

บทที่ 6

บทสรุป



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 ของไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นี้มีต้นกำเนิดมาจากเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ 14-15 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นการรวมพลังของนักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนต่อสู้คัดค้านอำนาจเผด็จการของรัฐบาลถนอม-ประภาส และเรียกร้องให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเรียกร้องและต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพของปวงชน การต่อสู้ครั้งนี้เป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ เป้าหมายของการต่อต้านคือต่อต้านการปกครองแบบกษัตริย์ ความอยุติธรรมของสังคม การวิครอนสิทธิเสรีภาพ การขาดการดูแลเอาใจใส่จากระบบการเมือง¹

การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 14 ตุลาคม 2516 เป็นการเปลี่ยนรูปการเมืองของอภิสิทธิ์ชนไปสู่ยุคการเมืองของประชาชนที่เบิกกว้างขึ้น การเมืองไม่ใช่เรื่องของทหาร หรือเฉพาะผู้มีอำนาจอย่างในอดีต แต่กลับมาเป็นของประชาชนโดยทั่วไป เป็นจุดเริ่มต้นของประวัติศาสตร์ยุคใหม่ของการเมืองไทย ประชาชนมีความหวังว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยคงจะเกิดขึ้นหรืออย่างน้อยก็จะมีการสร้างให้เกิดขึ้น² ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น และมุ่งหวังที่ใดเห็นมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมีหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม การที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมและสนับสนุนการต่อสู้เรียกร้องของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา

¹ลิขิต ชีรเวทิน, "ปัญหาการเมืองไทยในอนาคต." วารสารธรรมศาสตร์ 3 (พฤษภาคม 2517): 131.

²เรื่องเดียวกัน, : 116.

ทำให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศมากขึ้น และผลจากความสำเร็จในการต่อสู้เมื่อ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้ประชาชนตระหนักถึงอำนาจในการรวมกลุ่มทางการเมือง เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองให้บรรลุตามเป้าหมาย การเรียกร้องที่ได้รับการตอบสนองทำให้ประชาชนตระหนักและเข้าใจว่าการรวมกลุ่มนั้น เป็นอำนาจในการต่อรอง แสดงถึงอำนาจของประชาชน เกิดความสำนึกทางการเมือง มีความเชื่อมั่นว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม กล่าวที่จะ เสนอความคิดเห็นและมีการกระทำ ร่วมกันเพื่อให้มีน้ำหนักในข้อเรียกร้อง¹ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 14 ตุลาคม 2516 เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองของไทยจากระบบอภิสิทธิ์ชนมาสู่การเมืองของมวลชน และมีส่วนเป็นแรงบันดาลใจให้เว็ความหวังและความมั่นใจในอนาคตของการเมืองไทยและเป็นการปลดปล่อยพลังขัดแย้งทาง เศรษฐกิจสังคมและปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ซึ่งถูกกดเอาไว้ตั้งแต่อดีตด้วยระบบอันผิดกับสภาพที่เป็นจริงของสังคม² ดังจะเห็นได้ว่า หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 14 ตุลาคม 2516 แล้วมีการประท้วงหยุดงานมากกว่าแต่ก่อน มีการเดินขบวนประท้วงขับไล่ข้าราชการ ประท้วงการบริหารงานของรัฐบาล มีการรวมกลุ่มเป็นกลุ่มพลังทางการเมือง และกลุ่มพลังทางการเมือง และกลุ่มอาชีพเพิ่มมากขึ้น เช่นกลุ่มประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (ปช.ปช) สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ศูนย์พิทักษ์ สิทธิครูแห่งประเทศไทย สหพันธ์นักศึกษาเสรีแห่งประเทศไทย ศูนย์กลางนักเรียนอาชีวศึกษาแห่งประเทศไทย และบรรดาสหภาพแรงงานต่าง ๆ เป็นต้น

