

บทที่ 3

การนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการร่าง รัฐธรรมนูญในประเทศไทย

นับแต่ประเทศไทยได้เข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 หากไม่นับรวมรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแล้ว ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 15 ฉบับ ซึ่งในรัฐธรรมนูญเหล่านั้น ก็จะมีโครงสร้างและเนื้อหาที่แตกต่างกันไปตามสภาพการณ์ทางการเมืองก่อนการร่างรัฐธรรมนูญ อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อแนวคิดในการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐ และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือที่เรียกว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ซึ่งอาจปรากฏอยู่มากบ้างน้อยบ้าง หรือไม่ปรากฏอยู่เลย ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ทั้งนี้ ก็เป็นที่แน่ชัดว่าหากรัฐธรรมนูญฉบับใด มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่น้อยมากหรือไม่มีเลย ประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองก็จะปราศจากสิทธิและเสรีภาพใดๆ และอาจถูกกดขี่ข่มเหงจากรัฐได้ตลอดเวลา ในทางกลับกัน หากรัฐธรรมนูญฉบับใด มีโครงสร้างและเนื้อหาที่มีลักษณะเป็นการจำกัดการใช้อำนาจรัฐ และวางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน ประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองก็ย่อมจะได้รับการคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพของตน ตลอดจนมีหลักประกันที่แน่นอนในการดำรงตนอยู่ในสังคม ทั้งนี้ หากพิจารณาประวัติศาสตร์ทางรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแล้ว จะพบว่า ได้มีความพยายามในการนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) มาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญในจำนวนหลายฉบับด้วยกัน ดังจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไปนี้

3.1 ความพยายามในการนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เข้าสู่การปกครองภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด ที่ใช้วางรูปแบบและกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศมาเป็นเวลา 60 กว่าปี โดยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 16 ฉบับ ซึ่งในจำนวนดังกล่าวพบว่า มีรัฐธรรมนูญหลายฉบับได้มีการประกาศใช้ภายหลังการปฏิวัติรัฐประหาร และกลายเป็นเครื่องมือของคณะปฏิวัติรัฐประหาร ในการรวมอำนาจเบ็ดเสร็จในการปกครองประเทศ และรักษาไว้ซึ่งอำนาจของตนที่มีอยู่ในขณะนั้นให้นานที่สุด โดยมีได้มีการวางหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และการวางมาตรการในจำกัดการใช้อำนาจรัฐ หรือแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) อันเป็นหลักการพื้นฐานในการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย ไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ประการใด ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงปราศจากหลักประกันในสิทธิ และเสรีภาพขั้น

พื้นฐานของประชาชนโดยสิ้นเชิง รัฐธรรมนูญเหล่านี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475, 2490, 2495, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

อย่างไรก็ตาม ในจำนวนรัฐธรรมนูญทั้งหมด ก็มีรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ได้พยายามวางหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกำหนดกลไกในการจำกัดอำนาจรัฐ ตลอดจนในบางกรณีก็มีการวางมาตรการในการแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ ด้วยการนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวอาจจะปรากฏอยู่มากบ้างน้อยบ้าง แล้วแต่สภาพการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญเหล่านี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, 2492, 2517, 2521 และ 2534 โดยสามารถแบ่งพิจารณาออกได้เป็น ดังนี้

3.1.1 รัฐธรรมนูญที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมน้อย

หากพิจารณาประวัติศาสตร์ทางรัฐธรรมนูญของไทย นับแต่ที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2475 จะพบว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญบางฉบับ ได้มีนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยการวางหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และกลไกในการจำกัดการใช้อำนาจบางประการไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเหล่านี้ จะวางหลักประกันในสิทธิขั้นพื้นฐาน และมาตรการในการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองไว้ไม่มากนัก ตลอดจนมีข้อจำกัดบางประการในการบังคับใช้ตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ตาม แต่โครงสร้างและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเหล่านี้ ก็แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม มาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้ ดังจะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้

3.1.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

ภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้นำทางการเมืองและทางการทหารคนสำคัญ ได้ตกเป็นจำเลยในคดีอาชญากรรมสงคราม และเสื่อมอำนาจลง อันเป็นผลมาจากความผิดพลาดในการบริหารประเทศ ในช่วงเวลาก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้นำฝ่ายพลเรือนของคณะราษฎร ซึ่งได้แก่ นายปรีดี พนมยงค์ และนายควง อภัยวงศ์ จึงเสนอให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ในปี พ.ศ. 2489 โดยผ่านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตาม

ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะได้มีการกล่าวถึงในบทที่ 5-7.

มาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว และมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ทั้งนี้ ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้เป็นผลให้ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่การปกครองในระบบรัฐสภาอย่างแท้จริง และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองหลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกของ “องค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญ” เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ดังจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

3.1.1.1.1 การปรับปรุงระบบรัฐสภา

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ที่ได้มีการประกาศใช้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีระบบรัฐสภา ที่เป็นระบบสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์มาโดยตลอด¹ จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ประเทศไทย จึงมีระบบรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยสองสภาเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่าในขณะนั้นประเทศไทยต้องการที่จะเข้าร่วมในองค์การสหประชาชาติ ซึ่งประเทศที่เป็นสมาชิกอยู่ในขณะนั้น ส่วนใหญ่ต่างก็มีการปกครองในระบบรัฐสภา ที่ประกอบด้วยสองสภาด้วยกันทั้งสิ้น ประกอบกับผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ที่จะให้สภาที่สอง ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ทำหน้าที่ในการยับยั้งและถ่วงดุลร่างกฎหมายต่างๆ ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร² โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดหลักการใหม่ๆ ในระบบรัฐสภาไว้ ดังนี้

(1) การกำหนดให้ระบบรัฐสภาเป็นระบบสองสภา ซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และพฤฒสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางตรง และทางอ้อมโดย

¹ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 10 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 65 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 10 ได้กำหนดให้ในระยะแรก ให้คณะราษฎรโดยคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร เป็นผู้แต่งตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้น 70 คน เป็นสมาชิกสภา ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วย บุคคลของคณะราษฎรหมดทั้งสิ้น

² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/ 2489 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 4 วันจันทร์ที่ 25 กุมภาพันธ์ 2489

ประชาชน ตามลำดับ³ ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกและฉบับเดียว ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้สูงกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นแนวคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้วุฒิสภา เป็นสภาที่ทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายซึ่งผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้

(2) การแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติ ห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ ในขณะเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งหลักการดังกล่าวก็เป็นหลักการที่สอดคล้อง กับหลักการที่ยึดถือกันในประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย⁴

3.1.1.1.2 การรับรองสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง

สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมืองของชนชาวไทย ได้รับการรับรองและคุ้มครองเป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489⁵ แต่ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า การรับรองดังกล่าว เป็นเพียงการรับรองไว้ในหลักการใหญ่ๆ เท่านั้น โดยมีได้มีการกำหนดวิธีการในรายละเอียด อันเป็นสาระสำคัญของพรรคการเมือง ในฐานะที่เป็นองค์กรที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ กับประชาชนไว้แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าวพรรคการเมือง จึงกลายเป็นเพียงฐานอำนาจของกลุ่มการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ จนกลายเป็นสาเหตุหนึ่งของการรัฐประหารในปี พุทธศักราช 2490⁶

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 17 มาตรา 24 และมาตรา 29

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทางอ้อมเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร และยังไม่ทันที่บทเฉพาะกาลจะสิ้นสุดลง ก็เกิดการรัฐประหารล้มรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2489 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทางอ้อมโดยประชาชน จึงยังไม่เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทย

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 24 และมาตรา 29.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 14.

⁶ T. Chaloeontiarana: The Sarit Regime, 1957-1963: The Formative Years of Modern Thai Politics, Diss., Cornell University (1974) p.73 อ้างใน บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอปฏิรูปการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 16

3.1.1.1.3 การจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

องค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญ ในรูปแบบของ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 อันเป็นผลมาจากความขัดแย้งระหว่างศาลฎีกา และสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องที่ศาลฎีกาได้ก้าวล่วงมาวินิจฉัยว่า กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ ในคำพิพากษาคดีอาชญากรรมสงครามที่ 1/2489⁷ จึงก่อให้เกิดความไม่พอใจขึ้นกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีแนวคิดที่ว่ารัฐสภาเท่านั้นที่เป็นองค์กรที่ทรงไว้ ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ความขัดแย้งดังกล่าวจึงนำมาสู่การจัดตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ขึ้นทำหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่⁸ ทั้งนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ประกอบด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐสภาเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 15 ท่าน และมีวาระการดำรงตำแหน่งที่เป็นไปตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร โดยจะมีการเลือกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทุกครั้ง ที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะเหตุที่สภาผู้แทนราษฎรหมดอายุหรือถูกยุบ⁹ เพราะฉะนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว รัฐสภาจึงมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการสรรหาบุคคล ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้สร้างหลักการใหม่ๆ หลายประการที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา และหลักการดังกล่าวก็เป็นหลักการที่สอดคล้อง กับหลักการที่ประเทศเสรีประชาธิปไตยได้ยึดถือ ทั้งนี้ ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ก็ปรากฏว่าบรรยากาศทางการเมืองการปกครองของประเทศไทย ได้เริ่มเข้าสู่การปกครองในระบบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภาอย่างแท้จริง กล่าวคือ จากการปรับปรุงระบบรัฐสภาให้มีความแตกต่างไปจากเดิม และการบัญญัติรับรองสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง จึงเป็นผลให้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีการจัดตั้งพรรค

⁷ พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช 2488 ได้ตราขึ้นภายหลังที่สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลง โดยรัฐบาลของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อที่จะดำเนินคดีต่อผู้กระทำเป็นอาชญากรรมสงคราม ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า

“ มาตรา 3 การกระทำใดๆ อันบุคคลได้กระทำไม่ว่าในฐานะเป็นตัวการหรือผู้สมรู้ต้องตามที่บัญญัติไว้ต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นอาชญากรรมของสงคราม และเป็นผู้กระทำเป็นอาชญากรรมสงคราม ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำก่อนหรือหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้ ...”

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 87.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 89

การเมืองขึ้นเป็นจำนวนมาก การแข่งขันทางการเมืองจึงเป็นการต่อสู้ภายในรัฐสภา โดยผ่านพรรคการเมือง¹⁰ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีบทบัญญัติบางประการที่ก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่กลุ่มอำนาจบางกลุ่ม อาทิเช่น การกำหนดให้มีการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง รวมทั้งข้อบกพร่องบางประการที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นไม่สามารถแก้ไขได้ จึงนำไปสู่การรัฐประหาร และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2490 รวมเวลาดังกล่าวใช้รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 1 ปี 6 เดือน.

3.1.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 ได้นำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับที่ 5 ของประเทศไทย ภายหลังจากที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ในปี พ.ศ. 2491 ให้มีการจัดตั้ง "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดดังกล่าว ได้ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 40 คน ซึ่งจำนวนกึ่งหนึ่งมาจากสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากสภาที่แต่ละคนสังกัด และอีกกึ่งหนึ่งมาจากการเลือกของรัฐสภา จากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามคุณสมบัติที่ได้มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะ และเมื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง แต่รัฐสภาจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างรัฐธรรมนูญนั้นมิได้."¹¹

ทั้งนี้ ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้น ทำหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีต ตลอดจนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนานาชาติที่มีความเหมาะสม¹² การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้แล้วเสร็จ และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 โดยกำหนดหลักการใหม่ ๆ อันเป็นสาระสำคัญไว้ดังนี้

¹⁰ ชัยอนันต์ สมุทวานิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2534), หน้า 200-201.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2491 มาตรา 95 ทวิ และ มาตรา 95 ตริ และ สุนีย์ อธิมุติภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 19-77.

¹² คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

3.1.1.2.1 การรับรองสิทธิและเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมในการเมือง การปกครองของประชาชน

ลักษณะเด่นประการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ก็คือ การมีบทบัญญัติรับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่เคยมีมา กล่าวคือ ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวไว้เพียง 4-5 มาตรา แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ถึง 20 มาตรา รวมทั้งยังมีบทบัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประชาชน ด้วยการรับรองสิทธิออกเสียงเป็นประชามติของประชาชน ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เป็นครั้งแรกด้วย ดังมีรายละเอียดในสาระสำคัญ ต่อไปนี้

(1) การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง และมีการแยกออกเป็นสิทธิและเสรีภาพประเภทต่างๆ ไว้ในแต่ละมาตรา อันเป็นลักษณะที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่จะบัญญัติรวมไว้ในมาตราเดียวกัน ทั้งนี้ คงมีสาเหตุมาจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ได้รับอิทธิพลมาจากร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ประกอบกับแนวคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในการที่จะต้องได้รับหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพจากรัฐ¹³

หากพิจารณาบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ จะพบว่า การรับรองสิทธิและเสรีภาพได้เป็นไปอย่างกว้างขวาง อาทิเช่น สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล มาตรา 29-32 และมาตรา 33 สิทธิเสรีภาพในทางความคิด และการแสดงซึ่งความคิด มาตรา 28 และมาตรา 35-36 สิทธิเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ มาตรา 34 สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม มาตรา 38 สิทธิเสรีภาพในทางการเมือง มาตรา 39 มาตรา 37 มาตรา 42 มาตรา 44 และสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน มาตรา 26 และมาตรา 27 เป็นต้น และด้วยสาเหตุที่มีการบัญญัติรับรองสิทธิ และเสรีภาพไว้ครอบคลุมในทุกด้านนี้เอง รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงได้กลายเป็นต้นแบบของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตย ที่ต้องการให้รัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยนับแต่นั้นเป็นต้นมา.

¹³ โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์พลชัย, 2529), หน้า 102.

