

แนวคิตรีฐธรรมนุญนิยมในรัฐธรรมนุญไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี
รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549



นางสาวอรพรรณ ดีนะเปสนันท์

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2551

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CONSTITUTIONALISM IN THE THAI CONSTITUTION : A CASE STUDY ON
THE INTERIM CONSTITUTION OF 2006



Miss Oraphan Leenapesanun

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในรัฐธรรมนูญไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

โดย

นางสาวอรพรรณ สีนะเปลนันทน์

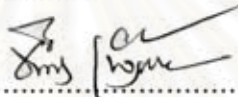
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

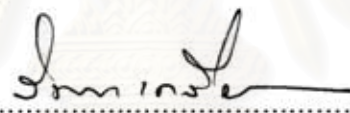
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

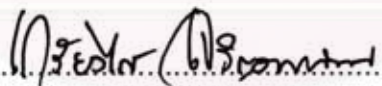
รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์


คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นักศึกษานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

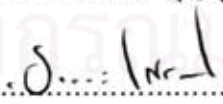

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์นิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

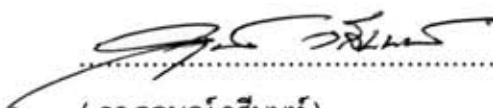
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิษณุ เครืองาม)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)


..... กรรมการ
(อาจารย์คณิน บุญสุวรรณ)


..... กรรมการ
(ดร.เชาวนะ ไตรมาศ)


..... กรรมการ
(ดร.กฤษณ์ วสันต์)

อรรถพรณ สันตะเปสนันท์ : แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในรัฐธรรมนูญไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549.(CONSTITUTIONALISM
IN THE THAI CONSTITUTION : A CASE STUDY ON THE INTERIM CONSTITUTION OF
2006) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ.ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 299 หน้า.

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ได้รับการ
วิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าอาจกลายเป็นเครื่องมือของคณะรัฐประหารในการเข้าสู่เส้นทางการเมือง
และการใช้อำนาจในการบริหารประเทศที่เอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องของคณะรัฐประหาร หรือการใช้
อำนาจตามอำเภอใจจนเกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพ หรือการการทุจริตคอร์รัปชัน เหมือนเช่นในอดีตซึ่ง
ประเทศไทยเกิดการรัฐประหารและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครอง
ราชอาณาจักร จนนำมาสู่การศึกษาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่ามีบทบัญญัติหรือหลักการที่
คล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตมากน้อยเพียงใด และจะเป็นเครื่องมือของคณะรัฐประหาร
เหมือนเช่นที่ผ่านมาหรือไม่ โดยใช้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดพื้นฐานในการศึกษาและ
เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีต

ผลการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มี
บทบัญญัติที่รองรับในเรื่องสิทธิ เสรีภาพของประชาชน แต่ไม่ชัดเจนและเพียงพอที่จะเป็นหลักประกัน
มิให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการใช้อำนาจโดย
องค์การของรัฐ ทั้งยังขาดแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกการใช้อำนาจและตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน
ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงไม่ได้นำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาบัญญัติเป็นกฎหมายสูงสุดใน
การปกครองประเทศแต่ประการใด และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับ
ชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้กลายเป็นเครื่องมือของคณะรัฐประหาร
ในการใช้อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำให้การรัฐประหาร คำสั่ง หรือประกาศของคณะ
รัฐประหารเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ
ฉบับใหม่ที่ปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจนก่อความเสียหายต่อการพัฒนาระบบการปกครอง
ประชาธิปไตยของประเทศไทยในปัจจุบัน

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....
ปีการศึกษา.....2551.....ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

4886306134 : MAJOR LAWS

KEYWORD: CONSTITUTIONALISM / THE THAI CONSTITUTION / THE INTERIM CONSTITUTION
ORAPHAN LEENAPESANUN : CONSTITUTIONALISM IN THE THAI CONSTITUTION : A
CASE STUDY ON THE INTERIM CONSTITUTION OF 2006. THESIS ADVISOR: ASSOC.
PROF. DR. KRIENKRAI CHAROENTANAVAT, 299 pp.

The declaration of the interim constitution B.E.2549 has been criticized for being used as an apparatus by the coup d'etat council for their political power and benefits of their allies. Such execution of power has led to the violation of people's rights and/or corruption, as we have witnessed in the history of Thai politics when there was a coup d'etat or the declaration of an interim constitution. Accordingly, the objectives of this study are to learn whether the present interim constitution is similar to its ancestors and whether it is misused by the coup d'etat, using constitutionalism as the foundation of the study in terms of comparison with the past interim constitution.

The study found that the interim constitution, B.E.2549, already included the provision for the people's rights and freedom. However such provision was not apparent and was not enough to guarantee the basic rights of people, especially from the execution of power of the government agencies. Moreover, the concept of separating and balancing of powers was missing. Accordingly, the interim constitution, B.E.2549, had not adopted the concept of constitutionalism. As a result, its declaration was used as an instrument to gain more power by the coup d'etat council, particularly to constitutionally legalize their action, regulation and proclamation. Also, the process of drafting the new constitution, that excluded people's participation, was perceived as harmful to the development of Thai democracy.

Field of study.....Laws..... Student's signature.....
Academic year.....2008..... Advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือจากผู้มีพระคุณหลายท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ที่ได้กรุณาเสียสละเวลารับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ และได้ให้ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ เป็นอย่างสูงที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน และได้เสียสละเวลาอันมีค่าเพื่อให้คำปรึกษา คำแนะนำหนังสือ ตลอดจนชี้แนะในการหาคำตอบให้กับปัญหาต่าง ๆ ที่มีขึ้นในระหว่างที่ได้จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งตรวจสอบ ปรับปรุง แก้ไขร่างวิทยานิพนธ์อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยความเอาใจใส่อย่างยิ่ง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้โดยความกรุณาของท่านโดยแท้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ, ดร.กฤษณ์ วสีนนท์ และอาจารย์ศณิน บุญสุวรรณ ที่กรุณารับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำแนะนำ ชี้แนะประเด็นปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนให้ข้อท้วงติงอันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์เป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาของผู้เขียน รวมทั้งขอขอบคุณทุกคนในครอบครัวที่คอยสนับสนุนและคอยเป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียนด้วยดีตลอดมา รวมทั้งเจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษาทุกท่านที่คอยให้กำลังใจและอำนวยความสะดวกให้กับผู้เขียน ตลอดจนนางสาวพนารัตน์ มาศมมาดล และเพื่อน ๆ ผู้ศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน และเพื่อนร่วมงานที่กรมสอบสวนคดีพิเศษทุกท่าน ที่คอยสอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือและเป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พันตำรวจโท ดร.ฐาภกร นิมสมบุญ ซึ่งเป็นหัวหน้างาน และคอยให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ ผู้เขียนมาโดยตลอด ขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนช่วยให้การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	๓๗

บทที่

1	บทนำ.....	1
	1.1 สภาพและความสำคัญของปัญหา.....	1
	1.2 สมมติฐานของการวิจัย.....	2
	1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	2
	1.4 ขอบเขตในการศึกษา.....	3
	1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	3
	1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
2	แนวความคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนุญ : ทฤษฎีรัฐธรรมนุญนิยม.....	5
	2.1 พัฒนาการของแนวคิดรัฐธรรมนุญนิยม.....	9
	2.1.1 แนวคิดรัฐธรรมนุญสมัยกรีก-โรมัน.....	9
	2.1.2 แนวคิดรัฐธรรมนุญสมัยกลาง.....	10
	2.1.2.1 ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ(Natural law).....	11
	2.1.2.2 ทฤษฎีประชาธิปไตยเสรีนิยม.....	13
	2.1.3 แนวคิดรัฐธรรมนุญสมัยใหม่.....	14
	2.2 หลักพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนุญนิยม.....	21
	2.2.1 ทฤษฎีสัญญาประชาคม : การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	21

2.2.1.1	ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของ โทมัส ฮอบส์.....	21
2.2.1.2	แนวคิดที่ว่าด้วยสัญญาประชาคมของ จอห์น ล็อก.....	23
2.2.1.3	แนวความคิดที่ว่าด้วยสัญญาประชาคมของ รุสโซ.....	24
2.2.2	หลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ.....	26
2.2.3	หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย : แนวคิดของมองเตสกีเออ.....	29
2.2.4	หลักนิติรัฐ.....	31
3	สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราวในอดีต.....	34
3.1	พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475.....	34
3.1.1	สาเหตุของการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475.....	35
3.1.1.1	ความเสี่ยงของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับ กระแสประชาธิปไตยเกิดจากหลายสาเหตุ.....	35
	1) ความตกต่ำทางเศรษฐกิจ.....	35
	2) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชนชั้น.....	36
	3) ปัญหาการบริหารประเทศที่เกิดความขัดแย้งและ ขาดประสิทธิภาพของรัฐบาลระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	36
3.1.1.2	การเติบโตทางอุดมการณ์ทางการเมือง.....	37
3.1.1.3	อิทธิพลของหนังสือพิมพ์.....	37
3.1.2	การเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎร พ.ศ. 2475.....	38
3.1.3	สาระสำคัญของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ชั่วคราว พุทธศักราช 2475.....	43
3.1.4	ผลการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ชั่วคราว พุทธศักราช 2475.....	55
3.1.4.1	การเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งในสถาบันการเมือง ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ชั่วคราว พุทธศักราช 2475.....	55
	1) สภาผู้แทนราษฎร.....	55
	2) คณะกรรมการราษฎร.....	56

3.1.4.2	การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475.....	56
3.1.4.3	พระมหากษัตริย์.....	57
3.1.4.4	การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475..	58
3.2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490.....	64
3.2.1	สาเหตุของการรัฐประหารอันนำมาซึ่งการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490.....	65
3.2.1.1	การบริหารงานของรัฐบาล ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ที่ประสบความล้มเหลว.....	65
3.2.1.2	ปัญหาเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2.....	67
3.2.1.3	การสวรรคตของรัชกาลที่ 8.....	68
3.2.1.4	ความไม่พอใจของฝ่ายทหาร และความขัดแย้งของผู้นำการเมือง..	68
3.2.2	การก่อรัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 โดย พลโทผิน ชุณหะวัณ....	69
3.2.3	สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490.....	73
3.2.4	การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ฉบับที่ 1-3.....	84
3.2.5	ผลการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490.....	84
3.2.5.1	การบริหารงานของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์.....	85
3.2.5.2	การบริหารงานของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม.....	88
3.2.5.3	การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492...	91
3.3	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502.....	96
3.3.1	สาเหตุของการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 : รัฐประหาร 16 กันยายน พ.ศ. 2500 นำไปสู่ รัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร.....	96
3.3.1.1	ความไม่พอใจต่อระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยตะวันตก.....	97

3.3.1.2	ฐานะการคลังของรัฐบาล.....	98
3.3.1.3	ภัยคอมมิวนิสต์.....	98
3.3.1.4	สภาพการณ์โดยทั่วไปของสังคมไทย.....	98
3.3.2	การบริหารประเทศของคณะรัฐประหารก่อนการประกาศใช้ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502.....	98
3.3.3	สาระสำคัญของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502.....	100
3.3.4	ผลการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502.....	106
3.3.4.1	การบริหารงานของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์.....	106
3.3.4.2	การบริหารงานของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร.....	110
3.4	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515.....	115
3.4.1	สาเหตุของการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515....	115
3.4.2	การรัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514.....	116
3.4.3	สาระสำคัญของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515.....	117
3.4.4	ผลการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2515.....	124
3.4.4.1	ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน.....	124
3.4.4.2	ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอำนาจ.....	125
3.4.4.3	ปัญหาทางเศรษฐกิจ.....	125
3.4.4.4	การใช้อำนาจตามมาตรา 17.....	126
3.5	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519.....	130
3.5.1	สาเหตุของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 : การปฏิวัติ 6 ตุลาคม 2519.....	130
3.5.1.1	การบริหารงานของรัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช.....	130
3.5.1.2	การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช.....	132
3.5.2	การปฏิวัติ 6 ตุลาคม 2519 โดย พลเรือเอกสงัด ชลออยู่.....	133
3.5.3	สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519.....	135
3.5.4	ผลการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519.....	143
3.6	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520.....	145

3.6.1	สาเหตุของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 : การรัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520.....	145
3.6.2	สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520.....	146
3.6.3	ผลการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520.....	154
3.6.3.1	การบริหารงานของรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์.....	154
3.6.3.2	การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521.....	155
3.7	รัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534.....	160
3.7.1	สาเหตุของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 : การบริหารงานของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ผู้การยึดอำนาจการปกครองของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ.....	158
3.7.1.1	การบริหารงานภายใต้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์.....	161
3.7.1.2	การบริหารงานภายใต้รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์.....	161
3.7.1.3	การบริหารงานภายใต้รัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ.....	162
3.7.2	การรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ.....	163
3.7.3	สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534.....	167
3.7.4	ผลการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534.....	176
3.7.4.1	การตรวจสอบทรัพย์สินผู้มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ.....	176
3.7.4.2	การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534.....	177
3.7.4.3	ผลการประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็น การสืบทอดอำนาจ.....	179
3.8	แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ในอดีต.....	181
3.9	ผลสะท้อนของการขาดความเป็นรัฐธรรมนูญนิยมของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ในอดีต.....	203
4	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม.....	212

4.1	สาเหตุของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)	
	พุทธศักราช 2549.....	212
4.1.1	วิกฤตการณ์ทางการเมืองจนนำมาสู่การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549.....	213
	4.1.1.1 การผูกขาดอำนาจรัฐด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ.....	216
	4.1.1.2 กลไกการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจถูกแทรกแซง.....	218
	4.1.1.3 ความขัดแย้งของสังคม.....	225
	4.1.2 การรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549.....	229
4.2	สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549.....	233
	4.2.1 อำนาจอธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	235
	4.2.2 พระมหากษัตริย์.....	236
	4.2.3 รัฐสภาในรูปแบบสภาเดี่ยว.....	237
	4.2.4 คณะรัฐมนตรีจากการแต่งตั้ง.....	239
	4.2.5 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ.....	241
	4.2.6 อำนาจตุลาการ.....	242
	4.2.7 การร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร.....	243
	4.2.7.1 ที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ.....	243
	4.2.7.2 ขั้นตอนของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.....	245
	4.2.8 บทบัญญัติอื่นๆ.....	247
4.3	แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549	249
	4.3.1 แนวคิดพื้นฐานของความเป็นสัญญาประชาคม.....	249
	4.3.1.1 การกำหนดที่มาของผู้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารไม่ได้มาจากประชาชน.....	250
	4.3.1.2 การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจ.....	251
	4.3.1.3 การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.....	251
	4.3.2 การขาดหลักการของความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ.....	254

4.3.3	การจำกัดอำนาจผู้ปกครองในการปกครองประเทศ.....	255
4.3.3.1	การกำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ของฝ่ายบริหาร.....	256
4.3.3.2	การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยปราศจากการตรวจสอบ.....	257
4.3.3.3	อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติในทุกองค์กร. ตามรัฐธรรมนูญ.....	257
4.3.4	การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	259
4.4	เปรียบเทียบบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)ในอดีต	261
4.5	ผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	267
4.5.1	การใช้อำนาจนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งขัดต่อแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม.....	267
4.5.1.1	การตราพระราชบัญญัติขึ้นบังคับใช้.....	268
4.5.1.2	การทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร....	275
4.5.2	การใช้อำนาจบริหารภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549.....	277
4.5.3	การใช้อำนาจตุลาการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549.....	278
4.5.4	การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช	279
5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	285
5.1	บทสรุป.....	285
5.2	ข้อเสนอแนะ.....	290
	รายการอ้างอิง.....	292
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	299

สารบัญตาราง

หน้า

1. ตารางเปรียบเทียบแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมกับรัฐธรรมนูญ(ฉบับชั่วคราว)ในอดีต.....	182
2. ตารางบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)ในอดีต กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549.....	261



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่การปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ อันเป็นรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก ซึ่งเนื้อหาในความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศของรัฐธรรมนูญต้องมีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นพื้นฐาน คือการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การกำหนดสถาบันการเมือง ผู้ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชนว่าเมืองค้ำหรือสถาบันใดบ้าง รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเพื่อมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของสถาบันหรือองค์กรนั้น โดยมุ่งหมายให้การใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อประชาชน ซึ่งคือรูปแบบรัฐธรรมนูญในการปกครองระบอบการประชาธิปไตยแบบตะวันตก แต่เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยแล้วย่อมเห็นว่า มีเพียงรูปแบบการปกครองที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศเท่านั้น หากเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับมีเพียงรัฐธรรมนูญฉบับเท่านั้นที่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว และในรัฐธรรมนูญที่ขาดความเป็นรัฐธรรมนูญนิยมเมื่อมีการประกาศใช้กลับเป็นเครื่องมือให้แก่ผู้ใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งเป็นที่สงสัยว่า ประเทศไทยอาจมิใช่การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และอำนาจรัฐที่แท้จริงมิใช่อยู่ที่ประชาชน โดยมีรัฐธรรมนูญกลายเป็นบทบัญญัติที่รองรับการใช้อำนาจของกลุ่มคนกลุ่มนั้น พร้อมทั้งเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ ในทางตรงกันข้ามสิทธิเสรีภาพของประชาชนกลับถูกละเมิด และไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดเยียวยาแก้ไข ดังนั้นแล้วการมีรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นสิ่งยืนยันถึงการปกครองที่ดีในระบอบประชาธิปไตย หากรัฐธรรมนูญฉบับนั้นขาดความเป็นรัฐธรรมนูญนิยม ดังที่คนทั่วไปยังเข้าใจกัน

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญซึ่งถูกขนานนามว่าขาดความเป็นรัฐธรรมนูญนิยม และเป็นเครื่องมือของผู้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศมากที่สุดคือ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองซึ่งเกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหาร และสิ่งนี้ทำให้เป็นข้อกังวลใจและการ

วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางของสังคมเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ภายหลังจากการรัฐประหารว่า อาจกลายเป็นเครื่องมือของคณะรัฐประหารในการเข้าสู่เส้นทางการเมือง และการใช้อำนาจในการบริหารประเทศที่เอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องของคณะรัฐประหาร หรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจจนเกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพ หรือการทุจริตคอร์รัปชัน เหมือนเช่นในอดีต ซึ่งการวิพากษ์วิจารณ์และข้อกังวลใจที่เกิดขึ้นได้นำมาสู่งานการศึกษาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่ามีบทบัญญัติหรือหลักการที่คล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตมากน้อยเพียงใด และจะเป็นเครื่องมือของคณะรัฐประหารเหมือนเช่นที่ผ่านมาหรือไม่ โดยใช้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดพื้นฐาน พร้อมทั้งพิจารณาเหตุผลของการประกาศใช้และผลการประกาศใช้ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 โดยเทียบเคียงกับอดีตที่ผ่านมา

1.2 สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มีบทบัญญัติที่รองรับในเรื่องสิทธิ เสรีภาพของประชาชน แต่ไม่ชัดเจนและเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันมิให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ทั้งยังขาดแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกการใช้อำนาจและตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงไม่ได้นำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาบัญญัติเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศแต่ประการใด

1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนภายใต้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม
2. เพื่อศึกษาบริบททางการเมืองทั้งก่อนและระหว่างการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 โดยนำบริบททางการเมืองในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตมาเปรียบเทียบ
3. เพื่อศึกษาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ทั้งในส่วนของโครงสร้าง กลไก และความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ โดยเปรียบเทียบกับโครงสร้าง กลไก และความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีต
4. เพื่อศึกษาผลการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

1.4 ขอบเขตในการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษานี้มุ่งศึกษาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 โดยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว)ในอดีตทุกฉบับ ในส่วนของเนื้อหาโครงสร้าง กลไก และความสัมพันธ์ของสถาบันการเมือง ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ โดยใช้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในเชิงเนื้อหาเป็นแนวคิดพื้นฐานในการพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว และศึกษารวมไปถึงผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนั้น เพื่อทราบถึงแนวทางการบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศไทยว่า บทบัญญัติใดบ้างที่ไม่ควรบัญญัติเพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้อำนาจรัฐ

ในการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้น เมื่องานศึกษานี้มุ่งศึกษาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 อันมีที่มาจากการรัฐประหาร ซึ่งไม่ผ่านกระบวนการตราจากฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่ถูกจารึกลงในสมุดไทย ดังนั้นแล้วการพิจารณาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญว่า รัฐธรรมนูญฉบับใดเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้นจึงพิจารณาจากรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการปฏิวัติรัฐประหาร การไม่ผ่านกระบวนการตราจากฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่ถูกจารึกลงในสมุดไทยเป็นสำคัญ ดังนั้นแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) ที่การศึกษานี้มุ่งศึกษาคือ

1. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490
3. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502
4. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519
6. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520
7. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534
8. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2549

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

การทำวิทยานิพนธ์นี้จะใช้วิธีวิจัยแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อเท็จจริง หนังสือ ตำรา บทความ ด้วบทกฎหมายที่

เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องรัฐธรรมนูญ
2. ทำให้ทราบถึงโครงสร้าง กลไก และความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางการบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศไทยว่า บทบัญญัติใดบ้างที่ไม่ควรบัญญัติเพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้อำนาจรัฐ
4. ทำให้ทราบถึงผลการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวความคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนุญ : ทฤษฎีรัฐธรรมนุญนิยม

ในการศึกษาหัวข้อ แนวคิดรัฐธรรมนุญนิยม โดยมุ่งศึกษาถึงรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาแนวคิดรัฐธรรมนุญนิยมก่อน โดยต้องเข้าใจถึงพัฒนาการและแนวคิดพื้นฐานของหลักการดังกล่าวที่เกิดขึ้น พร้อมกับศึกษาหลักการพื้นฐานเพื่อที่จะเข้าใจแนวคิดดังกล่าว โดยนำเป็นข้อมูลพื้นฐานในการนำมาศึกษาและวิเคราะห์ รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งในการศึกษาถึงแนวคิดรัฐธรรมนุญนิยมในบทนี้จะเริ่มศึกษาถึงการเกิดแนวคิดดังกล่าวเรื่อยไปจนถึงแนวคิดในแต่ละยุคสมัย จนถึงปัจจุบัน พร้อมกับศึกษาแนวคิดพื้นฐานอันเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดรัฐธรรมนุญ โดยทำความเข้าใจในแต่ละแนวคิดพื้นฐาน อันเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจกับรัฐธรรมนุญมากขึ้น

แนวคิดรัฐธรรมนุญนิยม

แนวคิดรัฐธรรมนุญนิยม (Constitutionalism) เป็นแนวคิดที่มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนานนับแต่สมัยกรีกโบราณจนกระทั่งถึงปัจจุบัน จนก่อให้เกิดความสับสนและความเข้าใจได้ยากในการศึกษาหาจุดกำเนิด หรือสาเหตุความเป็นมา อย่างไรก็ตามได้มีผู้พยายามศึกษา และให้คำจำกัดความของแนวคิดรัฐธรรมนุญนิยมไว้มากมาย อาทิ

Carl J.Friedrich ศาสตราจารย์ที่มีชื่อเสียงด้านการปกครอง แห่งมหาวิทยาลัยฮาวาร์ด ได้กล่าวว่า แนวคิดรัฐธรรมนุญนิยมคือ การวางกฎเกณฑ์ให้การใช้อำนาจเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและมีความชอบธรรม รัฐบาลจึงต้องมีความรับผิดชอบที่จะต้องกระทำการตามกฎหมายที่ดังกล่าว โดยการแบ่งแยกการใช้อำนาจจะก่อให้เกิดระบบของการจำกัดอำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹

¹ Carl Friedrich, *Constitutional Government and Democracy Theory and Practice in Europe and America*, revised edition(Boston: Ginn and Company,1950), p.26.

Charles Mcilwain กล่าวว่า รัฐธรรมนูญนิยมคือ การจำกัดอำนาจรัฐบาลโดยกฎหมาย คือสิ่งที่ตรงกันข้ามกับกฎเกณฑ์ของผู้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ คือสิ่งที่ตรงกันข้ามกับผู้ทรงอำนาจเด็ดขาด²

MJC Vile ที่กล่าวเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนิยม และถูกอ้างไว้ในหนังสือ Constitutionalism and the Role of Parliaments ได้กล่าวว่า ความคิดที่สนับสนุนแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมคือ การจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาล³

Gordon J. Schochet กล่าวว่า การที่จะให้ความหมายของรัฐธรรมนูญนิยม ก็คือการกล่าวถึงรัฐเสรีประชาธิปไตย การเรียกร้องในสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล และการรอดพ้นจากการปกครองแบบเผด็จการ ได้มีอยู่ในประวัติศาสตร์ตะวันตก และสหรัฐอเมริกาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16 ทั้งนี้หลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนิยมในการจำกัดการใช้อำนาจ และหลักนิติรัฐ(The Rule of Law) ได้ถือกำเนิดขึ้น ณ เวลาเดียวกับการเรียกร้องแนวคิดดังกล่าว⁴

ศาสตราจารย์อมร จันทรมบูรณ์ ได้กล่าวไว้ว่า Constitutionalism เป็นการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อจัดให้องค์กรทางการเมือง ด้วยจุดมุ่งหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยมีการเลือกตั้ง(ในเขตเลือกตั้งต่างๆ) เพื่อที่จะเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองในองค์กรทางการเมือง แต่ในขณะเดียวกัน Constitutionalism ก็เป็นการเขียนรัฐธรรมนูญที่กำหนดวิธีการจัดองค์กรของ องค์กรทางการเมือง เพื่อให้องค์กรทางการเมืองเป็นองค์กรที่บริหารประเทศ

²Charles Mcilwain, Constitutionalism Ancient and Modern (Online).Available from: http://books.google.co.th/books?id=vNGB2kB6tr0C&dq=charles+mcilwain+constitutionalism&printsec=frontcover&source=bn&hl=th&ei=quzSSaXOKYve7A0I16CaBA&sa=X&oi=book_result&resnum=4&ct=result#PPA24,M1, p.24

³ Katija S Ziegler, Denis Baranger and Anthony W Bradley, Constitution and the Role of parliament(Oxford: Hart publishing, 2007), p.2.

⁴ วลัยมาศ แก้วศรัชย์, "สภาว่ารัฐธรรมนูญกับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 12.

อย่างมีประสิทธิภาพ และป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจที่มาจากพฤติกรรมของนักการเมือง
ที่มาจากการเลือกตั้ง...⁵

ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้กล่าวถึงว่า ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมนี้ มี
ปัจจัยหลายประการคือ การมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ในฐานะกฎหมายสูงสุดที่เป็นสัญญา
ประชาคม การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองอย่างแท้จริง การมีกลไก
ควบคุมหรือดูแลและคานอำนาจไม่ให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต การยอมรับและการคุ้มครองสิทธิ
เสรีภาพของประชาชน⁶

จากความหมายที่หลากหลายอาจสรุปได้ว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม เป็น
แนวคิดที่ต้องการให้รัฐมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการ
ปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infra - structure) ในการจัดองค์การบริหาร
ของรัฐสมัยใหม่⁷ เป็นกรอบเค้าโครงในการวางระบบและสถาบันทางการเมืองการปกครองของ
ประเทศ (Political Framework) โดยการกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับ แนวทางในการบรรลุถึง
จุดมุ่งหมายทางการเมืองการปกครองในด้านต่าง ๆ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ จุดมุ่งหมาย
เกี่ยวกับรูปแบบของรัฐ เช่น แนวทางของรัฐเดี่ยว (Unitary State) และแนวทางของรัฐรวม
(Composite State) จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของผู้ปกครอง เช่น แนวทางผู้ปกครองเดี่ยว
(Individual Responsibility) และแนวทางผู้ปกครองเป็นคณะ (Collective Responsibility)
จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของอำนาจการปกครอง เช่นแนวทางการรวมอำนาจ (Centralization)
และแนวทางการกระจายอำนาจ (Decentralization)⁸ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการมีกลไกควบคุมหรือดูแล
และคานอำนาจไม่ให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง และการ
ยอมรับและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้มักจะใช้
รัฐธรรมนูญเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมือง หรือเปลี่ยนแปลงระบบการเมือง-การปกครอง

⁵ อมร จันทรสมนุญณ์, การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย
พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2537), หน้า 67.

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุค
ต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 6(กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), หน้า 95.

⁷ อมร จันทรสมนุญณ์, การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย, หน้า 14.

⁸ ชาวนะ ไตรมาศ, "รัฐธรรมนูญใหม่ของไทยกับข้อเสนอในการสร้างความสามารถทางการเมือง-
การปกครองของประเทศ," วารสารคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ 24(กันยายน - ธันวาคม 2549): 4.

ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการใหม่ ๆ อยู่เสมอและผันแปรไปตามเงื่อนไขความต้องการของสังคมและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐธรรมนูญจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพื่อออกแบบระบบการเมือง-การปกครอง ให้มีความทันสมัยสนองตอบต่อจุดมุ่งหมายทางการเมืองของสังคมหรือคนส่วนใหญ่ในสังคม นั่นคือการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกในหนึ่ง

อย่างไรก็ตามหากมองแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดที่รองรับหลักการในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการให้รัฐธรรมนูญในลักษณะที่รัฐธรรมนูญนั้นคือ สัญญาประชาคม มีวัตถุประสงค์ในการจำกัดอำนาจผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากรัฐธรรมนูญใดฉบับใดปรากฏแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ย่อมแสดงว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นมีเนื้อหาที่มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีการวางแผนหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง แต่ในทางกลับกัน รัฐธรรมนูญใดปราศจากรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดเบื้องหลังแล้ว ภาวะที่ผู้ปกครองใช้อำนาจโดยอำเภอใจ และรุกรานหรือแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็มักปรากฏอยู่เสมอ และภายหลังแนวคิดดังกล่าวยังพัฒนาให้เป็นที่มาของการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลในระบบการเมือง โดยการให้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกลไกที่จะทำให้รัฐบาลบริหารบ้านเมืองให้เป็นไปโดยเรียบร้อยต่อเนื่องและแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้ จะเห็นได้ว่ากระแสแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนี้มีขึ้นเพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจสูงสุดกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยรัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองซึ่งสิทธิเสรีภาพของผู้ใต้ปกครองและประชาชน จะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองหรือในการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ทั้งนี้จะต้องมีการสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพอีกด้วย อย่างไรก็ตามการเข้าใจถึงแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม จำเป็นที่ต้องศึกษาพัฒนาการของแนวคิดตั้งแต่อดีตเพื่อเข้าใจความเป็นมาและเหตุผลที่เกิดหลักการดังกล่าวขึ้น ซึ่งแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมิได้เพิ่งเกิดขึ้นในยุคปัจจุบัน แต่แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมได้มีพัฒนาการทางความคิดตั้งแต่สมัยกรีกโรมัน และได้รับการพัฒนามาเป็นแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในปัจจุบัน ดังนี้

2.1 พัฒนาการของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ สมัยกลาง และสมัยใหม่ ดังนั้นการศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมแบ่งตามยุคต่างๆได้ดังนี้

2.1.1 แนวคิดรัฐธรรมนูญสมัยกรีก-โรมัน

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในยุคแรกเริ่มนี้ ให้ความสำคัญกับกฎหมายในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ควบคุมความประพฤติของผู้ปกครอง อันจะนำมาซึ่งผู้ปกครองที่ดี ดังปรากฏในหนังสือ *The Law* โดยมีเพลโต(Plato)นักปรัชญาชาวกรีกเป็นเจ้าของแนวคิดดังกล่าว โดยเพลโตได้กล่าวว่า ราชารู้เป็นนักปราชญ์นั้นหายากยิ่ง ดังนั้นจึงอาจทดแทนราชารู้เป็นนักปราชญ์ ด้วยการจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยและให้กฎหมายมีความสำคัญสูงสุด เนื่องจากกฎหมายเป็นผลจากประสบการณ์และความรอบรู้ของมนุษย์ กฎหมายจะเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวของผู้ปกครองให้มุ่งต่อประโยชน์ส่วนรวม มิใช่ประโยชน์ส่วนตัว⁹ นอกจากนี้ อริสโตเติล (Aristotal) นักปรัชญาชาวกรีกก็ได้เน้นแนวคิดในการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญอันเป็นเครื่องมือของรัฐในการวางกลไกในการปกครองประเทศ โดยรัฐธรรมนูญถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบของรัฐและการปกครอง เพื่อสร้างรัฐที่ดี และการปกครองที่ยุติธรรม ทั้งนี้ภายใต้ความเชื่อพื้นฐานที่ว่า การปกครองโดยกฎหมายแทนการปกครองโดยคนจะทำให้การปกครองมีความยุติธรรมเพราะกฎหมายเป็นผลมาจากการคิดอย่างรอบคอบและสมดุล อริสโตเติลปฏิเสธการให้อำนาจกับตัวบุคคลเพราะว่าบุคคลนั้นมีพฤติกรรมที่แปรเปลี่ยนไปตามเหตุการณ์และอารมณ์ ทำให้การให้อำนาจไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ ดังนั้นแล้วการปกครองโดยกฎหมายจึงเป็นการปกครองอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้อริสโตเติลยังเห็นว่า รัฐธรรมนูญมิได้เป็นเพียงกฎเกณฑ์พื้นฐาน ในการกำหนดโครงสร้างทางปกครองและการจัดสรรอำนาจเท่านั้น แต่ยังแสดงถึงแนวดำเนินชีวิตของราษฎรด้วย¹⁰

⁹ ภูริชญา วัฒนรุ่ง, *ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 3(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 40.

¹⁰ เอ็ม.เจ.ฮาร์มอน, *ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน* แปลโดยเสน่ห์ จามริก, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 75.

ต่อมาในสังคมยุคจักรวรรดิโรมัน ซึ่งเดิมมีการใช้ระบบประเพณีที่มีความยืดหยุ่นสูงเพื่อจัดการกับข้อขัดแย้งของคนในสังคม แต่เมื่อสังคมเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น ประเพณีการปกครองเหล่านั้นจึงไม่เหมาะที่จะอำนวยความสะดวกอย่างเพียงพอต่อไป แนวคิดทางการเมืองของกรีกโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพลโตจึงได้รับการพัฒนาจนเกิดแนวคิดกฎหมายคือ สัญญาร่วมกันของสังคม ซึ่งรัฐธรรมนูญในขณะนั้นได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างวิวัฒนาการของการปกครอง เพื่อสร้างรัฐให้เจริญรุ่งเรืองและสร้างความกินดีอยู่ดีของราษฎร ทั้งนี้ภายใต้ความเชื่อพื้นฐานที่ว่าความเจริญรุ่งเรืองของรัฐ และความอยู่ดีกินดีของราษฎรขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญที่นำมาใช้

แม้ว่า กรีก และจักรวรรดิโรมันได้ล่มสลายลงแต่แนวคิดในเชิงปรัชญาในการให้ความสำคัญกับกฎหมายให้เป็นกฎเกณฑ์ที่ควบคุมความประพฤติของผู้ปกครอง สร้างรูปแบบของรัฐและการปกครอง เพื่อสร้างรัฐที่ดี และการปกครองที่ยุติธรรม อันเป็นรากฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมยังคงได้รับการสืบทอดและมีอิทธิพลในเวลาต่อมา ดังจะได้ศึกษาต่อไป

2.1.2 แนวคิดรัฐธรรมนูญสมัยกลาง

ภายหลังที่อาณาจักรโรมันล่มสลายลง สภาพสังคมยุโรปในขณะนั้นได้กลับไปใช้จารีตประเพณีอันส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอน ไม่มั่นคง และไม่ต่อเนื่อง การเป็นผู้ปกครองได้มาด้วยความสามารถเฉพาะตัว นำมาซึ่งความรู้สึกว่าตนเองคืออำนาจ สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน เกิดความไม่สงบเรียบร้อย (disorder) และไม่เคารพกฎหมาย (unlawfulness) จากสภาพปัญหาดังกล่าวนักปรัชญาเมธีต่างๆ ได้พยายามแก้ปัญหาด้วยการแยกอำนาจทางการเมืองออกจากบุคคล ไม่ยึดติดที่ความสามารถเฉพาะตัว กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใช้อำนาจสูงสุดซึ่งคือ อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจรัฐ อย่างไรก็ตามแม้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวกลับปรากฏว่า ผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นต่างใช้อำนาจแต่ผู้เดียว และถือว่าตนคือรัฐอธิปไตย การปกครองรัฐในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เช่นนี้ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในทางการเมืองการปกครองอย่างในฝรั่งเศส หรือความพยายามของกษัตริย์ที่จะมีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวในอังกฤษ นำมาซึ่งความขัดแย้งและความไม่พอใจแก่ชนชั้นอื่นที่อยู่ภายใต้การปกครอง จนมีผู้คิดหาทางออกให้สังคมอันเป็นจุดกำเนิดของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยกลาง ดังนี้

2.1.2.1 ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ(Natural law)

ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ แต่ได้รับการยอมรับในต้นยุคกลางซึ่งเป็นยุคที่ศาสนาจักรโรมันคาทอลิก และศาสนาคริสต์มีอิทธิพลที่สุดในสังคม เช่นต์โทมัส อควินัส (Saint Thomas d' Aquinus) นักปรัชญายุคกลางในสมัยนั้น ได้รับอิทธิพลโดยตรงจากปรัชญากรีกโดยเฉพาะอริสโตเติล ซึ่งเห็นตรงกันว่า นครเป็นผลมาจากธรรมชาติและเหตุผลที่เกิดจากการรวมตัวของมนุษย์ในฐานะสัตว์สังคมเพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยได้สร้างระบบกฎหมายเพื่อคุ้มครองมนุษย์จากการรุกรานของบุคคลอื่นไม่ว่าในสังคมด้วยกันเองหรือจากสังคมภายนอก และมนุษย์ยอมรับสังคมนี้ได้ด้วยเหตุผล ธรรมชาติซึ่งเป็นผลงานพระเจ้าเลียนแบบเหตุผลของพระเจ้า ดังนั้นเหตุผลของมนุษย์จึงเป็นผลงานของพระเจ้าเช่นกัน จึงต้องเลียนแบบธรรมชาติเพื่อเลียนแบบพระเจ้า ฉะนั้นสิ่งที่มีอยู่เหนืออำนาจการเมืองและกฎหมายธรรมชาติคือ ธรรมชาติและเหตุผล และจากจุดนี้เองเปิดช่องให้มนุษย์สามารถออกกฎหมายมาแก้สิ่งที่ไม่ใช่เหตุผลสอดคล้องธรรมชาติ และไม่ควรรอกฎหมายขัดกับธรรมชาติ¹¹ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือปรัชญาของสำนักกฎหมายธรรมชาติได้เปลี่ยนความเชื่อในทางศาสนาที่ถือว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่มาจากเจตจำนงของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของซึ่งมีฐานะเหนือกว่ากฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นมาให้ความสำคัญกับ "เหตุผล" ของมนุษย์และได้ให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายมาจำกัดความรู้เหตุผลของจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น อันเป็นหนทางนำไปสู่การจัดทำประมวลกฎหมายขึ้นมาจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติอันไม่อาจลบล้างได้ของมนุษย์¹² ซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์ประการสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ถือได้ว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นรากฐานของการจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของมนุษย์โดยกฎหมายธรรมชาตินี้มีอำนาจเหนือรัฐกล่าวคือรัฐต้องเคารพกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นจะมีสภาพบังคับก็ต่อเมื่อสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ¹³

ดังนั้นแล้วปรัชญาทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติดีมีอิทธิพลต่อหลักการรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยกลางเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากนอกเหนือจากอำนาจของผู้ปกครองยังมีอำนาจ

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิชาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่างๆ, หน้า 63.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

¹³ วีระ โฉมฉาย, เอกสารการสอนชุดกฎหมายมหาชนเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539), หน้า 467.

ที่เหนือกว่า สิ่งนั้นคือกฎหมายธรรมชาติอันเป็นกฎของเหตุผล¹⁴ ซึ่งจะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชน มิอาจถูกละเมิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ปกครอง และหลักการนี้ได้นำไปสู่การจำกัดอำนาจ ของผู้ปกครองและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในเวลาต่อมา และเป็นที่มาของมหาบัตร รัฐธรรมนูญ (Magna Carta) และเป็นที่มาของคำประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกาปี ค.ศ.1776 และคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสปีค.ศ.1789

อย่างไรก็ตามแม้พัฒนาการของรัฐธรรมนูญในยุคแรกเริ่มนั้นยัง เป็นยุคที่ประเทศต่างๆในโลกมีระบบการปกครองแบบจารีตประเพณีเป็นหลักยังไม่มีรัฐธรรมนูญ ลายลักษณ์อักษร แต่ในทางประวัติศาสตร์ต่อมาพบว่าหลักการอันเป็นแนวคิดร่วมของแนวคิด รัฐธรรมนูญนิยมได้ปรากฏขึ้น จากเหตุการณ์ในประเทศอังกฤษในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 13 พระ เจ้าแผ่นดินอังกฤษในขณะนั้นคือพระเจ้าจอห์นถูกมองว่าประพฤติผิดประเพณีการปกครองอังกฤษ จึงถูกขุนนางชั้นบารอนจำนวนหนึ่งต่อต้านและโค่นล้มอำนาจ เมื่อรบชนะพระเจ้าจอห์น ขุนนาง เหล่านั้นจึงบังคับให้พระเจ้าจอห์นลงพระนามในเอกสารชิ้นหนึ่ง คือ มหาบัตรรัฐธรรมนูญ (Magna Carta) ว่าพระองค์จะปกครองตามจารีตที่มีมาแต่เดิม เช่นจะไม่ทำการจับกุมคุมขังบุคคลที่ไม่มี ความผิด เป็นต้น หลังจากนั้นในปี 1646 มีการขอให้พระเจ้าชาร์ลลงพระปรมาภิไธยในกฎหมาย ฉบับหนึ่งเรียกว่า Petition of Rights หรือ คำขอสิทธิ ซึ่งมีการจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์มิให้ ทรงใช้พระราชอำนาจโดยปราศจากความยินยอมจากรัฐสภา และในปี ค.ศ. 1688 มีเหตุการณ์ที่ ขุนนางและสามัญชนอังกฤษร่วมกันตั้งกองกำลังขึ้นต่อสู้กับพระเจ้าเจมส์ที่ 2 จนพระเจ้าเจมส์ต้อง หนีออกจากประเทศอังกฤษและทิ้งตราแผ่นดินลงแม่น้ำเทมส์หลังจากนั้นมีการเชิญพระเจ้า วิลเลียมกับพระนางแมรีมาปกครองแล้วมีการออกกฎหมายฉบับหนึ่งเรียกว่า Bill of Rights หรือ พระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพของประชาชน¹⁵

จากเหตุการณ์ดังกล่าวได้ปรากฏแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎี รัฐธรรมนูญนิยม 2 ประการ คือ การแสดงถึงความพยายามในการนำกฎหมายลายลักษณ์อักษรเข้า มาแทนที่จารีตประเพณีที่ไม่มีความแน่นอนเพื่อจำกัดอำนาจผู้ปกครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง และประการที่สอง การพัฒนาในช่วงแรกนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลง

¹⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รวมคำบรรยายเนติภาคหนึ่ง สมัยที่ 54 การบรรยายครั้งที่ 3(กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2544), หน้า 61.

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมาย ยุคต่างๆ, หน้า 70.

ที่เรียกว่าสัญญาสังคม การที่ขุนนางขอให้พระเจ้าแผ่นดินลงนามในเอกสารทางการเมืองดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่าผู้ปกครองคือกษัตริย์ต้องปกครองประชาชนตามจารีตประเพณีที่เป็นเสมือนสัญญาสังคมที่ได้รับการยอมรับมาในอดีต เมื่อผู้ปกครองไม่ทำตามคำมั่นสัญญานั้นผู้อยู่ภายใต้การปกครองคือขุนนางและประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ผู้ปกครองปฏิบัติตามสัญญาได้

2.1.2.2 ทฤษฎีประชาธิปไตยเสรีนิยม

เมื่อสมบูรณาญาสิทธิราชย์ประสบความสำเร็จล้มเหลว นักปรัชญาในขณะนั้นได้หาทางออกด้วยการเลือกให้ความสำคัญกับคุณค่าของมนุษย์แต่ละคนในฐานะปัจเจกชน ซึ่งมีสิทธิตามธรรมชาติติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด โดยไม่อาจจำหน่ายจ่ายโอน หรือยกเลิกเพิกถอนได้ และเป็นสิ่งที่ผู้มีอำนาจต้องยอมรับพร้อมๆ กับการจำกัดอำนาจผู้ปกครอง อันมีรากฐานแนวคิดมาจาก สัญญาประชาคมของจอห์น ล็อก และวอลเตอร์ รุสโซ ที่ประชาชนตกลงยินยอมสละสิทธิเสรีภาพที่เคยมีอยู่ตามธรรมชาติบางประการให้แก่ผู้ปกครองเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้จัดการสังคม แต่ประชาชนต้องค้นหารูปแบบของการรวมตัวกันเป็นสังคม ที่สามารถให้หลักประกันอย่างเพียงพอแก่สิทธิเสรีภาพ รวมตลอดถึงความเสมอภาคที่เป็นสิทธิตามชาติของตน เพราะฉะนั้นประชาชนจึงต้องทำสัญญาประชาคมระหว่างกันขึ้น และรัฐจึงเป็นสิ่งที่ต้องมี ซึ่งสัญญาสังคมตามแนวคิดสัญญาประชาคมต่อมาได้รับการพัฒนามาเป็นเอกสาร ที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญ อันเป็นกลไกในการดำเนินการตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

อย่างไรก็ตาม ในการทำหน้าที่เป็นผู้จัดการสังคมในการใช้อำนาจรัฐในการปกครองเพื่อความผาสุกร่วมกันของประชาชนจึงควรจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ประชาชน และการจำกัดอำนาจรัฐอันเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมยังถูกสนับสนุนโดย ปรัชญาว่าด้วยการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งสนับสนุนให้มีการแยกผู้ใช้อำนาจรัฐเพราะหากการใช้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวก็มีแนวโน้มในการใช้อำนาจในลักษณะที่จะไม่เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นการแยกผู้ใช้อำนาจรัฐออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จะทำให้เกิดการหยุดยั้งการใช้อำนาจอันมิชอบมากระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ กล่าวคือ รัฐบาลที่ดีจะต้องเป็นรัฐบาลที่อำนาจนั้นถูกใช้โดยองค์กรที่แตกต่างกันไป อันถือเป็นเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

2.1.3 แนวคิดรัฐธรรมนูญสมัยใหม่

แนวคิดรัฐธรรมนูญในยุคแรก ประชญาว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ และประญาว่าด้วยสัญญาประชาคมในยุคกลาง ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมและนำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนั้น เป็นเพียงหลักการในอุดมคติหาได้มีผลในทางปฏิบัติไม่ ดังนั้นแนวคิดรัฐธรรมนูญสมัยใหม่จึงวางกลไกโดยการจัดตั้งสถาบันซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขึ้น ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ทั้งในความเป็นจริงนั้นมนุษย์ยังมีฐานะที่แตกต่างกันมาก หลักความเสมอภาคตามกฎหมายไม่สามารถนำเอาไปใช้ได้จริง ดังนั้นรัฐธรรมนูญสมัยใหม่จึงเน้นการที่รัฐธรรมนูญต้องบังคับให้รัฐลงไปคุ้มครองคนที่ด้อยกว่าในสังคม เพื่อสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมตามความเป็นจริงให้เกิดขึ้น ทั้งในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญนั้นยังต้องประกอบด้วยการสร้างระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ เนื่องจากจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาพบว่าระบบการปกครองของหลายๆประเทศต้องล้มเหลวเนื่องจากได้ลอกเลียนการปกครองแบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษมาใช้ ซึ่งประชาชนเลือกผู้แทน แล้วผู้แทนราษฎรไปจัดตั้งรัฐบาล โดยรัฐบาลอยู่ได้ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีประสิทธิภาพเฉพาะในประเทศอังกฤษเท่านั้น เพราะระบบพรรคการเมืองของอังกฤษมีเพียงสองพรรคการเมืองเท่านั้น แต่สำหรับประเทศอื่น ระบบพรรคการเมืองประกอบด้วยหลายพรรค เช่น ประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศไทยที่ล้วนมีพรรคการเมืองหลายพรรคและไม่มีเสียงข้างมากเกินครึ่ง รัฐบาลที่ถูกจัดตั้งขึ้นจะเป็นรัฐบาลผสมนำมาซึ่งการไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้นรัฐธรรมนูญนั้นจึงต้องมีการแก้ไขข้อบกพร่องของการกำหนดโครงสร้างการปกครองที่ไม่ส่งเสริมเสถียรภาพให้แก่พรรคการเมืองอันเป็นพื้นฐานของการจัดตั้งรัฐบาลที่ดีอันจะนำไปสู่การบริหารบ้านเมืองด้วยความมีประสิทธิภาพและดำเนินการไปด้วยความโปร่งใส ซึ่งรัฐต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ เพื่อให้การใช้อำนาจอธิปไตยไม่ไปตามอำเภอใจอันนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะไม่ถูกละเมิดจากรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมจะพัฒนาไปสู่แนวคิดรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ แต่ยังคงประกอบด้วยปรัชญากฎหมายธรรมชาติอันเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อวิวัฒนาการของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ทั้งนี้เพราะปรัชญากฎหมายธรรมชาติเป็นเรื่องของการใช้เหตุผลและการสร้างกฎหมายขึ้น เพื่อจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง รวมทั้งคุ้มครอง

สิทธิตามธรรมชาติที่ไม่อาจล้มล้างได้ของมนุษย์ และจากความเชื่อในความมีสถานะสูงสุด และ อยู่เหนืออำนาจสูงสุดของมนุษย์ของกฎหมายธรรมชาติ ส่งผลให้การใช้อำนาจของผู้ปกครอง จะต้องสอดคล้องกับเหตุผลธรรมชาติ และจะละเมิดสิทธิที่มีอยู่ตามธรรมชาติของมนุษย์ไม่ได้นั้น โดยแนวความคิดดังกล่าวประกอบกับทฤษฎีเสรีประชาธิปไตยดังที่กล่าวมา ได้รับการพัฒนาไป เป็นรูปแบบของรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่ ดังเห็น ได้จากการจัดทำรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.1787 และการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสปี ค.ศ.1789 อันนำไปสู่การจัดทำคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง และการจัดทำรัฐธรรมนูญ ลายลักษณ์อักษรอันนำมาสู่หลักสากลที่ว่า รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นสัญญาประชาคม ต้องให้คนทั้งสังคมมีส่วนร่วมในการจัดทำ ต้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค และ สิทธิเสรีภาพของประชาชน จำกัดอำนาจของผู้ปกครองมีประสิทธิภาพ และถือเป็นจุดเริ่มต้นของ แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมอย่างแท้จริง เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญลาย ลายลักษณ์อักษรขึ้น โดยถือว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเอกสารฉบับเดียว มีสถานะสูงสุดเหนือกฎหมาย ใดๆและเป็นเครื่องมือในการวางโครงสร้าง และการจัดระเบียบการปกครองภายในเช่นการสร้าง ระบบประธานาธิบดี ซึ่งเป็นการแบ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างเด็ดขาด ตลอดจนรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญดังเช่น การจัดทำ รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา คำประกาศสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญของประเทศ ฝรั่งเศส

1) โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1787 ได้เริ่มเกิดขึ้นด้วยความต้องการที่จะประกาศเอกราชของเหล่าประเทศอาณานิคม 13 อาณา นิคม ซึ่งตกอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ ภายหลังจากการประกาศเอกราช เมื่อ วันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ในแต่ละมลรัฐก็ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือการแก้ไข กฎบัตรอาณานิคมขึ้น โดยในการจัดทำรัฐธรรมนูญได้มีการวางโครงสร้างรัฐธรรมนูญจาก ประสบการณ์ และปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างที่อยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ ประกอบกับอิทธิพลความคิดของนักปรัชญา ซึ่งต่อมาได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐ เพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์สูงสุด แต่เนื่องจากการรวมตัวของ 13 มลรัฐเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ จึงทำให้สภาองเกรสเป็นเพียงองค์กรนิติบัญญัติที่เป็นองค์กรกลางแต่ไม่มีอำนาจใดเลย ทำยสุด ต้องเรียกประชุมทั้ง 13 มลรัฐเพื่อจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ใหม่ โดยกำหนดให้รัฐธรรมนูญมีสถานะสูงสุด ซึ่งนับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีการนำปรัชญา หรือ แนวคิดทางการเมืองทั้งหลายมาบัญญัติเป็นกฎหมาย โดยเฉพาะแนวคิดของ ล็อค มีอิทธิพล

อย่างสูงในการจัดทำดังกล่าว คือ เหนือกษัตริย์ยังมีกฎหมายธรรมชาติ และมนุษย์ก็มีสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายธรรมชาตินี้ ผู้ปกครองคนใดจะบังอาจละเมิดไม่ได้ และหากมีการละเมิดสภาพบังคับก็คือ สิทธิที่จะต่อต้านการกดขี่ซึ่งลือคพูดเอาไว้ว่าสามารถล้มล้างได้ โดยรัฐบาลต้องมาจากความยินยอมของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง และมีอยู่เพื่อสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ในสังคมนั้นเท่านั้น¹⁶ นอกจากนั้นยังมีการอ้างอิงถึงเพลโต อริสโตเติล มองเตสกีเออ ซึ่งในขณะนั้นผู้ยกวางต่างเห็นว่า ต้องให้อำนาจรัฐบาลกลางในการดำเนินการโดยเฉพาะอำนาจเก็บภาษี ออกกฎหมาย ดำเนินการต่างประเทศ แต่การรวมอำนาจทุกอย่างไว้ที่รัฐบาลกลางย่อมอันตราย ดังนั้นจึงมีการจัดตั้งองค์กรขึ้น 3 องค์กรคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป ซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองในระบบประธานาธิบดี (Presidential System)

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปว่า

1. กระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญ ภายใต้การจัดทำของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นจากประชาชนดังเป็นไปตามทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ประชาชนทุกคนร่างสัญญาขึ้นมาร่วมกัน เป็นสัญญาระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ด้วยความยินยอมของประชาชนที่จะถูกปกครองตามรูปแบบและภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ทรัพย์สิน และสิทธิอื่นๆ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นถือเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน และภายใต้ความเห็นของประชาชน โดยผ่านการให้สัตยาบันของแต่ละมลรัฐ ซึ่งถือได้ว่า ประชาชนเป็นอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ และประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง

2. เนื้อหาในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งได้รองรับปรัชญาเสรีนิยมประชาธิปไตย ดังนี้

¹⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิชาต้นทางการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุคต่างๆ, หน้า 78.

1) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ที่เกิดจากอำนาจสูงสุด ในการก่อตั้งองค์การการเมือง ดังนั้นแล้วกฎหมายใดจะละเมิดมิได้

2) รัฐบาลต้องเกิดขึ้นจากความยินยอมของประชาชน

3) การสร้างกลไกในการตรวจสอบอำนาจรัฐ ซึ่งต้องมีการ แบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุด เพื่อป้องกันการรวม อำนาจไว้ที่องค์กรเดียวหรือบุคคลเดียว อันจะนำมาซึ่งการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือบิดเบือนการใช้ อำนาจ และจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญมอบให้ สภาองเกรสเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลสูงเป็น องค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งองค์ทั้งสามนี้ต่างมีการดูแลและการคาน เพื่อวัตถุประสงค์ในการ จำกัดการใช้อำนาจ และมีให้องค์ต่างๆเหล่านี้มีอิสระจนเกินไปเช่น การกำหนดให้ประธานาธิบดีมี อำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของสภาองเกรส ในทางกลับกันสภาองเกรสเป็นผู้พิจารณาและอนุมัติ งบประมาณ ทั้งมีอำนาจในการไต่สวนการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง โดยการกล่าวหาของสภา ผู้แทนราษฎร และการตัดสินโดยวุฒิสภา เป็นต้น ซึ่งนอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังเอื้อให้ ระบบรัฐบาลมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

4) การให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่ง ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอยู่จำนวนน้อย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะผู้ร่างมุ่งเน้นที่จะออกแบบโครงสร้างการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา จึงทำ ให้บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวมีจำนวนน้อย อย่างไรก็ตามในส่วนนี้ได้รับการเรียกร้องให้แก้ไข เมื่อครั้งการการเสนอเพื่อขอสัตยาบันของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ผลพวงจากการออกแบบดังกล่าวทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ระบอบ การปกครองที่มีจุดเด่นในส่วนที่เกี่ยวกับผู้นำของประเทศ คือ การมีผู้นำแบบผู้นำเดี่ยวที่มีความ เป็นเอกภาพ และมีความแน่นอนชัดเจนเป็นเอกเทศ ทำให้ประธานาธิบดีซึ่งมีฐานะเป็นประมุขของ รัฐและหัวหน้ารัฐบาลด้วยนั้น เป็นผู้นำที่มีภาวะผู้นำสูงและสามารถทำให้ภาวะผู้นำนั้นสร้าง ความสามารถทางการปกครองสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจบริหารประเทศได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

ในเวลาต่อมาอิทธิพลปรัชญา แนวคิดดังกล่าวได้แพร่ขยายจนเกิดการ ปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 จนมีการจัดทำคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของกฎหมายธรรมชาติและทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ว่า "สังคมใดไม่มี

การให้หลักประกันในสิทธิเสรีภาพ หรือไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ในข้ออื่นของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ได้สะท้อนปรัชญาดังกล่าว ดังนี้

1. การให้ความสำคัญกับปัจเจกชน สิทธิทั้งหลายของปัจเจกชน ซึ่งต้องยอมรับคุณค่าของคนทุกคนแต่ละคนที่รวมเป็นสังคม รัฐหรือสังคมไม่อาจก้าวท้าวสิทธิของปัจเจกชนดังกล่าวนั้น เว้นแต่การอันนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

2. ความเสมอภาค ทั้งความเสมอภาคด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การเสียภาษี การเข้าดำรงตำแหน่งทางราชการต่างๆ และเสรีภาพที่จะทำอะไรก็ได้ที่ไม่รบกวนผู้อื่น แม้รัฐสภาผู้ออกกฎหมายจะออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพ หรือยกเว้นความเสมอภาคไม่ได้ เว้นแต่เป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

3. การเน้นความเป็นชาติโดยการแสดงออกด้วยการยึดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ที่อำนาจอธิปไตยจากษัตริย์โอนมาเป็นของชาติ แต่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย และมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน

4. การสถาปนาระบบอบการปกครองด้วยความยินยอมของประชาชน อันแสดงออกถึงทฤษฎีสัญญาประชาคม

ซึ่งภายหลังการปฏิวัติดังกล่าว ประเทศฝรั่งเศสได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลายฉบับ โดยทดลองใช้ระบบการเมืองหลายแบบตามแนวคิดที่นักปรัชญาได้คิดไว้ เริ่มจากการรักษาระบบกษัตริย์ แต่ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ อันเป็นระบบการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกลับใช้บังคับในระยะเวลาอันสั้น และในเวลาต่อมาประเทศฝรั่งเศสก็ประสบปัญหาในความไม่มั่นคงทางรัฐธรรมนูญ โดยในระยะเวลาไม่ถึง 100 ปี ประเทศฝรั่งเศสมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 13 ฉบับ ในรูปแบบการปกครองที่ต่างกันไปเช่น รูปแบบของระบบสภาสมบูรณโดยสภาเป็นผู้กุมอำนาจส่วนใหญ่ โดยให้ฝ่ายบริหารอยู่ได้ด้วยใจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ก็สามารถยุบสภาได้เพื่อเป็นการคานและดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยปราศจากกลไกพิเศษ สร้างความไร้เสถียรภาพให้แก่รัฐบาล เป็นผลให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ท้ายสุดประเทศฝรั่งเศสลงตัวกับการปกครองในรูปแบบกึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภา (Semi- Presidential and Semi- Parliamentary System) ในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 เมื่อ ค.ศ. 1958 และทำให้การปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีจุดเด่นในส่วนที่เกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาล คือการมีผู้นำฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง ทำให้ผู้นำ

รัฐบาลสามารถรักษาความต่อเนื่องในการใช้อำนาจบริหารประเทศสามารถกำหนดและผลักดันนโยบายสำคัญให้สำเร็จลุล่วงได้ โดยในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการนำรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ และผลปรากฏว่า ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้สามารถใช้บังคับได้มาเป็นระยะเวลากว่า 40 ปี โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ออกแบบโครงสร้างและกลไกของการปกครองดังนี้

1. การรับรองสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วม ทางการเมืองการปกครองของประชาชน ซึ่งได้กล่าวไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญว่า "พลเมืองชาวฝรั่งเศสยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชน และหลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ซึ่งได้ให้คำนิยามไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ปี 1789 ที่ได้รับการยืนยัน และขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ปี 1946"¹⁷ โดยในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้รับรองสิทธิบางประการเพียงเล็กน้อยเช่น สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สิทธิในการแสดงความคิดเห็นสิทธิในการมีส่วนร่วมในระบบการเมืองการปกครองโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิตรวจสอบในการใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ผู้ร่างได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยการสร้างองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางขึ้นมาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ครอบคลุมทุกด้าน รวมทั้งให้สิทธิประชาชนตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวผ่านองค์กรดังกล่าวด้วย

2. การสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่นอกเหนือจากการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่เคยมีมาเช่น ศาลอาญาระดับสูงและศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ โดยการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงของประเทศฝรั่งเศส คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้ ตามหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และศาลบัญชี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ช่วยรัฐบาล และรัฐสภา ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

¹⁷ วลัยมาศ แก้วศรัชย์, "สภาร่างรัฐธรรมนูญกับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม, หน้า 37.

3. การสร้างกลไกให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากที่ผ่านมาประเทศฝรั่งเศสมีรูปแบบของรัฐบาลที่เป็นรัฐบาลผสม ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคร่วมรัฐบาลต่างแก่งแย่งเพื่อเป็นรัฐมนตรี ด้วยวิธีการต่างๆ จนเกิดความไร้เสถียรภาพและมีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศของรัฐบาล รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการแยกฝ่ายบริหารให้เป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มอำนาจความเป็นอิสระให้ประธานาธิบดี การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภา หรือการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติให้เหมาะสมเช่น การกำหนดให้การยุบสภาทำได้ง่าย การจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภา หรือการแปรญัตติที่จะมีผลในการลดรายได้ หรือเพิ่มรายจ่ายของรัฐ เป็นต้น

เห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสฉบับดังกล่าวแล้วนั้น ได้สะท้อนแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศในการออกแบบโครงสร้างและกลไกการปกครองของประเทศ โดยมีแนวคิดของกฎหมายธรรมชาติ และทฤษฎีประชาธิปไตยเสรีนิยมเป็นหลักการพื้นฐาน

ซึ่งต่อมาประเทศอื่นในยุโรปก็มีการเปลี่ยนแปลงที่ตามมาเช่น ประเทศอิตาลี เพิ่งรวบรวมเป็นประเทศ - the Kingdom of Italy (โดยยังไม่มีกรุงโรม) และมีรัฐธรรมนูญ(ระบอบรัฐสภา)ฉบับแรก เมื่อ ค.ศ. 1861 โดยกษัตริย์ Victor Emmanuel II (king of Sardinia) และมี Cavour (Camillo Benso) เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่ประเทศฝรั่งเศสมีรัฐธรรมนูญ(ลายลักษณ์อักษร)ฉบับแรก เป็นเวลาถึง 71 ปี และประเทศเยอรมนี ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันตะวันตก หรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดยได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยนำบทเรียนที่เกิดขึ้นจากสมัยเผด็จการนาซี มาเป็นบทเรียนสำคัญเช่น ในหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ไม่อาจใช้บังคับได้จริง และในสมัยเผด็จการนาซีแล้วประชาชนกลับได้รับการปฏิบัติอย่างโหดเหี้ยมทารุณ ดังนั้นแล้วในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงให้ความสำคัญกับการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ที่มีผลบังคับใช้ได้จริง ซึ่งรวมถึงการจำกัดองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจ ตลอดจนกำหนดมาตรการและกลไกในการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในปัจจุบันในเอเชียเอง ประเทศญี่ปุ่นได้นำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาเป็นพื้นฐานในการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในประเทศญี่ปุ่นได้นำหลักแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมทั้งการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และโดยเฉพาะการออกแบบกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้

เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหาการคอร์รัปชันของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นแล้วนอกจากหลักการพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ได้อิทธิพลจากทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ และทฤษฎีเสรีประชาธิปไตย ประเทศญี่ปุ่นได้นำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่มาเพื่อออกแบบกลไกการปกครองแก้ปัญหาที่กล่าวมา โดยการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและอยู่ในแนวทางของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมคือ รัฐบาลญี่ปุ่นได้แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งเขตการเลือกตั้งและกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง¹⁸

ดังนั้นเมื่อวิวัฒนาการของสังคมมนุษย์ และสภาพแวดล้อมทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไปความมุ่งหมายในการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ประโยชน์ก็ได้ขยายขอบเขตของเป้าหมายออกไปกว้างขวางและหลากหลายมากขึ้นตามวิวัฒนาการของสังคมทั้ง 3 ยุคดังกล่าว แม้ว่าจะมีจุดเน้นของเป้าหมายที่แตกต่างกันไปในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับแต่แต่ละประเทศก็ตาม c9) รัฐธรรมนูญล้วนถูกใช้ ในวัตถุประสงค์เดียวกันทั้งสิ้นคือการใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมือง-การปกครอง และเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการเมืองการปกครองที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2.2 หลักพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

2.2.1 ทฤษฎีสัญญาประชาคม : การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ทฤษฎีดังกล่าวได้รับแนวคิดจากสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติ และมีอิทธิพลต่อแนวความคิดของนักปรัชญาหลายท่าน เช่น โทมัส ฮอบส์ จอห์น ล็อก และ จักรจักษ์ รุสโซ โดยนักปรัชญาหลายท่านได้มีแนวคิด ดังนี้

2.2.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของ โทมัส ฮอบส์

โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes ค.ศ. 1588 - ค.ศ. 1679) เป็นนักปรัชญาการเมืองชาวอังกฤษ เป็นผู้ที่ทำให้ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยขยายไปจนกลายเป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยอธิบายไว้ในหนังสือชื่อ **Leviathan** ว่า มนุษย์เราตามธรรมชาติมี

¹⁸ อมร จันทรสุมบูรณ์, การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย, หน้า 27.

ความเท่าเทียมกัน ธรรมชาติได้สร้างให้มนุษย์เรามีความเท่าเทียมกันทั้งในทางกายและในทางใจ ถึงแม้ว่าโดยภายนอกแล้ว บางคนอาจจะมีร่างกายที่แข็งแรง หรือบางคนดูฉลาดกว่าผู้อื่น แต่โดยรวมคนเราจะไม่แตกต่างกัน ดังนั้นโดยสัญญาตมแห่งการอยู่รอดของมนุษย์ มนุษย์จึงเป็นสัตว์อันตราย ถ้าอยู่โดยธรรมชาติ ไม่มีรัฐบาล ไม่ตำรวจ ไม่มีกฎหมาย ไม่มีสถาบันที่จะอบรมคุณธรรมจริยธรรมหรือควบคุมความประพฤติ มนุษย์ก็จะเป็นสัตว์ที่ดุร้ายมาก เวลาต้องการสิ่งใดที่ไม่สามารถแบ่งปันกันได้ก็จะแย่งชิงกันด้วยกำลัง สุดท้ายก็ฆ่าฟันกัน เกิดภาวะสงครามตลอดเวลา ไม่มีโอกาสที่จะปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเลย ฮอบส์ เชื่อว่าสภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์มีความโหดเหี้ยมและเห็นแก่ตัวเป็นที่สุดและความเลวความชั่วนี้ไม่มีทางแก้ไข ฉะนั้น เพื่อความปลอดภัย มนุษย์เราจึงหันหน้าเข้ากันและทำสัญญากัน สัญญาดังกล่าวคือ สัญญาประชาคม แต่เพียงเท่านี้ยังไม่พอเพราะว่ามนุษย์อาจจะละเมิดสัญญาได้ จึงต้องทำสัญญาระหว่างกันตั้งองค์อธิปัตย์ขึ้นมา ซึ่งองค์อธิปัตย์นี้มีสภาพเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยสูงสุด โดยไม่มีข้อจำกัดทั้งด้านกฎหมายและด้านศีลธรรมทั้งนี้เพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามสัญญา โดยอำนาจขององค์อธิปัตย์มาจากการที่มนุษย์ยกอำนาจและสิทธิเสรีภาพของตัวเองทั้งหมดให้แก่องค์อธิปัตย์ให้เป็นผู้ตัดสิน มนุษย์จึงต้องการผู้ตัดสิน สังคมจึงเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น มิได้เกิดจากที่ธรรมชาติสร้าง แต่ละคนต้องเคารพสัญญาของสังคม ต้องเคารพองค์อธิปัตย์ผู้รับมอบอำนาจจากคนในสังคม โดยรัฐที่เกิดจากสัญญาดังกล่าว มีสภาพเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยสูงสุด เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความสงบได้ อำนาจรัฐดังกล่าวจึงไม่มีข้อจำกัดไม่ว่าในทางใด โดยสัญญาดังกล่าวฮอบส์เห็นว่า มนุษย์ต่างหันหน้าเข้ามาทำสัญญากันเอง ไม่ใช่เป็นพันธสัญญาที่มนุษย์ในสังคมทำกับรัฐ ดังนั้นรัฐจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด และเด็ดขาดเหนือทุกคนในสังคม องค์อธิปัตย์มิได้เป็นคู่สัญญา และไม่อยู่ในฐานะที่จะผิดสัญญา องค์อธิปัตย์เป็นเพียงบุคคลที่สามที่มีหน้าที่ตรวจตราและลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาสังคม และการมอบดังกล่าวเป็นการมอบแบบถาวร ไม่อาจเรียกกลับคืนมาได้ และคำว่าองค์อธิปัตย์ หรือ รัฐอธิปัตย์ ซึ่งทางอำนาจอธิปไตยที่เป็นอำนาจเด็ดขาดสูงสุดในแผ่นดิน ในความหมายของฮอบส์ อาจจะเป็นบุคคล กลุ่มบุคคล หรือสถาบันใดๆก็ได้ เช่น รัฐบาล หรือรัฐสภา แต่ในที่นี้ ฮอบส์เสนอให้อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นขององค์อธิปัตย์เป็นในลักษณะดังกล่าว ดังนั้นกฎหมายที่ออกมาจึงต้องถือว่ายุติธรรมโดยตลอด เพราะอำนาจเองเป็นสิ่งที่กำหนดความผิดถูก ชั่วดี หรือยุติธรรมหรืออยุติธรรม ดังนั้นแล้วจึงอาจสรุปว่า แนวคิดของฮอบส์เป็นการสนับสนุนการปกครองในรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

2.2.1.2 แนวคิดว่าด้วยสัญญาประชาคมของ จอห์น ล็อก

จอห์น ล็อก (John Locke ค.ศ. 1632-1714) นักปรัชญาชาวอังกฤษเป็นผู้ให้กำเนิดแนวความคิดว่าด้วยสัญญาประชาคม (Social Contract) ไว้ในหนังสือชื่อ *Two Treatises of Civil Government* โดยฮอบส์ได้เขียนหนังสือเล่มดังกล่าวขึ้นจากการมองเห็นและเปรียบเทียบข้อดีรัฐบาลที่รักในเสรีภาพของฮอลันดา กับข้อเสียของรัฐบาลที่ใช้แต่อำนาจในอังกฤษ ทศนะส่วนตัวของล็อกทำให้ล็อกเกิดความคิดว่า ถึงเวลาแล้วที่โลกต้องการปรัชญาใหม่ และถึงเวลาแล้วที่โลกต้องการจริยธรรมใหม่ที่เป็นการรู้จักผ่อนหนักผ่อนเบาระหว่างมนุษย์ด้วยกัน¹⁹ โดยกล่าวว่า มนุษย์และสังคมนั้นแยกจากกันมิได้ สังคมจึงมีวัตถุประสงค์อยู่ที่ความผาสุกของมนุษย์ในสังคม ก่อนที่มนุษย์จะมารวมตัวอยู่ด้วยกันเป็นสังคมนั้น ในสภาวะธรรมชาติของมนุษย์ มนุษย์มีสภาวะแห่งการต่อสู้เพื่อให้บรรลุถึงความปรารถนาของตน อันเป็นการละเมิดกฎเกณฑ์ธรรมชาติและไม่มีสภาพบังคับเนื่องจากเสรีภาพของมนุษย์แต่ละคนนั่นเอง ซึ่งโดยธรรมชาติแล้ว มนุษย์เป็นคนดี มีจิตใจงดงาม มีความเท่าเทียมและมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ (Each individual is free and equal in the state of nature) แต่เพื่อจะหลีกเลี่ยงความไม่มั่นคงปลอดภัยจากสภาวะธรรมชาติและจากการคุกคามของมนุษย์ด้วยกัน มนุษย์จึงจำเป็นต้องยินยอมให้มีผู้ปกครองคุ้มครองความปลอดภัย และสิทธิเสรีภาพ มนุษย์แต่ละคนจึงแสดงเจตจำนงสร้างสังคมขึ้น โดยยอมสละสิทธิที่มีตามธรรมชาติลงบางส่วนเพื่อความผาสุกร่วมกันของมนุษย์ทุกคนในสังคม ดังนั้นอำนาจของสังคมจึงไม่มีขอบเขตเกินไปกว่าความผาสุกร่วมกันและที่สำคัญรัฐบาลจะเป็นรัฐบาลได้ก็แต่ด้วยความยินยอมของผู้อยู่ใต้การปกครองเท่านั้น โดยสัญญาที่มนุษย์สละเสรีภาพเพื่อร่วมก่อตั้งสังคมนั้นก็คือ สัญญาประชาคม โดยมีสองพันธสัญญา กล่าวคือ พันธสัญญาแรกเป็นพันธสัญญาที่ประชาชนทำกันเองเพื่อหาหนทางแก้ไขความขัดแย้ง ส่วนพันธสัญญาที่สองนั้นเป็นพันธสัญญาที่ประชาชนทำกับรัฐมอบสิทธิเสรีภาพบางส่วนให้แก่รัฐ โดยมีเงื่อนไขว่า ถ้ารัฐไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ให้ไว้ ประชาชนก็ย่อมจะมีสิทธิที่จะขับไล่ผู้ปกครอง ผู้แทนของรัฐออกไปได้ นอกจากนั้น ล็อกยังเสนอต่อไปว่าการเข้ามารวมกันเป็นสังคมนั้นยังช่วยให้มนุษย์แลกเปลี่ยนสิ่งของที่ตนต้องการได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยรัฐต้องปล่อยให้กลไกทางสังคมและเศรษฐกิจดำเนินไปตามสภาพและไม่ควรเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

¹⁹ ภูริชญา วัฒนรุ่ง, *ปรัชญาและพัฒนากฎหมายมหาชน*, หน้า 107.

ทั้งลืดยืนยันว่า เสรีภาพเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานของระบอบการปกครอง และรัฐหรือผู้ปกครองต้องสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้นมาเพื่อคุ้มครองเสรีภาพนี้ สำหรับลืดยแล้ว เสรีภาพไม่ได้หมายถึงการแสดงออกซึ่งศักยภาพของปัจเจกชนอย่างเต็มที่ ลืดยยอมรับในขอบเขตอันจำเป็นอันจำกัดเสรีภาพไว้ ดังที่ลืดยกล่าวว่า ที่สร้างรัฐขึ้นมาเพื่อให้มนุษย์อยู่ภายใต้กฎหมาย ถ้าไม่มีกฎหมายก็ไม่มีเสรีภาพ เสรีภาพหมายถึง การพ้นจากการบีบบังคับหรือจากการทำร้ายโดยคนอื่น และกฎหมายเท่านั้นที่ประกันเสรีภาพได้ นอกจากนี้ลืดยเห็นว่ามนุษย์เป็นบุตรของพระเจ้า พระเจ้าสร้างให้มนุษย์มีชีวิตจิตใจ ให้รู้จักเหตุและผลและให้รู้จักอยู่ร่วมกันในสังคม เพราะฉะนั้นมนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะรู้ซึ่งได้ถึงกฎธรรมชาติ ซึ่งกฎธรรมชาติที่ว่านี้ รวมถึงสิทธิขั้นพื้นฐานทางธรรมชาติของมนุษย์ด้วย กล่าวคือทุกคนมีสิทธิในชีวิตในเสรีภาพ และในทรัพย์สินของตน ดังนั้นความสัมพันธ์อันปัจเจกบุคคลมีต่อธรรมชาติเป็นเช่นไร รัฐบาลก็ควรออกกฎหมายให้ประสานสอดคล้องกับธรรมชาติเช่นนั้น

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดของ ลืดย ต่างจากแนวคิดของ โทมัส ฮอบส์ กล่าวคือ ลืดย เห็นว่า ถ้าไม่มีรัฐบาล ไม่มีกฎหมาย ไม่มีทหาร ไม่มีตำรวจ ไม่มีสถาบันที่จะอบรมคุณธรรมจริยธรรมหรือควบคุมความประพฤติ มนุษย์ก็ยังสามารถอยู่ร่วมกันได้ในสภาวะธรรมชาติปัญหาของมนุษยชาติไม่ใช่เพราะอยู่ร่วมกันไม่ได้ แต่ปัญหาคือมีความไม่สะดวก มนุษย์จึงเข้าทำสัญญาประชาคมขึ้น แต่มีเงื่อนไขว่า เมื่อใดที่ผู้ปกครองไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ให้ไว้ ประชาชนก็ย่อมจะมีสิทธิที่จะขับไล่ผู้ปกครองออกไปได้ เป็นความชอบธรรมที่ประชาชนจะเรียกสิทธิที่ให้ไปนั้นคืน นอกจากนั้นสิทธิต่างๆ ที่ประชาชนยกมอบเป็นเพียงแค่สิทธิบางส่วน อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในส่วนที่ประชาชนไม่สามารถทำ หรือไม่สะดวกที่จะทำด้วยตนเอง จึงมอบสิทธิเสรีภาพส่วนนั้นให้อย่างมีเงื่อนไข โดยที่สิทธิส่วนใหญ่ยังคงอยู่กับประชาชน

2.2.1.3 แนวความคิดว่าด้วยสัญญาประชาคมของ รุสโซ

จั่ง จากส์ รุสโซ (Jean Jacques Rousseau ค.ศ. 1712-1778)

เป็นนักปรัชญาเมธีชาวสวิส ผู้ให้กำเนิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยรุสโซได้เขียนหนังสือไว้หลายเล่ม แต่เล่มที่สำคัญและสร้างชื่อให้คือ สัญญาประชาคม (Le Contrat Social ค.ศ. 1792) ซึ่งนำแนวคิดของลืดยมาขยายความต่อว่า ในสภาวะธรรมชาติ ทุกคนมีเสรีภาพแห่งการดำรงอยู่ทั้งสิ้น ทุกคนเป็นนายของตัวเอง ไม่อยู่ใต้อาณัติของใครถ้าเขาไม่ยินยอม อย่างไรก็ตาม ในสภาวะดังกล่าวทุกคนต่างก็ไม่มีความปลอดภัย ไม่มีคามมั่นคงในชีวิตและในเสรีภาพ ก็

หมายความว่าทุกคนไม่มีหลักประกันที่แน่นอน จากจุดนี้ที่รูสโซ เห็นว่าเป็นสถานการณ์บังคับให้ทุกคนจำต้องมารวมตัวกันเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของทุกคนในประชาคมโดยการทำสัญญาประชาคม สังคมจึงเกิดจากความยินยอมพร้อมใจของมนุษย์ ไม่ได้เกิดจากการใช้กำลังบังคับ นอกจากนี้ รูสโซ ยังมองว่า มนุษย์เกิดมามีเสรีภาพตามธรรมชาติอย่างไม่จำกัด เมื่อไม่มีการจำกัดดังกล่าว ทุกคนก็พยายามใช้เสรีภาพตามธรรมชาติของตนเองอย่างไร้ขอบเขต จนก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิตของแต่ละคน นอกจากนี้รูสโซยังมองว่า กรรมสิทธิ์ในสังคมคือความชั่วร้ายที่ทำให้มนุษย์ไม่เสมอภาคกัน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ทุกคนในประชาคมนั้นต้องหันหน้าเข้าหากันทำข้อตกลงวางกฎเกณฑ์ของการอยู่ร่วมกันในสังคมนั้นขึ้นมา กฎเกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นกฎเกณฑ์ที่จำกัดการใช้เสรีภาพอย่างไร้ขอบเขตของทุกคน และเป็นรูปแบบการปกครองที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อมาป้องกันกรรมสิทธิ์ของชนชั้นปกครอง

ดังนั้นเสรีภาพที่แท้จริงของรูสโซคือเสรีภาพที่เกิดขึ้นตามกฎเกณฑ์ของประชาคมซึ่งเรียกว่า เสรีภาพในฐานะพลเมือง(civil liberty) สัญญาประชาคมของรูสโซจึงเป็นสัญญาเชิงศีลธรรม(le contrat moral) ซึ่งเป็นสัญญาที่ก่อกำเนิดมาจากทุกคนในประชาคม โดยแต่ละคนมีข้อผูกพันสองประการด้วยกันคือ ประการแรกเป็นข้อผูกพันกับตนเองและประการที่สองเป็นข้อผูกพันกับรัฐ รูสโซมองว่าการที่เกิดข้อผูกพันกับรัฐนั้นเป็นจุดกำเนิดหรือการสร้างรัฐให้เกิดขึ้นมาเพราะทุกคนต่างเข้าทำสัญญาประชาคมกัน แต่ไม่ใช่การที่ทุกคนมอบเสรีภาพของตนเองให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะแต่เป็นการมอบให้รัฐ แต่เป็นการที่เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม ดังนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของสังคม ไม่ใช่ของปัจเจกชนแต่ละคน จึงเป็นสิ่งสูงสุด ดังนั้นรัฐจึงเป็นการรวมตัวกันของทุกคนในประชาคมนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันของทุกคนก็คืออำนาจอธิปไตยที่เป็นของทุกคน ตามทัศนะของรูสโซอำนาจอธิปไตยไม่สามารถจะจำหน่ายจ่ายโอนไปให้ผู้ใดได้และไม่สามารถแบ่งแยกออกไปได้และจำกัดไม่ได้เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นของคนทุกคนในประชาคมนั้น ตรงจุดนี้เองที่มองว่ารูสโซเป็นผู้ก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและก่อให้เกิดระบอบการปกครองที่เรียกว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันนี้แสดงออกในรูปกฎหมายๆ จึงสามารถจำกัดตัดสิทธิเสรีภาพของคนแต่ละคนได้ โดยรูสโซให้ความสำคัญกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นอย่างมากเพราะเกิดจากการเข้าทำสัญญาประชาคมของประชาชนทุกคน กล่าวคือประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมายที่มีผลบังคับใช้กับทุกคนในประชาคมนั้น ผลที่ตามมาคือรูสโซมองว่าฝ่ายบริหารนั้นเป็นอำนาจที่รองลงมาและได้อำนาจมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนฝ่ายตุลาการเป็นเพียง

หน้าที่อย่างหนึ่งของรัฐบาลเท่านั้น รัฐบาลจึงเปรียบเสมือนเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจตนารมณ์ ส่วนรวมอันเป็นองค์อธิปัตย์ให้ทำงานเท่านั้น

รัฐโซมีความเห็นที่แตกต่างจากฮอบส์และล๊อค โดยฮอบส์ถือว่า ประชาชนโอนอำนาจอธิปไตยให้แก่ผู้ปกครอง ส่วนล๊อคนั้นเน้นเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ รัฐโซเห็น ด้วยกับล๊อคในแง่ที่ว่ารัฐบาลเป็นตัวแทนชั่วคราวของประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจแต่ไม่ถือว่า ประชาชนโอนอำนาจไปให้องค์กรรัฐบาลเป็นผู้ใช้โดยแบ่งแยกอำนาจและมีการถ่วงดุลระหว่าง อำนาจ

ดังที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า แนวคิดของสิทธิตามธรรมชาติ นั้นมีอิทธิพลต่อการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามสัญญา กล่าวคือ อำนาจในการบังคับให้เป็นไป ตามสิทธิและเสรีภาพที่ปัจเจกชนพึงมี ต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นจากเจตนารมณ์ร่วมกันของ คนในสังคมนั้น ๆ ที่ยอมสละสิทธิตามธรรมชาติบางประการให้ผู้ปกครองออกกฎเกณฑ์มาจำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในสังคมได้ ทั้งนี้กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นนั้นจะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อมี ความสอดคล้องกับธรรมชาติ และกฎเกณฑ์ตามสัญญาอันเกิดจากแนวคิดสัญญาประชาคมนี้เอง ได้กลายเป็นรากฐานประการสำคัญในการสร้างกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการปกครอง เมื่อรัฐธรรมนูญเกิด จากสัญญาประชาคมที่ก่อตั้งสังคม รัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่เหนือทุกส่วนของสังคมการเมืองภายใต้ อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม ดังนั้นประชาชนย่อมจะได้รับความคุ้มครองในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินจากสังคมร่วมกัน ทั้งยังเป็นการนำมาซึ่งระบอบการปกครองแบบ ประชาธิปไตยที่สะท้อนถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนที่มุ่งหมายให้รัฐทำหน้าที่รับรองและ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และขณะเดียวกันประชาชนก็อาจถูกรัฐจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิและ เสรีภาพภายใต้บัญญัติแห่งกฎหมายที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมได้เช่นกัน

2.2.2 หลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution)

หลักความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เป็นผลมาจากการที่ รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎเกณฑ์ที่มีที่มาจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) หรืออำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์โดยสมัครใจ ทางการเมืองที่มีอำนาจในการตัดสินใจร่วมกัน อาจแสดงออกจากพระเจ้า พระมหากษัตริย์ ประชาชน หรือชาติ ซึ่งแต่ละกรณีจะแสดงออกถึงการปกครองที่ต่างกัน ถ้าเป็นสมัยยุคกลาง กล่าวได้ว่า พระเจ้ามีอำนาจจัดตั้งองค์กรสูงสุดตามหลักอำนาจทุกอย่างที่มาจากพระเจ้า ซึ่ง

หมายความว่า อำนาจอในการจัดตั้งองค์กรสูงสุดเป็นของพระเจ้า ซึ่งต่อมามีแนวคิดที่จะต่อต้านพระเจ้าและพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองแทนอันเป็นรูปแบบของการปกครองแบบสมบูรณาสิทธิราชย์ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจทุกอย่างของรัฐ และภายหลังแล้วพระมหากษัตริย์ก็ได้รับการต่อต้านและเปลี่ยนแนวคิดดังกล่าวเป็นอำนาจสูงสุดในการจัดตั้งองค์กรเป็นของประชาชน โดยประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจทุกอย่าง และนำสู่อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญเป็นของประชาชน ตามแนวคิดของซีเอเย่ส์ นักปรัชญาในยุคปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 โดยซีเอเย่ส์ มองว่า อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดหรืออำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นด้วยเหตุผล 2 ประการคือ ประการแรก ก่อนมีรัฐธรรมนูญไม่มีกฎหมายใดๆ อยู่เหนือและผูกมัดอำนาจในการก่อตั้งระบบกฎหมาย และระบบองค์กรอยู่เลย อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและให้กำเนิดรัฐธรรมนูญจึงเป็นที่มาโดยตรงของรัฐธรรมนูญ เป็นผู้สร้างรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นผู้สร้างอำนาจนี้จึงเป็นอำนาจเหนือสิ่งที่ถูกสร้างและเป็นสิ่งที่เหนืออยู่เหนืออำนาจขององค์กรทั้งหลายที่ถูกสร้างขึ้น ประการที่สอง เมื่อมีรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญนั้นย่อมก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ และก่อตั้งองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจการเมืองในการปกครอง ผลก็คือ รัฐธรรมนูญจึงอยู่เหนือทั้งกฎหมายอื่นๆ และองค์กรอื่นๆ ที่ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้น องค์กรอื่นที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้นไม่ว่าจะเป็นประมุขของรัฐ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร ศาล ตุลาการรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญและจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองทั้งสิ้น ซึ่งภายหลังแนวคิดของซีเอเย่ส์ ได้แพร่ขยายไปยังเยอรมันด้วย ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวซีเอเย่ส์ได้พิจารณาในเชิงที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง และอำนาจอื่น นอกจากนั้นซีเอเย่ส์ยังเห็นว่า ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หากมองในเชิงรูปแบบกระบวนการในการตรารัฐธรรมนูญแล้ว กระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นมีข้อแตกต่างกัน กล่าวคือ กฎหมายธรรมดาอาจตราขึ้นโดยรัฐสภาตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญวางไว้ แต่การจัดทำรัฐธรรมนูญต้องใช้วิธีการพิเศษโดยประชาชนจะต้องมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อม ซึ่งมักไม่ปรากฏในกฎหมายธรรมดา²⁰

อย่างไรก็ตามการพิจารณาหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดยังพิจารณาในรูปแบบหรือมุมมองอื่นอีกเช่น การพิจารณาในเชิงอุดมการณ์ทางการเมือง

²⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, หน้า 18.

