



1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย ซึ่งเคารพในหลักการปกครองภายใต้กฎหมาย (The Rule of Law) และมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เป็นกฎหมายสูงสุดที่วางโครงสร้างและกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศ ต่างก็ยึดถือและบรรจุแนวคิดในการสร้างหลักประกันสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน และการจำกัดอำนาจรัฐ โดยผ่านกลไกทางรัฐธรรมนูญ หรือที่เรียกว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) เป็นหลักการพื้นฐานในการจัดทำรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพราะภายใต้แนวคิดดังกล่าว “รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร” ซึ่งได้รับการจัดทำขึ้น และถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐสมัยใหม่ ในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่าง “รัฐ” ในฐานะผู้ปกครอง ซึ่งจำเป็นต้องมีอำนาจสูงสุด กับ “ประชาชน” ผู้อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งมีสิทธิและเสรีภาพที่รัฐ จะต้องให้การรับรองและคุ้มครอง ในฐานะที่เกิดเป็นมนุษย์ และมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด ซึ่งรัฐได้นำไปใช้ในการปกครองประเทศนั้นด้วย

นอกจากนี้ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ สามารถมีผลบังคับได้จริง และมีหลักประกันที่ชัดเจนและแน่นอนว่า “รัฐ” จะไม่ละเมิดหรือรุกรานสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยปราศจากเหตุผลและความจำเป็น การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ด้วยมาตรการและกลไกในรูปแบบต่างๆ อาทิเช่น การจัดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ตามหลักแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) การถ่วงดุลการใช้อำนาจในระหว่งองค์กร (Check and Balance) หรือการจัดตั้งองค์กร หรือกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจในลักษณะต่างๆ ฯลฯ จึงได้ถูกสร้างขึ้นและบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นเอกสารฉบับเดียว และมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศด้วย.

อมร จันทรสมบูรณ์, การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม บัวหลวง จำกัด, 2537), หน้า 15 ; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน (เล่ม 1) วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536), หน้า 79 ; Carl Friedrich, *Constitutional Government and Democracy Theory and Practice in Europe and America*, revised ed. (New York: Ginn and Company, 1950), p.25 ; William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, 2 ed. (New Jersey: D. Van Nostrand Company, Inc. , 1963) p. 13.

อนึ่ง โดยที่นับแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งก่อนช่วงระยะเวลาดังกล่าว ต้องประสบปัญหาของระบบการเมืองภายใน อันเนื่องมาจากความล้มเหลวของการปกครองในระบอบรัฐสภาแบบดั้งเดิม (Classical Parliamentary System) และเป็นผลให้ประเทศต่างๆ เหล่านั้น ต้องทำการปฏิรูประบอบรัฐสภา ให้เป็นระบอบรัฐสภาแบบมีเหตุมีผลขึ้น (Rationalized Parliamentary System) เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ทั้งนี้ โดยอาศัยสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution) และจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น เพื่อวางโครงสร้างและจัดวางรูปแบบองค์การทางการเมือง ตลอดจนสร้างมาตรการและกลไกใหม่ๆ ไว้ เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาจากการวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ โดยการนำสภาพปัญหา และบทเรียนทางประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นก่อนการร่างรัฐธรรมนูญ มาเป็นหลักในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนั้น ยกตัวอย่างเช่น

ก. การจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 ซึ่งถือกำเนิดขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาที่เกิดจากการที่นายพล ฮอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ ได้อาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไวมาร์ ค.ศ. 1919 ในการรวมอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติไว้ที่องค์กรฯ เดียว คือ พรรคนาซี และฮิตเลอร์ และสถาปนาระบบการปกครองแบบเผด็จการได้สำเร็จ อันนำไปสู่การกดขี่ ทารุณ และการทำลายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในที่สุด ซึ่งด้วยสาเหตุดังกล่าว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 จึงได้ให้ความสำคัญและบรรจุมาตรการ และกลไกในการปฏิรูประบอบพรรคการเมือง ระบบควบคุมตรวจสอบพรรคการเมือง ตลอดจนการสร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีความชัดเจน และสามารถบังคับใช้ได้จริง ไว้เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น หรือ