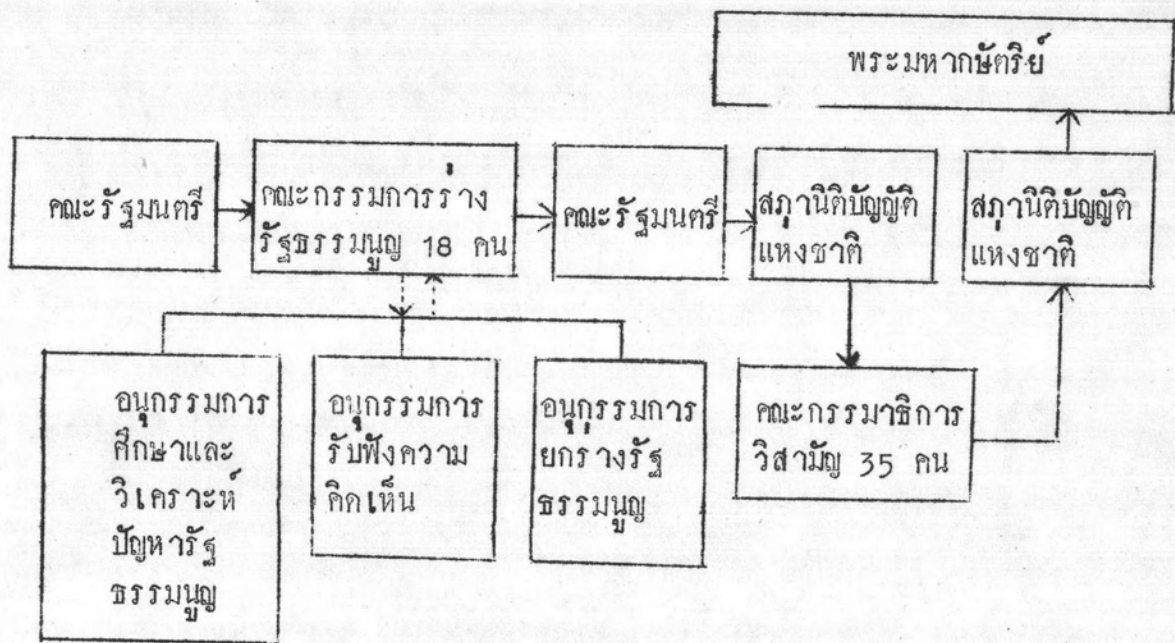
รัฐธรรมนูญ 2517 นี้ใช้เวลาร่างอย่างเร่งรัดเพื่อให้เป็นไปตามคำสัญญาของรัฐบาลที่จะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยเร็ว ถึงกระนั้นก็ตามก็ใช้เวลาเกือบหนึ่งปี

¹ มีศรา สตะเวทิน, "การก่อตัวของกลุ่มอิทธิพลในกระบวนการทางการเมืองของไทย". (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 71.

² เสน่ห์ จามริก, "การเมืองไทยกับปฏิวัติตุลาคม," ใน ปัญหาและอนาคตของเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, 2519), หน้า 337.

นับตั้งแต่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องดำเนินไปตามบทบัญญัติมาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งบัญญัติให้การร่างรัฐธรรมนูญดำเนินไปอย่างค่อนข้างช้า แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่เกี่ยวข้องกับ การร่างรัฐธรรมนูญทุกฝ่ายก็พยายามเร่งรัดการร่างให้เสร็จโดยเร็วเพื่อสนองความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยเร็ว

ผังการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517



ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีกับร่างที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม และร่างที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบนั้น ไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรี เสนอมาเป็นรายมาตราที่แก้ไขหลักการใหม่ก็มี ที่ต้องตัดออกก็มี ที่เพิ่มเติมเข้าไปก็มี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเสียใหม่ไม่เอาตามร่างเดิมของคณะรัฐมนตรีและของคณะกรรมการวิสามัญก็มีอีกหลายประการที่สำคัญ รัฐธรรมนูญ 2517 มีลักษณะที่ควรสังเกตดังนี้คือ

1. เป็นรัฐธรรมนูญที่ยึดหลักการและวิธีการที่มุ่งให้การปกครองประเทศตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะ เป็นประชาธิปไตยทั้งในค่านรูปแบบ (form) และเนื้อหา (Essence) ซึ่งแตกต่างกับการปกครองประเทศตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นหลาย ๆ ฉบับ ที่เป็นประชาธิปไตยแต่เพียงรูปแบบเท่านั้น แต่โดยเนื้อหาสาระนั้นกลับมีลักษณะเป็นคณาธิปไตย (Oligarchy) เช่นรัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2495 ซึ่งบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากันคือ จากเลือกตั้งและแต่งตั้งจึงทำให้คณะราษฎร ซึ่งเป็นคณะพรรคการเมืองอยู่คณะเดียวในขณะนั้น สามารถคุมสถาบันทางการเมืองและการปกครองได้เกือบเด็ดขาด