ประชาธิปไตย ซึ่งมองว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม ที่สมาชิกทุกคนตกลงร่วมกันสร้างขึ้น เป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองที่สร้างระบอบการเมืองการปกครองขึ้น รัฐธรรมนูญจึงอยู่เหนือทุก ส่วนของสังคม หรือการอธิบายในเชิงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญซึ่งต้องมีเนื้อหาในการจัดตั้งองค์กร ทางการเมือง และจัดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอำนาจอธิปไตย ทำให้เกิดดุลยภาพของอำนาจเพื่อ จำกัดอำนาจรัฐไม่ให้มีมากเกินไป และเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค ของบุคคล ดังที่ปรากฏในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ปี 1789 มาตรา 16 ที่ว่า สังคมใดไม่มีการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ โดยนัยนี้ถ้ารัฐธรรมนูญจะให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคแก่ประชาชน โดยการจำกัดอำนาจรัฐให้ได้ผล รัฐธรรมนูญก็ต้องเป็นกฎหมายสูงสุดเหนือ กฎหมายใดทั้งปวง²¹ หรือแม้กระทั่งการอธิบายในเชิงรูปแบบที่กล่าวว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย ที่ก่อตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งขอเพียงเป็นรัฐธรรมนูญ หรือมีชื่อว่า รัฐธรรมนูญ และจัดตั้ง องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก็เพียงพอ

ดังนั้นหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงส่งผลให้ รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ²² โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงองค์กร ที่ใช้อำนาจทางการเมืองในการปกครองรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตลอดจน กำหนดรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่ เหนือกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น ฉะนั้นแล้วกฎหมายที่ออกตามอำนาจแห่ง รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ รวมทั้งการกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมที่มีกระบวนการแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา (Judicial Review Power) เพื่อเป็นหลักประกันให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการบัญญัติและคุ้มครองไว้ใน รัฐธรรมนูญมีความเป็นสูงสุด กฎหมายใดจะมาล่วงละเมิดอำนาจนี้โดยการออกมาขัดแย้งไม่ได้

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

²² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิชาพัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุค ต่างๆ, หน้า 56.

2.2.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย : แนวคิดของมองเตสกีเออ

มองเตสกีเออ (Baron de Montesquieu ค.ศ. 1689-1755)

นักเขียนและนักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ได้เขียนหนังสือชื่อ "เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย" (de l'esprit des lois) ศึกษาและวิเคราะห์ระบบการเมืองการปกครองทั่วโลกตั้งแต่ยุคโบราณจนถึงยุคของตน โดยได้กล่าวชมรูปแบบการปกครองของอังกฤษ หลังจากที่มาเยือนอังกฤษในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 18 ว่าประสบความสำเร็จ และมีข้อสังเกตว่า การที่ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากที่สุด เพราะว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐ ได้แบ่งแยกไปยังอำนาจ และองค์กรต่างๆ ไม่มีองค์กร หรือ อำนาจใด ที่จะมีอำนาจโดยเด็ดขาดที่จะบีบบังคับประชาชนได้เสรีภาพของประชาชน จะมีไม่ได้เลย ถ้าอำนาจเหล่านั้น ไปรวมอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่เพียงองค์กรเดียว เขาได้ตอกย้ำว่า จุดประสงค์ของการมีรัฐบาลคือ การให้ประชาชนมีเสรีภาพ และเสรีภาพนี้จะมีได้ก็ต่อเมื่อมีการทำให้อำนาจอ่อนตัวลง โดยมองเตสกีเออให้ความหมายของเสรีภาพว่าหมายถึง การสามารถทำในสิ่งที่ตนประสงค์และไม่ต้องถูกบังคับให้ทำในสิ่งที่ตนไม่ต้องการ ทั้งนี้ การมีเสรีภาพได้หรือไม่นั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะของอำนาจ แต่ขึ้นอยู่กับสภาพแห่งการใช้อำนาจโดยต้องทำให้อำนาจอ่อนตัว เพราะจะได้ไม่มีการใช้อำนาจเกินสมควร และประสบการณ์ที่ผ่านมาบ่งชี้ว่า คนที่มีอำนาจ ย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจเกินสมควรทั้งสิ้น เว้นแต่เมื่อเขาพบกับข้อจำกัดอำนาจ โดยเขาได้กล่าวไว้ในหนังสือเล่มดังกล่าว ความตอนหนึ่งว่า แต่ละรัฐ อำนาจมีอยู่ 3 ประเภทคือ

- 1) อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจในการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับในระยะเวลาหนึ่ง หรือเป็นการถาวรตลอดไป รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่ก่อน
- 2) อำนาจปฏิบัติการ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและการทำสงคราม การส่งทูตไปประจำต่างประเทศ การรับทูตจากต่างประเทศ การรักษาความมั่นคงภายใน และการป้องกันประเทศ และรวมทั้งอำนาจในการใช้ หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (อำนาจบริหาร)
- 3) อำนาจปฏิบัติการต่างๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง คือ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอรรถคดี และลงโทษผู้กระทำความผิด (อำนาจตุลาการ)

รัฐที่ดีจะต้องเป็นรัฐที่มีอำนาจแต่ละอำนาจใช้โดยองค์กรที่แตกต่างกัน เมื่อบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้

ด้วยกัน เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้ และจะไม่มีเสรีภาพอีกเช่นกัน ถ้าอำนาจตัดสินใจไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจบริหารจากนั้น มองเตสกีเยอจึงสรุปว่าการแบ่งแยกการใช้ อำนาจอธิปไตยเท่านั้นที่จะนำมาซึ่งอำนาจที่อ่อนตัวและนำมาซึ่งเสรีภาพในท้ายที่สุด แนวคิด ของ²³มองเตสกีเยอได้รับการขนานนามว่า “ทฤษฎีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย” (Separation of Powers) ซึ่งเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชนของโลกยุคปัจจุบัน

อิทธิพลแนวคิดของมองเตสกีเยอ มีผลต่อแนวคิดทางการเมือง การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในประเทศฝรั่งเศสและในอังกฤษอย่างมาก และมี ผลไปถึงผู้คนที่อพยพไปตั้งรกรากใหม่อยู่ในทวีปอเมริกาซึ่งในตอนนั้นมีฐานะเป็นอาณานิคมของ อังกฤษ โดยที่ในอเมริกาได้ตีความว่า มองเตสกีเยอต้องการแบ่งแยกอำนาจอำนาจอธิปไตย ออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และต่อมีการ แบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจดังกล่าวด้วย

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญ กับคุณค่าของมนุษย์แต่ละคนในฐานะปัจเจกชน ซึ่งผู้มีอำนาจในการปกครองเป็นเพียงผู้แทนของ รัฐในการใช้อำนาจเท่านั้น และการใช้อำนาจของผู้ปกครองเหล่านั้นต้องใช้อำนาจอย่างจำกัดเพียง เท่าที่ไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันถือได้ว่าเป็นแนวคิดพื้นฐานของการปกครองใน ระบบประชาธิปไตย ที่มีรูปแบบ วิธีการ และเนื้อหาของสาระของการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ปกครอง ตนเอง โดยมีสถาบันต่างๆ ที่มีผู้แทนที่ได้รับเลือกมาอย่างเสรี และมีฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบต่อ ประชาชน และยังหมายถึงวิถีชีวิตที่ตั้งอยู่บนหลักแห่งความเสมอภาคของปัจเจกชนทุกคนและแห่ง สิทธิเสมอภาคของประชาชนในด้านชีวิต เสรีภาพ และวิถีที่จะแสวงหาความสุข

ดังนั้นแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจจึงมีอิทธิพลเห็นรัฐธรรมนูญ ของประเทศต่าง ๆ ที่ได้นำหลักการรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ คำนึงถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

²³ ภิรัชญา วัฒนรุ่ง, ปรัชญาและพัฒนากฎหมายมหาชน, หน้า 111.

2.2.4 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐคือการปกครองโดย กฎ (norms) หรือปกครองโดยกฎหมาย (Normativisme) ถือเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศโดยที่บุคคลทุกคนและทุกชนชั้นรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมอยู่ภายใต้กฎหมายบ้านเมือง โดยกฎหมายที่กำหนดขึ้นต้องเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยทำนองคลองธรรม ซึ่งหลักนิติรัฐนั้นมุ่งจะกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขการใช้อำนาจเพื่อป้องกันมิให้ผู้ใช้อำนาจรัฐกระทำตามอำเภอใจหรือเป็นเผด็จการ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือนิติรัฐมุ่งที่จะให้หลักประกันสูงสุดแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยการบังคับให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ หรือการใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมาย ห้ามขัดหรือแย้ง มิฉะนั้นจะตกเป็นโมฆะหรือโมฆียะ แล้วแต่กรณี ดังคำกล่าวที่ว่า ฝ่ายปกครองจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนใดคนหนึ่งได้ก็เฉพาะแต่ในกรณีเดียวเท่านั้น นั่นคือในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

นอกจากนั้นแล้วหลักนิติรัฐยังหมายถึงรวมถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐ โดยผู้อธิบายได้ดีที่สุดคนหนึ่งคือ กาเร เดอ มัลแบร์ (R. Carre de Malberg) ซึ่งได้กล่าวไว้ว่าหลักนิติรัฐเป็นหลักที่รัฐต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชนและคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐต้องยอมตนอยู่ใต้กฎเกณฑ์สองนัยคือ การกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการกำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ จากหลักดังกล่าวทำให้เกิดผลสองประการคือ ประการแรก เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชนฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ และเป็น การบังคับปัจเจกชนโดยไม่สมัครใจไม่ได้ เว้นกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นได้ให้อำนาจไว้โดยตรง ดังนั้นหลักนิติรัฐจึงประกอบไปด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นหลักที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง หากฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถนำคดีไปสู่ผู้วินิจฉัยให้เพิกถอนการกระทำที่ละเมิดกฎหมายได้จึงเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองได้นั่นเอง²⁴

อย่างไรก็ตาม หลักความชอบด้วยกฎหมายซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐนั้นไม่ได้ใช้บังคับแต่เฉพาะฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่ผูกพันต่อกิจกรรมทั้งปวงของรัฐให้ต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐด้วยเช่นกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่ประกอบด้วย

²⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3, หน้า 277.

องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ย่อมส่งผลให้องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการที่ใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกับฝ่ายปกครองต้องผูกพันตามหลักนิติรัฐด้วย กล่าวคือ องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจที่จะออกกฎหมายมาจำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพโดยปราศจากอำนาจที่รัฐธรรมนุญกำหนดไว้ได้ และกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นก็หาเป็นการกระทำโดยเป็นการกระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิหรือฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ และกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องมาจากประชาชนหรือโดยองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชน ส่วนองค์กรตุลาการก็มีภาระหลักในการคุ้มครองหลักความชอบด้วยกฎหมายให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและหากการกระทำนั้นก่อความเสียหายก็มีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำต้องชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งมีผลให้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่ถูกระทบได้รับการเยียวยา จึงถือว่าอิสระขององค์กรตุลาการเป็นสิ่งที่สำคัญโดยจะต้องไม่ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้การพิพากษาคดีเป็นไปโดยชอบธรรม แต่ในขณะเดียวกันองค์กรตุลาการเองก็ย่อมต้องเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน²⁵

จากหลักการของหลักนิติรัฐพบว่า มีหลักอยู่ 3 ประการตามแนวคิดของ A.V.Dicey (1835-1922) ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพที่จะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายดังนี้คือ²⁶

1. กฎหมายของบ้านเมืองย่อมมีความสำคัญยิ่งใหญ่และเด็ดขาดกว่าอำนาจอื่น บุคคลจะถูกลงโทษแต่เฉพาะเมื่อได้กระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายเท่านั้น จะถูกลงโทษเพราะเหตุอื่นไม่ได้และผู้ที่จะวินิจฉัยว่าผู้ใดกระทำผิดหรือไม่ก็คือศาลยุติธรรมเท่านั้น
2. บุคคลทุกคนย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายบ้านเมืองซึ่งได้รับการบังคับรับรองโดยศาลยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน
3. กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการรองรับสิทธิของมนุษย์ตามที่ศาลได้รับรองและบังคับบัญชาให้เท่านั้น กล่าวคือกฎหมายที่รัฐสภาออกมาเป็นกฎหมายที่กำหนดฐานะของบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมายมิใช่เพียงแต่จะรับรองจากตัวหนังสือในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากแต่จะต้องให้บุคคลผู้ถูกละเมิดมีทางแก้ไขโดยใช้สิทธิฟ้องผู้กระทำผิดหรือผู้กระทำละเมิดต่อศาลตามกฎหมายอื่นของบ้านเมืองได้ด้วย

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

²⁶ ประสิทธิ โสวิไลกุล, เหลี่ยมหลังตุ๊กกฎหมายและความยุติธรรม (กรุงเทพ : นิติธรรม, 2541), หน้า 21.

จากหลักนิติรัฐแสดงถึงการจำกัดอำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบซึ่งเท่ากับเป็นการคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยคำนึงถึงระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อค้ำประกันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นประการสำคัญ นับได้ว่าหลักนิติรัฐเป็นหลักการขั้นมูลฐานอันสำคัญของหลักรัฐธรรมนูญนิยมที่ประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพอย่างบริบูรณ์ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า จากหลักการที่เกิดขึ้นในช่วงต่างๆ ของพัฒนาการของแนวความคิดทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยมนั้น ได้มีการพัฒนามาจนเป็นหลักการอันเหมาะสมตามสภาวะเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม อันปรากฏเป็นกรอบในการดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ดังนี้

- 1) ต้องการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมาจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 2) ต้องการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมโดยคุ้มครองคนที่อ่อนแอกว่า
- 3) ต้องการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นในการจัดการบ้านเมืองโดยเฉพาะระบบการเมือง

อย่างไรก็ตาม จากวิวัฒนาการของสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองในยุคต่างๆ พบว่าในแต่ยุคสมัยนั้นได้มีประสบกับปัญหาทางการเมืองการปกครอง ปัญหาสังคม ซึ่งนับวันจะมีแนวโน้มที่ปัญหาจะเพิ่มมากขึ้นไปตามบริบทของสังคมที่เปลี่ยนไป ดังนั้นจึงต้องมีการหาแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้บรรเทาเบาบางลง ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นเป็นที่ยอมรับในปัจจุบันก็คือแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกลไกสูงสุดในการปกครองประเทศได้นำไปเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบการปกครองประเทศ ซึ่งก็ต้องมีการพัฒนาในรายละเอียดเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศอย่างเหมาะสม จึงทำให้หลักรัฐธรรมนูญนิยมเป็นกระแสที่เป็นแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องของระบบการเมืองการปกครองในแต่ละประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 3

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) ในอดีต

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีต ซึ่งบทนี้จะได้ทำการศึกษา นั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากคณะปฏิวัติ หรือคณะรัฐประหาร โดยส่วนใหญ่ด้วยเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญตั้งใจประกาศใช้เป็นฉบับชั่วคราว ในขณะที่ทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นประกาศใช้ อย่างไรก็ตามมีเพียงบางฉบับที่ผู้ร่างตั้งใจให้ประกาศใช้ตลอดไปทั้งในส่วนของ การประกาศเป็นรัฐธรรมนูญการปกครอง หรือรัฐธรรมนูญ แต่ที่นับว่าเป็นฉบับชั่วคราวด้วยนั้นส่วนหนึ่งพิจารณาจากความจำเป็นมาของรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการรัฐประหาร และในส่วนของเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเสียส่วนใหญ่มักมีการบัญญัติหลักการในรัฐธรรมนูญอย่างกว้าง และโดยเนื้อหาแล้วมักเป็นการแบ่งแยกอำนาจการปกครองอย่างผิวเผิน แทบจะไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกัน ดังนั้นรัฐธรรมนูญที่มีที่มาและเนื้อหาดังกล่าวจึงจัดเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในการศึกษาครั้งนี้ โดยในบทนี้จะทำการศึกษารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและพิจารณาลงไปถึงสาเหตุความเป็นมาในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนั้น พร้อมศึกษารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอย่างละเอียด โดยพิจารณาและวิเคราะห์ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งท้ายสุดจะพิจารณาถึงผลของการขาดความเป็นรัฐธรรมนูญนิยมของฉบับชั่วคราวในอดีตที่ผ่านมา เพื่อเป็นข้อมูลนำมาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ในบทต่อไป

3.1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เดิมทีธรรมนูญฉบับนี้ผู้ร่างมีความตั้งใจให้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ดังดูได้จากบทบัญญัติในธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการถาวรกำหนดประเภทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น 2 ประเภท และมีการเปลี่ยนถ่ายจนเหลือสมาชิกประเภทเดียว ภายในระยะเวลา 10 ปี แต่ด้วยการประนีประนอมระหว่างพระมหากษัตริย์และคณะราษฎร ธรรมนูญฉบับนี้จึงได้กลายเป็นฉบับชั่วคราวไปในที่สุด ดังได้ศึกษาต่อไป

3.1.1 สาเหตุของการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

3.1.1.1 ความเสื่อมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับกระแสประชาธิปไตยเกิดจากหลายสาเหตุ ดังนี้

1) ความตกต่ำทางเศรษฐกิจ

ความตกต่ำทางเศรษฐกิจเริ่มปรากฏขึ้นในปลายรัชสมัยรัชกาลที่ 6 นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2463 อันเนื่องมาจากอุทกภัยครั้งใหญ่ในภาคกลางของประเทศ ทำให้การปลูกข้าวเสียหายเป็นจำนวนมาก ข้าวสำหรับการบริโภคภายในประเทศมีจำนวนลดลง รัฐบาลแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการห้ามส่งออกข้าว ยังผลให้เกิดการลดยอดทางเศรษฐกิจและเป็นภาระหนักในการคลังของรัฐบาลซึ่งเกิดการขาดดุลระหว่างรายจ่ายและรายได้มา ทั้งนี้โดยนโยบายชาตินิยมต่อต้านเงินของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยการควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของคนจีนในประเทศไทยซึ่งประกอบอาชีพทางการค้าเป็นหลัก ทำให้เศรษฐกิจของประเทศในสวนนี้เกิดความชะงักงัน ประกอบกับสถานการณ์เศรษฐกิจต่างประเทศอันสืบเนื่องมาจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกจากสงครามโลกครั้งที่ 1¹ ทำให้ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 เป็นสมัยที่ประสบปัญหาการเงินและการคลัง และสืบต่อจนมาถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ได้ตัดสินพระราชหฤทัยโดยการรักษาคุณภาพเศรษฐกิจด้วยการตัดรายจ่ายออกไปเช่น การยุบกระทรวง หรือการปลดข้าราชการออก เป็นต้น ซึ่งทำให้เศรษฐกิจของประเทศเริ่มฟื้นตัวในปี พ.ศ. 2470 แต่นับจากนั้นเศรษฐกิจโลกเริ่มตกต่ำอีกครั้งหนึ่ง ทำให้มีผลกระทบกระเทือนต่องบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำการค้ากับประเทศอังกฤษ หรือประเทศอื่นซึ่งประเทศเหล่านี้ไม่มีเงินที่จะมาซื้อสินค้าของประเทศไทย ทำให้ราคาข้าวได้ตกต่ำลงอย่างมาก รัฐบาลจึงสร้างดุลยภาพเหมือนเช่นในครั้งแรก ซึ่งการสร้างดุลยภาพครั้งที่สองนี้สร้างความเดือดร้อนอย่างยิ่งให้แก่ข้าราชการและประชาชน การแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ถูกโจมตีอย่างมาก โดยส่วนใหญ่เห็นว่า การลดข้าราชการออกจะมีส่วนช่วยแก้ภาวะเศรษฐกิจของรัฐบาลก็จริงแต่ผู้ถูกดูลอยยอมได้รับความเดือดร้อน ควรใช้วิธีการลดเงินเดือนข้าราชการให้ทั่วกันทุกชั้นทุกตำแหน่งตามปริมาณมากน้อย ทั้งยังปรากฏอีกว่า มีการเก็บภาษีชนิดใหม่หลายชนิดในยามเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งเป็นการตอกย้ำถึงความไม่เหมาะสม เช่น การเก็บภาษีเงินเดือนที่กระทบข้าราชการระดับกลาง แต่ไม่กระทบข้าราชการระดับสูงและเจ้านาย ซึ่งส่อแต่มุ่งรักษา

¹ ชาลววิทย์ เกษตรศิริ และ อังรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, ปฏิวัติ 2475, พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 62.

ผลประโยชน์ของเจ้านายและชนชั้นสูง อันเป็นการกระทำที่ขาดความยุติธรรม และกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างชนชั้น อันนำไปสู่ความเสื่อมศรัทธาการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

2) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชนชั้น

จากการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่กระทบต่อข้าราชการระดับกลางยังผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชนชั้น และความเสื่อมศรัทธาในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้วนั้น ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ยังทรงแต่งตั้งคณะอภิรัฐมนตรีสภาที่ประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ 5 พระองค์ เป็นคณะที่ปรึกษาชั้นสูงเหนือเสนาบดี มีหน้าที่ในการถวายคำปรึกษาในเรื่องการบริหารแผ่นดิน อันเป็นการเปิดปัญหาความขัดแย้ง ความเสมอภาคระหว่างชนชั้นเจ้านายกับสามัญชน ซึ่งแม้เจ้านายนั้นมีความเหมาะสมเพียงใดย่อมกระทบต่อสำนักแห่งชนชั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะในยามที่เศรษฐกิจตกต่ำและการปลดข้าราชการออกเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจซึ่งสภาพปัญหาเหล่านี้กลายเป็นเป้าโจมตีว่าพระองค์เป็นกษัตริย์ที่อ่อนแอขาดความเชื่อมั่นในพระองค์เอง

3) ปัญหาการบริหารประเทศที่เกิดความขัดแย้งและขาดประสิทธิภาพของรัฐบาลระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

โดยในสมัยรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เกิดปัญหาการบริหารงานของเสนาบดีสภาที่มีลักษณะขาดประสิทธิภาพและบางครั้งก็มีความขัดแย้งกันเอง อาทิเช่น การลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงกลาโหมทรงลาออกของพระองค์เจ้าบวรเดช อันสืบเนื่องจากทรงเสนอเลื่อนเงินเดือนนายทหาร 322 นาย โดยในจำนวนนี้ 231 นาย ได้รับการเลื่อนยศจึงต้องมีการเลื่อนเงินเดือน แต่มี 91 นายที่มีได้รับการเลื่อนยศ แต่ทรงต้องการให้เลื่อนขั้นเงินเดือนด้วย ซึ่งทรงเห็นว่าบุคคลเหล่านี้อยู่ในตำแหน่งสำคัญ และกระทรวงการคลังได้ยอมตามข้อเสนอดังกล่าวเนื่องจากการเบิกจ่ายล่วงหน้าไปแล้ว แต่ขอหลักการว่ากระทรวงอื่นจะไม่ทำตาม ซึ่งกระทรวงพาณิชย์ประท้วงไม่เห็นด้วย จนต้องมีมติระงับการขึ้นเงินเดือน อันเป็นผลให้พระองค์เจ้าบวรเดชถือว่าเสียพระพักตร์ และต่อมาเสนาบดีกระทรวงการคลังมหาสมบัติต้องออกจากตำแหน่ง อันสร้างความปั่นป่วนและสั่นคลอนให้กับรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง ทั้งสร้างความคลางแคลงและไม่ไว้วางใจขึ้นในหมู่ข้าราชการ ซึ่งทั้งสองกรณี

ได้รับการรายงานและวิพากษ์วิจารณ์ในหน้าหนังสือพิมพ์ในสมัยนั้นอย่างกว้างขวาง อันถูกต้องแม้ว่าเป็นจุดอ่อนของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ด้วยสาเหตุที่กล่าวมาล้วนมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้เห็นถึงจุดบกพร่องของการบริหารประเทศภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการระดับกลาง และยกย่องข้าราชการระดับสูงหรือเจ้านายชั้นผู้ใหญ่

3.1.1.2 การเติบโตทางอุดมการณ์ทางการเมือง

ในการปฏิรูปสยามให้มีความทันสมัยแบบตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งพระองค์ทรงตระหนักดีถึงประโยชน์ที่จะได้รับการศึกษา พระองค์จึงพระราชทานทุนเล่าเรียนหลวงส่งบุคคลไปเรียนยุโรปปีละ 2 คน หรือการตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับบุตรหลานของเจ้านายและข้าราชการจนกลายเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือแม้แต่ต่อมาได้มีการเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาไมตรีพาณิชย์และการเดินเรือกับฝรั่งเศส ก็ได้มีข้อเสนอให้เพิ่มจำนวนทุนสำหรับนักเรียนไทยให้ไปศึกษาในประเทศฝรั่งเศสอันได้แก่ทุนกระทรวงยุติธรรมที่ให้นายปรีดี พนมยงค์ ไปศึกษาเล่าเรียนวิชากฎหมายในประเทศฝรั่งเศส ดังนั้นสิ่งที่เติบโตคู่กับการปฏิรูปการปกครองคือ จำนวนผู้ที่มีการศึกษาแบบใหม่ และความคิดทางการเมืองแบบใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มคนชนชั้นกลาง อันเป็นกลุ่มชนที่หาช่องทางเข้าสู่ตำแหน่งฐานะทางสังคมที่สูงขึ้นด้วยการศึกษาและการเข้ารับราชการ ไม่ว่าจะเป็นความคิดให้ประเทศมีรัฐธรรมนูญ มีรัฐสภา หรือแม้กระทั่งไกลถึงความคิดที่จะให้ประเทศปกครองแบบสาธารณรัฐ ตามแบบอย่างของประเทศที่ศิวิไลซ์ การปกครองโดยพระมหากษัตริย์หรือคณะเจ้านายเพียงกลุ่มเดียวตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของคนชนชั้นกลางได้อีกต่อไป และการแสวงหาลัทธิการเมืองใหม่ในประเทศไทย ณ ขณะนี้ ได้พุ่งเป้าไปที่ลัทธิประชาธิปไตยและการปกครองแบบมีรัฐธรรมนูญมีรัฐสภาเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นกระแสเดียวกันกับที่ลัทธินี้ได้เฟื่องฟูอย่างมากภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1

3.1.1.3 อิทธิพลของหนังสือพิมพ์

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองผ่านทางหนังสือพิมพ์เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนในประเทศรับรู้ อาทิเช่น หนังสือพิมพ์บางกอกการเมือง ผู้ใช้นาม พระจันทร์กล่าววว่า ประเทศสยามเป็นประเทศ

เดียวที่ใช้ระบอบการปกครองที่พระราชอาอยู่เหนือกฎหมายและราษฎรไม่มีส่วนร่วมในการปกครอง และยกตัวอย่างการปกครองแบบรีบิปปลิคของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ทำให้ประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองอย่างรวดเร็ว ประเทศยุโรปต่างทิ้งระบอบราชาธิปไตย หันมาใช้ระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นระบอบที่ให้ความเสมอภาคและนำความเจริญมาสู่ประเทศชาติ หรือหนังสือพิมพ์สยามวิวิวิ ได้เสนอบทความเรื่องราษฎรตื่นแล้ว โดยเสนอว่า “ การเปลี่ยนแปลงการปกครองต้องใช้ ความรุนแรง โดยยกตัวอย่างพระเจ้าชาร์ลแห่งประเทศรัสเซียว่า ชาร์นิโคลาสแห่งประเทศรัสเซีย ซึ่งถูกปลงพระชนม์ด้วยราษฎรสามัญ เมื่อหกเจ็ดปีนี้ ถ้ายังพูดได้ในเวลานี้จะต้องแสดงความเสีย พระทัยในการที่พระองค์คิดได้เข้าไป ประเทศต่างๆเวลานี้มีพระราชอาเป็นประมุขจึงต้องระวังระไว ต้องฟังเสียงราษฎรเป็นส่วนมาก” อิทธิพลของหนังสือพิมพ์ในขณะนั้นทำให้ประชาชนรับรู้ใน ระบอบการปกครองของประเทศอื่น ทั้งหนังสือพิมพ์เองยังให้การสนับสนุนการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยว่า ทำให้ประเทศต่างๆเจริญ ประกอบกับการเผยแพร่ความขัดแย้งในการบริหาร ประเทศของรัฐบาลในขณะนั้น จึงถือว่าหนังสือพิมพ์มีอิทธิพลต่อการนำพาประเทศไปสู่การ เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในเวลาต่อมา

จากปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาความขัดแย้งทางชนชั้นอันนำมาสู่ การเสื่อมของการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีได้ช่วยแก้ไขปัญหาที่ราษฎรเผชิญอยู่ กับทั้งมีปัญหาระหว่างกันในการบริหารประเทศเป็นส่วนที่ช่วยในการผลักดันให้เกิดกระแสและ ความรู้สึกของประชาชนถึงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ไร้ประสิทธิภาพ ประกอบ กับได้มีอิทธิพลแนวคิดถึงการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยที่มีตัวอย่างจากหลายประเทศที่มี การเปลี่ยนแปลงการปกครองและนำไปสู่การปกครองที่สร้างให้ประเทศเจริญรุ่งเรืองขึ้น เป็นส่วน ที่ช่วยผลักดันให้เกิดการปกครองของประเทศเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475

3.1.2 การเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎร พ.ศ. 2475

แนวคิดดังกล่าวได้เริ่มเกิดขึ้นจากกลุ่มนักศึกษาที่จบการศึกษา จากต่างประเทศ ซึ่งมีความคิดปฏิเสศการใช้อำนาจรัฐของพระมหากษัตริย์ในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ นำโดยนายปรีดี พนมยงค์ กับเพื่อนอีก 6 คน ได้ประชุมก่อตั้งคณะราษฎร ขึ้นที่กรุงปารีสในเดือนกุมภาพันธ์ มีผู้ร่วมประชุม 7 คน คือ

(1) ร.ท.ประยูร ภมรมนตรี นายทหารกองหนุน ซึ่งเคยเป็นผู้ บังคับหมวดมหาดเล็กรักษาพระองค์รัชกาลที่ 6

(2) ร.ท.แปลก ชีตตะสังคะ สำเร็จวิชาจากโรงเรียนเสนาธิการทหารบกสยามแล้วมาศึกษาที่โรงเรียนทหารปืนใหญ่ฝรั่งเศส

(3) ร.ต. ทศนัย มิตรภักดี นายทหารกองหนุนเคยเป็นผู้บังคับหมวดกรมทหารม้าที่ 5 นครราชสีมา แล้วมาศึกษาที่โรงเรียนทหารม้าฝรั่งเศส

(4) นายตัว ลพานุกรม นักศึกษาวิทยาศาสตร์ในสวิตเซอร์แลนด์ เคยเป็นจ่านายสิบในกองทหารอาสาสงครามโลกครั้งที่ 1

(5) หลวงศิริราช ไมตรี นามเดิมจรูญ นามสกุลสิงหนเสนี ผู้ช่วยทูตสยามประจำกรุงปารีส เคยเป็นนักเรียนกฎหมายประจำกรมวังยุติธรรมและเป็นนายสิบในกองทหารอาสาสงครามโลกครั้งที่ 1

(6) นายแนบ พหลโยธิน เนติบัณฑิตอังกฤษ และ

(7) นายปรีดี พนมยงค์²

ต่อมานายปรีดีฯ ได้สำเร็จการศึกษาปริญญาคุชฎีบัณฑิตของมหาวิทยาลัยในวิชากฎหมาย และเดินทางกลับประเทศไทยเข้ารับราชการที่กระทรวงยุติธรรมและเป็นอาจารย์สอนกฎหมาย ซึ่งในระหว่างนั้นยังคงดำเนินการตามแผนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยมีผู้ร่วมเป็นสมาชิกคณะราษฎรเพิ่มมากขึ้น การแสวงหาสมาชิกคณะราษฎรที่เป็นไปอย่างลับๆและดำเนินไปท่ามกลางกระแสการวิพากษ์วิจารณ์ระบอบเก่าอย่างเปิดเผย โดยมีวัตถุประสงค์หลักใหญ่ของคณะราษฎรคือเปลี่ยนระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบรัฐธรรมนูญ และวางแนวทางการปกครองโดยอาศัยหลักวิชา ไม่ทำเสมือนคนตาบอดเช่นรัฐบาลที่มีกษัตริย์เหนือกฎหมายมาแล้ว ซึ่งเรียกกันว่า หลัก 6 ประการของคณะราษฎรได้แก่

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
2. จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก

² ปรีดี พนมยงค์, แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์(กรุงเทพฯ: มูลนิธิปรีดี พนมยงค์ โครงการ 60 ปีประชาธิปไตย, 2535), หน้า 3.

3. จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง
4. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน (ไม่ใช่ให้พวกเจ้ามีสิทธิยิ่งกว่าราษฎรเช่นที่เป็นอยู่)
5. จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น
6. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร

การยึดอำนาจปกครองของคณะราษฎรได้กระทำสำเร็จเมื่อเช้าตรู่ของวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ซึ่งคณะราษฎรได้มอบหมายสมาชิกให้ไปเชิญพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นที่เคารพนับถือของประชาชนมาเป็นตัวประกันไว้ ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม และในระหว่างเวลาฉุกเฉินนี้ คณะราษฎรซึ่งยึดอำนาจปกครองได้พิจารณาว่า คณะทหารควรจะมีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงตั้งคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารประกอบด้วย พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา พันเอกพระยาทรงสุรเดช และพันเอกพระยาฤทธิอัคเนย์ โดยคณะราษฎรรับส่งคำกราบบังคมทูลไปถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ณ พระราชวังไกลกังวล โดยมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารยกเป็นผู้ลงนาม ซึ่งมีใจความตอนหนึ่งว่า ...คณะราษฎรไม่ประสงค์ที่จะแย่งชิงราชสมบัติแต่อย่างใด ความประสงค์อันใหญ่ยิ่งก็เพื่อจะให้มึธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ซึ่งคณะราษฎรได้สร้างขึ้น ถ้าได้ฝ่าละอองธุลีพระบาทตอบปฏิเสธก็ดีหรือไม่ตอบภายในหนึ่ง 1 นาฬิกา นับแต่ได้รับหนังสือนี้ก็ดี คณะราษฎรจะได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินโดยเลือกเจ้านายพระองค์อื่นที่สมควรขึ้นเป็นกษัตริย์³ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงตัดสินพระทัยว่า ถ้าจะสู้ก็คงสู้ได้ แต่จะเสียเลือดเนื้อข้าแผ่นดิน ซึ่งเป็นคนไทยด้วยกัน โดยพระองค์ก็จะทรงไม่ตีขึ้นกว่าที่เป็นมา ถ้าพระองค์จะยอมสละพระราชอำนาจของพระองค์ตามคำร้องขอของคณะราษฎร ก็จะไม่ทำให้ผู้ใดเสียหายจึงตกลงยอมตามข้อเสนอของคณะราษฎร

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เสด็จกลับพระนครแล้ว เจ้าพระยาวรวงศ์ไพฑุฒิ เสนาบดีกระทรวงวัง ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดเตรียมหมายกำหนดการของพระ

³ รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 47.

เจ้าอยู่หัว ได้เป็นฝ่ายเริ่มติดต่อกับผู้แทนคณะราษฎรเข้าเฝ้าถวายหนังสือที่วังสุโขทัย ซึ่งผู้แทนคณะราษฎรเข้าเฝ้าเพื่อทูลเกล้าฯถวายหนังสือสำคัญ 2 ฉบับ ให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯทรงลงพระปรมาภิไธย คือ

1) พระราชกำหนดนิรโทษกรรม โดยมีสาระสำคัญในมาตรา 3 คือบรรดาการกระทำทั้งหลายของคณะราษฎร หากเป็นการละเมิดบทกฎหมายใด ห้ามมิให้ถือเป็นการละเมิดกฎหมาย ซึ่งคณะราษฎรบางคนได้ขอพระราชทานอภัยโทษต่อพระองค์ในเวลาที่ต่อมา โดยพระองค์ได้รับการร้องขอจากผู้แทนราษฎรให้ทรงลงพระปรมาภิไธยอย่างทันทีทันใด ซึ่งพระองค์ก็ทรงยอมตาม ขณะเดียวกันคณะราษฎรก็ยอมรับว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองด้วยการยึดอำนาจของฝ่ายคณะราษฎรนั้นได้ดำเนินไปอย่างราบรื่น เพราะพระมหากษัตริย์ของระบอบเก่าทรงยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้พระราชกำหนด นิรโทษกรรมที่ร่างโดยคณะราษฎรจึงแสดงให้เห็นถึงการประนีประนอมทางการเมือง โดยบรรจุข้อความว่า อันที่จริงการปกครองด้วยวิธีมีพระธรรมนูญการปกครองนี้ เราก็ได้ดำริอยู่ก่อนแล้ว ที่คณะราษฎรคณะนี้กระทำมาเป็นการถูกต้องตามนิยมของเราอยู่ด้วย ลงในคำปรารภของพระราชกำหนดฉบับนี้อยู่ด้วย

2) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 โดยเมื่อหลวงประดิษฐมนูธรรมอ่านพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จบและทูลเกล้าฯถวาย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯมีพระราชดำรัส "ข้อความในพระราชบัญญัตินี้จะยาวไม่แจ่มแจ้ง อยากจะขอตรวจดูก่อน" และ "ขอเวลาให้ฉันอ่านสักอาทิตย์สองอาทิตย์ หลวงประดิษฐ์กราบทูลว่าทรงอ่านแล้วทรงตอบให้ทราบเร็วที่สุดได้จะเป็นพระเดชพระคุณล้นเกล้าฯอย่างยิ่ง"⁴ แต่ในช่วงทำที่พระองค์เสด็จออกให้คณะผู้แทนราษฎรเข้าเฝ้ารอบที่สองนั้น พระองค์ทรงเปลี่ยนพระราชหฤทัยโดยมีพระราชดำรัสว่า "ข้อความบางข้อความในพระราชบัญญัตินี้ยังไม่เข้าใจดี ครั้นจะเซ็นลงไปก็ดูจะไม่งาม ขอผลัดวันพรุ่งนี้เวลา 17.00 น. จะทรงตอบให้ทราบเป็นทางการ" และเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯพระราชทานกลับคืนยังคณะราษฎร พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้ออกพระราชหัตถเลขาว่าชั่วคราว อยู่ด้วย ฝ่ายคณะราษฎรเองก็ยอมรับการประนีประนอมทางการเมืองกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ดังนั้นเมื่อประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามที่คณะราษฎรเป็นฝ่าย

⁴ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และธำรงค์ศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, ปฏิวัติ 2475, หน้า 172.

จัดสร้าง เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จึงยอมรับให้มีคำว่า ชั่วคราว ต่อท้าย เพื่อที่จะได้มีการจัดร่างฉบับถาวร ต่อไป

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยเป็นผลมาจากพัฒนาการของกลุ่มชนชั้นกลางที่เริ่มก่อตัวขึ้นภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยมีการวางรากฐานทางการศึกษาและเกิดกลุ่มชนชั้นกลางที่มีความรู้และพัฒนาไปถึงขั้นรวมตัวกันทางอุดมการณ์ทางการเมืองและก่อตัวเป็นกลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์ ที่มีความตื่นตัวและต้องการสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ประกอบกับกลุ่มนายทหารระดับสูงที่ได้รับการศึกษาจากตะวันตกซึ่งสะสมความรู้สึกไม่พอใจบรรดาเจ้านายและนายทหารผู้ใหญ่ที่ไม่ยอมฟังความเห็นของผู้น้อย ซึ่งถึงขั้นคิดถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และด้วยการผสมผสานทั้งสองกลุ่มที่เป็นตัวแทนของกลุ่มคนพลังใหม่ จุดจบของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงเกิดขึ้นในขณะที่ประเทศไทยเผชิญปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ และปัญหาอื่นและการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ลุล่วง จนทำให้กลุ่มคนดังกล่าวเกิดความรู้สึกเบื่อหน่ายและความเลื่อมศรัทธาของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และกลายเป็นความขัดแย้งของกลุ่มพลังเก่าและกลุ่มพลังใหม่หรือกลุ่มชนชั้นกลาง การเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงเกิดขึ้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าได้เกิดกลุ่มพลังใหม่หรือกลุ่มคนชนชั้นกลางและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าวมิได้เกิดจากชนชั้นทุกชนชั้นหรือคนส่วนใหญ่ของสังคม หากแต่เกิดขึ้นจากกลุ่มชนที่เข้ารับราชการและเป็นผู้ที่มีความรู้ ได้รับการศึกษาอย่างตะวันตก จนเกิดอุดมการณ์ทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงมิได้เกิดขึ้นจากความคิดอ่านของประชาชน การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จึงเป็นผลเพียงให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจภายในโครงสร้างราชการ หรือกลุ่มชนชั้นนำของประเทศเท่านั้น และเป็นผลเพียงการเปลี่ยนถ่ายอำนาจจากกลุ่มหนึ่งไปสู่กลุ่มหนึ่ง หากแต่กลุ่มคนหนึ่งมีความปรารถนาที่จะนำอำนาจไปสู่ประชาชนด้วยการเปลี่ยนถ่ายในระบอบประชาธิปไตยภายใต้วิถีทางของรัฐธรรมนุญดั้งเดิม สะท้อนออกมาด้วยบทบัญญัติในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฯ ที่แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งของสองกลุ่มและความไม่เชื่อมั่นในกลุ่มพลังอำนาจเก่า แต่ด้วยการประนีประนอมของกลุ่มคนสองกลุ่มรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ที่ใช้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น

3.1.3 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้ถูกสร้างขึ้นมาภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว โดยเจตนารมณ์ของคณะราษฎรในการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองคือการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยคณะราษฎรได้ตกลงกันเพียงหลักการกว้างๆว่าจะปกครองในรูปแบบใด คณะราษฎรมีเพียงเป้าหมายที่จะล้มล้างการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เนื่องจากไม่พอใจในระบอบการปกครองดังกล่าว ซึ่งจากตัวบทแห่งธรรมนูญการปกครองนี้สันนิษฐานว่าผู้ร่างได้ตั้งใจเอาลัทธิและวิธีดำเนินการของประเทศที่มีธรรมนูญปกครองใหม่ๆเช่น จีน รัสเซีย เดอร์รี่ เข้าผสมกับลัทธิและหลักการดำเนินการของประเทศที่มีธรรมนูญเก่าๆ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น เข้าเป็นโครงและปรับเข้ากับลัทธิและหลักการของประเทศสยามซึ่งถือเป็นรากเหง้าอีกชั้นหนึ่งในที่สุดจึงได้ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้⁵ และเมื่อได้พิจารณาสาระโดยรวมของธรรมนูญการปกครองแผ่นดินพบว่า เจตจำนงของคณะราษฎรนอกจากจะได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างและระบบของระบอบการเมืองประเทศไทยใหม่แล้ว ยังอาจมุ่งหวังให้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับนี้เป็นฉนวนการของประเทศด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่ธรรมนูญนี้ได้วางหลักการต่างๆในลักษณะที่เป็นการปกครองแบบถาวร ทั้งไม่มีมาตราใดที่กล่าวถึงการสามารถจะแก้ไขเพิ่มเติมธรรมนูญการปกครองแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

อย่างไรก็ตามในสายตาของนักกฎหมายชาวไทยในขณะนั้นได้มองเห็นว่าการที่ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดไม่มีบทบัญญัติให้สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมสาระในธรรมนูญได้ ย่อมอาจทำให้บทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองที่จะมีขึ้นในอนาคต ซึ่งธรรมนูญฉบับนี้ก็อาจต้องถูกยกเลิกในที่สุดและนอกจากนั้นธรรมนูญฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงรายละเอียด ซึ่งอันที่จริงสมควรนำไปตราไว้ในพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาอันเป็นกฎหมายย่อยลงไป เพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่ายให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางด้านต่างๆของประเทศ ดังนั้นจึงเป็นการไม่เหมาะสมที่

⁵ หลวงจักรปาณีศรีศรีลวิสุทธิ, อธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คลังวิชา, 2547), หน้า 7.

จะบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง เป็นไปทางสงบและราบรื่น จึงทำให้คณะราษฎรยอมรับข้อบกพร่องที่มีอยู่ในธรรมนูญการปกครองแผ่นดินที่ฝ่ายตนร่างขึ้นได้โดยง่าย ขณะเดียวกันก็เป็นการประนีประนอมทางการเมือง กับพระมหากษัตริย์ ผลท้ายสุดคือ หลวงประดิษฐมนูธรรมในฐานะตัวแทนคณะราษฎรได้แถลง ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมเป็นครั้งแรกว่า ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับนี้ เป็นธรรมนูญชั่วคราว เพราะว่าได้สร้างขึ้นด้วยเวลาฉุกเฉินทุกกะทันหัน อาจจะมีที่บกพร่องอยู่ บ้างก็ได้ จึงควรที่จะได้ผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในการนี้เป็นอนุกรรมการตรวจแก้ไขเพิ่มเติมเสีย ใหม่ให้เรียบร้อยบริบูรณ์⁶

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มีบทบัญญัติทั้งหมด 39 มาตรา แบ่งออกเป็น 5 หมวด ประกอบด้วย หมวดที่ 1 ข้อความทั่วไป หมวดที่ 2 กษัตริย์ หมวดที่ 3 สภาผู้แทนราษฎร หมวดที่ 4 คณะกรรมการราษฎร หมวดที่ 5 ศาล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) กำหนดรัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์ของการประกาศใช้ธรรมนูญ ฉบับดังกล่าวในคำปรารภของธรรมนูญที่สั้นและกระชับว่า “โดยที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ได้ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามเพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น และ โดยที่ทรงยอมรับตามคำ ขอร้องของคณะราษฎร จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยมาตรา ต่อไปนี้” ซึ่งโดยนัยทางนิติศาสตร์แล้วถือได้ว่าธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับนี้กำเนิดขึ้นจากการที่ พระมหากษัตริย์ทรงจำกัดอำนาจของพระองค์เองและพระราชทานอำนาจที่พระองค์มีไปสู่ราษฎร โดยกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรดังกล่าวดังเป็นตามมาตรา 2 ของธรรมนูญการปกครอง ซึ่งย่อมาหมายความว่า ในทางนิติศาสตร์ต้องถือได้ว่าเป็นความต่อเนื่องของระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ และระบอบรัฐธรรมนูญ โดยพระมหากษัตริย์เองทรงสร้างความต่อเนื่องนี้ อำนาจสูงสุดในการปกครองถูกโอนจากองค์อภิปัตย์ไปสู่ราษฎร โดยกฎหมายที่องค์อภิปัตย์แต่ เดิมทรงตราขึ้นโดยพระราชอำนาจเดิมโดยแท้⁷ ทั้งคู่ได้จากการที่คณะราษฎรยังได้ออก พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมให้ตนเอง อันแสดงให้เห็นว่า อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กร หรือ

⁶ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และธำรงค์ดี เพชรเลิศอนันต์, ปฏิวัติ 2475, หน้า 190.

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชน และ พัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3(กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2547), หน้า 259.

อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญเป็นของพระมหากษัตริย์ผู้ลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญนี้เอง ซึ่งในการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ไม่มีใครลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้นจึงเป็นการที่พระองค์ทรงจำกัดอำนาจของพระองค์เองที่มีอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

2) อำนาจอธิปไตย ตามที่ปรากฏในมาตรา 1 ของธรรมนูญชั่วคราวว่า อำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของราษฎรทั้งหลาย อำนาจสูงสุดของประเทศก็คือ อำนาจอธิปไตย ซึ่งตามหลักของการแบ่งแยกอำนาจย่อมประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ อำนาจสูงสุดทั้ง 3 นี้ หากเป็นตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจสูงสุดของประเทศย่อมเป็นของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ พระองค์ทรงมีอำนาจสิทธิ์ขาดที่จะบริหารราชการแผ่นดินด้วยอำนาจต่างๆเหล่านี้ สิ่งที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญได้พลิกคว่ำทฤษฎีอำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์มาเป็นทฤษฎีอำนาจสูงสุดเป็นของราษฎร ซึ่งธรรมนูญการปกครองฯได้กำหนดให้บุคคลและคณะบุคคล 4 จำพวก เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎร ดังปรากฏในมาตรา 2 คือ 1.กษัตริย์ 2.สภาผู้แทนราษฎร 3. คณะกรรมการราษฎร 4. ศาล

3) กษัตริย์ (ธรรมนูญฉบับชั่วคราวไม่ได้ใช้คำว่า พระมหากษัตริย์)

3.1) ฐานะของพระมหากษัตริย์สยาม ซึ่งเคยทรงเป็นสมบูรณาญาสิทธิ ฤกลดทอนให้เป็น สัญลักษณ์ ของประเทศ หรือเป็นประมุขสูงสุดของประเทศเท่านั้น (มาตรา 3) ดังตัวอย่างของการที่ให้สภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการในการพิจารณาวินิจฉัยคดีอาญาซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ต้องหา ตามมาตรา 6 โดยถือว่ากษัตริย์อยู่เหนือกฎหมายธรรมดาของบ้านเมือง ดังนั้นจึงมีอาญาผูกฟ้องร้องต่อศาลหลวงของประเทศได้เลย เพราะกฎหมายถือว่าศาลหลวงเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งพระองค์ทรงเป็นป่อเกิดแห่งความยุติธรรม เพราะฉะนั้นจะลดพระองค์มาเป็นจำเลยในศาลของพระองค์เองมิได้ แต่การทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเป็นเครื่องแสดงอำนาจของราษฎรตามทฤษฎีสัญญาประชาคม

3.2) การตรากฎหมาย การวินิจฉัยคดีของศาล ตลอดจนการดำเนินงานของฝ่ายบริหารจะต้องกระทำในนามของพระมหากษัตริย์ แต่พระมหากษัตริย์หาทรงมีพระราชอำนาจที่จะปฏิบัติใดๆด้วยพระองค์เอง หากไม่ได้รับการแนะนำและยินยอมจากสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ย่อมถือว่าเป็นโมฆะ (มาตรา 3 และ 7)

3.3) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงสูญเสียพระราช

อำนาจที่จะทรงแต่งตั้งรัชทายาทหรือผู้สืบราชสมบัติ เพราะการสืบทอดราชบัลลังก์นอกจากจะกำหนดให้เป็นไปตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 แต่สิ่งที่สำคัญคือต้อง ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร(มาตรา 4) นอกจากนี้พระองค์เองยังทรงสูญเสียพระราชอำนาจที่จะทรงแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทน กล่าวคือในมาตรา 5 ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ ถ้ากษัตริย์มีเหตุที่เป็นการชั่วคราวที่จะทำหน้าที่ไม่ได้ หรือไม่อยู่ในพระนครให้คณะกรรมการราษฎรเป็นผู้ใช้สิทธิแทน คำว่า “ไม่อยู่ในพระนคร” นั้นหมายรวมถึงการเสด็จไม่อยู่ชั่วคราวเล็กน้อยด้วย เพราะตามแนวคิดแห่งพระธรรมนูญนี้ เข้าใจว่ามุ่งหมายให้การทำงานของรัฐบาลสำเร็จไปโดยรวดเร็วเป็นส่วนใหญ่ โดยให้มีตัวผู้ใช้อำนาจอยู่เป็นนิจ เพราะฉะนั้นจึงไม่ยอมให้การเสด็จไม่อยู่ในพระนคร หรือเหตุจำเป็นส่วนพระองค์ของพระเจ้าแผ่นดินถ่วงให้กิจการต่างๆ ต้องล่าช้าไป ด้วยเหตุนี้ผู้ร่างจึงบัญญัติให้คณะกรรมการราษฎรเข้าสวมตำแหน่งกษัตริย์ได้ทันทีในเวลาจำเป็น โดยมีพักต้องทรงตั้งผู้รักษาพระนครหรือผู้สำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์⁸ ซึ่งถือได้ว่า พระองค์เองยังทรงสูญเสียพระราชอำนาจที่เคยมี

3.4) พระราชอำนาจในการที่ยับยั้งหรือวีโต้ (veto)

พระราชบัญญัติที่ได้ผ่านการลงมติจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วภายในกำหนด 7 วัน โดยพระองค์ต้องทรงแสดงเหตุผลที่ไม่ยอมลงพระนามเพื่อประกาศใช้ พระองค์ก็มีพระราชอำนาจส่งพระราชบัญญัตินั้นคืนมายังสภาเพื่อให้สภาพิจารณากันอีกครั้งหนึ่ง แต่ถ้าสภาลงมติดำเนินตามมติเดิมให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย สภาก็มีอำนาจออกประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แม้กษัตริย์ไม่ทรงเห็นพ้องด้วยก็ตาม(มาตรา 8)

ดังนั้นแล้วกษัตริย์ตามธรรมนูญการปกครองฉบับนี้จึงเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศ ซึ่งต่างจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระองค์ทรงเป็นผู้อยู่เหนือกฎหมาย โดยหลักการดังกล่าวเป็นแนวคิดของรัฐสภาแบบอำนาจเดียว ที่กษัตริย์จะไม่ใช้พระราชสิทธิตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ให้ รวมทั้งการเข้าไปแทรกแซงในกิจการของรัฐ โดยรัฐบาลจะมีที่มาจากเสียงข้างมากจากรัฐสภาและมีอำนาจเต็มในการบริหารประเทศโดยรับผิดชอบต่อ

⁸ หลวงจักรปาณีศรีสวัสดิ์, อธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ, หน้า 14.

รัฐสภาซึ่งเป็นเพียงชั่วคราวเดียว กษัตริย์ต้องทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีที่ได้รับการคัดเลือกจากรัฐสภาแล้ว

4) สภาผู้แทนราษฎร เป็นสถาบันที่ได้รับการกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในโครงสร้างและระบบการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว กล่าวคือ เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ โดยจัดรูปแบบให้เป็นสภาเดี่ยวกล่าวคือ มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว ซึ่งมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

4.1) การพิจารณากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ คณะกรรมการราษฎรที่จะนำเสนอร่างกฎหมายที่ถูกร่างขึ้นต่อสภา เพื่อให้สภาลงมติรับรอง ร่างพระราชบัญญัตินี้จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งสภาผู้แทนราษฎรเองก็มีอำนาจในการยืนยันให้พระราชบัญญัติใดๆออกใช้บังคับเป็นกฎหมายได้โดยง่าย แม้ว่าจะมีความขัดแย้งกับพระมหากษัตริย์ก็ตาม(มาตรา 8)

4.2) ความสัมพันธ์กับพระมหากษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่แทนศาลตามมาตรา 6 กล่าวคือ ทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการในการพิจารณาวินิจฉัยคดีอาญาซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ต้องหา โดยศาลยุติธรรมธรรมดาไม่มีอำนาจ ฉะนั้นแล้วสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจแทนประชาชนที่เหนือกว่าองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ทำจึงต้องทำหน้าที่นี้

4.3) ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร สภาผู้แทนราษฎรได้รับมอบอำนาจอย่างมากในทางการควบคุมฝ่ายบริหาร กล่าวคือ

4.3.1) มาตรา 9 "สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมดูแลกิจการของประเทศและอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎร...ผู้หนึ่งผู้ใด" กล่าวคือ คณะกรรมการราษฎรหรือฝ่ายบริหารมีที่มาจาก การได้รับการเลือกตั้งจากสภา และดำเนินงานบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภา หากการบริหารงานไม่เป็นเช่นนั้นแล้วสภามีอำนาจถอดถอนคณะกรรมการราษฎร หรือกรรมการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้ ในทางกลับกันกับไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่จะให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการที่จะสั่งยุบสภา ดังนั้นแล้วถือได้ว่าเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว

4.3.2) สภามีอำนาจประชุมกันถอดถอน
พนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใด ตามมาตรา 9 เช่นเดียวกับอำนาจของฝ่ายบริหารที่สามารถประชุมกัน
ถอดถอนพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้

การที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมี
อำนาจเหนือกว่าในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารนั้น อาจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ผู้เชี่ยวชาญ
ด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญได้อธิบายให้เห็นในมุมกว้างว่า เป็นกระแสเดียวกันของรัฐธรรมนูญใหม่
ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่รัฐธรรมนูญใหม่เกิดขึ้น โดยคณะบุคคลที่มีความคิดรุนแรง ซึ่ง
จดจำความชั่วร้ายของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารในครั้งก่อน (คือก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1) ไว้อยู่เสมอ
พวกเหล่านี้เกลียดชังและไม่เชื่อถือฝ่ายบริหาร ฉะนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องให้ฝ่ายรัฐสภา
หรือฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือกว่าคอยกฝ่ายบริหารไว้...ผู้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ๆเหล่านี้ มี
ความคิดรุนแรง ไม่มีความไว้วางใจต่อฝ่ายบริหารเลย แต่ทั้งนี้ยอมเป็นไปตามประเพณีของการปฏิบัติ
ทั้งหลายในโลกที่จะให้อำนาจนิติบัญญัติเหนืออำนาจบริหาร⁹

4.4) ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปตามที่
บัญญัติไว้ในมาตรา 10 "สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นไป ตามกาลสมัยดังนี้

สมัยที่ 1

นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นต้นไปจนกว่าจะถึงเวลาที่สมาชิก ในสมัยที่ 2 จะเข้ารับตำแหน่ง
ให้คณะราษฎรซึ่งมีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแทนจัดตั้งผู้แทนราษฎร
ชั่วคราวขึ้นเป็นจำนวน 70 นาย เป็นสมาชิกสภา

สมัยที่ 2

ภายในเวลา 6 เดือนหรือจนกว่าการจัดประเทศเป็นปกติ เรียบร้อย สมาชิกในสภาจะต้องมี
บุคคล 2 ประเภททำกิจการ ร่วมกัน คือ

ประเภทที่ 1 ผู้แทนซึ่งราษฎรจะได้เลือกขึ้นจังหวัดละ 1 นาย ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกเกินกว่า
100,000 คน ให้ จังหวัดนั้นเลือกผู้แทนเพิ่มขึ้นอีก 1 นายทุก ๆ 100,000 นั้น เศษของ 100,000 ถ้า
เกินกว่าครึ่งให้นับเพิ่มขึ้นอีก 1

⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, ระบอบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญภายหลังมหาสงครามในการร่างรัฐธรรมนูญและ
บทความเรื่องรัฐธรรมนูญ(พระนคร: โรงพิมพ์พานิชสุภผล, 2488), หน้า 12 - 13.

ประเภทที่ 2 ผู้เป็นสมาชิกอยู่แล้วในสมัยที่ 1 มีจำนวน เท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 ถ้าจำนวนเกินให้เลือกกันเองว่า ผู้ใดจะคงเป็นสมาชิกต่อไป ถ้าจำนวนขาดให้ผู้ที่มิได้อยู่ เลือกบุคคลใด ๆ เข้าแทนจนครบ

สมัยที่ 3

เมื่อจำนวนราษฎรทั่วพระราชอาณาเขตได้สอบไล่วิชา ปถมศึกษาได้เป็นจำนวนเกินกว่าครึ่ง และอย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น สมาชิก ประเภทที่ 2 เป็นอันไม่มีอีกต่อไป”

จากมาตราดังกล่าวแปลความได้ว่า ในสมัยที่ 1 อำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของราษฎร แต่คณะราษฎรโดยเฉพาะคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจนี้แทนราษฎรในการจัดตั้งสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อถึงสมัยที่ 2 ตามระยะเวลาที่มาตราดังกล่าวกำหนด ธรรมนูญการปกครองจึงได้เปิดให้ราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดของตนเองโดยการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร และอีกด้านหนึ่งคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารของคณะราษฎรยังคงเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดของราษฎรแทนที่หนึ่ง ดังปรากฏเป็นสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งก็คือสมาชิกที่สืบเนื่องจากสมัยที่ 1 ซึ่งหลวงประดิษฐมนูญธรรมได้อธิบายถึงเหตุผลของการบัญญัติหลักการดังกล่าวเพื่อที่จะช่วยเหลือผู้แทนราษฎรในขณะที่เพิ่งมีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ ซึ่งราษฎรจำนวนมากยังไม่ได้รับการศึกษาที่เพียงพอที่จะจัดการปกครองป้องกันผลประโยชน์ของตนเองได้บริบูรณ์ ถ้าขึ้นปล่อยมือให้ราษฎรเลือกผู้แทนโดยลำพังเองในเวลานี้แล้ว ผลร้ายก็จะตกอยู่แก่ราษฎรนี้เอง เพราะผู้ที่สมัครไปเป็นผู้แทนราษฎรอาจเป็นผู้ที่มีกำลังในทางทรัพย์สิน ราษฎรเมื่อยังไม่ได้รับการศึกษา ก็อาจจะหลงไปว่า ผู้นั้นประสงค์จะป้องกันประโยชน์ของราษฎร แต่ผลสุดท้าย เขาอาจคิดถึงประโยชน์เฉพาะหมู่เหล่าของเขา หาได้คิดถึงราษฎรตลอดจนคนยากจนด้วยไม่ ทั้งคณะราษฎรได้ปฏิญาณไว้ว่า ถ้าราษฎรได้มีการศึกษาเพียงพอแล้วก็ยินดีที่จะปล่อยให้ราษฎรปกครองตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ฉะนั้นจึงได้วางเงื่อนไขไว้ว่า เมื่อใดราษฎรมีการศึกษาครบประถมศึกษามากกว่ากึ่งจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงแล้ว บทบัญญัติเฉพาะกาลนี้ก็เป็นการยกเลิกทันที และแม้ว่าจะยังไม่ถึงจำนวนนั้นก็ตามแต่เมื่อถึงกำหนด 10 ปี ซึ่งคณะราษฎรหวังว่าจะจัดบำรุงการศึกษาให้ได้เป็นจำนวนมาก บทบัญญัติเฉพาะกาลนี้ก็เป็นอย่างอื่นต้องเลิกเหมือนกัน ขอให้เข้าใจว่าสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นเสมือนพี่เลี้ยงที่จะช่วยประคองการงานให้ดำเนินไปสตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ป้องกันผลประโยชน์อันแท้จริง ไม่เลือกว่าคนมั่งมีหรือคนจน อันเป็นจุดมุ่งหมายของคณะราษฎรซึ่งได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองคราวนี้

5) คณะกรรมการราษฎร เป็นสถาบันฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาผู้แทนราษฎร(มาตรา 28) คณะกรรมการราษฎรประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการราษฎร 1 นาย และคณะกรรมการราษฎร 14 นาย รวมเป็น 15 นาย(มาตรา 32) โดยให้สภาเลือกตั้งสมาชิกในสภาผู้หนึ่งขึ้นเป็นประธานกรรมการ และให้เป็นประธานนั้นเลือกตั้งสมาชิกในสภาอีก 14 นาย เพื่อเป็นกรรมการ การเลือกนี้เพื่อให้ได้รับความเห็นชอบของสภาแล้ว ให้ถือว่า ผู้ที่ได้รับเลือกนั้นๆเป็นกรรมการของสภา สภามีอำนาจเชิญกรรมการให้ออกจากหน้าที่แล้วเลือกตั้งใหม่...(มาตรา 33) และสภามีอำนาจประชุมกันถนัดถนกรรมการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดได้ (มาตรา 9)

แต่เมื่อพิจารณาโครงสร้างของฝ่ายบริหารโดยรวมแล้ว คณะกรรมการราษฎรนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมด้านนโยบายเป็นสำคัญ โดยการดำเนินการในกระทรวงต่างๆ จะมีเสนาบดีกระทรวงต่างๆเป็นฝ่ายที่ดำเนินกิจการทั้งปวงของกระทรวงนั้น ซึ่งเสนาบดีที่ดำเนินการในกระทรวงต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบต่อคณะกรรมการราษฎร (มาตรา 31) โดยรูปแบบดังกล่าวของรัฐบาลที่ผสมกันระหว่างฝ่ายควบคุมการดำเนินงานด้านนโยบาย กับฝ่ายปฏิบัติงานหรือเสนาบดีกระทรวงต่างๆ ซึ่งต้องควบคุมดูแลรักษาการให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวง

นอกจากนั้นแล้วคณะกรรมการราษฎร ยังสามารถออกกฎหมายในกรณีที่มีเหตุการณ์ฉุกเฉินได้ อันเป็นไปตามมาตรา 29 ที่ว่า "ถ้ามีการฉุกเฉินเกิดขึ้นซึ่งคณะกรรมการจะเรียกประชุมสภาราษฎรให้ทันท่วงทีมิได้ และคณะกรรมการราษฎรเห็นสมควรจะต้องออกกฎหมาย เพื่อให้เหมาะแก่การ ฉุกเฉินนั้น ๆ ก็ทำได้ แต่จะต้องรับนำกฎหมายนั้นขึ้นให้สภา รับรอง" และทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา 5 "ถ้ากษัตริย์มีเหตุจำเป็นชั่วคราวที่จะทำหน้าที่ ไม่ได้ หรือไม่อยู่ในพระนคร ให้คณะกรรมการราษฎรเป็นผู้ใช้สิทธิแทน" ได้อีกด้วย

ซึ่งเมื่อมองลักษณะการบริหารงานของฝ่ายบริหารภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวแล้ว นายปรีดี พนมยงค์ มีความเห็นไว้ในหนังสือคำอธิบายกฎหมายปกครอง ของหลวงประดิษฐมนูญธรรมว่า รูปแบบของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เป็นการผสมผสานระหว่าง รัฐบาลราชาธิปไตยอำนาจจำกัด กับ รัฐบาลประชาธิปไตย กล่าวคือ รัฐบาลความหมายอย่างแคบแบ่งเป็น 2 ชนิด คือ รัฐบาลราชาธิปไตย และ รัฐบาลประชาธิปไตย การแบ่งเช่นนี้โดยเพ่งเล็งถึงผู้เป็นประมุขแห่งอำนาจบริหารว่าเป็นบุคคลชนิด

ใด ถ้าเป็นพระเจ้าแผ่นดินก็เรียกว่า รัฐบาลราชาธิปไตย ถ้าเป็นบุคคลอื่นมิใช่พระเจ้าแผ่นดินก็เรียกว่า รัฐบาลประชาธิปไตย คือ

2.1 รัฐบาลราชาธิปไตยอำนาจจำกัด (Monarchie limitee) ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินไม่มีอำนาจในการแผ่นดิน นอกจากอำนาจในการพิธีและลงพระนาม และยอมให้อำนาจพระนามในกิจการต่างๆ แต่พระองค์มิได้ใช้อำนาจด้วยตนเอง อำนาจทั้งหลายในการบริหารตกอยู่แก่คณะเสนาบดี เช่น ในประเทศอังกฤษและเพราะเหตุที่พระเจ้าแผ่นดินทำอะไรไม่ได้เองจึงมีสุภาษิตอังกฤษอยู่ว่า “ King can do no wrong ” พระเจ้าแผ่นดินไม่อาจทำผิด ถ้าจะพูดกลับอีกอย่างหนึ่งก็คือ เมื่อพระเจ้าแผ่นดินทำอะไรไม่ได้ ก็ทำผิดไม่ได้เอง

2.2. รัฐบาลประชาธิปไตย ซึ่งอำนาจบริหารได้ตกอยู่แก่คณะบุคคล เช่น สหเรpublic โซเชลลิสต์ โซเวียต ซึ่งอำนาจบริหารได้ตกอยู่คณะบริหารกลาง เป็นต้น แต่มีประธานคณะบริหารกลาง ไม่ใช่ประธานาธิบดีแห่งเรpublic¹⁰

ดังนั้นหากมองตามการแบ่งของนายปรีดี พนมยงค์ คณะกรรมการราษฎรจึงเป็นการผสมในรูปแบบดังกล่าว กล่าวคือ คณะกรรมการราษฎรมีการบริหารงานในรูปของคณะบุคคลที่ประกอบด้วยบุคคลหลายคน ภายใต้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศ โดยคณะกรรมการราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานด้านนโยบายตกเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการราษฎร แต่อำนาจในการบริหารกระทรวงทบวงกรม ยังเป็นอำนาจของเสนาบดีกระทรวงนั้น ด้วยเหตุนี้เองนายปรีดี ฯ จึงกล่าวว่า รัฐบาลตามธรรมนูญการปกครองฉบับนี้จึงเป็นรูปแบบของการผสมผสานระหว่างรัฐบาลบางราชาธิปไตย และรัฐบาลประชาธิปไตยนั่นเอง

6) ศาล ดังปรากฏในมาตรา 39 มาตราสุดท้ายเพียงมาตราเดียวว่า “ การระงับข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานี้ ” ซึ่งอาจมองว่าผู้ร่างตั้งใจจะให้อำนาจศาลมีฐานะเสมอเท่ากับอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เพื่อความสมบูรณ์ของหลักการแบ่งแยกอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการออกจากกัน โดยให้ความอิสระในทางศาล และการบัญญัติเพียงมาตราเดียวอาจเนื่องมาจาก กระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ในสยามเวลานั้นอยู่ในสภาพที่ใช้ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับหลัก 6 ประการของคณะราษฎรที่กล่าวไปอาจเห็นว่า คณะราษฎรมิได้มุ่งเน้นในเรื่องของอำนาจตุลาการ ทั้งนี้

¹⁰ ปรีดี พนมยงค์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติเวช, 2513), หน้า 12 - 13.