ข. การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ของประเทศฝรั่งเศส ได้นำบทเรียนและปัญหาที่เกิดขึ้น ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และสมัยสาธารณรัฐที่ 4 ซึ่งฝ่ายบริหารต้องประสบปัญหาความไร้เสถียรภาพ และประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ อันเนื่องมาจากความล้มลุกคลุกคลานของรัฐบาลผสม มาวิเคราะห์และสร้างมาตรการและกลไกใหม่ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาลในขณะนั้น ทั้งนี้ โดยบรรจุมาตรการและกลไกนั้นเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 อาทิเช่น การห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน การเพิ่มอำนาจและความอิสระให้กับประธานาธิบดี และการรับรองบทบาทของนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เป็นต้น.²

² ชาญชัย แสงศักดิ์ และบรรศักดิ์ อูวรรณโณ, การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 5-16.

ด้วยเหตุนี้ นับตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา “รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร” จึงมิได้มีความหมายและความสำคัญแค่เพียงการเป็นเอกสารฉบับเดียว ที่มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด และเป็นเครื่องมือในการวางโครงสร้าง และรูปแบบการปกครองประเทศ ตลอดจนเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการจำกัดอำนาจรัฐของรัฐเสรีประชาธิปไตย เหมือนเช่นที่กล่าวมาเท่านั้น หากแต่ “รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร” ยังได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐสมัยใหม่ ในการแก้ปัญหาของระบบการเมืองภายใน โดยอาศัยความมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ในการปฏิรูปหรือสร้างมาตรการ และกลไกใหม่ ๆ ซึ่งผ่านการวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ ไว้เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อการแก้ไขปัญหานั้นๆ ด้วย ทั้งนี้ ด้วยพัฒนาการดังกล่าว “แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม” (Constitutionalism) ในฐานะที่เป็นวัตถุประสงค์ หรือหลักการพื้นฐานในการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย จึงมีความหมายและความสำคัญเพิ่มมากขึ้น ตามพัฒนาการของการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ดังที่กล่าวมาแล้วด้วย.³

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) หรือแนวคิดในการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นเครื่องมือในการวางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การจำกัดอำนาจรัฐ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแก้ไขปัญหาของระบบการเมือง ได้เป็นหัวใจสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งต้องการประสิทธิภาพและความชอบธรรม ในการใช้อำนาจขององค์กรทางการเมือง หรือองค์กรอื่นใดของรัฐ เพราะจากตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ในระบบการเมืองการปกครองของประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรป อาทิเช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศออสเตรีย ซึ่งได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญตามแนวทางของรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ก็ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า การร่างรัฐธรรมนูญตามหลักวิทยาศาสตร์ ที่อยู่บนพื้นฐานการวิเคราะห์ ตามหลักวิชาการ เพื่อคิดค้นมาตรการและกลไกในการแก้ไขจุดอ่อนในระบบการเมือง ได้เป็นปัจจัยสำคัญและเป็นสิ่งจำเป็น ในการทำให้ประเทศต่างๆ เหล่านั้น สามารถมีระบบการเมืองที่มีความชอบธรรม และมีประสิทธิภาพ.⁴

สำหรับในประเทศไทย นับแต่การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง จากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในปี พุทธศักราช 2475 แม้จะปรากฏว่าประเทศไทย เคยมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ บังคับใช้มาแล้วทั้งสิ้น เป็นจำนวน

³ อมร จันทรสุมบูรณ์, การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย, หน้า 22-25.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25 และหน้า 50-51.