(2) การรับรองสิทธิของประชาชน ในการออกเสียงเป็น
ประชามติ

การรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง
ของประชาชน ด้วยการออกเสียงเป็นประชามติ ได้รับการรับรองไว้เป็นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ด้วยการกำหนดให้ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรง
พระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ กระทั่งถึงผลประโยชน์ได้
เสียสำคัญของประเทศ หรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนวินิจฉัย
พระมหากษัตริย์ ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศ ออกเสียงเป็น
ประชามติว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นหรือไม่ โดยหากได้เสียงข้างมากเป็น
ประชามติแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน แต่หากไม่มีเสียงข้าง
มากเป็นประชามติเห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็จะต้องตกไป¹⁴

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองสิทธิและ
เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองไว้อย่างละเอียดและในจำนวนมาก หลัง
จากที่ได้ถูกละเลยจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มาเป็นเวลานาน แต่อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญ
จะได้อำนาจรับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนไว้มากเพียงใด แต่ข้อเท็จจริงกลับ
ปรากฏว่า บทบัญญัติดังกล่าว กลับไม่ได้เป็นหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่
ประการใด ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าว ได้มีการใช้อำนาจมืดในการกวาดล้างปรักษ์ทาง
การเมือง ของคณะผู้นำทหารที่มีอำนาจอยู่ในขณะนั้นอย่างทารุณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกวาด
ล้างพวกของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้
จึงไม่อาจบังคับใช้ได้ในทางปฏิบัติ.¹⁵

3.1.1.2.2 การปรับปรุงโครงสร้างของรัฐสภา.

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ระบบ
รัฐสภาของไทย ก็ยังคงเป็นระบบสองสภาที่ประกอบด้วย สมาชิกแทนราษฎรและวุฒิสภา แต่
ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐสภา จากเดิมที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 174-176

¹⁵ โภคิน พลกุล, "ความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ และประวัติรัฐธรรมนูญไทย," วารสารอัยการ 7 (ธันวาคม 2527), หน้า 47.

การเปลี่ยน " พุฒิสภา" เป็น "วุฒิสภา" นั้น มีขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

ไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ให้มีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมากขึ้น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การปรับปรุงโครงสร้างของวุฒิสภา ด้วยการกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ¹⁶ จากเดิมที่เคยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งก็เท่ากับว่าประธานองคมนตรีจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการสรรหาและคัดเลือกตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา และโดยที่ประธานองคมนตรีเป็นบุคคลซึ่งพระมหากษัตริย์ ทรงเลือกและทรงแต่งตั้งขึ้นตามพระราชอัชฌาศัย เพื่อให้มีหน้าที่ในการถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรินิพนธ์นั้น จึงแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ที่จะให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์¹⁷

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา จากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้กำหนดให้วุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้ง มีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างกฎหมาย และการให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่หลักเพียงเป็นสภายับยั้ง และกลั่นกรองร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงสอดคล้องกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิก และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งวุฒิสภามากกว่าที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน.

(2) การกำหนดห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีมีตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ หรือรับสัมปทานจากหน่วยราชการ หรือประโยชน์ใดๆ จากรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ รวมถึงกำหนดห้ามรัฐมนตรีทำการค้า หรือรับประโยชน์ใดจากบริษัทหรือองค์การใดๆ ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อกำไร ตลอดจนการกำหนดแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง อันเป็นหลักการที่สอดคล้อง และมีการยึดถือในประเทศเสรีประชาธิปไตย.¹⁸

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 82

¹⁷ สุรินทร์ สุทธิดำรงธรรม, "วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 81.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 80 มาตรา 143 และมาตรา 79.

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่า ด้วยกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่มีการกำหนดให้มีการประชุมโดยเปิดเผย และมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนการเปิดโอกาสให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ และไม่เคยเป็นมา¹⁹ ประกอบกับแนวคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น จึงเป็นผลประการสำคัญที่ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ค่อนข้างมากฉบับหนึ่ง โดยเฉพาะจากบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพที่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ได้มุ่งเน้นเพียงการเพิ่มบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้น โดยมีได้พิจารณาวิเคราะห์ปัญหาสภาพบังคับแห่งสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นปัญหาภายในระบบการเมืองไทยมาช้านาน บทบัญญัติที่ว่าด้วยการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงไม่อาจใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ.

อย่างไรก็ตาม ด้วยบทบัญญัติที่ค่อนข้างเป็นประชาธิปไตย ประกอบกับความไม่พอใจของ จอมพล ป. พิบูลสงครามที่มีต่อสมาชิกวุฒิสภา จึงนำมาสู่การรัฐประหารในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แล้วนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กลับมาใช้อีกครั้ง รวมเวลาบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ทั้งสิ้น 2 ปี 6 เดือน.²⁰

อนึ่ง สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ซึ่งใช้เวลาในการจัดทำถึงเกือบ 10 ปี ภายหลังจากการเปลี่ยนชั่วคราวจากจอมพล ป. พิบูลสงครามมายังจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยความร่วมมือของจอมพลถนอม กิตติขจร ด้วยการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2500 และ พ.ศ. 2501 ซึ่งจอมพล สฤษดิ์ ได้ทำการรัฐประหารอีกครั้งเพื่อประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 และจัดตั้ง "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ขึ้นทำหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และมีฐานะเป็นรัฐสภา ทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติด้วย โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดดังกล่าว ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 240 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการร่างรัฐ

¹⁹ สุณี อธิมุติภาพ, การร่างรัฐธรรมนูญ 2492, หน้า 49-51.

²⁰ เป็นที่น่าสังเกตว่า การรัฐประหารล้มรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งดูเหมือนว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญด้วยนั้น มิได้ทำให้ประชาชนออกมาต่อต้านการดำเนินการดังกล่าวแต่ประการใด ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญอาจมาจากการที่การเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนนั้น ได้เป็นไปอย่างจำกัด และเป็นผลให้ความรู้สึกของประชาชนต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีความเชื่อมโยงหรือไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างกัน สุณี อธิมุติภาพ, การร่างรัฐธรรมนูญ 2492, หน้า 106.

ธรรมนูญเสร็จแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญ ในฐานะรัฐสภา จะเป็นองค์พิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญนั้น²¹ อนึ่ง ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้ถูกประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511.

ทั้งนี้ หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว ก็อาจดูเหมือนว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 จะบรรจุหลักประกันสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน อันเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ไว้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้นำบทบัญญัติรับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาบัญญัติไว้เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกือบทั้งหมด รวมถึงการรับรองสิทธิออกเสียงประชามติของประชาชน²² หรือแม้กระทั่งการสร้างหลักการหรือกลไกใหม่ ๆ ในระบบรัฐสภา ด้วยบทบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน ซึ่งเป็นมาตรการและกลไกที่ใช้อยู่ในประเทศฝรั่งเศส เพื่อสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นกับฝ่ายบริหาร โดยคณะรัฐประหารได้ให้เหตุผลของการบรรจุหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญว่า จะช่วยทำให้เกิดการคานและดุลกันระหว่างผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร รวมทั้งจะช่วยป้องกันมิให้เกิดความอลเวงไม่เรียบร้อย ซึ่งมักจะเป็นผลมาจากการที่สมาชิกสภาแย่งกันเป็นรัฐมนตรี²³

อย่างไรก็ตาม ในทางข้อเท็จจริงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ได้กลับกลายเป็นเครื่องมือในการค้ำจุนอำนาจทางการเมือง ด้วยมาตรการและกลไก ซึ่งมีขึ้นเพื่อสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับฝ่ายบริหารไว้อย่างรอบคอบและรัดกุม กล่าวคือ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว วุฒิสภาซึ่งมาจากการคัดเลือกโดยฝ่ายบริหาร และมีจำนวนมากถึงสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้มีบทบาทในทางนิติบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างกว้างขวาง อาทิเช่น การเสนอร่างกฎหมาย และการลงมติไม่ไว้วางใจ²⁴ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การกำหนดวิธีการได้มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไว้ในลักษณะเช่นนี้ ย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์ของฝ่ายบริหารโดยแท้ นอกจากนี้ ด้วยบทบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ในขณะที่มีได้บัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน²⁵ เหมือนดังเช่นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยฉบับ

²¹ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาตรา 6-มาตรา 13

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 170-172

²³ กระมล ทองธรรมชาติ, *วิวัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญไทย*, หน้า 35.

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 117 และมาตรา

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 139

ก่อนๆ ก็ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น สามารถแต่งตั้งข้าราชการประจำฝ่ายทหาร และพลเรือนที่เป็นพวกพ้องของตน เข้าดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ทางการเมืองได้ทั้งหมด ซึ่งด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้ฝ่ายบริหารสามารถกุมอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารไว้ได้ โดยปราศจากการควบคุมและตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ²⁶ ทั้งนี้ การรวมอำนาจเด็ดขาดไว้ที่คนๆ เดียว หรือองค์กรๆ เดียว ก็เป็นที่คาดหมายได้เลยว่า สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในช่วงเวลาดังกล่าวย่อมมีอาจเกิดขึ้นได้.

อนึ่ง แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะเอื้อประโยชน์ ให้กับกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น แต่เนื่องจากได้เกิดความขัดแย้งกันภายในกลุ่มอำนาจดังกล่าว ภายหลังการถึงแก่อสัญกรรมของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร จึงได้ทำการรัฐประหารตนเองในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2514 สัมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 เพื่อเข้าสู่การปกครองในระบบเผด็จการทหารอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งต่อมาได้กลายมาเป็นสาเหตุสำคัญอันนำมาสู่เหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 รวมระยะเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ทั้งสิ้น 3 ปี 4 เดือน.

3.1.2 รัฐธรรมนูญที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาก.

หากพิจารณาเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ที่ได้มีการประกาศใช้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ก็จะพบว่า ในจำนวนรัฐธรรมนูญทั้งหมด แม้จะมีรัฐธรรมนูญบางฉบับที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มิได้ใส่ใจกับการวางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ และการจำกัดการใช้อำนาจรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีรัฐธรรมนูญบางฉบับที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ได้พยายามผลักดันแนวคิดดังกล่าว หรือแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ให้เกิดขึ้นในระบบรัฐธรรมนูญไทย ดังจะเห็นได้จากการร่างรัฐธรรมนูญในปี พุทธศักราช 2489 และ 2492 แต่ที่ปรากฏอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่สุด ก็คือ การร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2517 ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ได้พยายามผลักดันแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมให้เกิดขึ้นท่ามกลางบรรยากาศการเมืองการปกครองที่เต็มไปด้วยความเป็นประชาธิปไตย และนับแต่นั้นเป็นต้นมา แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ก็ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับ โดยมีรายละเอียดในสาระสำคัญ ดังนี้

3.1.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้ถือกำเนิดขึ้นภายหลังจากที่จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้

²⁶ จรัส ดิษฐาภิรักษ์, แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2540), หน้า 18-20.

กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากนั้น นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้จัดตั้ง “ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ” ขึ้น ทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นแนวทางพร้อมกับรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนประกอบการพิจารณา และจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2517 และเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้ถูกประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517

ท่ามกลางบรรยากาศของการร่างรัฐธรรมนูญที่เต็มไปด้วย ความเป็นประชาธิปไตย ประกอบกับผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นกลาง และให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างจริงจัง ได้ส่งผลต่อเนื้อหาของรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยขึ้นอย่างที่ไม่เคยเป็นมา การวางหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกลไกในการจำกัดการใช้อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ หากพิจารณาโครงสร้างและกลไก ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จะเห็นความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ในการผลักดันแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ให้เกิดขึ้นในระบอบรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจน โดยสามารถแยกพิจารณาออกได้ เป็นดังนี้

3.1.2.1.1 การรับรองสิทธิและเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน

หากพิจารณาเปรียบเทียบบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่ผ่านมา จะพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้วางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ ดังกล่าวไว้ในลักษณะที่ชัดเจนที่สุด โดยมีการแยกสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ไว้ในแต่ละมาตราอย่างละเอียดและครอบคลุม และในขณะเดียวกัน ก็มีได้ละเอียดการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน ด้วยการบัญญัติรับรองการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เป็นหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ตลอดจนการรับรองสิทธิของประชาชนในออกเสียงเป็นประชามติ ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ²⁷ ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองในหลักการใหม่ ๆ อันเป็นสาระสำคัญไว้ ดังนี้

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 229-231

(1) การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างละเอียดและชัดเจน

นับแต่ที่ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ก็ปรากฏว่ายังไม่เคยมีรัฐธรรมนูญฉบับใด ที่มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในลักษณะดังกล่าวอีกเลย จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 การวางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแจ่มชัดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมีขึ้นอีกครั้งภายใต้บทบัญญัติที่มีความละเอียดและชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเพิ่มการรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ซึ่งมีผลโดยตรงต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และเพื่อเป็นการเพิ่มหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะไม่ถูกละเมิดสิทธิ ด้วยการแทรกแซงโดยมิชอบจากรัฐให้มั่นคงยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้บัญญัติรับรองไว้ด้วยว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพ อันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ (มาตรา 28 วรรคท้าย) ซึ่งก็หมายความว่า ในการตรากฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐสภา รัฐสภาจะตรากฎหมายดังกล่าว จนถึงขนาดฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไม่ได้.

(2) การบัญญัติให้มีหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นเอกเทศ

การรับรองสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งกำหนดให้มีหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นโดยเฉพาะ ภายใต้บทบัญญัติซึ่งกำหนดให้มีการดำเนินการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ให้มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ภายในเวลา 2 ปี ทั้งนี้ ในแต่ละท้องถิ่น จะมีหลักประกันความอิสระในการกำหนดนโยบาย การภาษีอากร และการเงิน โดยไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา จากราชการส่วนกลางอีกต่อไป²⁸

3.1.2.1.2 การสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ลักษณะเด่นประการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ก็คือ การสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่นอกเหนือไปจากการตรวจสอบและถ่วงดุลในระหว่งองค์กร ด้วยหลักแบ่งแยกอำนาจขึ้นเป็นครั้งแรก ภายใต้มาตรการและกลไก อันเป็นหลักการใหม่ๆ ดังต่อไปนี้

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 214-217 และบทเฉพาะกาลมาตรา 237

(1) การกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาและรัฐมนตรี ต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานรัฐสภา ตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 104 และมาตรา 181)

(2) การกำหนดห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภา และรัฐมนตรี รับสัมปทาน หรือคองไวซึ่งสัมปทานที่ได้มาก่อนดำรงตำแหน่ง จากรัฐหรือหน่วยงานของราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม รวมทั้งห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวรับเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานปกติ (มาตรา 103 และมาตรา 180).