2. เป็นรัฐธรรมนูญที่นำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะ เป็นประชาธิปไตยฉบับหนึ่งเป็นแนวทางในการยกร่าง และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 นี้เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติยาวที่สุดนับตั้งแต่ประเทศไทยเรามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ มา คือมีจำนวนถึง 238 มาตรา ทั้งนี้เนื่องจากสภาพการณ์ทางการเมืองและวิวัฒนาการทางการเมืองของไทยที่ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องเพิ่มบทบัญญัติต่าง ๆ ในการประกันสิทธิ เสรีภาพไว้และประการที่สำคัญคือ เป็นการป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจเผด็จการ

3. มีบทบัญญัติรับรองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนไว้เป็นอย่างดี เช่น เสรีภาพในร่างกายเกี่ยวกับการจับกุมคุมขังหรือตรวจค้น ผู้ถูกคุมขังมีสิทธิที่จะพบและปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัวได้ ในกรณีที่บุคคลถูกพิพากษาลงโทษถึงที่สุดแล้ว เปิดโอกาสให้มีการร้องฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้ หากบุคคลนั้นมีได้กระทำความผิด ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนและได้รับบรรดาสีทธิที่เสียไปเพราะผลแห่งคำพิพากษานั้น เสรีภาพทางวิชาการ เสรีภาพในการพูดการเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา จะจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ได้ เว้นแต่โดยบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะ เพื่อความมั่นคงของรัฐหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อคำพิพากษาดังที่สุด เสรีภาพในการชุมนุมกันโดยสงบและปราศจากอาวุธ เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น และที่สำคัญคือรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้ ชายและหญิงมีสิทธิ

เท่าเทียมกันและ ในหมวดที่ว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐได้วางแนวทางในการสร้างความ เป็นธรรมในสังคมไว้อย่างชัดเจน

4. ในหมวดที่ว่าด้วยรัฐสภาแม่ผู้คิของผู้ขอให้มีสภาเดี่ยวได้ยกเลิกไปแล้วก็ตามแต่ยังมีหลักการที่ตีบรรจไว้เพื่อความมั่นคง และ เสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย วุฒิสภามีอำนาจเพียงกลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น ไม่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ และมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารได้เพียงเล็กน้อย เช่น ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ แต่ไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปหรือออกเสียงไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภากำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ประธานรัฐสภาซึ่งแสดงถึงการรับรองความสำคัญของสภาผู้แทนราษฎร การที่สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจจำกัด ก็เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามีได้มาจากการเลือกตั้ง

5. นายกรัฐมนตรีจะคงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ส่วนรัฐมนตรีอีกอย่างน้อยก็หนึ่งของจำนวนทั้งหมดจะคงเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีข้อบัญญัติที่ป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรีใช้อำนาจตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์คือ จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมืองมิได้ ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือ หน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ต้องไม่รับเงินหรือผลประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ และต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภาด้วย รัฐมนตรีจะเป็นผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษาตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคลทางหุ้นส่วนบริษัทหรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไรก็ได้ด้วย ข้อบัญญัติเหล่านี้เป็นการสร้างภาพพจน์ใหม่ที่ตีให้แก่นักการเมืองของไทย

6. กำหนดให้มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 126) ซึ่งพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่มีขึ้นในระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญของไทย

7. วางมาตรการให้นักการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในระบบพรรค โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพิ่มอีกประการหนึ่งว่าจะต้อง "เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว" เป็นการแสดงเจตนารมณ์ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มุ่งจะสร้างสรรค์ระบบพรรคการเมืองให้เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้ระบบการเมืองของไทยมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น

8. ให้อำนาจแก่รัฐสภาในการควบคุมความประพฤติของสมาชิกและตรวจสอบการปฏิบัติงานรวมทั้งการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารได้ด้วย คือวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกทั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา ซึ่งจะทำให้รัฐสภาสามารถทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ดียิ่งขึ้นและให้อำนาจวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิก และในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติหลักการใหม่ซึ่งไม่เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เลยคือ ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามมติของสภา (มาตรา 168) ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน และการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจรวมทั้งของท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