ถึง 15 ฉบับ แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า ในจำนวนรัฐธรรมนูญทั้งหมด ได้มีรัฐธรรมนูญหลายฉบับ ซึ่งมีการประกาศใช้ภายหลังการปฏิวัติรัฐประหาร ได้กลายเป็นเครื่องมือของคณะปฏิวัติในการรวมอำนาจเบ็ดเสร็จในการปกครองของประเทศ โดยมีได้มีการบรรจุหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการสร้างกลไกในการจำกัดอำนาจรัฐไว้ เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ประการใด หรือแม้ว่าจะมีการบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ แต่ด้วยเงื่อนไข ข้อจำกัด และลักษณะของบทบัญญัติ โดยเฉพาะที่ปรากฏในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ก็เป็นผลให้ตลอดช่วงเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ประชาชนไม่อาจกล่าวอ้างสิทธิและเสรีภาพใดๆ ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเหล่านั้น ประเทศไทย ได้ปราศจากระบบรัฐธรรมนูญที่ปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) โดยสิ้นเชิง.

อย่างไรก็ตาม แม้จะปรากฏว่าในจำนวนรัฐธรรมนูญทั้งหมด จะมีรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่ง ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้พยายามบรรจุหลักประกันสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน และกลไกจำกัดการใช้อำนาจรัฐในรูปแบบต่างๆ หรือแม้กระทั่ง การบรรจุมาตรการ และกลไกในการแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองในขณะนั้น แต่ก็ปรากฏว่าโครงสร้างและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเหล่านั้น กลับไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยได้อย่างแท้จริง ยกตัวอย่างเช่น

ก. รัฐธรรมนูญที่ปรากฏบทบัญญัติรับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนจำนวนมาก ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, พุทธศักราช 2517, พุทธศักราช 2521 และ พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ซึ่งในจำนวนรัฐธรรมนูญทั้งหมด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่บรรจุบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในจำนวนมาก โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ได้ยึดถือปณิญาสาทว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นแนวทาง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 เป็นรัฐธรรมนูญที่บรรจุบทบัญญัติรับรองสิทธิ และเสรีภาพมากที่สุด ด้วยการบัญญัติรับรองไว้ในจำนวนถึง 30 มาตรา.

ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475, พุทธศักราช 2490 และ พุทธศักราช 2495, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และ พุทธศักราช 2534.

ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, พุทธศักราช 2492, พุทธศักราช 2517, พุทธศักราช 2521 และ พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538.

อย่างไรก็ตาม เมื่อแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญของไทย เพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้จำกัดอยู่แค่เพียงการเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น โดยมิได้มีการพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริง ซึ่งประชาชนไม่อาจกล่าวอ้างสิทธิ และเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้ได้ จึงทำให้การสร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยอาศัยความมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ไม่อาจบังเกิดผลในทางปฏิบัติ หรือแม้กระทั่งในทางกฎหมาย.

ข. รัฐธรรมนูญ ที่ปรากฏมาตรการและกลไกจำกัดอำนาจรัฐ เป็นลักษณะเด่นของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และ พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ซึ่งต่างก็มีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบ ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อาทิเช่น การจัดตั้งศาลปกครอง สถาบันผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา หรือสถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ไว้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อบกพร่องบางประการ ที่ส่วนหนึ่งมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นผลจนสิ้นสุดการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ องค์กรตรวจสอบดังกล่าวก็ไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้น.

ค. รัฐธรรมนูญที่ปรากฏมาตรการและกลไกในการแก้ปัญหาของระบบการเมือง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, พุทธศักราช 2521 และ พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ซึ่งต่างก็มุ่งเน้นการสร้างเสถียรภาพ และประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่ต้องการเสริมสร้างเสถียรภาพในการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร โดยผ่านกลไกของพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็ง และเป็นระบบระเบียบ ทั้งนี้ ด้วยการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมือง และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วสมาชิกภาพ ต้องผูกพันอยู่กับพรรคการเมืองตลอดเวลา และหลักการดังกล่าว ก็ได้รับการยืนยันอีกครั้ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 พร้อมด้วยมาตรการที่ได้มีการกำหนดเพิ่มเติมให้พรรคการเมือง ต้องส่งสมาชิกพรรคเข้ารับสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมด รวมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 2 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ที่จะมิได้ในการเลือกตั้งครั้งนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้พรรคการเมืองร่วมรัฐบาล เป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจำนวน ที่สามารถสร้างเสถียรภาพในทางบริหารให้เกิดขึ้นได้.