(3) การกำหนดให้รัฐสภา มีอำนาจควบคุมความประพฤติของสมาชิกรัฐสภา โดยการตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิก (มาตรา 164)

(4) การกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองขึ้นเป็นครั้งแรก (มาตรา 212)

(5) การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน และการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ. (มาตรา 168-173)

(6) การปรับปรุงองค์การตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น พร้อมทั้งกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นกลางมากขึ้น ด้วยการกำหนดห้ามมิให้ตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา ข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ (มาตรา 219) ตลอดจนการเพิ่มเติมบทบัญญัติห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่ง 2 ครั้งติดต่อกัน (มาตรา 221) ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นแนวคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระและเป็นกลางมากขึ้นได้เป็นอย่างดี.

3.1.2.1.3 การสร้างมาตรการและกลไกในการทำให้ระบบรัฐสภา และรัฐบาล มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น

จากสภาพปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระบบรัฐสภา และรัฐบาล ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วมา โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องของควมไร้เสถียรภาพ และประสิทธิภาพ รวมถึงข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ ในบทบัญญัติ ที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย จึงก่อให้เกิดแนวคิดในการปรับปรุงระบบรัฐสภาให้มีเหตุมีผลขึ้น ด้วยการ

กำหนดมาตรการและกลไกต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาของระบบการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักการใหม่ ๆ อันเป็นสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การปรับปรุงระบบรัฐสภา ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น อาทิเช่น กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา (มาตรา 96) การกำหนดให้มีสถาบันผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 126) การกำหนดให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจำนวนหนึ่ง ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 177) และลดบทบาทของวุฒิสภาลง ให้คงทำหน้าที่เพียงเป็นสภาขั้วยัง และกลั่นกรองร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

(2) การสร้างมาตรการในการทำให้ระบบรัฐบาลมีเสถียรภาพ

ก. การเสริมสร้างระบบพรรคการเมือง โดยการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก และให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด ถูกยุบเลิก หรือในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมือง ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือพรรคการเมืองมีมติ แล้วแต่กรณี (มาตรา 117 (3) และมาตรา 124 (7) (8))²⁹ ทั้งนี้ โดยมีสาเหตุมาจากการที่รัฐธรรมนูญในอดีต ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่มิได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมือง จึงส่งผลให้รัฐสภาภายหลังการเลือกตั้ง ต้องประกอบไปด้วยพรรคการเมือง และผู้สมัครอิสระจำนวนมาก รัฐบาลที่เกิดขึ้นจึง

²⁹ มาตรการในการป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายพรรค เพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง ด้วยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด จะต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อประกอบกับบทบัญญัติที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด มีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วัน นับแต่ที่พรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิก ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ เพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองใช้อำนาจเผด็จการบังคับให้สมาชิกปฏิบัติตามมติพรรคได้ในทุกกรณี ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางกลุ่มอาศัยบทบัญญัติดังกล่าว เพื่อรักษาสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรไว้ ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวต้องการที่จะย้ายพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยการทำให้พรรคการเมืองมีมติขับตนออกจากพรรคเพื่อที่จะเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น. กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 51-52.

ต้องประสบกับปัญหาความไร้เสถียรภาพ อันเนื่องมาจากการเรียกร้องผลประโยชน์ส่วนตัวของรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน ซึ่งต่างก็มีความอิสระ และไม่อยู่ภายใต้ระเบียบหรือกฎเกณฑ์ใด ด้วยเหตุนี้ การบริหารประเทศที่มีประสิทธิภาพ จึงไม่อาจเกิดขึ้น.³⁰

จากสาเหตุที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดมาตรการในการสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นกับฝ่ายบริหาร โดยผ่านกลไกของระบบพรรคการเมือง ในการควบคุมสมาชิกพรรคให้อยู่ในระเบียบวินัย และเพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมือง ต้องตกเป็นเครื่องมือรักษาผลประโยชน์ของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ให้ความสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้พรรคการเมือง จะต้องแสดงที่มาของรายได้ และการใช้จ่ายโดยเปิดเผยด้วย (มาตรา 45 วรรคท้าย)³¹

ข. การวางข้อจำกัดในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ด้วยการกำหนดห้ามมิให้เจ้าของญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งที่แล้ว ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้อีก หากปรากฏว่าการเสนอญัตติครั้งแรกได้คะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง (มาตรา 159) ซึ่งจากมาตรการดังกล่าว ก็ได้เป็นผลให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจกระทำได้ยากขึ้น และรัฐบาลจึงไม่ต้องคอยพะวงกับญัตติไม่ไว้วางใจ ซึ่งทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลต้องหยุดชะงักลงตลอดมา.

เมื่อพิจารณาโครงสร้างและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จะพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ในการนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) มาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจนที่สุด ในจำนวนรัฐธรรมนูญที่ได้มีการประกาศใช้มาแล้วทั้งหมด จึงเป็นที่คาดหมายว่า ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างจริงจัง ระบบรัฐสภา และรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ จะต้องเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อบกพร่องบางประการของมาตรการและกลไกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการที่มุ่งส่งเสริมระบบพรรคการเมือง ด้วยการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่มิได้มีการวางกฎเกณฑ์ใดๆ เกี่ยวกับ

³⁰ อัสชา ร่มรื่นสุขารมย์, "ปัญหาเสถียรภาพของฝ่ายบริหารในระบบรัฐธรรมนูญไทย," (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 67.

³¹ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 4/2516 วันพุธที่ 7 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2516 ; สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 24/2517 วันจันทร์ที่ 10 มิถุนายน พุทธศักราช 2517, กองกรรมาธิการ.

พรรคการเมือง จึงทำให้พรรคการเมืองซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมาก ต่างก็จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ให้ได้รับสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นองค์กรที่สะท้อนเจตจำนงของประชาชน เหมือนดังเช่นวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองของประเทศเสรีประชาธิปไตยนานาประเทศ ทั้งนี้ ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปรากฏว่ามีจำนวนพรรคการเมืองที่จดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองถึง 56 พรรค และมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรถึง 22 พรรค ภายหลังจากเลือกตั้งในเดือนมกราคม พ.ศ. 2518 และ 19 พรรค ภายหลังจากเลือกตั้งในเดือนเมษายน พุทธศักราช 2519³²

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลที่เกิดขึ้น จึงเป็นรัฐบาลผสมที่อ่อนแอไร้เสถียรภาพ ซึ่งเมื่อประกอบกับสภาพสังคมที่เต็มไปด้วย ความขัดแย้งในช่วงเวลาดังกล่าว การปฏิวัติรัฐประหารล้มรัฐธรรมนูญ จึงเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์การเมืองไทยอีกครั้ง เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ขึ้นใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รวมระยะเวลาใช้บังคับรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 2 ปี.

3.1.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

ภายหลังจากรัฐประหาร และประกาศล้มรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 คณะรัฐประหาร โดยการนำของพลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ ได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ ควบคู่ไปกับการทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ การจัดทำรัฐธรรมนูญได้เสร็จสิ้นลง และมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ³³ โดยกำหนดแนวทางที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว สร้างความเป็นประชาธิปไตยและความมีเสถียรภาพของรัฐบาลให้เกิดขึ้นในระบบการเมือง โดยยึดถือหลักการต่างๆ ที่บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ปัญหาความไร้เสถียรภาพ และประสิทธิภาพในการบริหารประเทศของรัฐบาล ที่เกิด

³² กระทบ ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 50-51.

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520 มาตรา 9 อย่างไรก็ตาม ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้น และคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้แก้ไขตัดแปลงร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างชุดแรกเสนอเกือบทั้งหมด.

ขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วๆ มา³⁴ ได้กลายเป็นประเด็นหลักที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ให้ความสำคัญยิ่งกว่าประเด็นใดๆ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จึงประกอบไปด้วยบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งเป็นแบบอย่างในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ตลอดจนมาตรการและกลไกในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการและกลไกในการทำให้ระบบรัฐบาลมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ โดยผ่านกลไกของระบบพรรคการเมือง ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้พรรคการเมืองสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นกับระบบการเมือง และนำไปสู่ระบบพรรคการเมืองขนาดใหญ่/น้อยพรรค ดังจะได้กล่าวถึงต่อไปนี้

3.1.2.2.1 หลักการซึ่งรับมาจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ

โดยหลักแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ยังคงประกอบไปด้วยบทบัญญัติต่างๆ เหมือนดังเช่นในรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วๆ มา ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพ การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประชาชน การรับรองการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการกำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะมีได้

³⁴ ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ภายใต้การเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งทั้งสิ้น 21 พรรค โดยไม่มีพรรคใดได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาด และเมื่อรัฐบาลผสมโดยการนำ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีจำนวนที่นั่งมากที่สุดในสภา ไม่อาจเข้าดำเนินการบริหารประเทศได้ เพราะไม่ได้รับมติไว้วางใจในการแถลงนโยบายต่อสภา จึงทำให้รัฐบาลผสมชุดใหม่ ภายใต้การนำของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เข้าดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินในเวลาต่อมา ซึ่งตลอดระยะเวลากว่า 10 เดือน ในการทำหน้าที่บริหาร รัฐบาลผสมชุดดังกล่าวต้องประสบกับปัญหาความไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหาร อันเนื่องมาจากความไร้ระเบียบวินัยของพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งพยายามเรียกร้องผลประโยชน์ต่างๆ จากรัฐบาล ปัญหาความขัดแย้งในคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนปัญหาการย้ายพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในเดือนมกราคม พ.ศ. 2519 ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงตัดสินใจยุบสภาโดยชี้แจงเหตุผลว่า รัฐบาลผสมหลายพรรคกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลมาก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักเรียกร้องผลประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนแก่งแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีกัน และต่อมารัฐบาลผสม ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งในเดือนเมษายน พ.ศ. 2519 ก็ต้องลาออกจากราชการ หลังจากที่เขาดำเนินการบริหารประเทศเพียง 6 เดือนเท่านั้น. อัสชา ร่มรื่นสุขารมย์, ปัญหาเสถียรภาพของฝ่ายบริหารในระบบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 75.

ประกอบไปด้วยหลักการใหม่ๆ ที่จะส่งผลให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพ หรือการจัดองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ก็จัดได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมากฉบับหนึ่ง ด้วยมาตรการและกลไกที่จะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไปนี้

3.1.2.2.2 มาตรการในการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้สร้างมาตรการในการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและเสถียรภาพ โดยผ่านมาตรการสำคัญด้วยกลไกของระบบพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็ง ไว้ดังนี้

(1) การกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผูกพันกับพรรคการเมือง

ก. การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง (มาตรา 94 (3)) และ

ข. การกำหนดให้สมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลงเมื่อลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง หรือในกรณีที่ศาลสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมือง ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วันนับแต่ที่ศาลสั่ง. (มาตรา 103 (7) และ (9))

(2) การกำหนดให้พรรคการเมือง ต้องส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งในจำนวนมาก

ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้พรรคการเมือง ต้องส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมด รวมกันไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ที่จะมิได้ในการเลือกตั้งครั้งนั้น (มาตรา 95) ซึ่งด้วยวิธีการดัง

เป็นที่น่าสังเกตว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องสิ้นสุดลงทันที เมื่อพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด ได้มีมติข้อยกจากการเป็นสมาชิกพรรค ทั้งนี้ โดยไม่ได้รับความคุ้มครองในการเข้าสังกัดพรรคใหม่ เหมือนเช่นมาตรการที่เคยได้รับการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

กล่าวนี้ ได้ส่งผลให้การจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำได้ยากขึ้น และพรรคการเมืองขนาดใหญ่เท่านั้น ที่มีสิทธิส่งสมาชิกพรรคการเมือง เข้าสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³⁵

(3) การกำหนดให้การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเป็นไปตามมติของพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้กำหนดให้การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้อีกต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง. (มาตรา 125)

(4) การปรับปรุงระบบเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้กำหนดให้ระบบเลือกตั้งเป็นระบบเลือกตั้งแบบรวมเขต-รวมเบอร์ โดยให้การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองในแต่ละเขตเลือกตั้ง จะต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อ โดยมีการแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นแบบรวมเขต โดยให้แต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง 1 เขต ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งแบ่งเป็น 3 เขตเท่ากัน (มาตรา 90 และมาตรา 91) ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งขึ้น และเพื่อให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง ได้รับเลือกตั้งในจำนวนที่มากพอที่จะเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา และสามารถจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ.³⁵

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงระบบรัฐสภาให้มีเหตุมีผลขึ้น โดยผ่านกลไกของระบบพรรคการเมือง เพื่อสร้างความมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นกับรัฐบาล โดยมาตรการและกลไกทั้งหลายที่บรรจุ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ที่จะผลักดัน

ต่อมา พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 มาตรา 46 (4) ได้ขยายหลักการดังกล่าวด้วยการกำหนดให้พรรคการเมือง ซึ่งไม่มีสมาชิกพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งทั่วไปจะต้องยกเลิกพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตาม ภายใต้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ระบบการเลือกตั้งแบบรวมเขต-เรียงเบอร์ จึงมิได้ถูกนำมาใช้ และต่อมาในปี พุทธศักราช 2528 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้แก้ไขระบบเลือกตั้งจากแบบรวมเขต-เรียงเบอร์ เป็นแบบแบ่งเขตผสมรวมเขต-เรียงเบอร์ ระบบเลือกตั้งดังกล่าวจึงยังไม่เคยนำมาใช้