อาจเนื่องจากในขณะนั้นคณะราษฎรมุ่งเพียงการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศให้เป็นระบอบประชาธิปไตย ที่มุ่งเน้นถึงความเป็นเจ้าของอำนาจของประชาชน มากกว่าอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พุทธศักราช 2475 ดังกล่าว ย่อมเห็นว่า ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้มุ่งเน้นเพียงเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่รูปแบบการปกครองประชาธิปไตย อันเป็นรูปแบบการปกครองที่ได้รับความนิยมในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้จึงมิได้มีรูปแบบ หรือแนวคิดตามตามหลักรัฐธรรมนูญนิยมทั้งในส่วนของการระบอบการปกครองในการร่าง และเนื้อหาของธรรมนูญการปกครองแต่อย่างใด ดังนี้

1) ความเป็นสัญญาประชาคมและความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ กล่าวคือ ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนทุกคนหรือคนส่วนใหญ่ของสังคมร่างหรือยอมรับธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าว หากแต่เกิดขึ้นด้วยกลุ่มชนกลุ่มหนึ่งที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของการปกครองประเทศ ดังนั้นแล้วธรรมนูญการปกครองฉบับนี้จึงขาดกระบวนการร่างหรือกระบวนการได้มาที่เป็นที่ยอมรับจากคนส่วนใหญ่ในสังคม แม้ว่าธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวจะได้บัญญัติหลักการของอำนาจอธิปไตยว่าเป็นของปวงชนชาวไทยก็ตาม แต่ก็มีใช้สัญญาประชาคมตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยม ดังนั้นแล้วรัฐธรรมนูญจึงขาดหลักการของความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง หากพิจารณาในแง่ของอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยซึ่งถือว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคมหรือในแง่ของการระบอบการตรารัฐธรรมนูญที่ต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีการพิเศษ หรือการพิจารณาในแง่ของเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญต้องมีการจัดตั้งองค์กรทางการเมือง และจัดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้มีมากเกินไป หรือแม้กระทั่งพิจารณาในแง่ของที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญหรืออำนาจสูงสุดในการจัดตั้งองค์กรทางการเมือง ที่อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่มาจากประชาชน แม้ว่าอำนาจดังกล่าวอาจมีที่มาจากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับการปกครองในแต่ละประเทศก็ตาม แต่ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ต้องการสร้างการปกครองประเทศเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของประชาชน อำนาจดังกล่าวควรเกิดขึ้นจากประชาชน แต่ในเมื่อธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวได้เกิดขึ้นจากการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยอมจำกัดพระราช

อำนาจและพระราชทานอำนาจนั้นแก่ปวงชนชาวไทยด้วยการพระราชทานพระราชบัญญัติ ธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับนี้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นช่วงเวลาการปกครองในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเปลี่ยนผ่านสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่อำนาจสูงสุดในการ ก่อตั้งองค์การทางการเมืองหรืออำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองฉบับ นี้เป็นของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงอำนาจอธิปไตยอยู่ และสละอำนาจนั้นให้แก่ประชาชนทั้งประเทศ อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยจึงเปลี่ยนแปลงและถือว่า ทั้งพระมหากษัตริย์และประชาชนต่าง เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน ดังนั้นอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การ หรืออำนาจจัดให้มี รัฐธรรมนูญเป็นของพระมหากษัตริย์ผู้ลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญนี้เอง ธรรมนูญฉบับ ดังกล่าวจึงเกิดขึ้นด้วยอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ แต่มิใช่ ประชาชน พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฉบับนี้จึงขาดซึ่งหลักการความเป็นกฎหมาย สูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริงตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม แม้ว่าพระราชบัญญัติ ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้เมื่อมองในเชิงรูปแบบจะประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ หรือจัดตั้งองค์การ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก็ตาม

2) การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองประเทศ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ หลักการรัฐธรรมนูญนิยม ที่เกิดจากทฤษฎีแนวคิดของมองเตสกีเออและทฤษฎีสัญญาประชาคม ซึ่งต้องมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยและการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจเท่ากันที่จะทำให้การใช้ อำนาจอ่อนตัวและได้มาซึ่งเสรีภาพ โดยหลักการของธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวได้คง หลักการของการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยที่มีผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรออกเป็นสี่ส่วน กล่าวคือ กษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร ศาล แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของ ธรรมนูญการปกครองย่อมเห็นได้ว่า อำนาจอธิปไตยถูกแบ่งแยกโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจ 3 อำนาจ กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และกษัตริย์นั้นมิได้ทำหน้าที่หรือ ใช้อำนาจดังกล่าว หากแต่ทรงเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศ อย่างไรก็ตามแม้ว่าธรรมนูญการ ปกครองฉบับดังกล่าวจะแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามส่วนดังที่เข้าใจ แต่หาได้กำหนดหรือวาง กลไกในการถ่วงดุลอำนาจ หรือตรวจสอบการใช้อำนาจของแต่ละองค์กร ซึ่งในธรรมนูญการ ปกครองฉบับดังกล่าวดูประหนึ่งว่า ได้ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการทำงานของ คณะกรรมการราษฎรซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว ทั้งในเรื่องของการแต่งตั้งและถอด ถอนกรรมการราษฎร หรือการกำหนดให้คณะกรรมการราษฎรต้องรับผิดชอบต่อสภา ผู้แทนราษฎรในการบริหารปกครองประเทศ โดยที่คณะกรรมการราษฎรถ่วงดุลการใช้อำนาจ เพียงกำหนดให้หน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นของคณะกรรมการราษฎรเท่านั้น โดยที่ ไม่มีกลไกในส่วนอื่นในการถ่วงดุล แต่ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้กลับมุ่งให้คณะกรรมการราษฎร

ควบคุม กำกับการทำงานของเสนาบดีต่างๆอีกชั้นหนึ่ง แต่องค์กรอีกองค์กรหนึ่งกลับปราศจากการถ่วงดุลการตรวจสอบหรือความเกี่ยวข้องกับองค์กรอื่นคือศาล ที่ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวรับรองความเป็นอิสระในการทำงานแต่ไม่มีกลไกได้รับประกันในการเข้าแทรกแซงโดยองค์กรอื่น ดังนั้นแล้วเมื่อพิจารณาในหลักการของการแบ่งแยกอำนาจที่ต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลกันนั้น ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวแม้มีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจ แต่กลับไม่มีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล กลับทิ้งให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุม และกำกับองค์กรฝ่ายบริหาร นอกจากนี้แล้วด้วยหลักการของธรรมนูญการปกครองที่ไม่มีการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจ ธรรมนูญการปกครองยังคงวางหลักการที่ส่งเสริมให้คณะราษฎรที่ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นผู้อำนาจเบ็ดเสร็จ กล่าวคือ หากพิจารณาในส่วนของที่มาของสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นองค์กรที่ธรรมนูญการปกครองให้อำนาจสูงสุดนั้น กลับปรากฏว่าคณะราษฎรเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการแต่งตั้งสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรกลับเป็นผู้ที่แต่งตั้งประธานคณะกรรมการราษฎร ดังนั้นแล้วธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวจึงมิได้มีส่วนในการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง กลับเอื้อการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จแก่ผู้ทำการปฏิวัติ

3) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวมิได้บัญญัติมาตราใดที่รับรองสิทธิเสรีภาพ และคุ้มครองหรือสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน ทั้งในกระบวนการร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ แม้จะกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรผู้ซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติในการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นที่มาของกฎหมายอื่นอันเป็นไปตามหลักนิติรัฐก็ตาม แต่ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวก็มิได้กำหนดกรอบของการร่างกฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักนิติรัฐ ที่มุ่งจะกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขการใช้อำนาจเพื่อป้องกันมิให้ผู้ใช้อำนาจรับกระทำการตามอำเภอใจดังดูได้จากที่มิได้มีการวางบทบัญญัติใดในการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองซึ่งรวมถึงการใช้อำนาจในด้านนิติบัญญัติที่เป็นที่มาของการใช้อำนาจอื่น

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า คณะราษฎรเพียงมุ่งหวังที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองที่นิยมอยู่ในขณะนั้น โดยมีได้มุ่งหวังถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังพิจารณาได้จากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่ขาดแนวคิดของความเป็นรัฐธรรมนูญนิยม อันเป็นเครื่องแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย แต่ผู้ร่างธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวกลับมุ่งหวังที่จะจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นตัวแทนของระบอบการปกครองแบบเก่าซึ่งตนไม่เชื่อมั่นดังดูได้จากการจำกัดอำนาจในเรื่องการตั้งผู้สำเร็จราชการ

หรือการกระทำใดๆที่ต้องได้รับความยินยอมของกรรมการราษฎรผู้ใดผู้หนึ่ง ดังนั้นแล้วธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวจึงไม่สะท้อนความเป็นรัฐธรรมนูญนิยมที่ขาดแนวคิดของประชาธิปไตย แต่กลับสะท้อนเพียงสัมพันธ์ภาพเชิงอำนาจในช่วงเวลาดังกล่าว

3.1.4 ผลการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

แม้ว่าจะเกิดการประนีประนอมของคณะราษฎร กับพระมหากษัตริย์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ จนเกิดการประสานความร่วมมือและได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ จนประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 แต่คณะราษฎรก็มีความเชื่อมั่นว่ากลุ่มของตนสามารถที่จะควบคุมและผลักดันทิศทางนโยบายและการดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาลทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจให้เปลี่ยนแปลงไปตามความมุ่งหวังที่ได้ร่วมมือกันทำการปฏิวัติ โดยการเข้ามาที่มีที่หนึ่งในคณะกรรมการราษฎรจำนวนมากและการเข้าคุมสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นฝ่ายที่มีอำนาจสูงสุดภายใต้หลักเกณฑ์ของธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวนี้

3.1.4.1 การเลือกบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งในสถาบันการเมืองตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

1) สภาผู้แทนราษฎร

การประสานความร่วมมือกับกลุ่มข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ในราชการจึงเป็นความสำคัญและจำเป็นยิ่งสำหรับการบริหารงานของประเทศในขณะที่ยังมีสมาชิกจำนวนไม่มาก และเป็นบุคคลที่เป็นข้าราชการระดับกลาง มิใช่ระดับสูงดังนั้นจำนวนสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรจึงมีทั้งที่เป็นสมาชิกคณะราษฎรและบุคคลภายนอก โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกมีจำนวน 70 คน เป็นสมาชิกคณะราษฎร 33 คน ซึ่งส่วนใหญ่มาจากสายทหารบก 5 คน สายทหารเรือ 3 คน สายพลเรือน 25 คน การที่สมาชิกสายพลเรือนได้เข้าสู่สภาเป็นจำนวนมากน่าจะเป็นที่เข้าใจว่า คณะราษฎรเองก็ระมัดระวังการโจมตีที่อาจเกิดขึ้นได้ว่า ทหารเข้าแทรกแซงทางการเมืองมากเกินไป จะเห็นได้ว่า พระยาพหลพลพยุหเสนา หัวหน้าคณะราษฎรก็ไม่มีรายชื่อเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแต่เริ่มต้น นอกจากนี้ยังมีหลักฐานบันทึกจากนายทหารคณะราษฎรที่ตรงกันว่า หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จ ทหารจะทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบอบใหม่ ส่วนการดำเนินงานด้านสภาผู้แทนราษฎร การ

บริหารงานของรัฐบาล ตลอดจนการร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นบทบาทของพลเรือน นอกจากนี้แล้ว ในกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ใช่สมาชิกคณะราษฎร 37 คน เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ 25 คน ส่วนใหญ่มีบรรดาศักดิ์เป็นพระยา 17 คน เจ้าพระยา 3 คนที่เหลือมีบรรดาศักดิ์เป็นพระ เป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย 12 คน ส่วนใหญ่มีบรรดาศักดิ์เป็นหลวง โดยมี 5 คนไม่ได้รับราชการ อย่างไรก็ตามแม้คณะราษฎรไม่ได้คุมเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร แต่การแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่คณะราษฎรให้เป็นกลุ่มเสียงส่วนใหญ่แทนนั้นกลุ่มผู้นำคณะราษฎรซึ่งเป็นกลุ่มที่เสนอชื่อ คัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน่าจะทำได้ไว้วางใจว่า ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ได้รับ แต่งตั้งได้ผ่านการคัดเลือกแล้วว่า เป็นผู้ที่เหมาะสมกับชาติบ้านเมืองดังนั้นจึงน่าจะร่วมมือกันสร้าง ประเพณีการปกครองใหม่ได้ด้วยดี การแต่งตั้งสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า มิได้ เป็นไปตามความต้องการสร้างระบอบการเมืองใหม่ให้ดำเนินไปตามลัทธิประชาธิปไตยในแนวคิด รัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งความหมายพื้นฐานก็คือ ประชาชนเป็นใหญ่

2) คณะกรรมการราษฎร

สำหรับบุคคลที่จะเป็นหัวหน้ารัฐบาลหรือประธาน คณะกรรมการราษฎร ย่อมเห็นว่า คณะราษฎรพิจารณาคัดเลือกบุคคลด้วยเหตุผลอื่นๆประกอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความสัมพันธ์หรือการรับรองรัฐบาลระบอบใหม่จากต่างประเทศ และ ในด้านความสัมพันธ์กับพระมหากษัตริย์ จึงทำการเลือกพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นประธาน คณะกรรมการราษฎร ขณะเดียวกันคณะราษฎรก็เชื่อมั่นว่าพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นผู้นิยม ประชาธิปไตย และเห็นด้วยกับการที่ประเทศต้องมีรัฐธรรมนูญ แต่จะไม่เอียงเข้าไปทาง พระมหากษัตริย์และจะไม่หักหลังคณะราษฎร

3.1.4.2 การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการ ปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

การบริหารงานของพระยามโนปกรณประธานคณะกรรมการ ราษฎรภายใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินเพียงช่วงระยะเวลา 6 เดือน ได้ดำเนินการเพื่อให้ เป็นไปตามหลัก 6 ประการของคณะราษฎร อย่างไรก็ตามในการบริหารงานดังกล่าวได้ประสบปัญหาใน การบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพยายามควบคุมด้านการคลังควบคู่ไปกับการสนองตอบ ความต้องการของราษฎรชวาตามนโยบายของคณะราษฎร และการเผชิญหน้ากับการรุกเข้า ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตั้งกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติใน ธรรมนูญการปกครองซึ่งให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการ

ราษฎร ดังในกรณีของพระยาวิชัยราชย์สุมนตร์ ได้ถามว่า เวลานี้หนังสือพิมพ์ลงข่าวว่า ราษฎร อัดคัดค้านและกำลังจะลงมือทำกัน ฉะนั้นจึงอยากทราบว่าคณะกรรมการราษฎรได้ดำริคิดที่จะช่วยเหลือชาวบ้านบ้างหรือยัง ซึ่งได้รับคำตอบว่า เรื่องนี้ได้คิดและในคำแถลงการณ์ก็มี แต่ที่จะบอกว่าจะช่วยได้แค่ไหน เพียงใด ในบัดนี้ยังไม่ได้เพราะต้องคิดถึงงบประมาณด้วย การบริหารงานของรัฐบาลจึงต้องรับภาระที่เกิดขึ้น ซึ่งนอกจากการตั้งกระทู้ถามดังกล่าวแล้วตลอดสมัยรัฐบาลชั่วคราว อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปในรูปการเสนอญัตติพิจารณาและรับรองร่างพระราชบัญญัติที่นำเสนอโดยคณะกรรมการราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ประกาศใช้กฎหมายทั้งสิ้นจำนวน 37 ฉบับ โดยเป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชน 15 ฉบับ สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการราษฎรในระหว่างที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ฉบับนี้ไม่ปรากฏมีการใช้อำนาจตามที่ธรรมนูญการปกครองให้อำนาจแต่อย่างใด ทั้งในส่วนการควบคุมคณะกรรมการราษฎรอย่างเต็มที่ หรือใช้อำนาจในมาตรา 9 ถอดถอนกรรมการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดเลย อย่างไรก็ตามผลงานที่สำคัญที่สุดของสภาผู้แทนราษฎรชุดแรกนี้คือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475

3.1.4.3 พระมหากษัตริย์

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงแสดงออกอย่างกระตือรือร้นที่จะทรงมีส่วนในการช่วยเหลือรัฐบาลเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ เช่น ในกรณีประกาศและพระราชบัญญัติยกเลิกองค์การ 4 องค์การของระบอบเก่า ได้แก่ สภาป้องกันพระราชอาณาจักร องคมนตรีสภา สภาการคลัง และอภิรัฐมนตรีสภา ตามคำชี้แจงของ พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎรกล่าวว่า การยกเลิกองค์การทั้ง 4 นี้ได้เริ่มต้นโดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ราชเลขาธิการมาพบข้าพเจ้า หรือในกรณีกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสมรสพระราชวงศ์แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475 ที่ยอมให้เจ้าหญิงสามารถสมรสกับบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าในพระราชวงศ์ได้เพียงต้องการกราบถวายบังคมลาออกจากฐานันดรศักดิ์แห่งพระราชวงศ์เสียก่อน

อย่างไรก็ตาม ในช่วง 6 เดือนที่ผ่านมา นับแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ประเมินสถานการณ์การเมืองใหม่ว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครองเพื่อที่จะมีรัฐธรรมนูญได้รับความนิยมนอกจากคนไทยทั่วประเทศดังที่คาดหมายไว้

3.1.4.4 การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475

เป็นผลจากการยอมรับให้ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม เป็นฉบับชั่วคราว ดังนั้นภารกิจสำคัญภารกิจหนึ่งคือ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งในวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรกเมื่อ วันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม หลวงประดิษฐมนูธรรมจึงได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับนี้เป็นธรรมนูญชั่วคราว เพราะว่าเราได้สร้างด้วยเวลาฉุกเฉินทุกกระทันหัน อาจจะมีที่บกพร่องอยู่บ้าง จึงควรที่จะได้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการนี้เป็นอนุกรรมการตรวจแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่ให้เรียบร้อยบริบูรณ์” ดังนั้นวาระการประชุมที่สำคัญวาระหนึ่งนอกจากวาระผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารมอบอำนาจให้สภาผู้แทนราษฎร การเลือกประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร การเลือกประธานคณะกรรมการราษฎร ก็คือ วาระที่จะต้องตั้งอนุกรรมการร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินใหม่ให้เรียบร้อย บริบูรณ์ หรือ อนุกรรมการตรวจแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่ให้เรียบร้อยบริบูรณ์ ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาให้เป็นคณะอนุกรรมการร่าง รวม 7 คน ด้วยกันคือ

1. มหาอำมาตย์โท พระยามโนปกรณนิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์, พ.ศ. 2475 -2491) เนติบัณฑิตอังกฤษ รับราชการตำแหน่งสูงสุดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2469 คือ อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ กรรมการสภานิติศึกษา และกรรมการร่างกฎหมาย เป็นอาจารย์สอนที่โรงเรียนกฎหมาย และเป็นกรรมการองคมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2470 เป็นต้นมา ได้รับเลือกจากที่ประชุมสภาให้เป็นประธานคณะกรรมการราษฎร และได้รับเลือกจากอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประธานคณะฯ

2. มหาอำมาตย์โท พระยาวิฑูรพหุลศรุตาดิ (บุญช่วย วณิกกุล) เป็นเพื่อนรุ่นน้องพระยามโนปกรณนิติธาดา รับราชการในกระทรวงยุติธรรมด้วยกันได้ทุนหลวงไปศึกษาวิชากฎหมายประเทศอังกฤษพร้อมกัน และเดินทางไปด้วยกันได้เป็นทั้งครูสอนกฎหมายและผู้จัดการโรงเรียนกฎหมาย และเลื่อนขึ้นเป็นอธิบดีศาลฎีกา กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดในระบอบการปกครองแบบเก่า

3. มหาอำมาตย์ตรี พระยามานวราชเสวี (ปลอด วิเชียร ณ สงขลา) จบเนติบัณฑิตอังกฤษ มีความใกล้ชิดกับเจ้านายวงในสูง เป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรมร่างกฎหมาย และตำแหน่งสูงสุดในระบอบการปกครองแบบเก่าคือ อธิบดีกรมอัยการ

4. มหาอำมาตย์ตรี พระยานิติศาสตร์ไพศาล(วัน จามรมาน) สำเร็จการศึกษาเนติบัณฑิต เป็นอาจารย์สอนโรงเรียนกฎหมาย และเป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลคดีต่างประเทศ

5. มหาเสวกตรี พระยาปริदानฤเบศร์(พัก พันธุ์พัก)ไม่เคยไปศึกษาต่อต่างประเทศ จบการศึกษาจากโรงเรียนกฎหมาย และเนติบัณฑิต หลังจากนั้นรับราชการเป็นผู้พิพากษาสังกัดกระทรวงยุติธรรม และย้ายเป็นปลัดมณฑลเชียร จนกระทั่งลาออกจากราชการในปลายรัชสมัยรัชกาลที่ 6 ด้วยเหตุผลที่ว่า อาจถูกย้ายเปลี่ยนสังกัดกระทรวงในอัตราเงินเดือนที่ต่ำกว่าเดิม จนออกมาประกอบธุรกิจส่วนตัว

6. อำมาตย์ตรี หลวงประดิษฐมนูญธรรม (ปรีดี พนมยงค์)ปริญญาเอกกฎหมายจากประเทศฝรั่งเศส เป็นตัวแทนของคณะราษฎรเพียงคนเดียวในคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งยังอ่อนอาวุโสที่สุดในคณะอนุกรรมการชุดนี้

7. นายพันตรี หลวงสินาทโยธารักษ์ (ชิต มั่นศิลป์)ไม่เคยไปศึกษาต่อต่างประเทศ จบการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยทหารบก ได้รับเลือกเป็นอนุกรรมการเนื่องจากคำกล่าวของพระยาพหลพิบูลย์ เป็นผู้ที่เป็นกฎหมายและทหารโดยแท้

จากที่กล่าวมาแสดงว่า อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดแต่ละคนเกือบทั้งหมดเป็นผู้อาวุโส หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และต่างเป็นนักกฎหมายมีความรู้ความสนใจรัฐธรรมนูญเป็นทุนเดิม แต่การเผชิญหน้ากันระหว่างหลวงประดิษฐมนูญธรรมตัวแทนฝ่ายคณะราษฎรที่ต้องพยายามสงวนหลักการและสาระสำคัญของธรรมนูญฉบับชั่วคราวซึ่งเป็นของคณะราษฎรให้มากที่สุด หากแต่มีฐานะอ่อนอาวุโสที่สุด และเป็นนักกฎหมายจบจากฝรั่งเศสคนเดียว แม้ต่อมาพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างฯ ได้เสนอแต่งตั้งอนุกรรมการเพิ่มอีก 2 คนเพื่อให้การงานเสร็จเร็วมากขึ้น แต่เมื่อพิจารณาแล้วย่อมเห็นเหตุผลที่ตั้งคณะกรรมการเพิ่มคือ คณะอนุกรรมการร่างฯ ดังกล่าวไม่อาจพิจารณาผ่านประเด็นปัญหาต่างๆไป ด้วยคะแนนเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดได้ จึงต้องเพิ่มเสียงสนับสนุนให้เด็ดขาด บุคคลที่พระยามโนปกรณนิติธาดาเสนอชื่อให้เป็นอนุกรรมการร่างคือ

8. มหาอำมาตย์ตรี พระยาศรีวิสารวาจา (เทียนเลี้ยง สุนทรระกูล)เนติบัณฑิตอังกฤษ และที่สำคัญที่สุดคือ การได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยให้ร่วมร่างเค้าโครงการเปลี่ยนรูปแบบรัฐบาลกับนายเรมอนด์ บี.สตีเวนส์ เมื่อปลายปี พ.ศ. 2474 ดังนั้นพระยาศรีวิสารวาจาจึงเป็นพยานบุคคลว่าเป็นผู้รับทราบแนวพระราชดำริทางการเมืองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ และการได้รับการเสนอชื่อ น่าจะถือว่าเป็นผู้แทนฝ่ายพระมหากษัตริย์

9. นายพลเรือโท พระยาราชาวังสัน (ศรี กมลนาวิน) พี่ชายคนโตของ น.ต. หลวงสินธุสงครามชัย หัวหน้าคณะราษฎรสายทหารเรือ จบจากโรงเรียนนายเรือที่ทำการเดินเรือได้อย่างชาวต่างประเทศ หลังจากนั้นศึกษาภาษาฝรั่งเศสและกฎหมายระหว่างประเทศในฝรั่งเศส เป็นผู้สอนกฎหมายระหว่างประเทศที่โรงเรียนนายเรือ ซึ่งน่าจะถือได้ว่าเป็นตัวแทนฝ่ายทหารเรือ

โดยสรุปเมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ก็คือ ต้องการให้มีตัวแทนบุคคลหลายกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญที่จะใช้เป็นฉบับถาวรของประเทศ อันประกอบด้วย ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหารบก ทหารเรือ ผู้แทนนอกระบบราชการ ผู้เสมือนเป็นผู้แทนฝ่ายพระมหากษัตริย์ และผู้แทนคณะราษฎร หากแต่โดยรวมแล้วคณะอนุกรรมการร่างทั้งหมดต่างเป็นพลังข้าราชการ

ซึ่งผลการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมี 68 มาตรา ประกอบด้วย บททั่วไป หมวดพระมหากษัตริย์ หมวดสิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม หมวดสภาผู้แทนราษฎร หมวดคณะรัฐมนตรี หมวดศาล หมวดบทสุดท้ายว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และหมวดการใช้รัฐธรรมนูญและบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้รับหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนจากธรรมนูญฉบับชั่วคราว นอกจากนี้ยังคงไว้ซึ่งรูปแบบสภาเดียว และบทเฉพาะการที่จัดแบ่งเวลาทางการเมืองเป็น 3 ชั้น โดยลำดับชั้นที่ 2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ เลือกตั้งและแต่งตั้ง ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า นายปรีดี พนมยงค์ จึงมีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ไม่น้อย แต่ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับถาวรก็ได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญหลายประการต่างจากธรรมนูญฉบับชั่วคราว คือ

1. แหล่งที่มาของอำนาจ โดยรัฐธรรมนูญฉบับถาวรยังคงซึ่ง อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม ซึ่งมีความหมายเท่ากับ อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย ในมาตราที่ 1 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว แต่มีความแตกต่างมากเกี่ยวกับวิธีการใช้อำนาจกล่าวคือ ธรรมนูญฉบับชั่วคราววางหลักว่า บุคคลและคณะบุคคลทั้ง 4 ชนิด ได้แก่ กษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาลต่างก็เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรโดยตรง แต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรวางหลักว่า ราษฎรมอบอำนาจอธิปไตยของเขาให้แก่พระมหากษัตริย์ ซึ่งรับเอาไว้ไปแบ่งให้บุคคลอื่นใช้ต่อไป แต่แม้พระมหากษัตริย์ทรงใช้ก็จริง แต่ท่านมิได้ทรงใช้ตามพระทัย ทรงใช้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นคือ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร(มาตรา 6) ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี(มาตรา 7) และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล(มาตรา 9) โดยนัยนี้คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ที่

เคยถูกกำหนดให้เป็นเพียงสถาบันหนึ่งที่มีความเท่าเทียมกับสถาบันอื่นอีก 3 สถาบัน ได้ถูกยกขึ้นให้มีฐานะเหนือสถาบันอื่นๆ ซึ่งคือการกลับไปสู่ประเพณีราชาธิปไตยในทางสัญลักษณ์ เพียงแต่ว่าอำนาจไม่ได้เป็นของพระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์ไม่สามารถใช้อำนาจนี้ด้วยพระองค์เองได้

2. เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์

สำหรับพระราชอำนาจ แม้ว่าในทฤษฎีของรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้ยกฐานะพระมหากษัตริย์ให้อยู่เหนืออีก 3 สถาบันได้แก่ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และศาล โดยให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุด หรืออำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนโดยทาง 3 สถาบันดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติ พระองค์ทรงเป็นเพียงประมุขแห่งรัฐ ที่ต้องยอมให้อำนาจกระทำใดๆ ในนามของพระองค์ ดังนั้นในช่วงการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในสภาผู้แทนราษฎรจึงค่อนข้างมีความระมัดระวังในถ้อยคำ หรือภาษาเพื่อจะให้พระเกียรติแก่พระมหากษัตริย์หากไม่ผิดต่อหลักการเช่น การตั้งนายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จึงใช้คำว่า พระมหากษัตริย์(มาตรา 46,65(2)) ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

ก) รัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้เพิ่มพระเกียรติยศให้แก่พระมหากษัตริย์โดยใช้คำว่า " พระมหากษัตริย์ " แทน " กษัตริย์ " ดังในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ทั้งยังเพิ่มมาตราที่ 5 ระบุให้ " พระมหากษัตริย์ดำรงตำแหน่งจอมทัพสยาม "

ข) ได้ตัดมาตรา 6 ของธรรมนูญฉบับชั่วคราวออกไป ความว่า " กษัตริย์จะถูกฟ้องร้องคดีอาญาถึงศาลไม่ได้ เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัย "

ค) เพิ่มอำนาจและหน้าที่ให้แก่พระมหากษัตริย์ในการยับยั้งพระราชบัญญัติก่อนบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ ธรรมนูญฉบับชั่วคราวมาตรา 8 วรรค 2 ความว่า " ถ้ากษัตริย์มิได้ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัตินั้นภายในกำหนด 7 วันนับแต่วันที่ได้รับพระราชบัญญัตินั้นจากสภา โดยแสดงเหตุผลที่ไม่ยอมทรงลงพระนามก็มีอำนาจส่งพระราชบัญญัตินั้นคืนมายังสภาเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถ้าสภาลงมติรับตามมติเดิม กษัตริย์ไม่เห็นพ้องด้วย สภามีอำนาจออกประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ " ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้เปลี่ยนแปลงไปในมาตรา 39 ความว่า ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย ภายในหนึ่งเดือน พระมหากษัตริย์จะพระราชทานคืนให้หรือไม่ก็ตาม และไม่ต้องแสดงเหตุผลด้วย สภาจะต้องปรึกษากันใหม่ และออกเสียงลงคะแนนลับ หากสภาลงมติตามเดิมก็ให้

นำพุลเกล้า ฯ ถวายอีกครั้งและครั้งนี้ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ได้ลงพระปรมาภิไธยคืนมาภายใน 15 วัน ก็ให้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

3. เกี่ยวกับการเลือกตั้งและคุณสมบัติแห่งผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้ระบุไว้อย่างละเอียดในส่วนที่ 2 (หมวดสภาผู้แทนราษฎร) แต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้กล่าวถึงในมาตราที่ 16 และมาตรา 17 และระบุว่า " ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร " ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. 2475 ที่ประกาศใช้ในเวลาต่อมา

4. เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร

ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว มาตรา 9 ให้อำนาจแก่สภาอย่างมาก กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้ แต่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจทำอะไรแก่สภาได้ สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับถาวร สภาทำการเลือกประมุขฝ่ายบริหารให้ไปจัดตั้งคณะรัฐมนตรีโดยสภาฯ มีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน ตั้งกระทรวงต่าง ๆ และการลงมติความไว้วางใจเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ซึ่งถ้าไม่ได้รับความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่ง ขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่เช่นกัน

5. เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร

ไม่เพียงแต่จะได้มีการเปลี่ยนชื่อจาก " ประธานคณะกรรมการราษฎร " , " คณะกรรมการราษฎร " และ " กรรมการราษฎร " มาเป็น " นายกรัฐมนตรี " " คณะรัฐมนตรี " และ " รัฐมนตรี " เท่านั้น แต่ความหมายและโครงสร้างหน้าที่ของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวรก็ได้เปลี่ยนแปลงไปด้วย กล่าวคือ ฝ่ายบริหารชุดใหม่ได้รวมเอา " คณะกรรมการราษฎร " ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมด้านนโยบาย และ " เสนาบดี " กระทรวงต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานไปตามระเบียบโดยรับผิดชอบต่อ " คณะกรรมการราษฎร " ซึ่งมีอำนาจถอดถอนและแต่งตั้งเสนาบดีมารวมกันไว้เป็น " คณะรัฐมนตรี " ซึ่ง " นายกรัฐมนตรี " มีอำนาจโดยตรงที่จะแต่งตั้งและถอดถอน และเป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายในการบริหารประเทศโดยตรง กล่าวอย่างสั้นๆ ก็คืออำนาจที่แท้จริงได้อยู่ที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

จากการเปรียบเทียบความแตกต่างทั้ง 5 ประการดังกล่าว เห็นได้ชัดว่า คือ

- 1) รัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้ยกย่องเชิดชูฐานะและให้อำนาจแก่พระมหากษัตริย์มากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว
- 2) เป็นการเปลี่ยนรูปแบบทางการเมืองใหม่ โดยให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และแม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจลดลงไปจากเดิมอย่างมาก แต่สภาก็ยังคงเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนแสดงถึงความชอบธรรมขั้นพื้นฐานของระบบใหม่ โดยหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 มีลักษณะการปกครองแบบรัฐสภา มีสถาบันการเมืองตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย และคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ความสัมพันธ์ของสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์ทั้งในแง่ของการให้ความร่วมมือกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี และในด้านการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมนโยบาย ตั้งกระทู้ถาม และลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้ และคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งระบบรัฐสภาเช่นนี้เป็นรูปแบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมที่มีโครงสร้างและกลไกไม่ซับซ้อน และยังไม่มีการตั้งองค์กรทางการเมืองอื่นใดเข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
- 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มีบทบัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้เช่นเดียวกัน

มาตรา 61 บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆมีข้อความแย้งหรือขัดแย้งรัฐธรรมนูญนี้ท่านว่าบทบัญญัตินั้นๆเป็นไมใช่

มาตรา 62 ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทวงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ แต่ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์การหรือวิธีการในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

โดยกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มิได้มีการบัญญัติวิธีการเอาไว้จึงใช้วิธีการเดียวกับการจัดทำกฎหมายธรรมดา รัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั้นได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 เป็นผลของการประนีประนอมและร่วมสร้างกติกา

ทางการเมืองใหม่ระหว่างคณะราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายสร้างระบอบใหม่ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ผู้นำระบอบเก่า และกลุ่มข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งเป็นกลุ่มพลังที่ใหญ่ที่สุดของสังคม

ดังนั้นแล้วการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอื่นเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์การบริหารของรัฐได้เริ่มปรากฏขึ้นเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 โดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้ถูกประกาศใช้และถือเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญไทยในการจัดระเบียบการใช้อำนาจรัฐ อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าวนำมาเพียงรูปแบบในการปกครองประเทศด้วยความมุ่งหวัง 6 ประการของคณะราษฎรที่ต้องการเปลี่ยนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เท่านั้น หาได้นำหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้แต่ประการใด ทั้งในส่วนของ การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ อย่างไรก็ตามปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ประกาศใช้ไม่นานจึงไม่สามารถสรุปผลของการขาดหลักพื้นฐานตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ประกอบกับในขณะนั้นเป็นการประนีประนอมกันระหว่างฝ่ายข้าราชการระดับสูงที่ไม่เห็นด้วยต่อการเปลี่ยนแปลงกับฝ่ายคณะราษฎร ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการราษฎร ดังนั้นแล้วแม้ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวจะให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมาก แต่หาได้นำมาซึ่งการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือถดถอนคณะกรรมการราษฎรแต่อย่างใด แม้จะขาดกลไกถ่วงดุลหรือตรวจสอบการใช้อำนาจก็ตามทั้งนี้อาจเป็นเพราะสัมพันธภาพทางอำนาจที่เป็นการรอมชอมของพลังอำนาจเก่าและพลังอำนาจใหม่ ดังนั้นแล้วธรรมนูญการปกครองฉบับนี้แม้จะขาดฐานความคิดตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม หากแต่ด้วยสภาพการเมืองในรูปของการประนีประนอมยอมความ จึงไม่ปรากฏการใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขต และนำมาซึ่งความเดือดร้อนของประชาชนแต่อย่างใด

3.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 นานกว่า 14 ปี ประเทศไทยจึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้เริ่มขึ้นในสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเข้าบริหารประเทศต่อจากรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ต้องลาออกจากตำแหน่งจากเหตุการณ์สงครามโลก

ครั้งที่ 2 โดยการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นายควง อภัยวงศ์ ได้เสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร และภายหลังได้เปลี่ยนเป็นการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาแทน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ใช้เวลากการร่างนานจนประกาศใช้ในสมัยนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 นั้น ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร และพฤฒิสภา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทน โดยนับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันรวมถึงเสรีภาพที่จะรวมตัวเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ และปรากฏหลักการของการห้ามข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูง อย่างไรก็ตามในช่วงเริ่มแรกได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เป็นผู้เลือกสมาชิกพฤฒิสภาขึ้นมาก่อน แต่รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้สิ้นสุดลงด้วยการรัฐประหารโดย พลโทผิน ชุณหะวัณ และประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

3.2.1 สาเหตุของการรัฐประหารอันนำมาซึ่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

3.2.1.1 การบริหารงานของรัฐบาล ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ที่ประสบความล้มเหลว

รัฐบาลของพลเรือตรีหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งเข้ามาบริหารประเทศสืบต่อนายปรีดี พนมยงค์ ที่ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเนื่องการไม่สามารถคลี่คลายสาเหตุการสวรรคตของรัชกาลที่ 8 ได้ ต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆมากมาย ดังนี้

1) ปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุมโดยเฉพาะในภาคกลางแถบจังหวัดราชบุรี สุพรรณบุรี และกาญจนบุรี ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากผลของสงครามที่ทำให้ราษฎรยากจน ประสบความแร้นแค้นในการครองชีพ ในท้องที่บางแห่งเช่น โจรบ้านก่อไฟ

2) ปัญหาการคลัง สงครามทำให้การคลังของประเทศตกต่ำ ค่าของเงินบาทลดลงและค่าครองชีพถีบขึ้นสูงเป็นอันมาก

3) ปัญหากรณีสวรรคตของรัชกาลที่ 8 ซึ่งรัฐบาลชุดนี้ได้รับช่วงมาพิจารณาเพื่อคลี่คลายคดีให้แน่ชัดว่า รัชกาลที่ 8 ทรงสวรรคตด้วยเหตุใด

4) ปัญหาค่าครองชีพ ซึ่งรัฐบาลชุดนี้ได้พยายามแก้ปัญหาด้วยการจัดตั้งองค์การสรรพาหาร มี ดร.ทองเปลว ชลภูมิ เป็นผู้อำนวยการ โดยองค์การดังกล่าวได้ซื้อสินค้าจำพวกเนื้อสัตว์ ไก่เพื่อนำมาขายให้ถูกกว่าราคาตลาด

5) ปัญหาการคอร์รัปชัน การนำเงินไปซื้อจอบเสียม แจกจ่ายให้ราษฎรทำการเกษตร ทว่าความปรากฏภายหลังว่าเป็นจอบเสียมที่ไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งเรียกกันว่า "กินจอบกินเสียม" เป็นต้น

โดยรัฐบาลของพลเรือตรีหลวงอำรงนาวาสวัสดิ์ ได้ถูกพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นฝ่ายค้านในขณะนั้นยื่นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ดังนี้

1. ไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยตามนโยบายที่แถลงไว้
2. ไม่สามารถรักษานโยบายการเงินของชาติไว้ในทางมั่นคง ทำให้ฐานะการคลังล้มเหลวลงทุกขณะ
3. ในทางเศรษฐกิจได้ดำเนินการทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาดไม่เหมาะสมแก่ภาวะการณ์ปัจจุบันเป็นเหตุให้ประชาชนเดือดร้อนในการครองชีพ
4. การต่างประเทศ ไม่อาจสร้างความเชื่อถือกับนานาประเทศตามนโยบายที่แถลงไว้
5. ใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงข้าราชการประจำทำให้เกิดผลเสียหายแก่ราชการแผ่นดิน
6. ไม่สามารถรักษาสถานะของข้าราชการให้อยู่ในระดับที่สมควร ทำให้ขาดกำลังใจในการปฏิบัติราชการ
7. ทางการศึกษาของชาติ รัฐบาลนี้ก็ได้ปรับปรุงและดำเนินการตามนโยบายที่แถลง
8. ไม่สามารถค้นหาข้อเท็จจริงแถลงต่อประชาชนให้ทราบ ว่า ในหลวงรัชกาลที่ 8 สวรรคตเพราะเหตุใด¹¹

¹¹ รอง ศยานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 276.

การอภิปรายได้ดำเนินไป 8 วัน 8 คืน ประชาชนต่างให้ความสนใจ และก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติราชการของรัฐบาลซึ่งเห็นถึงความล้มเหลวในการบริหารประเทศ แต่ท้ายสุดรัฐบาลก็ชนะการลงมติด้วยคะแนนเสียง 86 ต่อ 55 แต่การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลพลเรือตรีหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ก็ยังคงเผชิญกับปัญหา จนก่อให้เกิดการรัฐประหารในที่สุด

3.2.1.2 ปัญหาเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ผลของสงครามทำให้เศรษฐกิจของไทยตกต่ำ เกิดภาวะเงินเฟ้อ ค่าของเงินลดลง สินค้ามีราคาแพง ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ซึ่งเป็นผลจากการพิมพ์ธนบัตรออกใช้ในปริมาณเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัวเพื่อรองรับการใช้จ่ายที่คนญี่ปุ่นที่เข้ามาประเทศไทยในช่วงระหว่างสงคราม งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลสูงกว่ารายรับทุกปี นอกจากนี้ไทยยังขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ เพราะข้อตกลงสมบูรณแบบที่ไทยทำกับอังกฤษภายหลังสงคราม ได้ห้ามประเทศไทยส่งสินค้าออกที่สำคัญ คือ ดีบุก ยางพารา ไม้สัก ชุง ไปขายนอกประเทศ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากองค์การระหว่างประเทศที่ระบุไว้ในสัญญาเสียก่อน ทำให้ประเทศไทยขาดแคลนเงินตราต่างประเทศสำหรับซื้อสินค้าเพื่อบรรเทาความขาดแคลนภายในประเทศที่เกิดขึ้นในขณะนั้น รัฐบาลพยายามจะแก้ไขปัญหา เช่น ตอนปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ได้ประกาศเก็บธนบัตรในละพันบาทเข้าคลัง อนุญาตให้เปิดบ่อนการพนันชั่วคราว เพื่อจะได้เก็บธรรมเนียม และภายหลังสงคราม รัฐบาลนายปรีดี พนมยงค์ ได้กู้เงินจากสหรัฐอเมริกา 10 ล้านดอลลาร์ จากอินเดีย 50 ล้านบาท ตลอดจนรัฐบาล พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้ทำการขายทองคำทั้งในประเทศและนอกประเทศ แต่ปัญหาเศรษฐกิจก็ยังไม่ดีขึ้น ประชาชนยังคงประสบปัญหาการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็น เช่น เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม รวมทั้งข้าวซึ่งเป็นผลมาจากอุทกภัยครั้งใหญ่ในปี 2485 ทำให้พื้นที่เพาะปลูกได้รับความเสียหายทั้งหมด ทั้งในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ข้าวที่ผลิตได้ต้องถูกรัฐบาลญี่ปุ่นบังคับซื้อเพื่อนำไปเลี้ยงทหารญี่ปุ่นทั้งที่อยู่ภายในและนอกประเทศ ซึ่งต่อมาตามข้อตกลงสมบูรณแบบที่ประเทศไทยทำกับรัฐบาลอังกฤษ ต้องส่งข้าวเป็นจำนวน 1 ล้าน 5 แสนตันให้กับรัฐบาลของประเทศอังกฤษ โดยไม่คิดมูลค่า ทำให้เกิดการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ และมีการลักลอบนำข้าวไปขายต่างประเทศ

3.2.1.3 การสวรรคตของรัชกาลที่ 8

เหตุการณ์สวรรคตของรัชกาลที่ 8 ด้วยพระแสงปืนในพระที่บรรทมโดยไม่ทราบสาเหตุชัดเจน เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2489 เวลาประมาณ 9.00 น. อันเป็นเวลาภายหลังจากนายปรีดีฯ เพิ่งเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 จนเป็นเหตุให้นายปรีดีฯ ต้องลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งต่อมาคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ได้แต่งตั้งนายปรีดีฯ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง รัฐบาลของนายปรีดีฯ ได้ตั้งคณะกรรมการการขึ้นสอบสวนกรณีการสวรรคตของรัชกาลที่ 8 มีประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ กรรมการมีทั้งอธิบดีศาลอุทธรณ์ อธิบดีศาลอาญา อธิบดีกรมอัยการ ประธานพฤตศีกา และประธานสภาผู้แทน เชื้อพระวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ และนายทหารทั้งสามเหล่าทัพ (เลขานุการคณะกรรมการชุดนี้คือ นายสัญญา ธรรมศักดิ์) ในระหว่างที่รัฐบาลของนายปรีดีฯ ได้ถูกกล่าวหาว่าไม่จริงใจในการสอบสวน รวมทั้งมีข่าวลือว่ารัฐบาลเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการสวรรคต จนเป็นเหตุให้นายปรีดีฯ พนมยงค์ ต้องลาออกจากราชการ นายกรัฐมนตรี และรัฐสภาเลือกพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แทน ซึ่งรัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ก็ไม่สามารถคลี่คลายสาเหตุการสิ้นพระชนม์ของรัชกาลที่ 8 ได้ จนเป็นสาเหตุหนึ่งในการนำมาซึ่งการรัฐประหาร

3.2.1.4 ความไม่พอใจของฝ่ายทหาร และความขัดแย้งของผู้นำ

การเมือง

ทั้งนี้อาจสืบเนื่องจากหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่คณะราษฎรซึ่งประกอบด้วยกลุ่มพลเรือน และกลุ่มทหารเกิดความขัดแย้งกันเองภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในเรื่องเค้าโครงเศรษฐกิจ และแนวคิดในการบริหารประเทศ ซึ่งในขณะนั้นแม้จะเกิดความขัดแย้งกันขึ้นแต่ด้วยแนวคิดของพระยาพหลพลพยุหเสนาที่เข้าบริหารประเทศต่อจากพระยามโนปกรณนิติธาดาที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ จึงทำให้การบริหารประเทศเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ความสัมพันธ์ของข้าราชการทหารและข้าราชการการเมืองในช่วงนั้นจึงเป็นไปภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่สถานการณ์ก็ได้เปลี่ยนแปลงภายหลังการเข้าบริหารประเทศของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่เน้นการบริหารประเทศแบบทหารเป็นหลัก ทำให้สร้างความไม่พอใจต่อนายปรีดี พนมยงค์ หนึ่งในคณะราษฎรซึ่งทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อย่างไรก็ตามสถานการณ์ก็ได้พลิกผันอีกครั้ง ภายหลังการเข้าบริหารของฝ่ายการเมืองในสมัยนายควง อภัยวงศ์ แต่ก็เต็มไปด้วยความขัดแย้งของฝ่ายพลเรือนเองทั้งในส่วนความไม่ลงรอยกันในเรื่องความคิดเห็นอ่านหรือแนวทางการบริหาร

ประเทศ หรือแม้แต่ความรู้สึกกินแหนงแคลงใจอันเนื่องมาแต่ครั้งปฏิบัติงานเสรีไทยซึ่งมีความเป็นมาแต่ละคนเป็นมูลฐาน กล่าวคือ เป็นที่ยอมรับกันว่า นายบริดี พนมยงค์ เป็นตัวจักรสำคัญของคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ.2475 ทำให้ษัตริย์และพระราชวงศ์ได้รับการกระทบกระเทือนอย่างมาก และนายควง อภัยวงศ์ซึ่งถือเป็นตัวแทนฝ่ายพระราชวงศ์ ในสายตาของบุคคลสามัญทั่วไปจึงเห็นว่า คณะผู้ก่อการกับพระราชวงศ์ยอมไม่สนธิ และหวาดระแวงกันหรือการที่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ต้องเพิ่มตีสภาด้วยเรื่องพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชน ถึงกับต้องลาออกในเดือนมิถุนายน 2489 รวมตลอดการแบ่งพรรคแบ่งพวกช่วงชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเหล่านี้เมื่อประกอบกับการขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพลเรือนและข้าราชการทหาร ที่มีนายทหารจำนวนมากถูกปลดประจำการ เพราะรัฐบาลต้องการตัดงบประมาณรายจ่าย ภายหลังสงครามได้ยุติลงแล้ว ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีอัตรากำลังทหารประจำการมาก ทั้งการปลดประจำการดังกล่าวยังมีได้เป็นไปตามระเบียบที่ถูกต้อง กล่าวคือ ในระหว่างที่ทหารซึ่งไปรบที่เชียงตุงกำลังเดินทางกลับกรุงเทพฯ ทหารเหล่านั้นก็ถูกปลดประจำการระหว่างทาง ซึ่งล้วนสร้างความไม่พอใจให้แก่ข้าราชการทหารเป็นอย่างมาก และถือเป็นชนวนหนึ่งในการนำไปสู่เหตุการณ์รัฐประหาร

สถานการณ์ และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ได้รุมเร้าจนแสดงให้เห็นถึงการบริหารประเทศที่ล้มเหลว และการไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ของรัฐบาลประชาธิปไตยภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จนนำมาสู่ข้ออ้างของนายทหารเพื่อกระทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490

3.2.2 การก่อรัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 โดย พลโทผิน ชุณหะวัณ

รัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 เกิดขึ้นในคืนวันที่ 7 พฤศจิกายน ต่อเนื่องถึงเช้าวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ภายหลังจากที่รัฐบาลพลเรือตรีหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ดำเนินการบริหารประเทศมาท่ามกลางปัญหาที่สะสมมาตั้งแต่สมัยครั้งสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยกลุ่มทหารนอกราชการที่นำโดย พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ และ น.อ.กาจ กาจสงคราม นำกำลังทหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล พล.ร.ต.ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ โดยสาเหตุของการรัฐประหารครั้งนี้คือ รัฐบาลไม่สามารถจัดการกับปัญหาความขัดแย้งกันในชาติได้ ทั้งปัญหาในส่วนของการสวรรคตของรัชกาลที่ 8 และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ

การรัฐประหารครั้งนี้ ได้เริ่มขึ้นเมื่อ พลโทผิน ชุณหะวัณ นายทหารนอกประจำการอดีตแม่ทัพไทยที่ไปรบเชียงตุง ,พ.อ. เผ่า ศรียานนท์ นายทหารนอกประจำการและเป็นบุตรเขยพลโทผิน ,นาวาอากาศเอกกาจ กาจสงคราม อดีตสมาชิกคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แต่ไม่ใช่กลุ่มชั้นนำในครั้งนั้น ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นทหารประจำการและเป็นสมาชิกพฤฒิสภา ,พันโทก้าน จำนงภูมิเวท นายทหารนอกประจำการและสมาชิกพฤฒิสภา และ พันเอกสวัสดิ์ สวัสดิ์เกียรติ เจ้ากรมเกียกกายทหารบก โดยคณะผู้วางแผนได้ติดต่อเชิญจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้ากลุ่มเพราะยังเคารพจอมพล ป. และในขณะเดียวกันผู้ร่วมคิดยึดอำนาจยังได้ไปชักชวนนายทหารผู้คุมกำลังให้มาร่วมงานคือ

- (1) พันเอกสุฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้บังคับการกรมทหารราบที่ 1
- (2) พันโทประภาส จารุเสถียร ผู้บังคับกองพัน กรมทหารราบที่ 1
- (3) พันโทถนอม กิตติขจร อาจารย์โรงเรียนนายร้อยทหารบก

เดิมที่กำหนดให้เกิดขึ้นในเวลา 05.00 น. ของวันที่ 8 พฤศจิกายน แต่ทว่าหลวงอดุยเดชจรัส ผู้บัญชาการทหารบก ทราบเสียก่อน จึงมีคำสั่งเรียกให้นายทหารทุกชั้นเข้ามารายงานตัว คณะผู้ก่อการจึงเลื่อนกำหนดเดิมให้เร็วขึ้นหนึ่งวัน เริ่มตั้งแต่วันที่ 23.00 น. ของคืนวันที่ 7 พฤศจิกายน ต่อเนื่องถึงวันที่ 8 พฤศจิกายน กองกำลังรถถังส่วนหนึ่งบุกเข้าไปที่สวนอัมพรซึ่งในขณะนั้นมีงานราตรีสโมสรอยู่ ทำการควบคุมตัว พล.ร.ต.ถวัลย์ อังรอง นาวาสวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี และรถถังอีกส่วนหนึ่งบุกเข้าไปประตู่ทำเนียบท่าช้างวังหลวงเพื่อควบคุมตัว นายปรีดี พนมยงค์ แต่นายปรีดีได้หลบหนีไปก่อนหน้านั้นไม่นานด้วยเรือเร็ว ครอบครวั นายปรีดีขณะนั้นเหลือเพียง ท่านผู้หญิงพูนศุข พนมยงค์ ภรรยาและลูก ๆ เท่านั้น

เช้าวันที่ 8 พฤศจิกายน พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ หัวหน้ารัฐประหารได้แถลงต่อสื่อมวลชนด้วยน้ำตาว่าทำไปเพราะความจำเป็น และเรียกทหารกลุ่มตนเองว่า "ทหารแห่งชาติ" จนได้รับฉายาว่า "วีรบุรุษเจ้าน้ำตา" หรือ "บุรุษผู้รักชาติจนน้ำตาไหล" ดังปรากฏในแถลงการณ์ฉบับที่ 1 ดังนี้

คำแถลงการณ์ฉบับที่ 1

พี่น้องทหารทั้งหลาย

ด้วยคณะทหาร ข้าราชการ พลเรือน ตำรวจ และประชาชนของชาติไทย มีความเห็นร่วมเป็นเอกฉันท์ว่าภาวะการณ์ของชาติไทย เท่าที่ปรากฏในปัจจุบันนี้ คณะรัฐบาลปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขให้ลุกลงไปได้ด้วยดีได้ จึงเป็นเหตุให้พี่น้องทั้งหลายได้รับทุกข์ทรมานอย่างแสนสาหัสดังที่ผจญอยู่ในเวลานี้ คณะรัฐบาลปัจจุบันก็รู้ดีว่าตนไม่สามารถจะกระทำการแก้ไขได้ เช่นไม่สามารถแก้ไขในการครองชีพของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องข้าว มีหน้าข้ายังปล่อยให้เกิดทุจริตในเรื่องนี้และเรื่องอื่น ๆ อย่างขนานใหญ่ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลมีอำนาจสามารถป้องกันและปราบปรามได้นับว่าเป็นการทำให้ราษฎรได้รับความทรมานในทางจิตใจและร่างกายอย่างยิ่งยวด ยิ่งกว่านั้นพวกนักการเมืองบางคนก็ถือเอาการเมืองเป็นเครื่องบังหน้ายังฉวยโอกาสในยามที่บ้านเมืองคับแค้นเช่นนี้ ทำการฉ้อราษฎ์บังหลวงกอบโกยเอาผลประโยชน์เข้าสู่ตนเองโดยมิได้ละอายใจแต่อย่างใด ในขณะที่ราษฎรทั้งประเทศจะอดตาย แต่พวกคณะรัฐบาลและพวกฉวยโอกาสบางเหล่ากลับมีความเป็นอยู่อย่างสุขสำราญและฟุ่มเฟือยโดยไม่คำนึงถึงเสียงร่ำร้องของประชาชนแต่ประการใด ความเหลวแหลกในทางปฏิบัติของวงการบริหาร เป็นผลให้เกิดความทุกข์ร้อนทุกหย่อมหญ้า

โดยมูลเหตุที่ได้ตระหนักในความเหลวแหลกของวงการบริหาร และความทุกข์ยากของประชาชนเช่นนี้จึงจำใจต้องทำการยึดอำนาจบังคับให้รัฐบาลลาออกและจัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้นใหม่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญเพื่อช่วยกันกวาดล้างความทุจริตและความเหลวแหลก นานาประการในวงการบริหารเสีย และกำจัดความเดือดร้อนทุกข์เข็ญของประชาชนโดยรีบด่วน

ฉะนั้นเพื่อความสงบเรียบร้อย ขอให้บรรดาประชาชนทั้งคนไทยและชาวต่างประเทศตั้งอยู่ในความสงบ อย่าได้กระทำการใด ๆ เป็นการขัดขวางเป็นอันขาดบรรดา ข้าราชการทั้งหลาย พึงรักษาหน้าที่ของตนตามปกติและรอรับคำสั่งต่อไป ในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 ให้ข้าราชการทุกคนปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ

คณะทหาร

9 พฤศจิกายน 2490

นอกจากนี้สาเหตุของการรัฐประหารในครั้งนี้ ได้ปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ว่า

"บัดนี้ประเทศชาติตกอยู่ในภาวะวิกฤตการณ์ ประชาชนพลเมืองได้รับความลำบาก เดือดร้อน เพราะขาดอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และขาดแคลนสิ่งอื่น ๆ นานัปการ เครื่องบริโภคอุปโภคทุกอย่างมีราคาสูงขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมทรามในศีลธรรมอย่างไม่เคยมีมาก่อน...ผู้บริหารราชการแผ่นดินและสภาไม่อาจดำเนินการแก้ไขสิ่งที่ไม่ดีให้กลับสู่ภาวะดั้งเดิมได้...เป็นการผิดหวังของประชาชนทั้งประเทศ...ถ้าจะคงปล่อยให้เป็นอย่างนี้ไปตามยถากรรม ก็จะนำซึ่งความหายนะแก่ประเทศชาติ..."

ภายหลังการรัฐประหารแล้ว คณะทหารแห่งชาติ จึงให้ นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้นขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยให้สัญญาว่าจะไม่แทรกแซงการทำงาน ทั้งการรัฐประหารครั้งนี้กลับได้เสียงสนับสนุนจากประชาชน โดยคณะรัฐประหารได้แต่งตั้งนายทหารนอกราชการในคณะของตนกลับคืนสู่ราชการทั้งหมดเช่น จอมพลแปลก พิบูลสงคราม กลับมาเป็นผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย พลโทผิน ชุณหะวัณ เป็นรองบัญชาการทหารแห่งประเทศไทย พ.อ.กาจ กาจสงคราม เป็นผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย พ.ท.ก้าน จำนงภูมิเวท เข้าประจำกองบัญชาการทหารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้คณะผู้ทำการยึดอำนาจยังได้ทำการฉีกรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น (พ.ศ.2489) และทำการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่โดยทันทีในวันรุ่งขึ้น ซึ่งอาจคาดเดาได้ว่า คณะรัฐประหารได้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ไว้ก่อนแล้ว โดยมีพลโทกาจ เก่งระดมยิง ผู้นำคนหนึ่งของคณะทหารแห่งชาติ เป็นผู้ร่างไว้ และนำเอาไปซ่อนไว้ใต้ตุ่มแดงในบ้านโดยเกรงว่าจะถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลค้นพบและถูกกล่าวหาว่าเป็นกบฏ และกลายเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญที่ถูกเรียกว่ารัฐธรรมนูญตุ่มแดง¹²

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ย่อมเห็นว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นล้วนแต่เป็นความขัดแย้งในชนชั้นนำของสังคมที่อยู่ในระบบราชการ ทั้งในส่วนของข้าราชการฝ่ายทหารหรือข้าราชการฝ่ายการเมือง แม้สถานการณ์จะเป็นไปภาพแห่งความก้าวหน้าในกรอบวิถีของระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ดังเห็นได้จากร่วมมีการจัดตั้งพรรคการเมืองฝ่ายต่างๆ มีการเลือกตั้งและการต่อสู้ทางการเมืองภายใต้ของระบอบรัฐสภาและฝ่ายค้าน การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็นไปตามวิถีทางรัฐบาลโดยมีการผลัดเปลี่ยนเลือกตัวผู้นำจากพรรคฝ่ายตรงข้ามเข้ามา

¹² กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ, *วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2545), หน้า 20.

จัดตั้งรัฐบาลแทนที่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แต่ซ่อนไว้ด้วยความไม่พอใจของฝ่ายทหารภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งได้รับการทอดทิ้ง โดยจุดแตกหักที่เกิดขึ้นคือ การตกอยู่ในสภาวะแวดล้อมของสถานการณ์หลังสงคราม ซึ่งล่อลวงไปด้วยปัญหาวิกฤติในด้านต่างๆ ตั้งแต่ปัญหาข้าวยากหามาแพง การขาดแคลนสินค้าอุปโภค บริโภค ไปจนถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวง ประกอบกับเหตุการณ์สวรรคตของรัชกาลที่ 8 ที่เป็นการตอกย้ำ จนทำให้การต่อสู้ทางการเมืองผันแปรออกไปจากวิถีทางรัฐธรรมนูญที่ควรจะเป็น รัฐบาลและฝ่ายนายปรีดี พนมยงค์ ตกเป็นเป้าหมายของการวิพากษ์วิจารณ์ และในท่ามกลางความไม่พึงพอใจในหมู่ทหารซึ่งเกิดความรู้สึกว่า ถูกฝ่ายรัฐบาลทอดทิ้งและได้รับการดูหมิ่นเหยียดหยามจากฝ่ายเสรีไทย ยิ่งทำให้บรรยากาศรุนแรงและนำไปสู่การตัดสินใจของทหารในการแก้ไขปัญหาด้วยการรัฐประหาร อย่างไรก็ตามน่าสังเกตว่าการทำรัฐประหารในครั้งนี้การเมืองยังเป็นเรื่องของฝ่ายทหารและฝ่ายการเมืองที่เป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้นำทางสังคมในขณะนั้น สัมพันธภาพเชิงอำนาจจึงเป็นเรื่องของการแย่งชิงอำนาจในการเข้าบริหารประเทศของทั้งสองฝ่ายซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อย่างไรก็ตามการรัฐประหารครั้งนี้ได้มีการดึงกลุ่มทหารนายใหม่ผู้มิได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองเข้ามาสู่เวทีการเมือง และเป็นจุดพลิกผันครั้งสำคัญต่อการเมืองไทยในอนาคต ดังนั้นแล้วย่อมเห็นว่า การรัฐประหาร พ.ศ. 2490 มิได้เป็นการเพียงการแย่งชิงอำนาจของกลุ่มผู้นำฝ่ายพลเรือน ทหาร ซึ่งเป็นผู้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในคราวนั้นเท่านั้น หากแต่เป็นจุดเปลี่ยนที่ทำให้อำนาจทางการเมืองไปสู่กลุ่มนายทหารรุ่นใหม่ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาภายในประเทศ และเป็นที่มาของการปกครองระบอบที่ได้ชื่อว่า เผด็จการในเวลาต่อมา

3.2.3 สาระสำคัญของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เกิดขึ้นด้วยเหตุผล ดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญว่า

“บัดนี้ประเทศชาติตกอยู่ในภาวะวิกฤตกาล ประชาชนพลเมืองได้รับความลำบากเดือดร้อน เพราะขาดอาหาร ขาดเครื่องนุ่งห่ม และขาดแคลนสิ่งอื่น ๆ นานัปการ เครื่องบริโภคและอุปโภคทุกอย่างมีราคาสูงขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก เป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมทรามในศีลธรรมอย่างไม่เคยมีมาแต่กาลก่อนขึ้นในประชาชน บรรดาผู้บริหารราชการแผ่นดินและสภา ไม่อาจดำเนินการแก้ไขสิ่งที่ไม่ดีให้กลับเข้าสู่ภาวะอย่างเดิมได้ การดำเนินการของรัฐบาลและการควบคุม

ราชการฝ่ายบริหารของรัฐสภา เพื่อมุ่งหมายที่จะช่วยกันแก้ไขให้ดีขึ้น ตามวิถีทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ไม่ประสพผลดีเลยแม้แต่น้อยเป็นการผิดหวังของประชาชนทั้งประเทศ และตรงกันข้ามกลับทำให้เห็นว่า การแก้ไขทุกอย่างเป็นเหตุที่ทำให้ประเทศชาติทรุดโทรมลงเป็นลำดับ ถ้าจะคงปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม ก็จะทำให้ความหายนะแก่ประเทศชาติอย่างไม่มีสุดสิ้น จนถึงกับว่าจะไม่ดำรงอยู่ในภาวะอันควรแก่ความเป็นไทยต่อไปอีกได้

ราษฎรไทยส่วนมากผู้สนใจต่อการนี้พร้อมด้วยทหารของชาติได้พร้อมใจกันนำความขึ้นกราบบังคมทูล ขอให้เลิกใช้รัฐธรรมนูญปัจจุบัน และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่อันจะเป็นวิถีทางจรรโลงประเทศชาติให้วัฒนาถาวร อีกทั้งจะเป็นทางบำบัดยุคเชษฐของประชาชนทั้งปวงให้เข้าสู่ภาวะปกติได้สืบไป”

โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีบทบัญญัติทั้งหมด 98 มาตรา แบ่งออกเป็น 8 หมวด ประกอบด้วย หมวด 1 พระมหากษัตริย์ หมวด 2 อภิรัฐมนตรี หมวด 3 สิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย หมวด 4 อำนาจอธิปไตย หมวด 5 อำนาจบริหาร หมวด 6 อำนาจตุลาการ หมวด 7 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หมวด 8 บทสุดท้าย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) อำนาจอธิปไตย ตามที่ปรากฏในมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ว่า อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ กำหนดให้อำนาจสูงสุดของประเทศ ที่ประกอบด้วย อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ ซึ่งรวมเป็นอำนาจสูงสุด พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และทางศาล ดังปรากฏตามมาตรา 6,7 และ 8 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

2) พระมหากษัตริย์

2.1) สถานะของพระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งประมุขสูงสุดของประเทศ อยู่ในสถานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้(มาตรา 3) โดยทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยที่มาจากปวงชนชาวไทย ซึ่งทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา อาทิ ทรงประกาศแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 6) หรือทรงใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินทางคณะรัฐมนตรี อาทิ การประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (มาตรา 7) หรือทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล (มาตรา 8)

2.2) การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา(มาตรา 12) ดังนั้นพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สืบราชสมบัติ อย่างไรก็ตามพระองค์ยังทรงมีพระราชอำนาจที่จะทรงแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้สำเร็จราชการแทนโดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระองค์ทรงแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงตั้งหรือไม่สามารถจะทรงตั้งได้ ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันที(มาตรา 10) หรือในกรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลง และมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความในมาตรา 10 ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราว จนกว่าจะได้ประกาศแต่งตั้งผู้สืบสันตติวงศ์ในหน้าที่พระมหากษัตริย์ต่อไป ซึ่งเมื่อดูจากที่มาของอภิรัฐมนตรีแล้วจะเห็นได้ว่าพระองค์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีสำหรับถวายคำปรึกษาในราชการแผ่นดิน(มาตรา 9) ดังนั้นแล้วพระราชอำนาจของพระองค์เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม(ชั่วคราว) พุทธศักราช 2475 แล้วเห็นได้ว่า ทรงมีพระราชอำนาจเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับก่อน

2.3) การใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาของพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระองค์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่พระองค์ทรงเลือกโดยมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน และทรงมีพระราชอำนาจในการยุบสภาผู้แทนโดยพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภา(มาตรา 40) นอกจากนี้ยังทรงมีพระราชอำนาจในการที่ยับยั้งหรือวีโต้(veto) ร่างพระราชบัญญัติที่ได้ผ่านการลงมติจากรัฐสภาแล้ว เมื่อไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้พระราชทานคืนมายังรัฐสภาภายในหนึ่งเดือน รัฐสภาจะต้องปรึกษากันใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิม ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อถวายประกาศใช้ต่อไป (มาตรา 30) โดยพระองค์ไม่ต้องทรงแสดงเหตุผลที่ไม่ยอมลงพระนามเพื่อประกาศใช้

2.4) การใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินทางคณะรัฐมนตรี โดยพระองค์ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีประธานคณะอภิรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งยังทรงมีพระราชอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีเหล่านั้น โดยการควบคุมนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่ง

คณะรัฐมนตรีผู้บริหารราชการแผ่นดินภายหลังจะเลิกล้มหรือแก้ไขนโยบายนั้นเป็นอย่างอื่นมิได้ เว้นแต่จะเสนอขอรับพระบรมราชวินิจฉัยและได้รับพระบรมราชานุญาตแล้ว(มาตรา 77)

ดังนั้นแล้วอาจกล่าวได้ว่าพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 ทรงมีพระราชอำนาจอย่างกว้างขวาง โดยพระมหากษัตริย์สามารถทรงหน่วงเหนี่ยวการผ่านร่างพระราชบัญญัติได้ ด้วยการไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย, ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา, มีพระราชอำนาจในการถอดถอนรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล หรือคณะรัฐบาลทั้งหมดได้โดยการออกพระราชกฤษฎีกา ฯลฯ

3) รัฐสภา เป็นการจัดรูปแบบให้มีลักษณะสองสภา กล่าวคือ มีสภาผู้แทน* และวุฒิสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนมีที่มาจากกาเลือกตั้ง ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน แต่ทั้งนี้สมาชิกสภาผู้แทนต้องมีได้เป็นข้าราชการประจำ โดยดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ส่วนวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ทรงเลือกบุคคลเพื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยไม่มีข้อห้ามเกี่ยวการเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งรัฐธรรมนูญยังกำหนดอีกว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไปจนกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จะสำเร็จเรียบร้อย(มาตรา 96) และระหว่างที่สภาผู้แทนถูกยุบ ถ้าจำเป็นจะมีการประชุมวุฒิสภาก็ทำได้(มาตรา 36) ดังนั้นแล้วภายหลังการรัฐประหารพระมหากษัตริย์จึงทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้น โดยสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ดังนี้

3.1) สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนชาวไทย (มาตรา 44) ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่การเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความคุ้มครองไว้ กล่าวคือ การกล่าวถ้อยคำในที่ประชุม เป็นเอกสิทธิ์ ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องมิได้ (มาตรา 50) การฟ้องร้องสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนในทางอาญาในระหว่างสมัยประชุม ศาลจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกก่อนจึงจะพิจารณาได้(มาตรา 57) หรือการห้ามจับ

* ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)พ.ศ.2490 ใช้คำว่าสภาผู้แทน ไม่ได้ใช้คำว่าสภาผู้แทนราษฎร

หรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนไปกักขัง เว้นแต่จับในขณะที่กระทำผิด (มาตรา 58)

3.2) การพิจารณากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องเสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 31) แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องมีนายกรัฐมนตรียรับรองด้วย(มาตรา 61) โดยให้เสนอต่อสภาผู้แทนพิจารณาก่อน หากสภาผู้แทนลงมติให้ใช้ได้แล้วให้นำเสนอต่อวุฒิสภา หากวุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมายังสภาผู้แทนพิจารณาใหม่ถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นตามวุฒิสภาก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้าวุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาให้สภาผู้แทนพิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ดำเนินการทูลเกล้าถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ถ้าสภาผู้แทนลงมติยืนยันตามเดิมในร่างพระราชบัญญัติที่ส่งกลับคืนมาไม่ว่าวุฒิสภาจะไม่เห็นชอบหรือให้แก้ไขด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งของสมาชิกทั้งหมดแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (มาตรา 60) แต่ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาลงมติในร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนส่งมาภายในกำหนดเวลา 15 วันสำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และ 30 วันสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น (มาตรา 62)

3.3) ความสัมพันธ์กับพระมหากษัตริย์ รัฐสภาในส่วนของวุฒิสภาได้เกิดขึ้นด้วยการเลือกของพระมหากษัตริย์ซึ่งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้งบุคคลเหล่านั้นเข้ามา ทั้งพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ดังนั้นแล้วจะเห็นได้ว่า ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้อำนาจแก่พระมหากษัตริย์ในการกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภา และอำนาจในการควบคุมการทำงานของวุฒิสภาในการร่างพระราชบัญญัติ

3.4) ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร สภาผู้แทนราษฎรได้รับมอบอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ดังนี้คือ

3.4.1) ในที่ประชุมของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนสมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรี

ยอมมีสิทธิที่จะไม่ตอบได้ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน(มาตรา 65)

3.4.2) ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภา (มาตรา 77) ดังนั้นแล้วสมาชิกสภาผู้แทนมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะก็ได้ โดยมีสมาชิกรับรองไม่ต่ำกว่า 24 คน (มาตรา 42) และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจเฉพาะตัวหรือทั้งคณะ หรือรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน(มาตรา 78) ทั้งนี้เป็นเพียงเฉพาะในส่วนสมาชิกสภาผู้แทน ไม่รวมถึงวุฒิสภา

4) อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี โดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง อันประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอย่างน้อยสิบห้าคน อย่างมากยี่สิบห้าคน และคณะรัฐมนตรีต้องมีข้าราชการประจำ ซึ่งในการนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานคณะอภิรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา 74) โดยการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจต่อรัฐสภา(มาตรา 77) ซึ่งหากรัฐสภาไม่ไว้วางใจหรือสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง

แต่หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวย่อมเห็นว่า ฝ่ายบริหารนั้นดูจะมีอำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะกำหนดให้มีกลไกในการควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม แต่หากเมื่อพิจารณาลึกลงไปในรายละเอียดแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า กลไกต่างๆ เหล่านี้ไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้เช่น

1) การกำหนดที่มาของคณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้ง โดยมีต้องได้รับการยอมรับจากรัฐสภา ซึ่งอาจทำให้เข้าใจได้ว่า เป็นรูปแบบของรัฐสภาแบบอำนาจคู่ กล่าวคือเป็นรูปแบบซึ่งฝ่ายบริหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารบ้านเมืองทั้งต่อพระมหากษัตริย์หรือต่อผู้นำประเทศและต่อรัฐสภา โดยเฉพาะพระมหากษัตริย์หรือผู้นำประเทศมีอำนาจหรือมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ จุดนี้เองที่เป็นข้อแตกต่างระหว่างรูปแบบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กับรูปแบบของรัฐสภาแบบอำนาจคู่ ทั้งนี้อาจเห็นว่า ในระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว พระมหากษัตริย์มิได้ทรงร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินแต่รัฐธรรมนูญกลับกำหนดว่า เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน(มาตรา 75)

2) การกำหนดให้ในที่ประชุมของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนสมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบได้ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน(มาตรา 65) ซึ่งจะเห็นได้ว่าการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีจึงไม่ใช่กลไกในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เนื่องจากการจะตอบกระทู้หรือไม่ขึ้นอยู่กับรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีกฎเกณฑ์กำหนดว่า สิ่งใดคือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน

3) ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ แต่กระนั้นจะต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อน ดังนั้นจึงเท่ากับว่าอำนาจในการเสนอร่างดังกล่าวย่อมเป็นของฝ่ายบริหาร กล่าวคือนายกรัฐมนตรีนั่นเอง

4) ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภา(มาตรา 77) ซึ่งอาจถือว่าเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ หากนโยบายใดที่มีได้แถลงหรือได้รับความไว้วางใจต่อรัฐสภาแล้ว นโยบายนั้นคณะรัฐมนตรีจะนำมาบริหารประเทศไม่ได้ก็ตาม แต่หากพิจารณาย้อนไปถึงรูปแบบของรัฐสภาที่มีสองสภา กล่าวคือ สภาผู้แทน และวุฒิสภา ซึ่งมีจำนวนสมาชิกเท่ากัน โดยวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ซึ่งเป็นที่มาเดียวกับคณะรัฐมนตรี ดังนั้นแล้วนโยบายบริหารประเทศดังกล่าวขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรีเป็นสำคัญ โดยอาจถือได้ว่า กลไกดังกล่าวไม่สามารถควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารด้วยการตรวจสอบนโยบาย ดังที่บัญญัติไว้ได้

5) กระบวนการการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาตามมาตรา 60 ที่ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนพิจารณาก่อน หากสภาผู้แทนลงมติให้ใช้ได้แล้ว ให้นำเสนอต่อวุฒิสภา หากวุฒิสภาส่งกลับคืนสภาผู้แทน และสภาผู้แทนลงมติยืนยันตามเดิมในร่างพระราชบัญญัติที่ส่งกลับคืนมาไม่ว่าวุฒิสภาจะไม่เห็นชอบหรือให้แก้ไขด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งของสมาชิกทั้งหมดแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ในการนี้จะเห็นว่าการยืนยันในร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนต้องใช้เสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ซึ่งหากสมาชิกทั้งหมดคือสมาชิกของรัฐสภาแล้วย่อมเป็นไปได้ยากมากที่สภาผู้แทนจะยืนยันร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ กล่าวคือ หากพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาแล้วจะเห็นได้ว่า แม้สมาชิกสภาผู้แทนจะมาจากการเลือกตั้งก็ตาม แต่เป็น

ที่เห็นได้ว่า วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งอันเป็นที่มาเดียวกับคณะรัฐมนตรี เมื่อเป็นเช่นนี้อาจทำให้เข้าใจได้ว่า หากฝ่ายบริหารไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติใดก็สามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ด้วยกระบวนการที่กล่าวไป ทั้งนี้อาจรวมถึงการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภา และเมื่อรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ยากหากพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกรัฐสภาดังที่กล่าวไป

6) อำนาจตุลาการ ซึ่งในรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์(มาตรา 88) ซึ่งผู้พิพากษาย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย(มาตรา 91) ซึ่งอำนาจตุลาการดังกล่าวได้ถูกกำหนดให้เป็นอิสระจากอำนาจอื่น

7) สิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญ โดยรับรองความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งไม่ว่าฐานันดรศักดิ์ โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิอย่างใดเลย(มาตรา 21) ทั้งนี้บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธินิยมใด ๆ มีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และบุคคลย่อมมีเสรีภาพโดยบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งตบตามกฎหมาย (มาตรา 22,23) อย่างไรก็ตามหากพิจารณาบทบัญญัติทั้งหมดของรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วเห็นได้ว่า เป็นแต่เพียงการบัญญัติรับรองถึงเสรีภาพและความเสมอภาคเท่านั้น แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกลับมิได้สร้างกลไกในการให้หลักประกันถึงสิทธิเสรีภาพดังกล่าว

ดังนั้นเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) ดังกล่าวแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีรูปแบบของหลักการรัฐธรรมนูญนิยม โดยกำหนดให้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน และแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยทางองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจนั้นผ่านองค์กรทั้งสาม ซึ่งแต่ละฝ่ายจะกำหนดกลไกในการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจ เพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจอันแสดงให้เห็นถึงการจำกัดการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งกำหนดไว้เป็นหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญและเป็นไปตามหลักการของ

รัฐธรรมนูญนิยม อย่างไรก็ตามหากพิจารณาไปในรายละเอียดของรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ย่อมเห็นว่าแท้จริงรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวขาดหลักการหรือแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยม ดังนี้

1. ความเป็นสัญญาประชาคมและความเป็นกฎหมาย

สูงสุดในการปกครองประเทศ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะกำหนดหลักการให้ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย แต่เมื่อพิจารณาถึงที่มาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ย่อมเห็นว่า เกิดจากการรัฐประหารและการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 โดยแม้ว่า ผู้ก่อการรัฐประหารในครั้งนั้นจะอ้างถึงถึงความเป็นอยู่ของประชาชน ที่ได้รับความลำบากจากปัญหาการตกต่ำทางเศรษฐกิจ แต่ประชาชนก็ได้เข้าร่วมในการรัฐประหารดังกล่าว หรือประชาชนก็ได้มีแนวคิดในการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ ทั้งกระบวนการในการร่างหรือการประกาศใช้ประชาชนก็ได้เห็นชอบหรือเข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงขาดหลักการของความเป็นสัญญาประชาคมที่ทุกคนในสังคมเข้าทำสัญญากันเพื่อการอยู่ร่วมกัน และด้วยการขาดหลักการสัญญาประชาคมจึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ขาดซึ่งหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง ทั้งในแง่ของอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยซึ่งถือว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม หรือในแง่ของการกระบวนการตรารัฐธรรมนูญที่ต้องการความร่วมมือร่วมของประชาชนโดยวิธีการพิเศษหรือการพิจารณาในแง่ของเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญต้องมีการจัดตั้งองค์การทางการเมือง และจัดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้มีมากเกินไป หรือแม้กระทั่งพิจารณาในแง่ของที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญหรืออำนาจสูงสุดในการจัดตั้งองค์การทางการเมือง ที่อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่มาจากประชาชน แม้ว่าอำนาจดังกล่าวอาจมีที่มาจากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับการปกครองในแต่ละประเทศก็ตาม แต่ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ต้องการสร้างการปกครองประเทศเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของประชาชน อำนาจดังกล่าวควรเกิดขึ้นจากประชาชน แต่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้เมื่อมีการทำรัฐประหารเกิดขึ้นอำนาจอธิปไตยซึ่งถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์และประชาชนกลับตกอยู่ที่คณะรัฐประหารผู้ทำการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 โดยภายหลังการทำรัฐประหารสำเร็จคณะรัฐประหารได้ถวายอำนาจนั้นคืนแก่พระมหากษัตริย์เพื่อพระราชทานอำนาจนั้นแก่ประชาชนผ่านทางรัฐธรรมนูญ ดังนั้นแล้วอำนาจสูงสุดในการก่อกำหนดองค์การทางการเมืองหรืออำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ณ ขณะนั้นจึงอยู่ที่พระมหากษัตริย์และคณะรัฐประหารมิใช่ประชาชน ซึ่งเมื่ออำนาจดังกล่าวมิใช่เป็นของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงเกิดขึ้นด้วยอำนาจสูงสุดในการก่อกำหนดองค์การทางการเมืองของพระมหากษัตริย์และคณะผู้ก่อการรัฐประหาร แต่มิใช่ประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงขาดซึ่งหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม แม้ว่าหากมองในเชิงรูปแบบจะประกาศใช้ป็นรัฐธรรมนูญ หรือจัดตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก็ตาม

2. การจำกัดการใช้อำนาจรัฐ โดยทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจและหลักการนิติรัฐ ซึ่งโดยหลักการดังที่กล่าวไปว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้ได้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงหลักการการปกครองในระบบประชาธิปไตย หากแต่พิจารณาลงไปถึงกลไกในการถ่วงดุลตรวจสอบเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจแล้ว กลไกที่คณะรัฐมนตรีอยู่ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานจากรัฐสภาไม่ว่าจะเป็น การควบคุมด้านนโยบายในการบริหารประเทศ การควบคุมการบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม หรือการควบคุมโดยการลงมติไม่ไว้วางใจจนมีผลให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องออกจากตำแหน่งดูเหมือนว่า รัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวขึ้นมาตามแนวคิดของมองเตสกีเออที่ต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่อให้อำนาจนั้นอ่อนตัว และให้เกิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตามกลไกต่างๆ เหล่าเกือบใช้ไม่ได้เลย หากพิจารณาลงไปถึงข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้วางไว้ควบคู่กับกลไกดังกล่าวทั้งในเรื่องกระทู้ถามที่ยกเว้นเรื่องความปลอดภัย หรือการพิจารณาถึงที่มาของผู้เป็นสมาชิกรัฐสภาที่ส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งซึ่งมีจำนวนเทียบเท่ากับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งในกลไกของการลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งหากดูจำนวนดังกล่าวแล้วคงเป็นการยากที่คณะรัฐมนตรีจะถูกลงมติไม่ไว้วางใจ หรือแม้กระทั่งผลจากจำนวนสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวจะมีผลในการเข้าแทรกแซงการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งไม่เห็นชอบด้วย และต้องได้รับการยืนยันจากสภาผู้แทนถึงกึ่งหนึ่ง หรือการเสนอร่างพระราชบัญญัติทางการเงินซึ่งนายกรัฐมนตรีต้องรับรอง ดังนั้นแล้ว กลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจที่แสดงให้เห็นว่า การทำงานของคณะรัฐมนตรีอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นตัวแทนของประชาชน ดูจะไม่เป็นจริงตามหลักการดังกล่าว ทั้งดูจะเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการเข้าแทรกแซงการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติดังที่กล่าวไป และเมื่อพิจารณาถึงที่มาในการแต่งตั้งทั้งคณะรัฐมนตรีและวุฒิสภาด้วยแล้วผู้ที่มีอำนาจในการเสนอชื่อดังกล่าวแท้จริงแล้วคงอยู่ที่คณะผู้ก่อการรัฐประหาร ดังนั้นแล้วภาพของการแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นดูจะไม่เป็นจริงตามนั้น แม้ว่ากระบวนการในการร่างกฎหมายจะเป็นไปในลำดับขั้นโดยการให้รัฐสภาตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่ในการร่างอันตรงตามหลักนิติรัฐ และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ตาม แต่ก็มิได้มีการวางหลักการให้การร่างพระราชบัญญัติคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นวัตถุประสงค์โดยแท้ของหลักการดังกล่าว ดังนั้นแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงไม่มี

การจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองประเทศ ทั้งยังให้อำนาจที่แท้จริงตกอยู่กับผู้ก่อการรัฐประหารโดยผ่านการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก และคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีการตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้ อำนาจ

3. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะบัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ก็ตาม แต่หากมีหลักประกัน หรือการคุ้มครองให้แก่ประชาชนเมื่อถูกระทำละเมิดสิทธิเสรีภาพของตน

ดังนั้นแล้วรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงขาดหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งแสดงออกโดยหลักการของความเป็นรัฐธรรมนูญนิยม ทั้งหลักการหรือระบบการตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นมาเป็นเพียงรูปแบบของการเขียนรัฐธรรมนูญในการปกครองของไทย ที่ไม่ได้คำนึงถึงจุดหมายของหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ เพื่อการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ และเป็นสิ่งส่งเสริมให้ดูเหมือนว่าคณะผู้ก่อการรัฐประหารเคารพในหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเมื่อพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นใน คำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ต้องทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับก่อนแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มิได้มีเนื้อหาต่างกันมาก เพียงแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญนี้คงมีความประสงค์ที่จะถวายพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารในการแต่งตั้งและถอดถอน และกำหนดให้มีสภาฝ่ายนิติบัญญัติสองสภา แต่ต่างกันตรงให้สภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้งและทำหน้าที่เช่นเดียวกับสภาเลือกตั้งอันเป็นผลเสียต่อระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจ อันถือว่าเป็นข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ดังนั้นแล้วจึงอาจสรุปได้ว่า ผู้ร่างเองมิได้คำนึงถึงหลักการการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงขาดหลักการพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม และข้ออ้างของคณะรัฐประหารที่กล่าวอ้างการบริหารงานของรัฐบาลที่ผิดพลาดภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนที่ไม่เอื้อต่อการแก้ปัญหาจะไม่เป็นจริง แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นถึงสัมพันธภาพเชิงอำนาจในช่วงนั้นที่เห็นว่า ฝ่ายคณะผู้ก่อการได้พยายามถวายพระราชอำนาจคืนแก่พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นที่เคารพรักของประชาชน เพื่อแสดงให้เห็นว่าฝ่ายคณะผู้ก่อการมิได้ทำการยึดอำนาจเพื่อที่ฝ่ายตนจะเข้ามาบริหารประเทศเท่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงถวายพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์และซ่อนการใช้อำนาจที่แท้จริงของคณะผู้ก่อการรัฐประหารด้วยภาพกลไกการตรวจสอบการใช้ อำนาจที่สร้างขึ้น

3.2.4 การแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ฉบับที่ 1-3

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกรัฐสภาแก้ไขสามครั้ง กล่าวคือ ในครั้งแรกเป็นเรื่องของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ครั้งที่สองแก้ไขเรื่องกำหนดเวลาในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรและวิธีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรซึ่งได้กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน เพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณา และครั้งที่สามเรื่อง การให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

3.2.5 ผลการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

ภายหลังจากการทำรัฐประหาร คณะรัฐประหารได้รับดำเนินการให้ฐานะของตนมั่นคง โดยตั้งกองบัญชาการทหารแห่งประเทศไทย ซึ่งมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย มีพลโทผิน ชุณหะวัณ และนาวาอากาศเอก กาจสงคราม เป็นรองผู้บัญชาการ 1 และผู้ช่วยผู้บัญชาการตามลำดับ และคณะรัฐประหารได้เชิญให้นายควง อภัยวงศ์ เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลทำการปกครองประเทศ ตามแนวที่คณะรัฐประหารได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคณะรัฐประหารเกรงว่าประชาชนจะตำหนิได้ว่า การทำรัฐประหารเพื่อประโยชน์ของตนเอง และนานาประเทศโดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจตะวันตกคือ สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ อาจจะไม่รับรองรัฐบาลของคณะรัฐประหาร เพราะว่าจะยังไม่เลิกการกระทำต่างๆของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ในสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ผ่านมาแล้ว จึงจำเป็นต้องหาผู้ที่สามารถบริหารราชการแผ่นดินเป็นที่รู้จักกันอยู่แพร่หลายทั้งภายในและภายนอกประเทศ อย่างไรก็ตามคณะรัฐประหารยังคงสงวนอำนาจบางประการในการป้องกันและรักษาความสงบภายในประเทศตามพระราชกำหนดคุ้มครองความสงบในการจับกุมผู้ต้องสงสัยการปฏิวัติซ้อน ซึ่งผลการดำเนินการของคณะรัฐประหารปรากฏว่า มีการจับกุมผู้ต้องสงสัยเป็นจำนวนมาก

ด้านนายควง อภัยวงศ์ คงพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งเห็นว่า มีเงื่อนไขเกี่ยวกับสมาชิกสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งกับการเลือกตั้งฝ่ายละกึ่งหนึ่งเท่ากัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ฝ่ายบริหารจะใช้ควบคุมสภาให้มีเสียงเด็ดขาดได้ โดยที่อำนาจในการเพิกถอนตัววุฒิสมาชิกนั้น ดูจะตกอยู่แก่การตัดสินใจของฝ่ายนายควง อภัยวงศ์ นอกจากนี้ ยังมีหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ บัญญัติกำกับไว้อีกชั้นหนึ่ง และ

ในประการสำคัญก็คือ คำยืนยันจากจอมพล ป.พิบูลสงครามว่า กองทัพบกให้การสนับสนุนรัฐบาลนี้ และจะไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการของรัฐบาล ปัจจัยเหล่านี้ทำให้นายควง อภัยวงศ์ ถึงกับมั่นใจอย่างมากว่า จะสามารถบริหารงานได้โดยอิสระ ดังคำปราศรัยทางวิทยุกระจายเสียงที่ว่า "รัฐบาลนี้เป็นอิสระจากคณะรัฐประหาร อิสระทั้งในนโยบาย ในทางความคิด และในทางการเมือง จึงมีสิทธิโดยสมบูรณ์ในการที่จะบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐประหารยังได้ตกลงที่จะคงเป็นแต่เพียงผู้รับหน้าที่ในด้านการรักษาความปลอดภัย และความสงบของประเทศชาติเท่านั้น" ดังนั้นจึงทำให้นายควง อภัยวงศ์ ยอมที่จะเข้ารับในการจัดตั้งรัฐบาล แต่ฐานะของรัฐบาลในขณะนั้นก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่ได้มีอำนาจครบบริบูรณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินตามลักษณะทั่วไป

3.2.5.1 การบริหารงานของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์

เมื่อรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ เข้าบริหารประเทศ กลับปรากฏว่า นายควง อภัยวงศ์ ได้ทำการปกครองประเทศโดยอิสระไม่ยอมเป็นหุ่นของคณะรัฐประหาร ทั้งกลับดำเนินการลดทอนอำนาจของคณะรัฐประหารด้วยวิถีทางของรัฐธรรมนูญ ด้วยการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐประหารมอบหมายในการคัดเลือกและแต่งตั้งสมัชชพรรคพวก และเร่งดำเนินการ ดังนี้

1) การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยนายควง อภัยวงศ์ได้ร่วมมือกับคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้แก่ ชุนชัยนาทเรนทร ในการเลือกเฟ้นบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ เช่น พ่อค้าที่มีชื่อเสียง ข้าราชการบำนาญที่เข้าของในสาขาวิชาการต่างๆ แม้รัฐธรรมนูญจะไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก แต่นายควงฯก็ได้นำหลักการแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง โดยพยายามหลีกเลี่ยงการตั้งข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก สำหรับข้าราชการประจำที่ได้รับการแต่งตั้งก็ขอเลือกที่จะดำรงตำแหน่งใด โดยคณะรัฐประหารเองก็ไม่สามารถทัดทานหรือใช้อิทธิพลแต่งตั้งพรรคพวกของตนเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ตามความต้องการ ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสเอาไว้ก็ตาม แต่รัฐบาลพยายามหลีกเลี่ยงเพื่อตัดอิทธิพลของคณะรัฐประหาร ซึ่งปรากฏว่ารายชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่รัฐบาลคัดเลือกชื่อ 100 ชื่อ ตรงตามชื่อที่คณะรัฐประหารเสนอเพียง 10 ชื่อเท่านั้น¹³ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งส่วนใหญ่จึงเป็นพรรคพวก

¹³ สุชิน ตันติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2517), หน้า 150.

ของรัฐบาลโดยมีที่มาจากบรรดาอดีตข้าราชการที่มีบรรดาศักดิ์ชั้นเจ้าพระยา พระยา พระ และ หลวง รวมทั้งเชื้อพระวงศ์เป็นจำนวนถึง 80 คน จากสมาชิกทั้งหมดจำนวน 100 คน และเมื่อพิจารณาจากอาชีพของวุฒิสภาปรากฏว่า ไม่มีข้าราชการประจำร่วมเป็นองค์ประกอบด้วยเลย ขณะที่ประกอบด้วยข้าราชการบำนาญเป็นจำนวนสูงถึงร้อยละ 70

2) การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ซึ่งเป็นการแก้ไข ฉบับที่ 2 เพื่อจัดตั้งสภาว่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยกำหนดวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้ศึกษาในหัวข้อการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 อีกครั้งหนึ่ง

3) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน โดยตามบทเฉพาะกาล มาตรา 98 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนภายใน 90 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และการเลือกตั้งทั่วไปได้จัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2491 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2490 มาตรา 97 ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรตามผลสำรวจสำมะโนครัวสุดท้ายสองแสนคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนหนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดมีจำนวนราษฎรไม่ถึงสองแสนคนก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดมีจำนวนราษฎรเกินกว่าสองแสนคน ก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้น อีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกสองแสนคน เศษของสองแสนถ้าถึงหนึ่งแสนหรือกว่านั้นให้นับเป็นสองแสน และวิธีการเลือกตั้งให้ใช้วิธีรวมเขตต์จังหวัด ซึ่งปรากฏว่ามีจำนวนผู้แทนทั้งสิ้น 100 คน สภาพโดยทั่วไปของการเลือกตั้งครั้งนี้ มีการโฆษณาหาเสียงกันอย่างเต็มที่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ออกเสียงกันอย่างแข่งขัน¹⁴ โดยพรรคประชาธิปัตย์ได้ส่งสมาชิกของพรรคสมัครรับเลือกตั้งทุกจังหวัด แม้รัฐธรรมนูญไม่มีการรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่นายควง อภัยวงศ์ ได้ไปล่อลวงให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยลักษณะการเมืองในช่วงนั้นจึงเป็นระบบหลายพรรคซึ่งล้วนแต่เป็นพรรคการเมืองที่สืบต่อมาจากกรปครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แต่ได้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นใหม่อีก คือ พรรคธรรมาธิปัตย์มีหลวงวิจิตรวาทการเป็นหัวหน้าพรรค มีนโยบายสนับสนุนลัทธิชาตินิยม และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรค

¹⁴ นต เชื้อชวลิต, เมืองไทยในระบอบรัฐสภา(พระนคร: บพิธการพิมพ์, 2510), หน้า 112.