อย่างไรก็ตาม ด้วยมาตรการและกลไกที่มุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง ดังกล่าวมาข้างต้น โดยปราศจากกลไกใดๆ ในการควบคุมพรรคการเมือง จึงทำให้กลุ่มนักธุรกิจ หรือนายทุนพรรค สามารถมีอิทธิพลและครอบงำการดำเนินงานของพรรคการเมือง ซึ่งในการเลือกตั้งแต่ละครั้งจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมากได้ การใช้ "เงิน" เพื่อลงทุน และการทุจริตคอร์รัปชันในระบบการเมือง จึงเป็นผลที่เกิดขึ้น แม้ว่าต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 จะได้ลด

จำนวนสมาชิกที่แต่ละพรรคการเมือง ต้องส่งสมัครรับเลือกตั้งให้เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ที่จะพึงมีได้ในการเลือกตั้ง ก็ตาม.

ด้วยเหตุนี้ อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ในฐานะที่เป็นหลักการพื้นฐานในการจัดทำรัฐธรรมนูญ เพื่อสร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการจำกัดอำนาจรัฐ ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองภายใน จึงยังมีเคยปรากฏขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ในระบอบรัฐธรรมนูญไทย แม้ที่ผ่านมาประเทศไทยจะเคยมีรัฐธรรมนูญประกาศใช้มาแล้วทั้งสิ้น 15 ฉบับ และปรากฏว่า ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะได้พยายามสถาปนาระบบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ขึ้นในระบอบรัฐธรรมนูญไทยไว้บ้างแล้วก็ตาม.

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงในระบบการเมืองไทย ในช่วงระยะกว่า 10 ปี ที่ผ่านมา จึงนำมาสู่การเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง ตามแนวทางของรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) เพื่อแก้ไขปัญหาในระบบการเมืองทั้งระบบ โดยวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับขึ้น⁵ และด้วยกระแสเรียกร้องที่มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ในปี พุทธศักราช 2539 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในมาตรา 211 เพื่อจัดให้มี "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ขึ้นทำหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งแม้ว่าในอดีตที่ผ่านมา การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะได้เคยมีการดำเนินการมาแล้ว ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และ พุทธศักราช 2511 แต่ด้วยวิธีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่แตกต่างไปจากการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญในชุดอื่นๆ ที่ผ่านมา จึงเป็นผลประการสำคัญที่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น และได้รับการประกาศและมีผลใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พุทธศักราช 2540⁶ ได้ปรากฏโครงสร้างและกลไกในสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญในอดีต และสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์หลักในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ออกเป็น 3 ส่วน ได้ดังนี้⁷

(1) การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น อาทิเช่น การขยายการรับรองสิทธิและเสรีภาพประเภท

⁵ ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, *กรอบความคิดหลักในการเรียบเรียงบทบัญญัติ ร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)*, 2 เล่ม.

⁶ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก

⁷ คำปรารภ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง สิทธิคนพิการ เด็ก คนชรา สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ฯลฯ การสร้างสภาพบังคับให้กับสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน อาทิเช่น การกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพ ผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ฯลฯ ตลอดจนการสร้างความชัดเจนแน่นอน ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

(2) การสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในรูปแบบต่าง ๆ อาทิเช่น การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ศาลปกครอง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฯลฯ การสร้างระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เช่น ระบบถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง เป็นต้น.