³⁵ กระทบ ทองธรรมชาติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 6/2521 วันที่ 5 มกราคม พุทธศักราช 2521

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองภายใน ให้เกิดขึ้นในระบบรัฐธรรมนูญไทยได้อย่างชัดเจนที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยบทเฉพาะกาล ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้มีการชะลอการบังคับใช้บทบัญญัติบางมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติที่เป็นมาตรการในการสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นกับรัฐบาล โดยผ่าน กลไกของระบบพรรคการเมือง มาตรการและกลไกดังกล่าว จึงไม่อาจบังเกิดผลได้อย่างน้อยที่สุดก็ในช่วงระยะเวลา 4 ปี ของการบังคับใช้บทเฉพาะกาล นอกจากนี้ การที่บทเฉพาะกาลได้ กำหนดให้นำบทบัญญัติ ซึ่งมีลักษณะเป็นการสืบทอดอำนาจทางการเมืองให้กับผู้นำทางทหาร และข้าราชการประจำ มาใช้บังคับแทนบทบัญญัติบางมาตราในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เป็นรัฐธรรมนูญที่เอื้อประโยชน์ ให้กับผู้มีอำนาจ และไม่มีความเป็นประชาธิปไตยเหมือนดังเช่นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยฉบับอื่น ๆ

ภายหลังสิ้นสุดระยะเวลาบังคับใช้บทเฉพาะกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงหลัง การเลือกตั้งใน พุทธศักราช 2531 " ประเทศไทยได้เข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อย่างเต็มรูปแบบอีกครั้ง ระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพได้เริ่มพัฒนาขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยผ่านกลไกของระบบพรรคการเมือง ในการควบคุมสมาชิกพรรคให้อยู่ภายในระเบียบวินัย พรรคการเมืองจึงมีบทบาทสำคัญต่อระบบการเมือง ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 อย่างที่ไม่เคยเป็นมา แต่ด้วยข้อบกพร่องบางประการของ รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้กำหนดกลไกในการควบคุมสถาบันพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ใน ส่วนที่ว่าด้วยการเงินของพรรคการเมือง ในขณะที่พรรคการเมืองได้มีอิทธิพลเหนือระบบการเมืองขึ้นทุกที จึงเป็นผลให้พรรคการเมือง กลายเป็นเครื่องมือของกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะ นักธุรกิจ นายทุน ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อระบบพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ที่ต้องอาศัย " เงิน " จำนวนมาก เพื่อโอกาสในการเข้าสู่ระบบการเมือง และเมื่อ " เงิน " ได้มีบทบาทต่อพรรคการเมือง ซึ่งเป็นองค์การที่เชื่อมโยงระบบการใช้อำนาจรัฐสูงสุดกับประชา

ในช่วงเวลาที่มีการบังคับใช้บทเฉพาะกาล ได้กำหนดให้มีการบังคับใช้บทบัญญัติที่มี ลักษณะไม่เป็นประชาธิปไตยหลายประการ เช่น การกำหนดให้ข้าราชการประจำสามารถดำรง ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐมนตรี หรือสมาชิกวุฒิสภาได้ในขณะเดียวกัน การ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติ และในการตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดินของรัฐบาลได้ เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น 3 ท่าน ได้แก่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พุทธศักราช 2522-2523) พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พุทธศักราช 2523-2531) และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พุทธศักราช 2531-2534) ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรก และคนเดียวที่มาจาก การเลือกตั้งภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว.

ชนเช่นนี้แล้ว ปัญหาธุรกิจการเมืองเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่า จึงได้ครอบงำระบบการเมืองทั้งหมด³⁶

ด้วยเหตุนี้ ระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ โดยผ่านกลไกของพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็ง แต่ปราศจากการควบคุม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จึงเป็นเพียงเสถียรภาพของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของพรรคการเมือง ซึ่งในท้ายที่สุด ได้นำไปสู่การทุจริตและคอร์รัปชัน โดยนักการเมืองซึ่งสังกัดพรรคการเมือง³⁷ ระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงมิใช่เสถียรภาพในทางบริหารหรือเสถียรภาพของรัฐสภา เพราะในทางปฏิบัติ ก็ยังคงต้องประสบกับปัญหาของการแก่งแย่งกันเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาล เพื่อโอกาสในการเข้าใช้อำนาจรัฐ อันเป็นแหล่งเงินทุนมหาศาล ภายใต้ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจที่ไม่มีประสิทธิภาพ.

สภาพการณ์ทางการเมืองที่เต็มไปด้วยปัญหาธุรกิจการเมือง การทุจริตคอร์รัปชัน และการกระทำทุกวิถีทาง เพื่อให้ได้มาซึ่งการเข้าสู่ระบบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนที่สุด ในช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยได้เข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ ภายใต้รัฐบาลซึ่งมีนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง โดยผ่านกลไกของพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้เป็นข้ออ้างสำคัญในการปฏิวัติรัฐประหาร ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 รวมระยะเวลาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 13 ปี 2 เดือน.

3.1.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 5) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538

³⁶ มาตรการในการเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง เพื่อสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองมีอำนาจในการควบคุมวินัยของสมาชิกพรรคอย่างมากมาย และการบังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ได้เปิดโอกาสให้นายทุนพรรคการเมืองเข้าควบคุมพรรคการเมือง เพื่อเข้าสู่ระบบการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ อมร จันทรสุมบูรณ์, “การยุบสภากับเผด็จการทางรัฐสภา,” ใน รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 50-51

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-43.

ภายหลังการปฏิวัติรัฐประหารรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) โดยการนำของพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ได้ประกาศใช้บังคับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 และจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น ทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ควบคู่ไปกับการทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ การจัดทำรัฐธรรมนูญได้เสร็จสิ้นลง และมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ภายได้ประเด็นขัดแย้งนานาประการต่อบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติในบทเฉพาะกาลว่าไม่มีความเป็นประชาธิปไตย และเอื้อประโยชน์ต่อการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) รวมทั้งบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรี มิต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นจุดหักเหประเด็นสำคัญ ที่นำมาสู่เหตุการณ์นองเลือด ในเดือนพฤษภาคม พุทธศักราช 2535 และเป็นผลให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามที่ประชาชนเรียกร้องในเวลาต่อมา”

ภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในปี พุทธศักราช 2535 รัฐสภาได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกครั้ง ในปี พุทธศักราช 2538 หลังจากที่ คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจัดตั้งขึ้น ได้จัดทำและส่งมอบข้อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ แม้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาในครั้งนั้น จะมีได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในทุกประเด็น ที่คณะกรรมาธิการวิสามัญ ได้จัดทำข้อเสนอมาก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ก็ประกอบไปด้วยบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย และสะท้อนให้เห็นความพยายามของ

อาทิเช่น การกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา (มาตรา 86) การกำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ได้เท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 219) เป็นต้น

ภายหลังเหตุการณ์นองเลือดในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 รัฐสภาได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยผ่านการพิจารณาทั้ง 3 วาระในคราวเดียวกัน จำนวนทั้งสิ้น 4 ฉบับ ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1-4 พุทธศักราช 2535 ในประเด็นที่ว่าให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา (มาตรา 86 มาตรา 157 และมาตรา 200) การกำหนดให้การประชุมในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่ 2 ของรัฐสภา วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร สามารถพิจารณาเรื่องอื่นใดในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรได้ (มาตรา 127) การยกเลิกอำนาจของวุฒิสภาในการร่วมอภิปรายไม่ไว้วางใจ และพิจารณาพระราชกำหนด และการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 159) ตามลำดับ.

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ที่จะผลักดันแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมให้เกิดขึ้นในระบอบรัฐธรรมนูญ มากไปกว่าที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใด โดยสามารถแยกพิจารณาตามโครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้ดังนี้

3.1.2.3.1 การรับรองสิทธิและเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน

หากเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 กับรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, พุทธศักราช 2521 หรือแม้แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้หลักประกันสิทธิ และเสรีภาพที่ดีที่สุด ก็จะต้องพบว่าในจำนวนรัฐธรรมนูญทั้งหมด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน ไว้อย่างกว้างขวางและดีที่สุดเท่าที่เคยมีมา โดยแยกแยะการรับรองสิทธิ และเสรีภาพในแต่ละมาตราไว้อย่างครบถ้วนและครอบคลุม ซึ่งนอกจากจะมีบทบัญญัติ ซึ่งบัญญัติรับรองไว้เช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แล้ว ยังได้มีการขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กว้างขวางขึ้น โดยการเพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพใหม่ๆ ซึ่งไม่เคยได้รับความคุ้มครองและรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใด อีกดังนี้

(1) การเพิ่มสิทธิที่จะได้รับบริการทางสาธารณสุข ที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 41)

(2) การเพิ่มสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสาร จากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ถึงวิธีการหลักเกณฑ์ กระบวนการ และการกระทำของข้าราชการ หรือเจ้าพนักงานของรัฐ ในเมื่อผลจากการกระทำนั้น อาจจะหรือกระทบต่อการดำรงชีวิตของตน (มาตรา 48 ทวิ)

(3) การรับรองสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพ และการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เพื่อรับรองและสนับสนุนระบบการค้าเสรี (มาตรา 48 เบญจ)

(4) การขยายสิทธิในการเลือกตั้งด้วยการกำหนดให้ประชาชนผู้มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิในการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก (มาตรา 109 (2)) จากเดิมที่ให้ประชาชนที่มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป เท่านั้นที่จะมีสิทธิเลือกตั้ง

3.1.2.3.2 การสร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้สร้างระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ด้วยการจัดตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกเหนือจากการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ด้วยวิธีการเดิมๆ แล้ว ก็ปรากฏว่ายังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใด ได้บรรจุมาตรการและกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในลักษณะดังกล่าวไว้อีกเลย จนกระทั่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ในปี พ.ศ. 2538 การกำหนดมาตรการและกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ด้วยวิธีการดังกล่าว จึงถูกบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญอีกครั้ง ภายใต้การปรับปรุงและเพิ่มเติมระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ให้มีความครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังจะได้กล่าวถึงต่อไปนี้

(1) การกำหนดให้มีการจัดตั้ง สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา (มาตรา 162 ทวิ)

(2) การกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม (มาตรา 195 มาตรา 195 ทวิ และมาตรา 195 ตริ) เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) การปรับปรุงคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้มีความอิสระยิ่งขึ้น ด้วยการสร้างหลักประกันความเป็นอิสระในส่วนของวาระการดำรงตำแหน่งที่เพิ่มขึ้น เพราะแต่เดิมนั้นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งที่เป็นไปตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร³⁸ การดำรงตำแหน่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงต้องพึ่งพิงอยู่กับองค์กรทางการเมือง แต่ในขณะที่ลักษณะงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะต้องอาศัยความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะฉะนั้น วาระการดำรงตำแหน่งกับลักษณะงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีต จึงเป็นไปในลักษณะที่ขัดแย้งกันและส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าว ด้วยการกำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนขึ้น โดยให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งแม้จะไม่ใช่หลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มากนัก แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็เป็นการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา.

3.1.2.3.3 การปรับปรุงระบบรัฐสภา ให้มีความเป็นประชาธิปไตย มีเสถียรภาพ และมีประสิทธิภาพ

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, พุทธศักราช 2492, พุทธศักราช 2495, พุทธศักราช 2511, พุทธศักราช 2517 และ พุทธศักราช 2521

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 จะได้กำหนดมาตรการและกลไกในการสร้างเสถียรภาพ และประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นกับระบบรัฐสภาไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับมาตรการและกลไกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างเสถียรภาพ โดยผ่านกลไกของระบบพรรคการเมืองก็ตาม แต่ในขณะเดียวกัน ก็ได้ปรับปรุงระบบรัฐสภาให้เป็นประชาธิปไตย และมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยผ่านหลักการใหม่ๆ ในสาระสำคัญไว้ ดังนี้

(1) การกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไป โดยชอบด้วยกฎหมาย บริสุทธิ์ และยุติธรรม (มาตรา 115) รวมทั้งขยายสิทธิทางการเมืองให้กว้างขวางขึ้น โดยการแก้ไขอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 20 ปี เป็น 18 ปีบริบูรณ์ (มาตรา 109)

(2) การลดระยะเวลาในการเตรียมการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามวาระ หรือในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงให้มีการเลือกตั้งภายใน 45 วัน (มาตรา 117) และในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน นับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 118) เพื่อตัดโอกาสในการกระทำการใดๆ อันมิชอบ เช่น การใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐบาลรักษาการณ์ไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง เป็นต้น

(3) การกำหนดให้มีสถาบันผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎรอยู่ตลอดเวลา (มาตรา 122) แม้ว่าหัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมากที่สุด ในบรรดาพรรคการเมืองที่มีได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดไม่ถึง 1 ใน 5 ของ

เป็นที่น่าสังเกตว่า ตามมาตรา 112 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้ปรับลดจำนวนสมาชิกในแต่ละพรรคการเมือง จะต้องส่งสมัครรับเลือกตั้ง จากจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ที่จะมีได้ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ให้คงเหลือเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะจะมี.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, พุทธศักราช 2521 และ พุทธศักราช 2534 กำหนดไว้เช่นเดียวกัน คือ ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามวาระ ให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในเวลา 60 วัน นับแต่วันที่อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง ให้จัดให้มีการเลือกตั้งภายในเวลา 90 วัน.