ประชาธิปไตยได้รับเสียงข้างมากในสภาจึงรับหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล พรรคธรรมาธิปไตยและพรรคประชาชนจึงเป็นฝ่ายค้าน ซึ่งพรรคประชาธิปไตยสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยอิสระ

4) รัฐบาลซึ่งมีที่มาจากกาเลือกตั้ง ภายหลังจากที่พรรคประชาธิปไตยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง พรรคประชาธิปไตยสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยอิสระ และไม่ต้องคอยฟังความคิดเห็นหรืออาศัยการสนับสนุนจากคณะรัฐประหารอีกต่อไป ซึ่งรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้าบริหารประเทศเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2491 โดยมีสมาชิกรัฐสภาเข้าร่วมประชุมทั้งหมด 186 คน ในการแถลงนโยบายครั้งนี้ปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนได้อภิปรายโจมตีรัฐบาลโดยหาว่า รัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลเถื่อนหรือรัฐบาลโจรที่ไม่มีใครรับรอง แต่ก็มีวุฒิสภาเข้าข้างและช่วยเหลือฝ่ายรัฐบาล โดยหลังจากมีการอภิปรายเป็นเวลานานถึง 5 วัน ในที่สุดที่ประชุมก็ลงมติให้ความไว้วางใจรัฐบาลด้วยคะแนนเสียง 122 เสียง ไม่ไว้วางใจ 23 เสียง และงดออกเสียง 38 เสียง

คณะรัฐประหารพยายามแทรกแซงการบริหารงานของรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ เช่น การเรียกร้องให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการทำรัฐประหาร จำนวน 8 ล้านบาท การบรรจุแต่งตั้งบรรดาทหารผ่านศึกเข้ารับราชการตามกระทรวง ทบวงกรม เช่น การแต่งตั้งพันเอกเผ่า ศรียานนท์ เข้าดำรงตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายปราบปราม โดยนายควง อภัยวงศ์ได้ให้เหตุผลว่า เพื่อทำหน้าที่ประสานงานกันระหว่างทหารกับตำรวจจำได้เอาทหารมาเป็นตำรวจในตำแหน่งสำคัญ ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นไปเพื่อความสะดวกในการใช้กำลังบังคับบัญชา เพราะการใช้กำลังตำรวจในการปราบปรามย่อมง่ายกว่า¹⁵ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์มิได้ปล่อยให้คณะรัฐประหารทำการแทรกแซงได้โดยง่ายดังที่กล่าวไป ดังนั้นเมื่อคณะรัฐประหารไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในสถาบันการเมืองต่างๆทั้งในวุฒิสภา สภาผู้แทน หรือรัฐบาล ทำให้คณะรัฐประหารไม่พอใจประกอบกับผลการเลือกตั้งที่แสดงว่า พรรคประชาธิปไตยได้รับความนิยมอย่างสูงจากประชาชน จึงทำให้คณะรัฐประหารเกรงว่า พรรคพวกตนอาจจะต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองตลอดไป และเห็นว่าการดำเนินการของนายควง อภัยวงศ์ เป็นการพยายามกีดกันคณะรัฐประหารออกจากการเมือง คณะรัฐประหารจึงได้พยายามบีบบังคับนายควง อภัยวงศ์ ลาออก โดยการจี้ให้รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ จาก

¹⁵ ประจัน รักพงษ์, "การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ. 2481-2500)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 250.

ตำแหน่ง ซึ่งคณะรัฐประหารได้ส่ง "4 ทหารเสือ" คือ พ.ท.ก้าน จำนงภูมิเวท, พ.อ.สวัสดิ์ สวัสดิเกียรติ, พ.อ.ขุนศิลาศรชัย และ พ.ท.ละม้าย อุทยานานนท์ เข้าพบนายควง อภัยวงศ์และได้แจ้งเจตจำนงของคณะรัฐประหารที่จะให้นายควง อภัยวงศ์ และคณะรัฐบาลกราบถวายบังคมลาออกภายใน 24 ชั่วโมง ซึ่งเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2491 โดยอ้างว่ารัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาค่าครองชีพได้สำเร็จ และฝ่ายตรงข้ามมีการเคลื่อนไหวยึดอำนาจคืน

3.2.5.2 การบริหารงานของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ภายหลังจากที่นายควง อภัยวงศ์ ลาออกจากตำแหน่ง คณะรัฐประหารได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ ประกอบด้วย สมาชิกในคณะรัฐประหาร โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งในการแถลงนโยบายของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2491 โดยมีสมาชิกรัฐสภาเข้าร่วมเข้าร่วมประชุมจำนวน 169 คน ในการแถลงนโยบายนั้นนอกจากมีสมาชิกรัฐสภาผู้แทนแสดงความไม่พอใจรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นจำนวนมากแล้ว การเข้าจัดตั้งรัฐบาลของคณะรัฐประหารในครั้งนี้ ยังสร้างความไม่พอใจให้แก่บรรดาสมาชิกวุฒิสภาในวงกว้างอีกด้วย อันถือเป็นปัญหาสำคัญของการบริหารงานของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยการบริหารงานภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 จึงเกิดอุปสรรคดังนี้

1) การสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภา

รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ของคณะรัฐประหารได้พยายามแสวงหาความสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภา ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน เพื่อให้ได้เสียงข้างมากเป็นฐานการเมืองสนับสนุนใช้อำนาจร่วมกับอำนาจของรัฐประหารด้วยวิธีการให้ทรัพย์สินเงินทอง สิ่งตอบแทนทางการเมืองและตำแหน่งทางการเมืองด้วย การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกพรรคการเมืองต่างๆเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลของคณะรัฐประหาร ทั้งการใช้อำนาจเผด็จการในรูปของรัฐตำรวจ ช่มชู้ คุกคาม ฝ่ายตรงข้าม ด้วยการจับกุมขังศัตรูทางการเมืองด้วยข้อหากบฏมีการจับกุมและสังหารอดีตรัฐมนตรี 4 นาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยข้อหากบฏ ทำให้รัฐบาลของคณะรัฐประหารได้เสียงสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภา และพรรคการเมืองต่างๆมากกว่าครึ่ง ในการตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเข้ามาเป็นพวกของคณะรัฐประหารนั้น จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งเป็นพรรคชื่อสหพรรค ซึ่งก็ปรากฏว่าเพียงช่วงเวลาไม่กี่เดือน จอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็แสวงหาเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนได้มากถึง 75 เสียงใน 120 เสียง ในระยะนี้แม้รัฐบาลจะไม่มีฐานเสียงเป็นวุฒิสภาเป็นฐานอำนาจ แต่รัฐบาลก็มีฐานสนับสนุนจากพรรคการเมืองในสภาผู้แทนมากพอ ซึ่งวุฒิสภายพยายามใช้อำนาจหน้าที่ในการขัดขวางการดำเนินงาน

ของรัฐบาลด้วยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของ รัฐบาลอย่างเข้มงวดจริงจัง แต่ก็ไม่มีผลในการสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลมากนัก เนื่องจากมี อำนาจการควบคุมในขอบเขตที่จำกัด ทั้งวันเกรงในอิทธิพลมืดของรัฐบาล ทำให้บรรดาสมาชิก วุฒิสภาไม่กล้าจะคัดค้านหรือติวหนังสือรัฐบาลได้สุดตัว และวุฒิสภาก็ไม่สามารถใช้อำนาจยับยั้งร่าง พระราชบัญญัติได้ผลมากนัก เนื่องจากรัฐบาลมีสมาชิกผู้แทนถ่วงการใช้อำนาจของวุฒิสภา และ เอาชนะวุฒิสภาไปในที่สุด

2) ปัญหาคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากมีการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่ง ทางการเมืองอื่นๆ เช่น ตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรี ให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนที่สนับสนุนรัฐบาล จึง มีการเรียกร้องตำแหน่งเป็นสิ่งตอบแทนมากยิ่งขึ้น ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตำแหน่งรัฐมนตรีกัน อยู่บ่อยครั้ง ทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคง ซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องคอยโอนอ่อน ผ่อนตามตามเสียงเรียกร้องของสมาชิกที่สนับสนุนรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา ดังจะเห็นได้จากเมื่อเข้า ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้เพียงระยะเวลาไม่นาน มีการ ปรับปรุงคณะรัฐมนตรีถึง 2 ครั้ง

3) การต่อต้านจอมพล ป.พิบูลสงคราม และคณะรัฐประหาร

ภายหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม บริหารประเทศได้ 6 เดือนเศษ ก็ได้เกิดกบฏเสนานิการ(กบฏนายพล) ขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2491 ซึ่งกบฏเสนานิการ นี้เป็นผลผลิตของการต่อต้านคณะรัฐประหาร 2490 ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญคือ นายทหารนอก ประจำการกลุ่มหนึ่ง มีนายทหารประจำการอีกกลุ่มหนึ่ง สังเกตว่า เป็นเพียงทหารระดับชั้นนาย พันไม่มียศนายพล นายทหารที่ทำการกบฏเสนานิการนี้ส่วนใหญ่อยู่ในกรมเสนานิการ โดยสาเหตุ ของการกบฏครั้งนี้ คือ

1. วงการทหารบงกชในกรณีของพลโทกาจ กาจ สงคราม ซึ่งขับไล่คนที่มีความสามารถออกจากราชการ เพื่อให้ได้ตำแหน่งทางทหารจากพันเอก เป็นพลโท จนเกิดการขั้วเสีย มาตราฐานทางทหารตกต่ำ สมรรถภาพของกองทัพบกจึงเสื่อมลง ทั้งนี้เป็นผลจากการที่ทหารเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง

2. ปัญหาค่าครองชีพสูงและปัญหาการคอร์รัปชัน

อย่างไรก็ตามพวกกบฏยังไม่ทันลงมือตามที่กำหนดก็ถูกจับเสียก่อน ต่อมาในช่วงต้นปี 2492 รัฐบาลได้ทราบระแคะระคายว่า นายปรีดี ได้ลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทย และมีข่าวการเคลื่อนไหวในการเตรียมการต่อต้านรัฐบาล รัฐบาลจึงได้มีการจับกุมผู้ที่อยู่ในข่ายต้องสงสัย และมีการประกาศภาวะฉุกเฉินเพื่อเตรียมรับการจลาจลอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2492 ได้เกิดเหตุการณ์ที่เรียกกันว่า กบฏวังหลวงขึ้น ซึ่งเริ่มเมื่อนายปรีดี พนมยงค์ พร้อมกับผู้ร่วมก่อการฝ่ายทหารเรือกลุ่มหนึ่งภายใต้การบังคับบัญชาของพลเรือตรีทหาร ข้าหิรัญ และพลเรือโทหลวงสังวรณีย์ สุวรรณชีพ ได้นำกำลังหน่วยนาวิกโยธิน จากฐานทัพเรือสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เข้ามายังมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองซึ่งได้มีลูกศิษย์ของนายปรีดี พนมยงค์ นักการเมืองฝ่ายพลเรือนเตรียมกำลังรอคอยอยู่ จากนั้นก็เข้ายึดพระบรมมหาราชวังเป็นที่มั่นและประกาศทางวิทยุกระจายเสียงแต่งตั้งนายดิเรก ชัยนาม เป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมกับประกาศโยกย้ายและแต่งตั้งนายทหารระดับบัญชาการบางตำแหน่ง

การตอบโต้ของรัฐบาลภายใต้การนำของพลตรีสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 ในฐานะผู้บัญชาการปราบปรามจลาจล ได้เริ่มขึ้นอย่างรุนแรงในเช้าวันที่ 27 กุมภาพันธ์ และจบลงด้วยการปราศรัยของนายปรีดี พนมยงค์ และผู้สนับสนุน หลังจากนั้นฝ่ายรัฐบาลได้ดำเนินการกวาดล้าง ปราบปรามและจับกุมผู้ร่วมก่อการจำนวนมาก เช่น นายทองเปลว ชลภูมิ นายจำลอง ดาวเรือง นายถวิล อุดล นายเดือน บุนนาค นายชิต เวชประสิทธิ์ นายวิจิตร สุลิตานนท์ และนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ซึ่งนายปรีดี ได้กล่าวว่า ไม่ได้ร่วมเข้าก่อการกบฏครั้งนี้ นายปรีดี พนมยงค์อ้างว่า ตนเองได้หลบซ่อนอยู่ในพระนครถึง 5 เดือน โดยความช่วยเหลือของนาวาตรีมนัส จารุภา ก่อนจะเดินทางออกนอกประเทศ

การจัดอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ กระทำโดยการกวาดล้างจับกุมผู้ที่เคยใกล้ชิดเกี่ยวข้องกับนายปรีดี พนมยงค์ ไม่ว่าจะเป็นเสรีไทย นักการเมือง นักศึกษา อาจารย์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง โดยวิธีที่รุนแรงเช่น การสังหาร และจับตายนักการเมือง ได้สร้างความสะเทือนใจและหวาดผวามหาชนในหมู่นักการเมืองฝ่ายที่ต่อต้านรัฐบาล อาทิเช่น มีนายทหารเสียชีวิต 7 คน ประชาชน 3 คน ทหารบาดเจ็บ 22 คน ตำรวจ 1 คน และประชาชน 14 คน ทั้งนี้ยังมีการจับกุมผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้มีการจับตายนับ 2 คน คือ พันตรี เฝื่อนอินทรทัต อดีตนายเสรีไทย และพันตำรวจเอกบวรจศักดิ์ ชีพเป็นสุข นอกจากนี้มีนักการเมืองเช่น นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นายถวิล อุดล นายจำลอง ดาวเรือง และดร.ทองเปลว ชลภูมิ ซึ่งถูกบุคคลที่แต่งตั้งด้วยใจรวมลาญยิงตายที่ถนนพหลโยธิน และยังมีบุคคลที่หายสาบสูญอีก 2 คน คือ นายเตียง ศิริขันธ์ และนายพร มะลิทอง

หลังจากเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวในช่วงที่เกิดความวุ่นวายทางการเมืองอยู่นั้น คณะรัฐบาลได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492

3.2.5.3 การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญเกิดจากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้วุฒิสภาได้เข้าทำหน้าที่ในฐานะรัฐสภาใช้อำนาจอธิปไตยดำเนินการบริหารประเทศ รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 93 ที่บัญญัติให้ รัฐธรรมนูญนี้แก้ไขเพิ่มเติมได้โดยความเห็นชอบของรัฐสภา จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และในบทเฉพาะกาลมาตรา 96 บัญญัติว่า ในวาระเริ่มแรกให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภา จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2491 จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ตั้ง สภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ถือกำเนิดขึ้น ภายหลังจากการเข้าบริหารประเทศของนายควง อภัยวงศ์ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐประหารได้เพียงเดือนเศษๆ นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีก็ได้เสนอต่อวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2490 ให้จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้เร็วขึ้น

การที่นายควง อภัยวงศ์ ได้เสนอหลักการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร อันถือเป็นการพยายามของนายควง อภัยวงศ์ที่จะเสริมสร้างความมั่นคงในการดำเนินการทางการเมืองของรัฐบาลให้มีมากยิ่งขึ้น เพราะในขณะนั้นพรรคประชาธิปไตยในฐานะฝ่ายบริหารไม่ได้มีอำนาจทางการเมืองการบริหารประเทศแต่ผู้เดียว คณะรัฐประหารมีบทบาทและส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองด้วย และได้พยายามแทรกแซงในการดำเนินการทางการเมืองในการแต่งตั้งวุฒิสภา เป็นต้น ดังนั้นจึงทำให้นายควง อภัยวงศ์ ต้องการให้มีการดำเนินการทางการเมืองในสภาพปกติเร็วขึ้น

องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา จำนวน 40 นาย ได้แก่

1. สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากวุฒิสภาจำนวน 10 คน สมาชิกสภาผู้แทนจำนวน 10 คน และจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 4 ประเภท ทุละ 5 คน
2. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีใช้วุฒิสภาและสภาผู้แทนต้องมีคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังต่อไปนี้คือ
 - 1) ประเภทที่ 1 ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน (ตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญนี้คือ มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์)
 - 2) ประเภทที่ 2 ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งประเภทที่ 1 และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือเทียบเท่า
 - 3) ประเภทที่ 3 ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในประเภทที่ 1 และเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือดำรง หรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี
 - 4) ประเภทที่ 3 ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในประเภทที่ 1 และเป็นผู้สำเร็จการศึกษาได้รับปริญญาตรี หรือเทียบเท่า

ซึ่งผู้สมัครจะสมัครได้เพียงประเภทเดียว ผู้มีสิทธิสมัครประเภทที่ 2,3,4 จะเข้าสมัครแข่งขันประเภทที่ 1 ไม่ได้

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง เมื่อตายหรือลาออก โดยมีให้มีการเลือกตั้งขึ้นแทน สำหรับวิธีการรับสมัครได้กำหนดข้อบังคับว่าด้วยการสมัครรับเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2491 โดยให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้เสร็จสิ้นภายใน 180 วัน นับแต่วันเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภาจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆมิได้ เมื่อรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญต่อไป ถ้าหากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบหรือพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในกำหนด 180 วัน นับแต่วันขึ้นทูลเกล้าฯถวายให้สภาร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะได้รัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2491 และได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2491 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 โดยในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวสภาร่างรัฐธรรมนูญได้กระทำโดยเปิดเผย และเปิดโอกาสให้ประชาชน

เข้าฟังการประชุมได้ กับทั้งเลือกสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญจำนวน 9 คน ทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน และอีกจำนวน 9 คน เป็นผู้พิจารณาขยายร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งผลจากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนนั้น เป็นผลให้รัฐธรรมนูญที่สภาว่างรัฐธรรมนูญร่างขึ้นมานั้นมีทั้งหมด 188 มาตรา โดยได้รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น พร้อมทั้งกำหนดหลักประกันถึงการละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รับรองไว้ เช่น บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย หรือในการถูกจับบุคคลนั้นมีสิทธิพบและปรึกษาทนายเป็นการเฉพาะ และหากในการคุมขังบุคคล บุคคลผู้ถูกคุมขังหรือบุคคลอื่นมีสิทธิร้องขอต่อศาลว่าการคุมขังมิชอบ ดังนั้นแล้วถือว่าเป็นการวางหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวผู้ร่างคงเล็งเห็นว่าสภาพทางการเมืองในช่วงนั้นเป็นการบริหารประเทศโดยมิได้คำนึงถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีหมวดนโยบายของรัฐโดยกำหนดให้กำลังทหารเป็นของชาติ อยู่ในบังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์ ไม่ขึ้นต่อเอกชน คณะบุคคล หรือพรรคการเมืองใด อันเป็นการป้องกันการถือครองอำนาจด้วยกำลังทหารอย่างเช่นในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในตอนที่ทำกรร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้วางรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภาโดยกำหนดให้มีสองสภาเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เพียงแต่โดยหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางหลักการโดยการแยกข้าราชการประจำออกจากการเมืองอันหมายรวมถึงข้าราชการทหารด้วย โดยหลีกเลี่ยงไม่ให้ฝ่ายบริหารเข้าครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ผ่านมาโดยการห้ามข้าราชการประจำเป็นวุฒิสภา และให้วุฒิสภามีอำนาจน้อยลงเมื่อเปรียบเทียบกับวุฒิสภายาใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เช่นวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย มีเพียงอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจเพียงขอเปิดอภิปรายทั่วไป ไม่มีอำนาจขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไว้วางใจ ดังนั้นฐานะของวุฒิสมาชิกเป็นเพียงตัวแทนของพระมหากษัตริย์ คอยตรวจสอบการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาล มิใช่สภาผู้มีหน้าที่ค้ำจุนรัฐบาลเหมือนเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ที่ผ่านมา พร้อมกับได้นำหลักการแยกข้าราชการประจำมาใช้กับคณะรัฐมนตรีอันเป็นการพยายามกีดกันอำนาจของคณะรัฐประหารที่เกิดขึ้นอยู่ในเวลานั้น พร้อมทั้งนำหลักการที่ห้ามสมาชิกรัฐสภาและรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจหรือรับสัมปทานจากหน่วยราชการ หรือรับประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษหรือห้ามรัฐมนตรีทำการค้า หรือรับประโยชน์อื่นใดจากบริษัทหรือองค์กรใดๆที่ดำเนินธุรกิจเพื่อการค้า ซึ่งผลจากการร่างรัฐธรรมนูญและหลักการในรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นผลจากการที่นายควง อภัยวงศ์ ต้องการให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นเนื่องจาก ในการบริหารประเทศอำนาจมิได้อยู่ในการควบคุมของคณะรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว ยังมีอำนาจเบ็ดเสร็จคือ

อำนาจของคณะรัฐประหารคอยกุมอำนาจอยู่เบื้องหลัง นายคงฯจึงวิตกกังวลว่า หากให้อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นไปในแนวทางอำนาจประโยชน์ให้แก่คณะรัฐประหาร อีกทั้งยังอาจเป็นการขัดขวางความเป็นประชาธิปไตยที่มีอยู่ต้องหยุดชะงักลง จึงต้องมีการชิงลงมือร่างรัฐธรรมนูญก่อน

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากสภาพการณ์ทางการเมืองและการดำเนินการทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เห็นได้ว่า สภาพทางการเมืองและสัมพันธภาพเชิงอำนาจที่ปรากฏในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นไปในเชิงการแก่งแย่งชิงอำนาจกันระหว่างคณะรัฐประหาร และรัฐบาลของนายคง อภัยวงศ์ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจแก่ผู้ที่เข้ามาบริหารประเทศมากกว่าฝ่ายอื่นด้วยการควบคุมอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหวังว่าจะเป็นพวกของตนนั้น ผลจากการช่วงชิงอำนาจโดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการกระทำดังกล่าว เช่น การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา การแต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เป็นต้น ประกอบกับหลักการในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้การถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารกระทำโดยองค์กรเดียวคือ รัฐสภา ดังนั้นแล้วจึงเกิดการแทรกแซงสมาชิกของรัฐสภาเพื่อให้กระบวนการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญมีอาจดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวขาดพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม กล่าวคือ ขาดการตรวจสอบการใช้อำนาจทั้งอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร อย่างจริงจัง ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้เป็นเพราะกระบวนการตรวจสอบอย่างหนึ่งคือ ประชาชน ซึ่งเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมิได้ให้ความสำคัญกับประชาชน ดังจะเห็นได้จากการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่านั้นโดยมิได้กำหนดหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ดังนั้นแล้วผลจากการที่โครงสร้างรัฐธรรมนูญขาดแนวคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนิยม และสภาพทางการเมืองเป็นไปอย่างที่กำลังกล่าวมา ส่งผลให้การบริหารประเทศช่วงที่ผ่านมาเป็นไปด้วยความวุ่นวาย ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1. การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย สองสภา คือ สภาผู้แทน และวุฒิสภา โดยกำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งและทำหน้าที่เช่นเดียวกับสภาที่มาจากการเลือกตั้ง การกำหนดดังกล่าวทำให้ นายคง อภัยวงศ์ ซึ่งเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายหลังการทำรัฐประหาร ได้อาศัยโอกาสดังกล่าวเสนอชื่อแต่งตั้งฯพรรคพวกของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งวุฒิสภา ซึ่งการที่กระทำดังกล่าวเป็นการช่วงชิงความได้เปรียบโดยอาศัยหลักเกณฑ์ของคณะรัฐประหารที่ทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวขึ้นมา สะท้อนให้เห็นว่า การ

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมิได้เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศอย่างที่กล่าวอ้างกัน แต่เป็นการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้อำนาจอย่างมากแก่ผู้ที่เข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งคณะรัฐประหารคาดหวังว่า ตนจะมีส่วนในการบริหารประเทศ และด้วยโครงสร้างดังกล่าวส่งผลต่อการบริหารประเทศของนายคองฯ เป็นไปอย่างปราศจากการตรวจสอบ สืบเกิดจากการแถลงนโยบายของรัฐบาลนายคอง อภัยวงศ์ ต่อรัฐสภาแม้จะมีผู้ไม่เห็นด้วยก็ผ่านการให้ความเห็นชอบของรัฐสภา อย่างไรก็ตามผลดังกล่าวกลับส่งผลเสียต่อการบริหารประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งไม่สามารถได้เสียงสนับสนุนจากสภา ทำให้การบริหารประเทศได้รับได้รับการขัดขวางจากสภาอย่างต่อเนื่อง และจากหลักการในรัฐธรรมนูญดังกล่าวส่งผลต่อความเป็นกลางของวุฒิสมาชิก และส่งเสริมให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน หรือการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อเอาใจสภาผู้ทำหน้าที่เป็นสภาค้ำจุนรัฐบาลดังเช่นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ทำให้การบริหารงานของประเทศไม่ต่อเนื่อง ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นไปเพื่อพวกพ้องที่สนับสนุนตน สิ่งเหล่านี้เป็นปรากฏการณ์หนึ่งที่เกิดจากการขาดหลักการพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

2. จากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดกลไกการตรวจสอบอำนาจฝ่ายบริหารเพียงองค์กรเดียวทำให้ฝ่ายบริหารพยายามเข้ามามีควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ ดังเห็นได้จากการที่รัฐบาลของ จอมพล.ป.พิบูลสงคราม พยายามเอาใจสมาชิกทั้งสองสภาเป็นอย่างมาก หรือการที่นายคอง อภัยวงศ์ ช่วงความได้เปรียบแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นพรรคพวกของตน และผลจากการที่กำหนดกลไกการตรวจสอบเป็นโดยองค์กรเดียว ประกอบกับสมาชิกสภาผู้แทน หรือวุฒิสภาถูกรัฐบาลควบคุม หรือ เอาใจ ส่งผลให้การตรวจสอบการใช้อำนาจจะไม่เป็นผล ดังเห็นได้จากการที่รัฐบาลใช้อำนาจของตนในการเข้าแทรกแซงตำแหน่งข้าราชการประจำ จนก่อให้เกิดความไม่พอใจหลายฝ่ายจนเกิดกบฏเสนาธิการ หรือการเข้าจับกุมกบฏวังหลวงที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีการสังหารบุคคลหลายคนโดยไม่มีกระบวนการ เหตุดังกล่าวเหล่านี้ ล้วนเป็นผลจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวขาดหลักการพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม อันเป็นเครื่องมือหนึ่งที่น่าพาประเทศไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้จะเป็นเพียงการบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวก็ตาม

3. การร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร จะเห็นได้ว่า การที่กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ที่กำหนดบุคคลผู้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ส่งผลให้เกิดการเลือกเฟ้นบุคคลที่มีแนวคิดเช่นเดียวกับตน เพียงแต่ในช่วงนั้นเป็นความได้เปรียบของฝ่ายนายคอง อภัยวงศ์ ผู้มีแนวคิดในการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น จึงทำให้ได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่คงหลักการของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม สะท้อนต่อ

หลักการการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งนำคิดว่า หากสภาว่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ตกอยู่ในช่วงรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม หลักการในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจะมีหลักการ เป็นประชาธิปไตยเพียงนี้หรือไม่

ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้จึงเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่าย คณะผู้ก่อการรัฐประหาร แต่เหตุการณ์ไม่ได้เป็นเช่นนั้นเมื่อนายควง อภัยวงศ์เข้ามาบริหารประเทศ ในฐานะนายกรัฐมนตรี สภาพการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวจึงเป็นการแย่งชิงอำนาจกัน ระหว่างฝ่ายนายควง อภัยวงศ์ และฝ่ายคณะรัฐประหาร ทำให้รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นมาเพื่อเป็น เครื่องมือในการใช้อำนาจดูจะไม่เป็นผลต่อคณะผู้ก่อการรัฐประหาร ซึ่งสัมพันธ์ภาพช่วง ระยะเวลาดังกล่าวจึงเกิดการถ่วงดุลกัน แต่เมื่อนายควง อภัยวงศ์ ต้องลาออกจากการเป็น นายกรัฐมนตรี อำนาจเบ็ดเสร็จจึงอยู่แก่ฝ่ายคณะผู้ก่อการรัฐประหารที่มีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้า และใช้อำนาจที่ได้จากรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทั้งในส่วนของการแทรกแซงสมาชิก รัฐสภาเพื่อการบริหารประเทศได้สะดวก หรือการใช้กำลังเข้าปราบปรามฝ่ายตรงข้ามตนเช่นกลุ่ม ของนายปรีดี พนมยงค์ อย่างรุนแรงและเป็นผลให้กลุ่มคณะราษฎรผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง หดสิ้นไป ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงมีผลอย่างมากที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ทางการเมือง เช่นนี้เมื่อไรการถ่วงดุลจากสังคม และรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

3.3 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

3.3.1 สาเหตุของการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช

2502 : รัฐประหาร 16 กันยายน พ.ศ. 2500 นำไปสู่รัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2500 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เพื่อโค่นล้มอำนาจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ยังคงประกาศใช้ต่อไป จนกระทั่งท่ามกลางวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง การต่อสู้กันของกลุ่มภายในพรรคและในกองทัพ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงตัดสินใจยึดอำนาจอีกครั้ง หนึ่งเมื่อวันที่ 20 เดือนตุลาคม พ.ศ. 2501 ซึ่งเป็นเวลาเดียวหลังจากที่จอมพลถนอม กิตติขจร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เพื่อร่วมทำรัฐประหารกับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม

พุทธศักราช 2495 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงและยกเลิกระบบการปกครองเมือง พ.ศ.2498 และบรรดาพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เป็นอันสิ้นสุดลง โดยจะจัดตั้งขึ้นใหม่มิได้ ซึ่งปรากฏอยู่ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 8 อันเป็นการยุติรัฐบาล ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารในครั้งนี้ พอจะสรุปได้ 4 ประการหลัก ๆ ด้วยกันคือ

3.3.1.1 ความไม่พอใจต่อระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยตะวันตก

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ไม่พอใจต่อระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยตะวันตกโดยอ้างว่าไม่เหมาะสมกับประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากข้อความที่ว่า

"ในเวลาทำรัฐประหารในวันที่ 16 กันยายน 2500 นั้น มิได้มีการแก้ไขรูปแบบการปกครองบ้านเมืองใหม่ คงปล่อยให้ดำเนินการตามแบบเดิม กล่าวคือ ยังคงมีรัฐสภา มีพรรคการเมือง ให้เสถียรภาพหนังสือพิมพ์ที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้อย่างเต็มที่และกว้างขวาง มีสหพันธ์และสหบาล กรรมกรที่ขอบหยุดงานและสตรีคเมื่อไม่พอใจนายจ้าง เหล่านี้เป็นต้น... ที่ร้ายที่สุดก็คือ ผู้แทนราษฎรทั้งหลายพยายามแก่งแย่งชิงกันเป็นรัฐมนตรีและข้าราชการการเมือง โดยรัฐบาลว่า ถ้าไม่แต่งตั้งแล้วก็จะถอนตัวออกจากการสนับสนุนรัฐบาล พวกเราไปตั้งพรรคฝ่ายค้านขึ้นใหม่ ในที่สุดมีความเห็นพ้องกันว่า จะต้องใช้วิธีปฏิวัติหรือผ่าตัดขนาดใหญ่ จึงจะสามารถแก้ปัญหาของประเทศชาติขณะนั้นได้.." และข้อความที่ว่า "คณะปฏิวัติมีความมุ่งหมายที่จะทำประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตย มีความมุ่งหมายที่จะสร้างประชาธิปไตยขึ้นในประเทศไทยให้เป็นผลสำเร็จและเห็นว่าจะบรรลุตามความมุ่งหมายนี้ได้จะต้องแก้ไขข้อผิดพลาดในอดีตเสีย จึงทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ยกเลิกระบบประชาธิปไตยที่นำมาจากต่างประเทศทั้งดุ้นเสีย และเสนอว่าจะสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับลักษณะพิเศษและสภาพการณ์ของไทยจะสร้างประชาธิปไตยของไทย ประชาธิปไตยแบบไทย¹⁶

¹⁶ อรรถชัย พงสมุทรา, "ระบบคณะรัฐมนตรีไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 93.

3.3.1.2 ฐานะการคลังของรัฐบาล

อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐบาลชุด พล.ท.ถนอม กิตติขจร ต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการคลัง กล่าวคือ งบประมาณประจำปี พ.ศ.2500 ขาดดุลอยู่ถึงกว่า 2,000 ล้านบาท

3.3.1.3 ภัยคอมมิวนิสต์

เหตุการณ์ ณ ขณะนั้น สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศได้แบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่นำโดยรัสเซียและฝ่ายโลกเสรีนิยมที่นำโดยสหรัฐอเมริกา มีการทำสงครามเย็นกันอย่างกว้างขวางทั่วไป ซึ่ง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มองว่า ภัยจากคอมมิวนิสต์เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ และอาจเป็นไปได้ที่ การอ้างการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามนักการเมืองตลอดจนปัญญาชนที่เป็นฝ่ายตรงข้าม โดยจอมพลสฤษดิ์ได้พูดถึงเรื่องนี้ว่า

"...ที่ร้ายยิ่งกว่านั้น คอมมิวนิสต์ได้โหมปฏิบัติการอย่างกว้างขวางเพื่อแทรกซึมเข้าไปในวงการต่าง ๆ เพื่อล้มล้างสถาบันอันศักดิ์สิทธิ์ของชาติเราคือ ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ อย่างน่าหวงใยและผู้แทนราษฎรหลายคนได้ยอมขายตนเป็นเครื่องมือของลัทธินี้อย่างเปิดเผย..."

3.3.1.4 สภาพการณ์โดยทั่วไปของสังคมไทย

สภาพการณ์โดยทั่วไปของสังคมไทยประสบกับปัญหามากมายเช่น การอพยพเข้าสู่เมืองหลวงของชาวชนบทจากภาคอีสานอันเนื่องมาจากภาวะฝนแล้งอย่างหนัก ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ผู้ที่อพยพเข้าสู่เมืองได้มีส่วนทำให้เกิดปัญหาสังคม เช่น ปัญหายาเสพติด อาชญากรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ชายจากชนบทส่วนมากเข้าเมืองและประกอบอาชีพถีบสามล้อ ซึ่งจอมพลสฤษดิ์มองว่าทำให้เกิดความเสื่อมเสียต่อภาวะเศรษฐกิจ เนื่องจากไม่ทำให้เกิดผลผลิตและสร้างความเสื่อมโทรมไม่เป็นระเบียบ

3.3.2 การบริหารประเทศของคณะรัฐประหารก่อนการประกาศใช้ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502

ภายหลังการรัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 คณะรัฐประหารที่เรียกตนเองว่า คณะปฏิวัติ ไม่ยินยอมให้กระบวนการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบ

ตะวันตกสามารถดำเนินต่อไปได้ โดยอ้างว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกไม่เหมาะสมกับประเทศไทย ทั้งได้มีคำสั่งยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ยกเลิกพรรคการเมือง ยกเลิกสหภาพและสหพันธ์แรงงาน ห้ามมีการชุมนุมทางการเมืองเกิน 5 คน สั่งควบคุมการเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์อย่างเข้มงวด และมีนโยบายปราบปรามคอมมิวนิสต์และอันธพาลอย่างเฉียบขาด พร้อมกับได้นำเสนอรูปแบบการปกครองใหม่ ซึ่งมีลักษณะดังนี้

ประการแรก การเมืองจะต้องอาศัยหลักการและอุดมการณ์ของไทยหันมาสร้างประชาธิปไตยแบบไทยแทนที่จะเลียนแบบมาจากตะวันตก

ประการที่สอง ให้รัฐมีอำนาจสูงสุด เป็นตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางของชาติ เพื่อความเป็นระเบียบของประเทศ และยกเลิกพรรคการเมืองแบบตะวันตก

ประการที่สาม การปกครองประเทศจะต้องมีลักษณะ "พ่อปกครองลูก"

และเพื่อเป็นการสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบของไทย จึงต้องทำการถ่ายโอนอำนาจในการบริหารปกครองของประเทศทั้งหมดมาไว้ที่คณะรัฐประหาร ซึ่งดูเหมือนว่าลักษณะการปกครองดังกล่าวเป็นไปในรูปแบบประชาธิปไตยแบบไทยดังที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กล่าวอ้าง แต่เมื่อพิจารณาลงไปสู่รูปแบบและการปกครองดังกล่าวแล้ว ย่อมเห็นว่า เป็นลักษณะการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยม ทั้งนี้ดังดูได้จากนโยบายปราบปรามคอมมิวนิสต์และอันธพาลอย่างเฉียบขาด ซึ่งนำไปสู่การจับกุมบุคคลรวม 16 คน เช่น นายเทพ โชติณัฐิต หัวหน้าพรรคเศรษฐกิจและประธานพรรคแนวร่วมสังคมนิยมแห่งประเทศไทย นายแคล้ว นรปติ เลขานุการพรรคเศรษฐกิจ นายประเสริฐ ทรัพย์สุนทร สมาชิกระดับแกนนำของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย นายสังข์ พัฒโนทัย บรรณารักษ์หนังสือพิมพ์เสถียรภาพ และนายจิตร ภูมิศักดิ์ นิสิตปริญญาโท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภายหลังการทำรัฐประหารเพียงวันเดียว ในข้อหากระทำความผิดเป็นคอมมิวนิสต์

นอกจากนี้ นโยบายหนึ่งที่คณะรัฐประหารริบนำออกมาใช้ภายหลังการรัฐประหารเพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่คณะรัฐประหาร นั่นคือ การดำเนินนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างฉับพลัน เช่น การสั่งลดอัตราค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์ ค่าโดยสารรถไฟ ราคาข้าวสาร และให้การช่วยเหลือประชาชนที่อยู่ในบริเวณที่ขาด

แคลนแหล่งน้ำบริเวณ ให้การรักษาพยาบาลฟรีสำหรับครอบครัวที่ยากจน เป็นต้น¹⁷ โดยคณะปฏิวัติได้ทำการปกครองประเทศโดยวิธีการใช้ “ประกาศคณะปฏิวัติ” ตามอำนาจปฏิวัติเป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2501 ถึงวันที่ 27 มกราคม 2502 รวมมีประกาศคณะปฏิวัติ 57 ฉบับที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ ฉบับที่ 1-4 ซึ่งคณะปฏิวัติแสดงให้เห็นทราบถึงเหตุผลและความมุ่งหมายในการยึดอำนาจการปกครอง จนกระทั่งถึงวันที่ 27 มกราคม พ.ศ.2502 (รวมเป็นเวลา 3 เดือนกับ 7 วัน) จึงได้มี ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ลงวันที่ 28 มกราคม 2502 ประกาศใช้ออกมา อันเป็นการใช้อำนาจแบบเผด็จการโดยหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การรัฐประหารที่เกิดขึ้นในครั้งนี้เป็นผลจากการไม่พอใจในระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบตะวันตก ซึ่งคณะรัฐประหารเชื่อว่าไม่เหมาะสมต่อประเทศไทย อย่างไรก็ตามแม้แนวคิดของจอมพลสฤษดิ์ฯ ดูจะไม่สอดคล้องต่อการปกครองในขณะนั้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่มีผู้ใดโต้แย้งแนวคิดดังกล่าว ซึ่งนำไปสู่การประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ที่เป็นไปในรูปแบบการปกครองซึ่งเชื่อว่าเหมาะสมต่อประเทศไทย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะสัมพันธ์ภาพในช่วงนั้นซึ่งล้วนแล้วแต่ขึ้นอยู่กลุ่มผู้มีอำนาจอยู่ในมือซึ่งล้วนแต่เป็นกลุ่มนายทหารประจำการที่เข้าร่วมรัฐประหาร 2490 และอยู่ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์โดยตลอด

3.3.3 สาระสำคัญของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

เมื่อคณะปฏิวัตินำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เข้ายึดอำนาจการปกครอง และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ก็ได้ปกครองโดยอำนาจสิทธิขาดของหัวหน้าคณะปฏิวัติ จนกระทั่งถึงวันที่ 28 มกราคม 2502 จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวขึ้น เรียกว่า “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502” ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้ว่า

“โดยที่หัวหน้าคณะปฏิวัติซึ่งได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ได้นำความกราบบังคมทูลว่า การที่คณะปฏิวัติได้ ประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไข

¹⁷ จักร์ พันธุ์เพชร, การเมืองการปกครองไทย จากยุคสุโขทัยสู่สมัยทักษิณ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ : Punch Group), หน้า 221.

เพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เลียนั้น ก็โดยปรารถนาจะให้รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมและให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยเรียบร้อยยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ภายใต้ รัฐธรรมนูญฉบับนั้น การที่จะให้มีรัฐธรรมนูญเช่นว่านี้ สมควร จัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ จัดร่างขึ้นประกาศใช้ต่อไป แต่ในระหว่างระยะเวลาก่อนที่จะได้มีและประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งร่างขึ้น โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น สมควรให้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เพื่อใช้ไปพลางก่อน ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้...”

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติเพียง 20 มาตรา โดยมีโครงสร้างการปกครองที่แตกต่างกับทุกฉบับที่เคยมีมา กล่าวคือ วางแนวทางการปกครองในลักษณะที่ให้ฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกว้างขวางและให้ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ แยกออกจากกัน โดยฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเลย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) อำนาจอธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย(มาตรา 1) แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมิได้บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยประกอบด้วย อำนาจใดบ้าง แต่โดยนัยของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้วย่อมเข้าใจว่า อำนาจอธิปไตยประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วยการตราพระราชบัญญัติใช้บังคับโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหารและศาลใช้อำนาจตุลาการ ทั้งนี้ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ (มาตรา 5)

2) พระมหากษัตริย์

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดฐานะของพระมหากษัตริย์ไว้ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข และ ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย (มาตรา 2) โดยพระองค์ทรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ (มาตรา 3) และเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภาโดยพระองค์ทรงตราพระราชบัญญัติใช้ บังคับด้วยคำแนะนำและความยินยอมของรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรีและทรงใช้อำนาจตุลาการผ่านทางศาล (มาตรา 5)

3) รัฐสภา

ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบของสภาให้ประกอบด้วยสภาเดียว โดยเป็นสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.1) รัฐสภาซึ่งมีชื่อเรียกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า สภาว่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งนอกจากหน้าที่ดังกล่าวแล้วสภาว่างรัฐธรรมนูญยังเป็นผู้ทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใช้ในประเทศไทยด้วย(มาตรา 6) โดยสภาว่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวน สองร้อยสี่สิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้ง(มาตรา 7)

4.2) การทำหน้าที่ของการเป็นองค์กรนิติบัญญัตินั้น ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดหน้าที่ของสภาว่างรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนในส่วนของการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ทั้งในส่วนของการควบคุมการทำงานของรัฐบาลที่ต้องอาศัยการได้รับความไว้วางใจ การตรวจสอบการทำงานไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งดูเหมือนว่าจะสอดคล้องกับแนวคิดของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ต้องการให้องค์กรทั้งสองแบ่งแยกกันอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่า องค์กรทั้งสองมิได้มีการแบ่งแยกกัน กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยอาจถือได้ว่า เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร ที่เป็นเช่นนี้เพราะที่มาของสภาว่างรัฐธรรมนูญนั้นมาจากการเสนอชื่อของคณะรัฐประหาร ซึ่งต่อมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีผู้ใช้อำนาจบริหารนั่นเอง

4.3) การทำหน้าที่ในฐานะสภาว่างรัฐธรรมนูญ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรของประเทศไทย โดยธรรมนูญการปกครองดังกล่าวมิได้กล่าวถึงขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด หากแต่กล่าวเพียงเมื่อสภาว่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วให้สภาว่างรัฐธรรมนูญประชุมในฐานะรัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นว่า จะให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้หรือไม่ การประชุมปรึกษาดังกล่าวนี้ สภาจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญนั้นประการใดมิได้(มาตรา 10) ซึ่งย่อมเห็นว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรดังกล่าวมิได้เป็นไปตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม มิได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างอันถือเป็นสัญญาประชาคม หลักพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

5) คณะรัฐมนตรี

ในธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้ คณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.1) คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และ รัฐมนตรีมีจำนวนตามสมควร เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะเป็นสมาชิกสภาได้ (มาตรา 14) โดยพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้รัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่ง(มาตรา 15)

5.2) ในธรรมนูญการปกครองดังกล่าวมิได้กำหนดถึง ความสัมพันธ์ของรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีไว้ ทั้งในส่วนของ การควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติในการ ออกกฎหมายด้วยการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติก่อนผ่านทางสภา การควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติด้วย อำนาจพิเศษคือการยุบสภา หรือในส่วนของ การถูกควบคุมตรวจสอบของการใช้อำนาจรัฐของฝ่าย บริหาร ซึ่งดูเหมือนว่า ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยการเป็นผู้เสนอชื่อของ สมาชิกสภาว่ารัฐธรรมนูญมาแต่เริ่มแรก

5.3) อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี

ในธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจ พิเศษแก่นายกรัฐมนตรีไว้ ตามมาตรา 17 ที่ว่า “ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความ มั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อความหรือ คุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้น เป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใด ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ” ซึ่งดูเหมือนว่า ได้รวมอำนาจอธิปไตยทั้งสามไว้ที่ นายกรัฐมนตรี ถือเป็นการให้อำนาจพิเศษในสถานการณ์พิเศษ ซึ่งเป็นการดำเนินการตาม แบบอย่างและหลักการของรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส สมัยของประธานาธิบดีเดอโก ที่ได้มี การประกาศใช้รัฐธรรมนูญในลักษณะการให้อำนาจสูงสุดแก่หัวหน้าฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม การบริหารประเทศของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยมีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 เป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญทำให้การทำงานของรัฐบาลเป็นไปได้อย่างเบ็ดเสร็จ เด็ดขาด โดยให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำนั้น ๆ ชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะฝ่าย

บริหารเป็นอิสระจากการควบคุมและตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถเข้ามาบริหารประเทศได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ในขณะที่สมาชิกสภานิติบัญญัติก็ไม่สามารถเป็นรัฐมนตรีได้¹⁸

6) อำนาจตุลาการ

ธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจอิสระแก่ตุลาการในการพิพากษา อรรถคดี(มาตรา 18) แต่ไม่ได้มีหลักประกันความเป็นอิสระแต่อย่างใด

จากบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองซึ่งสะท้อนแนวทางการปกครองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่เห็นว่าการปกครองแบบดังกล่าวสอดคล้องต่อสังคมไทย อย่างไรก็ดี ตามหากเทียบกับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมแบบตะวันตกนั้น ย่อมเห็นว่า ความเป็นประชาธิปไตยในรูปแบบของจอมพลสฤษดิ์ฯ แท้จริงแล้วคือการปกครองแบบรวมอำนาจ ดังสามารถวิเคราะห์ได้ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ดังนี้

1. ความเป็นสัญญาประชาคม และความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งเห็นได้ว่า ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวมิได้นำแนวคิดของสัญญาประชาคมมาใช้แต่อย่างใดทั้งในส่วนของกาให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าว และเมื่อพิจารณาถึงสาเหตุการปกครองแล้ว ล้วนแต่คำนึงถึงการปกครองในรูปแบบของตนซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้นธรรมนูญการปกครองฉบับนี้จึงไม่มีลักษณะหรือแนวคิดพื้นฐานของสัญญาประชาคม ที่เป็นแนวคิดของตะวันตก ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ฯ ไม่เห็นด้วยต่อแนวคิดดังกล่าว และด้วยการขาดหลักการสัญญาประชาคมจึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ขาดซึ่งหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง ทั้งในแง่ของอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยซึ่งถือว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม หรือในแง่ของการกระบวนกรตรารัฐธรรมนูญที่ต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีการพิเศษ หรือการพิจารณาในแง่ของเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญต้องมีการจัดตั้งองค์กรทางการเมือง และจัดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้มีมากเกินไป หรือแม้กระทั่งพิจารณาในแง่ของที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญหรืออำนาจสูงสุดในการจัดตั้งองค์กรทางการเมือง ที่อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่มาจากประชาชน แม้ว่าอำนาจดังกล่าวอาจมีที่มาจากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับการปกครองในแต่ละประเทศก็ตาม แต่ตามแนวคิด

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 223.

รัฐธรรมนูญนิยมซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ต้องการสร้างการปกครองประเทศเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของประชาชน อำนาจดังกล่าวควรเกิดขึ้นจากประชาชน แต่ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้เมื่อมีการทำรัฐประหารเกิดขึ้นอำนาจอธิปไตยซึ่งถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์และประชาชนกลับตกอยู่ที่คณะรัฐประหาร โดยภายหลังการทำรัฐประหารสำเร็จคณะรัฐประหารได้ถวายอำนาจนั้นคืนแก่พระมหากษัตริย์เพื่อพระราชทานอำนาจนั้นแก่ประชาชนผ่านทางธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ดังนั้นแล้วอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ขณะนั้นจึงอยู่ที่พระมหากษัตริย์และคณะรัฐประหารมิใช่ประชาชน ซึ่งเมื่ออำนาจดังกล่าวมิใช่เป็นของประชาชน ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวจึงเกิดขึ้นด้วยอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองของพระมหากษัตริย์และคณะผู้ก่อการรัฐประหาร แต่มิใช่ประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงขาดซึ่งหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริงตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม แม้ว่าหากมองในเชิงรูปแบบจะประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ หรือจัดตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก็ตาม

2. การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองในการปกครองประเทศ ซึ่งตามทฤษฎีของมองเตสกีเออนั้น การจำกัดอำนาจรัฐคือการแบ่งแยกการใช้อำนาจเพื่อทำให้อำนาจอ่อนตัวและก่อให้เกิดเสรีภาพแก่ประชาชน ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวย่อมเห็นว่า ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างชัดเจนในแต่ละองค์กร แต่ขาดซึ่งการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวมิได้วางกลไกในการถ่วงดุลระหว่างทั้งสามองค์กร คือองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และไม่เป็นตามรูปแบบของการปกครองในรูปแบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อยานิติบัญญัติ ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้การทำงานของฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่กำหนดให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการคานอำนาจในการทำงานแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ และหากพิจารณาลงไปถึงบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวย่อมเห็นว่า ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวกลับวางหลักการให้อำนาจโดยให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทั้งอำนาจนิติบัญญัติในการออกกฎระเบียบ อำนาจบริหารในการบังคับใช้ และอำนาจตุลาการในการตัดสิน สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ไม่สอดคล้องต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจของมองเตสกีเออที่ต้องการทำให้อ่อนตัวและเกิดสิทธิเสรีภาพ ดังนั้นแล้วบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวจึงขัดแย้งต่อหลักการจำกัดการใช้อำนาจ ทั้งธรรมนูญการปกครองเองกลับให้เอื้อประโยชน์ต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะสอดคล้องต่อความคิดของจอมพลสฤษดิ์ ในการปกครองที่เหมาะสมต่อ

ประเทศ แต่ขัดต่อหลักการประชาธิปไตยและจุดมุ่งหมายของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม และขัดต่อความประสงค์ของหลักการนิติรัฐตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยม

3. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิเสรีภาพ และหากพิจารณาไกล และหลักการที่ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าววางไว้สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและประชาชนแล้ว ดูจะเอื้อต่อฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดปราศจากการตรวจสอบ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองได้บัญญัติหลักการอย่างกว้างเท่านั้น หากไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญนี้บังคับใช้แก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นตามประเพณีการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย(มาตรา 20) ก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงแนวคิดในการปกครองประเทศของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งต้องการให้ประเทศไทยปกครองในรูปแบบที่เหมาะสมในแบบอย่างที่มีใช้ความเป็นประชาธิปไตยแบบตะวันตก ซึ่งหากพิจารณาแนวคิดดังกล่าวปรากฏาคือ แนวคิดการปกครองแบบอำนาจนิยม ซึ่งมีใช้ประชาธิปไตย ดังนั้นจึงเป็นการยากยิ่งที่จะนำประเพณีการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยมาใช้ ดังนั้นแล้วธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวจึงเอื้อต่อการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวขาดหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนิยมอย่างเด่นชัดกล่าวคือ ขาดหลักการสำคัญในการแบ่งแยกการใช้ อำนาจ ขาดการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งนำมาสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ และมีการใช้อำนาจอันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในที่สุด อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่าธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวจะได้บัญญัติหลักการการปกครองของคณะบุคคลโดยที่ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองดังกล่าว จึงถือว่าธรรมนูญการปกครองดังกล่าวขาดหลักการพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญทั้งในรูปแบบและเนื้อหา

3.3.4 ผลการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

3.3.4.1 การบริหารงานของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

การบริหารงานโดยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ซึ่งให้อำนาจฝ่ายบริหารแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และปราศจากการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งเป็นแนวคิดการบริหาร

ประเทศของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งคิดว่าเป็นระบอบการปกครองที่เหมาะสมกับประเทศไทย ดังนั้นการบริหารประเทศโดยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงมีลักษณะและการดำเนินการ ดังนี้

1) การบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ

การบริหารงานของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จากการให้อำนาจของธรรมนูญการปกครองดังกล่าว จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงบริหารประเทศแบบรวมศูนย์อำนาจ ในรูปแบบการปกครองพ่อปกครองลูก โดยได้ดำเนินการปรับปรุงอำนาจของนายกรัฐมนตรี จากการเป็น **first minister** มาเป็น **chief executive** และได้รวมศูนย์อำนาจให้เข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรง ด้วยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 57 ซึ่งเป็นฉบับสุดท้าย ซึ่งเน้นถึงการให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี ในการปรับปรุงสำนักงานนายกรัฐมนตรีได้ตามที่เห็นสมควร โดยเพิ่มหน่วยงานจาก 12 หน่วยงานเป็น 24 หน่วยงาน ในปี พ.ศ. 2506 โดยมีคณะกรรมการที่ปรึกษาทั้งทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม ดังนั้นสำนักนายกรัฐมนตรีจึงกลายเป็นศูนย์กลางที่ดูแลและควบคุมงานบริหารด้านต่างๆ นอกจากนี้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยังดำรงตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมกำลังทหาร และการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในดำรงตำแหน่ง อาทิ ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก อธิบดีกรมตำรวจ และหลังจากที่ได้ตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้น ก็ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นอกจากจะเป็นการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์อำนาจแล้ว ยังเป็นการบริหารประเทศในระบบพ่อขุนอีกด้วย กล่าวคือ จอมพลสฤษดิ์ฯ เห็นว่า ระบบการเมืองประกอบด้วยสามส่วนคือ รัฐบาล ข้าราชการ และประชาชน ซึ่งการพัฒนาประเทศจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการแช่เย็นระบบการเมือง ซึ่งหมายความว่า จุดเน้นของจอมพลสฤษดิ์ อยู่ที่การพัฒนาเศรษฐกิจโดยพยายามยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น โดยรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการ แต่ต้องหยุดยั้งระบบการเมืองแบบมีส่วนร่วมเพราะรัฐบาลจะได้มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งผลเสียที่เห็นได้ชัดในระบบการเมืองแบบนี้ย่อมทำให้เสียดุลระหว่างสถาบันการเมืองในระบบประชาธิปไตยและสถาบันข้าราชการซึ่งจะทำให้ทวีความรุนแรงขึ้นเนื่องจากการเสียดุลอยู่แล้ว และในยุคนี้เองได้มีการขยายหน่วยราชการขึ้นมากมายรวมทั้งการนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทางสังคมและเศรษฐกิจ¹⁹ ดังที่กล่าวไป

¹⁹ ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 180.

2) การทุจริตคอร์รัปชัน

การตรวจพบการทุจริตคอร์รัปชันได้เริ่มเกิดขึ้นเมื่อนางฉวี ธนะรัชต์ ร่วมกับ พ.ต.เศรษฐา ธนะรัชต์ และ ร.ท.สมชาย ธนะรัชต์ ได้มอบหมายให้ นายชมพู อรรถจินดา ทนายความชื่อดัง เป็นตัวแทนยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งขอเป็นผู้จัดการมรดกตาม พินัยกรรมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขณะที่ฝ่าย ทานผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ ภริยาจอมพลสฤษดิ์ ได้แต่งตั้งให้ นายทวี เจริญพิทักษ์ ทนายความชื่อดัง ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง ขอเป็นผู้จัดการมรดกเช่นกัน จึงทำให้เกิดการเปิดเผยบรรดาทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ว่ามี มากเพียงใด ทั้งที่อยู่ในธนาคารและในที่อื่นๆและปรากฏว่า ช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี มีการแจกทั้งเงินสดเรือนแสน บ้าน ที่ดิน รถยนต์ เครื่องเพชร และรวมถึงเงินเดือน ประจำ แก่บรรดาผู้เกี่ยวข้องหรือใกล้ชิดจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลในขณะนั้นคือจอมพล ถนอม กิตติขจร จึงตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบเรื่องดังกล่าว และผลปรากฏว่า มีการ คอร์รัปชันเงินของชาติไปเกือบ 2,000 ล้านบาท โดยจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินส่วนหนึ่ง และ เงินรายได้จำนวนมหาศาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้ถูกจอมพลสฤษดิ์ฯ สั่งเบิกจ่ายไป ใช้ในรูปของ“เงินราชการลับ” จำนวนมหาศาล พร้อมทั้งมีนายทุนต่างชาติเข้ามาผูกขาดกอบโกย ทรัพยากรจากประเทศจำนวนมหาศาล แต่ที่ตรวจพบและสามารถยึดคืนได้ มีทั้งสิ้นเพียง 600 ล้านบาทเศษ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งของการคอร์รัปชันในจำนวนมากอาจเกิดขึ้นจากการที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ กำหนดกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจ และออกแบบโครงสร้างการปกครองในลักษณะของการรวมอำนาจทำให้บุคคลคนเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จึงมีขบวนการเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการเปิดยุคการคอร์รัปชันในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

3) การให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 17

การให้อำนาจตามมาตรา 17 ดังที่กล่าวไปว่าเป็น อำนาจแบบเบ็ดเสร็จคือ การให้ทั้งอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ ใน สถานการณ์ที่ทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการ บ่อนทำลาย ก่อวินหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวย่อมเห็นว่า นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะตัดสินใจว่า สถานการณ์ใดเป็นสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ซึ่งถ้าไม่ให้อำนาจในการพิจารณาสถานการณ์ แล้ว สถานการณ์ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญก็ครอบคลุมสถานการณ์ที่จะเป็นการบั่นทอนของอำนาจ นายกรัฐมนตรีอยู่ในตัว โดยการให้อำนาจดังกล่าวนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องขออำนาจหรือ ความยินยอมจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ เพียงแต่แจ้งหลังจากที่มี การสั่งการหรือกระทำดังกล่าวแล้วเท่านั้น ดังนั้นแล้วในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงเป็น

ยุคที่มีการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในทุกกรณีเช่น การไล่ปราบพวกที่ถูกอ้างว่า เป็นผู้บ่อนทำลายเศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคง โดยผู้ต้องสงสัยว่าเป็นพวกคอมมิวนิสต์หลายคนถูกยิงตาย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 หรือการจับอันธพาลที่เคยก่อความเดือดร้อนไปคุมขัง หรือการจับผู้หาบเร่ แผงลอยตามข้างถนน จอมพลสฤษดิ์สั่งให้กวาดล้างหรือถอนจนราบคาบ นอกจากนั้น มีการจับกุมนักหนังสือพิมพ์ และนักท่องเที่ยวยุคจากจีนแดง รวมทั้งสั่งประหารชีวิตผู้ที่วางเพลิงหรือเป็นต้นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้อย่างเฉียบขาด ด้วยการยิงเป้าผู้ที่ต้องสงสัยหรือจับได้ว่าเป็นผู้วางเพลิง ณ บริเวณเกิดเหตุนั่นเอง ซึ่งได้สร้างความเกรงกลัวให้กับประชาชนทั่วไป นอกจากนั้นประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 12 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2501 ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่สอบสวนยิ่งขึ้นในอันที่จะกักขังผู้ต้องหาไว้ตลอดระยะเวลาสอบสวน ยิ่งกว่านั้นคำประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 15 ยังได้กำหนดไว้ว่า คดีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ จำต้องโอนไปขึ้นศาลทหารตามกฎหมายการศึก

ทั้งนี้จึงเห็นได้ว่า การให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีในลักษณะดังกล่าวเป็นสาเหตุให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งส่วนหนึ่งของการละเมิดอาจเกิดจากการที่ธรรมนูญการปกครองดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเมื่อถูกละเมิดขึ้น ดังนั้นเมื่อผนวกเข้ากับการให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรี ประเทศไทยในช่วงนั้นจึงเกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพอย่างมาก

4) การร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติ ในขณะเดียวกันก็ได้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใช้ด้วย ประกอบไปด้วยนายทหารผู้คุมกำลังและข้าราชการประจำส่วนมาก ดังนั้นแล้วย่อมเห็นได้แม้ในธรรมนูญการปกครองจะแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอันเป็นการรักษาอำนาจและเสถียรภาพของรัฐบาลไว้ก็ตาม แต่ในส่วนของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติก็คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่เป็นรัฐสภาในขณะนั้น คณะรัฐประหารเองก็ได้พยายามผูกขาดอำนาจดังกล่าวดังเห็นได้จากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบไปด้วยนายทหารเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ใช้ระยะเวลาเวลานานมาก นำแปลตรงที่สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติ ซึ่งมีหน้าที่เฉพาะในการพิจารณาร่างกฎหมาย มิได้มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายคณะรัฐมนตรีอย่างเดียว กลับใช้เวลาในการร่างยาวนาน ทำให้สันนิษฐานว่า การที่สภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวใช้ระยะเวลายาวนานอาจเป็นเพราะ ต้องการให้มีการผูกขาดอำนาจ

ของคณะปฏิวัติผู้ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารในขณะนั้นให้ยาวนานที่สุด และดังดูได้จากพลเอก สุทธิ สุทธิสารธรรมกร ประธานสภาอ่าวรัฐธรรมนูญซึ่งขณะเดียวกันดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการกองทัพบก ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการทหารสูงสุด

3.3.4.2 การบริหารงานของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร

โดยเหตุที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้ถึงแก่อสัญกรรม ดังนั้นในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2506 จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯตั้งพลเอก ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งจากการพิจารณารายชื่อนามคณะรัฐมนตรี พอลจะมองเห็นได้โดยไม่ยากนักว่าการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลครั้งนี้ มิได้มีการเปลี่ยนแปลงอะไรไปจากสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ บรรดารัฐมนตรีในรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ฯ ยังร่วมเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลของจอมพลถนอมฯกันอย่างคับคั่ง อำนาจสำคัญของฝ่ายบริหารและหน่วยงานต่างๆ เช่น อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 ก็ยังมีอยู่อย่างครบถ้วน²⁰ ซึ่งนับได้ว่ารัฐบาลของจอมพลถนอมฯ เป็นรัฐบาลที่สืบทอดอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ฯ ดังที่จอมพลถนอมฯ ได้แถลงนโยบายต่อสภาอ่าวรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2506 ว่า

“โดยที่รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดิน ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร อันเป็นผลของการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ.2501 เช่นเดียวกับรัฐบาลก่อนและโดยที่นโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลก่อนได้อำนวยคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างมากเป็นที่ประจักษ์อยู่แล้ว รัฐบาลจึงจะยึดถือแนวบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายนั้น”

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจอมพลถนอมฯ มิได้บริหารประเทศเป็นไปด้วยความราบรื่นเช่นรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ฯ ทั้งนี้เนื่องจากการที่ความนึกคิดของคนไทยมิได้แยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องของส่วนรวม ทำให้ประเด็นของการโยงโยยต่อเรื่องคอรัปชั่นของจอมพลสฤษดิ์ฯ พุ่งต่อเนื่องไปสู่เรื่องความชอบธรรมในการได้อำนาจการปกครองของคณะปฏิวัติ แต่การบริหารงานของรัฐบาลจอมพลถนอมฯก็ยังคงเป็นไปเช่นเดียวกับรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ฯ โดยภายหลังจากที่จอมพลถนอมฯได้รับโปรดเกล้าแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่กี่วัน จอมพลถนอมฯก็ได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้งให้เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดอีกตำแหน่ง ทำให้ฐานะของรัฐบาลจอม

²⁰ นรนิติ เศรษฐบุตร และโกสินทร์ วงศ์สุวรรณ, เมืองไทยในระบบรัฐสภา, พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แพรววิทยา, 2517), หน้า 70.

พลถนนอมฯมีเสถียรภาพและมีหลักประกันความมั่นคง จนรัฐบาลจอมพลถนนอมฯสามารถบริหารงานประเทศกระทั่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร(พ.ศ. 2511) ขึ้น ดังนี้

1) การใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 17

ด้วยจอมพลถนนอมฯก็ได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้งให้เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดอีกตำแหน่ง ทำให้ฐานะของรัฐบาลจอมพลถนนอมฯมีเสถียรภาพและมีหลักประกันความมั่นคง โดยการบริหารประเทศ รัฐบาลจอมพลถนนอม กิตติขจร พยายามรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างเด็ดขาด บางครั้งก็ได้ใช้มาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเป็นเครื่องมือ เช่น เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2507 เจ้าหน้าที่สืบราชการลับฝ่ายทหาร ตำรวจสันติบาล และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยแห่งชาติ ได้จับกุมผู้คิดจะยึดการปกครอง และได้ยื่นฟ้องบุคคลเหล่านั้นรวม 10 คนต่อศาล และศาลทหารได้พิจารณาลงโทษจำเลย 3 คน ส่วนจำเลยอื่น พยานหลักฐานไม่เพียงพอ ให้ยกฟ้องปล่อยตัว ต่อมาได้มีเหตุการณ์การปล้นตลาดท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และได้ใช้อาวุธปืนยิงเจ้าทรัพย์ตายทันที 3 คน ผู้ใหญ่บ้าน 1 คน และราษฎรบาดเจ็บสาหัสทุพพลภาพ 2 คน ภายหลังมีการสอบสวนผู้ต้องหาที่ถูกจับได้แล้ว จอมพลถนนอม กิตติขจร ได้มีคำสั่งประหารชีวิตโดยอาศัยมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งรวมแม้กระทั่งการเป็นผู้ผลิตและผู้จำหน่ายยาเสพติดเฮโรอีนซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจจับได้ก็ถูกลงโทษประหารชีวิต นอกจากนี้กรณีพลเอกสุรจิต จารุเศรณี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเกษตร รับสินบนจากพ่อค้า (คดีกินป่า) เพื่อขอรับสิทธิพิเศษในการทำสวนยาง ซึ่งศาลพิพากษาเป็นเวลา 15 ปี

ดังนั้น จอมพลถนนอมกิตติขจร ได้ใช้อำนาจพิเศษตามมาตรานี้ในลักษณะต่างๆกัน เช่น ลงโทษประหารชีวิตและจำคุกบุคคลผู้ซึ่งมีการกระทำเข้าลักษณะความผิดตามมาตรานี้ และยึดทรัพย์สินของบุคคลที่เชื่อว่า ได้มาโดยเบียดบังเงินแผ่นดินอันรวมถึงการยึดทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น²¹

2) การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511)

²¹ กระมล ทองธรรมชาติ และ เชนาะ ไตรมาศ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน, หน้า 27.

โดยก่อนหน้านี้อ่างราชรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญอย่างช้า จนกระทั่งในสมัยนายทวี บุณยเกตุ เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เร่งรัดการร่างรัฐธรรมนูญจนเสร็จเรียบร้อย พร้อมกันนั้นในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอมฯ ได้ให้สัมภาษณ์ว่าจะรีบดำเนินการให้แล้วเสร็จ ทั้งนี้อาจเนื่องจาก ความคลอนแคลนหรือความลดต่ำในเรื่องชอบธรรมของคณะปฏิวัตินี้ได้พาดพิงไปถึงเรื่องการร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐบาลจอมพลถนอมฯ จำจะต้องแสวงหาความชอบธรรมของการอยู่ในอำนาจสนับสนุนของคณะปฏิวัติ อย่างไรก็ตามรัฐบาลจอมพลถนอมฯ ยังคงเห็นว่ารัฐธรรมนูญนั้นควรจะเหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศไทย ไม่ควรไปลอกเลียนแบบตะวันตก โดยเห็นว่า รัฐธรรมนูญที่จะสอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศไทยก็ดี ผลของการพัฒนาประเทศไทยก็ดี จะสามารถมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนด ซึ่งจอมพลถนอมฯ ให้สัมภาษณ์ในเชิงไม่เห็นด้วยกับสมาชิกในชั้นกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งรายการใต้ฟ้าบางกอกได้นำข้อความจากข่าววิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยมาสรุปดังนี้

“ท่านผู้แทนหนังสือพิมพ์ได้เรียนถามความเห็นเกี่ยวกับที่มีสมาชิกเสนอแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญ และการที่รองนายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นว่า ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญที่แปรญัตติอยู่ในขณะนี้... และถ้าเป็นอย่างที่ว่ากัน ในฐานะที่นายกรัฐมนตรีได้ร่วมทำการปฏิวัติมากับรองนายกรัฐมนตรีนั้นก็ต้องการที่จะให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศไทย ไม่ใช่เอาแบบอย่างต่างประเทศไปเสียทุกอย่าง”²²

ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2504 และร่างเสร็จเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2511 รวมเวลาทั้งสิ้น 7 ปี 11 เดือน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้เริ่มทำการร่างมาเป็นเวลานานแล้ว หากได้นำออกมาประกาศใช้ไม่โดยฝ่ายรัฐบาลอ้างว่า สถานการณ์บ้านเมืองไม่อำนวยให้ประกาศในขณะที่บ้านเมืองยังไม่ปกติเรียบร้อย อาจนำความเสียหายมาสู่ประเทศชาติ อันได้แก่ภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ แต่ถึงกระนั้นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรก็ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 โดยเสียค่าใช้จ่ายทั้งหมดเป็นเงิน 105,156,553 บาท ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่(พ.ศ. 2511) ซึ่งมีรูปแบบการปกครองดังนี้

²² ชาญุติ วัชรพุกท์, “ประชาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษาผลการนำแนวคิดและกลไกระบบประชาธิปไตยมาใช้ในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 154.

1. การให้มีสองสภา คือสภาผู้แทนราษฎรที่ราษฎรเลือกตั้งและสมาชิกวุฒิสภา ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นเหมือนสภาพี่เลี้ยง
2. การกำหนดให้จำนวนสมาชิกวุฒิสภามีสัดส่วนมากพอที่จะควบคุมการออกเสียงลงคะแนนในรัฐสภา
3. การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งยาวนานกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4. การแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารให้ออกจากกันมากยิ่งขึ้น คือนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้
5. การขจัดปัญหาการลงมติไม่ไว้วางใจในการเข้าบริหารประเทศของคณะรัฐบาล กล่าวคือ คณะรัฐบาลจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่ต้องลงมติ
6. ให้อำนาจวุฒิสภาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
7. การให้อำนาจวุฒิสภาลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล วุฒิสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี มีอำนาจเปิดอภิปรายเพื่อขอทราบความเห็นของคณะรัฐมนตรี

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ได้ดำเนินไปตามแนวคิดแบบไทยตามความเชื่อของคณะปฏิวัติในคราวนั้น ซึ่งสะท้อนออกมาด้วยรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารประกอบด้วยคณะปฏิวัติ และข้าราชการประจำให้มีโอกาสครองอำนาจทางการเมืองต่อไปเพื่อที่จะเป็นแกนนำในการรวมพลังเพื่อการพัฒนาประเทศ เพราะการพัฒนาจะเป็นไปอย่างรวดเร็วก็ต่อเมื่อมีการรวมอำนาจไว้ที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งการพัฒนาประเทศสำคัญกว่าสิ่งอื่นใด รวมทั้งสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเมื่อระบบการบริหารประเทศเป็นไปตามที่คณะปฏิวัติได้วางไว้ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 แล้ว การดำเนินการของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และการบริหารประเทศของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร จึงมีลักษณะเป็นการบริหารประเทศโดยมีนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศโดยปราศจากการตรวจสอบ ถ่วงดุลจากฝ่ายอื่น เมื่อเป็นเช่นนี้การบริหารประเทศได้สะท้อนถึงการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก และการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งได้รับการเปิดเผยภายหลังการออกสัญญากรรมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดังนั้นแล้วการบริหารประเทศในรูปแบบดังกล่าวได้สร้างความเสียหายให้แก่ประชาชน และเศรษฐกิจของประเทศจำนวนมาก ภายหลังที่ได้ตรวจสอบทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และดูเหมือนจะมากกว่าการทุจริตคอร์รัปชันในสมัยรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งมีหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจ และการถ่วงดุลการใช้อำนาจ

ซึ่งอาจมีมากหรือน้อยต่างกันไป ดังนั้นแล้วการบริหารภายใต้ธรรมนูญการปกครองดังกล่าว ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการขาดหลักพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมอย่างเห็นได้ชัดยังผลที่เกิดขึ้น แม้ว่าในช่วงสมัยของการบริหารประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 แต่เมื่อพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ย่อมเห็นได้ว่า หลักการดังกล่าวจะไม่เปลี่ยนแปลงไปจากหลักการในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นเท่าที่เคยมีมา แม้ว่าหลักการในรัฐธรรมนูญจะต่างจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ก็ตาม และหากพิจารณาลงไปถึงรายละเอียดในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ทำการร่างใหม่แล้วย่อมเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ได้ออกแบบให้รัฐสภาพังเป็นองค์กรซึ่งค้ำจุนการทำงานของรัฐบาลอยู่นั่นเอง กล่าวคือ การกำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง และมีจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่นานกว่า ด้วยหลักการดังกล่าวแล้วย่อมส่งผลให้การบริหารประเทศของรัฐบาลเป็นไปอย่างคล่องตัว หรือมิเช่นนั้นก็จะไม่มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ย่อมเห็นว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญนี้เป็นเพียงรูปแบบที่สร้างขึ้นเพื่อให้สมบูรณ์เท่านั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญมิได้ตั้งขึ้นเพื่อให้รัฐธรรมนูญร่างเสร็จตามกำหนดเวลา หากแต่ต้องการร่างให้นานที่สุดเพื่อให้จอมพลสฤษดิ์ อยู่ในอำนาจเพื่อดำเนินการพัฒนาประเทศตามทิศทางและปรัชญาซึ่งเสนอโดยนักวิชาการ และข้าราชการประจำซึ่งประจวบกับบรรยากาศการต่อต้านคอมมิวนิสต์ของมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งได้แก่สหรัฐอเมริกา เพราะความกลัวที่ว่าระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์จะแผ่ขยายไปในประเทศต่างๆ วิธีการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ และสอดคล้องกับองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเสนอนโยบายทศวรรษแห่งการพัฒนาขึ้น โดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก²³ ดังนั้นด้วยบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองที่เอื้อต่อการบริหารประเทศแบบอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและสถานการณ์ด้านคอมมิวนิสต์ทำให้การบริหารประเทศภายใต้ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศไทยได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็ว การประสานอำนาจและผลประโยชน์ทั้งพลังการเมืองและพลังเศรษฐกิจ ส่งผลต่อการสร้างชนชั้นกลางที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจอันเป็นรากฐานของสังคมต่อไปที่แต่เดิมเป็นเพียงความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองข้าราชการ กับฝ่ายรัฐสภาซึ่งเสมือนเป็นตัวแทนอำนาจของฝ่ายนักการเมืองมืออาชีพที่เป็นไปในลักษณะทำนองระหว่างผู้นำกับผู้อยู่ใต้อำนาจมากกว่าจะเป็นองค์กรที่ถ่วงดุลและคานอำนาจกัน ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของพลังเศรษฐกิจกับการเมืองที่จะเข้ามาปฏิสัมพันธ์ต่อกันก่อให้เกิดสัมพันธภาพใหม่ขึ้นคือระหว่างชนชั้นนำในระบบ

²³ ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, หน้า 181.

ราชการ กับกลุ่มพลังเศรษฐกิจอันประกอบขึ้นเป็นชนชั้นนำในภาคเอกชน อย่างไรก็ตามภายใต้สถานการณ์การเร่งรัดทางเศรษฐกิจในส่วนของ การลดอัตราดอกเบี้ยและเสียดังกล่าว การเมืองไม่เพียงแต่กระทบกระเทือนต่อสิทธิธรรมชาติและฐานะของศักดิ์ศรีของบุคคล หากแต่เป็นการลดอน ผลประโยชน์ในเรื่องปากท้อง ซึ่งจะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ตกอยู่ในฐานะผู้เสียเปรียบทาง การเมืองและเศรษฐกิจโดยตลอด ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาของการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

3.4 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

3.4.1 สาเหตุของการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 แล้ว จึงจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งนั้นจอมพลถนอม กิตติขจร ได้จัดตั้งพรรค "สหประชาไทย" ขึ้น เพื่อส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคของจอมพลถนอมได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 75 ที่นั่ง ขณะที่พรรค ประชาธิปัตย์ได้จำนวน 50 กว่าที่นั่ง นอกจากนั้นเป็น ส.ส. ซึ่งสังกัดพรรคเล็กพรรคน้อย และ ส.ส. อิสระที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ภายหลังการเลือกตั้ง จอมพลถนอม กิตติขจร จึงได้เป็น นายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งแม้ว่าจะไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง รัฐบาลจอมพลถนอมฯ เข้าบริหาร ประเทศ อยู่ยาวนานกว่า 2 ปี ในระยะเวลาเดียวกันได้เกิดการแบ่งกลุ่มขับเคี่ยวกันเองในพรรค สหประชาไทยอย่างเห็นเด่นชัด เกิดการแย่งตำแหน่งและอำนาจกันในพรรคสหประชาไทย ซึ่งทำ ให้จอมพลถนอมไม่สามารถควบคุมพรรคเพื่อสนับสนุนตนในสภาผู้แทนราษฎรได้ ด้วยเหตุ ดังกล่าวจอมพลถนอม กิตติขจร จึงทำการปฏิวัติรัฐประหารตนเอง โดยอ้างเหตุซึ่งพอสรุปได้ว่า เกิดจากสถานการณ์ของโลกและภัยคุกคามของประเทศที่มีผลกระทบกระเทือนความมั่นคงของ ประเทศและราชบัลลังก์ ซึ่งกำลังทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น รวมทั้งมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงระบอบ การปกครองไปสู่ระบบอื่นซึ่งไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ประกอบกับสถานการณ์ภายในประเทศนับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและมีสภาผู้แทน ได้มี บุคคลบางพวกอาศัยสิทธิในรัฐธรรมนูญบ่อนทำลาย ใช้อิทธิพลทั้งภายในและภายนอกสภานิติ บัญญัติก่อกวนการบริหารราชการของรัฐบาลให้ดำเนินไปด้วยความยากลำบากและล่าช้าไม่ทัน ต่อเหตุการณ์ ทั้งกระทำเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนแทนที่ทุกฝ่ายจะร่วมสามัคคีกันเพื่อ

แก้ปัญหาต่างๆและเพื่อป้องกันภัยอันตรายอันจะเกิดต่อประเทศชาติ²⁴ ซึ่งคณะปฏิวัติเห็นว่า หากปล่อยให้มีการแก้ไขไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญแล้ว จะเป็นการล่าช้า จึงตัดสินใจปฏิวัติเพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ของประเทศได้ผลอย่างรวดเร็ว

3.4.2 การรัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514

การรัฐประหารได้เกิดขึ้นด้วยการทำรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลของตนเอง ภายหลังจากการปฏิวัติจอมพลถนอม กิตติขจร ได้จัดตั้ง "สภาบริหารคณะปฏิวัติ" ขึ้นปกครองประเทศ โดยจอมพลถนอมดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาบริหารคณะปฏิวัติมีผู้ช่วย 4 ฝ่าย คือ 1. พลเอกประภาส จารุเสถียร เป็นผู้อำนวยการฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ 2. นายพจน์ สารสิน เป็นผู้อำนวยการฝ่ายเศรษฐกิจและการคลัง 3. พลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์ เป็นผู้อำนวยการฝ่ายเกษตรและคมนาคม 4. พลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ อธิบดีกรมตำรวจขณะนั้น เป็นผู้อำนวยการฝ่ายศึกษาและสาธารณสุข และ 5. พันเอกณรงค์ กิตติขจร ลูกชายจอมพลถนอมและเป็นลูกเขยของจอมพลประภาส ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยเลขาธิการคณะปฏิวัติ ซึ่งภายหลังจากการปฏิวัติพันเอกณรงค์ กิตติขจร ยังได้ดำรงตำแหน่งเป็นรองเลขาธิการคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจมากมาใช้ในการตรวจตราการปฏิบัติงานของข้าราชการ โดยในช่วงที่คณะปฏิวัติขึ้นบริหารประเทศนั้น ได้มีเสียงเรียกร้องอยู่เสมอให้คณะปฏิวัติรีบประกาศใช้รัฐธรรมนูญและจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศให้ถูกต้องตามขั้นตอน และประจวบกับในปี พ.ศ. 2515 เป็นปีที่สถาปนาสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้าวชิราลงกรณ์ฯ ซึ่งมีพระชนมายุครบ 20 พรรษา ขึ้นเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมารฯ จึงจำเป็นต้องมีรัฐบาลให้ถูกต้องตามธรรมเนียม เพราะจะจัดให้มีพระราชพิธีในขณะที่บ้านเมืองยังอยู่ในระหว่างการปกครองของคณะปฏิวัติไม่ได้ ด้วยเหตุนี้จึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515

ดังนั้นด้วยสภาพทางการเมืองในช่วงระยะเวลาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 จึงเป็นผลให้เกิดการรัฐประหารซึ่งโดยแท้จริงแล้วเป็นผลจากความขัดแย้งจากกลุ่มชนชั้นนำของสังคมที่เกิดขึ้นมาแต่ในอดีตระหว่างนักการเมืองอาชีพ และนักการเมืองที่มาจากข้าราชการซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจอยู่ขณะนั้น เพียงที่ผ่านมานักการเมืองข้าราชการเป็นฝ่ายที่อยู่ในฐานะได้เปรียบและนักการเมืองอาชีพจำเป็นต้องพึ่งพาเพื่อให้ตนดำรงความเป็นนักการเมืองและได้ผลประโยชน์อย่างที่ตนตั้งใจ อย่างไรก็ตามด้วยการ

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 194.

พัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างมากภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ทำให้นักการเมืองอาชีพเริ่มมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของตนเองอย่างเป็นปีกแผ่นพอที่จะสู่เวทีทางรัฐสภาเพื่อให้มีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งในส่วนของสภาพเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดคนชนชั้นกลางที่อยากเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองดังปรากฏผลออกมาในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2512 ซึ่งมีนักธุรกิจการค้าเข้าสภาถึงร้อยละ 45.7 เพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว จากร้อยละ 21.5 (ของจำนวนที่นั่งทั้งสิ้น 160) ซึ่งพอจะอนุมานได้ว่า จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งโดยไม่สังกัดพรรคมีถึง 71 ที่นั่ง ซึ่งการเข้ามาทางการเมืองดังกล่าวคงมิใช่เพียงการเรียกร้องสิทธิพิเศษในพรรค หากแต่แปรเปลี่ยนเป็นเจตจำนงทางการเมืองที่จะมีส่วนในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายต่างๆของรัฐโดยตรงดังผลการเลือกตั้งซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ไม่สังกัดพรรค อย่างไรก็ตามด้วยทัศนคติของผู้นำทางการเมือง กล่าวคือกลุ่มนักการเมืองที่มาจากข้าราชการซึ่งปรากฏออกมาตามคำแถลงการณ์ในการรัฐประหาร ย่อมเห็นว่า ปัญหายุ่งยากวุ่นวายทั้งหลายเกิดขึ้นในบ้านเมืองทั้งอดีตและปัจจุบันเป็นผลจากนักการเมืองอาชีพ ซึ่งแนวคิดตนคือการยึดมั่นในการผูกขาดอำนาจเพื่อการบริหารประเทศ ซึ่งการขัดกันของทัศนคติและสภาพสังคมทางการเมืองในขณะนั้นจึงเกิดการรัฐประหาร และแนวคิดของการผูกขาดอำนาจก็สะท้อนออกมาในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ดังนี้

3.4.3 สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

รัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มีบทบัญญัติทั้งสิ้นเพียง 23 มาตรา ซึ่งได้ปรากฏเหตุผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไว้ในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่า

“โดยที่คณะปฏิวัติ ซึ่งมี จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็น หัวหน้า ได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 และหัวหน้าคณะปฏิวัติได้นำความกราบบังคมทูลว่า การที่คณะปฏิวัติได้ประกาศ ให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เสีย นั้น ก็โดยปรารถนาจะแก้ไขสถานการณ์ซึ่งเป็นภัยอันตรายต่อ ประเทศชาติ สถาบันพระมหากษัตริย์ และประชาชน ให้สงบเรียบร้อยเป็นปกติสุขโดยรวดเร็ว และกำหนดกลไกการปกครองที่เหมาะสมแก่สภาพของประเทศ พื้นฐานทางเศรษฐกิจ และจิตใจของประชาชน แต่การแก้ไขสถานการณ์ให้สงบเรียบร้อยเป็นปกติสุข รวมทั้งการกำหนดกลไกการปกครองที่เหมาะสม จะต้องใช้เวลาตามความจำเป็นแก่เหตุการณ์และในระหว่างดำเนินการดังกล่าว สมควรให้มีรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่เหมาะสมกับสถานการณ์ และการป้องกันประเทศใช้ไปพลางก่อน เพื่อให้การเป็นไปตามที่หัวหน้าคณะปฏิวัตินำความกราบ

บังคมทูล จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้บทบัญญัติต่อไปนี้เป็นธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย”

ซึ่งหากพิจารณาถึงเนื้อหาและกลไกในธรรมนูญฉบับดังกล่าวย่อมเห็นว่าธรรมนูญการปกครองฉบับนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช 2502 ซึ่งได้สิ้นสุดไปด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2511 โดยธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มี “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” เพียงสภาเดียวทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และมีคณะรัฐมนตรีซึ่งมาจากการแต่งตั้งและห้ามเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติในขณะเดียวกัน โดยธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

1) อำนาจอธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย(มาตรา 1) แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมิได้บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยประกอบด้วยอำนาจใดบ้าง แต่โดยนัยของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญซึ่งได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้(มาตรา 2) และในมาตราอื่นได้กำหนดให้ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล (มาตรา 3) ซึ่งย่อมเข้าใจว่าอำนาจอธิปไตยประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่ในธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวมิได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพหรือให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่อย่างใด

2) พระมหากษัตริย์

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดฐานะของพระมหากษัตริย์ไว้ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข และทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย (มาตรา 1) โดยพระองค์ทรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และจะกล่าวหาหรือ ฟ้องร้องในทางใดๆ มิได้(มาตรา 4) และเป็นผู้ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล (มาตรา 3)

3) รัฐสภา

ในธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบของสภาให้ประกอบด้วยสภาเดียว โดยเป็นสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1) รัฐสภาซึ่งมีชื่อเรียกตามธรรมนูญฉบับนี้ว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งนอกจากหน้าที่ดังกล่าวแล้วสภานิติบัญญัติแห่งชาติยังเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญใหม่ซึ่งจะใช้เป็นฉบับถาวรต่อไป(มาตรา 10) โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน สองร้อยเก้าสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้ง โดยดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี (มาตรา 6)

3.2) การทำหน้าที่ของการเป็นองค์กรนิติบัญญัตินั้น ธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้การตราพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์ ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้นจึงหมายความว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ทำการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ได้ให้สิทธิทั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอร่างดังกล่าว เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น (มาตรา 9) โดยกำหนดให้การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องมีสมาชิมาประชุมไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม (มาตรา 8)

3.3) การทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งถือเป็นหน้าที่ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในแนวคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนิยม โดยในธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือเมื่อเห็นว่าเป็นกระทู้ที่ต้องห้ามตามข้อบังคับ ในการตั้งกระทู้ถามในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกจะอภิปรายประกอบกระทู้ถามและซักถามเพิ่มเติมมิได้(มาตรา 12) ซึ่งเห็นได้ว่าแม้ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้จะได้กำหนดให้มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจเกิดขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนที่ต่างจากธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 แต่หากพิจารณาถึงที่มาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วย่อมเห็นได้ว่า องค์กรทั้งสองมิได้มีการแบ่งแยกกันเลย ทั้งการกำหนดเช่นนี้จะมีส่วนในการช่วยค้ำจุนการทำงานของฝ่ายบริหารอีกทาง ซึ่งเป็นส่วนที่เพิ่มความชอบธรรมให้แก่ฝ่ายบริหารมากขึ้น

3.4) การทำหน้าที่ในฐานะสภาซึ่งพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดย คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างดังกล่าว ซึ่งรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้มีได้กล่าวถึงขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด กล่าวเพียงการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต้องกระทำเป็นสามวาระ และกำหนดขั้นตอนการพิจารณาโดยในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับ วาระที่สามให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาวาระที่สองได้ล่วงพ้น ไปแล้วสิบห้าวัน โดยต้องมีเสียงเห็นชอบในการที่จะให้ประกาศใช้เป็น รัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และต้องมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะครบองค์ประชุม และเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ โดยมีประธานสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา 10) ซึ่งย่อมเห็นว่ากร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรดังกล่าวมิได้เปิดโอกาสให้แก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างเพื่อสะท้อนการเป็นสัญญาประชาคม อันเป็นแนวคิดพื้นฐานรัฐธรรมนูญนิยม

4) คณะรัฐมนตรี

ในธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้ คณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.1) คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และ รัฐมนตรีมีจำนวนตามสมควร เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภามิได้ โดยพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง แต่การสิ้นสุดซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะไม่กระทบกระทำการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี และการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี (มาตรา 14)

4.2) ในธรรมนูญการปกครองดังกล่าวมิได้กำหนดถึงความสัมพันธ์ของรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีไว้ ทั้งในส่วนของการคานอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายหรือการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติก่อนผ่านทางสภา การควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติด้วยอำนาจพิเศษคือการยุบสภา แต่ได้บัญญัติเพียงการถูกควบคุมตรวจสอบของการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติดังที่กล่าวไป ซึ่งดูเหมือนว่า การกำหนดเช่นนั้นเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเท่านั้น หากแต่ขาดการตรวจสอบถ่วงดุล และดูเหมือนว่า ฝ่ายนิติ

บัญญัติจะเป็นองค์กรที่ค้ำจุนอำนาจของฝ่ายบริหารในการช่วยสร้างความชอบธรรมให้แก่ฝ่ายบริหาร ด้วยการเป็นผู้เสนอชื่อของสมาชิกสภานิติบัญญัติมาแต่เริ่มแรก

4.3) อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี

ในธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีไว้ ตามมาตรา 17 ที่ว่า "ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวังหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันประกาศธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นรวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำใดไปตามความ ในวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบ " ซึ่งดูเหมือนว่า การบัญญัติเช่นนี้ได้รวมอำนาจอธิปไตยทั้งสามไว้ที่นายกรัฐมนตรี ถือเป็นกรให้อำนาจพิเศษในสถานการณ์พิเศษ ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญทำให้การทำงานของรัฐบาลเป็นไปได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำนั้น ๆ ชอบด้วยกฎหมายตามธรรมนูญการปกครองฉบับนี้

5) อำนาจตุลาการ

ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้อำนาจอิสระแก่ตุลาการในการพิพากษารอคดี(มาตรา 19) แต่ไม่ได้มีหลักประกันความเป็นอิสระแต่อย่างใด

จากบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองย่อมสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของการผูกขาดอำนาจของผู้นำประเทศในเวลานั้น และขาดซึ่งความเป็นประชาธิปไตย ดังสามารถวิเคราะห์ได้ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ดังนี้

1. ความเป็นสัญญาประชาคม และความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ แม้ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวจะวางหลักการในบทบัญญัติว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยก็ตาม หากแต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแล้วย่อมเห็นว่า ไม่มี

บทบัญญัติของการเป็นสัญญาประชาคม และไม่มีมีแนวคิดของสัญญาประชาคมเป็นพื้นฐานในการร่างธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวแต่อย่างใด ดังเห็นได้จากการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในส่วนของการร่างหรือเห็นชอบธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจตามธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ และขาดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ ดังนั้นจึงไม่มีแนวคิดของสัญญาประชาคมในบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองฉบับนี้แต่อย่างใด และด้วยการขาดหลักการสัญญาประชาคมจึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ขาดซึ่งหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง ทั้งในแง่ของอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม หรือในแง่ของการกระบวนการตรารัฐธรรมนูญที่ต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีการพิเศษ หรือการพิจารณาในแง่ของเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญต้องมีการจัดตั้งองค์กรทางการเมือง และจัดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อกำกัฒอำนาจรัฐไม่ให้มีมากเกินไป หรือแม้กระทั่งพิจารณาในแง่ของที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญหรืออำนาจสูงสุดในการจัดตั้งองค์กรทางการเมือง ที่อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่มาจากประชาชน แม้ว่าอำนาจดังกล่าวอาจมีที่มาจากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับการปกครองในแต่ละประเทศก็ตาม แต่ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ต้องการสร้างการปกครองประเทศเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของประชาชน อำนาจดังกล่าวควรเกิดขึ้นจากประชาชน แม้ว่าก่อนการรัฐประหารจอมพลถนอมฯจะเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจหนึ่งของอำนาจอธิปไตยที่ได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ก็ตาม แต่เมื่อมีการกระทำรัฐประหารเกิดขึ้น อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง หรืออำนาจในการจัดให้รัฐธรรมนูญตกอยู่ที่คณะผู้ก่อการรัฐประหาร หรือจอมพลถนอมฯ โดยที่คณะรัฐประหารได้ถวายพระราชอำนาจนั้นคืนแก่พระมหากษัตริย์ ดังนั้นธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวจึงไม่มีที่มาจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองจากประชาชนตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยม แต่อำนาจสูงสุดดังกล่าวอยู่ที่พระมหากษัตริย์และคณะรัฐประหาร ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวจึงเกิดขึ้นด้วยอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองของพระมหากษัตริย์และคณะผู้ก่อการรัฐประหาร แต่ไม่ใช่ประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงขาดซึ่งหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริงตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม แม้ว่าหากมองในเชิงรูปแบบจะประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ หรือจัดตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก็ตาม

2. การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองในการปกครองประเทศ ซึ่งตามแนวคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจเพื่อทำให้อำนาจอ่อนตัว และก่อให้เกิดเสรีภาพแก่ประชาชน โดยหากพิจารณาจากบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวย่อมเห็นว่า ธรรมนูญการ

ปกครองมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจที่ฝ่ายบริหาร แต่มีรูปแบบของการแบ่งแยกการใช้ อำนาจอย่างชัดเจนในแต่ละองค์กรกล่าวคือ มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจแต่ละองค์กรทั้งนิติ บัญญัติ บริหาร และตุลาการ มีการกำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการร่างกฎหมายเป็นของฝ่ายนิติ บัญญัติ แต่หากพิจารณาถึงการใช้อำนาจแต่ละฝ่ายแล้วย่อมเห็นว่า หลักการดังกล่าวเป็น เพียงรูปแบบที่ธรรมนูญการปกครองดังกล่าวสร้างขึ้น แท้จริงแล้วขาดซึ่งหลักการของการ ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ และไม่เป็นตามรูปแบบของการปกครองในรูปแบบรัฐสภาที่ ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่กำหนดให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการคาน อำนาจในการทำงานแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ และเมื่อพิจารณาถึงที่มาของบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่ง แต่ละองค์กรย่อมเห็นว่า ล้วนมีที่มาจากที่เดียวกันโดยจากการเสนอชื่อของคณะรัฐประหารซึ่งคือ นายกรัฐมนตรีตามธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ จึงเห็นได้ว่า ทั้งในอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจ บริหารล้วนบุคคลคนเดียวที่ครองอำนาจอย่างแท้จริง นอกจากนี้มีใช่เพียงแค่สองอำนาจดังกล่าว ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ได้วางหลักการใช้อำนาจโดยให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารอย่าง เบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งรวมถึงอำนาจตุลาการในการตัดสิน สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ไม่สอดคล้องต่อ หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจของมองเตสกีเออที่ต้องการทำให้อ่อนตัวและเกิดสิทธิเสรีภาพ ดังนั้นแล้วบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวจึงขัดแย้งต่อหลักการจำกัดการใช้ อำนาจ และกลับเอื้อประโยชน์ต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร ซึ่งขัดต่อความ ประสงค์ของหลักการนิติรัฐตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยม

3. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ธรรมนูญการปกครองฉบับ ดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิเสรีภาพ และหากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร และประชาชนซึ่งธรรมนูญการปกครองได้สร้างขึ้น ก็จะเอื้อต่อฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจอย่าง เบ็ดเสร็จเด็ดขาดปราศจากการตรวจสอบ และง่ายต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเอื้อต่อการ ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าว เห็นว่า ได้คงหลักการของการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์อำนาจ และความต้องการในการ ผูกขาดอำนาจตามทัศนคติของผู้นำประเทศในขณะนั้น และหลักการในธรรมนูญการปกครอง ดังกล่าวมีส่วนคล้ายกับธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ซึ่งสะท้อนถึง สัมพันธภาพของฝ่ายการเมืองที่มาจากข้าราชการที่ยังอยู่ในฝ่ายได้เปรียบเมื่อเป็นฝ่ายถืออาวุธ และทำการรัฐประหาร พร้อมทั้งกำหนดกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

3.4.4 ผลการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

ภายหลังจากการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 แล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 299 คน ตามธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ ซึ่งสภาดังกล่าวได้มีมติเลือกพลตรีศิริ สิริโยธิน เป็นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งภายใต้ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้การบริหารประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นไปในลักษณะของการพยายามรวมศูนย์อำนาจเช่นเดียวกับรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดังเห็นได้จากการให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามการบริหารประเทศดังกล่าวได้ประสบปัญหาต่างๆ ทั้งด้วยเหตุจากเศรษฐกิจ หรือการให้อำนาจแก่รัฐบาลมากเกินไปจนเป็นเหตุให้เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 อันเป็นที่มาของการสิ้นสุดรัฐบาลของจอมพลถนอมในเวลาต่อมา ดังนั้นการบริหารประเทศของรัฐบาลจอมพลถนอมฯภายใต้ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวได้ประสบปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ซึ่งสาเหตุหนึ่งของปัญหาคือการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมากเกินไปจนไม่มีระบบการตรวจสอบ การบริหารประเทศของรัฐบาลจอมพลถนอมฯเป็นไปดังนี้

3.4.4.1 ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

จากบทบัญญัติภายใต้ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีอย่างจริงจัง ซึ่งปัญหาหนึ่งของการขาดการตรวจสอบคือ การทุจริตคอร์รัปชัน ดังที่เกิดขึ้นในรัฐบาลของจอมพลถนอมฯในกรณีเฮลิคอปเตอร์ตกที่ทุ่งใหญ่นเรศวร จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งคณะนายทหารและนายตำรวจ ชั้นผู้ใหญ่พากันเข้าไปล่าสัตว์ที่ทุ่งใหญ่ฯ โดยใช้อาวุธในราชการสงครามทั้งปืน เอ็ม. 16 รถจี๊ป ซึ่งแม้กระทั่งเฮลิคอปเตอร์ของทางราชการ เป็นอุปกรณ์ในการล่าสัตว์ ซึ่งความได้แต่กั้นในเที่ยวกลับ เฮลิคอปเตอร์หนึ่งในสองลำเกิดอุบัติเหตุตกลงกลางทุ่งนา อำเภอบางเลน จังหวัด นครปฐม ชากสัตว์ป่าที่บรรทุกมากระจายเกลื่อนทุ่ง เรื่องจึงเป็นข่าวฉาวโฉ่ขึ้น มีการวิพากษ์วิจารณ์ให้มีการสอบสวนเอาผิดกับคณะบุคคลดังกล่าว แต่เนื่องจากในระยะนั้นนายพลเนวิน ประธานสภาปฏิวัติของ ประเทศพม่า เดินทางมาเยือนประเทศไทย จอมพลประภาส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น จึงพูดใน ทำนองว่าคณะบุคคลดังกล่าวไม่ได้เข้าไปล่าสัตว์ หากแต่เข้าไปราชการลับเพื่อให้การอารักขาแก่นายพลเนวิน นอกจากนี้ระบบราชการเข้าไปผูกพันกับกลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรง

3.4.4.2 ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอำนาจ

แม้จอมพลถนอมจะเปลี่ยนฐานะจากหัวหน้าคณะปฏิวัติมาเป็นหัวหน้ารัฐบาลที่มีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งก็ตาม ก็ไม่ได้ช่วยให้วิกฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นคลายความตึงเครียดลงไปแต่อย่างใด ในทางการเมืองเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอำนาจต่าง ๆ โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม พล.ต.อ.ประเสริฐ รุจิรวงศ์ อธิบดีกรมตำรวจกับกลุ่มของจอมพลถนอมและจอมพลประภาสซึ่งเหตุการณ์ที่ชี้ให้เห็นความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงก็คือ กรณีการบุกพังป้อมตำรวจ ซึ่งข่าวลือระบุว่าเป็นการกระทำของคนของ พล.อ. ณรงค์ กิตติขจร นอกจากนี้ยังไม่มี การต่ออายุราชการให้ พล.ต.อ.ประเสริฐ เมื่อครบเกษียณแล้วทั้งที่ก่อนหน้านี้ ได้มีการต่ออายุราชการให้จอมพลถนอม เหตุการณ์ดังกล่าวทั้งสองนี้ชี้ให้เห็นว่า ความขัดแย้งได้ทวีความรุนแรงถึงจุดไม่สามารถไกล่เกลี่ยประสานร้อยรั้วหรือประนีประนอมได้²⁵ หรือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ซึ่งมีพันเอกณรงค์ กิตติขจร เป็นเลขาธิการกรมการฯ ดังกล่าว โดยได้ใช้อำนาจในฐานะรองเลขาธิการอย่างเต็มที่ ในการสั่งจับกุมนักธุรกิจที่ค้าของหนีภาษีและสั่งสอบสวนข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีข่าวลือว่า แม้ข้าราชการนายทหารชั้นผู้ใหญ่ก็ถูกสอบสวนโดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งทำให้เกิดความไม่พอใจขึ้นอย่างมาก การสอบสวนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก็เท่ากับทำให้เสียหน้าและทำทนายหรือทำลายบารมี นักธุรกิจที่ไม่สามารถรับประโยชน์จากการคุ้มกันทางการเมืองได้จากกลุ่มที่ตนสังกัดอยู่เดิมก็จะหันไปหากกลุ่มอื่นเช่น กลุ่มถนอม-ประภาส ซึ่งเป็นปกติในระบบอุปถัมภ์ ผลที่ตามมาคือ ผู้ให้ความอุปถัมภ์ก็จะสูญเสียแหล่งรายได้ทางการเงิน ซึ่งจะมีผลคือ ทำให้ไม่สามารถใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจเพื่อแจกพระคุณแก่ลูกน้อง ทำให้อำนาจบารมีตก และสภาพการณ์เช่นนี้ก็จะมีผลต่ออำนาจทางการเมืองในที่สุด พฤติกรรมของพันเอกณรงค์และกิจกรรมของ ก.ต.ป. เป็นการคุกคามต่ออำนาจของผู้อุปถัมภ์อื่นๆ และเป็น การเขย่าระบบอุปถัมภ์ที่เป็นอยู่จะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม ระบบฟอซุนแบบสฤงศ์ได้ถูกทำให้สั่นคลอนด้วยสภาพการดังกล่าว

3.4.4.3 ปัญหาทางเศรษฐกิจ

ในทางเศรษฐกิจ สิ่งที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลจอมพลถนอมไม่สามารถ “บำบัดทุกข์บำรุงสุข” ของประชาชนได้ คือ การขาดแคลนข้าวสารจนถึงขนาดประชาชนต้องเข้าแถวรอคิวกันอย่างยาวเหยียดตั้งแต่เช้าตรู่ เพื่อซื้อข้าวสาร ปันส่วนที่ทางราชการนำมาจำหน่ายในราคาควบคุมและซื้อได้คนละไม่เกิน 10 กิโลกรัม มีหน้าซ้ำตามมาด้วยขาดแคลนน้ำตาลทรายอีก

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 198-199.

3.4.4.4 การใช้อำนาจตามมาตรา 17

ในการบริหารประเทศของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ใช้อำนาจตามมาตราดังกล่าวในการปราบปรามตรวจสอบผู้กระทำผิด ซึ่งบางครั้งการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเช่น การตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ(ก.ต.ป.) ซึ่งมีพันเอกถนอม กิตติขจร บุตรชายของจอมพลถนอม และบุตรเขยของจอมพลประภาส โดยหน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยที่ตรวจตราการปฏิบัติงานของข้าราชการซึ่งมีอำนาจมากมาย ซึ่งพันเอกถนอมได้ใช้อำนาจในฐานะรองเลขาธิการอย่างเต็มที่ ในการสั่งจับกุมนักธุรกิจที่ค้าของหนีภาษีและสั่งสอบสวนข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีข่าวลือว่า แม้ข้าราชการนายทหารชั้นผู้ใหญ่ก็ถูกสอบสวนโดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งทำให้เกิดความไม่พอใจเป็นอย่างมาก หรือในกรณีการลงโทษผู้ทุจริตในการเกณฑ์ทหารและสั่งขังผู้ต้องหาในคดีบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยโดยไม่มีกำหนด นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ใช้อำนาจที่ตนมีเข้าไปแทรกแซงสถาบันการศึกษาต่างๆ เช่น กรณีการประท้วงของนักศึกษาอันเนื่องมาจากการล่าสัตว์ที่ทุ่งใหญ่นเรศวร ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เรื่องราวเลยเถิดออกไปจนถึงการตัดชื่อนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหงจำนวน 9 คนออกจากบัญชีนักศึกษา เหตุเพราะพวกเขาได้รวมกลุ่มกันออกหนังสือของชมรมคนรุ่นใหม่ชื่อมหาวิทยาลัยที่ยังไม่มีคำตอบ ซึ่งทางมหาวิทยาลัยรามคำแหงตั้งข้อหาพวกเขาว่า ตั้งชมรมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากมหาวิทยาลัย และใช้สถานที่ในมหาวิทยาลัยเป็นชุมนุมเป็นครั้งคราวโดยพลการ เขียนหนังสือก้าวร้าวผู้อื่นด้วยถ้อยคำอันหยาบคายกล่าวถึงมหาวิทยาลัยรามคำแหงในทางที่ทำให้ผู้อื่นเกลียดชัง ตาหนินนักศึกษาที่ตั้งหน้าแล้วเรียนว่าเป็นคนเห็นแก่ตัว ด้วยเหตุนี้ ดร.ศักดิ์ ผาสุชินันต์ อธิการบดี มหาวิทยาลัยรามคำแหงขณะนั้นจึงสั่งลบชื่อ นักศึกษาจำนวน 9 คนออก ทั้ง ๆ ที่สาเหตุสำคัญที่สุดที่ทำให้นักศึกษาเข้าคนถูกลบชื่อออก ก็คือข้อความลอย ๆ สืบบรรทัดในหน้า 6 ของหนังสือที่ว่า

“สภาสัตว์ป่าแห่งทุ่งใหญ่ฯ มีมติให้ต่ออายุสัตว์ป่าอีก 1 ปี เนื่องจากสถานการณ์ภายในและภายนอกเป็นที่ไม่ไว้ใจ”

ซึ่งข้อความลอย ๆ ดังกล่าวนี้อเองที่ถือว่าการถากถางรัฐบาลขณะนั้นต่อกรณีล่าสัตว์ที่ทุ่งใหญ่ฯ และการต่ออายุราชการของจอมพลถนอม ในฐานะผู้บัญชาการสูงสุด และจอมพลประภาส ในฐานะผู้บัญชาการทหารบกอีกคนละหนึ่งปี โดยที่จอมพลถนอมนั้นเคยได้รับการต่ออายุมาก่อนหน้านั้นครั้งหนึ่งแล้ว

จากกรณีดังกล่าวทำให้นักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหงรวมตัวประท้วงคำสั่งของ ดร. ศักดิ์ ฝาสุชนิรันดร์ อธิการบดี โดยมีศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยได้เข้าร่วมสนับสนุน การประท้วงจึงมีนิสิต นักศึกษาทุกสถาบันประมาณ 5 หมื่นคน เข้าร่วมขบวนประท้วงที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 21-22 มิถุนายน 2516 โดยการเรียกร้องในระยะแรกเพียงต้องการให้มหาวิทยาลัยรามคำแหงรับนักศึกษาทั้งเก่าคนเข้าเป็นนักศึกษา ดั้งเดิม และเรียกร้องให้อธิการบดีลาออก แต่ต่อมาได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลคืนอำนาจการปกครองแก่ประชาชน และเรียกร้องให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญภายในหกเดือน ซึ่งผลคือฝ่ายนักศึกษาชนะ โดยนักศึกษาทั้งเก่าคนได้กลับเข้าเรียนตามปกติ ดร. ศักดิ์ ฝาสุชนิรันดร์ ลาออกจากตำแหน่งอธิการบดี แต่ขอเรียกร้องของศูนย์ฯ ที่ต้องการให้มีรัฐธรรมนูญ ภายในหกเดือนนั้นเป็นอันไร้ผล ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้กลุ่มผู้นำของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯ ตลอดจนคณาจารย์มหาวิทยาลัยและผู้สนใจ ร่วมกันก่อตั้ง "กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ" ขึ้น นำทีมโดย นายธีรยุทธ บุญมี ซึ่งแบ่งสมาชิกกลุ่มไว้สองระดับ คือ ผู้เห็นด้วยกับการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ซึ่งขั้นต้นมีอยู่ 100 คน และระดับกลุ่มปฏิบัติการ ซึ่งมีนายธีรยุทธ บุญมีเองเป็นผู้ประสาน และในวัณศุภที่ 5 ตุลาคม 2516 กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญได้นำดีลีมวลชน เพื่อแถลงข่าวเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การดำเนินงานของกลุ่มซึ่งต้องการเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยเร็วที่สุด โดยให้การศึกษาดูงานการเมืองเกี่ยวกับเรื่องรัฐธรรมนูญตามระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความสำนึกและหวงแหนในสิทธิเสรีภาพของตน โดยจะใช้เวลาติดต่อกันสองเดือน ในการรณรงค์ และในระยะแรกจะแจกหนังสือและใบปลิวตามย่านชุมชนต่าง ๆ ตลอดเวลาสองวัน ซึ่ง พล.ต.ท. ประจวบ สุนทรวงกูร รองอธิบดีกรมตำรวจ ฝ่ายกิจการพิเศษ ได้แถลงว่า "หากการเรียกร้องครั้งนี้ ทำให้เกิดการการเดินขบวนขึ้น ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจจะดำเนินการจับกุมทันทีเพราะเป็นการผิดกฎหมาย คณะปฏิวัติที่ห้ามการชุมนุมทางการเมืองในสาธารณะเกินห้าคน" ในขณะที่เดียวกัน พ.อ. ณรงค์ กิตติขจร ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ว่า "มีอาจารย์มหาวิทยาลัยและนักการเมืองบางคนกำลังดำเนินการให้นักศึกษาเดินขบวนในเร็ว ๆ นี้ และหากมีการให้นักศึกษาเดินขบวนแล้วไม่ผิดกฎหมายอีก ผมก็จะนำทหารมาเดินขบวนบ้าง เพราะทหารก็ไม่อยากจะไปรบเหมือนกัน ซึ่งเวลาต่อมาขณะที่กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญกำลังแจกใบปลิวและเอกสารแก่ประชาชนบริเวณตลาดประตูน้ำ เจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าจับกุมกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ หลายคนหลุดพ้นการจับกุมไปได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงจับกุมได้เพียง 13 คน พร้อมทั้งตั้งข้อหา "มั่วสุมชักชวนให้มีการชุมนุมทางการเมือง" โดยถูกนำตัวไปควบคุมไว้ร่วมกับผู้ต้องหาในคดีมีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ และผู้ต้องหาเนรเทศ ซึ่งจากการกระทำดังกล่าวมีนักศึกษาซึ่งไม่เห็นด้วยได้ร่วมชุมนุมประท้วงกันทั้งกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็ได้มีคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีให้ใช้อำนาจ มาตรา 17 สั่งควบคุมตัว นายไข

แสง สุกใส แกนนำนักศึกษา กับพวกไว้จนกว่าการสอบสวนนี้จะเสร็จสิ้น²⁶ หลังจากการชุมนุมประท้วงเริ่มขยายใหญ่ขึ้นได้มีการเจรจาให้ปล่อยผู้ถูกคุมขังดังกล่าว พร้อมกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรโดยเร็ว ซึ่งผลการเจรจาได้ช้อยุติ แต่เนื่องจากการขาดการติดต่อกับผู้ชุมนุมทำให้ผู้ชุมนุมเริ่มเคลื่อนไหวขบวน และจบลงด้วยโศกนาฏกรรม การเสียชีวิตของนักศึกษาในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ดังนั้นเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นล้วนแล้วแต่เป็นผลของการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมากเกินไป โดยมีกลไกการตรวจสอบอำนาจที่หย่อนยานและนำมาซึ่งการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด

ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ได้หลบหนีออกนอกประเทศ ในขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดเก่าของจอมพลถนอม กิตติขจร ลาออกทั้งหมดในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2516 และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวประกาศตั้งสมัชชาแห่งชาติ จากบุคคลทุกสาขาอาชีพจำนวน 2,347 คน ให้สมัชชาเลือกบุคคลที่เหมาะสมจำนวน 299 คน และนำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หลังจากเปิดสภาวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ประชุมที่สนามม้า สภานิติบัญญัติชุดนี้เรียกว่า สภานามม้า มี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายสัญญาได้ใช้อำนาจตามมาตรา 17 สั่งยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพ.อ.ณรงค์ กิตติขจรและภริยา ซึ่งมีมูลค่าประมาณ 434,289,839 บาท

อย่างไรก็ตามในขณะนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 18 คน เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2516 มีนายประคอบ หุตะสิงห์ เป็นประธาน คณะกรรมการวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2517 กรรมการร่างเสนอร่างคณะรัฐมนตรีพิจารณาเสร็จเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีมติรับหลักการและแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 35 คน ขึ้นพิจารณา เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2517 ต่อมา

²⁶ กระทบ ทองธรรมชาติ และ เขาวนระ ไตรมาส, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน, หน้า 30.

ในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517²⁷

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า รัฐประหาร พ.ศ. 2514 ที่เกิดขึ้นไม่เหมือนกับการรัฐประหารครั้งอื่นที่ผ่านมา ที่กระบวนการการผูกขาดอำนาจยังอยู่กับตนเว้นแต่ภายใต้กลุ่มผู้ทำรัฐประหารจะเกิดความขัดแย้งกันเอง แต่การรัฐประหารในครั้งนี้นี้ยังต้องเผชิญกับปัญหาท้าทายในแง่ของความชอบธรรมหรือการยอมรับจากมติมหาชนภายนอกซึ่งประกอบด้วยพลังชนชั้นกลางที่เป็นผลของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ดังเช่น กรณีอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันเป็นโจทก์ยื่นฟ้องต่อศาลอาญาในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2515 กล่าวหาคณะปฏิวัติว่าเป็นกบฏ ทั้งนี้เป็นเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นพลังของกลุ่มคนชนชั้นกลางที่มีเป้าหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนมิใช่แค่สิทธิเรียกร้องในพรรค โดยมีโอกาสอาศัยกระบวนการทางรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ต้องถูกสกัดกั้นเพราะรัฐประหาร หนทางที่เหลือและเป็นไปได้คือ การเคลื่อนไหวนอกสภา ซึ่งการแสดงออกของกระแสการเรียกร้องรัฐธรรมนูญเริ่มปรากฏขึ้นไม่นานภายหลังการรัฐประหาร นอกจากนี้ยังมีการเคลื่อนไหวของขบวนการศึกษาซึ่งไม่พอใจและต่อต้านโครงสร้างอำนาจและระบบความสัมพันธ์ทั้งหลายภายใต้การปกครองที่มาจากการรัฐประหารอันเป็นเหตุปัจจัยให้เกิดความที่ก่อให้เกิดความอยุติธรรมและสิ่งเลวร้ายต่างๆในสังคม ซึ่งการดำเนินการของขบวนการนิสิตนักศึกษาแม้จะเป็นเพียงพลังกระตุ้นทางปัญญาให้แก่คนในสังคม ที่ไม่อาจเป็นพลังเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจ ไม่เป็นการเคลื่อนไหวที่เป็นปฏิบัติการทางการเมืองที่ต่อสู้เพื่อโค่นอำนาจและขึ้นสู่อำนาจอย่างเช่นขบวนการอื่น แต่ผลจากพลังนิสิตนักศึกษาซึ่งไม่พอใจต่อการบริหารประเทศแบบรวบอำนาจและผูกขาด ที่เป็นสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันและการละเมิดสิทธิเสรีภาพจึงก่อให้เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จนผู้นำประเทศอันเป็นตัวแทนของฝ่ายการเมืองที่มาจากข้าราชการต้องล่าถอยไป และนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้จะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองที่เกิดจากการรัฐประหารก็ตาม ดังนั้นจากเหตุการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นวัฒนธรรมความคิดที่ให้ความสำคัญที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปฏิวัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทัศนคติและที่ท่าต่อ

²⁷ พระพงษ์ สิทธิอมร, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย ปฏิรูป ปฏิวัติ รัฐประหาร ของบทบาทผู้นำทางการเมือง พลเรือน ตำรวจ ทหาร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: ซี แอนด์ เอ็น, 2549), หน้า 209-210.

ระบบอำนาจสิทธิ์ขาดและอภิสิทธิ์ของทางราชการและมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอำนาจในสังคมในเวลาต่อมา

3.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

3.5.1 สาเหตุของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 : การปฏิวัติ 6 ตุลาคม 2519

สาเหตุหลักของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 คือ การเกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งถือได้ว่าเป็นเหตุการณ์รุนแรงที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ และเป็นเหตุการณ์ที่ถือว่ารุนแรงอีกครั้งหนึ่งภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 โดยเหตุการณ์ดังกล่าวได้เกิดจากการขัดแย้งทางความคิดโดยแบ่งออกเป็นสองฝ่ายในสังคมซึ่งมีที่มาจากปัญหาของประเทศที่หาทางออกไม่ได้ และในระยะนั้นแนวความคิดที่เรียกร้องให้นักศึกษาประสานกับกรรมกรชาวนาเพื่อ “รับใช้ประชาชน” เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ฝ่ายขบวนการนักศึกษาจึงเริ่มหันมาพิจารณาอุดมการณ์สังคมนิยมซึ่งอาจเป็นทางออกของสังคมไทย ซึ่งความขัดแย้งเหล่านี้ได้เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเริ่มปรากฏขึ้นในช่วงรัฐบาล ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมช ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีทั้งหมด 238 มาตรา ได้วางหลักการในการปกครองประเทศไว้ โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีจำนวน 30 คน ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจะต้องไม่เป็นวุฒิสมาชิก และจะดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำมิได้ โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ประสบปัญหาในการบริหารงานประเทศ ดังนี้

3.5.1.1 การบริหารงานของรัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยจัดให้มีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2518 ซึ่งผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์โดยการนำของ ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมช ได้รับเลือกสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรจำนวน 74 คน และ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องสิ้นสุดลง

ภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าว ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจำนวน 18 เสียง แต่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองอื่นอีก 12 พรรค ซึ่งเป็นเสียงข้างมากในสภา จึงได้รับโปรดเกล้าฯ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีมีจำนวน 26 คน และได้รับความไว้วางใจจากสภาในการบริหารประเทศโดยการแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการบริหารประเทศของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่หลากหลาย ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาสำคัญของประเทศเช่น ปัญหาหนี้สินต่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลจอมพลถนอมฯ ได้สร้างปัญหาหนี้สินต่างประเทศไว้มาก ปัญหาการพัฒนาที่กระจายอย่างไม่สมดุล ไม่ทั่วถึง ตลอดจนการกดขี่ข่มเหงเอารัดเอาเปรียบ ซึ่งหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นักศึกษา ประชาชน ได้ตื่นตัวทางการเมือง และตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพของตนมากขึ้น จึงได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิผลประโยชน์ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ อย่างกว้างขวาง และขยายตัวมากขึ้น โดยรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายด้วยการริเริ่มโครงการ 2,500 ล้านบาท เพื่อจัดสรรให้แก่ละตำบลได้งบประมาณของตนเอง เพื่อประชาชนในท้องถิ่นได้มีงานทำและมีรายได้เพิ่มขึ้น มีโครงการให้สวัสดิการรักษายาบาลและโดยสารถเมล์ฟรี สำหรับผู้มีรายได้น้อย โครงการประกันราคาข้าว โครงการปฏิรูปที่ดิน ตามแรงผลักดันของชาวนาและปัญญาชน ส่วนด้านต่างประเทศชัยชนะของคอมมิวนิสต์ในประเทศเพื่อนบ้านอินโดจีน ได้สร้างความตระหนักให้แก่ประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ผู้นำชาวนารวมทั้งผู้นำกรรมกร นักศึกษาปัญญาชนถูกลอบสังหารเสียชีวิตจำนวน 30 คน ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถจับกุมคนร้ายได้ นับว่าเป็นปัญหาสำคัญต่อมาสังคมไทยที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงและความขัดแย้งสูงมาก ซึ่งรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ได้พยายามใช้นโยบายยืดหยุ่นแก่ผู้ชุมนุมประท้วงของชาวนา และนักศึกษาที่เชียงใหม่ด้วยการส่งปล่อยผู้นำนักศึกษาและชาวนาภาคเหนือ 9 คน ที่ก่อนหน้านี้ถูกตำรวจจับกรณีสขัดแย้งกับเจ้าของเหมืองแร่ที่ปล่อยน้ำจากการทำเหมือง ทำให้ไร่นาได้รับความเสียหาย และภายหลังการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นระยะเวลา 1 ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านได้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในประเด็นข้าวสารและน้ำตาลทรายแพง ผู้ร้ายภาคใต้ชุกชุม ความวุ่นวายอันเกิดจากการประท้วงของกลุ่มต่างๆ จากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร

3.5.1.2 การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลหม่อม

ราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช

หลังจากที่ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ยุบสภา ได้ประกาศให้มีเลือกตั้งใหม่ และพรรคประชาธิปัตย์ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งดังกล่าว ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา ซึ่งโดยสภาพของสังคมไทยในขณะนั้นมีการขัดแย้งกันในหลายฝ่าย เหตุผลหนึ่งที่ทำให้คณะรัฐประหารอ้างเหตุคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่ให้สิทธิและเสรีภาพเหลื่อมล้ำกัน การคุ้มครองแรงงานไม่เป็นธรรม มีขบวนการแทรกแซงจากฝ่ายซ้ายหมายถึง คอมมิวนิสต์ชนชั้นกรรมากร นิสิตนักศึกษาที่มีแนวคิดสังคมนิยม ขณะนั้นประเทศสาธารณประชาชนจีนมีอิทธิพลต่อความคิดของนิสิตนักศึกษาเป็นอย่างมาก มีปัญญาชนค้นคว้าแนวคิดทางสังคมนิยมมากขึ้น มีการปลุกระดมให้ชาวบ้านขึ้นชมลัทธิคอมมิวนิสต์ กลุ่มอนุรักษ์ต้องการรักษาสถานภาพอย่างชัดเจนที่เรียกว่า พลังอนุรักษ์กลุ่มขวา ซึ่งมีการพยายามต่อต้านแนวคิดสังคมนิยม ซึ่งกลุ่มอนุรักษ์ประกอบไปด้วยฝ่ายทหาร ซึ่งต้องการปราบปรามฝ่ายสังคมนิยม โดยการปราบปรามและกล่าวหาว่า อีกฝ่ายเป็นพวกทำลายชาติ เสนอรายการวิทยุโจมตีขบวนการคอมมิวนิสต์ว่ามีเจตนาทำลายชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เหตุการณ์ดังกล่าวมีความรุนแรงมากขึ้น ด้วยการลอบสังหารผู้นำชาวนา นักการเมือง นักเรียน นักศึกษา เหตุการณ์ได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ประกอบกับการเข้ามาประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร และการติดต่อเข้ามาประเทศของจอมพลประภาส จารุเสถียร จากฝ่ายนิสิตและประชาชน ฝ่ายซ้ายหรือฝ่ายสังคมนิยม ซึ่งกลุ่มอนุรักษ์ที่ประกอบไปด้วยข้าราชการและข้าราชการทหารซึ่งไม่เห็นด้วยต่อแนวคิดดังกล่าวและถือเป็นกลุ่มอนุรักษ์ขวาจึงฉวยโอกาสเข้าปราบปราม เกิดการสังหารหมู่ และการจับกุม²⁸ ซึ่งถือว่าเป็นสภาพการที่มีความตึงเครียดทางการเมืองอันเกิดจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสุดขั้วคือ ขวาจัดและซ้ายจัดถึงจุดสูงสุด ความขัดแย้งทางผลประโยชน์และอำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมือง และผู้นำทางทหาร ก็อยู่ในลักษณะที่ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ในช่วงนี้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้พยายามแก้ไขปัญหา แต่กระแสของความขัดแย้งของขั้วสุดโต่งทั้งสองอย่างที่จะลดลงได้ ประกอบกับรัฐบาลผสมเป็นรัฐบาลที่อ่อนแอ ทำให้สภาพการเมืองไทยอยู่ในลักษณะที่พร้อมที่จะระเบิดสภาพการเมืองในขณะนั้นจึงเป็นสภาพเต็มด้วยข้อเรียกร้องและความขัดแย้งต่างๆทั้งในแง่ผลประโยชน์และอุดมการณ์

เหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ได้เริ่มต้นจากการเข้าประเทศของจอมพลถนอมกิตติขจร ซึ่งบวชเป็นเณรมาจากสิงคโปร์ เพื่อเข้ามาบวชพระในกรุงเทพฯ ก่อน

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 210-219.

หน้านั้น จอมพลประภาสก็ได้พยายามเข้ามา แต่ถูกนิสิตนักศึกษาและประชาชนต่อต้าน จึงทำไม่สำเร็จ ในกรณีของจอมพลถนอมนั้นเข้ามาโดยบวชเณร การเข้ามานั้นได้ออกข่าวทางสื่อมวลชนรวมทั้งโทรทัศน์ด้วย ซึ่งเป็นที่คาดกันว่า จะต้องนำไปสู่การประท้วงโดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาและประชาชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ลาออก แต่สภามีมติให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไปอีก ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ตั้งรัฐบาลชุดใหม่ เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ.2519 ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวยังคงมีการประท้วงต่อไปด้วยการทำเช่นเดียวกับการชุมนุมครั้งก่อนๆ ซึ่งท้ายสุดได้มีความต้องการที่จะกระทำการประท้วงบริเวณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แต่เนื่องจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ปฏิเสธไม่ยอมให้ใช้สถานที่ที่ดีที่สุดก็ได้ใช้กำลังเข้ายึดมหาวิทยาลัยและใช้เป็นที่ประท้วงต่อไป ในการประท้วงนั้นได้มีการแสดงการแขวนคอของผู้ถูกจับซึ่งต้องสงสัยว่ามีการกระทำผิดกฎหมายที่นครปฐมและถูกแขวนคอตายที่นครปฐม การแขวนคอที่ลานโพธิ์เป็นการล้อเลียนทางการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่มีชื่อไม่มีแปของกฎหมาย แต่ด้วยเหตุผลกลไกใดก็ตาม ภาพที่แขวนคอล้อเลียนนั้นมีส่วนละม้ายคล้ายคลึงกับภาพของพระบรมวงศ์ศานุวงศ์พระองค์หนึ่ง โดยเฉพาะภาพที่ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ ซึ่งเป็นการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพอย่างอู้อาจ จึงได้เกิดการชุมนุมต่อต้านการประท้วงของกลุ่มนิสิตนักศึกษาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขณะเดียวกันทางสถานีวิทยุยานเกราะก็ได้กระจายเสียงชี้ให้เห็นการกระทำโดยอู้อาจของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ทางศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาได้ปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าว แต่ก็สายเกินแก้เพราะอารมณ์ที่ปลุกเร้าและความแตกแยกทางอุดมการณ์ซึ่งออกมาเป็นความเกลียดชัง ผลสุดท้ายจึงเกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ได้มีการล้อมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมีการต่อสู้กันด้วยอาวุธปืนจนเสียชีวิตไปไม่น้อย ซึ่งใช้วิธีการรุนแรงทั้งการแขวนคอ การเผา และในเย็นวันนั้นเองก็ได้มีการยึดอำนาจทางการเมือง นำโดยหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองซึ่งมีพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้า มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 การยุบเลิกรัฐสภา การเลิกพรรคการเมือง ฯลฯ และมีการตั้งนายกรัฐมนตรีพลเรือนขึ้นมาบริหารประเทศคือนายธานินทร์ กรัยวิเชียร²⁹

3.5.2 การปฏิวัติ 6 ตุลาคม 2519 โดย พลเรือเอกสงัด ชลออยู่

จากสาเหตุ 6 ตุลาคม 2519 ได้เกิดการยึดอำนาจในนามของ "คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" ของกลุ่มทหาร และตำรวจอันประกอบด้วยแกนนำระดับนายพล รวมทั้งสิ้น 24 นาย อันเนื่องจากเหตุการณ์การสังหารหมู่ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำ

²⁹ ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, หน้า 209-210.

พระจันทร์ ที่เกิดขึ้นมาตลอดช่วงวันนั้นที่เรียกว่า เหตุการณ์ 6 ตุลา ซึ่งรัฐบาลโดย หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ไม่อาจควบคุมสถานการณ์ให้อยู่ในความสงบเรียบร้อยได้ คณะนายทหาร 3 เหล่าทัพ นำโดย พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด จึงจำเป็นต้องยึดอำนาจการปกครอง คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ออกประกาศคณะปฏิรูปออกมาหลายฉบับ โดยมากมีเนื้อหาควบคุมเพื่อสถานการณ์ให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย โดยประกาศฉบับหนึ่งที่มีความสำคัญคือ ประกาศฉบับที่ 5 ที่ว่าด้วยการควบคุมสื่อมิให้เผยแพร่ภาพและเนื้อหาที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์ 6 ตุลา เป็นเวลา 3 วัน คือตั้งแต่วันที่ 6 ตุลาคม - 9 ตุลาคม ในช่วงเวลา 3 วันนั้นเป็นครั้งแรกและครั้งเดียวในประวัติศาสตร์ไทยจนบัดนี้ที่หนังสือพิมพ์หลายฉบับถูกห้ามตีพิมพ์และจัดเจ้าหน้าที่จนกระทั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ยุบสภายกเลิกกฎหมายพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ.2517 และตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตามการรัฐประหารในครั้งนี้แตกต่างจากการรัฐประหารครั้งอื่นตรงที่ว่า มิได้เกิดจากความคิดของผู้นำทางทหารที่ต้องการรวบอำนาจและขึ้นสู่ผู้นำทางการเมือง แต่การรัฐประหารในครั้งนี้เกิดจากการที่นิสิตนักศึกษาซึ่งเป็นผู้ล้มระบอบการปกครองแบบรวมอำนาจของจอมพลนอมฯ ได้สร้างโอกาสให้แก่ฝ่ายทหารในการที่จะเข้ามารักษาความมั่นคงของประเทศ ภายหลังจากความขัดแย้งทางความคิดขึ้น โดยความขัดแย้งทางความคิดเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่แม้จะมีความเป็นประชาธิปไตย มีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจหากแต่มิได้เปิดโอกาสถึงการมีส่วนร่วมของนิสิตนักศึกษาดังเช่น การจำกัดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองก็มีที่มาจกคนชนชั้นกลางซึ่งมิใช่ปากเสียงของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเช่นชาวนาชาวไร่ ทั้งด้วยระบอบการปกครองสังคมนิยมในประเทศจีนซึ่งเป็นภาพสะท้อนของความเท่าเทียมและการช่วยเหลือประชาชนชาวนาชาวไร่ยิ่งทำให้นักศึกษาบางกลุ่มเห็นด้วยต่อการปกครองในระบอบดังกล่าว และนำไปสู่การแตกแยกทางความคิดและการเรียกร้องทางการเมือง จนนำไปสู่ภาวะการเรียกร้องที่รุนแรงและนำมาซึ่งความจำเป็นของทหารในการรักษาความสงบด้วยการรัฐประหาร ดังนั้นแล้วจึงกล่าวได้ว่า พลังของทหารได้กลับมาอีกครั้งจากเหตุการณ์ในครั้งนี้ และการปกครองแบบรวมอำนาจกลับมาอีกครั้ง แม้มิใช่ผู้นำของคณะรัฐประหารขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ด้วยโครงสร้างในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ก็ได้สะท้อนแนวคิดดังนี้

3.5.3 สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยนักกฎหมายซึ่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินแต่งตั้งขึ้น โดยมีประธานศาลฎีกาเป็นประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติและสาเหตุการประกาศใช้ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้น่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหาที่ ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างแจ่มชัด และให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 21 เพื่อให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเด็ดขาดในการระงับหรือขจัดภัยพิบัติต่อความมั่นคงของชาติในทุกกรณี แต่รัฐบาลซึ่งมีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งจะใช้บังคับตลอดไป โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอขอให้มีการแก้ไขเป็นคราวๆ ไปดังดูได้จากแผนการพัฒนาประชาธิปไตยที่อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งกินระยะเวลายาวนานถึง 12 ปี³⁰ ที่ปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวว่า

“หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้นำความกราบบังคมทูลว่า โดยที่ได้มีบุคคลกลุ่มหนึ่งได้กระทำการอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ และเศรษฐกิจของประเทศ และในที่สุดได้เกิดการจลาจลวุ่นวายอย่างร้ายแรงขึ้นในบ้านเมือง เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ซึ่งจะนำภัยพิบัติและความพินาศมาสู่ชาติบ้านเมืองในที่สุด คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงได้เข้ายึดอำนาจและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นผลสำเร็จเมื่อเวลา 18.00 นาฬิกา ของวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และโดยที่ประชาชนทั้งหมดได้แสดงอย่างแจ่มแจ้งประจักษ์และเชื่อมั่นว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นระบอบการปกครองที่ดี และเหมาะสมสำหรับประเทศไทย ในอันที่จะยังให้เกิดความมั่นคงของชาติและความผาสุกของประชาชนโดยทั่วกัน แต่เท่าที่ผ่านมาสี่สิบปีเศษ การปกครองในระบอบนี้ก็ยังไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของประชาชนเพราะมิได้มีโครงสร้างที่จะต้องพัฒนาเป็นขั้นเป็นตอนให้เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีอุปสรรคขัดข้องจนไม่อาจจะปฏิบัติให้เป็นไปโดยเรียบร้อยได้ ทั้งตัวบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามามีส่วนมีเสียงในการปกครองประเทศก็ได้เคารพต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นด้วยประการต่าง ๆ และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมของชาติบ้านเมือง เป็นเหตุให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องล้มลุกคลุกคลานตลอดมา และมีท่าทีว่าชาติบ้านเมืองจะถึงซึ่งความวิบัติ จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องกอบกู้การปกครองในระบอบ

³⁰ กระมล ทองธรรมชาติ และ เขาวนระ ไตรมาส, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน, หน้า 41.

ประชาธิปไตยด้วยการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินให้เหมาะสม โดยจัดให้มีการพัฒนาเป็นขั้นเป็นตอนไปตามลำดับ

ในระยะสี่ปีแรกเป็นระยะฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ในระยะนี้สมควรให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินโดยทางสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะเดียวกันก็จะเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความสนใจและตระหนักในหน้าที่ของตน ในระยะสี่ปีที่สอง สมควรเป็นระยะที่ให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้นโดยจัดให้มีรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งสองสภานี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเท่าเทียมกัน ในระยะสี่ปีที่สาม สมควรขยายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้น และลดอำนาจของวุฒิสภาลงเท่าที่จะทำได้ ต่อจากนั้นไปถ้าราษฎรตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนที่มีต่อชาติบ้านเมืองในระบบประชาธิปไตยดีแล้ว ก็อาจยกเลิกวุฒิสภาให้เหลือแต่สภาผู้แทนราษฎร

อันการจะปฏิรูปโครงสร้างของการปกครองในระบบนี้ในทางใด ย่อมแล้วแต่สภาพการณ์ของแต่ละระยะว่ามีเหตุผลสมควรอย่างไร และจักต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในระยะนั้น ๆ เป็นสำคัญ เพื่อให้การปฏิรูปการปกครองระบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นั่นคือความมั่นคงของชาติ และความผาสุกของประชาชน โดยยึดมั่นในสถาบันหลักของบ้านเมืองอันได้แก่ ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์”

โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีบทบัญญัติทั้งสิ้นเพียง 29 มาตรา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) อำนาจอธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมิได้บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยประกอบด้วยอำนาจใดบ้าง แต่โดยนัยของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญซึ่งได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญการปกครองนี้(มาตรา 3) และในมาตราอื่นได้กำหนดให้ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล (มาตรา 7) ซึ่งย่อมเข้าใจว่า อำนาจอธิปไตยประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และใน

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในมาตรา 8 เพียงว่า บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2) พระมหากษัตริย์

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดฐานะของพระมหากษัตริย์ไว้ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข และ ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย (มาตรา 3,4) โดยพระองค์ทรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องในทางใด ๆ มิได้ (มาตรา 5) และเป็นผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางสถาปนาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เป็นผู้ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล (มาตรา 3) ซึ่งในการแต่งตั้งองคมนตรีผู้ซึ่งทำหน้าที่ในการถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา (มาตรา 6) นั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวฉบับนี้ได้ทำให้อำนาจแก่ ประธานสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอย่างมาก ในการทำหน้าที่เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งหากพิจารณาถึงที่มาของประธานสภาปฏิรูปแล้วจะย่อมเห็นได้ว่า ในการแต่งตั้งครั้งนี้ผู้ที่เสนอชื่อสมาชิกสภาปฏิรูปฯ และประธานคือคณะรัฐประหารผู้ทำการยึดอำนาจการปกครองนั่นเอง ซึ่งเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอย่างมาก ในส่วนของการแต่งตั้งบุคคลผู้ทำหน้าที่ในการถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์

3) รัฐสภา

ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบของสภาให้ประกอบด้วยสภาเดียว โดยเป็นสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1) รัฐสภาซึ่งมีชื่อเรียกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีต้องทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรหรือพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เหมือนเช่นในรัฐธรรมนูญ(ฉบับชั่วคราว)ฉบับอื่นอันเนื่องจากแผนพัฒนาประชาธิปไตยที่ปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าสามร้อยคนแต่ไม่เกินสี่ร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และอยู่ในตำแหน่งสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง (มาตรา 10)

3.2) ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ(มาตรา 10) แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้สิทธิทั้งคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นผู้เสนอร่างดังกล่าว แต่สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินหรือบุคคลอื่นจำนวนไม่เกินสิบสองคน โดยให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติฝ่ายละไม่เกินหกคน และในส่วนของร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน ที่จะเสนอได้ ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น (มาตรา 15) โดยมีได้กำหนดองค์ประชุมของการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินว่าต้องมีสมาชิกจำนวนเท่าใด

3.3) การทำหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหนึ่งคือ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้กำหนดให้องค์กรทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมตรวจสอบกันเลย เว้นแต่ในเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังที่กล่าวไปเท่านั้น

4) คณะรัฐมนตรี

ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.1) คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกินยี่สิบคน เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและจะเป็นข้าราชการประจำหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือดำรงตำแหน่งใดในกิจการที่ดำเนินธุรกิจเพื่อหากำไรมิได้ (มาตรา 16) โดยให้ประธานสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี และพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ

4.2) ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้กำหนดถึงความสัมพันธ์ของรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีไว้ ทั้งในส่วนของ การควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายหรือการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติก่อนผ่านทางสภา การควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติด้วยอำนาจพิเศษคือการยุบสภา แต่ได้บัญญัติเพียงการเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นไปโดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิก

สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นผู้เสนอร่าง และหากสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นผู้เสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินหรือบุคคลอื่นจำนวนไม่เกินสิบสองคน โดยให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติฝ่ายละไม่เกินหกคน และในส่วนของร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน ที่จะเสนอได้ ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งเพียงในส่วนนี้เท่านั้นที่รัฐธรรมนูญกำหนดถึงความสัมพันธ์ของทั้งสององค์กร

4.3) อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี

ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีไว้ ตามมาตรา 21 ที่ว่า “ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวังหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชนทั้งนี้ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรีรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทราบ” ซึ่งดูเหมือนว่า การบัญญัติเช่นนี้ได้รวมอำนาจอธิปไตยทั้งสามไว้ที่นายกรัฐมนตรี ถือเป็นกาให้อำนาจพิเศษในสถานการณ์พิเศษ ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญทำให้การทำงานของรัฐบาลเป็นไปได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำนั้น ๆ ชอบด้วยกฎหมายตามธรรมนูญการปกครองฉบับนี้

5) สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ประกอบไปด้วยบุคคลในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีหน้าที่ให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีปรึกษา ให้คณะรัฐมนตรีและสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีร่วมกันกำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ และคณะรัฐมนตรีต้องบริหารไปตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ (มาตรา 18) นอกจากนี้สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรียังมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบต่อการสั่งการหรือการกระทำใดของนายกรัฐมนตรีในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็น

เป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวังหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมเห็นว่า สภาพที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวอย่างแท้จริง กล่าวคือหากคณะปฏิรูปการปกครองฯ ไม่ให้ความเห็นชอบแล้วนายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจกระทำการดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา 21

6) อำนาจตุลาการ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจอิสระแก่ตุลาการในการพิพากษาอรรถคดี(มาตรา 23) แต่มิได้มีหลักประกันความเป็นอิสระแต่อย่างใด

7) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดแผนพัฒนาประชาธิปไตยไว้จำนวน 12 ปี โดยให้ 4 ปีแรกผ่านไป ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในขณะนั้น โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีการแก้ไขซึ่งญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา 24) นั้นหมายความว่า คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มในการแก้ไข หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยก็จะไม่เกิดการแก้ไขเกิดขึ้น ซึ่งกระบวนการในการแก้ไขยังกำหนดให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นผู้พิจารณา และลงมติ เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อจะได้ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

อย่างไรก็ตามแม้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะตั้งใจให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่ดังที่กล่าวไปว่า ด้วยเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีส่วนคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองประเทศที่ประกาศใช้ชั่วคราว และสิ่งที่ยืนยันของการเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คงพิจารณาจากหลักการแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งสะท้อนถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวขาดแนวคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนิยมและเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับอื่น ดังนี้

1. ความเป็นสัญญาประชาคมและความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ แม้รัฐธรรมนูญดังกล่าวจะวางหลักการในบทบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย หากแต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแล้วย่อมเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติของการเป็นสัญญาประชาคม และไม่มีแนวคิดของสัญญาประชาคมเป็นพื้นฐานในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว แม้ว่าคณะปฏิรูปการปกครองประเทศจะได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำการร่าง หากแต่ขั้นตอนการร่างในแต่ละส่วนไม่มีหลักการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างหรือการเห็นชอบต่อการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้นจึงไม่มีแนวคิดของสัญญาประชาคมในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้แต่อย่างใด และด้วยการขาดหลักการสัญญาประชาคมจึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ขาดซึ่งหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง ทั้งในแง่ของอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยซึ่งถือว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม หรือในแง่ของการกระบวนกรตรารัฐธรรมนูญที่ต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีการพิเศษหรือการพิจารณาในแง่ของเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญต้องมีการจัดตั้งองค์กรทางการเมือง และจัดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้มีมากเกินไป หรือแม้กระทั่งพิจารณาในแง่ของที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญหรืออำนาจสูงสุดในการจัดตั้งองค์กรทางการเมือง ที่อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่มาจากประชาชน แม้ว่าอำนาจดังกล่าวอาจมีที่มาจากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับการปกครองในแต่ละประเทศก็ตาม แต่ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ต้องการสร้างการปกครองประเทศเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของประชาชน อำนาจดังกล่าวควรเกิดขึ้นจากประชาชน แต่รัฐธรรมนูญการฉบับชั่วคราวฉบับนี้เมื่อมีการทำรัฐประหารเกิดขึ้นอำนาจอธิปไตยซึ่งถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์และประชาชนกลับตกอยู่ที่คณะรัฐประหาร โดยภายหลังการทำรัฐประหารสำเร็จคณะรัฐประหารได้ถวายอำนาจนั้นคืนแก่พระมหากษัตริย์เพื่อพระราชทานอำนาจนั้นแก่ประชาชนผ่านทางรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ดังนั้นแล้วอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ณ ขณะนั้นจึงอยู่ที่พระมหากษัตริย์และคณะรัฐประหารมิใช่ประชาชน ซึ่งเมื่ออำนาจดังกล่าวมิใช่เป็นของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงเกิดขึ้นด้วยอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองของพระมหากษัตริย์และคณะผู้ก่อการรัฐประหาร แต่มิใช่ประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงขาดซึ่งหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริงตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม แม้ว่าหากมองในเชิงรูปแบบจะประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ หรือจัดตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก็ตาม

2. การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองในการปกครองประเทศ ด้วยการแบ่งแยกการใช้อำนาจตามแนวคิดของมองเตสกีเออที่ต้องการแบ่งแยกการใช้อำนาจเพื่อทำให้

อำนาจอ่อนตัว และก่อให้เกิดเสรีภาพแก่ประชาชน ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวย่อมเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้คงหลักการของการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่กลับมิได้วางหลักการของการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งเป็นที่มาของการใช้อำนาจโดยมิชอบ และเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจก็ตาม ทั้งในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังวางหลักการของการให้ฝ่ายบริหารเข้าไปแทรกแซงการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในการทำหน้าที่ร่างกฎหมายด้วยการกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินต้องผ่านคณะกรรมการวิสามัญซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาปฏิรูปฯ กึ่งหนึ่งและคณะรัฐมนตรีกึ่งหนึ่ง ดังนั้นการร่างพระราชบัญญัติใดก็ตามหากฝ่ายบริหารไม่เห็นชอบต่อพระราชบัญญัติใดก็สามารถหยุดยั้งการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ซึ่งนอกจากการแทรกแซงการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงวางหลักการของการให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งรวมทั้งอำนาจในการออกกฎระเบียบ อำนาจในการบังคับใช้ และอำนาจในการตัดสินใจแก่นายกรัฐมนตรีเมื่อมีเหตุการณ์พิเศษเกิดขึ้นดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางหลักการของการแบ่งแยกการใช้อำนาจของทั้งสามองค์กร แต่แท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังวางหลักการกำหนดให้คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งทำการรัฐประหารแปรเปลี่ยนเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และที่น่าสังเกตคือ ประธานสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี เป็นผู้ที่ต้องเห็นชอบในการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี ซึ่งประกอบกับการที่ผู้เสนอรายชื่อในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี และสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินคือ ประธานสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากกลไกดังกล่าวแล้วย่อมเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกลับส่งเสริมการใช้อำนาจตามอำเภอใจแต่มิใช่ของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติถูกแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารถูกกำกับด้วยประธานสภาที่ปรึกษา ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังคงหลักการการใช้อำนาจแบบรวมศูนย์อำนาจเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับอื่น ที่ขัดต่อความประสงค์ของหลักการนิติรัฐตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยม

3. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิเสรีภาพ และหากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญการปกครองได้สร้างขึ้น ดูจะเอื้อต่อฝ่ายบริหารและคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดปราศจากการตรวจสอบ และง่ายต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเอื้อต่อการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญย่อมเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวขาดหลักการรัฐธรรมนูญนิยม และยังคงหลักการของการบริหารประเทศ แบบรวมศูนย์อำนาจ เพียงแต่ได้มีหลักการใหม่เกิดขึ้นในการกำหนดให้คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเปลี่ยนเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจที่แท้จริง ซึ่งการวางหลักการที่มีความสลับซับซ้อนของการใช้อำนาจมากขึ้นส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะสัมพันธภาพที่แปรเปลี่ยนไปของกลุ่มผู้นำทหารกับนักการเมืองอาชีพที่มีการพัฒนาและสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น ทั้งกลุ่มชนชั้นกลางได้ให้ความสนใจแก่การเมืองมากขึ้น ดังนั้นการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเกิดขึ้นด้วยความระมัดระวังและหาความชอบทำให้แก่คณะรัฐประหาร

3.5.4 ผลการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้แต่งตั้งให้ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยนายทหารในคณะปฏิรูปการปกครองส่วนหนึ่งได้เปลี่ยนสถานะของตนเองเป็น สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกจำนวน 340 คน ประกอบด้วยสมาชิกมาจากฝ่ายพลเรือน และทหารจำนวน 340 คน ซึ่งมาจากสายทหารจำนวนถึง 130 คน ทำหน้าที่รัฐสภาและฝ่ายนิติบัญญัติ ให้การสนับสนุนรัฐบาลนายธานินทร์ โดยที่คณะรัฐบาลนายธานินทร์มีคณะรัฐมนตรีเพียง 17 คนเท่านั้น และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม คือ พลเรือเอกสงัด ชลชออยู่ หัวหน้าคณะรัฐประหาร ซึ่งนายธานินทร์ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนต่อมาว่า รัฐบาลเสมือนลอยที่อยู่น้ำเปลือก โดยมีนัยถึงเป็นรัฐบาลที่มีคณะนายทหารคอยให้ความคุ้มครอง จึงได้รับฉายาว่า รัฐบาลลอย

ภายใต้การบริหารประเทศโดยการวางแผนพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ออกเป็นระยะ ซึ่งรวมทั้งหมดเป็น 12 ปี ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว ซึ่งสร้างความไม่พอใจต่อการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งกินระยะเวลายาวนานถึง 12 ปี การบริหารประเทศของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ภายใต้การไม่พอใจได้ดำเนินนโยบายทางการเมืองอย่างขาดตกขอบ มีการจับกุมและทำร้ายผู้ที่สงสัยว่าอาจกระทำการเป็นคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง โดยอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มาตรา 21 ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี ประหนึ่งผู้ใช้อำนาจอธิปไตยยังสามฝ่าย ซึ่งทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสูงสุด ทั้งการบริหารประเทศยังประสบปัญหาด้านอื่นอาทิ เหตุการณ์การก่อการร้ายโดยคอมมิวนิสต์ และปัญหาความขัดแย้งของผู้ไม่เห็นด้วยจนก่อให้เกิดเหตุการณ์กบฏ 26 มีนาคม พ.ศ. 2520 ซึ่งทำการรัฐประหาร

ไม่สำเร็จ³¹ โดย พลเอกฉลาด หิรัญศิริ มีบุคคลเป็นจำนวนไม่น้อยทั้งทหาร ข้าราชการและประชาชนให้การสนับสนุนต่อการกบฏในครั้งนี้ และนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ใช้มาตรา 21 สั่งประหารชีวิต พล.อ.ฉลาด หิรัญศิริ และพวกอีก 4 คน ให้จำคุกตลอดชีวิตในข้อหากบฏ การปราบปรามผู้ที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นคอมมิวนิสต์อย่างเข้มข้น จนหลายครั้งปราศจากการตรวจสอบ ส่งผลให้มีนักศึกษาและปัญญาชนจำนวนมากที่มีความคิดทางการเมืองแตกต่างจากรัฐบาลต้องหลบหนีเข้าป่าเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) สถานการณ์ของประเทศเกิดความแตกแยกอย่างรุนแรง ซึ่งสร้างความไม่พอใจอย่างมากให้แก่คนส่วนใหญ่ ด้วยเหตุว่า กลุ่มปัญญาชน และนักธุรกิจเห็นว่า ขบวนการกักขังนักโทษ การกีดกันทางการเมือง การวิพากษ์วิจารณ์ บรรยายภาพต่อต้านคอมมิวนิสต์ส่งผลต่อการลงทุนของประเทศอย่างยิ่ง ต่างชาติไม่กล้าลงทุน ทำให้การเมืองตึงเครียด การเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างช้า การลงทุนระยะสั้นระยะยาวไม่เกิดขึ้นภายในประเทศ ซึ่งการไม่พอใจสถานการณ์ต่างๆ ของหลายฝ่ายได้แผ่ขยายออกไปยังกลุ่มต่างๆ มากยิ่งขึ้น และปรากฏว่ามีเสียงเรียกร้องให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีบางคนที่ไม่เคยประสบความสำเร็จในการบริหารงานมาก่อน เสียงเรียกร้องที่มีพลังมากที่สุดก็ได้แก่เสียงเรียกร้องจากนายทหารหนุ่มแห่งกองทัพบก แต่กลับปรากฏว่าไม่ได้รับการสนองตอบจากรัฐบาล

ในวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2520 คำให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนของผู้บัญชาการทหารสูงสุด พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้สื่อให้เห็นสัญญาณเตือนภัยที่มีต่อรัฐบาล และในขณะเดียวกันได้สื่อให้เห็นถึงเส้นสายกลไกในของฐานอำนาจที่แท้จริงในทางการเมืองที่ตกอยู่กับคณะทหารหนุ่ม โดยผ่านทางผู้บัญชาการทหารสูงสุดว่า

“คณะทหารจะไม่ปกป้องเปลือกหอยในฐานะที่เป็นบุคคลหรือกลุ่ม แต่คณะทหารจะทำหน้าที่เป็นเปลือกหอยหรือปกป้องในสิ่งที่ใหญ่กว่านั้นได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และประชาชน”

ซึ่งในที่สุดคณะนายทหารในสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินชุดเดิมที่นำโดย พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ จึงกระทำการรัฐประหารอีกครั้งในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ซึ่งการบริหารของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียรภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแม้จะเป็นระยะเวลาที่ไม่ยาวนาน แต่ผลของการที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวข้างมาความเป็นรัฐธรรมนูญนิยม ด้วยการ

³¹ พีระพงษ์ สิทธิอมร, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย ปฏิรูป ปฏิวัติ รัฐประหาร ของบทบาทผู้นำทางการเมือง พลเรือน ตำรวจ ทหาร, หน้า 219-220.

ปราศจากกลไกการตรวจสอบอำนาจ ทั้งกลับไปให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี โดยมีสภาพปฏิบัติการปกครองแผ่นดินเป็นสภาผู้ค้ำจุนฝ่ายบริหาร นำไปสู่การใช้อำนาจที่เกินขอบเขต และไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก

3.6 ธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

3.6.1 สาเหตุของการประกาศใช้ธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 : การรัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520

ภายหลังจากการบริหารประเทศภายใต้การนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้เกิดการกระทำรัฐประหารอีกครั้งหนึ่ง โดยคณะทหาร ตำรวจ พลเรือน ได้อ้างว่า ด้วยตระหนักว่าการที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตยโดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ขั้นตอนที่ 4 ปีนั้น เป็นระยะเวลานานเกินความจำเป็น และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ดังคำปราศรัยของพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ กับประชาชน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม ว่า

"...นับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือน ได้ติดตามการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และเหตุการณ์บ้านเมืองมาตลอดเวลา ได้เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนโดยทั่วไปว่า ความสามัคคีในหมู่ราชการ และประชาชนมีความแตกแยก ข้าราชการมีความหวั่นไหวในการปฏิบัติราชการ การเศรษฐกิจ และการลงทุนของชาวต่างประเทศลดลงและไม่แน่นอน หากปล่อยให้เป็นอย่างนี้จะยากแก่การแก้ไข... อนึ่ง คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือนได้ตระหนักว่า การที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตยโดยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนละ 4 ปี เป็นเวลานานเกินความจำเป็น และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน"³²

ทั้งรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ยังไม่อาจแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และอุตสาหกรรม ให้ลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ ข้ำปิดกั้นเสรีภาพทางความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนหน้าที่ของรัฐบาลในการลอบวางระเบิดใกล้พลับพลาที่ประทับของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่จังหวัดยะลา ซึ่งสาเหตุที่แท้จริงส่วนหนึ่งอาจมาจากปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐบาลกับสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี รวมตลอดสภาพปฏิบัติการปกครองแผ่นดินเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น แต่ความขัดแย้งระหว่างองค์การทั้งสามก็เกิดขึ้น

³² "คำปราศรัยของ พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ กับประชาชน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม," สยามรัฐ, (21 ตุลาคม 2520), หน้า 9.

อันเนื่องมาจากการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย แต่ความล้มเหลวหรือความผิดพลาดทั้งหมดของรัฐบาลดูจะอยู่ที่นโยบายการสร้างประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไปไม่มีกำหนดระยะเวลาทั้งสิ้นถึง 12 ปี จึงทำให้คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือน เห็นสมควรปรับปรุงระยะเวลาที่จะพัฒนาระบบประชาธิปไตยเสียใหม่ โดยกำหนดเป้าหมายให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. 2521 คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือนไม่มั่นใจว่า การจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 จะเป็นวิถีทางที่เหมาะสมกับสถานการณ์ และอาจจะก่อให้เกิดความแตกแยกในสถาบันต่างๆ ได้มากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องกระทำรัฐประหารขึ้น

ภายหลังการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 คณะปฏิวัติภายใต้การนำของพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ มิได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรในทันที หากแต่มอบหมายให้บุคคลคณะหนึ่งประกอบด้วย นายสมภพ โหตระกิตย์ เป็นประธาน คณะกรรมการ, นายวินัย ทองลงยา, นายประเทือง กীরติบุตร, พลโทสมิง ไตลังคะ, พลโทประสิทธิ์ ใจชื่น, พันเอกมนีรัตน์ จารุจินดา, พันเอกประสาน ดุลยธรรมาภิรมย์ และนายมีชัย ฤชุพันธ์ ทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญเป็นการชั่วคราว หลังจากคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ร่างรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเสร็จแล้ว ได้เสนอให้คณะปฏิวัติพิจารณาให้ความเห็นชอบ และพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้³³ โดยเป็น รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกาศให้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว ในระหว่างที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่³⁴

3.6.2 สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

รัฐธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าว ดังที่ทราบว่าจะประกาศใช้ในสภานิติบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งนั้น ตามที่ปรากฏในคำปรารภตอนต้นของรัฐธรรมนูญการปกครองว่า

³³ วีรวรรณ นทกุล, "แนวคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่พุทธศักราช 2521 ถึงพุทธศักราช 2539," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารงานบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 60.

³⁴ พีระพงษ์ สิทธิอมร, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย ปฏิรูป ปฏิวัติ รัฐประหาร ของบทบาทผู้นำทางการเมือง พลเรือเอก ตำรวจ ทหาร, หน้า 222.

