หนึ่งเป็นประธานกรรมการในกรณีที่ไม่มีกรรมการในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ถ้ากรรมการที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ให้คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่

⁸² มาตรา 158 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 171 วรรคสอง ด้วย และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงตามวรรคสาม

สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา^{๘๓} สำหรับกรณีรัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมไปแล้วแต่ยังเป็นรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งอื่น หลังจากวันที่ได้มีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายดังกล่าว ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติต่อไป ทั้งนี้เพื่อป้องกันการย้ายตำแหน่งหลบการอภิปรายฯ นั้นเอง

จากที่กล่าวมาในบทนี้ ทำให้เราเห็นได้ถึงความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากนี้เรายังเห็นถึงสาระสำคัญและแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้อีกด้วย ซึ่งจะนำไปสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะในบทต่อไป

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายชัดปกปิดส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 271 ก่อนมิได้และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 271 แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 272

เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และมีให้นามตรา 172 มาใช้บังคับ

^{๘๓} มาตรา 159 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล และให้นำบทบัญญัติมาตรา 158 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามวรรคหนึ่งต่อไป

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับรัฐมนตรีผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่เกินเก้าสิบวันก่อนวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง แต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นด้วยโดยอนุโลม

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม เป็นแนวความคิดที่จะนำเอารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกลไกสำคัญในการใช้อำนาจอธิปไตย บัญญัติประสงฆ์ที่ต้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจอธิปไตยโดยมิชอบ ทั้งนี้โดยกำหนดกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย รวมตลอดถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย อย่างไรก็ดีเพื่อให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้อย่างต่อเนื่องและนโยบายของรัฐบาลได้เกิดผลในทางปฏิบัติก็จำเป็นต้องมีการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลอีกด้วย

รัฐธรรมนูญของไทยในอดีต ได้มีการนำแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาบรรจุไว้มากบ้างน้อยบ้างตามแต่ยุคสมัยและสถานการณ์บ้านเมือง กล่าวคือในยุคที่มีความเป็นประชาธิปไตยมาก แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมก็ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญมากกว่า ยุคที่มีความเป็นประชาธิปไตยน้อยกว่า

อย่างไรก็ดีมีข้อสังเกตได้ว่า รัฐธรรมนูญในระยะหลังมานี้เริ่มมีการบรรจุแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมลงไปมากกว่าในฉบับก่อนๆ โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น จะเห็นได้ว่าการขยายประเภทของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนออกไปอย่างกว้างขวาง และพยายามให้เกิดผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ยิ่งจะเห็นได้ชัดนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นต้นมาซึ่งนอกจากจะมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางแล้ว ยังได้มีการกำหนดกลไกในการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ดังจะเห็นได้จากรัฐบาลในช่วงระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว สามารถบริหารราชการแผ่นดินได้เป็นระยะเวลายาวนาน และมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่อยู่เพียงไม่กี่พรรคที่มีบทบาททางการเมืองในขณะนั้น

แม้การสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลจะเป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดความต่อเนื่อง แต่เสถียรภาพที่เกินไปก็อาจก่อให้เกิดผลร้ายเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากในช่วงปลายของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงกลไกตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ว่าก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป ทั้งพรรคการเมืองขนาดเล็กก็ไม่มีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างแท้จริง ก่อให้เกิดลักษณะ “เผด็จการรัฐสภา” ซึ่งเกิดจากการที่กลไกในการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยอ่อนแอ และกลายเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองในท้ายที่สุด

ต่อมาเมื่อได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ขึ้นแล้ว แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพดูจะขยายขึ้น แต่เกี่ยวกับกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยก็ดูจะเข้มข้นมากยิ่งขึ้น หากดูเพียงผิวเผินก็จะพบว่ากลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่เพิ่มขึ้นนี้ ก็ดูน่าจะสอดคล้องกับปัญหาตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 คืออยู่ ถ้าไม่เพราะว่าได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการลดเสถียรภาพของรัฐบาลลงมาด้วย จึงทำให้ไม่เกิดความสมดุลกันอีก เพราะรัฐบาลที่ขาดเสถียรภาพจนเกินไป ในขณะที่กลไกการตรวจสอบมีความเข้มข้นมากขึ้นนี้ ก็ทำให้การบริหารประเทศเป็นไปได้โดยยากเช่นเดียวกัน นี่จึงเป็นระยะเวลาที่ทำให้ท้ายที่สุดแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ก็ไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างยาวนาน เพราะกลไกตามรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้มีความขัดแย้งเชิงอำนาจระหว่างฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการได้โดยง่าย