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อรับรองความสำคัญของสถาบันผู้นำฝ่ายค้าน และเป็นการสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่จะต้องเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยด้วย

(4) การเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิการให้กว้างขวางขึ้น ด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการที่รัฐสภาจัดตั้งขึ้น มีอำนาจพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และมีอำนาจเรียกเอกสารหรือบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ได้ (มาตรา 158)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้บรรจุหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของ ตลอดจนกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่เคยมีมา รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว จะประกอบไปด้วยบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ และจัดตั้งระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้มากเพียงใดก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กลับไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงยังคงเกิดขึ้นอยู่เสมอ นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้แต่เพียงหลักการใหญ่ๆ ให้มีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้เป็นผลให้เกิดประเด็นถกเถียงกันมากมายถึงวิธีการในรายละเอียดขององค์กรต่างๆ องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดตั้งขึ้น จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

นอกจากนี้ มาตรการและกลไกบางประการ ที่บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการในการสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นกับระบบรัฐบาลและรัฐสภา โดยผ่านกลไกของระบบพรรคการเมือง ด้วยการบังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนมากในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง และการกำหนดให้พรรคการเมืองมีอำนาจในการควบคุมสมาชิกพรรคการเมือง อันเป็นมาตรการเดียวกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 โดยมีได้กำหนดกลไกใดๆ เพิ่มเติม ในการแก้ปัญหาอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงยังคงเป็นปัญหาเดิมๆ ที่เคยเกิดขึ้นก่อนการปฏิวัติรัฐประหาร โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ในปี พุทธศักราช 2534 การกระทำทุกวิถีทางเพื่อโอกาสในการใช้อำนาจรัฐ และการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งเป็นแหล่งผลประโยชน์มหาศาล ภายใต้ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ไร้ประสิทธิภาพ จึงมีอภยบรรเทาสง ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

จำนวนไม่น้อยที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ได้วางหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนกลไกจำกัดการใช้อำนาจรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เหมือนดังเช่นรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย แต่ก็ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา ปัญหาของระบบการเมืองการปกครองก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างมากมาย จนทำให้การบริหารประเทศไม่อาจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงและการทุจริตคอร์รัปชัน ได้เป็นประเด็นสำคัญ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง เกิดความเสื่อมศรัทธาต่อระบบการเมือง ทั้งนี้ ส่วนหนึ่ง เป็นผลมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่แม้จะประกอบไปด้วยบทบัญญัติที่มีความเป็นประชาธิปไตย แต่การวางรูปแบบในระบบการปกครองแบบอื่นๆ โดยมีจุดมุ่งหมายหลักให้เป็นเพียงคู่มือในการใช้อำนาจทางการเมือง โดยปราศจากมาตรการและกลไกในการแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ จึงเป็นผลให้ระบบการเมืองไทยยังคงวนเวียนอยู่ กับปัญหาเดิมๆ แม้ว่าจะมีการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ครั้งก็ตาม

3.2.1 การขาดหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพที่มีความครอบคลุม และใช้บังคับได้จริง

แม้ว่าการสร้างหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพ และการมีส่วนทางการเมืองการปกครองของประชาชนไว้ เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในระบอบรัฐธรรมนูญไทย ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในปี พ.ศ. 2540 จะปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อยที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความสำคัญกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ในทางข้อเท็จจริง ก็มักปรากฏว่าในอดีตที่ผ่านมา สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ถูกรุกล้ำจากการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมาโดยตลอด ความสัมพันธ์ระหว่างใช้อำนาจรัฐกับประชาชน จึงเป็นไปในลักษณะของ “ผู้ปกครอง” และ “ผู้อยู่ใต้ปกครอง” โดยประชาชนไม่อาจมีส่วนร่วมในระบบการเมืองการปกครองได้อย่างแท้จริง เหล่านี้ล้วนเกิดจากสภาพปัญหา ที่สามารถสรุปในสาระสำคัญได้ ดังนี้⁴⁰

3.2.1.1 สิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่มีความครอบคลุมและครบถ้วน

แนวคิดในการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ ในรัฐธรรมนูญ เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อย ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ

⁴⁰ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เอกสารประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน, หน้า 24-27

ต่างๆ ที่ผ่านมา แต่การวางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับก็จะมีระดับที่แตกต่างกันไป รัฐธรรมนูญบางฉบับ ก็จะมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างกว้างๆ และบัญญัติไว้ในจำนวนที่ไม่มากนัก ยกตัวอย่าง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งบัญญัติไว้เพียง 3 มาตรา และรัฐธรรมนูญบางฉบับ ก็จะมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ โดยละเอียดและแยกแยะเป็นแต่ละมาตราๆ ไป ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, พุทธศักราช 2517, พุทธศักราช 2521 และ พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538

ทั้งนี้ ในจำนวนรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่วางหลักประกันสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง และเป็นต้นแบบของการร่างรัฐธรรมนูญในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเวลาต่อมา โดยมีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวไว้ถึง 20 มาตรา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้วางหลักประกันสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวางขึ้นในอีกระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกาย โดยรวมมีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ทั้งสิ้น 27 มาตรา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ทั้งสิ้น 24 มาตรา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ถือเป็นรัฐธรรมนูญ ที่ให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวางที่สุด โดยมีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในจำนวนถึง 30 มาตรา

อย่างไรก็ตาม หากได้พิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับที่ได้กล่าวมาข้างต้น ตลอดจนสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ก็จะพบว่า บทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในลักษณะดังกล่าว ยังมีลักษณะที่ไม่ครอบคลุมสิทธิและเสรีภาพทั้งหมดที่ควรจะเป็น เมื่อพิจารณาประกอบกับรากฐานของระบบการปกครองไทย ที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายเหนือประชาชนในสังคม โดยประชาชนมิได้มีสิทธิหรือส่วนร่วมในการปกครองโดยแท้จริง ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย ทั้งที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุดและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีจารีตประเพณีผสมผสานกับพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาเป็นเกณฑ์ในการปกครองประเทศ ที่ต่างก็ยอมรับและเคารพในสิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคลอยู่ในจิตวิญญาณของประชาชนทั้งหลาย การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงมีพัฒนาการอย่างเป็นลำดับและต่อเนื่อง จนฝังลึกในระบบการปกครองของประเทศเหล่านั้น หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมีการบัญญัติ

ไว้ แต่เพียงหลักการอันเป็นสาระสำคัญ ภายใต้การพัฒนาด้วยแนวคำพิพากษาของศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ⁴¹

ด้วยเหตุนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญมีได้บัญญัติรับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนไว้ อย่างครอบคลุมและครบถ้วน ภายใต้ระบอบการเมืองการปกครองที่ยึดถือและให้การยอมรับ แต่ “อำนาจของผู้ปกครอง” การละเมิดและรุกรานสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเกิดขึ้นเสมอในประเทศไทย ซึ่งเข้าสู่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาแล้วทั้งสิ้น 66 ปี และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 15 ฉบับ.

3.2.1.2 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่สามารถใช้บังคับได้จริง

หากได้พิจารณาบทบัญญัติรับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ในจำนวนรัฐธรรมนูญทั้งหมด ที่ได้เคยมีการประกาศใช้มาแล้ว ก็จะพบว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, พุทธศักราช 2517 และ พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 เป็นรัฐธรรมนูญที่บรรจุหลักประกันสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 นั้น ได้บรรจุบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ถึง 30 มาตรา โดยมีการบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นต้นแบบในการร่างรัฐธรรมนูญในหมวดดังกล่าว คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ในจำนวนถึง 10 มาตรา และมากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 3 มาตรา แนวโน้มของการวางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย จึงเป็นไปในลักษณะของการเพิ่มสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้น แต่ก็ปรากฏว่าข้อเท็จจริงที่ผ่านมา มักจะมีการละเมิดและรุกรานสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นเสมอ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้มากเพียงใดก็ตาม ข้อเท็จจริงเช่นนี้ ส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนสำคัญได้เกิดขึ้นจากสภาพปัญหาดังต่อไปนี้

3.2.1.2.1 ลักษณะของบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพที่ไม่มีสภาพบังคับอย่างแท้จริง

โดยที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญในอดีต ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับการสร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ด้วยการเพิ่มสิทธิและเสรีภาพไว้เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังเห็นได้จาก บทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ซึ่งประกอบไปด้วยบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวในจำนวน

⁴¹ ปาฐกถาของ ฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ 22 กุมภาพันธ์ 2540 ณ หอประชุมโรงเรียนสรรพวิทยาคม อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, ในกรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 3-7

ที่เพิ่มมากขึ้น สิ่งเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดเบื้องหลังของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ที่มุ่งจะขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ด้วยการเพิ่มเติมบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมิได้พิจารณาถึงการทำให้บทบัญญัติดังกล่าวสามารถมีผลใช้บังคับได้จริง จึงเป็นผลให้รัฐธรรมนูญกลายเป็นเพียงกฎหมายสูงสุดในทางกฎหมายเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่อาจบังคับใช้ได้จริง การใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจในการตรากฎหมายของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และองค์กรเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของรัฐ หรือแม้กระทั่งองค์กรตุลาการ จึงดูเหมือนจะเป็นอิสระจากรัฐธรรมนูญเป็นอันมาก.⁴²

3.2.1.2.2 การขาดองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่มีประสิทธิภาพ และครอบคลุมครบถ้วน

ปัญหาประการสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่เกิดขึ้นในระบอบรัฐธรรมนูญไทย ก็คือ การขาดองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในฐานะที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ และครอบคลุม ทั้งนี้ หากได้พิจารณาองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญในอดีต ก็จะพบว่า องค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ได้แก่ องค์กรคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับแต่ปี พุทธศักราช 2489 ที่ได้มีการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น ปรากฏว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพไว้เพียง 4 เรื่อง โดยเป็นคำวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญเพียง 1 เรื่อง ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ต. 3/2494 และคำวินิจฉัยว่ากฎหมายไม่ขัดรัฐธรรมนูญ 3 เรื่อง ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ ต. 1/2494, คำวินิจฉัยที่ ต. 2/2494 และคำวินิจฉัยที่ ต. 1/2513⁴³ สิ่งเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงจุดบก

⁴² แก้วสรร อติโพธิ, “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย,” ใน *รวมสาระรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 163-164.

นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จนถึง พุทธศักราช 2539 องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด ยกเว้นในช่วงเวลาที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญจึงกลับมาอยู่ที่ศาลยุติธรรม

⁴³ คำวินิจฉัยที่ ต. 1/2513 ซึ่งวินิจฉัยว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 43 ไม่เป็นกฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ได้ก่อให้เกิดข้อวิจารณ์อย่างมาก ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน คุณวุฒิ ดันตระกูล, “บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 1/2513,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), 200 หน้า.

พร้อมขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีต ซึ่งมีอาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเทียบกับจำนวนและผลคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ กับสภาพปัญหาที่มีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาแล้ว ก็พบว่า สัดส่วนของจำนวนและผลคำวินิจฉัยได้แตกต่างจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดยสิ้นเชิง

นอกจากนี้ สาเหตุประการสำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ การขาดองค์กรที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีความครอบคลุมครบถ้วน ซึ่งบ่อยครั้งที่ปรากฏว่ามีการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไปกระทบสิทธิและเสรีภาพ หรือส่วนได้เสียของประชาชน แต่ก็ปรากฏว่าประชาชนกลับไม่ได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม หรือไม่ได้รับการเยียวยาใดๆ ซึ่งตรงกันข้ามกับประเทศในภาคพื้นยุโรป ที่ส่วนใหญ่มักจะมีการจัดตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ยกตัวอย่าง เช่น การจัดตั้งศาลปกครองชั้น โดยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการใดๆ ไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือมีปัญหาว่าการกระทำหรือคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิสามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น

ด้วยเหตุนี้ เมื่อองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่หลัก ในการเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ยังคงไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีความครอบคลุมครบถ้วน บทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ จึงมีอาจเกิดผลใช้บังคับได้อย่างจริงจัง

3.2.1.3 การเปิดโอกาสให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ใดๆ ได้อย่างกว้างขวาง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ จะพบว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนไว้ 3 ลักษณะด้วยกัน คือ ⁴⁴

แม้แนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 แต่ก็ไม่เคยปรากฏว่ามีการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นแต่อย่างใด

⁴⁴ หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 129-131.

ประเภทแรก การรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้โดยสมบูรณ์ การรับรองสิทธิและเสรีภาพในประเภทนี้ จะไม่เปิดโอกาสให้มีการตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้อีกเลย ยกตัวอย่าง เช่น เสรีภาพในการถือศาสนาตามรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับ.

ประเภทที่สอง การรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้โดยกำหนดเงื่อนไขในรายละเอียดไว้ ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผลให้รัฐสภาจะตรากฎหมายเกินไปจากเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ได้ ยกตัวอย่าง เช่น ในเรื่องการเกณฑ์แรงงาน ซึ่งรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะกำหนดไว้ว่า จะกระทำได้อต่อเมื่อกระทำไป เพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ อันมีมาเป็นการฉุกเฉิน ในระหว่างอยู่ในภาวะการรบ หรือสงคราม ในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศกฎอัยการศึก

ประเภทที่สาม การรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งการรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้เช่นนี้ ก็จะเป็นผลให้รัฐสภาสามารถตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เสมอ อาทิเช่น การรับรองสิทธิในการจัดตั้ง และการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ที่กำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับแล้ว จะพบว่า โดยมากรัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้โดยมีเงื่อนไข และภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ในลักษณะที่กำหนดเงื่อนไขไว้ในรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นย่อมมีความชัดเจนในการบังคับใช้ได้ในระดับหนึ่ง แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ในระบอบรัฐธรรมนูญที่ไม่มีความมั่นคงและต่อเนื่องดังเช่นกรณีของประเทศไทยนั้น สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงมีลักษณะที่เปราะบางมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิวัติรัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ได้ก่อให้เกิดกฎหมายที่อยู่ในรูปของประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติ ซึ่งมีกฎหมายจำนวนมากไม่น้อยที่คุกคามและลดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างไม่ควรจะเป็น หรือแม้แต่กฎหมายตราขึ้นโดยรัฐสภา ก็ปรากฏว่ากฎหมายจำนวนมากได้ให้ดุลยพินิจอย่างสูงให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนสามารถเลือกปฏิบัติได้ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจึงปรากฏอยู่เสมอว่า ผู้มีอิทธิพลและร่ำรวยที่กระทำผิดกฎหมายสามารถดำรงอยู่ในสังคมได้ตามปกติ เพราะเจ้าหน้าที่หลีกเลี่ยงที่จะบังคับใช้กฎหมายแก่บุคคลเหล่านั้น ในขณะที่ประชาชนทั่วไปที่ไม่มีอิทธิพลหรือทรัพย์สินเงินทอง กลับถูกข่มเหงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁴⁵

ด้วยเหตุนี้ เมื่อบทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ต้องเป็นไปตามกฎหมายลำดับรอง ซึ่งสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา และมีจำนวนมากไม่น้อยที่มีลักษณะเป็นการรื้อถอนสิทธิและเสรี

⁴⁵ โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, หน้า 114-138.