“โดยที่หัวหน้าคณะปฏิวัตินำความกราบบังคมทูลพระกรุณาว่า การที่คณะปฏิวัติได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 และประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 นั้น เนื่องด้วยมีความปรารถนาจะเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคม ความสามัคคีของชนในชาติ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสงบสุขของประชาชน ตลอดจนสร้างเสริมความสัมพันธ์กับนานาประเทศเพื่อให้เกิดความมั่นคงทั้งภายในภายนอกราชอาณาจักรในการ บริหารประเทศต่อไป คณะปฏิวัติจะจัดให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมอบให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จัดร่างขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้มีการเลือกตั้ง ภายในปี พุทธศักราช 2521 แต่ในระหว่างดำเนินการดังกล่าว ควรให้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรใช้ไปพลางก่อนให้ เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้”

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มีบทบัญญัติจำนวนทั้งสิ้น 32 มาตรา โดยมีหลักการคล้ายกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 หากแต่ต่างกันเพียงที่ไม่มีการกำหนดให้มีแผนพัฒนาประชาธิปไตยซึ่งมีระยะเวลานาน และไม่มี การกำหนดบทบัญญัติในส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพราะธรรมนูญการปกครองฉบับนี้เป็นเพียงฉบับชั่วคราว ที่กำหนดหลักการในการปกครองประเทศอย่างกว้างซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) อำนาจอธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย ซึ่งโดยนัยของบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ย่อมเข้าใจได้ว่า อำนาจอธิปไตยประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ กล่าวคือ ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้(มาตรา 2) และในมาตราอื่นได้กำหนดให้ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล (มาตรา 3) แต่ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวมิได้กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้แต่อย่างใด

2) พระมหากษัตริย์

ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวได้กำหนดฐานะของพระมหากษัตริย์ไว้ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข และ ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย (มาตรา 1) โดยพระองค์ทรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่ เคารพสักการ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และจะกล่าวหาหรือ ฟ้องร้องในทางใด ๆ มิได้ (มาตรา 4) และเป็นผู้ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางสภานิติ

บัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล (มาตรา 3) โดยทรงเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีผู้ซึ่งทำหน้าที่ในการถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาตามพระราชอัธยาศัย (มาตรา 5)

3) รัฐสภา

ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบของสภาให้ประกอบด้วยสภาเดียว โดยเป็นสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1) รัฐสภาซึ่งมีชื่อเรียกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และในขณะเดียวกันสภาดังกล่าวยังต้องทำหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการซึ่งสภานิติบัญญัติได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าสามร้อยคนแต่ไม่เกินสี่ร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา 7)

3.2) ในรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวได้กำหนดสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 6) ซึ่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองได้ให้สิทธิเฉพาะคณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่ เป็นผู้เสนอร่าง แต่ในส่วนของการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมิได้กล่าวถึง โดยในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ รัฐธรรมนูญการปกครองมิได้กำหนดองค์ประชุมของการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ว่าต้องมีสมาชิกจำนวนเท่าใด

3.3) การทำหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหนึ่งคือ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้มิได้กำหนดให้องค์กรทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมตรวจสอบกัน เว้นแต่ในส่วนของการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปเท่านั้น

3.4) การทำหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการทำหน้าที่ดังกล่าวของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เริ่มขึ้นด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และเมื่อร่างเสร็จก็ทำการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวโดยแบ่งเป็นสามวาระ ซึ่งการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบไม่ต่ำกว่าสองในสามของ

จำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยการประชุมในวาระที่สามต้องครบองค์ประชุมซึ่งไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม ซึ่งไม่ผ่านความเห็นชอบให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ด้วยวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ถ้ายังไม่ผ่านความเห็นชอบให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดพ้นจากตำแหน่งในวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้คณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภานโยบายแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างขึ้น หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจส่งผลให้มีการจัดการเลือกตั้งไม่ทันระยะเวลาที่กำหนด ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวให้ขยายกำหนดเวลาการจัดให้มีการเลือกตั้งออกไป หนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปี พ.ศ. 2521

4) สภานโยบายแห่งชาติ

สภานโยบายแห่งชาติประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิวัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 22 ตุลาคม พุทธศักราช 2520(มาตรา 17) โดยสภาดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ และให้ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งดูจากอำนาจดังกล่าวแล้วย่อมเห็นว่า เป็นอำนาจในการกำหนดนโยบายซึ่งคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 หากแต่ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเรื่องนโยบายแห่งรัฐ กล่าวคือ เป็นนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 เฉพาะแต่นโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐเท่านั้น ซึ่งนอกจากหน้าที่ดังกล่าวแล้วสภานโยบายแห่งชาติยังคงมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบต่อการสั่งการหรือกระทำการใดของนายกรัฐมนตรีในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรราชบัลลังก์เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วย่อมเห็นว่า สภา

นโยบายแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวอย่างแท้จริง กล่าวคือหากคณะปฏิรูปการปกครองฯไม่ให้ความเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจกระทำการดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา 27 ซึ่งนอกจากอำนาจดังกล่าวแล้วบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครองยังให้อำนาจแก่ประธานสภานโยบายแห่งชาติอย่างมากในการเสนอชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ(มาตรา 7) และในส่วนของ การแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีตามคำกราบบังคมทูลของประธานสภานโยบายแห่งชาติ ดังนั้นสภานโยบายแห่งชาติคือผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการใช้อำนาจดังกล่าวทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร

5) คณะรัฐมนตรี

ในรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าว กำหนดให้คณะรัฐมนตรี ทำหน้าบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.1) คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และ รัฐมนตรีอีก เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้ และจะดำรงตำแหน่งใดในกิจการเอกชนที่ดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร มิได้ (มาตรา 24) โดยให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหรือให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งในกรณีของการพ้นจากตำแหน่ง เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่ประธานสภานโยบายแห่งชาติถวายคำแนะนำ(มาตรา 22)

5.2) ในรัฐธรรมนูญการปกครองดังกล่าวมิได้กำหนดถึง ความสัมพันธ์ของรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีไว้ ทั้งในส่วนของ การควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติในการ ออกกฎหมายหรือการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติก่อนผ่านทางสภา การควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติด้วย อำนาจพิเศษคือการยุบสภา แต่ได้บัญญัติเพียงการเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นไปโดย คณะรัฐมนตรี ซึ่งเพียงในส่วนนี้เท่านั้นที่รัฐธรรมนูญการปกครองกำหนดถึงความสัมพันธ์ของทั้งสอง องค์กร และหากพิจารณาในด้านความสัมพันธ์ขององค์กรฝ่ายบริหารต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญการ ปกครององค์กรอื่นแล้วย่อมเห็นได้ว่า สภานโยบายแห่งชาติจะมีความสัมพันธ์ในฐานะองค์กรผู้ ควบคุมฝ่ายบริหารมากกว่าองค์กรอื่นทั้งจากการแต่งตั้ง ถอดถอน และการให้ความเห็นชอบต่อ การสั่งการ หรือกระทำการในการให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีตามมาตรา 27

5.3) อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี

ในธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีไว้ ตามมาตรา 27 ที่ว่า “ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวังหรือปราบปรามการกระทำ อันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำ อันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และ ให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการ หรือกระทำการใดไปแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบ” ซึ่งดูเหมือนว่า การบัญญัติเช่นนี้ได้รวมอำนาจอธิปไตยทั้งสามไว้ที่นายกรัฐมนตรี ถือเป็นกรให้อำนาจพิเศษในสถานการณ์พิเศษ ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญทำให้การทำงานของรัฐบาลเป็นไปได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำนั้น ๆ ชอบด้วยกฎหมายตามธรรมนูญการปกครองฉบับนี้

6) อำนาจตุลาการ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจอิสระแก่ตุลาการในการพิพากษาอรรถคดี(มาตรา 23) แต่มิได้มีหลักประกันความเป็นอิสระแต่อย่างใด

7) การร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นโดยกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในส่วนของหน้าที่ขององค์กรสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ดังนั้นเมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2520 ย่อมเห็นได้ว่า กลไกและหลักการของธรรมนูญการปกครองฉบับนี้มีส่วนคล้ายคลึงต่อธรรมนูญการปกครองฉบับอื่นที่ประกาศใช้เป็นฉบับชั่วคราวอย่างมาก ซึ่งหากพิจารณาตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ย่อมพิจารณาได้ดังนี้

1. ความเป็นสัญญาประชาคมและความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ แม้ว่าธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวจะวางหลักการในบทบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย ซึ่งเป็นการยอมรับหรือรับรองอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชน อันแสดงว่า ประชาชนได้รวมตัวกันเพื่อสละสิทธิเสรีภาพบางประการและทำสัญญาเพื่อการอยู่ร่วมกัน และสัญญานั้นคือรัฐธรรมนูญก็ตาม หากแต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองแล้วย่อมเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติของการเป็นสัญญาประชาคม และไม่มีแนวคิดของสัญญาประชาคมเป็นพื้นฐานในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว แม้ว่าคณะปฏิวัติภายใต้การนำของ พลเรือเอกสงัด ชะลออยู่ จะได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำการร่าง หากแต่ขั้นตอนการร่างในแต่ละส่วนไม่มีหลักการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างหรือการเห็นชอบต่อการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ ดังนั้นจึงไม่มีแนวคิดของสัญญาประชาคมในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้แต่อย่างใด และด้วยการขาดหลักการสัญญาประชาคมจึงส่งผลให้ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ขาดซึ่งหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง ทั้งในแง่ของอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยซึ่งถือว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม หรือในแง่ของการกระบวนการตรารัฐธรรมนูญที่ต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีการพิเศษ หรือการพิจารณาในแง่ของเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญต้องมีการจัดตั้งองค์การทางการเมือง และจัดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้มีมากเกินไป หรือแม้กระทั่งพิจารณาในแง่ของที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญหรืออำนาจสูงสุดในการจัดตั้งองค์การทางการเมือง ที่อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่มาจากประชาชน แม้ว่าอำนาจดังกล่าวอาจมีที่มาจากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับการปกครองในแต่ละประเทศก็ตาม แต่ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ต้องการสร้างการปกครองประเทศเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของประชาชน อำนาจดังกล่าวควรเกิดขึ้นจากประชาชน แต่ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้เมื่อมีการทำรัฐประหารเกิดขึ้นอำนาจอธิปไตยซึ่งถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์และประชาชนกลับตกอยู่ที่คณะรัฐประหาร โดยภายหลังการทำรัฐประหารสำเร็จคณะรัฐประหารได้ถวายอำนาจนั้นคืนแก่พระมหากษัตริย์เพื่อพระราชทานอำนาจนั้นแก่ประชาชนผ่านทางธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ดังนั้นแล้วอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองหรืออำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ณ ขณะนั้นจึงอยู่ที่พระมหากษัตริย์และคณะรัฐประหารมิใช่ประชาชน ซึ่งเมื่ออำนาจดังกล่าวมิใช่เป็นของประชาชน ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวจึงเกิดขึ้นด้วยอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองของพระมหากษัตริย์และคณะผู้ก่อการรัฐประหาร แต่มิใช่ประชาชน ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้จึงขาดซึ่งหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริงตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม แม้ว่าหากมองในเชิงรูปแบบจะประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ หรือจัดตั้งองค์การผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก็ตาม

2. การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองในการปกครองประเทศ ด้วยการแบ่งแยกการใช้อำนาจตามแนวคิดของมองเตสกีเออที่ต้องการแบ่งแยกการใช้อำนาจเพื่อให้อำนาจอ่อนตัว และก่อให้เกิดเสรีภาพแก่ประชาชน ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวย่อมเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญการปกครองยังคงหลักการของการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่กลับมิได้วางหลักการของการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งเป็นที่มาของการใช้อำนาจโดยมิชอบ และเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจก็ตาม ทั้งในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังวางหลักการของการให้ฝ่ายบริหารเข้าไปแทรกแซงการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในการทำหน้าที่ร่างกฎหมายด้วยการกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ทั้งรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวยังได้วางรูปแบบของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสภาเดียวซึ่งง่ายต่อการแทรกแซง หากฝ่ายบริหารไม่เห็นว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติใดมีความจำเป็น ฝ่ายบริหารจะไม่มี การเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นซึ่งเท่ากับว่าฝ่ายบริหารเข้ามาควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งนอกจากหลักการดังกล่าวรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ยังคงวางหลักการของการให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งรวมทั้งอำนาจในการออกกฎระเบียบ อำนาจในการบังคับใช้ และอำนาจในการตัดสินแก่นายกรัฐมนตรีเมื่อมีเหตุการณ์พิเศษเกิดขึ้นดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่า รัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ได้วางหลักการของการแบ่งแยกการใช้อำนาจของทั้งสามองค์กร แต่แท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ยังวางหลักการกำหนดให้คณะปฏิวัติซึ่งทำการรัฐประหารแปรเปลี่ยนเป็นสภานโยบายแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติ กับทั้งการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานโยบายแห่งชาติด้วย ซึ่งดูเหมือนว่า การทำงานของฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภานโยบายแห่งชาติมากกว่าสภานิติบัญญัติซึ่งเปรียบเสมือนเป็นผู้แทนจากประชาชนในทางทฤษฎี ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากกลไกดังกล่าวแล้ว ย่อมเห็นว่า รัฐธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวได้ส่งเสริมการใช้อำนาจตามอำเภอใจแต่มิใช่การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หากแต่เป็นประธานสภานโยบายแห่งชาติ ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ยังคงหลักการการใช้อำนาจแบบรวมศูนย์อำนาจเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับอื่น ที่ขัดต่อความประสงค์ของหลักการนิติรัฐตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยม

3. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิเสรีภาพ และหากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและ

ประชาชนซึ่งธรรมนูญการปกครองได้สร้างขึ้น จะเอื้อต่อฝ่ายบริหารและคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดปราศจากการตรวจสอบ และถ่ายทอดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเอื้อต่อการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวประธานสภานโยบายแห่งชาติหรือผู้นำในการปฏิวัติรัฐประหารในขณะนั้นเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการปกครองประเทศ และธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ขาดหลักพื้นฐานของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ดังเช่นรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับอื่น

3.6.3 ผลการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

คณะนายทหารในสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินชุดเดิมที่นำโดย พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ จึงกระทำการรัฐประหารอีกครั้งในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ซึ่งภายหลังพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้ง พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี

3.6.3.1 การบริหารงานของรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

ภายหลังการรัฐประหาร พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งในการขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับการสนับสนุนจากนายทหารหนุ่มกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นผู้กำลังพลอยู่ในขณะนั้น และถึงแม้ว่า พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ จะได้พยายามตั้งต้นที่จะเสนอชื่อตนเองเพื่อกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี แต่เมื่อคณะนายทหารหนุ่มใช้พลังกดดันให้มีการเปลี่ยนรายชื่อ นายกรัฐมนตรีมาเป็นพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พลเรือเอกสงัดฯ ก็จำต้องยอม เนื่องจากไม่มีพลังทางทหารใดๆ ที่จะค้านหรือดูลกับพลังของนายทหารหนุ่มได้ จึงทำให้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ในรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มีคณะรัฐมนตรีจำนวน 33 คน โดยมี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นส่วนใหญ่ประกอบไปด้วย ข้าราชการและนักวิชาการ นักธุรกิจบางส่วน โดยในการดำเนินนโยบายรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ดำเนินนโยบายไปสู่ประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งทำให้สถานการณ์ต่างๆ เริ่มคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาล พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ออกกฎหมายนิรโทษกรรม กลุ่มนักศึกษาปัญญาชนที่หลบหนีเข้าป่า จึงเริ่มทยอยกลับคืนสู่เมืองอีกครั้ง

3.6.3.2 การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งเกิดจากบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองที่กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นโดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งโครงสร้างของรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นได้วางรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ได้คงหลักการของการปกครองที่รวมอำนาจในลักษณะของการปกครองภายหลังการรัฐประหารไว้ด้วยการบัญญัติบทเฉพาะกาลให้หลักการประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ยังไม่เป็นผลในช่วงระยะ 4 ปีแรก โดยกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครอง ซึ่งในชั้นคณะกรรมการผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดแรกได้มีความพยายามที่จะบรรลुकติกติกาของระบอบประชาธิปไตยตามตัวแบบการปกครองประชาธิปไตยตะวันตก อาทิเช่น การกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับการยกย่องให้มีฐานะเป็นประธานแห่งรัฐสภา มีอำนาจที่จะเสนอรายชื่อบุคคลที่ตนเห็นสมควรขึ้นทูลเกล้าเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี การกำหนดให้ข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนถูกห้ามมิให้รับการแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ เว้นแต่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ก็โดยมีความประสงค์ที่จะให้ข้าราชการประจำแยกตัวออกจากตำแหน่งทางการเมืองโดยเด็ดขาดและหากข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนผู้ใดต้องการที่จะเป็นรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ ก็ควรจะต้องลาออกจากตำแหน่งประจำ นอกจากนั้นแล้ว คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ยังได้พยายามสร้างกลไกทางการเมืองอันได้แก่ การพยายามสร้างระบบพรรคการเมืองขึ้นในประเทศไทยเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมือง อาทิเช่น การกำหนดให้พรรคการเมืองใหญ่เท่านั้นที่มีสิทธิส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรให้พรรคการเมืองมีอำนาจเหนือสมาชิกของตนที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรอย่างเด็ดขาดอีกด้วย ข้อเสนอตามยกร่างของคณะกรรมการชุดแรกนี้ในส่วนที่จะส่งเสริมแนวคิดและกลไกตามระบอบประชาธิปไตยได้ถูกคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขดัดแปลงเกือบทั้งหมด จะยังคงเหลืออยู่ก็เพียงตัวบท บางมาตราที่ถูกลบหรือ “ย่อนรอย” โดยบทเฉพาะกาลอีก เช่นที่เคยเป็นมาในประวัติของระบอบรัฐธรรมนูญไทย

ฉะนั้นความพยายามของคณะกรรมการการดังกล่าวจะไม่เป็นผล กล่าวคือ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ถูกเสนอและได้รับการพิจารณาในสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งขึ้น มีจำนวน 35 คน มีพลโท เฉลิมชัย จารุวัสตร์ เป็นประธาน เพื่อทำการพิจารณาร่างดังกล่าวได้ บิดเบือนหลักการดังกล่าวด้วยบทเฉพาะกาลเพื่อไม่ให้หลักการความเป็นประชาธิปไตยมีผลบังคับใช้ซึ่งภายหลังผ่านการพิจารณาของชั้นคณะกรรมการวิสามัญแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ถูกวางหลักการไว้ดังนี้

1. ในส่วนของรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้วางหลักการให้ประกอบด้วย วุฒิสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ และสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยกำหนดให้ ผู้รับสมัครการเลือกตั้งจะต้องสังกัดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง ซึ่งส่งสมาชิกรับสมัคร โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดถึงการสิ้นสุดสมาชิกภาพด้วยเหตุลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด เหตุที่ถูกขับออกจากพรรค และเหตุที่ศาลสั่งยุบพรรคการเมืองที่ตนสังกัด นอกจากนั้นแล้วรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองโดยบัญญัติหลักการเพิ่มว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะกระทำต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ อย่างไรก็ตาม นอกจากหลักการดังกล่าวแล้วรัฐธรรมนูญยังกำหนดกรอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปเพื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น กล่าวคือ การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องห้ามดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำ ซึ่งหลักการดังกล่าวมิได้ใช้กับวุฒิสภา ทั้งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้ให้อำนาจของวุฒิสภาเท่ากับสมาชิกผู้แทนราษฎรในช่วง 4 ปี ในส่วนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การอภิปรายทั่วไปซึ่งวุฒิสมาชิกมีสิทธิอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจ แต่จะร่วมเสนอญัตติกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยไม่ได้

2. ส่วนในองค์การบริหารหรือคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้วางหลักการห้ามรัฐมนตรี ต้องไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรืออยู่ในตำแหน่งรับสั่งปทานหรือรับประโยชน์ใดๆ ในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการห้ามมิให้รัฐมนตรีมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรใดๆ

3. ในส่วนของตุลาการได้กำหนดให้มีศาลเพื่อพิจารณาคดี และให้มีองค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายหรือกฎหมายใดว่ามีการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวได้ถูกกำหนดมิให้มีผลบังคับใช้ ในช่วงระยะเวลา 4 ปีแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติมาตรา 203 และมาตรา 204 กล่าวคือ

“มาตรา 203 ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญแล้ว นอกจากกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143 การดำเนินการดังต่อไปนี้ ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย

(1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

(2) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137

(3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักรราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศและประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย

(4) การพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และมาตรา 158

ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 ไม่ได้

มาตรา 204 ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว

(1) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 90 วรรคสอง มาตรา 90 วรรคหนึ่ง มาตรา 94(4) มาตรา 95 และมาตรา 103(7) และ(9) มาใช้บังคับแก่การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งและการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญนี้

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำโดยวิธีรวมเขตหรือแบ่งเขตให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น

(2) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 79 มาตรา 105 และมาตรา 139 วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าฝ่ายค้านสภาผู้แทนราษฎรและการตั้งกรรมาธิการสามัญ

(3) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 125 วรรคสอง มาตรา 149 เฉพาะการห้ามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97(1) และ(3) และมาตรา 167 มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีและข้าราชการเมืองอื่น

(4) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 125 วรรคสอง และมาตรา 194(1) เฉพาะที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองมาใช้บังคับในการเสนอร่างพระราชบัญญัติและการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(5) การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีจำนวนสิบเจ็ดคน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งสามคน วุฒิสภาแต่งตั้งหกคนและสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งแปดคน”

ตามบทเฉพาะกาลดังกล่าวมีความหมายว่า

1. คณะกรรมการวิสามัญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เปลี่ยนหลักการสำคัญโดยเอาประธานวุฒิสภามาทำหน้าที่เป็นประธานแห่งรัฐสภา แทนประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งกรรมการยกร่างเป็นผู้เสนอ การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้มีผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเปิดโอกาสให้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ทั้งนี้เพราะพลเอกเกรียงศักดิ์ฯ นายกรัฐมนตรีขณะนั้นเป็นผู้มีอำนาจเสนอชื่อบุคคลตามที่ตนเห็นสมควรให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งย่อมมีผลทำให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นหนี้บุญคุณต่อพลเอกเกรียงศักดิ์ฯ

2. ประธานสภานโยบายแห่งชาติถูกตัดลงอย่างสิ้นเชิงไม่มีอำนาจใด ๆ ภายใต้อำนาจรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งก็ผิดไปจากข้อเสนอของคณะกรรมการยกร่างฯ ซึ่งเสนอให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่ตนเห็นสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามที่ปรากฏนั้น การโต้เถียงกันระหว่างสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเกี่ยวกับอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้เป็นไปอย่างจริงจัง เนื่องจากผู้ที่ต้องการให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติมีโอกาสเป็นนายกรัฐมนตรีพยายามเสนอให้คงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ตามร่างเดิมที่กรรมการยกร่างเสนอมา ส่วนผู้ที่สนับสนุนนายกรัฐมนตรีก็ต้องการให้เปลี่ยนบทบัญญัติดังกล่าวเสียใหม่ ผลปรากฏว่าต้องใช้เวลาโต้เถียงกันอยู่หลายครั้งและในที่สุดฝ่ายผู้ที่สนับสนุนพลเอกเกรียงศักดิ์ฯ ก็เป็นฝ่ายชนะ

3. เพิ่มอำนาจให้แก่สมาชิกวุฒิสภาที่จะเข้าประชุมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและใช้อำนาจร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน 2 เรื่องสำคัญ คือ การพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคง และได้รับความเห็นชอบจากประธานรัฐสภาว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงกับการอนุมัติพระราชกำหนดต่าง ๆ

4. สร้างบทเฉพาะกาลขึ้นให้มีผลบังคับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการพรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วางไว้อย่างเป็นทางการเป็นระบบเป็นเวลาถึง 4 ปี ซึ่งก็มีผลทำให้การเมืองไทยในวาระเริ่มแรกหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีลักษณะเหมือนกับการเมืองของไทยในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาคือ นักการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยสามารถที่จะเล่นการเมืองได้อย่างอิสระหรือจะสังกัดพรรคก็ได้ตามใจชอบและจะเปลี่ยนพรรคเมื่อใดก็ได้ตามใจชอบ ซึ่งน่าจะไม่ใช่ผลดีต่อเสถียรภาพทางการเมืองและไม่ช่วยเสริมสร้างระบบพรรคให้เข้มแข็งและมีวินัยอันเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดสำหรับการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในประเทศไทย

5. สร้างบทเฉพาะกาลขึ้นให้มีผลบังคับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการแยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองออกจากกัน ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วางแนวทางไว้เป็นเวลาถึง 4 ปี ซึ่งมีผลให้ข้าราชการประจำสามารถเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ในขณะเดียวกัน อันเป็นลักษณะเด่นของการเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง เห็นว่า ควรจะเลิกทันทีเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว

ซึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้แบ่งกลุ่มความคิดเห็นเพื่อพยายามผลักดันร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปในทิศทางของกลุ่มตนดังนี้

1. กลุ่มของพลเอกสงัด ชะลออยู่ ได้พยายามที่เสนอร่างที่จะทำให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติมีความสำคัญในฐานะผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก และมีการให้อำนาจแก่วุฒิสมาชิกซึ่งไม่จำกัดว่าจะเป็นข้าราชการหรือกลุ่มประโยชน์ในธุรกิจใด และไม่ต้องระบุว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ ซึ่งเข้าใจว่าเพื่อเปิดทางให้พลเรือเอกสงัด ชะลออยู่ เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

2. กลุ่มของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งคัดค้านร่างของฝ่ายที่สนับสนุนพลเอกเรือเอกสงัด ชลออยู่ โดยทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก จากประธานสภานโยบายแห่งชาติมาเป็นนายกรัฐมนตรี และการตัดทอนอำนาจสภานโยบายแห่งชาติ ซึ่งกลุ่มนี้ยังได้เสนอให้มีการปรับปรุงธรรมนูญการปกครองฉบับนี้เพื่อกำหนดให้มีการเลือกตั้งเกิดขึ้นภายใน 60 วัน และให้สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญเอง

3. กลุ่มพลังประชาธิปไตย ซึ่งได้แก่ นักการเมือง สื่อมวลชน นักวิชาการ นักศึกษา ซึ่งได้คัดค้านในประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปิดโรงพิมพ์ และเสนอให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องมาจากการเลือกตั้ง

ดังนั้นสภาพทางการเมืองภายหลังการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 เป็นไปด้วยการแย่งชิงอำนาจกันเองระหว่างคณะผู้ทำการรัฐประหารดังเห็นได้จากการแย่งชิงในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำยุดขึ้นอยู่กับผู้มีกำลังและอาวุธ หรือการเรียกร้องในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งอาจมีกลุ่มอื่นซึ่งเป็นพลังประชาธิปไตยทำการเรียกร้องอยู่บ้าง แต่ทำยุดขึ้นอยู่เพียงสภานิติบัญญัติผู้ทำการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งก็ดูจะเอนเอียงไปทางพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ผู้กุมอำนาจแท้จริงในขณะนั้น โดยการเรียกร้องของกลุ่มต่างๆ เป็นผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เป็นไปในทางการรวมขอมของพลังอำนาจต่างๆ และเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอย่างรอบคอบประกอบกับสถานการณ์ของประเทศแล้วได้ลงมติเห็นชอบให้นำรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย³⁵

3.7 ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

3.7.1 สาเหตุของการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 : การบริหารงานของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ผู้การยึดอำนาจการปกครองของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

³⁵ พีระพงษ์ สิทธิอมร, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย ปฏิรูป ปฏิวัติ รัฐประหาร ของบทบาทผู้นำทางการเมือง พลเรือน ตำรวจ ทหาร, หน้า 226.

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีระยะเวลาการบังคับใช้ทั้งสิ้น 12 ปี 2 เดือน ซึ่งรัฐบาลได้เข้ามาบริหารประเทศหลายรัฐบาล โดยรวมแล้วมีนายกรัฐมนตรีจำนวน 3 ท่าน ที่เข้ามาบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

3.7.1.1 การบริหารงานภายใต้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2522 หลังจากการเลือกตั้งแล้วพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีก ทั้งนี้เพราะวุฒิสมาชิกซึ่งมีจำนวนสามในสี่ของจำนวนสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนในการกำหนดผู้ที่จะเป็นรัฐบาลด้วยนั่นก็หมายความว่า ในช่วงที่มีการเสนอชื่อวุฒิสมาชิก พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นมีอิทธิพลในการเสนอชื่อวุฒิสมาชิกจำนวนดังกล่าวได้ ดังนั้นจึงไม่แปลกที่วุฒิสมาชิกซึ่งมีจำนวนสามในสี่จะทำการสนับสนุน พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ให้เป็นนายกรัฐมนตรีก็ครั้งหนึ่ง แต่การบริหารประเทศของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ต้องจบลงด้วยการประกาศลาออกจากตำแหน่งก่อนการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายค้าน 5 พรรค

3.7.1.2 การบริหารงานภายใต้รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

เมื่อพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออกแล้ว รัฐสภาได้เปิดประชุมเพื่อหานายกรัฐมนตรีคนใหม่ในวันที่ 3 มีนาคม 2523 ปราบกฏว่าพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบกและหนึ่งในผู้นำของคณะปฏิรูป 2519 ได้รับเสียงสนับสนุนท่วมท้นจากวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นนายกรัฐมนตรี อำนาจการเมืองจึงถือว่าอยู่ในการครอบงำของคณะปฏิวัติฯ เช่นเดิม แต่เปลี่ยนผู้นำใหม่เท่านั้นเอง ซึ่งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้พยายามประสานประโยชน์ และใช้นโยบายเพื่อให้เกิดความสามัคคีของคนในชาติ และประชาธิปไตยได้พัฒนาตามลำดับ จนครบวาระของการดำรงตำแหน่งรัฐบาลจึงจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่อีกครั้งเมื่อวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526 ซึ่งผลปรากฏว่า ไม่มีพรรคการเมืองพรรคใดเลยได้รับเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่ง ดังนั้นจึงต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม และโดยเหตุที่พรรคการเมืองต่างๆไม่สามารถจะตกลงกันเองได้ว่าจะให้หัวหน้าพรรคการเมืองใดเป็นนายกรัฐมนตรี อีกทั้งมี

พลังกดดันอื่นๆ ทำให้พรรคการเมืองที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสมต้องเชิญพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี

รัฐบาลของพลเอกเปรมฯ ในชุดที่สองได้บริหารประเทศเป็นระยะเวลา กว่า 3 ปี ก็ประสบปัญหาความขัดแย้งกันเองภายในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ด้วยเหตุนี้เอง เมื่อมีการเสนอพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พุทธศักราช 2522 และ พุทธศักราช 2529 รัฐบาลจึงพ่ายแพ้แก่พรรคฝ่ายค้าน เนื่องจากพรรคร่วมรัฐบาลไม่สามารถควบคุมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดออกเสียงสนับสนุนรัฐบาลได้ เมื่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ประกาศยุบสภาแล้ว ก็ประกาศให้มีการจัดตั้งการเลือกตั้งขึ้นใหม่ในวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2529 ซึ่งผลก็ปรากฏการณ์เช่นเดิมว่า ไม่มีพรรคการเมืองใดชนะ การเลือกตั้งได้รับเสียงเกิน กึ่งหนึ่ง ดังนั้นจึงต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น โดยพรรคการเมืองจำนวน 6 พรรค ได้สนับสนุนให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

รัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้บริหารประเทศมาเป็น ระยะเวลาเกือบ 2 ปี ก็ประสบปัญหาสำคัญ 2 ประการคือ การเสนอพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์เข้าสู่ สภาผู้แทนราษฎร และการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในเวลาไล่เลี่ยกัน แม้จะปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ แต่เนื่องจากสภาผู้แทนฝ่ายรัฐบาลบางกลุ่ม คือ กลุ่ม 10 มกรา ของพรรคประชาธิปัตย์ ได้ยกมือร่วมกับพรรคฝ่ายค้านในการคัดค้านร่าง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จึงได้ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2531 และจัดให้มีการเลือกตั้งในเวลาต่อมา

3.7.1.3 การบริหารงานภายใต้รัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

ภายหลังการเลือกตั้งดังกล่าว มีพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมี จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดได้แก่ พรรคชาติไทย 87 คน พรรคกิจสังคม 54 คน พรรค ประชาธิปัตย์ 48 คน พรรครวมไทย 35 คน ฯลฯ ซึ่งต่อมาได้มีพรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรค ประชาธิปัตย์ พรรคราษฎร และพรรคสหประชาชาติไทย ได้ปรึกษาหารือกันโดยมีมติให้ พลตรีชาติ ชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งภายหลังได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี การ บริหารประเทศของรัฐบาลพลเอกชาติชายฯก็ประสบปัญหาต่างๆ เช่น การที่รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทย ถูกยื่นญัตติไม่ไว้วางใจกรณีบิ๊มแก๊สเถื่อน การซื้อที่ดินและทำโครงสร้างถนน ตัดผ่านจนได้รับฉายาว่า ถนนควายเดิน นอกจากนี้ยังเผชิญกับปัญหาการประท้วงคัดค้านเรื่องการ ปลดคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาบริหารท่าเรือ

แหลมฉบัง และให้เอกชนเข้ามาดำเนินงาน หรือปัญหาความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมือง และผู้นำนายทหาร ซึ่งในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเองนั้น พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้นได้ลาออกจากราชการและเข้าร่วมกับรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในขณะที่พลเอกสุจินดา คราประยูร ได้เข้าดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งภายหลังจากนั้นเองได้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณคือ การที่พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ปราศรัยที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยเรื่องข้อราษฎรบังหลวง ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ได้ออกมาตอบโต้ จนผลสุดท้ายพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออกจากตำแหน่งทางการเมือง ทำให้เกิดช่องว่างทางอำนาจขึ้น พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ควบตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมด้วย และต่อมาได้เชิญหัวหน้าพรรคปวงชนชาวไทยพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก มาดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างนายทหารแห่งกองทัพบก และรัฐบาลเริ่มตึงเครียดขึ้น ทั้งการพยายามกีดกันอำนาจทางทหารไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล และแนวคิดที่ว่าทหารควรเป็นทหารอาชีพ จนเกิดความขัดแย้งหลายครั้ง จนเป็นสาเหตุสำคัญของการปฏิวัติในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ในเวลาต่อมา

3.7.2 การรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 พลเอกชาติชายฯ และพลเอกอาทิตย์ฯ มีกำหนดการเดินทางด้วยเครื่องบินเพื่อไปเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่เชียงใหม่ ได้เกิดการรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติที่เรียกตนเองว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) โดยมีพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เป็นหัวหน้า คณะ รสช. พลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นรองหัวหน้าคณะฯ พลอากาศเอกเกษร โจนินิล ผู้บัญชาการทหารอากาศ พลเรือเอกประพัฒน์ กฤษณจันทร์ ผู้บัญชาการทหารเรือ เป็นรองหัวหน้าคณะฯ และมีพลเอกอิสระพงษ์ หนูนักดิ์ รองผู้บัญชาการทหารบกเข้าร่วมการรัฐประหาร ซึ่งพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ถูกจับและจับเป็นตัวประกัน โดยคณะปฏิวัติ (รสช.) นำตัวประกันทั้งหมดไปควบคุมและกักบริเวณไว้ที่กองบัญชาการกองทัพอากาศดอนเมือง

คณะปฏิวัติทำการยึดอำนาจมีเหตุผลสำคัญของการปฏิวัติครั้งนี้ตามแถลงการณ์ในเวลาต่อมาว่า การยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีมูลเหตุ

ซึ่งมาจากคณะรัฐบาลมีพฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวง ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ ข้าราชการการประจำผู้สื่อข่าวผู้สื่อข่าว รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภา การทำลายสถาบันทหาร และการบิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันกษัตริย์ซึ่งมาจากเหตุการณ์ เมื่อปี 2525 ในกรณีที่ พล.ต.มณูญ รูปขจร และพรรคพวก ได้บังอาจคบคิดวางแผนทำลายล้างราชวงศ์จักรีเพื่อล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไปสู่รูปแบบที่ตนเองและคณะได้กำหนดไว้ แต่ไม่สำเร็จและถูกจับกุมในที่สุด แต่กลับได้รับการช่วยเหลือจากผู้มีอิทธิพลทางการเมืองให้ได้รับการประกันตัวจนสามารถก่อความไม่สงบได้อีกถึง 3 ครั้ง ครั้งที่นับเป็นการกบฏคือ กบฏทหารนอกราชการเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2528 ดังปรากฏในคำแถลงการณ์ฉบับที่ 1 ดังนี้

แถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1

เรื่อง คำชี้แจงเหตุผลการเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศตามที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้เข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2534 เวลา 11.30 น. เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อเท็จจริง เหตุผล และความจำเป็นของการเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศจึงขอเรียนให้ทราบดังนี้

ประการแรก พฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงคณะผู้บริหารประเทศ ได้ฉวยโอกาสอาศัยอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวกอย่างรุนแรงที่ไม่เคยเป็นมาก่อน จนกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาของรัฐมนตรีก่อบทุกคน ที่จะต้องแสวงหาเงินเพื่อสร้างฐานะความร่ำรวยเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของตนเอง และพรรคพวกต่อไป ดังจะเห็นได้จากโครงการขนาดใหญ่ ขนาดกลาง จะมีนักการเมืองในระดับรัฐบาล เข้ามามีส่วนผลักดันให้เกิดขึ้นโดยอ้างประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ แต่แท้ที่จริงแล้วเป็นการอำพรางการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่รู้อยู่แก่ใจว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวงกันอย่างกว้างขวางในกลุ่มนักการเมืองระดับรัฐมนตรี รวมทั้งข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ นอกจากนั้นยังประพฤตินิยมชอบเสียเอง โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ นานา เป็นการบังหน้าและกลับแสดงความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาด้วยการยืนยันว่า หากพบเห็นผู้ใดประพฤตินิยมชอบ ให้นำใบเสร็จมายืนยันด้วย เมื่อการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้เติบโตอย่างรวดเร็วและรุนแรง จนไม่สามารถจะหยุดยั้งได้ หากขึ้นปล่อยทิ้งไว้อาจสร้างความเสียหายอย่างยิ่งถึงที่สุดให้กับชาติบ้านเมืองได้ จึงเป็นเหตุผลความจำเป็นประการแรกที่จะเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ

ประการที่ 2 ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำผู้ซื่อสัตย์สุจริตจากการที่ข้าราชการการเมืองได้เข้าไปมีบทบาทและมีอำนาจสูงสุดแต่ละส่วนราชการ จึงได้ถือโอกาสนี้สร้างบารมีทางการเมือง หาสมัครพรรคพวกเพิ่มเป็นฐานคะแนนเสียง เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้ตนเองและพรรคพวก จึงทำให้ข้าราชการประจำผู้ซื่อสัตย์สุจริต ไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของนักการเมือง เป็นผลให้บริหารราชการไม่เจริญก้าวหน้า ถูกข่มเหงรังแกหากมิยอมเป็นพรรคพวก หลายท่านต้องลาออกจากราชการ สิ่งเหล่านี้เป็นความเจ็บช้ำน้ำใจของข้าราชการประจำที่ไม่มีหนทางต่อสู้ จึงนับว่าเป็นการทำลายขวัญกำลังใจและขนบธรรมเนียมประเพณีของข้าราชการอย่างไม่เคยเป็นมาก่อนในอดีต ปัญหาข้อนี้จึงเป็นเหตุผลประการที่ 2 ของการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ

ประการที่ 3 รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภา นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้ร่วมมือกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลรวมทั้งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีบ้านพิษณุโลก ได้ใช้อุบายอันแยบยลทางการเมืองโดยสร้างภาพลวงตาประชาชนว่าเป็นการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แสวงหาประโยชน์ ซึ่งเป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไปว่าแท้จริงแล้วเนื้อหาของการปฏิบัติทางการเมืองของรัฐบาลชุดนี้ได้ใช้ผลประโยชน์เป็นส่วนนำนักการเมืองระดับรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ นำประเทศไปสู่การปกครองในรูปแบบเผด็จการทางรัฐสภา โดยมีประชาธิปไตยบังหน้าเป็นการกุมอำนาจการปกครองไว้ได้โดยสิ้นเชิง เมื่อเป็นเช่นนี้การวางตัวบุคคลในตำแหน่งสำคัญทั้งทางการเมืองและข้าราชการประจำ จึงตกอยู่กับพรรคพวกของนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น และเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดการกอบโกยผลประโยชน์อย่างมหาศาล ไม่มีบุคคลใดจะสามารถต่อต้านหรือทัดทานได้ จึงนับว่าเป็นภัยอันตรายอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ประการที่ 4 การทำลายสถาบันทางทหาร สถาบันทางทหารเป็นสถาบันข้าราชการประจำเพียงสถาบันเดียวที่ไม่ยอมตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมืองของนักการเมือง พรรคการเมือง ถึงแม้ว่ารัฐบาลชุดปัจจุบันจะมีความพยายามนานัปการ เพื่อบีบบังคับทำลายเอกภาพ ความรัก ความสามัคคีภายในกองทัพอย่างต่อเนื่องตลอดมาก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถกระทำได้ จากภาพโดยรวมแล้วจะเห็นว่ารัฐบาลเผชิญหน้ากับฝ่ายทหารมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นกรณีตีเตี๊ยะตกรถสื่อสารเคลื่อนที่ (รถโมไบล์) การไม่ปลดร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง จากการเป็นรัฐมนตรีตามสัญญาสุภาพบุรุษ การปล่อยข่าวการปลดผู้นำทางทหาร เป็นต้น จาก

การกระทำด้วยเล่ห์เพทุบายทำลายทหารดังกล่าว ฝ่ายทหารจึงไม่สามารถจะอดกลั้นอีกต่อไปได้ และเป็นเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศในครั้งนี้นี้ขึ้น

ประการที่ 5 การบิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์เมื่อปี 2525 ประมาณ 9 ปีเศษที่ผ่านมา พลตรี มนูญ รูปขจรและพรรคพวกได้บังอาจคบคิดวางแผนทำลายล้างราชจักรี เพื่อล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไปสู่แบบที่ตนเองและคณะกำหนดไว้ การวางแผนการชั่วร้ายดังกล่าวไม่สามารถกระทำสำเร็จ พลตรี มนูญฯ และพรรคพวก จำนวน 43 คน ถูกจับกุมในที่สุด และได้รับการช่วยเหลือจากกลุ่มคณะบุคคลที่มีอิทธิพลทางการเมืองให้ได้รับการประกันตัว จนสามารถก่อการปฏิวัติได้อีกถึง 3 ครั้ง นอกจากนั้นยังได้รับการอุ้มชูจาก พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ให้ได้รับการเติบโตในอาชีพรับราชการทหารจนเป็นนายทหารชนนายพลโดยรวดเร็ว ทั้งที่กระทำผิดโทษฐานก่อการกบฏและต้องคดีลอบสังหารบุคคลสำคัญ

จากแถลงการณ์ฉบับที่ 1 ของคณะปฏิวัติ แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กับกลุ่มนายทหารที่กุมอำนาจ โดยมีข่าวทำให้เกิดความหวาดระแวงในกลุ่มทหารว่า นายกรัฐมนตรีจะใช้อำนาจปลดผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น พร้อมกับการโยกย้ายนายทหารครั้งใหญ่จนทำให้เกิดข่าวใหญ่หลายครั้ง จนนำมาสู่การปฏิวัติยึดอำนาจในครั้งนี้ โดยคณะปฏิวัติได้ออกแถลงการณ์ฉบับที่ 3 กำหนดให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง³⁶ และในระหว่างที่ไม่มีนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมาบริหารประเทศนั้น หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(รสช.) ทำหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ไปก่อน จนถึงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

จากสภาพการเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 เห็นได้ว่า ในช่วงแรกเป็นช่วงแห่งการประนีประนอมกันระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายการเมืองซึ่งสัมพันธ์ภาพที่เกิดขึ้นมิใช่การพึ่งพาฝ่ายทหารอีกต่อไป หากแต่เป็นไปในลักษณะของถ่วงดุลกัน ทั้งคณะนายทหารในขณะนั้นได้แสดงให้เห็นว่า เคารพต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นผลของเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปี 2519 ที่ทำให้ฝ่ายทหารเปลี่ยนทัศนคติต่ออุดมการณ์ทางการเมือง

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 259-260.

อย่างไรก็ตามฝ่ายทหารเองยังคงต้องการผูกขาดอำนาจทางการเมืองอยู่หากพิจารณาจาก บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ในส่วนของบทเฉพาะกาลย่อม เห็นว่า ฝ่ายทหารเองหวังแผนอำนาจและพยายามที่จะสืบทอดอำนาจต่อโดยวิถีทางตาม รัฐธรรมนูญ แต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แสดงให้เห็น ถึงการรวมข้อมความคิดของฝ่ายทหารและล่องเลยมาถึงรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่ง เป็นบรรยากสแห่งการประนีประนอมระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายทหาร แต่ท้ายสุดก็เกิดความ ขัดแย้งขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชายฯ จนนำมาสู่การรัฐประหาร

3.7.3 สาระสำคัญของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

เมื่อมีการปฏิวัติสำเร็จได้มีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่และประกาศใช้ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2534 โดยมี นโยบายหลักในการปกครองประเทศคือ การประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับ นี้ เป็นธรรมนูญฉบับชั่วคราว เพื่อรอการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั่วไปภายในปี พ.ศ.2534 ซึ่งหากไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งได้ ให้ขยายกำหนดเวลาจัดให้มีการ เลือกตั้ง ออกไปอีกร้อยละสิบสี่วันนับแต่วันสิ้นปี พ.ศ.2535 ดังปรากฏในคำปรารภของธรรมนูญ การปกครองฉบับดังกล่าวว่า

“โดยที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติซึ่งได้กระทำการ ยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้นำความกราบบังคมทูลว่า การที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ประกาศยกเลิก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเสียนั้น ก็โดย ประารถนา ให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม เพื่อให้การปกครองประเทศเป็น ไปโดยราบรื่น ประกอบกับมีความมุ่ง หมายที่จะจัดภยันตรายที่มีต่อ ประเทศชาติและสถาบันพระมหากษัตริย์ให้หมดสิ้นและบังเกิด ความสงบเรียบร้อยโดยรวดเร็ว รวมตลอดทั้งกำหนดกลไกการปกครองที่จะเอื้ออำนวยให้การ บริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมแก่สภาพของประเทศ พื้นฐานทาง เศรษฐกิจและสังคมของชนในชาติ แต่การดำเนินการดังกล่าวจะต้องใช้เวลาระยะหนึ่งตามความ จำเป็น จึงสมควรให้มีธรรมนูญการปกครองประเทศ เพื่อใช้ไปพลางก่อนนี้ให้เหมาะสมกับ สถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ และเพื่อให้การเป็นไปตามที่หัวหน้าคณะ รักษาความสงบเรียบร้อย แห่งชาติได้นำความกราบบังคมทูล จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้

บทบัญญัติต่อไปนี้เป็นธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งจะได้ จัดร่างขึ้นตามบทบัญญัติแห่งธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักรนี้”

ซึ่งจากคำปรารภดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า การมีธรรมเนียมการปกครองฉบับนี้ขึ้นมาเพื่อรอเวลาในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่มีความเหมาะสมในการปกครองประเทศ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งหมด 33 มาตรา โดยมีหลักการคล้ายกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 หากแต่ต่างกันเพียงที่ไม่มีการกำหนดให้มีแผนพัฒนาประชาธิปไตยซึ่งมีระยะเวลาเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และมีการให้อำนาจแก่ประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มากกว่านายกรัฐมนตรีโดยชัดแจ้ง ไม่เหมือนรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีมากกว่า โดยมีคณะรัฐประหารคอยอยู่เบื้องหลังโดยมีรายละเอียดดังนี้

1) อำนาจอธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย โดยธรรมเนียมการปกครองฉบับนี้ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งธรรมเนียมการปกครองนี้(มาตรา 2) และในมาตราอื่นได้กำหนดให้ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล (มาตรา 3) แต่ธรรมเนียมการปกครองฉบับดังกล่าวมิได้บัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพ และการให้หลักประกันในเรื่องดังกล่าวของประชาชนไว้แต่อย่างใด

2) พระมหากษัตริย์

ธรรมเนียมการปกครองฉบับดังกล่าวได้กำหนดฐานะของพระมหากษัตริย์ไว้ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข และ ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย (มาตรา 1) โดยพระองค์ทรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องในทางใด ๆ มิได้(มาตรา 4) และเป็นผู้ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล (มาตรา 3) โดยทรงเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีผู้ซึ่งทำหน้าที่ในการถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาตามพระราชอัธยาศัย (มาตรา 5)

3) รัฐสภา

ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบของสภาให้ประกอบด้วยสภาเดียว โดยเป็นสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1) รัฐสภาซึ่งมีชื่อเรียกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และในขณะเดียวกันสภาดังกล่าวยังต้องทำหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการซึ่งสภานิติบัญญัติได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าสองร้อยคนแต่ไม่เกินสามร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา 7)

3.2) ในรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีการควบคุมสมาชิกสภานิติบัญญัติกันเอง กล่าวคือ ในกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้ใดกระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือมีพฤติการณ์อันเป็นการขัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะมีการประชุมกัน และมีมติให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพได้ต่อเมื่อมตินั้น ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันลงคะแนน

3.3) ในรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำ และยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้นเท่ากับว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 17) ซึ่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญการปกครองได้ให้สิทธิเฉพาะคณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่เป็นผู้เสนอร่าง แต่ในส่วนของการร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมิได้กล่าวถึง โดยในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ รัฐธรรมนูญการปกครองมิได้กำหนดองค์ประชุมของการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ว่าต้องมีสมาชิกจำนวนเท่าใด

3.4) การทำหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหนึ่งคือ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นั้น รัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้มิได้กำหนดให้องค์กรทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมตรวจสอบกัน

เว้นแต่ในส่วนในเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งดูเหมือนว่า ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เข้ามาควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในส่วนนี้

3.4) การทำหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการทำหน้าที่ดังกล่าวของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ(มาตรา 6) โดยเริ่มขึ้นจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และเมื่อร่างเสร็จฉบับดังกล่าวเสร็จสภานิติบัญญัติจะเป็นผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวต่อ โดยการพิจารณาแบ่งเป็นสามวาระ ในวาระที่ 1 และ 2 ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม(มาตรา 14) และในวาระที่ 3 ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยการประชุมในวาระที่สามต้องครบองค์ประชุมซึ่งไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม ซึ่งไม่ผ่านความเห็นชอบให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ถ้ายังไม่ผ่านความเห็นชอบให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งหมดพ้นจากตำแหน่งในวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้สภาปรึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ร่างขึ้นในครั้งแรก หรือครั้งที่สอง หรือรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่ง มาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจส่งผลให้มีการจัดการเลือกตั้งไม่ทันระยะเวลาที่กำหนด ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวให้ขยายกำหนดเวลาการจัดให้มีการเลือกตั้งออกไป หนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปี พ.ศ. 2534

4) สภาปรึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

สภาปรึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ประกอบ ด้วยบุคคลตามประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เป็นกรรมการ (มาตรา 18) โดยสภาดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการร่วมกับคณะรัฐมนตรี กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีจะแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเสนอแนะหรือ ให้ความคิดเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เห็นว่าจะประโยชน์แก่คณะรัฐมนตรี ในการ

บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนอกจากหน้าที่ดังกล่าวแล้วสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ยังมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ โดยให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ คำสั่งหรือการกระทำที่ได้สั่งหรือกระทำร่วมกันรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่ง ดังกล่าวเป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันระบอบหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงแห่งชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่า จะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร โดยในการสั่งการหรือกระทำดังกล่าว ความเห็นชอบของที่ ประชุมร่วมระหว่างสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกับนายกรัฐมนตรี ซึ่งนอกจากอำนาจดังกล่าวแล้ว บทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองยังให้อำนาจแก่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติอย่างมากในการเสนอชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการทั้งในส่วนของการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา 7) และในส่วนของการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีตามคำกราบบังคมทูลของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ดังนั้นสภาสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ คือผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการใช้อำนาจดังกล่าวทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร

5) คณะรัฐมนตรี

ในธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าว กำหนดให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.1) คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีก เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน(มาตรา 21) ซึ่งไม่มีบทบัญญัติห้ามในการที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำมิได้ แต่ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวห้ามเฉพาะการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและการดำรงตำแหน่งใดในกิจการเอกชนที่ดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร (มาตรา 24) โดยให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งในกรณีของการพ้นจากตำแหน่ง เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะให้

นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติถวาย
คำแนะนำ(มาตรา 22)

5.2) ในธรรมนูญการปกครองดังกล่าวมิได้กำหนดถึง
ความสัมพันธ์ของรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีไว้ ทั้งในส่วนของ การควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติในการ
การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติก่อนผ่านทางสภา การควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติด้วยอำนาจพิเศษคือ
การยุบสภา แต่ได้มีการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติไว้เฉพาะการเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นไปโดย
คณะรัฐมนตรีเท่านั้นซึ่งจะเป็นผู้เสนอได้ ซึ่งเพียงในส่วนนี้เท่านั้นที่ธรรมนูญการปกครองกำหนดถึง
ความสัมพันธ์ของทั้งสององค์กร และหากพิจารณาในด้านความสัมพันธ์ขององค์กรฝ่ายบริหารต่อ
องค์กรตามธรรมนูญการปกครององค์กรอื่นแล้วย่อมเห็นได้ว่า สภารักษาความสงบเรียบร้อย
แห่งชาติจะมีความสัมพันธ์ในฐานะองค์กรผู้ควบคุมฝ่ายบริหารมากกว่าองค์กรอื่นทั้งจากการ
แต่งตั้ง ถอดถอน และการให้ความเห็นชอบต่อการสั่งการ หรือกระทำการในการให้อำนาจพิเศษแก่
นายกรัฐมนตรีตามมาตรา 27

5.3) อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี

ในธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจ
พิเศษแก่นายกรัฐมนตรีไว้ ตามมาตรา 27 ที่ว่า “ในกรณีที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อย
แห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันระงับหรือปราบปราม
การกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงแห่งชาติ ราชบัลลังก์
เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความ
สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของ
ประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้
ธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่า จะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้ประธานสภา
รักษาความ สงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภารักษาความ สงบเรียบร้อย
แห่งชาติและนายกรัฐมนตรี ด้วยความเห็นชอบของที่ ประชุมร่วมระหว่างสภารักษาความสงบ
เรียบร้อยแห่งชาติกับนายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือ
การกระทำ ของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีหรือ คำสั่งหรือ
การกระทำที่ได้สั่งหรือกระทำร่วมกันรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่ง ดังกล่าวเป็นคำสั่งหรือการกระทำ
หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือ
นายกรัฐมนตรหรือประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและนายกรัฐ มนตรีได้สั่งการ
หรือกระทำการใดไปตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รายงาน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อแจ้งให้

สถานิติบัญญัติแห่งชาติทราบ” ซึ่งดูเหมือนว่า การบัญญัติเช่นนี้ได้รวมอำนาจอธิปไตยทั้งสามไว้ที่นายกรัฐมนตรี ถือเป็นกรให้อำนาจพิเศษในสถานการณ์พิเศษ ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญทำให้การทำงานของรัฐบาลเป็นไปได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำนั้น ๆ ชอบด้วยกฎหมายตามธรรมนูญการปกครองฉบับนี้

6) อำนาจตุลาการ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจอิสระแก่ตุลาการในการพิพากษาอรรถคดี(มาตรา 29) แต่มีได้มีหลักประกันความเป็นอิสระแต่อย่างใด

7) การร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นโดยกำหนดให้สถานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในส่วนของหน้าที่ขององค์กรสถานิติบัญญัติแห่งชาติ

ดังนั้นเมื่อพิจารณาธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวย่อมเห็นว่ามีส่วนคล้ายคลึงต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 เป็นอย่างมาก ทั้งในส่วนของเนื้อหาและรูปแบบของการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ทั้งในส่วนของกรเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไปสู่อีกตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามด้วยความคล้ายคลึงดังกล่าวธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ขาดความเป็นรัฐธรรมนูญนิยมเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่ผ่านมา ดังนี้

1. ความเป็นสัญญาประชาคมและความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ แม้ว่าธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวจะวางหลักการในบทบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย ซึ่งเป็นการยอมรับหรือรับรองอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชน อันแสดงว่า ประชาชนได้รวมตัวกันเพื่อสละสิทธิเสรีภาพบางประการและทำสัญญาเพื่อการอยู่ร่วมกัน และสัญญานั้นคือรัฐธรรมนูญก็ตาม หากแต่เมื่อพิจารณาทบทวนในธรรมนูญการปกครองแล้วย่อมเห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติของการเป็นสัญญาประชาคม และไม่มีมีแนวคิดของสัญญาประชาคมเป็นพื้นฐานในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และด้วยการขาดหลักการสัญญาประชาคมจึงส่งผลให้ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ขาดซึ่งหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง ทั้งในแง่ของอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยซึ่งถือว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม หรือในแง่ของการกระบวนการตรา

รัฐธรรมนูญที่ต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีการพิเศษ หรือการพิจารณาในแง่ของเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญต้องมีการจัดตั้งองค์การทางการเมือง และจัดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้มีมากเกินไป หรือแม้กระทั่งพิจารณาในแง่ของที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญหรืออำนาจสูงสุดในการจัดตั้งองค์การทางการเมือง ที่อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่มาจากประชาชน แม้ว่าอำนาจดังกล่าวอาจมีที่มาจากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับการปกครองในแต่ละประเทศก็ตาม แต่ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ต้องการสร้างการปกครองประเทศเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่มากของประชาชน อำนาจดังกล่าวควรเกิดขึ้นจากประชาชน แต่ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้เมื่อมีการทำรัฐประหารเกิดขึ้นอำนาจอธิปไตยซึ่งถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์และประชาชนกลับตกอยู่ที่คณะรัฐประหาร โดยภายหลังการทำรัฐประหารสำเร็จคณะรัฐประหารได้ถวายอำนาจนั้นคืนแก่พระมหากษัตริย์เพื่อพระราชทานอำนาจนั้นแก่ประชาชนผ่านทางธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ดังนั้นแล้วอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองหรืออำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ณ ขณะนั้นจึงอยู่ที่พระมหากษัตริย์และคณะรัฐประหารมิใช่ประชาชน ซึ่งเมื่ออำนาจดังกล่าวมิใช่เป็นของประชาชน ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวจึงเกิดขึ้นด้วยอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองของพระมหากษัตริย์และคณะผู้ก่อการรัฐประหาร แต่มิใช่ประชาชน ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้จึงขาดซึ่งหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริงตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม แม้ว่าหากมองในเชิงรูปแบบจะประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ หรือจัดตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก็ตาม

2. การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองในการปกครองประเทศ ด้วยการแบ่งแยกการใช้อำนาจตามแนวคิดของมองเตสกีเยอที่ต้องการแบ่งแยกการใช้อำนาจเพื่อให้อำนาจอ่อนตัว และก่อให้เกิดเสรีภาพแก่ประชาชน ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวย่อมเห็นว่า แม้ธรรมนูญการปกครองยังคงหลักการของการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่กลับมิได้วางหลักการของการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งเป็นที่มาของการใช้อำนาจโดยมิชอบ ข้ำรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังวางหลักการของการให้ฝ่ายบริหารเข้าไปแทรกแซงการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในการทำหน้าที่ร่างกฎหมายด้วยการกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยที่ไม่เปิดโอกาสให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอร่าง แต่บัญญัติให้เป็นฝ่ายพิจารณาร่าง ดังนั้นแล้วฝ่ายนิติบัญญัติย่อมไม่มีอำนาจที่แท้จริง พระราชบัญญัติที่ประกาศใช้ล้วนแต่เป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารผ่านความเห็นชอบแล้วเท่านั้น นอกจากหลักการดังกล่าวแล้วธรรมนูญการปกครองยังวางรูปแบบของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสภาเดียวโดยสมาชิกเกิด

จากการแต่งตั้งซึ่งมีประธานสภารักษาความสงบแห่งชาติเป็นประธาน ซึ่งโดยหลักการของสภาเดียวย่อมง่ายต่อการแทรกแซง แม้จะมีกลไกในการตรวจสอบการทำงานกันเองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ตามแต่เมื่อพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกเหล่านี้แล้วย่อมเห็นว่า เป็นบุคคลที่ผ่านความเห็นชอบจากประธานสภารักษาความสงบฯ ซึ่งควรจะเป็นบุคคลที่มีความคิดเห็นตรงกัน ดังนั้นโอกาสในการตรวจสอบการทำงานกันจึงไม่เกิดขึ้น ทั้งในส่วนของฝ่ายบริหารธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวยังคงวางหลักการของการให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งรวมทั้งอำนาจในการออกกฎระเบียบ อำนาจในการบังคับใช้ และอำนาจในการตัดสินแก่นายกรัฐมนตรีเมื่อมีเหตุการณ์พิเศษเกิดขึ้นดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งดูเหมือนว่าการทำงานขององค์กรทั้งสองจะมีลักษณะของการเกื้อกูลกันมากกว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยฝ่ายบริหารมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นฝ่ายค้ำจุนการทำงานของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามอำนาจที่แท้จริงมิได้ตกอยู่ที่คณะรัฐมนตรีหากแต่ตกอยู่กับผู้ทำการรัฐประหาร กล่าวคือ ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ได้วางหลักการกำหนดให้คณะปฏิวัติซึ่งทำการรัฐประหารแปรเปลี่ยนเป็นสภารักษาความสงบแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติ กับทั้งการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบจากสภารักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งเท่ากับว่าการทำงานของสภานิติบัญญัติค้ำจุนคณะรัฐมนตรี และผู้มีใช้อำนาจในการบริหารประเทศที่แท้จริงกลับเป็นประธานสภารักษาความสงบฯ ดังนั้นธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2534 เป็นธรรมนูญการปกครองที่เอื้อต่อการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับอื่นซึ่งเป็นการขัดต่อความประสงค์ของหลักการนิติรัฐตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยม

3. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิเสรีภาพ และหากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและประชาชนซึ่งธรรมนูญการปกครองได้สร้างขึ้น ดูจะเอื้อต่อฝ่ายบริหารและคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดปราศจากการตรวจสอบ และง่ายต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเอื้อต่อการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดังนั้นแล้วเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวย่อมเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะรัฐประหารผู้ซึ่งทำการยึดอำนาจอย่างมากเช่นเดียวกับธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตและสะท้อนต่อการหวงแหนอำนาจของคณะรัฐประหารแม้ว่าจะอยู่ในสัมพันธภาพแบบถ่วงดุลและคานกันของฝ่ายการเมือง และฝ่ายทหารก็ตาม การประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความได้เปรียบของฝ่ายผู้ถืออาวุธ

3.7.4 ผลการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

ภายหลังการประกาศใช้ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 คณะ รสช.ได้เลือกนายอนันต์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และได้มีการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นตามธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าว โดยมี นายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นประธานรัฐสภา ซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับโปรดเกล้าฯขณะนั้นจำนวน 292 คน จากจำนวน 300 คน ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติ ในขณะที่เดียวกันก็มีการเคลื่อนไหวในการตั้งพรรคการเมืองโดยสมาชิกบางคนของ รสช.ที่เห็นเด่นชัดคือ พรรคสามัคคีธรรม และยังมีความพยายามที่จะเข้าคุมพรรคการเมืองที่มีอยู่โดยส่งคนสนิทเข้าคุมตำแหน่งบริหารพรรคเช่น กรณีพรรคชาติไทยและพรรคกิจสังคม เป็นต้น³⁷ แต่ในการบริหารงานของนายอนันต์ ปันยารชุนและคณะรัฐมนตรีภายใต้ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นไปอย่างอิสระ และไม่ยอมอยู่ใต้อาณัติทหารและบริหารบ้านเมืองด้วยความสะอาด บริสุทธิ์ ตามหลักวิชาการ จนเกิดความขัดแย้งกันขึ้นระหว่างคณะ รสช.เช่น ในประเด็นของการแปรญัตติรัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างโดยคณะกรรมการชุดแรก 20 คน การบริหารภายใต้ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวของรัฐบาลนายอนันต์ ปันยารชุน ได้ประสบปัญหาที่เด่นชัด ดังนี้

3.7.4.1 การตรวจสอบทรัพย์สินผู้มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ

ภายหลังการรัฐประหารได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินผู้มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งมีอดีตรัฐมนตรีถูกประกาศชื่อเป็นผู้อยู่ในข่ายต้องสงสัยตามประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ฉบับที่ 26 ซึ่งระบุถึงการยึดทรัพย์นักการเมืองว่า ได้มีนักการเมืองซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองอื่นเป็นจำนวนมาก มีพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ ผิดวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริตจะมีพึงได้ ดังนั้นเพื่อมิให้ผู้ไม่สุจริตได้รับประโยชน์จากการฉ้อราษฎร์บังหลวง และเป็น การป้องกันมิให้มีการโยกย้ายทรัพย์สินที่ได้มาโดยทุจริต จึงมีการดำเนินการ จัดตั้งให้มีคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินคณะหนึ่ง มี พล.อ.สิทธิ จิโรจน์ เป็นประธานและกรรมการร่วม 7 คน ให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณารายชื่อนักการเมืองที่เห็นได้ว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ ประกาศรายชื่อให้สาธารณะชนทราบและออกคำสั่งอายัดทรัพย์สินเหล่านั้นไว้ และเมื่อวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบหรือมีเพิ่มเติมขึ้นผิดปกติให้ตกเป็นของแผ่นดิน

³⁷ ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, หน้า 230-231.

ภายหลังการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าว ได้มีการแก้ไขประกาศดังกล่าวโดยมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศ รสช. (คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) ฉบับที่ 26 ให้นำบุคคลที่ถูกยึดทรัพย์สินมีสิทธิยื่นคำขอพิสูจน์ว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยชอบต่อศาลแพ่ง และให้ศาลแพ่งพิจารณาทำความเข้าใจและส่งสำนวนไปยังกฤษฎีกา เพื่อให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาวินิจฉัยชี้ขาด จากผลการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน (คตส.) ของ รสช. ปรากฏว่า มีนักการเมืองและนักธุรกิจที่ถูกอายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินจำนวน 25 คน และเมื่อ คตส. ตรวจสอบโดยครบถ้วนแล้ว มีผู้ที่ถูกยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน จำนวน 13 คน และเมื่อถูกผู้ยึดทรัพย์สินได้นำพยานหลักฐานมาแสดงต่อ คตส. และเมื่อ คตส. วินิจฉัยขั้นสุดท้ายแล้วปรากฏว่า มีผู้ที่ถูกยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินจำนวนทั้งหมด 10 คน ซึ่งต่อมาผู้ยึดทรัพย์สินทั้ง 10 คน ได้ใช้สิทธิยื่นคำขอพิสูจน์ว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นโดยชอบต่อศาลแพ่ง และในที่สุดศาลฎีกาได้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ (ฎีกา 913/2536) สรุปได้ว่าอำนาจของ คตส. ในการอายัดและยึดทรัพย์สินตามประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 เป็นการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ซึ่งตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยเป็นอำนาจของศาลในการที่จะดำเนินการตามกฎหมาย ประกาศ รสช. ดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 34 จึงใช้บังคับมิได้ ศาลฎีกาจึงมีคำสั่งให้เพิกถอนการวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินนั้นเสีย และภายหลังศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของ คตส. ที่สั่งยึดทรัพย์สินจนครบหมดทุกคน ซึ่งการตัดสินใจของศาลยุติธรรมดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างหนึ่งว่า ศาลยุติธรรมนั้นยังดำรงความอิสระตามหลักการที่ปรากฏในธรรมนูญ แม้ว่าจะไม่มีหลักประกันใดในการให้ความเป็นอิสระเช่นเดียวกับธรรมนูญฉบับอื่น หรือรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับอื่น

3.7.4.2 การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

ภายหลังการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าว ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น 20 คน เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ มีประเด็นการแปรญัตติรัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างโดยคณะกรรมการชุดแรก 20 คน มาจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 6 คน และมาจากที่อื่นซึ่งโดยมากเป็นนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่างๆ จำนวน 14 คน โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน และเมื่อคณะกรรมการชุดนี้ได้ดำเนินการร่างเสร็จก็ได้นำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณารับหลักการ ซึ่งต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่ 2 โดยคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวมีจำนวน 25 คน พิจารณาปรับแก้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งได้นำไปสู่ความขัดแย้ง

อย่างหนัก โดยเฉพาะบทเฉพาะกาลที่เปิดทางให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองได้ อำนาจของวุฒิสภา การแก้ไขรัฐธรรมนูญและการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีที่ไม่ต้องผ่านการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตำแหน่งประธานรัฐสภาซึ่งได้แก่ประธานวุฒิสภา เขตการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจการรัฐสภา

เมื่อปรากฏหลักการดังกล่าวในร่างรัฐธรรมนูญ ประชาชนจำนวนมากซึ่งไม่เห็นด้วยในหลักการได้ชุมนุมประท้วงเพื่อคัดค้านการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ โดยมีการประท้วงรัฐบาลที่ขาดความเป็นประชาธิปไตยได้นำไปสู่ความตึงเครียดทางการเมือง จนเกิดเหตุการณ์สำคัญคือ พลเอกสุจินดา คราประยูร ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ตนและพลอากาศเอกเกษร โจนนิน จะไม่รับตำแหน่งทางการเมืองใดๆ ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ผลสุดท้ายรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งสามวาระ โดยมีหลักการในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีส่วนคล้ายกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ในอดีต กล่าวคือ มีการแยกอำนาจอธิปไตยออกทั้งสามส่วน โดยในส่วนของรัฐสภานั้นแบ่งออกเป็นสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง โดยมีประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ในส่วนของคณะรัฐมนตรี มีการห้ามรัฐมนตรีในการดำรงตำแหน่งจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำมิได้ เว้นแต่เป็นข้าราชการการเมือง นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน แนวนโยบายแห่งรัฐ และการสร้างองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่คือ ตุลาการรัฐธรรมนูญ และการกล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญยังคงมีบทเฉพาะกาลและข้อขัดแย้งที่จะแสดงให้เห็นการสืบทอดอำนาจและนำไปสู่ปัญหาในอนาคตคือ

1. นายกรัฐมนตรีจะมาจาก สส. หรือบุคคลภายนอกได้ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมิได้มีการห้ามว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. การแต่งตั้งบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภาในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งย่อมแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในการแต่งตั้งดังกล่าวของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ คณะ รสช.
3. อำนาจวุฒิสมาชิกซึ่งมีอำนาจในการร่วมอภิปรายและลงมติในการไม่ไว้วางใจรัฐบาล โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4. ประธานรัฐสภามาจากประธานวุฒิสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งด้วยเหตุของสมาชิกวุฒิสภาเกิดจากการแต่งตั้งเช่นเดียวกัน
5. เขตการเลือกตั้งได้เปลี่ยนเป็นเขตละ 3 คน เหมือนรัฐธรรมนูญปี 2521³⁸

ส่วนหนึ่งของหลักการดังกล่าวเกิดจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยที่ธรรมนูญการปกครองได้บัญญัติถึงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยการเปิดโอกาส และกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชน การเปลี่ยนแปลงหลักการความเป็นประชาธิปไตยของสภานิติบัญญัติ ทั้งนี้มาจากการเปิดช่องของธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั่นเอง

3.7.4.3 ผลการประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นการสืบทอดอำนาจ

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 มีนาคม 2535 โดยในการจัดการเลือกตั้งดังกล่าวได้จัดให้มีองค์กรกลางเพื่อควบคุมและดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยด้วย อย่างไรก็ตาม บทบาทขององค์กรกลางก็จำกัดด้วยข้อเท็จจริงหลายข้อ และในวันเลือกตั้งได้มีการประกาศแต่งตั้งวุฒิสมาชิก 360 นาย ซึ่งในจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้ง มีจำนวนถึง 74 นาย ที่เป็นทหารบก 38 นายเป็นทหารอากาศ 35 นายเป็นทหารเรือ และจำนวน 5 นายเป็นตำรวจ ซึ่งรวมทั้งหมดเป็นจำนวน 152 นาย

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคสามัคคีธรรม พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร รวม 195 เสียง ซึ่งล้วนแล้วแต่พรรคการเมืองที่สนับสนุน รสช. ได้ให้การสนับสนุน พลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจาก นายณรงค์ วรวรรณ หัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม ถูกสหรัฐอเมริกาห้ามเข้าประเทศเนื่องจากมีรายชื่อในการพัวพันเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งดูไม่สมควรที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งห้าพรรคดังกล่าวจึงร่วมเสนอชื่อ พลเอกสุจินดา คราประยูร ซึ่งเป็นแกนนำในคณะรัฐประหารครั้งก่อนเป็นนายกรัฐมนตรี โดยไม่สนใจเสียงคัดค้านของประชาชน ซึ่งพลเอกสุจินดา คราประยูรประกาศว่ายอมเสียสัจเพื่อชาติ ในการเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในครั้งนี้ ซึ่งได้สร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก โดยมีเสียงเรียกร้องให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

³⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 232.

เมื่อพลเอกสุจินดา คราประยูร ได้รับโปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 19 ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2535 ภายใต้การสนับสนุนของ 5 พรรคการเมืองใหญ่ ในขณะที่ได้รับการคัดค้านจากหลายฝ่าย เพราะเห็นว่าการเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีโดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามไว้เป็นการเข้ามาโดยไม่มีความชอบธรรม ซึ่งพรรคการเมืองฝ่ายค้านขณะนั้นได้กล่าวปราศรัยบริเวณลานพระบรมรูปทรงม้า โดยมีประชาชนให้ความสนใจฟังการอภิปรายประมาณ 100,000 คน ซึ่งเป็นการอภิปรายที่มีแกนนำของพรรคการเมืองฝ่ายค้านแสดงความคิดเห็นคัดค้าน แต่รัฐบาลกล่าวว่าฝ่ายค้านเล่นนอกเกม เพราะการอภิปรายนอกสภาไม่ควรทำเนื่องจากมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นเวทีที่มีกติกาทางการเมืองอยู่แล้ว

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 พลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้เคลื่อนไหว โดยการประกาศบนเวทีที่สนามหลวงว่าจะอดอาหาร ประท้วงจนกว่านายกรัฐมนตรีจะลาออก มีการเรียกร้องให้ประชาชนช่วยกันคัดค้านแสดงพลัง ซึ่งเรืออากาศเอกฉนวนลาด วรฉัตร ก็ไปร่วมประท้วงโดยการอดข้าว ในเวลาดังกล่าวนั้นเองรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร ได้แถลงนโยบาย ซึ่งมีการประท้วงอยู่ที่หน้ารัฐสภาจำนวนมาก พร้อมกับสมาชิกพรรคฝ่ายค้านซึ่งมีมติไม่เข้าฟังการแถลงนโยบาย ซึ่งในวันที่ 9-15 เมษายน พ.ศ. 2535 การเคลื่อนไหวได้แพร่ไปยังภูมิภาค มีทั้งการสนับสนุนและการคัดค้าน ซึ่งต่อมาวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีจากพรรคการเมือง 5 พรรค ซึ่งรวมถึงรัฐมนตรีที่ถูกอายัดทรัพย์สินในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และนำไปสู่เหตุการณ์นองเลือด อันเนื่องมาจาก ท่าทีที่แข็งกร้าวของผู้นำฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายทหาร การปิดพลั่วของนักการเมือง การปิดกั้นข่าวสาร ซึ่งทหารได้เข้าควบคุมการเสนอข่าวของสถานีวิทยุและโทรทัศน์อย่างใกล้ชิด และกองอำนาจการรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศได้ประกาศห้ามโฆษณาหรือพิมพ์เอกสารใดๆ ที่มีข้อความกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร หรือเป็นการก่อกวนความสงบเรียบร้อย ซึ่งเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิในการเสนอข่าวของสื่อมวลชน สาเหตุดังกล่าวเป็นปัจจัยให้ประชาชนจำนวนมากออกมาชุมนุมพร้อมกันถึงสองครั้งในเวลาไล่เลี่ยกัน และประชาชนก็ได้รับการสลายการชุมนุมด้วยกำลังอาวุธ³⁹

สาเหตุดังกล่าวของปัญหาการบริหารงาน การเข้าแทรกแซงการร่างรัฐธรรมนูญ และนำไปสู่การสืบทอดอำนาจ ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น เกิดจากการสืบทอดอำนาจ

³⁹ พีระพงษ์ สิทธิอมร, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย ปฏิรูป ปฏิวัติ รัฐประหาร ของบทบาทผู้นำทางการเมือง พลเรือน ตำรวจ ทหาร, หน้า 270-271.

โดยผ่านธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการเปิดทางสู่อำนาจทางการเมือง นอกจากอำนาจทหาร เป็นการแพร่ขยายอำนาจอำนาจที่มีอยู่ และเป็นการสืบทอดอำนาจ ทั้งนี้ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากการมองข้ามธรรมนูญฉบับชั่วคราว ที่ขาดหลักพื้นฐานของ ความเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม การไม่ตระหนักถึงความจำเป็นของ กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในธรรมนูญฉบับชั่วคราว ดังนั้นแล้วจึงก่อให้เกิดเหตุการณ์ของ การสืบทอดอำนาจเกิดขึ้น

3.8 แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ในอดีต

ประเทศไทยได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่ระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองที่กล่าวว่าเป็นไปเพื่อประชาชน โดยกำหนดกลไกการใช้อำนาจให้มีระบบถ่วงดุล และตรวจสอบการใช้อำนาจ เพื่อให้การใช้อำนาจนั้น เป็นไปเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งการกำหนดกลไกและหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ในระบอบการ ปกครองประชาธิปไตยจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นกฎหมายที่ออกแบบการปกครองประเทศ โดยอยู่ในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งโดยเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในระบอบการปกครองประชาธิปไตย จะเป็นไปตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งเป็นแนวคิดในการออกแบบรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด ดังนั้นแล้วหากจะพิจารณาว่าการ ปกครองของประเทศใดเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนหนึ่งพิจารณาจากบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ซึ่งสะท้อนแนวคิดของการปกครองที่ออกมาโดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นด้วยหลักการดังกล่าวจึงสามารถนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมายึดโยงและเป็นหลักการพื้นฐาน ในการพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของไทยในอดีต ซึ่งเกิดขึ้นจากการรัฐประหารว่ามีความเป็น ประชาธิปไตยตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมอย่างไร สมดังเจตนารมณ์ของผู้ทำการรัฐประหารที่กล่าว อ้างเช่นนั้นหรือไม่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษารัฐธรรมนูญ(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ต่อไปดังปรากฏตามตารางเปรียบเทียบแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมกับรัฐธรรมนูญ(ฉบับชั่วคราว)ใน อดีต ดังนี้

ตารางเปรียบเทียบแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมกับรัฐธรรมนูญ(ฉบับชั่วคราว)ในอดีต

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว	สัญญาประชาคมและ ความเป็นกฎหมายสูงสุด	การจำกัดการใช้อำนาจรัฐ		การมีส่วนร่วม ทางการเมืองและการ รับรองและคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของ ประชาชน	
		การแบ่งแยกการใช้อำนาจ			การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจ
		การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ	การแบ่งแยกบุคคลที่เข้ามา ใช้อำนาจในองค์กรนั้น		
1. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พุทธศักราช 2475	<ul style="list-style-type: none"> ● บัญญัติรับรองอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย แต่ยังคงขาดกระบวนการร่างหรือได้มาจากประชาชน จึงไม่มีแนวคิดของสัญญาประชาคม ● ไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ 	<p>บัญญัติให้พระมหากษัตริย์, สภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการราษฎร และศาล เป็นผู้ใช้อำนาจ แต่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศซึ่งโดยนัยอำนาจอธิปไตยแบ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งประเภทแต่งตั้งและเลือกตั้งโดยระยะแรก คณะราษฎรเป็นผู้ทำการแต่งตั้ง ● ฝ่ายบริหารให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกประธานคณะกรรมการราษฎรทำหน้าที่บริหารประเทศ ● ไม่มีบทบัญญัติห้ามฝ่ายบริหารเป็นสมาชิกรัฐสภา 	<ul style="list-style-type: none"> ● สภาผู้แทนราษฎรรูปแบบสภาเดียว ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารเช่น การแต่งตั้ง ถอดถอนกรรมการราษฎร ● คณะกรรมการราษฎรไม่มีกลไกในการควบคุมการทำงานของสภาฯ 	<p>ไม่มีการบัญญัติรับรอง</p>

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว	สัญญาประชาคมและ ความเป็นกฎหมายสูงสุด	การจำกัดการใช้อำนาจรัฐ			การมีส่วนร่วม ทางการเมืองและการ รับรองและคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของ ประชาชน
		การแบ่งแยกการใช้อำนาจ		การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจ	
		การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ	การแบ่งแยกบุคคลที่เข้ามามีอำนาจในองค์กรนั้น		
2. รัฐธรรมนูญ(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	<ul style="list-style-type: none"> • บัญญัติรับรองอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยแต่ยังขาดกระบวนการร่างหรือได้มาจากประชาชน จึงไม่มีแนวคิดของสัญญาประชาคม • กฎหมายบัญญัติรองรับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัติใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ 	พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล	<ul style="list-style-type: none"> • รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนที่มาจากกรเลือกตั้งและวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งซึ่งมีจำนวนเท่ากัน • คณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้ง • ไม่มีบทบัญญัติห้ามคณะรัฐมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา 	<ul style="list-style-type: none"> • การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีซึ่งรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบได้ • การดำเนินนโยบาย คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภา • การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาและร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินจะต้องมีนายกรัฐมนตรীরับรอง 	รับรองสิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทยไว้เป็นหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญ แต่ขาดซึ่งหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว	สัญญาประชาคมและ ความเป็นกฎหมายสูงสุด	การจำกัดการใช้อำนาจรัฐ			การมีส่วนร่วม ทางการเมืองและการ รับรองและคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของ ประชาชน
		การแบ่งแยกการใช้อำนาจ		การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจ	
		การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ	การแบ่งแยกบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจในองค์กรนั้น		
3. ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502	<ul style="list-style-type: none"> • บัญญัติรับรองอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยแต่ยังขาดกระบวนการร่างหรือได้มาจากประชาชน จึงไม่มีแนวคิดของสัญญาประชาคม • กฎหมายบัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัติใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ 	พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภาซึ่งเป็นรูปแบบสภาเดี่ยวคือสภาร่างรัฐธรรมนูญและทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีและศาล	<ul style="list-style-type: none"> • สภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ • คณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ • นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 	<ul style="list-style-type: none"> • ไม่มีกลไกในการตรวจสอบการทำงาน • ไม่ได้กำหนดกลไกในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ • อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรี 	ไม่มีการบัญญัติรับรอง

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว	สัญญาประชาคมและ ความเป็นกฎหมายสูงสุด	การจำกัดการใช้อำนาจรัฐ			การมีส่วนร่วม ทางการเมืองและการ รับรองและคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของ ประชาชน
		การแบ่งแยกการใช้อำนาจ		การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจ	
		การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ	การแบ่งแยกบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจในองค์กรนั้น		
4. ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515	<ul style="list-style-type: none"> ● บัญญัติรับรองอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยแต่ยังขาดกระบวนการร่างหรือได้มาจากประชาชน จึงไม่มีแนวคิดของสัญญาประชาคม ● กฎหมายบัญญัติรองรับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย ● ประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติ ขอบด้วยกฎหมาย 	พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภาซึ่งเป็นรูปแบบสภาเดี่ยวคือสภานิติบัญญัติและทำหน้าที่พิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างนั้น คณะรัฐมนตรี และศาล	<ul style="list-style-type: none"> ● สภานิติบัญญัติมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ● คณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ● นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ 	<ul style="list-style-type: none"> ● การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้สิทธิทั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือคณะรัฐมนตรี เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ที่จะเสนอได้ ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ● สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ ● แต่การสิ้นสุดซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะไม่กระทบกระทั่งการบริหารราชการแผ่นดินและการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ● อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี 	ไม่มีการบัญญัติรับรอง

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว	สัญญาประชาคมและ ความเป็นกฎหมายสูงสุด	การจำกัดการใช้อำนาจรัฐ			การมีส่วนร่วม ทางการเมืองและการ รับรองและคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของ ประชาชน
		การแบ่งแยกการใช้อำนาจ		การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจ	
		การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ	การแบ่งแยกบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจในองค์กรนั้น		
5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519	<ul style="list-style-type: none"> ● บัญญัติรับรองอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยแต่ยังขาดกระบวนการร่างหรือได้มาจากประชาชน จึงไม่มีแนวคิดของสัญญาประชาคม ● ไม่ได้บัญญัติรองรับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ● ประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติ ขอบด้วยกฎหมาย 	พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภาซึ่งเป็นรูปแบบสภาเดียวคือสภาปฏิรูปการปกครอง คณะรัฐมนตรี และศาล	<ul style="list-style-type: none"> ● สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ● คณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์โดยมีประธานสภาปฏิรูปเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ ● นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ 	<ul style="list-style-type: none"> ● การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้สิทธิทั้งคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน แต่สมาชิกสภาปฏิรูปฯจะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ โดยให้สภาปฏิรูปฯ และคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติฝ่ายละไม่เกินหกคน ● นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะเป็นข้าราชการประจำหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือดำรงตำแหน่งใดในกิจการที่ดำเนินธุรกิจเพื่อหากำไรไม่ได้ แต่ไม่ห้ามสมาชิกสภาปฏิรูปฯ 	มีการบัญญัติรับรองเพียงสิทธิเสรีภาพของประชาชน

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว	สัญญาประชาคมและ ความเป็นกฎหมายสูงสุด	การจำกัดการใช้อำนาจรัฐ			การมีส่วนร่วม ทางการเมืองและ การรับรองและ คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของ ประชาชน
		การแบ่งแยกการใช้อำนาจ		การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจ	
		การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้ อำนาจ	การแบ่งแยกบุคคลที่เข้ามา ใช้อำนาจในองค์กรนั้น		
				<ul style="list-style-type: none"> • อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีและสภาที่ปรึกษา • สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี(เข้ามาแทรกแซงการทำงานของคณะรัฐมนตรี)กำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ และคณะรัฐมนตรีต้องบริหารไปตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ 	

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว	สัญญาประชาคมและ ความเป็นกฎหมายสูงสุด	การจำกัดการใช้อำนาจรัฐ			การมีส่วนร่วม ทางการเมืองและ การรับรองและ คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของ ประชาชน
		การแบ่งแยกการใช้อำนาจ		การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจ	
		การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้ อำนาจ	การแบ่งแยกบุคคลที่เข้ามา ใช้อำนาจในองค์กรนั้น		
6. ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520	<ul style="list-style-type: none"> ● บัญญัติรับรองอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยแต่ยังขาดกระบวนการร่างหรือได้มาจากประชาชน จึงไม่มีแนวคิดของสัญญาประชาคม ● ไม่ได้บัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ● ประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติ ขอบด้วยกฎหมาย 	พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภาซึ่งเป็นรูปแบบสภาเดียวคือสมานิติบัญญัติและจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาจากคณะรัฐมนตรี และศาล	<ul style="list-style-type: none"> ● สมานิติบัญญัติมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์โดยประธานสภานโยบายแห่งชาตินำความกราบบังคมทูล ● คณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์โดยประธานสภานโยบายแห่งชาตินำความกราบบังคมทูล ● นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสมานิติบัญญัติ 	<ul style="list-style-type: none"> ● องค์กรทั้งสองไม่มีความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมตรวจสอบกัน ● การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้สิทธิเฉพาะคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ● นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งในกิจการที่ดำเนินธุรกิจเพื่อหากำไรมิได้ แต่ไม่ห้ามสมาชิกสมานิติบัญญัติ ● ถ้าร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านความเห็นชอบให้สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดพ้นจากตำแหน่ง ให้ ● สภานโยบายฯ เข้ามาทำงานในการเสนอความเห็นในการแต่งตั้งและถอดถอน 	ไม่มีการบัญญัติรับรอง

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว	สัญญาประชาคมและ ความเป็นกฎหมายสูงสุด	การจำกัดการใช้อำนาจรัฐ			การมีส่วนร่วม ทางการเมืองและ การรับรองและ คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของ ประชาชน
		การแบ่งแยกการใช้อำนาจ		การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจ	
		การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้ อำนาจ	การแบ่งแยกบุคคลที่เข้ามา ใช้อำนาจในองค์กรนั้น		
				<p>คณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภานโยบายแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างขึ้นหรือรัฐธรรมนูญที่ได้โดยประกาศใช้มาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● สภานโยบายแห่งชาติ มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบต่อการสั่งการหรือกระทำใดของนายกรัฐมนตรีในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ● อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและสภานโยบายฯ 	

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว	สัญญาประชาคมและ ความเป็นกฎหมายสูงสุด	การจำกัดการใช้อำนาจรัฐ		การมีส่วนร่วม ทางการเมืองและ การรับรองและ คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของ ประชาชน	
		การแบ่งแยกการใช้อำนาจ			
		การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้ อำนาจ	การแบ่งแยกบุคคลที่เข้ามา ใช้อำนาจในองค์กรนั้น		
7. ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534	<ul style="list-style-type: none"> ● บัญญัติรับรองอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยแต่ยังขาดกระบวนการร่างหรือได้มาจากประชาชน จึงไม่มีแนวคิดของสัญญาประชาคม ● ไม่ได้บัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ● ประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติ ขอบด้วยกฎหมาย 	พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภาซึ่งเป็นรูปแบบสภาเดียวคือสมานิติบัญญัติและจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา คณะรัฐมนตรี และศาล	<ul style="list-style-type: none"> ● สมานิติบัญญัติมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์โดยประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาตินำความกราบบังคมทูล ● คณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์โดยประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาตินำความกราบบังคมทูล ● นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสมานิติบัญญัติ 	<ul style="list-style-type: none"> ● มิได้กำหนดกลไกในการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี ● กำหนดให้มีการควบคุมสมาชิกสมานิติบัญญัติกันเอง ในกรณีที่สมาชิกกระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียเกียรติ หรือมีพฤติการณ์ขัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ● ให้สิทธิเฉพาะคณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่ เป็นผู้เสนอร่าง ● สภารักษาความสงบมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินร่วมกับคณะรัฐมนตรี 	ไม่มีการบัญญัติรับรอง

แนวคิตรีฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว	สัญญาประชาคมและ ความเป็นกฎหมายสูงสุด	การจำกัดการใช้อำนาจรัฐ		การมีส่วนร่วม ทางการเมืองและการ รับรองและคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของ ประชาชน	
		การแบ่งแยกการใช้อำนาจ			การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจ
		การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ	การแบ่งแยกบุคคลที่เข้ามา ใช้อำนาจในองค์กรนั้น		
				<ul style="list-style-type: none"> ● ไม่มีบทบัญญัติห้ามในการ นายกรัฐมนตรีนและรัฐมนตรีจะดำรง ตำแหน่งข้าราชการประจำมิได้ ● อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีนหรือ ประธานสภาวิชาความสงบฯโดยความ เห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและสภาวิชา ความสงบฯ ● สภาวิชาความสงบฯเข้ามาทำงานใน การเสนอความเห็นในการแต่งตั้งและถอด ถอนคณะรัฐมนตรี 	

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ซึ่งจากตารางดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ(ฉบับชั่วคราว)ในอดีตที่ผ่านมา ชาติซึ่งแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม โดยสามารถทำการวิเคราะห์ได้ ดังนี้

1. ความเป็นสัญญาประชาคมและความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นหลักการของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมโดยมีแนวคิดพื้นฐานจากทฤษฎีสัญญาประชาคมทั้ง จอร์จ ล็อก และรูสโซ ที่มนุษย์มีการรวมตัวกันทำสัญญาเพื่อมอบอำนาจแก่ผู้ปกครองเพื่อใช้อำนาจนั้นในการปกครองประเทศ โดยทฤษฎีดังกล่าวเห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งสอดคล้อง ต่อทฤษฎีอำนาจในการก่อตั้งองค์การสูงสุดหรืออำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญของซีเอสส์ ซึ่งซีเอสส์ คิดว่า อำนาจในการก่อตั้งนี้จะถูกแสดงออกต่างกันในระบบการปกครองที่ต่างกัน กล่าวคือ หากเป็นการปกครองเผด็จการอำนาจดังกล่าวจะเป็นของผู้นำประเทศ แต่หากเป็นการปกครองในระบบ ประชาธิปไตยอำนาจดังกล่าวจะถูกแสดงออกโดยประชาชน ซึ่งสอดคล้องต่อสัญญาประชาคม และด้วยสองทฤษฎีดังกล่าวส่งผลให้รัฐธรรมนูญคือสัญญาประชาคม และมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ซึ่งเมื่อนำรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตมาวิเคราะห์บนพื้นฐานหลักการดังกล่าวได้ ดังนี้