9. แยกข้าราชการผู้ทำงานฝ่ายรัฐสภาเป็น "ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา" ต่างหากไม่ไต่ขึ้นกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารดังแต่ก่อน

10. วางมาตรการป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีประกาศกฎอัยการศึกโดยไม่มีกำหนด เหมือนอย่างในสมัยก่อน ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กฎอัยการศึกจะมีผลบังคับใช้เกิน 30 วันได้ ต่อเมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น (มาตรา 195 วรรค 3)

11. รัฐสภามีอำนาจตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและศาลในสาขา แรงงาน สาขาภาษีหรือสาขาสังคม การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง อำนาจ หน้าที่ของศาล ตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลก็ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น การจัดตั้งศาลพิเศษนี้จะอำนวยความสะดวกในการช่วยระงับข้อพิพาทได้รวดเร็ว และทันต่อ สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

12. วางหลักการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งนครหลวงว่าต้อง เป็น ไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและให้การ ปกครองท้องถิ่นมีอิสระทั้งในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และในทาง การภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์ การปกครองท้องถิ่นทุกระดับจะต้องมาจากการ เลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

13. มีตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวน 9 คนโดยรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการตุลาการ เป็นผู้เลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนฝ่ายละ 3 คน มีหน้าที่พิจารณาให้ คำวินิจฉัยบทกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และหน้าที่อื่นอีก เช่น เป็นผู้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 นี้จะมีข้อบกพร่องบางประการหรือมีผู้ไม่เห็น ควบกับบทบัญญัติบางมาตราก็ตาม เช่น การให้มีวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้ง แต่ก็เป็นส่วน น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับข้อดีของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จากการศึกษาถึงกระบวนการร่าง รัฐธรรมนูญและลักษณะของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 นี้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งเท่าที่เคยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ในประเทศไทย ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากบรรยากาศ ความกดดันและสภาพการณ์ทางการเมือง ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญมีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญกล่าวคือ

1. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 นี้ถูกร่างขึ้นภายหลังจากเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งบรรยากาศทางการเมืองขณะนั้นเป็นบรรยากาศที่เสรี ไม่มีกลุ่มบุคคลใดมาคอยบงการหรือบีบบังคับให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสร้างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความประสงค์ของกลุ่มคนเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับ
2. การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 14 ตุลาคม 2516 เป็นการเปลี่ยนรูปการเมืองจากอภิสิทธิ์ชนไปสู่ยุคการเมืองของประชาชนที่เปิดกว้างขึ้น บรรยากาศและสภาพการณ์ทางการเมืองภายหลังจากเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 14 ตุลาคม 2516 ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น กระจ่หรือวันที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เกิดความสำนึกทางการเมือง มีความเชื่อมั่นว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ถ้าที่จะเสนอความคิดเห็นและมีการรวมตัวกันเพื่อเป็นกลุ่มพลังทางการเมืองเป็นอันมาก ทหารซึ่งเคยเป็นกลุ่มอิทธิพลมาก่อนได้ลดอิทธิพลลงเป็นอันมาก โดยมีกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ เข้ามามีบทบาทแทนที่โดยเฉพาะกลุ่มนักเรียนนิสิตนักศึกษา กรรมกร ชาวไร่ชาวนา การเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังทางการเมืองเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานและการตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ของสมาชิกสภานิติบัญญัติและรัฐบาล ซึ่งยอมส่งผลต่อการร่างรัฐธรรมนูญด้วย
3. คณะรัฐบาลที่เข้ามาปกครองบริหารประเทศหลัง 14 ตุลาคม 2516 นั้นมีลักษณะเป็น "รัฐบาลชั่วคราว" ที่เข้ามาแก้ไขสถานการณ์และเสนอร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการประกาศใช้โดยเร็ว และทำให้กลไกทางการเมืองก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย คณะรัฐบาลมิได้หวังกุมอำนาจทางการเมืองต่อไป โดยเฉพาะผู้นำรัฐบาล ก็อนายสัญญา ชรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีและนายประกอบ หุตะสิงห์ รองนายกรัฐมนตรีได้ประกาศตัวอย่างแน่ชัดว่าไม่มีความปรารถนาที่จะมีบทบาททางการเมืองอีกต่อไป ลักษณะที่เป็นรัฐบาลชั่วคราวนี้ทำให้รัฐบาลเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่มีได้มุ่งหวังจะให้รัฐธรรมนูญนั้นเป็นประโยชน์เฉพาะฝ่ายตน เพื่อการกุมอำนาจหรือสืบทอดอำนาจ แต่ต้องการให้เป็นรัฐธรรมนูญที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนที่ต้องการเห็นชาตินบ้านเมืองเป็นประชาธิปไตย

4. คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีนั้น มีความเป็นอิสระในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยทางฝ่ายรัฐบาลมิได้เข้าไปบงการให้เป็นไปตามประสงค์ของรัฐบาลหรือคณะบุคคลใด คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความกระตือรือร้นที่จะร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด ดังนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นประชาชนและอนุกรรมการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหารัฐธรรมนูญ ประชาชนที่สนใจการร่างรัฐธรรมนูญได้แสดงความคิดเห็นและส่งความคิดเห็นไปยังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมากมายเป็นประวัติการณ์ ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ใช้ประกอบการร่างรัฐธรรมนูญด้วย

5. สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ซึ่งมาจากสมาชิกแห่งชาตินั้นประกอบไปด้วยบุคคลจากกลุ่มอาชีพ สาขาวิชาชีพ ตลอดจนเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง สมาชิกทุกคนมีอิสระเป็นตัวของตัวเองในการแสดงความคิดเห็นและการลงมติต่าง ๆ ปรากฏจากการครอบงำของฝ่ายบริหารทำให้สมาชิกแต่ละคนแสดงบทบาทของตนอย่างเต็มที่ ไม่มีสมาชิกของฝ่ายรัฐบาลที่แน่นอน และไม่มีสมาชิกของฝ่ายค้านที่แน่นอน ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสถานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปในรูปที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการปฏิบัติงานได้มากและมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาล บทบาทดังกล่าวทำให้บางครั้งรัฐบาลเห็นว่าสถานิติบัญญัติไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาล ดังเหตุผลประการหนึ่งของการลาออกของรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ชุดแรกเมื่อ 21 พฤษภาคม 2517 ก็คือไม่ได้รับความร่วมมือจากสถานิติบัญญัติแห่งชาติ (ต่อมาสถานิติบัญญัติแห่งชาติได้ประชุมเป็นการภายในเพื่อชาวเสี่ยงหากว่านายกรัฐมนตรี ซึ่งเสี่ยงส่วนใหญ่สนับสนุนให้นายสัญญา ธรรมศักดิ์ กลับมาดำรงตำแหน่งอีก ซึ่งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ก็ได้กลับมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาลอีกครั้ง) การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสถานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นสมาชิกสภาได้ให้ความสนใจเป็นอย่างดีและได้สลับรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตลอดระยะเวลาการพิจารณาคด้วย การที่สมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติมีอิสระไม่ถูกครอบงำหรือบงการจากรัฐบาลหรือกลุ่มบุคคลใด ประกอบกับภูมิหลังและที่มาของสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 นี้ทำให้การพิจารณา

ร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปอย่างอิสระ และใ้บัญญัติหลักการที่สำคัญหลายประการที่มีลักษณะก้าวหน้าและเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ

6. จากประสบการณ์ในอดีตที่เคยมีการปกครองแบบอำมาตยาธิปไตย ใช้อำนาจเผด็จการในสมัยรัฐบาลถนอม-ประภาส ทำให้ประชาชนได้รับบทเรียนว่า อำนาจเผด็จการนั้นก่อความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หลังจากที่ล้มล้างรัฐบาลเก่าไปแล้วประชาชนมีความมุ่งหวังที่จะเห็นมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย และมีมาตรการป้องกันการใช้อำนาจเผด็จการ จึงมีเสียงเรียกร้องจากประชาชนที่ต้องการรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด การเรียกร้องของประชาชนนี้แสดงออกมาในรูปแบบต่าง ๆ เช่นการเขียนจดหมายแสดงความคิดเห็นไปยังหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญ การแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชน เช่น หนังสือพิมพ์ วารสาร การจัดชุมนุมอภิปราย การออกเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยแก่ประชาชน ซึ่งการกระทำเหล่านี้ส่งผลต่อการร่างรัฐธรรมนูญควย และจากประสบการณ์ในอดีตเช่นกัน ทำให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตระหนักถึงผลเสียที่เกิดจากการใช้อำนาจเผด็จการของรัฐบาลในอดีตและระบอบอภิสิทธิ์ของบรรดาข้าราชการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ มีความกลัวรัฐบาลและข้าราชการ ดังนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญ 2517 จึงพยายามหามาตรการป้องกัน และจำกัดอำนาจของรัฐบาล ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ 2517 นั้นอำนาจส่วนใหญ่อยู่ที่รัฐสภา และมีบทบัญญัติห้ามข้าราชการ เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง และที่สำคัญคือ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใ้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นอย่างดี

7. หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 14 ตุลาคม 2516 บทบาททางการเมืองของทหารที่เคยมีอย่างมากในอดีตได้ลดน้อยลง ดังจะเห็นได้จากสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดแรกนั้น มีทหารเป็นสมาชิกมากที่สุดคือมีถึง 185 คน แต่ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 มีสมาชิกที่เป็นทหารเพียง 25 คน และหลัง 14 ตุลาคม 2516 ภาพพจน์ของทหารทางการเมืองในทัศนะของประชาชนเป็นไปในทางลบคือ ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีทหารเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ทหารควรเป็นทหารอาชีพมีหน้าที่ป้องกันประเทศ อำนาจและอิทธิพล

ทางการเมืองของทหารจึงลดลงเนื่องจากขาดการยอมรับสนับสนุนจากประชาชน ทหารไม่อาจเข้ามาบงการหรือมีอิทธิพลเหนือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ บรรยายภาคในขณะที่มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นบรรยากาศเสรีและเอื้ออำนวยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญสามารถทำหน้าที่ได้โดยอิสระ

จากการศึกษาเรื่อง การร่างรัฐธรรมนูญ 2517 นี้ มีข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ ในบรรดาสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งสิ้น 299 คนนั้นมีสมาชิกที่เป็นข้าราชการจำนวนมากที่สุด (ทั้งข้าราชการประจำและข้าราชการบ้านานาย) คือ เป็นข้าราชการพลเรือน 101 คน คิดเป็น 33.78 % เป็นทหาร 25 คน คิดเป็น 8.36 % ตำรวจ 15 คน คิดเป็น 5.02 % รวมทั้งสิ้น 141 % คิดเป็น 47.15 % (ไม่นับรวมตุลาการ และครูอาจารย์) ส่วนสมาชิกที่เป็นนักธุรกิจนั้นมีจำนวน 24 คน คิดเป็น 8.02 % ซึ่งกลุ่มข้าราชการและกลุ่มนักธุรกิจนี้เมื่อนับรวมกันแล้วมีจำนวน 165 คน คิดเป็น 55.18 % ของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมด บทบาทของกลุ่มข้าราชการและกลุ่มนักธุรกิจในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญควยเช่นกันกล่าวคือ สมาชิกที่มาจากกลุ่มอาชีพทั้งสองนี้ส่วนใหญ่มีลักษณะอนุรักษ์นิยม ดังจะเห็นได้จากการอภิปรายและลงมติในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ถ้าหากมีหลักการประการใด กระทั่งกระทั่งเอื้อถึงผลประโยชน์ของสองกลุ่มนี้แล้วมักจะถูกคัดค้านจากสองกลุ่มนี้ เช่น กรณีคณะกรรมการได้เพิ่ม หมวดว่าด้วยผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาเข้าไปในรัฐธรรมนูญ แต่ผลปรากฏว่าในการพิจารณาวาระที่ 2 โดยสภานิติบัญญัติชาตินั้นที่ประชุมมีมติว่าไม่สมควรบัญญัติหมวดว่าด้วยผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ สมาชิกที่เป็นข้าราชการและนักธุรกิจมีบทบาทสำคัญในการลงมติกังกล่าว หรือในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นสมควรให้มีวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง สมาชิกที่เป็นข้าราชการและนักธุรกิจส่วนใหญ่ก็ลงมติเห็นชอบควย และในกรณีที่กำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเช่นกัน ในการพิจารณาวาระที่ 2 ของสภาที่ประชุมได้พิจารณาว่าสมควรกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 18 ปี หรือ 20 ปีนั้น มีสมาชิกอภิปรายสนับสนุนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 18 ปีเป็นส่วนใหญ่ แต่ครั้งถึงเวลาลงมติปรากฏว่าฝ่ายสนับสนุนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 18 ปี ต้องแพ้มติ ไปอย่างพลิกความคาดหมาย

ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายที่มีความเห็นตรงกันข้ามนั้นมักไม่ค่อยอภิปรายแสดงความคิดเห็น แต่เมื่อถึงเวลาลงมติแล้วพวกที่ไม่ค่อยอภิปรายนี้จะลงมติดังอย่างเห็นยวแน่นอน นอกจากนี้สมาชิกสภาที่มาจากกลุ่มนักธุรกิจได้ประสานกับกลุ่มข้าราชการและกลุ่มอื่น ๆ จัดตั้งเป็นกลุ่มเพื่อพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันหรือที่เรียกว่า "กลุ่มคูลิต 99" ซึ่งกลุ่มคูลิต 99 นี้ถูกนักเขียนนิสิตนักศึกษาโจมตีมาก เมื่อครั้งมีการชุมนุมคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญที่บริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยก่อนที่จะมีการลงมติวาระที่ 3

จากการศึกษาวิเคราะห์หามาทั้งหมดนี้จะเห็นว่า บรรยากาศ ความกดดันและสภาพการณ์ทางการเมืองเมื่อมีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบและแนวทางการดำเนินการปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญเป็นแม่บท หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บรรยากาศ ความกดดันและสภาพการณ์ทางการเมืองเมื่อมีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งประเทศไทยมีบรรยากาศ ความกดดันและสภาพการณ์ทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย จึงทำให้การร่างรัฐธรรมนูญ 2517 ใกรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติหลักการที่ก้าวหน้าและเป็นประชาธิปไตยไว้มาก และเป็นการวางรากฐานของการพัฒนาทางการเมืองด้วย เช่นหลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ การวางหลักการเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ การกำหนดให้ นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย และรัฐมนตรีอย่างน้อยหนึ่งจะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การวางมาตรการป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรวุฒิสมาชิก และรัฐมนตรีใช้อำนาจหน้าที่ไปในการแสวงหาผลประโยชน์ การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง การกำหนดให้มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร การแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง และวางหลักการจักระเบียบการปกครองท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวง ให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและให้ สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น การวางหลักการจัดตั้งศาลปกครอง ศาลในสาขาแรงงาน สาขานิติ หรือสาขาสังคม ฯลฯ ซึ่งหลักการเหล่านี้เป็นหลักการที่ก้าวหน้าและเป็นประชาธิปไตย แต่

อย่างไรก็ตาม กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มนักธุรกิจ ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญเช่นกัน กล่าวคือมีส่วนทำให้บทบัญญัติบางประการ ในรัฐธรรมนูญ 2517 ไม่เป็นประชาธิปไตยเท่าที่ควร เช่น การมีวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง การคัดเลือกผู้มีอายุ 18-19 ปี มิให้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นต้น แต่เมื่อพิจารณาหลักการทั้งหมดในรัฐธรรมนูญ 2517 แล้วจะเห็นว่ามีส่วนดีและส่วนที่ก้าวหน้ามากกว่าส่วนที่บกพร่อง และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 2517 นั้นมีอำนาจน้อยมาก คือ เพียงคอยกลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ไม่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ และมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น ไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปหรือออกเสียงไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี

การร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้นั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับบรรยากาศ ความกดดัน และสภาพการณ์ทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยแล้วยังขึ้นอยู่กับผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ อีกเป็นสำคัญ รัฐธรรมนูญจะมีหลักการหรือบทบัญญัติเป็นเช่นไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับผู้พิจารณาร่างด้วย และถ้าต้องการให้กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญดำเนินไปตามวิถีทางประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ควรให้สภาที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชนเป็นผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะช่วยให้ได้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์