ภาพของประชาชนเช่นนี้ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมไม่อาจได้รับการคุ้มครองได้อย่างแท้จริง แม้ว่าจะมีจำนวนบทบัญญัติดังกล่าวไว้มากมายเพียงใดก็ตาม.

3.2.1.4 รัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองได้อย่างแท้จริง

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีพัฒนาการของการปกครองในรูปแบบดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่องและมั่นคง การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประชาชน ได้เป็นหัวใจสำคัญที่เป็นรากฐานของระบอบการปกครองของประเทศเหล่านั้น ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกโดยการเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ หรือการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่หากพิจารณาประวัติศาสตร์ในระบอบรัฐธรรมนูญไทย นับแต่ที่ได้เข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ก็พบว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิ ในการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประชาชนไว้ในลักษณะที่จำกัดมาก แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีรัฐธรรมนูญบางฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, พุทธศักราช 2511 และ พุทธศักราช 2517 จะได้บัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ด้วยการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าบทบัญญัติดังกล่าวก็มีเคยได้นำมาใช้ ด้วยเหตุนี้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนชาวไทย จึงจำกัดอยู่เพียงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละครั้งเท่านั้น

ในเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าจะได้มีการรับรองบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นต้นมาแล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าระบบการปกครองของประเทศไทย ก็ยังคงเน้นหนักไปที่การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง มากกว่าการกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นทั้งหลาย โครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์ประกอบหรืออำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล หรือแม้กระทั่งการคลังท้องถิ่น ซึ่งเป็นหัวใจในการดำเนินงานต่างๆ ก็ยังคงไม่มีอิสระอย่างที่ควรจะเป็น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นซึ่งควรจะอยู่ในรูปของ “การกำกับดูแล” ก็ยังไม่เกิดขึ้นในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ผลความสัมพันธ์ที่เป็นไปในลักษณะ “การบังคับบัญชา” ตามลำดับชั้น ได้สะท้อนออกมาในรูปแบบของการไม่อาจตัดสินใจในปัญหาต่างๆ ด้วยตนเองได้ การดำเนินงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องพึ่งพิงกับราชการส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา.⁴⁶

⁴⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน,” ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า362-374.

3.2.2 การทุจริตคอร์ปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ปัญหาการทุจริตคอร์ปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดูเหมือนจะเป็นปัญหาที่เรื้อรังในระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยมาเป็นเวลานาน จนกลายเป็นวงจรและวัฒนธรรมของระบบการเมืองไทย ซึ่งเริ่มตั้งแต่การทุจริตการเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง และการเข้ามาถอนทุนคืนโดยการใช้อำนาจรัฐ ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์กับตนเองให้มากที่สุด ปัญหาเหล่านี้ได้สร้างความเสื่อมศรัทธา และความเบื่อหน่ายในระบบการเมืองไทย ทั้งต่อประชาชนทั่วไป และคนดีมีความสามารถก็อาจจะเข้าสู่ หรือดำรงตนอยู่ในระบบการเมืองเช่นนี้ได้ และในบางกรณีระบบการเมืองดังกล่าว ก็ได้ทำให้คนดีมีความสามารถต้องเข้าสู่วงจรและวัฒนธรรมทางการเมืองที่เต็มไปด้วยการทุจริตคอร์ปชันนี้ไปโดยไม่รู้ตัว นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่ระบอบการปกครองของไทย ได้ยึดถือแนวคิดที่ว่ารัฐเป็นผู้มีอำนาจเหนือประชาชนในทุกกรณีมาเป็นเวลานาน การใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเกิดขึ้นเสมอ โดยบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิอาจจะไม่ได้รับการเยียวยาใดๆ จากรัฐเลย

3.2.2.1 สภาพปัญหาการทุจริตคอร์ปชัน และการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แม้ว่าปัญหาการทุจริตคอร์ปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกในระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยมาเป็นเวลานาน แต่ปัญหาดังกล่าว ได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนที่สุดในช่วงระยะเวลาที่กล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เต็มรูปแบบ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ทั้งนี้ หลังจากที่พรรคชาติไทย ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2531 และเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล หัวหน้าพรรคชาติไทยในขณะนั้น พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงได้รับการเสนอให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกและคนเดียว ที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และแม้ว่าในเวลาต่อมา การบริหารประเทศของรัฐบาล โดยการนำของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จะส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะนั้นเฟื่องฟูอย่างมากก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การทุจริตคอร์ปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เกิดขึ้นมากอย่างไม่เคยเป็นมา

ด้วยสภาพปัญหาการทุจริตคอร์ปชัน ที่เกิดขึ้นอย่างเปิดเผย และชัดเจนที่สุดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ได้กลายเป็นข้ออ้างสำคัญในการปฏิวัติรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เพื่อล้มรัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งในระยะแรก ก็ดูเหมือนจะได้รับการตอบรับจากประชาชนเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาปัญหาการทุจริตคอร์ปชัน ก็ยังคงเกิดขึ้นในระบบการเมืองไทย และได้แผ่ขยายออกไปยังข้าราชการประจำทั้งในระดับสูง และระดับล่างอยู่

เช่นเดิม และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก็ยังไม่เคยปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตคอร์รัปชัน ถูกวินิจฉัยว่าร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริตคอร์รัปชัน จากองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) หรือจากศาลยุติธรรม ตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแต่อย่างใด.

3.2.2.2 องค์กรและระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่ไม่มีประสิทธิภาพ และครบถ้วน

จากสภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระบบการเมืองการปกครองไทย ได้สะท้อนให้เห็นความบกพร่องของการจัดองค์กร และระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในประเทศไทย ซึ่งแตกต่างไปจากประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย ซึ่งมีระบบการเมืองการปกครองที่เข้มแข็ง ประเทศเหล่านี้ล้วนมีระบบตรวจสอบ และควบคุมที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดกลไกดังกล่าวไว้เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังที่ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ได้กล่าวไว้ว่า⁴⁷

“...รัฐธรรมนูญแบบที่ใช้อยู่ในประเทศไทยขณะนี้ล่าช้ากว่ารัฐธรรมนูญโดยทั่วๆ ไปถึง 50 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มิได้มีการบรรจุ “กลไกทางด้านกฎหมายปกครอง” ที่เป็นกลไกหลักๆ เข้าไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะกลไกทางด้านกฎหมายปกครองหลักๆ เหล่านี้เป็นกลไกในการบริหารประเทศที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจบริหารของนักการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง กลไกเหล่านี้เป็นเครื่องมือพื้นฐานของการบริหารที่ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันเป็นการปกครองที่มี “ผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้ง” ต่างคนต่างสับเปลี่ยนกันเข้ามาใช้อำนาจของรัฐตามระยะเวลาที่กำหนด สามารถดำรงตำแหน่งอยู่อย่างต่อเนื่อง เพราะกลไกเหล่านี้เป็นเครื่องป้องกันหรือลดโอกาส “การใช้อำนาจโดยมิชอบ” ของนักการเมืองที่สับเปลี่ยนเข้ามาดำรงตำแหน่งใน “องค์กรทางการเมือง” ของรัฐ และในขณะเดียวกันก็ให้โอกาสแก่นักการเมืองที่สุจริต สามารถพิสูจน์ตนเองได้อย่างเป็นธรรมและไม่เสื่อมเสีย ในปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญตามแนวคิดสมัยใหม่จำนวนมาก ได้มีการนำสถาบันและองค์กรในทางบริหารเข้ามาบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งได้ใช้หลักวิชาการทำการวิเคราะห์และปรับปรุง

⁴⁷ อมร จันทรสมบูรณ์, “ที่มาของโครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย,” ใน รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ ในทัศนะของ ศ. ดร. อมร จันทรสมบูรณ์, หน้า 25.

กฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้าง ตลอดจนวิธีการทำงานของกลไก และองค์กรเหล่านี้ไปพร้อมกับการปรับปรุงและวางรูปแบบใหม่ของ “องค์กรทางการเมือง” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ...”

ด้วยเหตุนี้ องค์กรและระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่ไม่มีประสิทธิภาพ และครอบคลุมการใช้อำนาจรัฐทุกด้าน จึงเป็นสาเหตุสำคัญของการทุจริตและใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองการปกครองไทย โดยสามารถสรุปข้อบกพร่องขององค์กร และระบบตรวจสอบดังกล่าวได้ดังนี้

3.2.2.1 ระบบตรวจสอบทุจริตจากการใช้อำนาจรัฐ

การกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าทุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติ ได้ถูกเปิดเผย และปรากฏต่อสาธารณชนเสมอ ทั้งจากนักการเมืองด้วยกันเองและจากการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน แต่ก็ปรากฏว่ายังไม่เคยปรากฏว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด ถูกตัดสินว่ากระทำผิดและได้รับการลงโทษแต่อย่างใด ทั้งจากการตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และจากองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบโดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) สิ่งเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นถึงความบกพร่อง และไม่เหมาะสมของระบบตรวจสอบทุจริตที่มีอยู่ในขณะนั้น ดังจะได้กล่าวถึงต่อไปนี้⁴⁸

(1) มาตรการในการแสดงบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกรัฐสภา จะได้รับการกำหนดไว้เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ตาม⁴⁹ แต่ก็ปรากฏว่า กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กลับไม่รัดกุมและไม่อาจตรวจสอบได้จริง ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จึงปรากฏอยู่เสมอว่า การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกรัฐสภา เป็นการแสดงตัวเลขที่ไม่ตรงกับความจริง เพื่อหลีกเลี่ยงและป้องกันตนเองจากการตรวจสอบทุจริตที่อาจมีขึ้น.

(2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในขณะนั้น ยังมีโครงสร้าง องค์กรประกอบ อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลาง

⁴⁸ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: บริษัทเคล็ดไทย, 2538), หน้า 39-40.

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้น ปรากฏว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. กลับไม่มีความอิสระอย่างแท้จริง ทั้งการเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นตำแหน่ง หรือหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ล้วนแต่อยู่ภายใต้ความครอบงำของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น อีกทั้งเมื่อวิธีพิจารณาได้สวนความผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นกระบวนการเดียวกับการสอบสวนทุจริตข้าราชการตั้งแต่ชั้นผู้น้อยไปจนถึงข้าราชการระดับสูง โดยไม่คำนึงถึงอิทธิพล และอำนาจของผู้ถูกสอบสวนว่ามีสถานะที่แตกต่างกันมาก วิธีพิจารณาเช่นนี้จึงไม่สามารถนำตัวผู้กระทำผิด ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงมาลงโทษได้ และด้วยเหตุผลทั้งหมดที่ได้กล่าวมาข้างต้น ข้อเท็จจริงที่ผ่านมา จึงยังไม่เคยปรากฏว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือ ป.ป.ป. ได้วินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงคนใด ร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริตคอร์รัปชันเลย.⁵⁰

(3) การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ก็เป็นระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกประการหนึ่ง ที่ไม่มีความเหมาะสมกับฐานะของผู้ถูกตรวจสอบทุจริต ซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูง เพราะการพิสูจน์ความผิดจะเป็นไปได้ยาก ไม่ว่าจะด้วยพยานหลักฐานในการกระทำผิด หรือการสืบสวนสอบสวนผู้กระทำผิดซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูง.

3.2.2.2 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

แนวคิดในการจัดตั้งองค์กร ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ได้ถือกำเนิดขึ้นจากประเทศในภาคพื้นยุโรป ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากความต้องการที่จะจำกัดการใช้อำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภา ที่ประกอบไปด้วยพรรคการเมืองที่สามารถควบคุมสมาชิกในสังกัดพรรคได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาที่เป็นรัฐบาล ซึ่งมักจะรวมอำนาจ ในการตัดสินใจในทางนิติบัญญัติไปในทางที่เป็นประโยชน์กับตนเอง โดยผ่านกลไกของระบบพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้ เพื่อตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของรัฐสภา จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวขึ้น โดยอาจจะอยู่ในรูปแบบของ “ศาล” หรือ “คณะกรรมการ” ซึ่งก็แล้วแต่รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ ได้กำหนดไว้⁵¹

⁵⁰ ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางระดับสูง (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 20-21.

⁵¹ อมร จันทรสุมบุรณ์, “ศาลรัฐธรรมนูญ (หรือตุลาการรัฐธรรมนูญ),” ใน ครบหนังสือครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 169.