1.1 รัฐธรรมนูญคือสัญญาประชาคม ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่กล่าวไปว่า มนุษย์ต้องการที่อยู่ร่วมกันจึงละสิทธิเสรีภาพบางอย่างที่ตนมีมาตั้งแต่กำเนิดด้วยการทำสัญญาเพื่อมอบอำนาจให้แก่ผู้ปกครอง ซึ่งสัญญาดังกล่าวเรียกว่าสัญญาประชาคม เพื่อให้การอยู่ร่วมกันเป็นไปอย่างสงบสุข และสัญญานั้นคือรัฐธรรมนูญตามแนวคิดสัญญาประชาคม ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงควรเกิดขึ้นจากความยินยอมของประชาชน โดยความเห็นชอบของประชาชน อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับ การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยกล่าวคือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ที่เกิดขึ้นจากกลุ่มคนรุ่นใหม่ในขณะนั้นกลุ่มหนึ่งซึ่งได้รับการศึกษา วัฒนธรรมทางความคิดและสภาวะปัญหาของการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนก่อให้เกิดอุดมการณ์ที่ต้องการให้ประเทศไทยเปลี่ยนการปกครองไปสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และนำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฯ จึงเห็นว่า ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้เกิดขึ้นเพียงกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แม้ว่าอุดมการณ์ดังกล่าวจะต้องการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนดังที่ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวบัญญัติรับรองไว้ก็ตาม แต่ธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวก็มีได้เกิดขึ้นจากประชาชน หรือกระบวนการในการร่างที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเห็นชอบซึ่งเป็น

กระบวนการที่สะท้อนถึงการที่ประชาชนยินยอมสละอำนาจนั้นไปสู่ผู้ปกครองด้วยสัญญาประชาคม ดังนั้นรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้จึงไม่มีลักษณะของสัญญาประชาคมดังที่เคยวิเคราะห์ไป อย่างไรก็ตามลักษณะของความไม่เป็นสัญญาประชาคมดังที่กล่าวไปนั้นมิได้ปรากฏขึ้นเพียงครั้งเดียวของประเทศไทย หากแต่ปรากฏขึ้นทุกครั้งที่มีการรัฐประหารและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่า ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวรตามแต่ชื่อรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นก็ตาม รัฐธรรมนูญเหล่านั้นก็เกิดขึ้นจากการรัฐประหารและเกิดขึ้นจากกลุ่มคนที่ต้องการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำรัฐบาลในขณะนั้น ซึ่งบางครั้งความต้องการเปลี่ยนแปลงมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความต้องการที่จะขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองและก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำประเทศซึ่งรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้อยู่ในขณะนั้นไม่เอื้อต่อความต้องการดังกล่าว หรือไม่เอื้อต่อการบริหารประเทศตามทัศนคติของตนดังเช่นการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 หรือรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ขณะนั้นสร้างความลำบากแก่การบริหารของคนที่มิถวิลไกลกังวลดูแลใช้อำนาจมากเกินไปจนไม่สามารถใช้อำนาจตามที่ตนต้องการ โดยต้องเอาใจต่อผู้ใช้อำนาจในกลไกการถ่วงดุลอำนาจอีกฝ่ายหนึ่งดังเช่น การประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ที่มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ดังที่กล่าวมาถึงสาเหตุของการประกาศใช้หรือการประกาศใช้ที่เกิดขึ้นเพียงต้องการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่าและประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองฉบับใหม่ โดยคงหลักการส่วนใหญ่คล้ายรัฐธรรมนูญฉบับเดิมเช่น การประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ซึ่งประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 โดยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังที่กล่าวไปได้เกิดขึ้นเพียงการรัฐประหารและเกิดขึ้นเพียงการร่างของกลุ่มคนในคณะรัฐประหารหรือคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งขึ้น แต่ขาดซึ่งการมีส่วนร่วมในการร่างหรือการให้ความเห็นชอบโดยประชาชน และเมื่อพิจารณาจากสาเหตุของประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่กล่าวไว้ในแต่ละฉบับแล้วย่อมเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่เกิดขึ้นในประเทศไทยล้วนแต่ขาดซึ่งหลักการและแนวคิดพื้นฐานของสัญญาประชาคม

1.2 ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรากฐานของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอยู่หลายทฤษฎี ทั้งในส่วนของกรณีพิจารณาที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องมีการแบ่งแยกอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง และอำนาจอื่น โดยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีต อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองจะมิได้ถูกแสดงออกโดยประชาชนเพียงอย่างเดียว ซึ่งในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวแยกการพิจารณา

ออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลา กล่าวคือ ในช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอำนาจสูงสุดดังกล่าวได้อยู่ที่พระมหากษัตริย์และถูกถ่ายโอนมาเป็นของประชาชนด้วยพระราชบัญญัติการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ดังปรากฏอยู่ในคำปรารภของธรรมนูญการปกครองดังกล่าวว่า พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า โดยที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ใต้ธรรมนูญการปกครอง แผ่นดินสยาม เพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น และโดยที่ได้ทรงยอมรับตามคำร้องของคณะราษฎร ดังนั้นแล้วการถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวจึงเป็นการยอมที่จะสละอำนาจให้แก่ประชาชนด้วยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฯ ดังนั้นแล้วแม้ว่าอำนาจดังกล่าวไม่ได้ถูกแสดงออกโดยประชาชนแต่แรกเริ่ม แต่ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ได้ช่วยถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวไปสู่ประชาชน แม้ว่าธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวจะเกิดจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองของพระมหากษัตริย์ก็ตาม หรือในอีกช่วงระยะเวลาซึ่งประเทศไทยเกิดการรัฐประหารและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งตามการศึกษานี้ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว โดยในช่วงของการเกิดรัฐประหารและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองได้ตกอยู่แก่คณะผู้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองภายหลังได้ทำการรัฐประหารและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญซึ่งเท่ากับว่า กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศไม่มี อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมืองจึงถูกโอนไปสู่คณะรัฐประหาร หากแต่คณะปฏิวัติ หรือผู้ทำรัฐประหารได้ถวายนามอำนาจนั้นคืนแก่พระมหากษัตริย์ด้วยการให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ลงพระปรมาภิไธยด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งระบุว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังปรากฏในแถลงการณ์ฉบับที่ 15 ของกองบัญชาการทหารแห่งประเทศไทย ที่ได้กล่าวโต้ตอบปัญหาที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ความชอบธรรมในการรัฐประหาร 2490 โดยมีประเด็นที่สำคัญคือ " การกระทำรัฐประหารในขั้นแรกเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่เมื่อได้กระทำรัฐประหารสำเร็จ จนผู้กระทำรัฐประหารได้เข้าครองอำนาจอันแท้จริงในรัฐแล้ว ผู้กระทำรัฐประหารก็เป็น 'รัฐาธิปัตย์' มีอำนาจเล็กลุ่มรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่ได้ และอาจออกรัฐธรรมนูญและกฎหมายใหม่ได้ บรรดาการกระทำที่ได้เป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่เดิม ย่อมไม่เป็นการละเมิดอีกต่อไป.." จึงถือได้ว่า อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ(อำนาจก่อตั้งระบอบและองค์การทางการเมือง) ในทางกฎหมายแล้วเป็นคณะปฏิวัติโดยร่วมกับพระมหากษัตริย์ และถ่ายทอดสู่ประชาชนด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่สอดคล้องต่อหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศของรัฐธรรมนูญตามแนวคิดพื้นฐานรัฐธรรมนูญนิยม ที่อำนาจดังกล่าวควรมีประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจในการก่อตั้งองค์การสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจ

ในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองซึ่งเกิดขึ้นในอดีตจึงขาดจึงหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในแง่ของที่มาอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม อย่างไรก็ตามนอกจากการพิจารณาในเรื่องที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญแล้วหากพิจารณาในแง่ของอุดมการณ์ทางการเมืองเสรีประชาธิปไตยในการปกครองประเทศและในเชิงกระบวนการในการตรารัฐธรรมนูญที่ต้องการการมีส่วนร่วมโดยตรงจากประชาชนเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตก็ขาดอุดมการณ์ทางการเมืองในการมองเห็นรัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม ขาดกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญที่ให้ประชาชนเกี่ยวข้อง แต่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวกลับถูกร่างขึ้นโดยคณะรัฐประหาร และเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารจนก่อความเสียหายขึ้น หรือการพิจารณาในแง่ของเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้น แต่ไม่ได้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย หรือให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคแก่ประชาชน เพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้ได้ผล ดังนั้นเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตจึงเห็นว่าขาดซึ่งหลักการของความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และแม้ว่ารัฐธรรมนูญบางฉบับได้วางหลักการของการเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศด้วยการกำหนดให้กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตคงเป็นเพียงรัฐธรรมนูญในเชิงรูปแบบที่ใช้ชื่อรัฐธรรมนูญและจัดตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยขึ้นเท่านั้น โดยคณะรัฐประหารได้ใช้ความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศในเชิงรูปแบบกำหนดให้คำสั่งหรือประกาศที่มีขึ้นก่อนหน้าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และบังคับใช้ได้ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเป็นเครื่องมือในการสร้างวาทกรรมของการกระทำ คำสั่ง และประกาศคณะรัฐประหารขึ้นเท่านั้น

2. รัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบในการปกครองประเทศ

ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบในการปกครองประเทศ โดยกำหนดให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นไปเพื่อประชาชน ทั้งในส่วนของการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพเมื่อมีการละเมิด การกำหนดให้การใช้อำนาจแบ่งแยกออกจากกันเพื่อมิให้เกิดการรวบอำนาจในการบริหารประเทศ หรือการกำหนดให้มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจแต่ละฝ่ายเพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจแต่ละฝ่ายตามอำเภอใจ ซึ่งหลักการที่กล่าวมาล้วนเป็นไปเพื่อการปกครองเพื่อประชาชน อันเป็นเป้าหมายสูงสุดในการปกครองของระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามดังที่เห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับ

ชั่วคราวของประเทศไทยที่ได้กล่าวมาย่อมนั้นเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแต่ละฉบับเท่าที่ผ่านมาของประเทศไทยได้ออกแบบบทบัญญัติที่ขาดหลักการดังกล่าวไว้ ดังวิเคราะห์ได้ดังนี้

2.1 การจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ด้วยการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ตามแนวคิดของมองเตสกีเยอ ที่ต้องการให้มีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยทั้งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละฝ่ายแยกจากกัน ซึ่งรวมถึงการแบ่งแยกบุคคลที่จะเข้ามาใช้อำนาจในแต่ละองค์กรต่างจากกัน โดยแต่ละองค์กรจะมีการคานและดุลการใช้อำนาจกัน ซึ่งหลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้เกิดการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง มิให้เกิดการใช้อำนาจเผด็จการ และละเมิดสิทธิ เสรีภาพประชาชน

2.1.1 การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรแต่ละองค์กร ซึ่งในแนวคิดของมองเตสกีเยอมีการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจปฏิบัติการ และอำนาจปฏิบัติการต่างๆตามกฎหมายแพ่ง ซึ่งในปัจจุบันอำนาจต่างๆเหล่านั้น คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีองค์กรใช้อำนาจคือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล โดยแต่ละองค์กรมีหน้าที่ในการทำงานต่างกัน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ผ่านมาล้วนมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจนั้นออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมักจะบัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน พระมหากษัตริย์นั้นจะเป็นผู้ทรงใช้อำนาจในการตรากฎหมายผ่านองค์กรนิติบัญญัติคือ รัฐสภา การบริหารประเทศผ่านคณะรัฐมนตรี และตุลาการผ่านทางศาล แต่แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างชัดเจนในส่วนที่มีให้การใช้อำนาจอธิปไตยผ่านองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียวก็ตาม หากแต่ในแต่ละองค์กรกำหนดรูปแบบขององค์กรเหล่านั้นที่ง่ายโดยการแทรกแซงการทำงาน หรือการรวบอำนาจแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้แก่ผู้ที่ใช้อำนาจอย่างแท้จริงเช่น รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเกือบทุกฉบับกำหนดให้รัฐสภาเป็นรูปแบบสภาเดียวซึ่งง่ายต่อการที่ฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงการทำงาน หรือไม่มีการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายเดียวกันเอง มีเพียงรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 เท่านั้นที่กำหนดให้รัฐสภาเป็นรูปแบบสภาคู่ แต่ถึงกระนั้นก็ได้กำหนดให้สมาชิกทั้งสองสภาเท่ากันโดยสภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้งซึ่งง่ายต่อการแทรกแซงอีกเช่นเคย ดังนั้นแล้วจึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของไทยเท่าที่ผ่านมาได้เคารพหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจตามรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามฝ่าย

อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นสามฝ่ายดังที่กล่าวไป หากแต่การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายนั้น รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่นั้นให้ตรงตามการใช้อำนาจเช่น หน้าที่ในการร่างและพิจารณาร่างกฎหมาย รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวกลับกำหนดให้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นของสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี หรือการให้สิทธิเพียงอย่างเดียวแก่คณะรัฐมนตรีเช่น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ซึ่งถือได้ว่า ฝ่ายบริหารมักก้าวล่วงไปใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือกระบวนการนิติบัญญัติในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการประกาศใช้พระราชกำหนด หรือร่างพระราชบัญญัติการเงิน หรือแม้กระทั่งการใช้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรี ในการสั่งการหรือกระทำการใดๆ เมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งการใช้อำนาจพิเศษเช่นนี้ย่อมหมายถึง อำนาจนิติบัญญัติด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแม้มีการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจตามแนวคิดของมองเตสกีเออก็ตาม หากแต่การกำหนดหน้าที่ของการใช้อำนาจในแต่ละองค์กรนั้น รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ผ่านมาล้วนแต่กำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีสิทธิใช้อำนาจนิติบัญญัติ ทั้งการเสนอร่างกฎหมาย หรือการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือว่า ไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจที่ต้องการให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจโดยในแต่ละองค์กรไม่ควรใช้อำนาจหน้าที่ที่ก้าวก่ายการทำงานขององค์กรอื่น

2.1.2 การแบ่งแยกบุคคลผู้เข้ามาใช้อำนาจในองค์กรนั้น ซึ่งโดยหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมแล้วเห็นว่า เป็นการแบ่งแยกการใช้อำนาจเพื่อให้การใช้อำนาจแต่ละฝ่ายไม่อยู่ที่บุคคลคนเดียว โดยกำหนดองค์กรใช้อำนาจต่างกันไป อย่างไรก็ตามมิใช่แค่เพียงองค์กรที่ใช้อำนาจเท่านั้นที่มีการแบ่งแยก หากแต่ในบางครั้งหลักการดังกล่าวยังหมายรวมถึงการแบ่งแยกไปถึงบุคคลที่จะเข้ามาใช้อำนาจในองค์กรนั้น ซึ่งหากพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของเท่าที่ผ่านมา มักกำหนดและถือหลักการของการแบ่งแยกบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งในแต่ละองค์กรอย่างชัดเจน ทั้งนี้มิใช่เป็นเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญถือหลักการของการแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างเคร่งครัดไม่ หากแต่สาเหตุของการทำรัฐประหารที่ผ่านมาส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้นำฝ่ายบริหารในขณะนั้นส่วนใหญ่ประสบปัญหาต่อการ

แย่งตำแหน่งในทางการเมืองทั้งตำแหน่งรัฐมนตรี และตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้นแล้วเมื่อทำการรัฐประหารเกิดขึ้นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจึงพยายามลดปัญหาในส่วนนี้ลงด้วยการกำหนดให้การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต้องไม่ดำรงตำแหน่งสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติในขณะเดียวกันดังเช่นที่เคยขึ้นในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจึงมิใช่การแบ่งแยกการใช้อำนาจตามเจตมุงหมายของหลักการการแบ่งแยกการใช้อำนาจแต่อย่างใด มีเพียงสองฉบับเท่านั้นที่มีได้กำหนดห้ามในหลักเกณฑ์ดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490 ซึ่งสันนิษฐานได้ว่า เป็นเพราะในช่วงเวลาของการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฯต่างมุงหมายให้เกิดการปกครองโดยผู้แทนของราษฎร ดังนั้นในธรรมนูญการปกครองจึงมิได้มีบทบัญญัติในส่วนนี้ และในส่วนของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 แม้จะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเช่นเดียวแต่ยังไม่เกิดปัญหาของการแย่งชิงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างใด จึงไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ดังกล่าวเช่นเดียวกัน แต่ภายหลังจากการแย่งชิงตำแหน่งในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. เป็นต้นมารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้คงหลักการดังกล่าวไว้

อย่างไรก็ตามแม้หลักการการแบ่งแยกผู้ใช้อำนาจในองค์กรรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของไทยจะคงถือหลักการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด แต่สิ่งที่ยืนยันได้ถึงเจตนาของการแบ่งแยกการใช้อำนาจและบุคคลในองค์กรดังกล่าวมิได้เดินตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจหากแต่เป็นเพราะมีปัญหาการแย่งชิงตำแหน่งนั้นคือ การที่คณะรัฐประหารมีส่วนในการเสนอรายชื่อทั้งบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการเป็นผู้กรบบังคับควบคุมในการเสนอรายชื่อ หรือเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการ ดังนั้นแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่าบุคคลไม่ว่าจะเข้ามาในองค์กรผู้ใช้อำนาจองค์กรใดก็ตามก็ตามล้วนแต่เป็นบุคคลที่คณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารล้วนแล้วแต่เลือกมาเพื่อเป็นตัวแทนของตนในการใช้อำนาจ ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นข้าราชการฝ่ายทหารที่เข้ามา

อย่างไรก็ตามในช่วงท้ายของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ผ่านมาแม้ว่าจะคงหลักการการแบ่งแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจในแต่ละก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้เพิ่มองค์กรผู้ใช้อำนาจได้เพิ่มขึ้นมากกล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรัฐประหารได้เปลี่ยนมาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี สภานโยบายแห่งชาติ หรือสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ดังนั้นแล้วแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะ

กำหนดให้อำนาจอธิปไตยถูกใช้โดยองค์กรที่ต่างกัน โดยแบ่งการใช้อำนาจออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในช่วงหลังจะเพิ่มองค์กรที่ใช้อำนาจขึ้นมาอีกองค์กรหนึ่งซึ่งดูเหมือนว่าองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจที่แท้จริงตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นแล้วแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะยึดหลักการของการแบ่งแยกบุคคลในการทำหน้าที่ในแต่ละองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยก็ตาม แต่เหตุผลของการยึดถือดังกล่าวมิได้สอดคล้องต่อการแบ่งแยกการใช้อำนาจเพื่อให้เกิดการจำกัดอำนาจอันสอดคล้องต่อแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมแต่อย่างใด

2.1.3 การควบคุม ดุลและคานอำนาจ เพื่อการจำกัดการใช้อำนาจ แม้ว่าจะมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจและบุคคลในการใช้อำนาจแต่ละองค์กรแล้วก็ตาม หากแต่ในแต่ละองค์กรไม่มีการถ่วงดุล ตรวจสอบการใช้อำนาจ ย่อมเกิดการใช้อำนาจในองค์กรนั้นตามอำเภอใจ ทำลายสมดุลเกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นแล้วเพื่อเป็นการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองจึงจำเป็นต้องมีกลไกในการถ่วงดุล ตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น ดังนั้นในแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ออกแบบโครงสร้างการปกครองประเทศ และกำหนดความสัมพันธ์ของฝ่ายปกครองและประชาชนจึงพยายามวางหลักการของการถ่วงดุล การตรวจสอบอำนาจด้วยกลไกต่างๆ อย่างไรก็ตามหากพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่เกิดขึ้นของประเทศไทยแล้วย่อมเห็นว่า บางฉบับก็มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลมากบ้างน้อยบ้าง หรือไม่ได้กำหนดไว้ตามที่ทัศนคติของผู้ปกครองในขณะนั้นซึ่งส่วนใหญ่ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้กำหนดกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลดังนี้

1) กลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น

- การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลในนโยบายที่รัฐบาลแถลง ซึ่งส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่กำหนดนั้นจะมีได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ทั้งในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2475, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 คงมีเพียงรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 เท่านั้นที่กำหนดหลักการดังกล่าวและให้ลงมติไม่ไว้วางใจ ดังนั้นแล้วรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตจึงไม่ให้ความสำคัญต่อกฎเกณฑ์การตรวจสอบถ่วงดุลส่วนนี้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการให้มาบริหารประเทศส่วนใหญ่ เป็นบุคคลที่เกิดจากคณะรัฐประหารโดยมีคณะรัฐประหารเป็นผู้กำหนดนโยบาย จึงไม่จำเป็นต้องมีการแถลงและลงมติไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด และหากแถลงนโยบายย่อมต้องได้รับความไว้วางใจเช่นกันหากพิจารณาถึงที่มาของฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและฉบับ

- การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตต่างไม่ให้ความสำคัญต่อกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2475 ,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ,รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 คงมีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2490 เท่านั้นที่วางหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากพิจารณารัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับแล้วย่อมเห็นว่ามีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ แต่หากพิจารณาถึงที่มาของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติอยู่ในขณะนั้นย่อมเห็นว่า กลไกดังกล่าวคงเป็นเพียงการสร้างรูปแบบของความสมบูรณ์ในกาปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น เพราะที่มาของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้ง ดังนั้นแล้วการกำหนดกลไกในรัฐธรรมนูญทั้งสองจึงมิได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับอื่นในอดีต

- การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าวล้วนแต่ไม่ให้ความสำคัญต่อกฎเกณฑ์การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจนี้แต่อย่างใด ดังเห็นได้จากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2475, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 , รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

- การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีของสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตต่างไม่ให้ความสำคัญต่อกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่ว่าจะเป็น

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2475 ,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ,รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 คงมีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เท่านั้นที่วางหลักการ แต่ถึงอย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญการปกครองทั้งสองฉบับจะกำหนดกลไกดังกล่าวไว้ แต่ก็กำหนดข้อยกเว้นโดยให้รัฐมนตรีที่ถูกถามมีสิทธิที่จะไม่ตอบ ดังนั้นแล้วย่อมเท่ากับว่ามีได้กำหนดกลไกดังกล่าวไว้เช่นกัน เพราะเป็นการให้อิสระแก่รัฐมนตรีมากเกินไปในการที่จะไม่ตอบกระทู้ดังกล่าว

ดังนั้นแล้วหากพิจารณาถึงกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลของฝ่ายบริหารตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวย่อมเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวไม่ได้ให้ความสำคัญต่อกฎในการตรวจสอบถ่วงดุลแต่อย่างใด แม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญบางฉบับที่กำหนดหลักการดังกล่าวไว้ก็ตามแต่ก็กำหนดข้อยกเว้นเสมือนว่า มิได้กำหนดกลไกดังกล่าวไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดกลไกดังกล่าวล้วนแต่เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ซึ่งเป็นระยะเวลาต่อเนื่องกัน และรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ล้วนแต่ประกาศใช้ต่อจากรัฐธรรมนูญที่ถือว่ามีคงความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวทั้งสองพยายามคงหลักการของความเป็นประชาธิปไตยไว้ หากแต่พิจารณาตามที่วิเคราะห์ไปย่อมเห็นว่ามิได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตแต่อย่างใด ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตจึงขาดกลไกในการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

2) กลไกในการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร โดยที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตคงมีเพียงกลไกในการยุบสภาของนายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่กำหนดให้เป็นเรื่องของการควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เท่านั้นที่กำหนดหลักการดังกล่าวไว้ ซึ่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2475 ,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ,รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มิได้บัญญัติไว้ ทั้งนี้คง

เป็นเหตุผลเช่นเดียวกับกลไกการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติเช่นกันที่รัฐธรรมนูญทั้งสองกำหนดหลักการดังกล่าวไว้

ดังนั้นย่อมเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวไม่ได้นำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ในหลักการของการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ข้าพหูกพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารแล้ว ย่อมเห็นว่าแม้มีการกำหนดกลไกดังกล่าวไว้ย่อมเป็นการยากต่อการปฏิบัติอย่างสิ้นเชิง ข้าพหูกพิจารณาถึงการแบ่งแยกหน้าที่ในการใช้อำนาจแต่ละฝ่ายแล้วล้วนแต่เป็นสิ่งที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารเข้ามาเกี่ยวข้องต่อการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดรูปแบบสภาเดียว หรือการให้สิทธิแก่รัฐมนตรีในการเสนอกฎหมาย ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนอกจากที่จะไม่มีการถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจแล้วยังเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารโดยไม่มีกลไกในการตรวจสอบการทำงาน และในการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารนั้นแท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวส่วนใหญ่ได้เอื้อต่อการแทรกแซงจากบุคคลภายนอก เช่นการไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการเปิดทางต่อการเข้าบริหารประเทศของคณะรัฐประหาร ที่ดูคล้ายเป็นเจตนาเริ่มแรกของคณะรัฐประหารในอดีต

2.2 การรับรองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีอิทธิพลมาจากสัญญาประชาคมซึ่งเกิดจากรวมตัวกันของประชาชนและยอมสละสิทธิเสรีภาพบางส่วนเพื่อการอยู่ร่วมกัน โดยทำสัญญาเพื่อมอบอำนาจนั้นให้แก่ประชาชน ดังนั้นผู้ปกครองจึงมีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน บทบัญญัติกฎหมายที่ออกมาเพื่อบังคับใช้จึงต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมภายใต้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยจึงต้องออกแบบโครงสร้างการปกครองประเทศตามหลักการของสัญญาประชาคม และเมื่ออำนาจการปกครองประเทศเกิดขึ้นจากอำนาจของประชาชนดังนั้นแล้วประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง รัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมจึงควรมีหลักการทั้งสองบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตส่วนใหญ่จะมิได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวนี้แต่อย่างใดไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2475 ,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ซึ่งมีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 เท่านั้นที่บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าว หากแต่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีเพียงการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่านั้น แต่ขาดซึ่งหลักประกันสิทธิเสรีภาพเมื่อเกิดการละเมิด คงมีเพียงการรับรองโดยรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทั้งในเรื่องของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตต่างไม่ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว ดังเห็นได้จากการที่ประชาชนถูกปิดกั้นตั้งแต่การเลือกผู้แทนของตนในการบริหารประเทศอันเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ควรมี หรือการปิดกั้นการเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเองเป็นสิ่งที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการร่างขึ้นมา ดังนั้นแล้วรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตจึงขาดซึ่งหลักการของรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นแล้วจึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตที่ผ่านมาส่วนใหญ่ยังขาดซึ่งหลักการรัฐธรรมนูญนิยม แม้มีเพียงรัฐธรรมนูญบางฉบับที่ยังคงรักษาหลักการทั้งการแบ่งแยกการอำนาจ การแยกบุคคลในการเข้าดำรงตำแหน่ง การมีกลไกบางกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ หรือการขาดซึ่งการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการคงรักษาหลักการเช่นนี้เป็นเพียงการกำหนดรูปแบบตามหลักการของรัฐธรรมนูญนิยมเท่านั้น แท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมาขาดซึ่งแนวคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนิยมภายใต้ระบอบการปกครองประชาธิปไตย

3.9 ผลสะท้อนของการขาดความเป็นรัฐธรรมนูญนิยมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ในอดีต

ดังที่ได้พิจารณามาแล้วว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตที่ผ่านมาขาดซึ่งหลักการของรัฐธรรมนูญและแนวคิดทฤษฎีพื้นฐานรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งมีใช่เพียงเรื่องของการขาดหลักการแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเท่านั้น หากแต่การขาดซึ่งหลักการดังกล่าวส่งผลต่อการปกครองประเทศที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบ ทิศทาง วัตถุประสงค์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และสะท้อนความเป็นไปทางการเมือง ซึ่งอาจสรุปผลที่เกิดขึ้นได้ดังนี้

1. แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะขาดแนวคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนิยมตามที่กล่าวไป แต่ผลของการขาดซึ่งหลักการดังกล่าวกลับสะท้อนให้เห็นถึงสัมพันธภาพทางการเมืองใน

ขณะนั้นได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ การที่ไม่มีหลักเกณฑ์ของการร่างรัฐธรรมนูญ หรือการที่ไม่มีแนวคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งพยายามออกแบบโครงสร้างการปกครองประเทศให้ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้น เนื้อหาในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงสะท้อนสิ่งที่ผู้นำคณะรัฐประหารในขณะนั้นมีความต้องการได้เป็นอย่างดี ดังเช่นการเกิดขึ้นรัฐประหารครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2490 โดยพลโทผิน ชุณหะวัณ ซึ่งจะสังเกตเห็นได้ส่วนหนึ่งว่า แม้เหตุการณ์ในขณะนั้นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะไม่สามารถแก้ไขปัญหา ซึ่งแม้มีการพยายามในการเปลี่ยนรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ไม่สำเร็จก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาการเข้ามาบริหารประเทศทั้งในส่วนของนายควง อภัยวงศ์ และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ต่างไม่ได้แก้ปัญหาในสิ่งที่คณะรัฐประหารกล่าวอ้างว่าเป็นสาเหตุของการรัฐประหารแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ที่ขาดหลักการของรัฐธรรมนูญนิยม ย่อมเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเกิดขึ้นมาเพียงเพื่อการเปิดโอกาสเข้าสู่เส้นทางการเมืองของฝ่ายทหารอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่จอมพล ป.พิบูลสงครามต้องลงจากอำนาจแห่งการปกครองประเทศ ซึ่งต้องประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ที่มีหลักการของการห้ามข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ด้วยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ขาดซึ่งหลักการดังกล่าว พร้อมกับเอื้อให้การบริหารประเทศของผู้นำรัฐบาลเป็นไปตามอำเภอใจภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวด้วยการขาดหลักการของการแบ่งแยกการใช้อำนาจตามแนวคิดมอเตสกีเออ ที่ต้องการให้อำนาจนั้นอ่อนตัว เหตุการณ์เดียวกันเช่นนี้เกิดขึ้นอีกครั้งในการรัฐประหาร พ.ศ. 2519 และ พ.ศ.2534 ที่ถูกกล่าวอ้างเช่นกันถึงการรัฐประหารเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือให้การบริหารประเทศเป็นอย่างไรเรียบร้อย ซึ่งเป็นผลจากการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมือง หากแต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองที่เกิดขึ้นมาภายหลังทั้งสองฉบับยังคงหลักการเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และการบริหารประเทศที่เกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหารที่หัวหน้าคณะรัฐประหารก้าวขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองแล้ว ดังนั้นแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะขาดซึ่งหลักการแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม แต่กลับสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของทหารที่ต้องการเข้ามาปกครองประเทศได้อย่างชัดเจนโดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมิใช่เพียงการเปิดทางสู่การเข้ามาบริหารประเทศของคณะรัฐประหารเท่านั้น หากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวยังเป็นส่วนช่วยให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ปราศจากการตรวจสอบดังเห็นได้จากการที่คณะ

รัฐประหารซึ่งทำการปฏิวัติรัฐประหาร หรืออยู่ในฐานะผู้ใช้อำนาจที่แท้จริงแล้วกลับทำการรัฐประหารอีกครั้งหนึ่งเพื่อประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญซึ่งตนเชื่อว่า เป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศเช่น การประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ,การประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ,การประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ,การประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ,การประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 โดยส่วนใหญ่ของการประกาศยกเลิกมักจะเป็นเพราะการที่คณะรัฐประหารซึ่งเป็นรัฐบาลอยู่ในขณะนั้นไม่สามารถควบคุมเสียงในสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นด้วยการเอาใจสมาชิกโดยการให้ตำแหน่งและผลประโยชน์จนเกิดการแย่งชิงกันเอง การต่อต้านคณะรัฐประหารด้วยการตรวจสอบการทำงาน หรือการไม่สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ อันเป็นกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนด สิ่งเหล่านี้รัฐบาลมองว่าเป็นอุปสรรคในการทำงาน จึงมีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ให้สมาชิกรัฐสภามาจากการแต่งตั้ง เพื่อลดอุปสรรคปัญหาดังกล่าว โดยส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นสัมพันธภาพทางการเมืองในขณะนั้นที่นักการเมืองอาชีพต่างฝ่ายแพ้ันักการเมืองที่มาจากข้าราชการ

สิ่งที่เกิดขึ้นต่อการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ผ่านมาในอดีตล้วนแต่สะท้อนให้เห็นถึงอุดมการณ์ทางความคิดของนักการเมืองทั้งฝ่ายข้าราชการและนักการเมืองอาชีพที่เห็นรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือของตนในการเข้ามาบริหารประเทศ หรือการบริหารประเทศแบบรวบอำนาจ หรือเป็นเครื่องมือที่อาศัยกลไกตามรัฐธรรมนูญในการหาผลประโยชน์ สิ่งเหล่านี้ที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกิดจากการที่รัฐธรรมนูญของประเทศไทยมิได้เกิดขึ้นจากการรวมตัวหรือยอมรับของสัญญาประชาคม มิได้เกิดขึ้นจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองที่แสดงออกโดยประชาชน ที่ล้วนแต่เป็นผลของการขาดการตระหนักในแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมของทุกฝ่าย

2. สภานิติบัญญัติแห่งชาติถูกใช้ให้เป็นสัญลักษณ์ของการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแต่ละฉบับจะออกแบบโครงสร้างการปกครองให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามฝ่ายเหมือนเช่นการปกครองในระบบประชาธิปไตย หากแต่ต่างกันตรงที่สภานิติบัญญัติซึ่งต้องทำหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารตามรูปแบบรัฐสภา แต่ในขณะนั้นภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ฝ่ายนิติบัญญัติจะถูกออกแบบให้เป็นองค์กรที่สร้างความชอบธรรมให้แก่ฝ่ายบริหาร ด้วยการกำหนดให้ที่มาของสมาชิกสภานิติบัญญัติที่เกิดขึ้นมาจากการแต่งตั้ง และครบองค์ฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการแต่งตั้งสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น สภาร่างรัฐธรรมนูญภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีสมาชิกส่วนใหญ่ของสภาเป็นข้าราชการทหาร คือ 155 คนจากจำนวนสมาชิกทั้งหมด 240 คน หรือสภานิติบัญญัติภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 สมาชิกส่วนใหญ่ของสภาเป็นข้าราชการทหาร คือ 185 คนจากจำนวนสมาชิกทั้งหมด 299 คน ดังนั้นการทำงานของสภานิติบัญญัติจึงอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหารที่มาจากคณะรัฐประหาร และสิ่งที่แสดงให้เห็นเด่นชัดของการอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหารคือจำนวนกฎหมายที่ตราออกมาใช้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นจำนวนมาก และส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ถูksenออกจากฝ่ายบริหาร โดยในปี พ.ศ. 2502 มีกฎหมายที่ผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 63 ฉบับ จาก 64 ฉบับ ซึ่งฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอ หรือในปีพ.ศ. 2503 มีกฎหมายที่ผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 64 ฉบับ จาก 65 ฉบับ ซึ่งฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอ ปี พ.ศ. 2504 มีกฎหมายที่ผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 38 ฉบับ จาก 38 ฉบับ ซึ่งฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอ ดังนั้นในช่วงระยะเวลาการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ฝ่ายนิติบัญญัติจึงถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร แต่สิ่งที่เป็ผลผลิตของฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ยังคงประกาศใช้อยู่ในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2502 หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมสินค้าขาออก พ.ศ. 2503 เป็นต้น

2. การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ปรากฏอยู่บ่อยครั้งในช่วงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ซึ่งมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพไว้เป็นหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญแต่กลับเกิดเหตุการณ์การสังหาร 4 อดีตรัฐมนตรีซึ่งเชื่อว่าอยู่ฝ่ายตรงข้ามจอมพล ป. พิบูลสงคราม หรือแม้กระทั่งในธรรมนูญการปกครองที่มีการรับรองสิทธิเสรีภาพ แต่กลับให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีในการจัดการจนก่อให้เกิดการสังหารชีวิต พล.อ.ฉลาด หิรัญศิริ ในข้อหากบฏ ในสมัยรัฐบาลนาย

ธานินทร์ กรัยวิเชียร ภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 สิ่งเหล่านี้ล้วนปรากฏขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่มีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเหตุการณ์เช่นเดียวกันนี้ได้เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ไม่มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพเช่นกันทั้งในช่วงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ในการใช้มาตรา 17 สั่งจับกุมอันธพาล หาบเร่ หรือสั่งประหารชีวิตคนลอบวางเพลิงโดยไม่มี การไต่สวนในระบบศาลแต่เป็นเพียงการไต่สวนในช่วงเวลาเกิดเหตุและสั่งประหาร ณ สถานที่นั้น หรือภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 กรณีการปราบจลาจลใน เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

ดังนั้นแล้วในช่วงเวลาภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่ง มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพหรือไม่มีการบัญญัติก็ตามล้วนเกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนทั้งสิ้น ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการขาดหลักประกัน และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ในกรณี ที่ประชาชนถูกละเมิดตั้งแต่การออกกฎหมาย หรือการบังคับใช้ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึง แนวคิดพื้นฐานของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวย่อมเห็นว่า สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการ ที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขาดการยอมรับซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริงแม้จะมี การบัญญัติรับรองว่าอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนก็ตาม แต่ขาดซึ่งแนวคิดของการปกครอง เพื่อประชาชน ดังที่พิจารณาในข้อที่ผ่านมามีว่า รัฐธรรมนูญเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายผู้ปกครองใน การใช้อำนาจปกครองตามอำเภอใจ

3. การผูกขาดอำนาจ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ทุกฝ่ายต่างเห็นรัฐธรรมนูญ เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเพื่อ เชื้อต่อการเข้ามาสู่อำนาจทางการเมือง การใช้อำนาจทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ และการ ผูกขาดอำนาจเพื่อการครองตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลานานที่สุด การดำเนินการดังกล่าว คณะรัฐประหารได้ใช้รัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนด ซึ่งอาจพิจารณาออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ

3.1 รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งด้วยเจตนารมณ์เป็นการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร เพียงแต่สาเหตุของการประกาศใช้และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ทำให้การศึกษาครั้งนี้จัดเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ดังนั้นด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ขาด ความเป็นรัฐธรรมนูญนิยม จึงเชื้อต่อการเข้าสู่อำนาจ การแสวงหาผลประโยชน์ และการครอง อำนาจ ด้วยการกำหนดในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีระยะเวลาของการพัฒนาระบบการ

ปกครองประชาธิปไตย ซึ่งมักเริ่มจากการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบสภาเดียวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งแต่ด้วยความไม่พร้อมของประชาชนในการเลือกตั้งดังกล่าว จึงควรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งเข้าไปทำหน้าที่ก่อนตามแผนพัฒนาประชาธิปไตย โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งจะค่อยเปลี่ยนถ่ายไปสู่การเลือกตั้งด้วยการลดจำนวนของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งลง ทั้งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะไม่กำหนดหลักการของการห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการการเมือง คณะรัฐประหารจึงเข้ามาบริหารประเทศ และเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นระยะเวลา 4 ปี ซึ่งเพียงพอต่อการวางแผนการผูกขาดอำนาจหรือการแสวงหาประโยชน์ที่เกิดจากการดำรงตำแหน่งนั้น หลักการที่กล่าวมาข้างต้นได้ปรากฏขึ้นอยู่ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

3.2 รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ด้วยเจตนารมณ์เป็นการประกาศใช้ชั่วคราว ซึ่งแตกต่างจากการประกาศใช้เป็นฉบับถาวรดังที่กล่าวมาในหัวข้อก่อนคือ โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นการเปิดทางสู่อำนาจทางการเมือง การแสวงหาผลประโยชน์ด้วยบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ หากแต่การกระทำในการครองตำแหน่งทางการเมืองหรือการผูกขาดอำนาจดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเป็นการยาก ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้ประกาศใช้เพียงระยะเวลาสั้นๆ ดังนั้นการผูกขาดอำนาจในอดีตที่ผ่านมาส่วนใหญ่คณะรัฐประหารได้อาศัยกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ตั้งแต่ขั้นตอนของการกำหนดบุคคลผู้มาทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญหรือในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การกำหนดขั้นตอนในการร่างรัฐธรรมนูญ และการวางหลักการบางประการเพื่อการสืบทอดอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยในอดีตที่ผ่านมาคณะรัฐประหารจะกำหนดให้รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ หรือเป็นผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะเปิดทางให้คนในคณะรัฐประหารเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อมาทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ในส่วนของกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะกำหนดหลักการและกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้คล้ายคลึงกัน มีเพียงธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 เท่านั้น ที่มีได้กำหนดกระบวนการร่างจนทำให้การร่างรัฐธรรมนูญกินระยะเวลาถึง 7 ปี 11 เดือน สำหรับการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลาหลังภายหลังการเกิด

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และผ่านหลังเหตุการณ์ของการเรียกร้องการรัฐธรรมนูญฉบับถาวร แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะกำหนดระยะเวลาและกระบวนการในการร่างไว้เช่น รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาหรือจัดทำรัฐธรรมนูญโดยการตั้งคณะกรรมการในการร่าง และกำหนดกรอบของการพิจารณาและระยะเวลาของการพิจารณา หากคณะกรรมการได้ดำเนินการร่างเสร็จ ให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น หากไม่เห็นชอบในร่างดังกล่าวให้คณะกรรมการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งหากฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาและไม่เห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติพ้นสมาชิกภาพไป และให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติ หรือประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยเป็นผู้พิจารณาและนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใดขึ้นทูลเกล้าเพื่อประกาศใช้ต่อไป กระบวนการและขั้นตอนดังกล่าวจึงเป็นการกีดกันการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ หากไม่เห็นชอบย่อมทำให้สมาชิกภาพของตนสิ้นสุดลง ทั้งในส่วนของกาลลงมติ ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญกำหนดเพียงเสียงข้างมากในสภาซึ่งมีจำนวนขั้นต่ำไว้เท่านั้น ดังนั้นในขั้นตอนดังกล่าวคณะรัฐประหารจึงพยายามกำหนดขั้นตอนให้มีการผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับซึ่งตนได้ทำการร่างขึ้น

อย่างไรก็ตามนอกจากกระบวนการร่างดังกล่าวแล้วคณะรัฐประหารยังแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการในการร่างเพื่อคงหลักการของการผูกขาดอำนาจ ด้วยการวางหลักการของการสืบทอดอำนาจไว้ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญที่ผ่านกระบวนการร่างด้วยวิธีการคือ การกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา โดยวุฒิสภามีที่มาจากการแต่งตั้งและกำหนดให้ประธานวุฒิสภาดำรงตำแหน่งเป็นประธานรัฐสภา และกำหนดหลักการที่สอดคล้องต่อมาว่า ให้การเสนอรายชื่อวุฒิสภาที่จะเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้รับการเสนอชื่อหรือเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการโดยประธานสภานโยบายแห่งชาติ หรือประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองที่เปลี่ยนจากคณะรัฐประหารมา ทั้งในส่วนของฝ่ายบริหารเองจะไม่กำหนดหลักการของการห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง และจะกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอรายชื่อ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการเปิดทางสู่การสืบทอดอำนาจต่อไป และสิ่งที่ยืนยันได้ดีที่สุดของความคิดดังกล่าวคือ เหตุการณ์ในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อีกสมัยหนึ่งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัย

จอมพลเอกสุจินดา คราประยูร ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งเป็นผลผลิตของการรัฐประหาร

อย่างไรก็ตามกระบวนการที่เกิดขึ้นนี้มิได้เกิดขึ้นในการสืบทอดอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นทุกฉบับ หากแต่เกิดขึ้นในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ,ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 เท่านั้น ในส่วนของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราวที่ไม่เกิดขึ้นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ภายใต้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พุทธศักราช 2475 การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 และการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 เนื่องด้วยสัมพันธภาพทางการเมืองที่อยู่ในฝ่ายรวมขอม หรือฝ่ายคณะรัฐประหารเองไม่ตกอยู่ในสถานะที่จะควบคุมการร่างรัฐธรรมนูญได้เช่นรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งต่อต้านการเข้ามามีส่วนร่วมของฝ่ายคณะรัฐประหารของจอมพลผิน ชุณหะวัณ เป็นต้น การสืบทอดอำนาจจึงไม่ตกอยู่ในกระบวนการของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

4. การทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นผลจากการแบ่งแยกการใช้อำนาจและการแบ่งแยกบุคคลเพื่อเข้ามาดำรงตำแหน่ง แต่ขาดซึ่งกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจนั้น ทำให้การใช้อำนาจนั้นเป็นไปตามอำเภอใจโดยปราศจากการตรวจสอบ ซึ่งเหตุการณ์ที่เด่นชัดที่สุดของการขาดหลักการดังกล่าวคือ การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในช่วงของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ภายใต้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ซึ่งเป็นธรรมนูญการปกครองที่ปราศจากการตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างสิ้นเชิง ทั้งปัญหามรดก หรือการเบิกจ่ายเงินของกองสลาก และการเข้าไปเป็นที่ปรึกษาหรือประธานกรรมการจนกลายเป็นประเพณีในเวลาต่อไป ซึ่งถือว่า การขาดกลไกดังกล่าวนำมาซึ่งการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบโดยไม่มีใครตรวจสอบ

ดังนั้นแล้วผลของการที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขาดหลักการแนวคิด รัฐธรรมนูญนิยมและอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงตกอยู่แก่ฝ่ายรัฐประหาร ได้สร้างความเสียหาย

ให้แก่การเมืองการปกครองไทย ทั้งในส่วนของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในขณะ
นั้นเอง หรือการขยายไปสู่ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่เกิดจากการสืบทอดอำนาจ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับที่ 9 ของประเทศไทยหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตของประเทศล้วนเกิดจากการรัฐประหารและกระทำกรรยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้อยู่ในขณะนั้น ซึ่งดูคล้ายเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ที่เกิดจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 จึงมีข้อสงสัยเกิดขึ้นมากมายภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถึงเนื้อหาในรัฐธรรมนูญจะเอื้อต่อคณะรัฐประหารในการใช้เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ ประชาชนถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ และภายหลังเกิดการสืบทอดอำนาจด้วยการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นใช้เช่นเดียวกับเหตุการณ์ในอดีตที่มักเกิดขึ้นหรือไม่ ข้อสงสัยเหล่านี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก การศึกษาในบทนี้จึงมุ่งศึกษาในประเด็นปัญหาดังกล่าวโดยทำการศึกษาสาเหตุของการประกาศใช้ เนื้อหาในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และผลของการประกาศใช้โดยเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่เกิดขึ้นในอดีต ซึ่งการศึกษานี้มุ่งศึกษาในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะใช้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งเป็นแนวคิดของการร่างรัฐธรรมนูญลายลักษณ์ในระบอบการปกครองประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานของการศึกษานี้

4.1 สาเหตุของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

หากจะพิจารณาถึงสาเหตุของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าว คงต้องเริ่มพิจารณาการรัฐประหารอันเป็นสาเหตุของการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นที่มาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การรัฐประหารที่เกิดขึ้นในครั้งนี้นี้มิได้เกิดขึ้นจากสาเหตุเพียงแค่ว่าหนึ่งปี หรือสองปีที่ผ่านมา แต่เป็นการสะสมของปัญหาที่เกิดขึ้น โดยคงมีอีกกล่าวได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเริ่มต้น ณ จุดใด แต่เพื่อการพิจารณาสาเหตุของการรัฐประหารอันเป็นสาเหตุของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้น คงเริ่มพิจารณาจากภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ที่ประกาศใช้ต่อจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ซึ่งนับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับสุดท้ายที่ประกาศใช้ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

ฉบับนี้ โดยจะแบ่งหัวข้อของสาเหตุการประกาศใช้โดยเริ่มจากการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 อันเป็นต้นเหตุของปัญหาและนำมาสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ดังนี้

4.1.1 วิกฤตการณ์ทางการเมืองจนนำมาสู่การรัฐประหาร 19 กันยายน 2549

วิกฤตการณ์ทางการเมืองเริ่มปรากฏขึ้นภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้ประกาศใช้ต่อจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พุทธศักราช 2539 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เกิดขึ้นจากกระแสของการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬที่มีผู้เสียชีวิตจำนวนมากจากการต่อต้านการขึ้นสู่อำนาจของพลเอกสุจินดา คราประยูร ผู้ร่วมทำการรัฐประหาร ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งถูกกล่าวหาว่า เป็นผลงานของคณะรัฐประหารและเป็นบทบัญญัติที่เกิดขึ้นเพื่อเปิดทางให้คณะรัฐประหารเข้าสู่เส้นทางทางการเมืองและอำนาจ การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร ในครั้งนั้นจึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหาร ซึ่งภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬได้เกิดกระแสการเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองจนนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใต้แนวคิดรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญจากตัวแทนทุกจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิ เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง และภายหลังจากการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น คณะกรรมาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้จัดทำเอกสารชุดประชาชนจะได้อะไรจากรัฐธรรมนูญใหม่ แจกจ่ายให้ประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ประกาศใช้โดยมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของการประกาศใช้ คือ การขยายสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของพลเมืองในทางการเมือง , การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดความสุจริตและโปร่งใส และการทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ซึ่งในเจตนารมณ์สองประการสุดท้ายรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการสำคัญสำหรับการปฏิรูปการเมืองไว้ดังนี้

1. การสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง เพื่อพัฒนาการเมืองในรูปแบบรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่นิติบัญญัติทั้งในส่วนของ การตรวจสอบการใช้

อำนาจ และการทำให้การเมืองมีเสถียรภาพ โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดกลไกในการสร้างพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งด้วยการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง และการเพิ่มบทบาทพรรคการเมืองในการกำกับการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลดปัญหาการต่อรองผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยในการปฏิรูประบบการเลือกตั้งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต จำนวน 400 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 100 คน โดยแบบบัญชีชื่อดังกล่าวให้คิดจากคะแนนรวมจากบัตรเลือกตั้งใบหนึ่งที่ประชาชนกาบัตร และนำไปรวมกันทั่วประเทศ แล้วคิดเป็นอัตราส่วนว่าแต่ละพรรคจะได้ที่นั่งเท่าใดใน 100 ที่นั่งที่มี (โดยตัดคะแนนพรรคที่ได้ไม่ถึง 5% ออกก่อน) พรรคใดได้ที่นั่งเท่าใดก็นำไปให้ผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อที่ได้แสดงตน และเรียงลำดับไว้แล้ว ดังนั้นการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจึงเป็นการเลือกพรรคการเมืองในการประกาศนโยบายเข้ามาบริหารประเทศมากกว่าเป็นการเลือกตัวแทนของประชาชนในการทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและมีนโยบายหรืออุดมการณ์ทางการเมืองที่มีความชัดเจน ส่วนการเพิ่มบทบาทพรรคการเมืองในการกำกับการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรัฐธรรมนูญได้สร้างมาตรการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองก่อนถึงวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 90 วัน ตามมาตรา 107(4) ซึ่งบัญญัติว่า บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร... (4) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดี่ยวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน... ซึ่งมาตรการดังกล่าวทำให้การย้ายพรรคหรือการต่อรองทางการเมืองเพื่อสังกัดพรรคของผู้สมัครรับเลือกตั้งทำได้น้อยลง หรือ การให้อำนาจพรรคการเมืองให้มีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพพรรคการเมืองนั้นๆ ได้หากไม่ปฏิบัติตามมติพรรค ซึ่งส่งผลให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติดังกล่าวเช่นกันตามมาตรา 118(8) ซึ่งบัญญัติว่า

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ...

(8) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคมีมติ คัดค้านว่า มติดังกล่าวมีลักษณะตาม

มาตรา 47 วรรคสาม* ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ซึ่งมาตรการทั้งสองมาตรการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดขึ้นล้วนแต่เป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง มีอำนาจต่อรองกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสามารถกำกับการทำงานของสมาชิกเหล่านั้น เพื่อรักษาเสถียรภาพและส่งเสริมประสิทธิภาพของระบบผู้แทนไว้

2. การมุ่งเน้นให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากขึ้น โดยการกำหนดให้มีองค์กรอิสระขึ้นมาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการใช้อำนาจอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ของแต่ละองค์กรขึ้นมา ซึ่งในการเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีกระบวนการในการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้ง และกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้เลือกบุคคลตามรายชื่อเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่วุฒิสภาค่อนข้างมากในการเลือกบุคคลให้ไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งให้อำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญกำหนดเช่นนั้นอยู่บนสมมุติฐานที่ให่วุฒิสภามีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่ยุ่งเกี่ยวหรือเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองโดยการห้ามมิให้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง และกำหนดที่มาให้มาจากการเลือกตั้งเพื่อให้เกิดความเป็นกลางทางการเมืองมากที่สุด เพื่อการตรวจสอบการใช้

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 47 วรรคสาม "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย"

อำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการรักษาผลประโยชน์ให้ส่วนรวมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3. การมุ่งหวังให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดมาตรการในการสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลด้วยการกำหนดเงื่อนไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีค่อนข้างยาก โดยให้เข้าชื่อจำนวนสองในห้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต้องมีชื่อผู้สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีแบบแสดงมาด้วย หากอภิปรายลงมติแล้วได้เสียงไม่ไว้วางใจเกินครึ่ง ผู้นั้นจะได้เป็นนายกฯ ทันที ซึ่งมาตรการดังกล่าวช่วยให้รัฐบาลสามารถทำงานได้มากขึ้นป้องกันการเปิดอภิปรายอยู่บ่อยครั้งของสภาผู้แทนราษฎรเหมือนที่เคยเกิดขึ้นในอดีต

ดังนั้นมาตรการที่กำหนดข้างต้นเป็นการสนองรับต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดความสุจริตและโปร่งใส และการทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ซึ่งนอกจากมาตรการดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังมุ่งเน้นให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพิ่มมากขึ้น และกำหนดหลักประกันเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อสอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในส่วนของการขยายสิทธิ เสรีภาพและส่วนรวมของพลเมืองในการเมือง

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะมุ่งเน้นให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองตามความมุ่งหมายที่กล่าวไป แต่ภายหลังการประกาศใช้ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผลของการปฏิรูปกลับไม่ได้เป็นไปตามความมุ่งหมายที่วางไว้ แต่กลับส่งผลให้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองจนนำไปสู่การรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 ซึ่งอาจสรุปเหตุการณ์ต่างๆ ได้ดังนี้

4.1.1.1 การผูกขาดอำนาจรัฐด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

การผูกขาดอำนาจรัฐถือเป็นวิกฤติการณ์ทางการเมืองหนึ่งที่เกิดขึ้นภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นผลจากกลไกทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นที่มีผู้ขนานนามว่า เติร์ดการทางรัฐสภา¹ ทั้งกลไกของการเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในการกำหนดให้

¹ อมร จันทรสมนุญณ์, "สภาพวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทย," www.pub-law.net: หน้า 17.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค , การให้อำนาจแก่พรรคการเมืองในการมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นสมาชิกภาพของพรรคการเมืองอันส่งผลให้สิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้ายพรรคการเมืองตามเงื่อนไขโดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้จัดการเลือกตั้งภายใน 45 วันในกรณีอายุสภาสิ้นสุดลง (ม.115) และภายใน 60 วัน กรณีที่มีการยุบสภา (ม.116) โดยที่ในขณะเดียวกันมีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ต้องเป็นสมาชิกพรรคอย่างน้อย 90 วัน ดังนั้น นักการเมืองที่ต้องการย้ายพรรคจะต้องลาออกจากสมาชิกภาพพรรคเดิมก่อนการเลือกตั้งอย่างน้อย 90 วัน โดยที่สมาชิกภาพของ ส.ส. สิ้นสุดลงพร้อมๆ กับการลาออกจากพรรค และระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่มีให้พรรคที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งน้อยกว่า 5% ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งมี ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อพรรค ยังเป็นการส่งเสริมให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีโอกาสได้รับการเลือกตั้งไปรวมตัวอยู่ที่พรรคการเมืองใหญ่ และเป็นการสร้างโอกาสให้พรรคการเมืองใหญ่เป็นผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติได้ดียิ่งขึ้นดังเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่วางไว้ อย่างไรก็ตามการที่พรรคการเมืองใหญ่มีบทบาทและมีอิทธิพลในการควบคุมการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลับส่งผลร้ายต่อการเมืองไทย เพราะการที่พรรคการเมืองใหญ่สามารถควบคุมการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและควบคุมจำนวนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรได้ เท่ากับว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติอย่างแท้จริง ทั้งอำนาจในการออกกฎหมาย และหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และเมื่อผนวกกับประเพณีของระบบรัฐสภาไทยที่รู้กันทั่วไปว่า ผู้ที่จะได้เป็นนายกรัฐมนตรีคือหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎรที่จะได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นหากพรรคการเมืองพรรคใดมีเสียงข้างมากในสภา ประกอบกับมาตรการในการควบคุมการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนพรรคการเมืองขนาดใหญ่ด้วยแล้ว ทำให้พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งสามารถควบคุมการทำงานและการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติได้ กลไกดังกล่าวจึงกลายเป็นเผด็จการทางรัฐสภาดังที่มีผู้กล่าวไว้ และด้วยผลของกลไกดังกล่าวส่งผลให้ผู้ที่เข้ามาบริหารประเทศในฐานะนายกรัฐมนตรีและเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา จึงเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และกลายเป็นเผด็จการทางรัฐสภาโดยสมบูรณ์แบบ และผลของกลไกดังกล่าวจึงเกิดการใช้อำนาจรัฐอย่างผูกขาดปราศจากการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน จนนำมาสู่การใช้อำนาจเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ตนเอง เช่นเหตุการณ์ที่ปรากฏเด่นชัดของการผูกขาดอำนาจรัฐซึ่งปรากฏขึ้นเมื่อพรรคไทยรักไทยได้คะแนนเสียงท่วมท้นในการเลือกตั้งเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 มากถึง 19 ล้านเสียง โดยสามารถครองเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎรชนิดไม่เคยปรากฏมาก่อนถึง 377 จากทั้งสิ้น 500 ที่นั่ง และผลจากการควบคุมอำนาจนิติบัญญัติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก

อย่างเด็ดขาด และการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในอำนาจบริหารได้ส่งผลให้เกิดการแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ที่มีเนื้อหาสาระเป็นการลดสัดส่วนการถือหุ้นของบุคคลที่มีสัญชาติไทย แบบที่ 2 และแบบที่ 3 ออกมาใช้บังคับ ซึ่งเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยว่า เป็นกฎหมายที่ตราออกมาเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการขายกิจการของตระกูลชินวัตรของนายกรัฐมนตรีให้แก่บริษัทที่เป็นของรัฐบาลต่างชาติเป็นเงินหลายหมื่นล้านบาท โดยไม่เสียภาษีแก่รัฐ เนื่องจากก่อนการขายกิจการดังกล่าวเพียง 3 วัน ได้มีการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549² อันเป็นการยังประโยชน์ให้แก่ตนและพวกพ้อง ดังนั้นเหตุการณ์ดังกล่าวแม้ว่ายังเป็นที่ยเคลือบแคลงสงสัย แต่หากเป็นเช่นนั้นจริงย่อมแสดงให้เห็นถึงผลของกลไกตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเผด็จการทางรัฐสภาที่ส่งผลให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจรัฐปราศจากการตรวจสอบอันนำมาซึ่งผลเสียหายที่ตกแก่รัฐในที่สุด

4.1.1.2 กลไกการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจถูกแทรกแซง

ดังที่กล่าวไปว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีความมุ่งหมายให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อรักษาผลประโยชน์และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการสร้างกลไกในการถ่วงดุล และเพิ่มกลไกในการตรวจสอบ อย่างไรก็ตามเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กลไกต่างๆ เหล่านี้ต่างทำงานได้อย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ บางครั้งถูกแทรกแซงจนไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่กระทำไปในทางที่ขัดต่อกฎหมาย หรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเหมือนที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายโดยพิจารณาได้ดังนี้

1. กลไกการถ่วงดุลและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในระบบรัฐสภา ทั้งการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการการขึ้นมาตรวจสอบการทำงาน และการควบคุมการใช้จ่าย หรือการถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารเช่น การยุบสภา กลไกต่างๆ เหล่านี้ล้วนไม่เกิดขึ้นเมื่อเกิดภาวะเผด็จการทางรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมฝ่ายบริหาร หรือการถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติ ล้วนขึ้นอยู่กับอำนาจของพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งที่ครองเสียงข้างมากในสภาเท่านั้น กลไกที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นจึงไม่อาจทำงานได้

² คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550

2. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรที่ถูกจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือการกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรเหล่านี้ต่างถูกแทรกแซงการทำงานในทุกขั้นตอนหรือกระบวนการทำงาน แต่ที่ปรากฏเห็นเด่นชัดจนทำให้การทำงานตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรเหล่านี้ไม่มีประสิทธิภาพคือการแทรกแซงในกระบวนการสรรหาของบุคคลในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่มีขั้นตอนหรือกระบวนการดังนี้

2.1 การกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาของแต่ละองค์กร เช่น คณะกรรมการสรรหาตุลาการรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และทุกคณะกรรมการสรรหาในการหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจะต้องประกอบด้วยผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 4 คน ซึ่งหากผู้แทนพรรคการเมืองมีเอกภาพย่อมมีบทบาทสำคัญที่จะปฏิเสธบุคคลที่พรรคการเมืองไม่พึงประสงค์ออกไปได้ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการแทรกแซงองค์กรอิสระ

2.2 ขั้นตอนการคัดเลือกของวุฒิสภา เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางสมมุติฐานว่าวุฒิสภาจะต้องเป็นกลางทางการเมือง หากการทำหน้าที่ของวุฒิสภาในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอยู่ภายใต้สมมุติฐานดังกล่าวย่อมทำให้ได้บุคคลที่มีความเหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่ง ด้วยกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งว่าจะต้องไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้บุคคลที่มีชื่อเสียงได้รับการยอมรับจากสังคมเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่ด้วยอำนาจของวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นทำให้พรรคการเมืองพยายามเข้าแทรกแซงครอบงำเห็นวุฒิสภาโดยวิธีการต่างๆ เช่น การอาศัยหวัคະແນນของพรรคการเมืองเข้ามาดำเนินการในการเลือกสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ได้บุคคลที่พรรคการเมืองให้การสนับสนุน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการสูญเสียความเป็นกลางทางการเมือง และนำผลกระทบต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในขั้นตอนการคัดเลือกของวุฒิสภาได้

ดังนั้นด้วยเหตุผลดังกล่าว วุฒิสภาจึงอิงอยู่กับพรรคการเมืองและการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรอิสระจึงตกอยู่ภายใต้การครอบงำของพรรคการเมืองและส่งผลให้การทำงานขององค์กรอิสระที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้

อำนาจรัฐไม่มีความเป็นกลาง จนไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและไม่บรรลุนิติธรรมที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น โดยกรณีตัวอย่างที่เป็นบททดสอบของการแทรกแซงองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญได้แก่ กรณีที่หนึ่ง คดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กล่าวหา พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ว่า จงใจปกปิดทรัพย์สินเป็นหุ้นมูลค่าราว 4,500 ล้านบาท ระหว่างดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2540 โดยจดทะเบียนหุ้นเหล่านั้นไว้ในชื่อของคนใช้ ,คนขับรถ ,ยามรักษาความปลอดภัย เป็นต้น คดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งถ้า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ถูกตัดสินว่า ผิดจริงก็จะถูกห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี นับจากวันที่พ้นจากตำแหน่งและต้องออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทันที ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2544 แต่ภายใต้แรงกดดันอย่างหนักหน่วงจากฝ่ายสนับสนุนนายกรัฐมนตรี คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พ้นผิดด้วยคะแนนเสียงข้างมาก 8 ต่อ 7 และตามมาด้วยเสียงครหาของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่า อาจถูกแทรกแซงในการตัดสินกรณีดังกล่าว หรือกรณีที่สอง การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งภายหลังการประกาศยุบสภาในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดวันเลือกตั้งเป็นวันที่ 2 เมษายน 2549 ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีการเลือกตั้งภายในระยะเวลาอันสั้นห่างกันเพียง 36 วันนับจากการประกาศยุบสภา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความต้องการในการบีบบังคับมิให้ ส.ส.ในสังกัดพรรคการเมืองทำการย้ายพรรค หรือลาออกจากพรรคและไปสังกัดพรรคการเมืองพรรคอื่น ตามระยะเวลาที่ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคไม่น้อยกว่า 90 วัน ซึ่งถ้าลาออกจะไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะไม่มีเวลาทันพอที่เข้าสังกัดตามกลไกการเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งดังที่กล่าวไป หรือกรณีสุดท้าย การที่ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาในคดีที่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง พล.ต.อ.วาสนา เพิ่มลาภ อดีตประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) , นายปริญญา นาคฉัตริย์ , นายวีระชัย แนวนุญเนียร อดีต กกต. ในความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และ พระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 24 และ 42 กรณีที่ไม่เร่งสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง ข้อร้องเรียนกล่าวหาพรรคไทยรักไทย ว่าจ้างพรรคแผ่นดินไทย และพรรคพัฒนาชาติไทย ลงรับสมัครเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน 2549 ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและการวินิจฉัย พ.ศ.2542 โดยศาลพิเคราะห์พยานหลักฐานของโจทก์และจำเลยทั้งสามนำสืบแล้วเห็นว่าจำเลยทั้งสามกระทำผิดตามฟ้องเพื่อช่วยเหลือพรรคไทยรักไทย แต่ไม่ได้นำสืบให้เห็นว่าจำเลยทั้งสามมีมูลเหตุจูงใจอย่างไรที่จะแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าจำเลยทั้งสามมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์โดยตรงตามองค์ประกอบของ มาตรา 157 ดังกล่าว จำเลยทั้งสาม จึงมีความผิดตาม พระราชบัญญัติ

คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 24 และ 42 และประมวลกฎหมายอาญา ม.83 ให้จำคุกคนละ 3 ปี โดยข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานที่จำเลยทั้งสามได้นำสืบเป็นประโยชน์แก่การพิจารณามีเหตุบรรเทาโทษเห็นควรลดโทษให้ 1 ใน 3 คงจำคุกจำเลยคนละ 2 ปี พร้อมกับเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจำเลยที่กำหนดคนละ 10 ปี ส่วนความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ม.157 ให้ยกฟ้อง

ดังนั้นจากกรณีดังกล่าวไป ย่อมเห็นได้ว่า กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กฤษฎีกาที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกแทรกแซงจากอิทธิพลทางการเมือง จนไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจด้วยความเป็นกลางและเมื่อผนวกกับเผด็จการทางรัฐสภาที่ส่งผลให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐด้วยแล้ว การใช้อำนาจรัฐที่ผ่านมาจึงเป็นไปในทางที่เอื้อประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง หรือเป็นการใช้อำนาจโดยมิได้เคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยปราศจากการตรวจสอบ ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นเช่น กรณีการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในช่วงที่การบริหารประเทศ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ที่คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.)³ ได้ระบุไว้ รวม 13 กรณี ดังนี้

- 1) การซื้อขายหุ้นและโอนหุ้นบริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า มีการหลีกเลี่ยงภาษีของญาติ บุตรธิดา และบริษัทของครอบครัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมเป็นเงินภาษีและเงินเพิ่มที่ต้องชำระ 33,108 ล้านบาท
- 2) การให้ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (Exim Bank) ให้เงินกู้แก่รัฐบาลสหภาพพม่า เพื่อซื้อสินค้าและบริการของบริษัทเอกชนรายหนึ่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีส่วนได้เสีย ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า ได้มีการสั่งการให้ธนาคารดังกล่าวให้รัฐบาลสหภาพพม่ากู้เงิน เป็นจำนวนเงินกู้ ประมาณ 1,000 ล้านบาท
- 3) การจ้างก่อสร้างและจัดซื้อวัสดุและอุปกรณ์ สำหรับ บริษัทห้องปฏิบัติการกลางตรวจสอบผลิตภัณฑ์เกษตรและอาหาร จำกัด (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้เสนอโครงการให้คณะรัฐมนตรี

³ คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.), ฝากไว้ในแผ่นดิน คตส.นำคุณธรรมคำสั่งคมไทย สมุดปกเหลือง, <http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=818>, หน้า 13.

อนุมัติ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นเป็นผู้ควบคุมสั่งการในการประกวดราคา ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการฮั้วประมูลกันเกิดขึ้น โดยบริษัทที่เป็นตัวแทนจำหน่ายเครื่องมือแต่ผู้เดียวในประเทศไทย ไม่ได้มายื่นซองประกวดราคา แต่ได้แต่งตั้งตัวแทนจำหน่าย 4 ราย มายื่นซองเสนอราคาและส่วนใหญ่เป็นเครื่องมือวิทยาศาสตร์ยี่ห้อเดียวกัน ซึ่งผู้มายื่นซอง 3 รายใช้หนังสือคำประกันของธนาคารสาขาเดียวกันโดยมีบริษัทที่ชนะการประกวดราคาเป็นผู้ดำเนินการค้าประกันต่อธนาคารให้ และจากการตรวจสอบกระแสการเงิน พบว่า การซื้อเครื่องมือวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ผ่าน “บริษัทคนกลาง” และบริษัทคนกลางได้รับผลประโยชน์ไปประมาณ 300 ล้านบาท(ในวงเงินตามสัญญาเฉพาะส่วนนี้ 833 ล้านบาท) ซึ่งพบว่ามีกรถอนเงินออกไปในลักษณะปกปิดเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ

4) โครงการจัดซื้อจัดจ้างปรับเปลี่ยนสายพานลำเลียงกระเป๋าสัมภาระผู้โดยสารและเครื่องตรวจสอบวัตถุระเบิด ทำอากาศยานสุวรรณภูมิ (CTX 9000 Dsi) ซึ่งผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า นักการเมือง ข้าราชการ และบุคคลอื่น ร่วมกันกระทำความผิดโดยแบ่งหน้าที่กัน จนทำให้บริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) และประชาชนเสียหาย โดยอุปกรณ์ดังกล่าวมีราคาแพงกว่าปกติไม่น้อยกว่า 1,500 ล้านบาท ซึ่งนอกจากการกระทำดังกล่าวนี้ ยังมีการทำนิติกรรมอำพรางเพื่อช่วยเหลือผู้รับจ้าง มิให้ต้องเป็นฝ่ายผิดสัญญาและไม่ต้องเสียค่าปรับ ทำให้ บริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) เสียหายไม่น้อยกว่า 1,500 ล้านบาท ซึ่งถือว่า บุคคลดังกล่าวมีเจตนาร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นมูลความผิดทางอาญา

5) โครงการจัดซื้อจัดจ้างท่อร้อยสายไฟฟ้าใต้ดิน ทำอากาศยานสุวรรณภูมิ ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า บริษัททิลโคโทรวัตต์คอนซัลติ้ง เซอร์วิส เซสส์ (ประเทศไทย) จำกัด และเจ้าหน้าที่ของ บทม. ดำเนินการโดยมิชอบในการออกแบบและกำหนดเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา และเปลี่ยนชนิดของวัสดุท่อร้อยสายไฟฟ้า ที่มีราคาแพงกว่าวัสดุเดิมไม่ต่ำกว่า 2 เท่าตัว ซึ่งเข้าข่ายความผิดตาม พรบ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยของรัฐ พ.ศ. 2452 และกฎหมายอาญาอื่น ซึ่งปรากฏความเสียหายประมาณ 200 ล้านบาท

6) การทำสัญญาซื้อขายที่ดินของ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (ที่ดินถนนรัชดาภิเษก) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและภริยา ซึ่งเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริต พ.ศ. 2542 ผลการสอบสวน ปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับพวก ได้กระทำความผิดทางอาญาที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

7) โครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับพวก รวม 49 คนได้ร่วมกันกระทำความผิดที่เป็นความผิดทางอาญา และก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ โดยมี ความเสียหายของทางราชการ 3 แห่ง คือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง (ไม่ได้ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร) และกระทรวงมหาดไทย (ภาษีการพนัน ตาม พรบ. การพนัน ฯ) รวมเป็นเงิน 37,790,398,640.06 ล้านบาท

8) โครงการจัดซื้อต้นกล้ายางและโครงการปลูกยาง 90 ล้านต้นของกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า การอนุมัติโครงการและการอนุมัติการใช้จ่ายเงิน “กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร” ไม่ชอบด้วย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2434 และการรับการสนับสนุนจาก กสย. ใช้เงิน CESS ไม่ชอบด้วย พรบ.กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 มูลค่าของการอนุมัติให้ใช้จ่ายเงินในโครงการเฉพาะที่เกี่ยวกับการผลิตพันธุ์ยางมีมูลค่า 1,440 ล้านบาท

9) การจัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิงของกรุงเทพมหานคร ผลการตรวจสอบ มีมูลน่าเชื่อว่า มีการดำเนินการโดยบุคคลหลายฝ่าย ซึ่งเป็นการกระทำร่วมกันโดยมีเป้าหมายอันเดียวกันอันเป็นการขัดต่อมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบและกฎหมาย โดยมีการกำหนดคุณลักษณะของสินค้า วิธีการและราคา ไว้ล่วงหน้า ส่งไปในทางมีเจตนาทุจริต เป็นเหตุให้มีการจัดซื้อในราคาที่สูงเกินความจริง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เป็นจำนวนเงิน 1,900 ล้านบาทเศษ

10) การไต่สวนกรณีกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการบริหารและพนักงานของธนาคารกรุงไทยฯ และพวก ร่วมกันกระทำความผิด สุฉานเป็นพนักงานหรือเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ในกรณีการให้เงินกู้ของธนาคารกรุงไทย ผลการตรวจสอบปรากฏว่า มีการให้เงินกู้โดยทุจริต มีมูลค่าการกู้เงินประมาณ 5,185 ล้านบาท

11) การไต่สวนกรณีกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ในการแปลงค่า

สัมปทานเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคม เป็นภาษีสรรพสามิต เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของตนเองและพรรคพวก ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า ได้มีการกระทำและก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ดังนี้

11.1) การแก้ไขสัญญาข้อตกลงลดส่วนแบ่งรายได้ค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ แบบใช้บัตรจ่ายเงินล่วงหน้า (prepaid) เพื่อประโยชน์แก่บริษัทเอกชน ซึ่งเป็นการแก้ไขสัญญาโดยมิได้ดำเนินการตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ทำให้รัฐเสียประโยชน์ตลอดอายุสัมปทาน เป็นเงินประมาณ 71,677 ล้านบาท

11.2) การแก้ไขสัญญาข้อตกลงปรับเกณฑ์การตัดส่วนแบ่งรายได้ ให้กับ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทเอกชน ทำให้รัฐเสียผลประโยชน์ประมาณ 700 ล้านบาท

11.3) การตราพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิตในกิจการโทรคมนาคม และการมีมติคณะรัฐมนตรีแปลงค่าสัมปทานเป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งทำให้ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เสียผลประโยชน์ประมาณ 30,667 ล้านบาท

12) การไต่สวนกรณีกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพวก ร่วมกันกระทำความผิดเกี่ยวกับ โครงการระบบขนส่งทางรถไฟ เชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิของการรถไฟแห่งประเทศไทย ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า เป็นการดำเนินการโดยทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ประมาณ 1,200 ล้านบาท

13) การไต่สวนกรณีกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพวก ร่วมกันกระทำความผิดเกี่ยวกับ การจัดซื้อจัดจ้างเอกชนโดยการเคหะแห่งชาติ โครงการบ้านเอื้ออาทรระยะที่ 4 ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการรับซื้อโครงการ จากการรับซื้อเป็นรายโครงการ เป็นการรับซื้อโดยการจัดสรรหน่วยดำเนินการฯ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐที่สามารถประเมินเป็นตัวเลขได้ ไม่น้อยกว่า 415.15 ล้านบาท และที่ยังไม่สามารถประเมินเป็นเงินได้อีกไม่น้อยกว่า 3,000 ล้านบาท

นอกจากการทุจริตคอร์รัปชันที่ปรากฏขึ้นจากการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐแล้ว รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยังถูกกล่าวหาว่า ใช้อำนาจโดยมิชอบในการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเหตุการณ์

สังหารหมู่ที่อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ซึ่งเหตุการณ์เริ่มต้นขึ้นจากการชุมนุมเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับผู้ประท้วงที่ก่อความไม่สงบซึ่งถูกจับกุม 6 คน และต่อมารัฐบาลได้ใช้มาตรการในการสลายการชุมนุม จนนำไปสู่การจับกุมผู้ประท้วงและมีผู้เสียชีวิตระหว่างขนส่งผู้ต้องหา 84 ศพ และสูญหายอีกจำนวนมากกว่า 60 คน หรือการประกาศสงครามกับยาเสพติดในปี 2546 นั้น ที่ส่งผลให้มีผู้คนล้มตายจำนวนมากถึง 2,500 ศพ ซึ่งเหตุการณ์ทั้งสองนี้คือต้นตอที่รัฐมนตรีถูกกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งสิ้น ดังนั้นการทุจริตคอร์รัปชันทั้งหลายที่เกิดขึ้นจำนวนมาก หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นล้วนเป็นผลมาจากระบบเผด็จการทางรัฐสภาที่สร้างการผูกขาดอำนาจรัฐทั้งการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร จนนำมาสู่การใช้อำนาจในการแทรกแซงการทำงานในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ระบบการตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจที่มีอยู่ทั้งระบบรัฐสภา และองค์กรอิสระที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพจนเกิดการทุจริตคอร์รัปชันเป็นวงกว้างสร้างความเสียหายให้แก่รัฐและประชาชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งเหตุการณ์ต่างๆเหล่านี้ได้ส่งผลต่อการขัดแย้งของสังคมทางความคิดในเวลาต่อมา

4.1.1.3 ความขัดแย้งของสังคม

ความขัดแย้งทางสังคมถือเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมืองหนึ่งที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการทุจริตคอร์รัปชัน หรือการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนล้วนนำมาสู่ความขัดแย้งทางสังคมที่เกิดขึ้น ทั้งในสถานการณ์ต่อสู้ขององค์กรภาคประชาชนจำนวนมากที่ต่อสู้กับรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แต่ที่เห็นได้ชัดที่สุดและเป็นปรากฏการณ์ที่สร้างกระแสให้สังคมคือปรากฏการณ์สนธิ ลิ้มทองกุล กับพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ที่ต่อต้านรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยปรากฏการณ์ดังกล่าวได้เริ่มขึ้นตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2547 ในช่วงปลายรัฐบาลทักษิณ 1 เมื่อมีการรวมตัวของกลุ่มคนในนาม กลุ่มประชาชนเพื่อชาติและราชบัลลังก์ ซึ่งมีการชุมนุมปราศรัยเพื่อขับไล่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2547 เป็นครั้งแรก และเริ่มขยายเป็นวงกว้างขึ้นในปลายปี พ.ศ. 2548 ส่วนหนึ่งจากการนำของนายสนธิ ลิ้มทองกุล ในรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ (ออกอากาศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546) ทางโมเดิร์นไนน์ทีวี และขยายตัวในวงกว้าง ไปยังบุคคลในหลายสาขาอาชีพ ในเวลาต่อมาไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ องค์กรนิสิตนักศึกษา อาจารย์มหาวิทยาลัย ศิลปิน ดารานักแสดง โดยมีประเด็นในการต่อสู้ทางการเมืองในเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งในส่วนของ การแก้ไขสัญญาสัมปทาน การแทรกแซงและคุกคามสื่อ เป็นต้น อย่างไรก็ตามในการรณรงค์ขับไล่ มีทั้งผู้ที่ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมาก ในกลุ่มที่แสดงความคิดเห็นสนับสนุนให้นายกรัฐมนตรีลาออกก็มีความเห็นที่แตกต่างกันเป็นหลาย ๆ กลุ่ม ในเรื่องกระบวนการและประเด็นในการขับไล่ ส่วนในกลุ่มที่สนับสนุน ซึ่งประกอบด้วยประชาชนจำนวนมาก

น้อย รวมไปถึงกลุ่มคาราวานคนจน และขบวนรถอีแต่นเดินทางมาจากต่างจังหวัด ก็ได้รวมตัวชุมนุมเพื่อสนับสนุน พ.ต.ท. ทักษิณ ให้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป โดยปักหลักอยู่ที่สวนจตุจักรและตามตัวเมืองหัวเมืองจังหวัดต่างๆ ของประเทศไทยอีก แต่เหตุการณ์เริ่มรุนแรงมากขึ้นภายหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 โดยผู้ที่ไม่ยอมรับในผลการลงคะแนนเสียงตามระบอบประชาธิปไตยและพยายามผลักดันให้ยกเลิกการเลือกตั้งครั้งนั้น ได้มีการร้องต่อศาลยุติธรรม ให้มีการตัดสินให้การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายนเป็นโมฆะ และมีการเรียกร้องขอนายกรัฐมนตรีพระราชทานจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และด้วยกระแสดังกล่าวในระหว่างประธานศาลปกครองสูงสุดนำตุลาการศาลปกครองสูงสุด และประธานศาลฎีกานำผู้พิพากษาประจำศาลสำนักงานศาลยุติธรรมเข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพระราชดำรัสขอร้องให้คณะตุลาการศาลต่างๆ พิจารณาปรึกษาช่วยกันหาทางแก้ไขวิกฤติที่กำลังเกิดขึ้นเนื่องจากการเลือกตั้งไม่เป็นประชาธิปไตย พระองค์ยังทรงชี้แจงว่าการที่มีผู้ขอพระราชทานนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นทำให้พระองค์เดือดร้อนมากเพราะผิดรัฐธรรมนูญไม่ใช่การปกครองประชาธิปไตย และสืบเนื่องจากพระราชดำรัสดังกล่าว องค์การตุลาการได้พิจารณาตัดสินในคดีต่างๆ ดังนี้

- 27 เมษายน 2549 ศาลปกครองได้ไต่สวนอุทธรณ์กรณีพรรคประชาธิปัตย์ยื่นคำร้องขอให้เพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 2 และ 23 เมษายน ที่ผ่านมา รวมถึงการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในวันที่ 29 เมษายน เนื่องจากมีการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองได้ออกมาตรการคุ้มครองชั่วคราวโดยสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งระงับการจัดการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2549

- 8 พ.ค. 2549 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เพิกถอนเสียและให้จัดการเลือกตั้งใหม่

- 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องของอัยการสูงสุดกรณีให้ยุบพรรค 5 พรรคการเมืองรวมทั้งพรรคไทยรักไทยและพรรคประชาธิปัตย์ในข้อหากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

- 25 กรกฎาคม 2549 ศาลอาญาพิพากษาจำคุก พล.ต.อ.วาสนา เพิ่มลาภ นายปริญญา นาคฉัตร์ชัย และนายวีระชัย แนวบุญเนียร คณะกรรมการเลือกตั้ง 4 ปี โดย

ไม่รอลงอาญาและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง 10 ปี ฐานปล่อยให้มีการเวียนเทียนรับสมัครเลือกตั้ง⁴

ดังนั้นภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เกิดกระแสความขัดแย้งทางสังคมเป็นวงกว้างทั้งประชาชนในฝ่ายที่เห็นด้วยกับการกระทำของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยต่อการกระทำดังกล่าวจนนำมาสู่กระแสความขัดแย้งทางสังคมที่รุนแรงมีการตอบโต้ผ่านทางสื่อเป็นจำนวนมาก บางครั้งนำมาซึ่งการปะทะกันจนมีผู้บาดเจ็บ และนำมาซึ่งการเคลื่อนไหวในองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรตุลาการที่เป็นที่พึ่งของสังคมในเวลานั้นว่าจะจัดการกับปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตามวิกฤติการณ์ทางการเมืองทั้งการผูกขาดอำนาจรัฐ การแทรกแซงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จนเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และนำมาสู่ความขัดแย้งทางสังคมที่เกิดขึ้นมิใช่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่สร้างเผด็จการทางรัฐสภาเพียงอย่างเดียว แต่หากพิจารณาลึกลงไปของสภาพปัญหาและความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นย่อมเห็นว่า บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นเพียงส่วนหนึ่งของสาเหตุปัญหาที่เกิดขึ้น เหตุการณ์ทั้งหมดที่เกิดขึ้นยังเป็นผลจากสภาพสังคมไทยที่เริ่มต้นภายหลังจากการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยภายใต้การบริหารประเทศของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยเงินทุนต่างชาติส่วนใหญ่ที่สุดไหลเทไปลงที่กรุงเทพฯ และบริเวณที่ราบดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำเจ้าพระยาในภาคกลาง ทั้งให้ภาคเหนือซึ่งส่วนใหญ่เป็นป่าเขา ภาคอีสานซึ่งส่วนใหญ่เป็นทุ่งหญ้าที่ราบสูง และคาบสมุทรมลายูตอนใต้ซึ่งมีป่าที่บหนาแน่นขาดแคลนเงินทุน เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอย่างเห็นเด่นชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2539 คนไทยที่รวยที่สุด 20% กลับมีส่วนแบ่งรายได้เพิ่มเป็น 57% จากเดิม 49% เมื่อปี พ.ศ. 2519 ส่วนคนไทยที่จนที่สุด 20% กลับมีส่วนแบ่งรายได้ประชาชาติลดลงจาก 6% เหลือแค่ 4% ในช่วงเวลาเดียวกัน ดังนั้นจากสภาพสังคมเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้เกิดกลุ่มคนที่เป็นนักธุรกิจขนาดใหญ่ที่รวย และกลุ่มคนชายขอบซึ่งเป็นคนจนที่ไม่ได้รับการดูแลจากรัฐ แต่ในสองกลุ่มดังกล่าวมิได้ให้ความสนใจทางการเมืองหรือมีบทบาททางการเมืองเหมือนเช่นกลุ่มคนชนชั้นกลางที่ให้ความสนใจทางการเมืองเรื่อยมาตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

⁴ เกษียร เตชะพีระ, จากระบอบทักษิณสู่รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 วิกฤตประชาธิปไตยไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพฯ: มูลนิธิ 14 ตุลาคม, 2550), หน้า 25.