2. ข้อเสนอแนะ

หากเปรียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ที่จะสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินงานบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องมาจากประสบการณ์ในอดีตของไทย ที่พบเจอรัฐบาลที่ไร้เสถียรภาพอย่างมาก จนไม่สามารถทำให้เกิดการพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่อง แต่เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้ใช้ไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง ทำให้พบว่ากลไกตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นั้นสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับใดๆ ของไทย แต่ความมีเสถียรภาพที่มากเกินไป กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่มีช่องว่าง จึงทำให้ขาดความสมดุลไป

ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ก็มีเจตนารมณ์ที่ต้องการสร้างกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างมาก ด้วยประสบการณ์จากความไม่ไว้วางใจนักการเมืองว่าจะใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ไปในทางไม่ชอบ แต่ในขณะเดียวกันก็พยายามลดเสถียรภาพของรัฐบาลลงไปในขณะเดียวกัน สุดท้ายก็ก่อให้เกิดความไม่สมดุลเช่นเดียว

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับต่อไปในอนาคตนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะได้คำนึงถึงประสบการณ์ในอดีตเหล่านี้ และจะได้พิจารณาอย่างถี่ถ้วนถี่ว่า จะกำหนดความสมดุลระหว่างกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และกลไกในการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลอย่างไร เพื่อให้เกิดความสมดุลกัน กล่าวคือ รัฐบาลก็สามารถบริหารประเทศได้ โดยไม่ต้องคอยระวังหรือระแวงกลไกตรวจสอบจนเกินไป ในขณะเดียวกันกลไกตรวจสอบโดยเฉพาะองค์กรอิสระต่างๆ ก็สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากอคติทางการเมือง ซึ่งจะทำให้โอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ไม่เกิดขึ้นอีก

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่สอง, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารประกอบคำสอน วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551

แก้วสรร อติโพธิ, สุรพล นิติไกรพจน์, “สภาพและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 14 ฉบับ 3 พ.ศ. 2527.

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พระราชบัญญัติของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง “คอนสติตูชัน” และเรื่อง “โซเชี่ยลลิสม์”,

กณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย ฉบับสมบูรณ์, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2548.

จักรกฤษณ์ สถาปนศิริ, การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำพิพากษาของศาล, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540

บรรเจิด สิงคะเนติ. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ [Online]. Available from: <http://www.pub-law.net> [cited 5 March 2006]

ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาควิชาการปกครอง, กรุงเทพฯ: โครงการตำราชุดตำราลำดับที่ 5 คณะกรรมการสัมมนาและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.

โกสิน พลกุล, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2547.

โกสิน พลกุล, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

มนตรี รูปสุวรรณ, กรอบแนวคิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ.2550), กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549.

โรม บุนนาค, คู่มือรัฐประหาร, กรุงเทพฯ: สยามบันทึก, 2549.

วิญญู เครื่องาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530.

ศูนย์ข้อมูลการเมืองไทย, สภานามม้า, <http://politicalbase.in.th/index.php/สภานามม้า> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2556

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีคณะที่ 35 http://www.cabinet.thaigov.go.th/cab_35.htm เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2556

หยุด แสงอุทัย, แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไปและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พระนคร : นำเชียการพิมพ์, 2513.

อมร จันทรมบูรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย, กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา, 2537.



รัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550*

จักรกฤษณ์ สถาปนศิริ**

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวความคิด รัฐธรรมนูญนิยม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมา เพื่อพิจารณาว่าแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ผ่านมามีในอดีตรองไทยเป็นอย่างไร

จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมา นั้น มีแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมปรากฏอยู่ในระดับที่แตกต่างกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมอยู่มาก แต่ก็ยังมีความไม่สมดุลกันระหว่างแนวความคิดในการสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาลกับกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ รัฐบาลมีเสถียรภาพมากแต่กลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขาดประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี เมื่อได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้สร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มากยิ่งขึ้น แต่มีแนวคิดซึ่งพยายามลดเสถียรภาพของรัฐบาลลง จึงทำให้แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวขาดสมดุลไปเช่นเดียวกัน