สำหรับในประเทศไทย นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นต้นมา องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ก็อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด ภายใต้อิทธิพลของนักวิชาการอย่างมากว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ยังไม่มีความอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในเรื่ององค์ประกอบวาระการดำรงตำแหน่ง และวิธีพิจารณาความของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่เป็นไปในลักษณะขององค์กรทางการเมืองมากกว่าศาล”

(1) องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนั้น โดยมากแล้วคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะประกอบด้วย ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง และตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ การกำหนดให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งนั้น ได้ก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่า ชัดกับหลักความเป็นอิสระของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จนถึงขนาดที่มีผู้กล่าวว่า การกำหนดให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง มีลักษณะเป็นการคานผลประโยชน์ระหว่างอำนาจทั้งสาม ยิ่งกว่าจะมุ่งไว้ซึ่งความยุติธรรม⁵²

(2) วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นที่น่าสังเกตว่านับแต่ที่ได้มีการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ปรากฏว่าวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญ จะเป็นไปตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น มีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เท่านั้นที่กำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน คือคราวละ 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ การกำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งที่สั้น และ

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว แต่ก็อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ศาลยุติธรรมจะเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยเบื้องต้นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับกับคดี ชัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าศาลเห็นว่าชัดรัฐธรรมนูญ ศาลจึงจะส่งไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย แต่ถ้าศาลเห็นว่ากฎหมายนั้นไม่ชัดรัฐธรรมนูญ ศาลก็สามารถพิจารณาวินิจฉัยคดีนั้นต่อไปได้ โดยไม่ต้องส่งเรื่องไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และด้วยเงื่อนไขดังกล่าวนี้เอง ได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่า เป็นสาเหตุให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่.

นับแต่ปี พุทธศักราช 2489-2540 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยทั้งสิ้น 13 ฉบับ โดยเป็นคำวินิจฉัยในประเด็นที่ว่ากฎหมายใดชัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพียง 5 ฉบับ และเป็นวินิจฉัยว่ากฎหมายชัดรัฐธรรมนูญ 2 ครั้ง และไม่ชัดรัฐธรรมนูญ 3 ครั้ง.

⁵² บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, “การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญ,” วารสารนิติศาสตร์ 19 (มีนาคม 2532) : 28.

สามารถกลับเข้าดำรงตำแหน่งได้อีก ย่อมทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติงานของตุลาการรัฐธรรมนูญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

(3) วิธีพิจารณาความของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยที่พิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ การพิจารณาวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีหลักประกันพื้นฐานในวิธีพิจารณาไว้ เหมือนดังเช่นวิธีพิจารณาทั่วไปขององค์กรในรูปแบบของ “ศาล” อาทิเช่น การกำหนดให้การพิจารณาต้องกระทำโดยเปิดเผย การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการรัฐธรรมนูญ การรับฟังคำชี้แจงของผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง หรือผู้มีส่วนได้เสียก่อนการทาวินิจฉัย หรือการรับรองสิทธิในการทำความเห็นแย้งของตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น⁵³

3.2.2.2.3 ศาลปกครอง

แนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของฝ่ายปกครอง ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517⁵⁴ แต่ด้วยความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติดังกล่าวที่มีได้กำหนดไว้ว่า ศาลปกครองที่ให้อำนาจจัดตั้งขึ้นนั้นจะอยู่ในระบบศาลยุติธรรม หรือที่เรียกว่า “ระบบศาลเดี่ยว” หรือจะให้แยกต่างหากจากศาลยุติธรรมหรือที่เรียกว่า “ระบบศาลคู่” จึงทำให้เกิดข้อโต้แย้งกันอย่างมากในประเด็นดังกล่าว และต่อมาแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538⁵⁵ จะได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกครั้ง โดยบัญญัติไว้ในสาระสำคัญให้ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นอยู่ในระบบศาลคู่ แต่ในที่สุดแล้วศาลปกครองก็ยังไม่อาจจัดตั้งขึ้นได้ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว.

3.2.2.2.4 ผู้ตรวจการรัฐสภา

แม้ว่าแนวคิดในการจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา เพื่อเป็นองค์กรที่รับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน จากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือไม่เหมาะสมจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538⁵⁶ แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากมิได้มีการกำหนดหลักการในสาระสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ การโต้เถียงในประเด็นดังกล่าวจึงเป็นไปอย่างกว้างขวางและ

⁵³ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 29.

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 212

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 195-195 ตร.

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 162 ทวิ.

ยาวนาน จนสิ้นสุดการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา จึงยังไม่ถูกจัดตั้งขึ้นเช่นเดียวกันกับกรณีของการจัดตั้งศาลปกครอง

3.2.2.2.5 การตรวจเงินแผ่นดิน

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช 2522 เป็นต้นมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ก็เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาโดยตลอด แต่ก็ปรากฏว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กลับไม่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากลักษณะของการจัดองค์กร ซึ่งกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และมีหัวหน้าบริหาร ซึ่งได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้รับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐเพียงผู้เดียว ฝ่ายการเมืองจึงสามารถแทรกแซงการดำเนินงานได้โดยง่าย และเป็นเหตุให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ไม่อาจทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ.⁵⁷

3.2.3 ระบบการเมืองและสถาบันทางการเมืองขาดความสุจริต เสถียรภาพและประสิทธิภาพ

3.2.3.1 ปัญหาการเข้าสู่ตำแหน่งและการใช้อำนาจรัฐที่ขาดความสุจริต และไม่ชอบธรรม

นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยจึงได้เข้าสู่การปกครองในระบบรัฐสภา ซึ่งมีทั้งรัฐสภาที่ประกอบไปด้วย สภาเดี่ยวและสองสภา ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา ซึ่งได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลา 60 กว่าปีของการปกครองในระบบรัฐสภาของประเทศไทย ได้เกิดปัญหากับระบบการเมือง และสถาบันการเมืองของไทยอย่างมาก และดูเหมือนว่าจะทวีความรุนแรงขึ้นในช่วงระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ปัญหาที่เกิดขึ้นกับสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถือเป็นปัจจัยและสาเหตุสำคัญของปัญหาดังกล่าว ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

⁵⁷ ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์, “ บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), 255 หน้า.

3.2.3.1.1 ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง และการทุจริตคอร์ปชั่นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เป็นที่ยอมรับกันว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ปัญหาของระบบการเมืองไทยที่ปรากฏอย่างชัดเจนที่สุด ก็คือ ปัญหาการทุจริต และคอร์ปชั่นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเริ่มตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่ง โดยการซื้อสิทธิขายเสียง และต่อเนื่องมาจนการทุจริตและคอร์ปชั่น เพื่อถอนทุนคืนและกอบโกยผลประโยชน์ อันเป็นผลจากการปฏิบัติการโดยมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ของตน ระบบการเมืองไทยจึงเป็นระบบที่ “เงิน” ได้มีอิทธิพลต่อระบบการเมืองทั้งระบบ และจำเป็นที่จะต้องพึ่งพา “เงิน” ของนักธุรกิจหรือนายทุนพรรค เพื่อโอกาสที่มากขึ้นในการได้รับเลือกตั้งแต่ละครั้ง โดยแลกกับการดำเนินนโยบายหรือการอนุมัติโครงการนับพันๆ ล้าน ไปในทางที่เป็นประโยชน์กับนายทุนพรรค เมื่อตนได้รับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ได้แสดงทัศนะและวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนที่สุดว่า⁵⁸

“...เหตุที่การแข่งขันเลือกตั้งได้รุนแรงขึ้นในระยะหลังๆ นี้ น่าจะเป็นเพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของเราตั้งแต่ฉบับปี พุทธศักราช 2521 นี้เอง เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของเรา (พ.ศ. 2534) ได้มีมาตรการที่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และยิ่งกว่านั้นรัฐธรรมนูญของเรายังบังคับให้พรรคการเมือง ต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละครั้งเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคจำต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก เพื่อสนับสนุนลูกพรรคในการหาเสียงในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ... การเขียนรัฐธรรมนูญใน พ.ศ. 2521 โดยมีมาตรการผูกมัดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้กับพรรคการเมือง โดยมีความมุ่งหมายเพียงเพื่อให้คณะรัฐบาลมีเสถียรภาพ (เพราะเป็นรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร) ได้ก่อให้เกิด “ระบบผูกขาดอำนาจโดยพรรคการเมือง” ขึ้น ... *การสร้าง “ระบบผูกขาดอำนาจโดยพรรคการเมือง” ... โดยไม่มีกลไกถ่วงดุลการใช้อำนาจของพรรคการเมือง* ย่อมเป็นต้นเหตุของสภาพการณ์เลือกตั้งในปัจจุบัน เพราะจะมี “บุคคลจำนวนหนึ่ง” ที่มุ่งเข้าควบคุมพรรคการเมืองเพื่อเข้ามาใช้ “อำนาจรัฐ” โดยการใช้อำนาจรัฐในระดับสูงเช่นนี้ กลไกประจำของรัฐไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมได้ (เนื่องจากกลไกในด้านนี้ยังมิได้พัฒนา) และบุคคลดังกล่าวนี้ ก็จะอาศัยจุดอ่อนของ “พื้นฐานทางการเมือง” ของประชาชน เพื่อทำให้ผู้ที่สังกัดในพรรคการเมืองของตนได้รับเลือกตั้งเข้ามาให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ในทุกๆ วิถีทาง ที่มีเงินก็ใช้เงิน ที่มีอิทธิพลก็ใช้อิทธิพล และที่มีอำนาจก็ใช้อำนาจ ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว

⁵⁸ อมร จันทรสมบูรณ์, “การยุบสภากับเผด็จการทางรัฐสภา,” ใน *รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย ในทัศนะของ ศ. ดร. อมร จันทรสมบูรณ์*, หน้า 50-

(monist) โดยถือหลักว่า พรรคการเมือง (หรือกลุ่มพรรคการเมือง) ที่มีเสียงข้างมากในสภาจะเข้ามาเป็นรัฐบาลนั้น เป็นการเผด็จการทางรัฐสภาอยู่แล้วตามธรรมชาติ ดังนั้น การเพิ่มมาตรการตามรัฐธรรมนูญเร่งให้เกิด “ระบบผูกขาดอำนาจโดยพรรคการเมือง” (โดยมิได้สร้างกลไกถ่วงดุลการใช้อำนาจของนักการเมืองและพรรคการเมืองไว้) จึงน่าจะเป็นสาเหตุโดยตรงของการรุนแรงในการต่อสู้ในการเลือกตั้งในระยะหลังนี้...”

ด้วยเหตุนี้ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา การคัดเลือกคนเข้าสู่ระบบการเมืองหรือการเลือกตั้งแต่ละครั้ง “เงิน” จึงมีอิทธิพลอย่างสูงและมีแนวโน้มมากขึ้นทุกที ดังเห็นได้ชัดเจนจาก การเลือกตั้งในระยะหลังๆ ซึ่งนอกจากจะมีการซื้อสิทธิขายเสียง หรือการทุจริตการเลือกตั้งในรูปแบบอื่นๆ เกิดขึ้นตามปกติแล้ว ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า การแข่งขันการเลือกตั้งได้ทวีความรุนแรงขึ้น จนถึงขนาดที่มีการทุ่มเงินซื้ออดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นจำนวนเงินนับล้านๆ บาทอีกด้วย.

3.2.3.1.2 ระบบพรรคการเมืองที่ไม่โปร่งใส และไม่เป็นที่ปรึกษาโดยนับตั้งแต่มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นต้นมา “พรรคการเมือง” ก็เริ่มมีบทบาทสำคัญต่อระบบการเมืองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อการสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นกับฝ่ายบริหาร โดยผ่านกลไกของระบบพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และ พุทธศักราช 2534 ซึ่งพยายามที่จะสร้างระบบพรรคการเมืองพรรคใหญ่ และมีความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ด้วยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และกำหนดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองต้องส่งในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ตลอดจนกำหนดให้พรรคการเมืองมีอำนาจในการควบคุมสมาชิกพรรคให้อยู่ในวินัยของพรรคการเมือง และยิ่งไปกว่านั้น จากการที่รัฐธรรมนูญ ต้องการจะส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งในระยะเวลาอันสั้น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 จึงกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนพรรคการเมือง และจะต้องยุบเลิกพรรค หากปรากฏว่าพรรคการเมือง ไม่ส่งหรือส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ถึง 120 คน หรือไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งด้วยมาตรการในการเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองเช่นนี้ โดยที่มิได้มีการกำหนดกลไกใดๆ ในการควบคุมพรรคการเมือง จึงเปิดโอกาสให้กลุ่มนักธุรกิจนายทุน สามารถมีอิทธิพลและ

อย่างไรก็ตาม ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ในมาตรา 112 ได้ลดจำนวนสมาชิกที่พรรคการเมืองจะต้องส่งสมัครรับเลือกตั้ง จากจำนวนไม่น้อยกว่า 120 คน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีได้ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง.

ครอบงำการดำเนินการของพรรคการเมืองได้ พรรคการเมืองจึงมีอาจเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง ระบบการเมืองไทยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา จึงเป็นเรื่องของผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มนายทุนและพรรคการเมือง โดยมีการซื้อเสียงเป็นการลงทุน และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว การใช้อำนาจหน้าที่จากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เกิดผลประโยชน์ กับพรรคและนายทุนพรรค ก็ถือเป็นการถอนทุนและวนเวียนอยู่เช่นนี้ ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และ พุทธศักราช 2534⁵⁹

นอกจากนี้ โดยที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายพรรคการเมืองไทย ได้ละเลยต่อการวางกลไกในการควบคุมโครงสร้าง และการดำเนินงานใดๆ ของพรรคการเมือง จึงปรากฏว่าพรรคการเมืองจำนวนมาก ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของคนๆ เดียว หรือกลุ่มผู้มีอำนาจในพรรค ไม่ว่าจะคือนายทุน หรือผู้ก่อตั้งพรรค การตัดสินใจโดยส่วนใหญ่ภายในพรรคการเมือง จึงเป็นการตกลงกันระหว่างบุคคลหรือกลุ่มดังกล่าว โดยสมาชิกพรรคไม่อาจมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ ระบบพรรคการเมืองในลักษณะเช่นนี้ จึงเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงในประเทศไทย.⁶⁰

3.2.3.1.3 ระบบเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม และเปิดโอกาสให้คนดีมีความสามารถเข้าสู่ระบบได้น้อย

โดยที่ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา การคัดคนเข้าสู่ระบบการเมืองหรือระบบเลือกตั้งในประเทศไทย เป็นระบบเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมากรอบเดียว และมีระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นระบบผสมของการแบ่งเขตกับการรวมเขต กล่าวคือ ในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้น ในเขตเลือกตั้งหนึ่งๆ จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียง 1 คน สำหรับจังหวัดที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงเกณฑ์เฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน หรือถึงเกณฑ์ดังกล่าว แต่เศษของประชากรมีจำนวนไม่มากพอที่จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มอีก 1 คน ส่วนในระบบการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบรวมเขตนั้น จะเป็นกรณีที่ว่าเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากหรือน้อย ก็ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด และในจังหวัดนั้นก็อาจจะมีการแบ่งเขตย่อยลงไปอีก ซึ่งโดยทั่วไปจะแบ่งเป็นเขตละไม่เกิน 3 คน การกำหนดให้ระบบเลือกตั้งมีลักษณะเช่นนี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและทางทฤษฎีขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมกันในการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งบางเขตเลือกตั้งประชาชนแต่ละคน จะมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เพียง 1 คน แต่ในขณะที่ บางเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทน

⁵⁹ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, หน้า 8 และหน้า 22-23.