(3) การปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น อาทิเช่น การสร้างภาวะความเป็นผู้นำให้กับนายกรัฐมนตรี การห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน ฯลฯ และในขณะเดียวกันมาตรการและกลไก ในการทำให้ระบบการเมืองมีความสุจริตยิ่งขึ้น ก็ได้รับการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อาทิเช่น การปรับปรุงระบบเลือกตั้ง การปฏิรูประบบพรรคการเมือง การจัดตั้งคณะกรรมการการเมืองตั้ง เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริต เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วยมาตรการและกลไกใหม่ๆ ซึ่งมีสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีตเป็นอันมาก และอาจมีผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปขึ้น ภายในระบบการเมือง ระบบกฎหมาย หรือแม้แต่แนวปฏิบัติใดๆ ดังนั้น จึงเกิดประเด็นที่น่าพิจารณาศึกษาว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีที่มาจากกร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภากร่างรัฐธรรมนูญ จะมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่มีความสมบูรณ์ และจะสามารถสถาปนาขึ้นในระบอบรัฐธรรมนูญไทย ได้อย่างถาวร อันจะนำพาประเทศไทย ไปสู่ระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพและมีความชอบธรรม เหมือนเช่นนานาอารยประเทศได้หรือไม่.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(1) เพื่อศึกษาความหมายของแนวรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) การร่างรัฐธรรมนูญ การจัดทำและการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามแนวรัฐธรรมนูญนิยมในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์เนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีที่มาจากกร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภากร่างรัฐธรรมนูญ

(2) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทางการเมือง และเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในอดีต อันเป็นสาเหตุสำคัญของการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 6) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2539

(3) เพื่อวิเคราะห์เนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 6) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2539 ได้มีส่วนสำคัญในการจัดทำขึ้นว่าเป็นไปตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) หรือไม่

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ ได้มุ่งศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ถือกำเนิดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ได้มีส่วนสำคัญในการจัดทำขึ้นว่าเป็นไปตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) หรือไม่ โดยจะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม ในฐานะที่เป็นแนวทาง ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไข ปัญหาของระบบการเมืองของประเทศไทย ตลอดจนการวิเคราะห์ข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญในอดีตว่า เพราะเหตุใด รัฐธรรมนูญที่ผ่านมา จึงไม่สามารถแก้ไข ปัญหาของระบบการเมืองได้ นอกจากนี้ จะกล่าวถึงรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ซึ่งมีการร่างรัฐธรรมนูญหรือการจัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศญี่ปุ่น เพื่อศึกษาแนวทางในการกำหนดกลไกในการบริหารประเทศ และการแก้ไขปัญหาของระบบการเมือง โดยอาศัยรัฐธรรมนูญซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นเครื่องมือ.

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

จากสภาพปัญหาในระบบการเมืองการปกครองไทย ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ได้สะท้อนให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทั้ง 15 ฉบับ ปรากฏเนื้อหาตามความหมายของแนวรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่ไม่สมบูรณ์ จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาของระบบเมืองได้ ดังนั้น การจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือกำเนิดขึ้น ภายใต้กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 จึงควรเป็นไปตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม.

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการค้นคว้าและรวบรวมเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น หนังสือ บทความ ทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ เอกสารประกอบการสัมมนา เอกสารเผยแพร่ของหน่วยราชการต่างๆ ชาวจากหนังสือพิมพ์ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ตลอดจนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ บางฉบับของประเทศเกาหลีใต้ และประเทศญี่ปุ่น โดยเน้นศึกษาการร่างรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามแนวรัฐธรรมนูญนิยมในต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อที่จะเข้าใจถึงแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) อันเป็นแนวทางในการวิเคราะห์เนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งจัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญว่าเป็นไปตามแนวรัฐธรรมนูญนิยมหรือไม่

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจใน ความหมาย หลักการ วิวัฒนาการ และความสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ในฐานะที่เป็นหลักการสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐสมัยใหม่.
- (2) ทำให้ทราบปัญหาของระบบการเมืองไทย ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการจัดทำขึ้น โดยมีได้วิเคราะห์จากสภาพปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบ และครอบคลุม.
- (3) ทำให้ทราบความจำเป็น ที่มา องค์ประกอบ และกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ
- (4) ภายหลังจากพิจารณาศึกษา จะทำให้ให้สามารถทราบได้ว่า การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะสามารถสถาปนาระบบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ให้เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ และจะนำพาประเทศไทย ไปสู่ระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพและมีความชอบธรรมได้หรือไม่.