คำสำคัญ : รัฐธรรมนูญนิยม / เสถียรภาพของรัฐบาล / รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

* บทความวิจัยนี้เป็นผลการศึกษา จากโครงการวิจัยเรื่อง “รัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบประมาณรายได้ กองทุนวิจัยมหาวิทยาลัยนเรศวร ประจำปีงบประมาณ 2555

** อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

Abstract

This research paper intends to study and analyze the concept of Constitutionalism in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 by comparing the present Constitution with the previous Constitutions of the country. The goal of the study is to clarify the constitutionalism concept in the past of Thailand.

The study found that the concept of constitutionalism as appeared in previous Thai Constitutions has never been constant and varied from one level to another. The Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2540 is considered as the most supportive document to the constitutionalism concept. But the B.E. 2540 Constitution exhibited a disproportion between the intention to create a stable government and the review mechanisms for the government's exercise of power: the government was given much stability, but the mechanism was inefficiency.

However, following the adoption of the Constitution of B.E. 2550, the review mechanisms for the exercise of administrative power became very effective, whereas the stability of the government was much undermined. This disproportionate treatment, thus, contributed to the imbalance in the conceptualization of Constitutionalism in this constitution too.

Keywords : constitutionalism / stability of the government / The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550

บทนำ

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาในทางโครงสร้างทางการเมืองหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาในเรื่องการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างองค์กรต่าง ๆ อีกหนึ่งแนวความคิดที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองก็มิได้ประสบความสำเร็จดังที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวตั้งใจไว้ จนนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองที่ไม่สามารถแก้ไขได้และก่อตัวเป็นวิกฤตการณ์แห่งความขัดแย้งอย่างมากมาย ที่ย่ำที่สุดแล้ว เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ คปค. (ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ หรือ คมช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549) ได้ทำการรัฐประหารและเข้ายึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้สำเร็จ จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว คือ ให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป โดยได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาเอาไว้ว่า “ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จ...ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก”

ด้วยระยะเวลาอันจำกัดในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีสาระสำคัญที่เห็นได้ชัดคือ การแก้ไขปัญหาทางการเมืองเฉพาะหน้า อันมิใช่เป็นการแก้ไขปัญหาทางการเมืองระยะยาว ด้วยเหตุนี้เราจึงพบว่า วิกฤตการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันยังไม่มีแนวโน้มที่จะคลี่คลายไปได้ หากแม้ว่าเราจะมีได้วางแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว นับเสียแต่วันนี้

ดังนั้นเพื่อเป็นการวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในระยะยาว อันได้แก่ การวางโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่รองรับต่อการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรหลักตามรัฐธรรมนูญทั้งสามองค์กร อีกทั้งกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างกันภายใต้แนวความคิดของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ จึงเห็นสมควรทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ “รัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” ผลของการศึกษาดังกล่าวจะเป็นแนวทางสำคัญในการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้นต่อไป และมีส่วนช่วยในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยได้อย่างยั่งยืน ก่อให้เกิดความสมานฉันท์ในสังคม และนำความศรัทธาของประชาชนต่อระบบกฎหมายกลับคืนมา อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อนำเสนอจุดเด่นและจุดด้อย พร้อมแนวทางการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
2. เพื่อวิเคราะห์ถึงแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
3. เพื่อเสนอจุดเด่นและจุดด้อย พร้อมแนวทางการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

การดำเนินการวิจัย ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (document research) เป็นวิธีการหลักในการดำเนินการวิจัย โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิจัยจากทั้งเอกสารปฐมภูมิ (primary document) หลายฉบับ เช่น เอกสารทางกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับในอดีต นอกจากเอกสารปฐมภูมิแล้ว ผู้วิจัยยังได้ทำการศึกษาจากเอกสารทุติยภูมิ (secondary document) ด้วย เช่น บทความและตำราทางวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ เป็นต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบความแตกต่างระหว่างแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
2. ได้ทราบถึงแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตลอดจนผลจากการนำรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปใช้
3. สามารถนำเสนอจุดเด่นและจุดด้อย พร้อมแนวทางการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ผลของการศึกษาวิจัย

1. แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม

รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมาเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ กล่าวคือ แนวความคิดนี้เชื่อว่า รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการออกแบบ โครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเมืองการปกครองในรัฐได้ ทั้งยังกำหนดรายละเอียดที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นมาตรการและกลไกต่างๆ ที่จำเป็นต่อการจัดองค์กรทางการเมือง ตลอดจนการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองเหล่านั้น

แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่

1. เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
2. เพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมิให้เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
3. เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล

2. แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2.1 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้นำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาเป็นหลักประกอบการพิจารณา โดยได้พยายามแก้ไขจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติที่เคยใช้มา โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ได้พยายามปรับปรุงให้บทบัญญัติที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญสามารถมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติที่ดีขึ้น มีการเพิ่มสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้นกว่าเดิม เช่น สิทธิของคนจรจัด สิทธิในการฟ้องศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง สิทธิในการเข้าชื่อเพื่อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นต้น และยังได้มีการตัดถ้อยคำว่า “ทั้งนี้-ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกไปจากตอนท้ายของบทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในหลายมาตรา เพื่อให้สิทธิเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวมีผลขึ้นทันที นอกจากนี้ ได้พยายามบัญญัติให้ประชาชนสามารถอ่านและเข้าใจสิทธิและเสรีภาพของตนตามรัฐธรรมนูญได้ง่ายขึ้น โดยมีการแบ่งหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยออกเป็นส่วนต่างๆ

2.2 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการปรับปรุงกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหลายประการ เช่น บัญญัติให้มีการจัดทำ “ประมวลจริยธรรม” ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ปรับปรุงระบบการสรรหาคณะกรรมาธิการและปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระให้มีกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ดีขึ้น

2.3 การเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ได้พยายามสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม ในทางตรงกันข้ามกลับได้พยายามลดเสถียรภาพของรัฐบาลลง โดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติ และกำหนดให้การตรวจสอบทางการเมืองทำได้ง่ายขึ้น เป็นต้น

3. บทสรุป

หากเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ที่จะสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลสามารถดำเนินงานบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องมาจากประสบการณ์ในอดีตของไทย ที่พบเจอรัฐบาลที่ไร้เสถียรภาพอย่างมาก จนไม่สามารถทำให้เกิดการพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ก็มีเจตนารมณ์ที่ต้องการสร้างกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมาก ด้วยประสบการณ์จากความไม่ไว้วางใจนักการเมือง แต่ในขณะเดียวกันก็พยายามลดเสถียรภาพของรัฐบาลลงไปในขณะเดียวกัน

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และกลไกในการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลก็สามารถทำงานได้ ในขณะที่กลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็ยังคงมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่สอง, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารประกอบคำสอน วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551

แก้วสรร อติโพธิ, สุรพล นิติไกรพจน์, “สภาพและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2527.

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พระราชบันทึกของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง “คอนสติตูชั่น” และเรื่อง “โศเชียลลิสม์”,

คณิน บุญสุวรรณ, ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย ฉบับสมบูรณ์, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2548.

จักรกฤษณ์ สถาปนศิริ, การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำพิพากษาของศาล, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540

บรรเจิด สิงคะเนติ. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ [Online]. Available from: <http://www.pub-law.net> [cited 5 March 2006]

ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาควิชาการปกครอง, กรุงเทพฯ: โครงการตำราชุดตำราลำดับที่ 5 คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.

โกสิน พลกุล, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2547.

โกสิน พลกุล, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

มนตรี รูปสุวรรณ, กรอบแนวคิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ.2550), กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549.

โรม นุนนาค, คู่มือรัฐประหาร, กรุงเทพฯ: สยามบันทึก, 2549.

วิชญ์ เครื่องาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530.

ศูนย์ข้อมูลการเมืองไทย, สภานามม้, <http://politicalbase.in.th/index.php/สภานามม้> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2556

สำ นั ก เ ล ข า ธิ ก า ร ค ณ ะ ร ัฐ ม น ต รี ค ณ ะ ร ัฐ ม น ต รี ค ณ ะ ที่ 3 5
http://www.cabinet.thaigov.go.th/cab_35.htm เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2556

หยุด แสงอุทัย, แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไปและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พระนคร : นำชัยการพิมพ์, 2513.

อมร จันทรสมบูรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย, กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา, 2537.