⁶⁰ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, หน้า 58.

ราษฎรได้ 3 คน ประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้น กลับมีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มากกว่า.

นอกจากนี้ ระบบเลือกตั้งดังกล่าวยังก่อให้เกิดข้อโต้แย้งอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของวิธีการคิดคะแนนซึ่งเป็นแบบเสียงข้างมากรอบเดียวว่า มีความไม่เป็นธรรมในสัดส่วนระหว่างจำนวนที่นั่ง กับคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับ ซึ่งมักจะปรากฏอยู่เสมอว่า พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ ในจำนวนที่ใกล้เคียงหรือแตกต่างกันเพียงเล็กน้อยกับพรรคการเมืองอื่น แต่กลับได้รับจำนวนที่นั่งในสภาที่ไม่เป็นไปตามสัดส่วน กับคะแนนเสียงที่ได้รับ คือ ได้รับจำนวนที่นั่งที่น้อยกว่าพรรคอื่น ที่มีคะแนนเสียงใกล้เคียงกันเป็นอย่างมาก^๑ อีกทั้งยังเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งทำให้คนดีมีความสามารถแต่ไม่มีทุนทรัพย์ ไม่อาจเข้าสู่ระบบการเมืองได้ หรือแม้แต่นักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จและพร้อมที่จะเข้าช่วยเหลือประเทศชาติ ก็ไม่กล้าเข้าสู่ระบบการเมือง เพราะไม่อยากเปลืองตัวเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ที่มีระบบเลือกตั้งที่เอื้อต่อการกระทำผิดกฎหมาย และการใช้อิทธิพลเช่นนี้^๒

3.2.3.1.4 กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา ที่ไม่มีความเหมาะสม และไม่มีความชอบธรรม

นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็มีรัฐสภาที่ประกอบไปด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการกำหนดให้มีวุฒิสภาในรัฐสภาไทยนั้น ก็ด้วยเหตุผลเพื่อที่จะให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่คอยถ่วงดุล และควบคุมการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาเป็นไปโดยรอบคอบและรัดกุม และข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า บ่อยครั้งที่ในบางยุคบางสมัยวุฒิสภา ได้กลายเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล ท่ามกลางสภาพทางการเมืองที่ไม่มีความมั่นคงอันเนื่องมาจากรัฐบาลผสม และโดยมากแล้ววุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ก็จะประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้ง มีเพียงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 เท่านั้น ที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทางอ้อม ด้วยเหตุนี้ จึงก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องอยู่ตลอดเวลา ให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เพราะที่ผ่านมากการที่รัฐธรรมนูญในอดีต มักจะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติ ในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา นั้น นายกรัฐมนตรีมักจะเลือกสรรบุคคลที่เป็นพวกพ้องของตนเข้าดำรงตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภาจึงมักจะใช้อำนาจหน้าที่ของตน เพื่อเป็นเครื่องมือในการค้ำจุนอำนาจของผู้มีอำนาจ ในแต่ละยุคสมัย แทนที่จะเป็นองค์กรที่คอยเหนี่ยวรั้ง และถ่วงดุลกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร.

^๑ โภคิน พลกุล, "ระบบเลือกตั้ง," วารสารนิติศาสตร์ 13(2526): 65.

^๒ อัมภางค์ ปาณิกบุตร, "การเลือกตั้งระบบสัดส่วนและเขตละ 1 คน," ใน แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2540), หน้า 34-35.

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญในอดีต มักจะกำหนดให้วุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งมีอำนาจที่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในแง่ของการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญบางฉบับนั้น⁶³ ได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่มีความเป็นประชาธิปไตยเสมอ การมีอำนาจค่อนข้างมากในขณะเดียวกัน ก็ไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ใดทั้งสิ้น จึงทำให้วุฒิสภามักจะใช้อำนาจนี้ในการค้าจุนหรือต่อรองกับรัฐบาลตลอดมา.⁶⁴

3.2.3.2 ปัญหาการใช้อำนาจรัฐขาดเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบรัฐสภา ซึ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดนั้น การกำหนดความสัมพันธ์ในระหว่างองค์กรดังกล่าวให้เป็นไปโดยเหมาะสม เพื่อให้การดำเนินการของแต่ละองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นับเป็นหัวใจสำคัญของการจัดทำรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปราศจากมาตรการและกลไกในการจัดความสัมพันธ์ดังกล่าว ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมแล้ว ย่อมก่อให้เกิดปัญหาขึ้นในระบบรัฐสภา และส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองทั้งระบบ ดังเช่นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทย ในช่วงระยะกว่า 10 ปีที่ผ่านมา ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

3.2.3.2.1 สภาพปัญหาที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพ และประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทย อีกประการหนึ่ง ก็คือ ปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลผสมที่มีการจัดตั้งขึ้น การแก่งแย่งกันดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และการมีระบบโควตาและกลุ่มในพรรค จนเป็นเหตุให้รัฐบาลผสมไม่อาจดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนายกรัฐมนตรีไม่สามารถแสดงภาวะผู้นำ และตัดสินใจในการแก้ปัญหาของประเทศในเรื่องสำคัญๆ ได้ เพราะตกอยู่ภายใต้ความกดดันของพรรคตนเอง และพรรคร่วมรัฐบาล ในเรื่องนี้ รองศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า⁶⁵

“...ภาวะการไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ที่ปรากฏอยู่ในระบบรัฐสภาไทยที่แสดงออกอย่างแจ่มชัดจากการต้องมีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี และปรับเปลี่ยน

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และ พุทธศักราช 2534

⁶⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “วุฒิสภาไทย: เพื่อประชาธิปไตยหรือเพื่อใคร?”, รหัส 2528 (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528) : 37.

⁶⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 22-26.

พรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลหลายครั้ง ในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎรแต่ละชุดนั้น มีสาเหตุหลักมาจากสภาพการณ์ในทางการเมืองของสังคมไทยเอง ที่ไม่ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใด ได้เสียงข้างมากโดยเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎรเลย นับตั้งแต่มีการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา ... และโดยสภาพของการเป็นรัฐบาลผสม รัฐบาลจึงต้องใช้เวลาค่อนข้างมากไปกับการประสานความเข้าใจและผลประโยชน์ ตลอดจนการแบ่งตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบของรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองต่างๆ กัน ตลอดจนทั้งหัวหน้ารัฐบาลยังคงต้องใช้ความสามารถเฉพาะบุคคล ในการจัดสรรตำแหน่งในทางการเมืองให้แก่สมาชิกพรรคการเมืองต่างๆ ให้มีความขัดแย้งน้อยที่สุด เพื่อลดเวลาของการเกิดปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลผสม ให้เกิดขึ้นได้ช้าที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และเมื่อถึงที่สุดแล้วหากยังคงเกิดปัญหาในเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลผสมขึ้น ปัญหาดังกล่าวก็มักจะเกิดความขัดแย้งในการแก่งแย่งกันเข้าสู่ตำแหน่งบริหาร และความไม่พอใจของบรรดาสมาชิกพรรคการเมืองในรัฐบาลผสมนั่นเอง หาใช่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มในทางการเมือง ซึ่งมีปรัชญาและแนวนโยบายที่แตกต่างกันแต่ประการใด

ปรากฏการณ์ที่บ่งชี้ถึงวิกฤตการณ์ของรัฐบาลผสมในห้วงเวลาที่ผ่านมา ซึ่งสะท้อนถึงความไร้เสถียรภาพ และสร้างปัญหาในการขาดความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน ก็คือกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในรัฐบาลผสมทุกชุด ดังจะเห็นตัวอย่างได้จาก ... หรือแม้แต่ในกรณีรัฐบาลชุดหลังสุดของนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2538 - ผู้เขียน) เองก็ตาม การปรับคณะรัฐมนตรีครั้งใหญ่ และปรับเปลี่ยนพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลถึง 3 ครั้ง ภายในเวลา 3 ปี 8 เดือน รัฐบาล ก็เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นปัญหาของความไม่ต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีที่มาจากปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลได้อย่างเป็นนัยดังต่อไปนี้...

3.2.3.2 สภาพปัญหาในการดำเนินงานของรัฐสภา ที่ไม่มีประสิทธิภาพ

หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ในส่วนของการดำเนินงานของรัฐสภาทั้งการปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว จะพบว่า การดำเนินงานของรัฐสภาตามมาตรการและกลไกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในอดีต ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อาทิเช่น⁶⁶

(1) การพิจารณากฎหมายที่ล่าช้า แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จะขยายเวลาในการประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา 2 สมัยในแต่ละปี จากเดิมซึ่งได้เคยมีการกำหนด

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-36.

เปิดช่องให้สมัยประชุมรัฐสภามีขึ้น เพียงปีละ 1 ครั้งเท่านั้น⁶⁷ แต่ก็ปรากฏว่าจากทางปฏิบัติที่ผ่านมา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประชุมจริงเพียงสัปดาห์ละ 2 วัน วุฒิสภาประชุมเพียงสัปดาห์ละ 1 วัน จำนวนวันที่รัฐสภานั่งประชุมทั้งปี จึงมีเพียง 72 วันเท่านั้น และเมื่อประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความสนใจกับการพิจารณาและอภิปรายญัตติต่างๆ มากกว่าที่จะพิจารณากฎหมาย จึงปรากฏว่าร่างกฎหมายต่างๆ ได้ค้างการพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก

(2) การอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล หากพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ในควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยรัฐสภาด้วยการอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล จะพบว่า ในอดีตที่ผ่านมาการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเห็นได้จากการอภิปรายไม่ไว้วางใจในจำนวน 22 ครั้ง ที่ผ่านมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 ก็ยังไม่เคยปรากฏว่ามีรัฐบาลชุดใดต้องแพ้มติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลให้ต้องลาออกจากตำแหน่งเลยแม้แต่ครั้งเดียว⁶⁸ ซึ่งส่งผลให้การตรวจสอบฝ่ายบริหารด้วยการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ ไม่อาจพิสูจน์เรื่องที่มีการกล่าวหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏอีกว่า ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ได้กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของพรรคฝ่ายค้าน ที่จะยื่นญัตติดังกล่าวถึง 2 ครั้ง ในสมัยประชุมหนึ่งๆ ด้วยเหตุนี้ การยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจจึงกลายเป็นเครื่องมือในการสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลของพรรคฝ่ายค้าน และส่งผลให้การทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของรัฐสภาล่าช้าตามไปด้วย.

(3) การตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยการตอบกระทู้และคณะกรรมการยังไม่มีความมีประสิทธิภาพ.

(4) การลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ไม่เป็นอิสระ โดยต้องตกอยู่ภายใต้มติของพรรคการเมือง หรือตามแนวทางที่คณะบุคคลที่มาจากการแต่งตั้งของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่งพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น เพื่อควบคุมการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ให้เป็นไปโดยสอดคล้องกัน ทั้งนี้ แม้มาตรการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล แต่การควบคุมการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในทุกเรื่อง ทั้งๆ ที่บางเรื่องสมควรให้เป็นดุลยพินิจอิสระย่อมเป็นการทำลายหลักว่าด้วยความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และหลักการทั่วไปของการปกครองในระบอบรัฐสภาที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอีกด้วย.

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 136 และพุทธศักราช 2521 มาตรา 115

⁶⁸ อัจฉราพร กมุทพิสมัย, "การเปิดอภิปรายทั่วไป." **จุลสารไทยคดีศึกษา** 14 (พฤศจิกายน - มกราคม 2541): หน้า 32-42.

กล่าวโดยสรุป เมื่อได้พิจารณาสภาพการณ์ของระบบการเมืองไทยในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะเวลา 13 ปี ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็จะมีพบ สภาพปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความบกพร่องบางประการของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในอดีต ทั้งนี้ ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงท้ายของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ปัญหาของระบบการเมืองที่เรื้อรังมาเป็นเวลานาน และที่เพิ่งเกิดขึ้นจากมาตรการ และกลไกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ปรากฏอย่างชัดเจนที่สุด จนกลายเป็นข้ออ้างที่เป็นเหตุเป็นผล ให้กับคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ในการปฏิวัติรัฐประหาร ล้มรัฐบาลในขณะนั้นและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แต่ในท้ายที่สุด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ที่ได้มีการประกาศใช้ภายหลังการปฏิวัติรัฐประหาร ก็ยังคงมีโครงสร้างและเนื้อหาแบบเดิมๆ ซึ่งแม้ว่าต่อมาจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกถึง 4 ครั้ง แต่สภาพปัญหาทางการเมืองก็ยังคงเดิมและดูเหมือนจะรุนแรงขึ้น

ด้วยเหตุนี้ จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า เพราะเหตุใด จึงเกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง และเพราะเหตุใด ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 เพียง 1 ปี จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นอีกครั้ง และเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดในบทต่อไปนี้

ภายใต้การแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งสิ้น 5 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1-4) พุทธศักราช 2535 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538.