จนกระทั่งเหตุการณ์พฤษภาทมิฬที่ต่อต้านการสืบทอดอำนาจและนำมาสู่การปฏิรูปทางการเมืองที่ต่อต้านเผด็จการทางทหาร และส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบผู้แทน การสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาล และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามความคิดของกลุ่มคนชนชั้นกลาง อย่างไรก็ตามวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 ผลิตผลล้นเกิน,สินค้าส่งออกตกต่ำ และหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ก็ประเดประดังสมรุมกันเข้ามา ทุนต่างชาติไหลทะลักออก เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ทุ่มเงินตราต่างประเทศสำรองออกไปเพื่อดันราคาทองคำขึ้นค่าเงินบาทเอาไว้ แต่ไร้ผล ในที่สุดวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ถูกบีบคั้นจนต้องเลิกตรึงค่าเงินบาทกับดอลลาร์สหรัฐฯ ส่งผลให้ค่าเงินบาทร่วงดิ่งลง ปีถัดมาผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศหดตัวอย่างแรงถึง 10.5% วิกฤติเศรษฐกิจที่คลี่คลายขยายตัวไปส่งผลให้กลุ่มธุรกิจไทยล้มละลาย 1 ใน 4 บริษัทใหญ่ ประมาณ 100 แห่ง ต้องถอนตัวจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และบรรดาธนาคารพาณิชย์เอกชนพากันล้มจมและเปลี่ยนมือถึง 2 ใน 3 นักธุรกิจขนาดใหญ่ซึ่งรอดพ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นไม่สามารถช่วยเหลือธุรกิจเหล่านั้นไว้ได้ นักธุรกิจเหล่านั้นจึงเห็นความสำคัญของการใช้อำนาจรัฐโดยการเข้าสู่เส้นทางทางการเมืองด้วยการจัดตั้งพรรคการเมือง และสร้างภาพลักษณ์ของการบริหารประเทศเป็นการบริหารองค์กรธุรกิจ เป็นตัวแทนของคนรุ่นใหม่ที่กำลังคิด กำลังทำ จนสามารถสร้างฐานเสียงได้ในกลุ่มคนชนชั้นกลาง และในเวลาต่อมาสามารถสร้างฐานเสียงในกลุ่มคนชายขอบของสังคม เมื่อมองเห็นความสำคัญของคนจนหรือคนชายขอบที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐมาโดยตลอด โดยในระบอบการเมืองรัฐสภาประชาธิปไตยที่จำนวนประชากรในสังคมชายขอบซึ่งมีจำนวนมากในสังคมมีนัยทางการเมืองสูง เมื่อระบบการเลือกตั้งเป็นหัวใจของประชาธิปไตย เพราะพวกเขาเหล่านั้นคือฐานเสียงของการเลือกตั้งจำนวนมากที่สุด และเป็นตัวแปรสำคัญของสภาพสังคมการเมือง โดยนโยบายประชานิยมที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ใช้ในการบริหารประเทศเช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจัดสรรเงินสำหรับปล่อยกู้แก่หมู่บ้านชนบท 70,000 กว่าหมู่บ้านและชุมชนเมือง 4,000 กว่าชุมชนแห่งละ 1 ล้านบาท โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค จนได้รับเสียงข้างมากในสภาอย่างท่วมท้น 11 ล้านเสียง ในการเลือกตั้งเมื่อปี 2544 และ 19 ล้านเสียงในปี 2548 และ 16 ล้านเสียงในปี 2549 ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ดังนั้นสัมพันธภาพทางการเมืองในช่วงกลางของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงเป็นการสนับสนุนของกลุ่มคนทั้งสามฝ่ายในการบริหารประเทศของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อย่างไรก็ตามด้วยความท่วมท้นของฐานเสียงที่เกิดขึ้นส่งผลให้ให้เกิดเผด็จการทางรัฐสภาโดยพรรคการเมืองพรรคเดียวที่เป็นผู้ใช้อำนาจอย่างแท้จริงทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร จนปราศจากการตรวจสอบในระบบรัฐสภา และการเริ่มแทรกแซงองค์กรอิสระจนปราศจากการตรวจสอบโดยองค์กรที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น ได้ส่งผลให้เกิด

การทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน จนทำให้กลุ่มคนชนชั้นกลางที่สนับสนุนรัฐบาล สนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมั่นใจในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่พวกเขาภูมิใจกลับเริ่มต่อต้านรัฐบาลจนนำมาสู่ความขัดแย้งทางสังคม สัมพันธภาพทางสังคมที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวจึงเป็นสัมพันธภาพระหว่างกลุ่มนายทุนธุรกิจขนาดใหญ่ที่เข้าสู่เส้นทางทางการเมือง และกลุ่มคนยากจนระดับรากหญ้า กับกลุ่มคนชนชั้นกลางที่ต่อต้านนักการเมืองนายทุนเหล่านั้น ซึ่งสัมพันธภาพที่เกิดขึ้นเป็นไปลักษณะของการคานและดุลอำนาจกันของทั้งสองฝ่ายที่ต่อต้านซึ่งกันและกัน และเริ่มมีเสียงเรียกร้องการทำรัฐประหารเมื่อพวกเขาเหล่านั้นไม่เห็นทางออกของปัญหา จนนำมาสู่ข้ออ้างของคณะนายทหารในการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549

ดังนั้นสัมพันธภาพทางการเมืองเริ่มแปรเปลี่ยนไปกลายเป็นความขัดแย้งที่ต่อต้านกันเองระหว่างนักการเมืองซึ่งได้รับการสนับสนุนจากคนจนหรือคนชายขอบของสังคม และชนชั้นกลางที่หันมาสนับสนุนนายทหารเพื่อกระทำรัฐประหาร ความขัดแย้งทางสังคมดังกล่าวได้ถูกนำมาเป็นข้ออ้างหนึ่งของการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และส่งผลต่อการใช้อำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ในเวลาต่อมา

4.1.2 การรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549

การรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้เกิดขึ้นโดยมีข่าวลือหนาหูในช่วงระยะเวลาก่อนว่าจะเกิดการรัฐประหารขึ้น จนทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เรียกผู้นำเหล่าทัพเข้าร่วมประชุมกับคณะรัฐมนตรีที่ทำเนียบรัฐบาลเมื่อเช้าวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 แต่ปรากฏว่า ไม่มีผู้นำเหล่าทัพคนใดเข้าร่วมประชุมดังกล่าว ทำให้มีกระแสข่าวลือการปฏิวัติรัฐประหารแพร่สะพัดไปทั่วทำเนียบรัฐบาล และปรากฏว่า ช่วงพลบค่ำมีข่าวว่ากำลังทหารหน่วยรบพิเศษจาก จ.ลพบุรี เคลื่อนกำลังเข้ากรุงเทพฯ จนกระทั่ง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้ออกแถลงการณ์สถานการณ์ฉุกเฉินในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ผ่านดาวเทียม จากประเทศสหรัฐอเมริกา เผยแพร่ทางสถานีโทรทัศน์โมเดิร์นไนน์ทีวี ในเวลา 22.15 น. แต่เมื่ออ่านแถลงการณ์ได้ 3 ฉบับ ก็มีกำลังทหารพร้อมอาวุธกลุ่มหนึ่งบุกเข้าไปยังสถานีฯ พร้อมออกคำสั่งให้หยุดการแพร่ภาพโดยทันที เป็นผลให้เจ้าหน้าที่สถานีฯ ต้องตัดสัญญาณการแถลงข่าวลงทันที โดยปรากฏว่าคณะนายทหารซึ่งทำการรัฐประหารซึ่งเรียกตนเองว่า คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้เริ่มมีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองใน

ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 1 ออกมาเมื่อเวลา 23.50 น. โดยมีใจความว่า

“ ด้วยเป็นที่ปรากฏการณ์แน่ชัดว่า การบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลรักษาการปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งแบ่งฝาย สลายความรู้สึกสามัคคีของชนในชาติ อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ชาติไทย ต่างฝ่ายต่างมุ่งหวัง เอาชนะด้วยวิธีการ หลากหลายรูปแบบ และมีแนวโน้มนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยประชาชนส่วนใหญ่ เคลือบแคลง สงสัยการบริหารราชการแผ่นดิน อันส่งผลไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบอย่าง กว้างขวาง หน่วยงาน องค์การอิสระถูกครอบงำทางการเมือง ไม่สามารถสนองตอบเจตนารมณ์ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำให้การดำเนินกิจกรรม ทางการเมือง เกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ตลอดจนหมิ่นเหม่ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ แห่งองค์ พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นที่เคารพเทิดทูนของปวงชนชาวไทยอยู่บ่อยครั้ง แม้หลายภาคส่วนของ สังคมจะได้พยายามประนีประนอม คลี่คลายสถานการณ์มาโดยต่อเนื่องแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถ ทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งยุติลงได้

ดังนั้น คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งประกอบด้วยผู้บัญชาการเหล่าทัพและผู้บัญชาการสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ จึงมีความจำเป็นต้องยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป โดย คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ขอยืนยันว่า ไม่มี เจตนาเข้ามาเป็นผู้บริหาร ราชการแผ่นดินเสียเอง แต่จะได้คืนอำนาจการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขกลับคืน สู่ปวงชนชาวไทยโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้เพื่อ อำนวยรักษาไว้ซึ่งความสงบสุขและความมั่นคงของชาติ รวมทั้งเทิดทูนไว้ซึ่งสถาบัน พระมหากษัตริย์ อันเป็นที่เคารพของปวงชนชาวไทยทุกคน”

ประกาศ ณ วันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 เวลา 23.50 น.

ลงชื่อ พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน

หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

โดยภายหลังการรัฐประหารได้มีประชาชนออกมาให้การสนับสนุนการรัฐประหาร ครั้งนี้จำนวนมากไม่ว่าจะเป็นการมอบดอกไม้ให้แก่ทหาร หรือแถลงการณ์จากกลุ่มต่างๆที่ให้การ

สนับสนุน อย่างไรก็ตามการรัฐประหารครั้งนี้มีผู้คัดค้านอยู่เป็นจำนวนมากเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มนักการเมืองที่สนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และกลุ่มประชาชนที่ให้การสนับสนุน ซึ่งการรัฐประหารที่เกิดขึ้นในครั้งนี้จึงเป็นการรัฐประหารที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มคนชนชั้นกลางผู้ต่อต้านเผด็จการทางทหารในอดีต และต่อต้าน พ.ต.ท. ทักษิณในปัจจุบัน และถือเป็นการปรากฏการณ์ครั้งใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมการเมืองที่กลุ่มคนดังกล่าวสนับสนุนการรัฐประหาร แต่ในขณะเดียวกันการรัฐประหารในครั้งนี้ได้รับการต่อต้านอย่างเห็นได้ชัดจากกลุ่มนักการเมืองที่สนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และกลุ่มคนจน ซึ่งถือได้ว่าเป็นความขัดแย้งทางสังคมที่แบ่งฝักแบ่งฝ่ายกันอย่างชัดเจนในลักษณะของการคานและดุลอำนาจกันเองของทั้งสองฝ่าย

ซึ่งภายหลังการรัฐประหาร นอกจากแถลงการณ์ดังกล่าว คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขยังได้ออกประกาศ คำสั่ง และแถลงการณ์ของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขออกมาอีกหลายฉบับซึ่งสรุปใจความได้ว่า

1. คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ยึดอำนาจการปกครองเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยให้ วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และศาลรัฐธรรมนูญ เป็นอันสิ้นสุดลง ส่วนคณะองคมนตรี และศาลอื่นๆ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

2. ให้ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร บรรดากฎหมายต่างๆ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป เว้นแต่จะมีประกาศให้ยกเลิกหรืองดใช้บางส่วน ให้ทหารและตำรวจไปรายงานตัว ณ ด่านสังกัด ส่วนหัวหน้าส่วนราชการฝ่ายพลเรือนไปรายงานตัวต่อหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในกรณีที่อยู่ต่างจังหวัด ให้รายงานตัวต่อแม่ทัพภาค และให้ปลดกระทรวงต่างๆ ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงไปพลางก่อน

3. ขอย่าให้ผู้ใช้แรงงาน ชาวนา ชาวไร่เคลื่อนไหวก่อหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อย ห้ามมั่วสุมประชุมทางการเมืองตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป พรรคการเมืองต่างๆ ยังคงมีอยู่ แต่ให้งดการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไว้ก่อน

4. ห้ามกักตุนสินค้าหรือขึ้นราคาสินค้าทุกประเภท

5. เรียกร้องให้ประชาชนร่วมแรงร่วมใจกันฟื้นฟูชาติบ้านเมือง ฟื้นฟูความสามัคคี นำความสงบสุขกลับคืนสู่ประเทศชาติ พร้อมกันนี้ก็ยืนยันว่า จะยึดมั่นในกฎบัตรสหประชาชาติ และพันธกรณีตามสนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่ทำไว้กับนานาประเทศภายใต้หลักเกณฑ์แห่งความเสมอภาคโดยเคร่งครัดรวมทั้งจะส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์ที่มีอยู่กับต่างประเทศ ตลอดจนให้การคุ้มครองชาวต่างประเทศ คณะทูตานุทูตกงสุล สถานเอกอัครราชทูต และองค์การระหว่างประเทศที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย

6. เพื่อเป็นการยุติความเคลือบไหวต่างๆ ที่ไม่จำเป็นและเพื่อป้องกันมิให้เกิดภาวะแทรกซ้อนหรือฉกฉวยโอกาสไม่ว่าจากฝ่ายใด ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการชักจูงความเข้าใจในวิถีปฏิบัติเรื่องต่างๆ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจึงมีคำสั่งให้วันพุธที่ 20 กันยายน 2549 เป็นวันหยุดราชการ

7. เพื่อให้การทำงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทำงานได้ต่อไป การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิให้กระทบกระเทือนการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2549 คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2550 และให้แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และให้พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไป โดยให้ใช้ได้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และนอกจากนั้นยังให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในฐานะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

8. เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งทำงานได้ต่อไป ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ต่อไป โดยให้ถือว่า การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิให้กระทบกระเทือนการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ 18 กันยายน 2549 เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งตามประกาศดังกล่าว โดยให้มีอำนาจสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยมี

พยานหลักฐานอันควรเชื่อว่าจะได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต หรือกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพื่อให้ตนเองได้รับการเลือกตั้ง มีกำหนดเวลาหนึ่งปี

9. ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ต่อไป

10. ให้พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับต่อไป เพื่อให้พรรคการเมืองยังคงสภาพอยู่ต่อไป โดยให้ถือว่า การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิให้กระทบกระเทือนการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และยังให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกสั่งยุบพรรค เพราะเหตุที่ได้กระทำการอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีกำหนด 5 ปี

11. ให้แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และให้มีผลใช้บังคับต่อไป โดยให้ถือว่า การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิให้กระทบกระเทือนการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และให้งดการบังคับใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการสรรหา ขณะเดียวกันก็ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจและวิธีดำเนินการบางประการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

และภายหลังการประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจำนวน 36 ฉบับ และภายหลังการยึดอำนาจเพียง 12 วัน เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

4.2 สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

เมื่อมีการรัฐประหารสำเร็จคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2540 วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และศาล รัฐธรรมนูญเป็นอันสิ้นสุดลง ส่วนคณะองคมนตรี และศาลอื่นๆ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ซึ่งต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 โดยมีจุดมุ่งหมายของการประกาศใช้ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวว่า

“โดยที่หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 ได้นำความกราบบังคมทูลว่า เหตุที่ทำการยึดอำนาจและประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสีย นั้น ก็โดยปรารถนาจะแก้ไขความเสื่อมศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน ความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยไม่อาจหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ อันเป็นวิกฤติการณ์ร้ายแรงทางการเมืองการปกครอง และปัญหาความขัดแย้งในมวลหมู่ประชาชนที่ถูกปลุกปั่นให้แบ่งแยกเป็นฝักเป็นฝ่ายจนเสื่อมสลายความรู้สึกสามัคคีของชนในชาติอันเป็นวิกฤติการณ์รุนแรงทางสังคม แม้หลายภาคส่วนจะได้ใช้ความพยายามแก้ไขวิกฤติการณ์ดังกล่าวแล้วแต่ก็ไม่เป็นผล กลับมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนถึงขั้นใช้กำลังเข้าปะทะกันซึ่งอาจมีการสูญเสียชีวิตและเลือดเนื้อได้ นับว่าเป็นภัยอันตรายใหญ่หลวงต่อระบอบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยของประเทศ จำเป็นต้องกำหนดกลไกทางปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์เพื่อใช้ไปพลางก่อน โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การฟื้นฟูความรู้สึกสามัคคี ระบบเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การเสริมสร้างระบบการตรวจสอบทุจริตที่เข้มแข็งและระบบจริยธรรมที่ดีงาม การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติ พันธกรณีตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ การดำรงชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ขณะเดียวกันก็เร่งดำเนินการให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ด้วยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากประชาชนในทุกชั้นตอน เพื่อให้การเป็นไปตามที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้นำความกราบบังคมทูล จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้บทบัญญัติต่อไปนี้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่จะได้จัดทำร่างขึ้นและนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย”

ซึ่งจากคำปรารภดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) มีความมุ่งหมาย 2 ประการ คือ

1) กำหนดกลไกทางปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์เพื่อใช้ไปพลางก่อน โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การฟื้นฟูความรู้สึกสามัคคี ระบบเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การเสริมสร้างระบบการตรวจสอบทุจริตที่เข้มแข็งและระบบจริยธรรมที่ดีงาม การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติ พันธกรณีตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ การดำรงชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง

2) ดำเนินการให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ด้วยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากประชาชนในทุกชั้นตอน เพื่อให้การเป็นไปตามที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้นำความกราบบังคมทูล

โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งหมด 39 มาตรา มีรายละเอียด ดังนี้

4.2.1 อำนาจอธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางสถานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 2) และได้ให้การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค ซึ่งเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว (มาตรา 3) อย่างไรก็ตามแม้จะมีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามข้างต้น แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็กลับขาดไปซึ่งกระบวนการ ขั้นตอนของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การสร้างกลไกของการใช้อำนาจรัฐอย่างมีขอบเขตเพื่อป้องกันการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ จนอาจกล่าวได้ว่า แม้จะมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่สิทธิเสรีภาพดังกล่าวก็เสี่ยงต่อการถูกละเมิดเพราะการไม่กำหนดกรอบการใช้อำนาจ การไม่กำหนดขั้นตอน กระบวนการในการเยียวยาเมื่อเกิดการละเมิด ดังนั้นการบัญญัติรับรอง คุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

นี้จึงไม่เพียงพอในการแสดงถึงการเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามแนวทางของสัญญาประชาคมแต่อย่างใด

4.2.2 พระมหากษัตริย์

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนดฐานะของพระมหากษัตริย์ไว้ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข และ ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย โดยพระองค์ ทรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่ เคารพสักการ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และจะกล่าวหาหรือ ฟ้องร้องในทางใด ๆ มิได้ (มาตรา 1) ทั้งยังทรงอยู่ในฐานะของผู้แทนของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติในส่วนของ การตราพระราชบัญญัติ การแต่งตั้ง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา 7 และ 10) อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรีโดยการ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี การตราพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา(มาตรา 14 ,15 และ 16) และอำนาจตุลาการผ่านทางศาล โดยการพิจารณาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการในพระ ปรมานภิไธย (มาตรา 18)

นอกจากพระราชอำนาจดังกล่าวข้างต้นรัฐธรรมนูญยังกำหนด พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในส่วนอื่นอีก คือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระองค์ทรงเลือกและ แต่งตั้งองคมนตรีผู้ซึ่งทำหน้าที่ในการถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้ง ปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษาตามพระราชอัธยาศัย (มาตรา 4) ทั้งรัฐธรรมนูญเองยังกำหนด พระราชอำนาจในส่วนของ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยการกำหนดให้พระองค์ทรงมีพระราช อำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสมัชชาแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่ในการ ร่างรัฐธรรมนูญ แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทใน กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเหมือนเช่นกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2539 ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อร่าง รัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนด 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ส่วนกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญ มิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ⁵

⁵ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 บทวิเคราะห์ เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพฯ: โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการ วิจัย, 2550), หน้า 33.

ดังนั้นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าวจึงเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตที่ผ่านมา กล่าวคือ พระมหากษัตริย์มิได้ทรงเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ หากแต่ในการใช้พระราชอำนาจไม่ว่าอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร โดยการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือการตรากฎหมายขึ้นใช้พระองค์จึงเปรียบเสมือนสัญลักษณ์หนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยมิใช่องค์กรผู้ใช้อำนาจแต่อย่างใด

4.2.3 รัฐสภากับรูปแบบสภาเดียว

ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบของรัฐสภาซึ่งเป็้องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติให้ประกอบด้วยสภาเดียว โดยได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) รัฐสภาซึ่งมีชื่อเรียกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกไม่เกินสองร้อยห้าสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยในการสรรหาบุคคลเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ ในภาครัฐภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ จากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม และห้ามมิให้นำกฎหมายที่ห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ(มาตรา 5) ซึ่งย่อมาหมายความว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปิดโอกาสต่อข้าราชการพลเรือน ทหาร ซึ่งมีกฎหมายห้ามมิให้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวซึ่งได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ ลักษณะดังกล่าวคล้ายกับหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตที่เปิดโอกาสข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการทหารให้เข้าสู่อำนาจดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่หากแตกต่างกันที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว หรือธรรมนูญการปกครองในอดีตไม่มีบทบัญญัติห้ามในการเข้าดำรงตำแหน่งของข้าราชการ หรือมีข้อกำหนดห้ามในการเข้าดำรงตำแหน่งในบางฉบับ แต่มิได้มีฉบับใดกำหนดเป็นข้อยกเว้นกฎหมายอื่นเพื่อให้ข้าราชการสามารถเข้าดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติได้ ทั้งนี้ในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว (มาตรา 7)

2) ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีการควบคุมสมาชิกสภานิติบัญญัติกันเอง กล่าวคือ ในกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้ใดกระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือมีพฤติการณ์อันเป็นการขัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะมีการประชุมกัน และมีมติให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพได้ก็ต่อเมื่อมตินั้น ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันลงคะแนน(มาตรา 8) ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองในอดีตที่มักกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ควบคุมสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติกันเองโดยที่ฝ่ายบริหารมิได้เข้ามาตรวจสอบหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสมาชิกเหล่านั้น

3) ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำ และยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้นเท่ากับว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 17) ซึ่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าคน หรือคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีสิทธิเสนอ แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี แต่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่จะวินิจฉัยถึงกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้เสนอจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ (มาตรา 10) ซึ่งถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้อย่างชัดเจนเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองในอดีต ทั้งยังกำหนดองค์ประชุมของการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ว่าต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ซึ่งเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองในอดีต

4) การทำหน้าที่ในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอีกหน้าที่หนึ่งคือการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้องค์กรทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมตรวจสอบกันในลักษณะของการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ให้คำแนะนำหรือซักถามข้อสงสัยในการทำงานของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น กล่าวคือ ในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความ

ปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือเมื่อเห็นว่าเป็นกระทำที่ต้องห้ามตามข้อบังคับ หรือ การเปิดอภิปรายเพื่อซักถามข้อเท็จจริงจากคณะรัฐมนตรี โดยสมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนจะเข้าชื่อเสนอญัตติ แต่จะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจไม่ได้ (มาตรา 11) หรือ ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรี เห็นสมควรจะรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติ นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยัง ประธานสภาิติบัญญัติแห่งชาติขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมของสภาิติบัญญัติ แห่งชาติก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้สภาิติบัญญัติแห่งชาติจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้(มาตรา 12) ซึ่งยอมถือว่า กลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นนั้นมิได้เป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่าย บริหารแต่อย่างใด และมีลักษณะคล้ายรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองในอดีต ที่ไม่กำหนดกลไกในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร หรืออาจกำหนดเช่นในลักษณะข้างต้น เสมือนหนึ่งมิใช่การตรวจสอบถ่วงดุลที่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ต่อฝ่ายบริหาร

4.2.4 คณะรัฐมนตรีจากการแต่งตั้ง

ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว กำหนดให้คณะรัฐมนตรี ทำหน้า บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และ รัฐมนตรีอื่นอีกจำนวนไม่เกินสามสิบห้าคนตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ประกอบเป็น คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลง นามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เป็นพระราชอำนาจ ของพระมหากษัตริย์ตามที่ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติถวายคำแนะนำ และรัฐมนตรี จะพ้นจากตำแหน่งตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ (มาตรา 14) ซึ่งในการดำรงตำแหน่งของ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญห้ามในการที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำมิได้ และการดำรงตำแหน่งใดในกิจการ เอกชนที่ดำเนินธุรกิจ เพื่อค้ากำไร ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองในอดีตที่ไม่ มีหลักการดังกล่าว อย่างไรก็ตามการไม่กำหนดห้ามการดำรงตำแหน่งในกิจการเอกชนเหมือนเช่น รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตอาจส่งผลให้การใช้อำนาจเป็นไปในทางที่เอื้อประโยชน์แก่ตนหรือ พวกพ้องเหมือนเช่นการบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตที่ผ่านมา หรือ เหมือนเช่นรัฐบาลก่อนหน้านี้ที่คณะรัฐประหารอ้างเป็นสาเหตุหนึ่งในการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549

2) การตราพระราชกำหนด

ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความปลอดภัยของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราที่ต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดขั้นตอนกระบวนการเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญในยามปกติที่กำหนดกันคือ เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติแล้ว ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น เว้นแต่พระราชกำหนดนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไปตั้งแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผลบังคับ(มาตรา 15) ซึ่งในบทบัญญัติดังกล่าวถือว่าเป็นหลักการที่ใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้อย่างถาวร และดูเหมือนว่าบทบัญญัติเช่นนี้ไม่เคยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองในอดีตที่บัญญัติหลักการเป็นการให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าคณะรัฐประหารที่เปลี่ยนมาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเรียกแตกต่างกันไป ซึ่งเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทั้งอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการที่ให้แก่นายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าคณะรัฐประหารในการบังคับใช้โดยอ้างเหตุเรื่องความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ แต่สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเพียงการตราพระราชกำหนดขึ้นบังคับใช้ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการตรา พร้อมกับผลบังคับใช้ไว้ โดยมีได้ให้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการแก่นายกรัฐมนตรีเหมือนเช่นอดีตที่ผ่านมา และถือเป็นข้อแตกต่างหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตอื่น

3) ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดความสัมพันธ์ของ

ระบบรัฐสภาทั้งในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารในเชิงการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจไว้ กล่าวคือ ในส่วนของการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งได้กล่าวไปในส่วนของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น เห็นได้ว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปในเชิงการให้คำแนะนำในการทำงานของฝ่ายบริหารมากกว่าที่จะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดผลของการตรวจสอบการใช้

อำนาจในเชิงการให้คำแนะนำของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่อย่างใด ทำให้หากพิจารณาในส่วนของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีแล้วเห็นว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารย่อมเป็นไปได้ทั้งที่มาของบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งซึ่งมาจากการเสนอรายชื่อของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ กลไกการตรวจสอบที่กำหนดในรูปแบบคำแนะนำ และการไม่กำหนดผลบังคับในกลไกดังกล่าวทำให้การทำงานของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างปราศจากการตรวจสอบได้หากพิจารณาในเชิงเนื้อหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับนี้ อย่างไรก็ตามในส่วนของ การถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับมิได้กำหนดกลไกการถ่วงดุลไว้แต่อย่างใดทั้งการยุบสภา หรือกลไกอื่น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ในรูปแบบของระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้มีได้กำหนดกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลกันแต่อย่างใด และเห็นได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติจะมีความสัมพันธ์ในฐานะองค์กรผู้ควบคุมฝ่ายบริหารมากกว่าองค์กรอื่นทั้งจากการแต่งตั้ง ถอดถอน ในการเข้าสู่ตำแหน่งตามมาตรา 14

4.2.5 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ประกอบด้วยบุคคลตามประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ 24 ลงวันที่ 29 กันยายน พุทธศักราช 2549 ซึ่งประกอบด้วยคณะนายทหารผู้กระทำการรัฐประหารในครั้งนั้น โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงแห่งชาติ หรือเรื่องอื่นใด โดยพิจารณาร่วมกับคณะรัฐมนตรี(มาตรา 34) ซึ่งนอกจากหน้าที่ดังกล่าวที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้กำหนดขึ้น หากพิจารณาถึงองค์กรการเมืองอื่นที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติมีส่วนร่วมในโครงสร้างหรือการกำหนดที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านั้นแทบทั้งสิ้น ทั้งในส่วนของ การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือการถอดถอนบุคคลดังกล่าวด้วยการเสนอความเห็นต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทำการถอดถอนนายกรัฐมนตรี ซึ่งหากพิจารณาตามโครงสร้างทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ได้กำหนดขึ้น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริงทั้งในอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร โดยการทำงานของนายกรัฐมนตรีนั้นต้องรับผิดชอบต่อประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเพราะประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติสามารถเสนอความเห็นเพื่อถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้จะมีได้กำหนดอำนาจพิเศษให้แก่ประธานคณะมนตรีความมั่นคง

แห่งชาติหรือหัวหน้าคณะรัฐประหารก็ตาม หากแต่พิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจดังกล่าวแล้วย่อมเห็นได้ว่า ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคือผู้มีอำนาจที่แท้จริงทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งนอกจากนั้นแล้วคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติยังเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังเกิดขึ้นด้วยการกำหนดให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติเพื่อให้สมาชิกเหล่านั้นเลือกกันจำนวน 200 คน โดยประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นผู้ทำการเลือกจากสมาชิกเหล่านั้นเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากการคัดสรรตัวบุคคลที่ประธานคณะมนตรีความมั่นคงมีส่วนเกี่ยวข้องแล้ว กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้กำหนดขึ้นยังกำหนดให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในการเลือกรัฐธรรมนูญในอดีตหนึ่งฉบับขึ้นมาปรับปรุงและประกาศใช้เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เห็นชอบหรือไม่ผ่านการลงประชามติ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ คือผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการใช้อำนาจดังกล่าวทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร รวมถึงอำนาจในองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวกำหนดขึ้น โดยเป็นผู้มีอิทธิพลในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมิได้กำหนดอย่างชัดเจนถึงอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติหรือหัวหน้าคณะรัฐประหารเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองในอดีตที่เคยกำหนดก็ตาม แต่คงเป็นความต่างของรูปแบบในการบัญญัติขึ้นเท่านั้นเพราะโดยลักษณะหรือจุดมุ่งหมายของบัญญัติเช่นนี้ย่อมเป็นไปเพื่อการใช้อำนาจของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติในทุกองค์กรหรือทุกอำนาจที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549

4.2.6 อำนาจตุลาการ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจอิสระแก่ผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี(มาตรา 18) อย่างไรก็ตามมิได้กำหนดให้มีหลักประกันของความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ถูกประกาศยกเลิกไป นอกจากการกำหนดให้การพิจารณาพิพากษามีความอิสระแล้วรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวยังกำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธาน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนห้าคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนสองคน เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยให้ทำหน้าที่แทนศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นวิกฤติหนึ่ง และประกาศคณะปฏิวัติให้สิ้นสุดลง อย่างไรก็ตามการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาดูเหมือนคล้ายกับที่เคยเกิดขึ้นในอดีตเมื่อเวลาประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว แต่สิ่งที่เป็นข้อต่างคือ การกำหนดหน้าที่ชัดเจนของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งมิใช่เพียงพิจารณาในปัญหาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น

4.2.7 การร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้ประกาศใช้โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้มีโครงสร้างการปกครองที่เหมาะสม และขณะเดียวกันเพื่อจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้จึงได้กำหนดขั้นตอนในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้โดยเริ่มจากการเลือกสมาชิกสภาแห่งชาติเพื่อเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป ซึ่งรายละเอียดของกระบวนการและขั้นตอนในการร่างมีดังนี้

4.2.7.1 ที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้งตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีจำนวนหนึ่งร้อยคน(มาตรา 19) โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการในการสรรหาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

1) การให้มีสมาชิกสภาแห่งชาติเพื่อเลือกสมาชิกสภาแห่งชาติด้วยกันเองเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยสมาชิกสภาแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด อายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี มีจำนวนไม่เกินสองพันคน ซึ่งให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ

2) การเลือกสมาชิกสภาแห่งชาติด้วยกันเองเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนสองร้อยคนนั้นต้องแล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันเปิดประชุมสมาชิกสภาแห่งชาติครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาแห่งชาติสิ้นสุดลงเมื่อได้คัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว

หรือเมื่อครบกำหนดเวลาแล้วยังไม่อาจคัดเลือกได้ครบถ้วน ให้สมาชิกแห่งชาติเป็นอันดับสูงสุดลง ซึ่งในการเลือกสมาชิกสมาชิกแห่งชาติเป็นผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญนั้น

3) ในการเลือกสมาชิกสมาชิกแห่งชาติ รัฐธรรมนูญได้ กำหนดให้สมาชิกสมาชิกแห่งชาติมีสิทธิเลือกได้คนละไม่เกินสามรายชื่อและให้ผู้ได้คะแนนเสียง สูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบสองร้อยคนเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่มิได้คะแนนเสียงเท่ากันใน ลำดับใดอันจะทำให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสองร้อยคน ให้ใช้วิธีจับสลาก โดยให้อำนาจแก่ประธาน สมาชิกแห่งชาติเป็นผู้กำหนดการประชุมสมาชิกแห่งชาติและวิธีการคัดเลือกสมาชิกสภา ร่าง รัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานสมาชิกแห่งชาติรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานสภานิติบัญญัติเป็น ประธานสมาชิกแห่งชาติ(มาตรา 21) ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2549 ประธานสภานิติ บัญญัติแห่งชาติในฐานะประธานสมาชิกแห่งชาติได้ออกประกาศว่าด้วยวิธีการคัดเลือกสมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกาศดังกล่าวกำหนดกติกาให้สมาชิกสมาชิกแห่งชาติเลือกสมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญข้ามกลุ่มได้ แต่ห้ามมิให้แสดงความคิดเห็นหรืออภิปรายในการประชุมสมาชิก แห่งชาติ และห้ามหาเสียงหรือชักชวนให้ลงคะแนนเสียงให้ผู้หนึ่งผู้ใดในบริเวณที่ประชุม ฯลฯ

4) เมื่อมีการเลือกสมาชิกสมาชิกแห่งชาติด้วยตนเอง เพื่อเป็นผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนสองร้อยคน แล้วนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติคัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อ ดังกล่าวให้เหลือหนึ่งร้อยคน และนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่สมาชิกแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ไม่แล้วเสร็จภายใน กำหนดเวลาเจ็ดวันนับแต่เปิดประชุมสมาชิกแห่งชาติเป็นครั้งแรก ให้คณะกรรมการความมั่นคง แห่งชาติเลือกสมาชิกสมาชิกแห่งชาติจำนวนหนึ่งร้อยคนเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อนำ ความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

5) รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือดำรงตำแหน่งใด ในพรรคการเมืองภายในเวลาสองปีก่อนวันได้รับการคัดเลือกให้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และต้องไม่ดำรงตำแหน่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะเดียวกัน(มาตรา 22)

4.2.7.2 ขั้นตอนของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

1) ขั้นตอนของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภาจำนวนยี่สิบห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนสิบคนตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ โดยเมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้จัดทำคำชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้น มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ในเรื่องใดพร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไขไปยังสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ องค์กร และบุคคลดังต่อไปนี้ เพื่อพิจารณาและเสนอความคิดเห็น

- (1) คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ
- (2) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- (3) คณะรัฐมนตรี
- (4) ศาลฎีกา
- (5) ศาลปกครองสูงสุด
- (6) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (7) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ

- (8) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
- (9) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (10) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (11) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (12) สถาบันอุดมศึกษา

และให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารชี้แจงให้แก่ประชาชนทราบ และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน(มาตรา 26) และเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งเอกสาร ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความเห็นจากการแปรญัตติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และความคิดเห็นของ

หน่วยงานและประชาชน เพื่อจัดทำร่างที่แก้ไข หรือหากไม่แก้ไขก็ให้แสดงเหตุผลที่ไม่แก้ไข และนำเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ(มาตรา 28)

2) ขั้นตอนการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

โดยในการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับและเฉพาะมาตราซึ่ง มาจากการที่สมาชิกยื่นคำขอแปรญัตติไว้ภายหลังได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการการยก ร่าง และประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติม สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะลงชื่อรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งใน สิบของจำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ ซึ่งต้องยื่นคำขอแปรญัตติพร้อมทั้งเหตุผลก่อน วันนัดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมนอกจากที่ได้ยื่นไว้ก่อนมิได้ เว้นแต่ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญจะเห็นชอบด้วยหรือสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนไม่ น้อยกว่าสามในห้าเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญมิได้กำหนด กฎเกณฑ์ของคะแนนเสียงในการผ่านความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของสภาร่าง รัฐธรรมนูญ ซึ่งเท่ากับว่าหากได้รับคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกในวันพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าวร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็ผ่านความเห็นชอบโดยมิต้องผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำของคะแนน เสียงที่ควรกำหนดไว้

3) การลงประชามติโดยประชาชน

ภายหลังจากที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้รับความเห็นชอบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อ เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่าง รัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญประกาศกำหนด(มาตรา 29) หากร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวประชาชนโดยเสียงข้างมากของผู้ออกมาใช้สิทธิเห็นชอบให้ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และเมื่อทรงลง พระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้ แต่ในกรณีสภาร่าง รัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา หรือ สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้ ความเห็นชอบ หรือในการออกเสียงประชามติ ประชาชนโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียง ประชามติไม่เห็นชอบให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ดี ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง และ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติที่จะประชุมร่วมกับ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้ว

ฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป (มาตรา 32)

กระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาข้างต้นย่อมเห็นได้ว่า เป็นกระบวนการที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น หรือการลงประชามติเพื่อยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ซึ่งสอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้ อย่างไรก็ตามหากพิจารณากระบวนการหรือขั้นตอนในการร่างแล้วแม้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างก็ตาม แต่บทบาทของประชาชนดูจะน้อยกว่าคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องตั้งแต่การคัดสรรผู้ทำการร่าง ตลอดจนการเลือกรัฐธรรมนูญในอดีตมาปรับปรุงประกาศใช้ให้เสียอีก

4.2.8 บทบัญญัติอื่นๆ

บทบัญญัติในส่วนอื่นของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คงเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองในอดีตที่กำหนดให้มีความเชื่อต่อของอำนาจคณะรัฐประหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งประกาศและคำสั่งคณะรัฐประหารว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้อง ประกาศหรือคำสั่งต่างๆ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญภายหลังกระทำรัฐประหารดังเช่นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตที่ผ่านมา ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 36 และ 37 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า

“ มาตรา 36 บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ 19 กันยายนพุทธศักราช 2549 จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปใดและไม่ว่าจะประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้มีผลใช้บังคับต่อไปและให้ถือว่าประกาศหรือคำสั่ง ตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นไม่ว่าการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นจะกระทำก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”

และการบัญญัติยกเว้นความผิดสำหรับการกระทำรัฐประหารที่เกิดขึ้นไว้ในมาตรา 37 ที่ว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายซึ่งได้กระทำเนื่องในการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 ของหัวหน้าและคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมตลอดทั้งการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำดังกล่าวหรือของผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือของผู้ซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันได้กระทำไป เพื่อการดังกล่าวข้างต้นนั้น การกระทำดังกล่าวมา ทั้งหมดนี้ ไม่ว่าเป็นการกระทำเพื่อให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ รวมทั้งการลงโทษและการกระทำอันเป็นการบริหารราชการอย่างอื่น ไม่ว่ากระทำในฐานะตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ให้กระทำ และไม่ว่ากระทำในวันดังกล่าวหรือก่อนหรือหลังวันดังกล่าวนั้น หากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมายก็ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง

ดังนั้นด้วยเหตุของบทบัญญัติข้างต้นจึงทำให้การกระทำของคณะผู้ก่อการรัฐประหารที่ผ่านมาไม่มีความผิด แม้ในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมที่ประกาศใช้ก่อการรัฐประหารจะบัญญัติว่า บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้ และถือว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดเหมือนเช่นมาตรา 63 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งอาจเทียบเคียงแนวคิดดังกล่าวในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้กับแนวคิดของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตที่คล้ายคลึงกัน ดังปรากฏในแถลงการณ์ฉบับที่ 15 ของกองบัญชาการทหารแห่งประเทศไทย ที่ได้กล่าวโต้ตอบปัญหาที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ความชอบธรรมในการรัฐประหาร 2490 โดยมีประเด็นที่สำคัญคือ " การกระทำรัฐประหารในชั้นแรกเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่เมื่อได้กระทำรัฐประหารสำเร็จ จนผู้กระทำรัฐประหารได้เข้าครองอำนาจอันแท้จริงในรัฐแล้ว ผู้กระทำรัฐประหารก็เป็น 'รัฐาธิปัตย์' มีอำนาจเลิกล้มรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่ได้ และอาจออกรัฐธรรมนูญและกฎหมายใหม่ได้ บรรดาการกระทำที่ได้เป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่เดิม ย่อมไม่เป็นการละเมิดอีกต่อไป ..." ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นเมื่อกระทำรัฐประหารสำเร็จอำนาจปกครองย่อมอยู่ที่คณะผู้ก่อการรัฐประหาร ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวซึ่งมาจากการที่คณะรัฐประหารถวายพระราชอำนาจคืนให้แก่พระมหากษัตริย์ และทรงประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ย่อมหมายถึงรัฐธรรมนูญ

ฉบับนี้เป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศด้วยออกโดยจากรัฐาธิปไตยและเมื่อมีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการยกเว้นการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นจากการรัฐประหารซึ่งปรากฏขึ้นทุกครั้งที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวภายหลังการรัฐประหาร

4.3 แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว)พ.ศ. 2549 ซึ่งประกาศใช้ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากถึงโครงสร้างการปกครองที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทั้งในส่วนของความเป็นประชาธิปไตย การสืบทอดอำนาจของคณะผู้ทำการรัฐประหาร และการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อย่างไรก็ตามการวิพากษ์วิจารณ์ที่เกิดขึ้นหากพิจารณาตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งเป็นพื้นฐานของการร่างรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเพื่อออกแบบโครงสร้างการปกครองประเทศในระบบประชาธิปไตยซึ่งทั่วโลกต่างให้ความสำคัญนำมาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น สามารถวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ดังนี้

4.3.1 แนวคิดพื้นฐานของความเป็นสัญญาประชาคม

แนวคิดดังกล่าวเกิดจากทฤษฎีแนวคิดของนักปราชญ์ยุโรปในยุคกลางไม่ว่าจะเป็น โทมัส ฮอปส์ จอห์น ล็อค และ จัง จ้าก รุสโซ ที่สร้างทฤษฎีแนวคิดสัญญาประชาคมขึ้นมาเพื่อต่อต้านการปกครองเผด็จการ และเกิดการปกครองประเทศที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน และไปสู่หลักการพื้นฐานในการร่างรัฐธรรมนูญสมัยใหม่เพื่อออกแบบการปกครองประเทศให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ดังนั้นรัฐธรรมนูญที่ดีส่วนหนึ่งยังคงหลักการของความเป็นสัญญาประชาคม อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับนี้แม้ว่าจะวางหลักการให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย อันแสดงให้เห็นถึงการยอมรับอำนาจที่แท้จริงอยู่ที่ประชาชนตามหลักสัญญาประชาคมที่กล่าวไว้ว่า ประชาชนต่างมีสิทธิเสรีภาพแต่เพื่อการอยู่ร่วมกันจึงสละสิทธิเสรีภาพบางอย่างมอบให้ผู้ปกครองก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังขาดซึ่งกระบวนการ ขั้นตอนของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การเยียวยาเมื่อเกิดการละเมิด และหากพิจารณาโครงสร้างการปกครองประเทศที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดขึ้นล้วนแต่เห็นได้ว่า สิทธิเสรีภาพดังกล่าวเสี่ยงต่อการถูกละเมิด ด้วยกลไกของการใช้อำนาจรัฐที่เอื้อต่อการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ ดังนี้

4.3.1.1 การกำหนดที่มาของผู้ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารไม่ได้มาจากประชาชน

ตามแนวคิดสัญญาประชาคมที่เกิดขึ้นผู้ที่มาทำหน้าที่นิติบัญญัติจะต้องเป็นผู้แทนที่มาจากประชาชน กล่าวคือ ประชาชนจะต้องเป็นผู้เลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและใช้อำนาจนั้นให้เป็นไปเพื่อประชาชน เพราะอำนาจนิติบัญญัติส่วนหนึ่งคือการตรากฎหมายขึ้นมาบังคับใช้แก่ประชาชน และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ดังนั้นแล้วในระบอบการปกครองประชาธิปไตยซึ่งมีแนวคิดสัญญาประชาคมเป็นพื้นฐานต้องมีผู้แทนของประชาชน อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้ได้กำหนดให้ที่มาของฝ่ายนิติบัญญัติเกิดขึ้นจากการแต่งตั้งโดยมีประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลในการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งดูเหมือนว่า การทำงานของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอยู่ภายใต้อิทธิพลและการครอบงำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่การเลือกบุคคลในการเข้ามาทำหน้าที่ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ส่งผลให้การทำงานของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องรับผิดชอบต่อประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติมิใช่ประชาชน

ในส่วนของฝ่ายบริหารตามการปกครองในรูปแบบรัฐสภาที่มีแนวคิดสัญญาประชาคมเป็นพื้นฐาน เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติคือบุคคลที่เป็นผู้แทนของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ และการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับกำหนดให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลในการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และให้อำนาจในการเสนอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีดูเหมือนหนึ่งว่าการทำงานของฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติที่มีใช้ประชาชนเช่นกัน ดังนั้นด้วยบทบัญญัติดังกล่าว ประชาชนไม่สนใจในการตัดสินใจทางการเมืองในการกำหนดผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ และในฝ่ายบริหารแต่อย่างใด ดังนั้นการใช้อำนาจของทั้งสององค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นจึงเสี่ยงต่อการใช้อำนาจที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตน ทำให้การบริหารประเทศมิได้เป็นไปเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง และไม่สอดคล้องต่อแนวคิดสัญญาประชาคมที่เกิดขึ้น

4.3.1.2 การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจ

อำนาจ

นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจเข้ามามีส่วนร่วมหรือตัดสินใจทางการเมืองด้วยการเลือกตัวแทนของประชาชนเข้ามาเป็นผู้แทนในสภาเพื่อใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้ยังปิดโอกาสของประชาชนในการเข้ามามตรวจสอบการใช้อำนาจทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารด้วยการไม่กำหนดกลไกในการเข้ามามตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร การเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดขึ้น ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วนของ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามแนวคิดสัญญาประชาคมที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

4.3.1.3 การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวโดยเจตนารมณ์จะมุ่งหวังให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต่อกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในทุกขั้นตอน ด้วยการกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น หรือการลงประชามติเพื่อยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หลังจากที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อพิจารณากระบวนการร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดที่กำหนดขึ้นด้วยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้ เห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นแต่อย่างใด ทั้งในส่วนของ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนภายหลังการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น ซึ่งแม้จะมีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว หากแต่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เป็นสาระสำคัญ หรือไม่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือไม่ควรเปลี่ยนแปลงแก้ไข คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอาจไม่หยิบยกความคิดเห็นดังกล่าวเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้ หรือการกำหนดให้มีการลงประชามติเพื่อยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หลังจากที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแต่กำหนดเงื่อนไขของการที่ประชาชนไม่เห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ด้วยการกำหนดให้ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมา

ปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป ซึ่งเป็นการจำกัดการตัดสินใจของประชาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เพราะเหตุว่าหากไม่เห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วการตัดสินใจในการนำรัฐธรรมนูญในอดีตขึ้นมาประกาศใช้ล้วนเป็นอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติหรือคณะรัฐประหารนั่นเอง ดังนั้นแล้วจึงเป็นการสร้างข้อจำกัดต่อความคิดประชาชน ดังนั้นแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ย่อมไม่สะท้อนต่อหลักการสัญญาประชาคมอันเป็นแนวคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนิยม

อนึ่ง หากพิจารณากระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2549 กำหนดขึ้น ย่อมเห็นว่า คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคือผู้ที่มีอิทธิพลที่สุดในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมต่อการคัดสรรสมาชิกสภาแห่งชาติ ด้วยการกำหนดให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ ซึ่งมีผลต่อการเสนอรายชื่อของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาแห่งชาติ

2) การมีส่วนร่วมต่อการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจาก การเลือกกันเองของสมาชิกสภาแห่งชาติเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนสองร้อยคน ด้วยการกำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้เหลือหนึ่งร้อยคน และนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือกรณีที่มีสมาชิกสภาปฏิบัติหน้าที่ไม่แล้วเสร็จ ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเลือกสมาชิกสภาแห่งชาติจำนวนหนึ่งร้อยคนเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นทั้งสองกรณีข้างต้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

3) การมีส่วนร่วมต่อการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวนยี่สิบห้าคน และจำนวนสิบคนตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ จึงมีส่วนสำคัญในการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

4) การมีส่วนสำคัญต่อการเลือกและปรับปรุงรัฐธรรมนูญในอดีตขึ้นมา ประกาศใช้เมื่อร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านการลงประชามติ

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำหนด ขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 คณะมนตรีความ มั่นคงแห่งชาติคือผู้มีส่วนสำคัญต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยการกำหนดที่มาของบุคคล ผู้ทำการร่างรัฐธรรมนูญ การกำหนดสภาว่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาพิจารณาร่างดังกล่าว และการ กำหนดการหยิบยกรัฐธรรมนูญในอดีตขึ้นประกาศใช้ แม้กระบวนการดังกล่าวจะกำหนดให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต่อการร่างรัฐธรรมนูญ แต่การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวเหมือนเป็น เพียงรูปแบบที่แสดงให้เห็นเพียงการเคารพต่อแนวคิดสัญญาประชาชนอันเป็นแนวคิดพื้นฐานของ รัฐธรรมนูญนิยมและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มี อิทธิพลที่มากพอต่อการเปลี่ยนแปลงหลักการในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว หรือไม่มีอิทธิพล มากพอต่อการเลือกบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่งขึ้นมาประกาศใช้ทั้งที่แท้จริงแล้ว รัฐธรรมนูญคือสัญญาประชาคมที่ประชาชนทุกคนต่างยอมรับเพื่อเป็นกฎหมายสูงสุดในการ ปกครองประเทศ

อย่างไรก็ตามกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดขึ้น นอกจากจะ สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของคณะรัฐประหารในการมีส่วนร่วมต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใน ทุกขั้นตอน อันแสดงให้เห็นถึงการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิดของสัญญา ประชาคมแล้ว กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ยกเว้นมิให้นำกฎหมายซึ่งห้ามมิให้บุคคล ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญหรือ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ยังมีส่วนสำคัญให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำซึ่ง อาจมีส่วนได้เสียต่อการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการร่าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งหมายรวมถึงคณะนายทหารในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติด้วย ทำให้ รูปแบบการปกครองประเทศซึ่งถูกกำหนดด้วยกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศมิได้ถูก ออกแบบให้การบริหารประเทศเป็นไปเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้เองการกำหนดยกเว้น กฎหมายดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงการขาดแนวคิดสัญญาประชาคมอีกทางหนึ่ง

ดังนั้น แม้จะมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่สิทธิเสรีภาพดังกล่าวก็เสี่ยงต่อการถูกละเมิดเพราะการไม่เคารพต่อหลักการสัญญาประชาคมในการกำหนดรูปแบบในการปกครองประเทศ ทั้งในส่วนของการไม่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนของตนเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การไม่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจ และการไม่เคารพต่อแนวคิดสัญญาประชาคมในการกำหนดกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เกิดขึ้น ดังนั้นการบัญญัติรับรอง คุ่มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้จึงไม่เพียงพอในการแสดงถึงการเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามแนวทางของสัญญาประชาคมแต่อย่างใด

4.3.2 การขาดหลักการของความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ขาดซึ่งหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมอย่างแท้จริง ทั้งในส่วนของการพิจารณาในแง่ของอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยซึ่งถือว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม หรือในแง่ของกระบวนการตรารัฐธรรมนูญที่ต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีการพิเศษ หรือการพิจารณาในแง่ของเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญต้องมีการจัดตั้งองค์กรทางการเมือง และจัดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อบังคับอำนาจรัฐไม่ให้มีมากเกินไป หรือแม้กระทั่งพิจารณาในแง่ของที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญหรืออำนาจสูงสุดในการจัดตั้งองค์กรทางการเมือง ที่อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่มาจากประชาชน แม้ว่าอำนาจดังกล่าวอาจมีที่มาจากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับการปกครองในแต่ละประเทศก็ตาม แต่ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ต้องการสร้างการปกครองประเทศเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของประชาชน อำนาจดังกล่าวควรเกิดขึ้นจากประชาชน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เกิดขึ้นภายหลังการทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของนิติศาสตร์แล้วย่อมเห็นได้ว่า อำนาจอธิปไตยซึ่งถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์และประชาชนกลับตกอยู่ที่คณะรัฐประหารผู้ทำการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 โดยภายหลังการทำรัฐประหารสำเร็จคณะรัฐประหารได้ถวายอำนาจนั้นคืนแก่พระมหากษัตริย์เพื่อพระราชทานอำนาจนั้นแก่ประชาชนผ่านทางรัฐธรรมนูญ ดังนั้นแล้ว อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรืออำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ณ ขณะนั้นจึงอยู่ที่พระมหากษัตริย์และคณะรัฐประหารมิใช่ประชาชน ซึ่งเมื่ออำนาจดังกล่าวมิใช่เป็นของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจึงเกิดขึ้นด้วยอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองของพระมหากษัตริย์และคณะผู้ก่อการรัฐประหาร แต่มิใช่ประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงขาดซึ่ง

หลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริงตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม แม้ว่าหากมองในเชิงรูปแบบการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในฐานะรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งจัดตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่ากฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าวคงเป็นเพียงรัฐธรรมนูญในเชิงรูปแบบที่ใช้ชั่วคราวและจัดตั้งองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยขึ้นเท่านั้น โดยคณะรัฐประหารได้ใช้ความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศในเชิงรูปแบบกำหนดให้คำสั่งหรือประกาศที่มีขึ้นก่อนหน้าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมของการกระทำ คำสั่ง และประกาศคณะรัฐประหารขึ้นเท่านั้น

4.3.3 การจำกัดอำนาจผู้ปกครองในการปกครองประเทศด้วยกลไกตามรัฐธรรมนูญ

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญเพื่อออกแบบโครงสร้างการปกครองให้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนด้วยหลักการของการจำกัดอำนาจผู้ปกครองในการปกครองประเทศ ซึ่งตามแนวคิดของมองเตสกีเออได้เสนอให้มีการแบ่งแยกการใช้ อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งแต่ละอำนาจต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจเหล่านั้นเพื่อทำให้อำนาจอ่อนตัว ไม่มีบุคคลใดสามารถใช้อำนาจในการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตัดสินว่ากระทำผิดตามกฎหมายอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพื่อก่อให้เกิดเสรีภาพแก่ประชาชน และการบริหารประเทศที่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวย่อมเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญยังคงหลักการของการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เหมือนเช่นแนวคิดของมองเตสกีเออ แต่หากพิจารณาลงไปในรายละเอียดของการวางรูปแบบในการปกครองประเทศเพื่อการจำกัดการใช้ อำนาจย่อมเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้วางหลักการของการจำกัดการใช้อำนาจแต่อย่างใด ดังพิจารณาได้จากแต่ละองค์กรที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นดังนี้

4.3.3.1 การกำหนดให้อำนาจนิติบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารราชการ

แผ่นดินของฝ่ายบริหาร

ด้วยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร แต่รัฐธรรมนูญกลับกำหนดให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งแท้จริงแล้วประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคือข้าราชการทหารซึ่งถือเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร หรือการที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้กำหนดให้ยกเว้นมิให้นำกฎหมายซึ่งห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งกฎหมายหนึ่งของการห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือการเป็นข้าราชการ ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้จึงไม่กำหนดห้ามในการให้ข้าราชการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะเดียวกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักการดังกล่าวย่อมเห็นว่าการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอาจไม่เกิดขึ้นด้วยการกำหนดที่มาของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการคือผู้ปฏิบัติตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งสามารถจัดได้ว่าเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร หรือการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ อาจไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ด้วยมีผู้มีส่วนได้เสียต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย เป็นผู้ร่างกฎหมายเสียเอง ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญกำหนดยกเว้นหลักการดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่า เป็นการขัดต่อหลักการการแบ่งแยกการใช้อำนาจที่ไม่ต้องการให้การใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดตกอยู่ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

อย่างไรก็ตามนอกจากการกำหนดที่มาของสมาชิกสภานิติบัญญัติจะเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกลับกำหนดกลไกในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในรูปแบบรัฐสภาให้ฝ่ายต่อการทำงานของคณะรัฐมนตรีอย่างมาก ทั้งในส่วนของการยื่นกระทู้ถามรัฐมนตรี ที่กำหนดข้อยกเว้นให้รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะตอบหรือไม่ก็ได้หากเป็นเรื่องความมั่นคง หรือเป็นเรื่องที่ไม่ควรตอบ หรือการตรวจสอบการทำงานด้วยการการเปิดอภิปรายทั่วไปซึ่งห้ามการลงมติไม่ไว้วางใจ เพียงเป็นการซักถามข้อเท็จจริงในการทำงานเท่านั้น ซึ่งนอกจากกลไกทั้งสองที่กล่าวไปรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้ไม่ได้กำหนดกลไกอื่นเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้แต่อย่างใด

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ขาดซึ่งหลักการของการแบ่งแยกการใช้อำนาจในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งดูเหมือนว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะต้องการให้การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติเอื้อต่อการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

4.3.3.2 การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยปราศจากการตรวจสอบ

ดังที่กล่าวไปว่า ในระบอบการปกครองประชาธิปไตยการจำกัดการใช้ อำนาจเป็นสิ่งจำเป็น เพราะนั่นคือการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจจนเกิดการไม่เคารพ สิทธิเสรีภาพของประชาชน และการใช้อำนาจที่เอื้อประโยชน์ส่วนตนและสร้างความเสียหายใน การปกครองประเทศ แต่ด้วยกลไกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่สร้างขึ้นทำให้การทำงานของฝ่าย บริหารปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุลโดยฝ่ายบริหารดังที่กล่าวไป ซ้ำยังดูเหมือนว่าการทำงาน ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเอื้อต่อการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีมีสิทธิภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราวฉบับนี้ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ไม่ได้กำหนดกลไกให้ฝ่ายบริหารในการคาน การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติด้วยมาตรการให้นายกรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะเสนอให้ยุบสภา

4.3.3.3 อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติในทุกองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ได้ กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและแก้ไขปัญหา เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงแห่งชาติ หรือเรื่องอื่นใด โดยพิจารณา ร่วมกับคณะรัฐมนตรี(มาตรา 34) ซึ่งนอกจากหน้าที่ดังกล่าวที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้กำหนด ขึ้น หากพิจารณาถึงองค์การการเมืองอื่นที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเห็นได้ว่า คณะมนตรี ความมั่นคงแห่งชาติมีส่วนร่วมในโครงสร้างหรือการกำหนดที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร เหล่านั้นแทบทั้งสิ้น กล่าวคือ

1) การมีส่วนร่วมในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการแต่งตั้ง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคง แห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

2) การมีส่วนร่วมต่อฝ่ายบริหาร ในส่วนของการแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้ประธานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หรือการถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งด้วยการเสนอความเห็นต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทำการถอดถอนนายกรัฐมนตรี ซึ่งดูเหมือนว่า การทำงานของฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ ไม่ใช่สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเช่นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา

3) การมีส่วนร่วมต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ และกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยการกำหนดให้ประธานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติเพื่อให้สมาชิกเหล่านั้นเลือกกันจำนวน 200 คน โดยประธานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นผู้ทำการเลือกจากสมาชิกเหล่านั้นเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญ และการกำหนดให้ประธานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในการเลือกรัฐธรรมนูญในอดีตหนึ่งฉบับขึ้นมาปรับปรุงและประกาศใช้เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ผ่านการลงประชามติ หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่เห็นชอบในร่างดังกล่าว

ซึ่งหากพิจารณาตามโครงสร้างทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ได้กำหนดขึ้นคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติจึงเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริงทั้งในอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร โดยการทำงานของนายกรัฐมนตรีนั้นต้องรับผิดชอบต่อประธานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้จะมีได้กำหนดอำนาจพิเศษให้แก่ประธานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติหรือหัวหน้าคณะรัฐประหาร แต่หากพิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจดังกล่าวแล้วย่อมเห็นได้ว่า ประธานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติคือผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริงทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และมีส่วนสำคัญต่อการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ว่าจะเกิดจากกระบวนการร่างตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ หรือเกิดจากการหยิบยกรัฐธรรมนูญในอดีตซึ่งเคยประกาศใช้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ คือผู้ที่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการใช้อำนาจดังกล่าวทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร รวมถึงอำนาจในองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวกำหนดขึ้น โดยเป็นผู้มีอิทธิพลในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีได้กำหนดอย่างชัดเจนถึงอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของประธานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติหรือหัวหน้าคณะรัฐประหารเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญฉบับ

ชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองในอดีตที่เคยกำหนดก็ตาม แต่คงเป็นความต่างของรูปแบบในการบัญญัติขึ้นเท่านั้นเพราะโดยลักษณะหรือจุดมุ่งหมายของบัญญัติเช่นนี้ย่อมเป็นไปเพื่อการใช้อำนาจของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติในทุกองค์หรือทุกอำนาจที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549

ดังนั้นด้วยโครงสร้างการปกครองที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ได้กำหนดขึ้น เห็นได้ว่า ผิดไปจากหลักการและความมุ่งหมายของแนวคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจของมณฑลเทศาภิบาลที่เสนอให้แบ่งการใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย เพื่อให้อำนาจอ่อนตัว แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับกำหนดให้องค์กรทางการเมืองที่เกิดขึ้นกลับตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติทั้งในส่วนการแต่งตั้ง หรือการเสนอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และด้วยโครงสร้างการทำงานของแต่ละองค์หรือที่เกิดขึ้นรัฐธรรมนูญกลับกำหนดกลไกการตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจแต่ละองค์หรืออย่างมีข้อจำกัด และมีข้อยกเว้น จนทำให้การทำงานทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารปราศจากการตรวจสอบ ถ่วงดุลกันเอง ทำให้อำนาจที่แท้จริงกลับตกอยู่กับประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีต ซึ่งเป็นการขัดต่อแนวคิดของการแบ่งแยกการใช้อำนาจของมณฑลเทศาภิบาลที่ต้องการให้มีการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยไม่ต้องการให้อำนาจรัฐนั้นตกอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงบุคคลเดียว และยังคงหลักการการใช้อำนาจแบบรวมศูนย์อำนาจเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับอื่น ที่ขัดต่อความประสงค์ของหลักการนิติรัฐตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยม

4.3.4 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนไทยไว้ตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามการรับรองดังกล่าวเป็นเพียงการรับรองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้วเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติหรือวางหลักการเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเมื่อเกิดการละเมิด หรือการเยียวยาแก้ไขการละเมิดสิทธิเสรีภาพนั้น และเมื่อประกอบกับโครงสร้างการปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ที่ไม่จำกัดการใช้อำนาจผู้ใช้อำนาจดังกล่าวไป ดังนั้นทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนเสี่ยงต่อการละเมิดที่จะเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจรัฐนั่นเอง

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 ขาดหลักการแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมทั้งในส่วนของแนวคิดสัญญาประชาคม การจำกัดการใช้อำนาจด้วยการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ออกแบบโครงสร้างการปกครองประเทศให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ใช้อำนาจอย่างแท้จริง ซึ่งเมื่อพิจารณาโครงสร้างการปกครองประเทศแล้วดูเหมือนว่าจะไม่สอดคล้องต่อความมุ่งหมายสองประการคือ การมีกลไกการปกครองประเทศที่เหมาะสมโดยมุ่งเสริมสร้างระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจที่มีความเข้มแข็ง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังที่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้ อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะขาดแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยมในระดับประชาธิปไตยก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงโครงสร้างการปกครองประเทศย่อมเห็นถึงสัมพันธภาพดังที่ได้กล่าวไปก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้พยายามชัดเจนว่าการมีส่วนร่วมของพรรคการเมืองในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อออกแบบโครงสร้างการปกครองเทศ ที่เป็นเช่นนี้อาจด้วยเหตุว่า วิกฤติการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นและเป็นสาเหตุของการรัฐประหารส่วนหนึ่งมาจากระบบพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งจนก่อให้เกิดเผด็จการทางรัฐสภา และการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจึงพยายามไม่ให้พรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 19 ที่ว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองภายในเวลาสองปีก่อนวันได้รับการคัดเลือกให้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจึงสะท้อนให้เห็นสัมพันธภาพทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ผ่านมา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.4 เปรียบเทียบบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)ในอดีต กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

ตารางเปรียบเทียบบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)ในอดีต กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม	รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว หรือธรรมนูญการปกครองในอดีต	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช2549
<p>1. 1. สัญญาประชาคมและความเป็นกฎหมายสูงสุด</p>	<p>1. รัฐธรรมนูญในอดีตจะบัญญัติรับรองอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย ในทุกฉบับ เพียงแต่ในฉบับแรกเท่านั้นที่จะใช้ถ้อยคำว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ซึ่งเป็นเพราะสภาพทางการเมืองในช่วงนั้นเป็นช่วงที่สถาบันพระมหากษัตริย์กำลังเสื่อมลง และได้รับแนวคิดจากประเทศฝรั่งเศสทำให้อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของประชาชนจะใช้ผ่านโดยสถาบันใดไม่ได้</p> <p>2. ความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตอาจมีบางฉบับที่บัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดไว้หรือบางฉบับซึ่งส่วนใหญ่ในระยะหลังรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะไม่บัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุด อย่างไรก็ตามการบัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดหรือไม่ หากแต่พิจารณาตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมแล้วย่อมเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศเนื่องด้วยอำนาจสูงสุดในการจัดตั้งองค์การทางการเมืองไม่ได้มาจากประชาชน</p>	<p>1. รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย</p> <p>2. รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยการกำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาในปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ขาดซึ่งหลักการของความเป็นกฎหมายสูงสุดเนื่องจากอำนาจสูงสุดในการจัดตั้งองค์การทางการเมืองไม่ได้มาจากประชาชน</p> <p>3. ปราบกฏบทบัญญัติที่รับรองประกาศหรือคำสั่ง และการกระทำของคณะปฎิวัติ ให้ชอบด้วยกฎหมาย</p>

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม	รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว หรือธรรมนูญการปกครองในอดีต	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549
	3. ในระยะหลังจะปรากฏบทบัญญัติที่รับรองประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติ ให้ชอบด้วยกฎหมายมาโดยตลอด	
<p>2. การจำกัดการใช้อำนาจรัฐ</p> <p>2.1 การแบ่งแยกการใช้อำนาจ</p> <p>2.1.1 การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจและบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจในองค์กร</p>	<p>1. การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีองค์กรผู้ใช้อำนาจตามแนวคิดทฤษฎีของมองเตสกีเออกล่าวคือนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ มีเพียงธรรมนูญการปกครองฉบับแรกเท่านั้นที่ให้สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจด้วยเพียงแต่ในฉบับนั้นสถาบันพระมหากษัตริย์ก็มิได้ถูกกำหนดให้ใช้อำนาจในส่วใด เข้าใจว่าเพราะสภาพการเมืองในช่วงนั้นสถาบันพระมหากษัตริย์จึงถูกลดบทบาทลงให้เท่ากับองค์กรผู้ใช้อำนาจองค์กรหนึ่งเท่านั้น ซึ่งในระยะหลังรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการผ่านทางสถาบันต่างๆ</p> <p>2. ในส่วนขององค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมักกำหนดให้เป็นรูปแบบของสภาเดียว ซึ่งเมื่อดูจากสาเหตุของการรัฐประหาร หรือผลการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ทำให้เข้าใจได้ว่า การที่กำหนดให้รัฐสภาในรูปแบบสภาเดียวเพื่อให้</p>	<p>1. การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ออกเป็นนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ตามแนวคิดทฤษฎีของมองเตสกีเออ</p> <p>2. องค์กรนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้เป็นรูปแบบของสภาเดียว ซึ่งมีชื่อว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกดังกล่าวจากการเสนอรายชื่อของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ</p> <p>3. องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารซึ่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ที่มาของคณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งโดยให้หัวหน้าคณะรัฐประหารหรือประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้เสนอชื่อ</p> <p>4. แม้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้องค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็นสามองค์กรก็ตาม แต่หากพิจารณาบทบัญญัติทั้งหมดแล้ว เห็นได้ว่า ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติหรือคณะรัฐประหารเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอย่างแท้จริงโดยการเสนอรายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือคณะรัฐมนตรี</p>

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม	รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว หรือธรรมนูญการปกครองในอดีต	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549
	<p>ง่ายต่อการควบคุมเสียงหรือการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมาย หรือในการทำหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ เป็นเพราะคณะรัฐประหารเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วจะเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นฝ่ายบริหารทั้งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ซึ่งหากรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลกันในทั้งสองก็จะง่ายต่อฝ่ายบริหารในการทำงาน ซึ่งนอกจากเหตุผลดังกล่าว ในระยะหลังรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ออกมาประกาศใช้ ดังนั้นการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติจึงทำให้คณะรัฐประหารมีโอกาสที่จะเข้าสู่เส้นทางการเมืองภายหลังรัฐประหารด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเช่น การไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งทำให้หัวหน้าคณะรัฐประหารเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หลายคน หรือการบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวยังคงทำหน้าที่ต่อไปภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งผนวกกับในบทบัญญัติข้างต้นยิ่งส่งผลให้คณะรัฐประหารเข้าสู่เส้นทางการเมืองได้อย่างง่ายดาย</p>	

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม	รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว หรือธรรมนูญการปกครองในอดีต	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549
	<p>3.องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารซึ่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ที่มาของคณะรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งโดยให้หัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นผู้เสนอชื่อ ซึ่งส่วนใหญ่หัวหน้าคณะรัฐประหารในขณะนั้นจะเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี</p> <p>4. แม้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้องค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็นสามองค์กรก็ตาม แต่หากพิจารณาบทบัญญัติทั้งหมดแล้ว เห็นได้ว่า คณะรัฐประหารจะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอย่างแท้จริงในช่วงเวลาดังกล่าว ภายใต้การเปิดทางของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่สร้างขึ้น</p>	
<p>2.2 การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ</p>	<p>1. ตามแนวคิดของมองเตสกีเออที่ต้องการให้มีการจำกัดการใช้อำนาจรัฐด้วยการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็นสามฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งนอกจากการแบ่งแยกการใช้อำนาจดังกล่าวมองเตสกีเออยังต้องการให้มีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจเกิดขึ้นเพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุด ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตที่ผ่านมาได้มีการกำหนดกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลกันขึ้น โดย</p>	<p>1. การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีสิทธิยื่นกระทู้ถามรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะตอบหรือไม่ หรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อซักถามข้อเท็จจริงจากคณะรัฐมนตรีก็ได้ แต่จะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจไม่ได้</p> <p>2. รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดการถ่วงดุลจากฝ่ายบริหารเช่น การยุบสภา แต่อย่างไร</p>

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม	รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว หรือธรรมนูญการปกครองในอดีต	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549
	<p>กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเช่นการยื่นกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายและแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดกลไกดังกล่าวขึ้นมาแต่ด้วยเหตุผลของการออกแบบโครงสร้างการปกครองในส่วนอื่นดังที่กล่าวไว้ทำให้รัฐธรรมนูญกำหนดข้อยกเว้นในกลไกเหล่านั้นมากมายเช่น การยื่นกระทู้ถามรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ หรือการเปิดอภิปรายทั่วไปที่นายกรัฐมนตรีมีสิทธิระงับ หรือบางฉบับถึงขนาดไม่มีการกำหนดกลไกในส่วนดังกล่าวไว้เลย ทั้งในส่วนการถ่วงดุลของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตมักไม่กำหนดขึ้นแต่อย่างใด ดังนั้นแล้วรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตจึงเป็นเครื่องมือของการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารให้ชอบด้วยกฎหมายด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งปราศจากการตรวจสอบ ชำหากพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารด้วยแล้วยังเห็นได้ว่า กลไกต่างๆเหล่านี้ที่กำหนดขึ้นมักไม่ถูกนำมาใช้แต่อย่างใดหากพิจารณาผลการประกาศใช้ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ผ่านมา</p>	

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม	รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว หรือธรรมนูญการปกครองในอดีต	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549
	<p>2. การกำหนดกติกาต่างเหล่านี้เป็นเพียงการกำหนดในส่วนขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารเท่านั้น ซึ่งแท้จริงแล้วในระยะหลังคณะรัฐประหารมักจะผันตัวเองมาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและกำหนดให้มีการใช้อำนาจพิเศษขึ้นมา ซึ่งรัฐธรรมนูญเองมิได้กำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นซึ่งแท้จริงแล้วองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรนี้เป็นผู้ใช้อำนาจอย่างแท้จริง</p>	
<p>3. การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน</p>	<p>รัฐธรรมนูญมักไม่มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือหากมีการบัญญัติรับรองดังกล่าว แต่ในภาพรวมกับกำหนดให้องค์กรอื่นต่างใช้อำนาจโดยปราศจากการตรวจสอบ ทำให้เสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิเสรีภาพ ซึ่งหากพิจารณาในส่วนของผลการประกาศใช้รัฐธรรมนูญก็มีผลเช่นนั้น</p>	<p>รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการรับรองสิทธิเสรีภาพ โดยขาดซึ่งหลักการเมื่อเกิดการละเมิด หรือกีดกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าว</p>

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.5 ผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเปลี่ยนเป็นประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 นั้น ได้ให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชนภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวว่า จะใช้เวลาไม่เกิน 1 ปี ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในราวต้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2550 และกำลังอยู่ระหว่างการสรรหาผู้ที่เหมาะสมจะมารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีรักษาการ ซึ่งจะมาจากคนกลางที่รักประชาธิปไตย และเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ สำหรับการดำเนินการกับ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีนั้น จะเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรม ตามที่ก่อนหน้านี้มีผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีไว้ แต่ไม่มีแนวคิดที่จะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินเหมือนที่เกิดขึ้นในยุค รสช. และยังไม่มีความคิดยึดหุ่นชินคอร์ป (SHIN) คืนจากกลุ่มเทมาเส็ก และจะประกาศยกเลิกคณะปฏิรูปการปกครองฯ ทันทีเมื่อสถานการณ์บ้านเมืองเข้าสู่ภาวะปกติ ซึ่งต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ได้มีการดำเนินการตามโครงสร้างการปกครองของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

4.5.1 การใช้อำนาจนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งขัดต่อแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 242 คน จากจำนวน 250 คน ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดขึ้น โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พลเอกจรัล กุลละวณิช เป็นรองประธานสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง และนางสาวพจนีย์ ธนวรานิช เป็นรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่สอง โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่มาจากบุคคลหลากหลายสาขาอาชีพหลากหลายความรู้ และหลากหลายภูมิภาค เช่น นักวิชาการ ผู้ทำงานด้านสังคม นักต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ ผู้เคยทำงานด้านการเมือง การบริหาร ตุลา

การข้าราชการตำรวจ ทหาร พลเรือน นักธุรกิจ นายธนาคาร เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน สื่อมวลชน
แขนงต่างๆ นักการศาสนา แพทย์ ครู หนายความ คนพิการ ศิลปิน โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติ
ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ นักธุรกิจและนักวิชาการ มีผู้แทนแรงงานเพียงหนึ่งคนและตัวแทนพรรค
การเมือง 4 คนเท่านั้น ซึ่งในจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดมีสมาชิกฯ 76 คนเป็น
นายทหารระดับสูงซึ่งเกษียณอายุ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติ
ขึ้นบังคับใช้ ในการทำงานควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 กำหนดขึ้น ซึ่งการทำงานที่ผ่านมาของ
สภานิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าว ได้ดำเนินการดังนี้

4.5.1.1 การตราพระราชบัญญัติขึ้นบังคับใช้

ในช่วงที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วย
รูปแบบสภาเดียว ซึ่งมีการพิจารณาร่างกฎหมายเพียงชั้นเดียว ไม่มีกระบวนการกลั่นกรองโดย
สภาสูงที่ต้องมีการแปรญัตติ และพิจารณาร่างกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง ประกอบกับสมาชิกสภา
รัฐธรรมนูญมีที่มาจากแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์โดยมีประธานคณะมนตรีความมั่นคง
แห่งชาติเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้นที่มาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีที่มา
จากที่เดียวกันซึ่งอาจทำให้มุมมองความคิดที่เกิดขึ้นมีลักษณะคล้ายกัน จนทำให้ไม่มีการคัดค้าน
หรืออภิปรายร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสภาส่งผลให้การพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปด้วยความ
รวดเร็ว และมีการตราพระราชบัญญัติจำนวนมากขึ้นบังคับใช้ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 215 ฉบับ โดย
เป็นพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ จำนวน 148 ฉบับ พระราชบัญญัติที่สมาชิกสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้เสนอ จำนวน 16 ฉบับ พระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้เสนอ จำนวน 46 ฉบับ พระราชบัญญัติที่ศาลฎีกาเป็นผู้เสนอ จำนวน 4
ฉบับ และพระราชบัญญัติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ จำนวน 1 ฉบับ¹¹ ซึ่งถือว่าเป็นจำนวน
กฎหมายที่ออกมากที่สุดในระยะเวลาหนึ่งปีและมากกว่าการทำหน้าที่นิติบัญญัติของรัฐสภาที่มา
จากการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีเพียง 65 ฉบับ
ในปี พ.ศ. 2541 จำนวน 98 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2542 จำนวน 67 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2543 และในปี

¹¹ กลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปการ
พิจารณากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, www.parliament.go.th/pracy/law2550/content_law//law_nla50-51.pdf, หน้า 1

พ.ศ. 2548 จำนวน 34 ฉบับ¹² ซึ่งถือว่า เป็นจำนวนพระราชบัญญัติที่มีการประกาศใช้มากที่สุด ภายหลังจากที่มีการปฏิรูปการเมืองและการกำหนดสมัยประชุมเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นเฉพาะ อย่างไรก็ตามก็ไม่มากเท่าจำนวนพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ซึ่งมีระยะเวลาการทำงานเพียงหนึ่งปีกว่าเท่านั้น ซึ่งดูเหมือนว่าจำนวนพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้จะเป็นเช่นเดียวกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม นอกจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติจำนวนมาก ในช่วงการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว การตราพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อเทียบกับระยะเวลาทำงานของสภานิติบัญญัติย่อมเห็นว่าเป็นการตราพระราชบัญญัติที่ใช้เวลาน้อยในการพิจารณา อภิปราย และแปรญัตติในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่า สภานิติบัญญัติเร่งรีบต่อการพิจารณาและประกาศใช้กฎหมายจนเกินไป ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอาจเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ขาดการไตร่ตรองถึง ข้อดีข้อเสียในการตราร่างพระราชบัญญัติขึ้นประกาศใช้ หรือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านกระบวนการตราที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเวลาอันเร่งรีบ จนทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในการประชุมเพื่อลงมติไม่ครบองค์ประชุมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไป ดังที่ปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ก) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2551 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในการประชุมวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 86 คนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง 121 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

¹² นรนิติ เศรษฐบุตร และสมคิด เลิศไพฑูรย์, บทสรุปสำหรับผู้บริหารโครงการวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพของรัฐธรรมนูญไทย, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 12-13.

และไม่สามารรถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง

ข) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2551 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 96 คน เห็นด้วย 95 เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ไม่มี ไม่ลงคะแนน 1 เสียง ร่างที่นางจรี วิจิตรวาทการ กักคณะ เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 101 คน เห็นด้วย 99 เสียง ไม่เห็นด้วย 1 เสียง งดออกเสียง 1 เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี และร่างที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 101 คน เห็นด้วย 100 เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง 1 เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง 125 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่งแล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง

ค) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2551 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 64 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในขณะนั้น คือ ไม่ถึง 121 คนจึงไม่ครบองค์ประชุม

และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติ ในวาระที่หนึ่ง
 ขึ้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่ง
 แล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมีผล
 ให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับ
 หลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ
 รัฐธรรมนูญในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะ
 พิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า
 ด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่าง
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง

ง) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2551 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้
 วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ... ในการประชุมสภานิติ
 บัญญัติแห่งชาติ ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มี
 สมาชิกเข้าประชุมเพียง 50 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติ
 บัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ 121 คน จึงมีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์
 ประชุม และไม่อาจถือว่าการลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการ
 แผ่นดิน พ.ศ. เป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยกฎหมายได้ และเมื่อการประชุม
 เพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการเป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
 มาตรา 126 วรรคหนึ่งแล้ว ย่อมมีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวใน
 วาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่าง
 พระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มี
 อำนาจที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สามได้ ดังนั้นจึงถือได้
 ว่า การตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ
 แห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154
 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้น ตราขึ้นโดยไม่
 ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และเมื่อร่าง
 พระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ

จ) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2551 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งนายสังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุม 155 คน ซึ่งครบองค์ประชุม ต่อมาในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 61/2550 ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งนายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และคณะ เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 49 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง 125 คนจึงไม่ครบองค์ประชุม แต่ข้อเท็จจริงสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับของนายวิริยะ ฯ ให้คณะกรรมาธิการวิสามัญที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับของนายสังคีต ฯ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งขึ้นก่อนหน้านั้น พิจารณา เพื่อให้รวมพิจารณาร่างทั้งสองฉบับเข้าด้วยกันเมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่นายสังคีต ฯ และนายวิริยะ ฯ เป็นผู้เสนอ เสร็จแล้ว จึงเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาในวาระที่สอง ร่างมาตรา 3 มีจำนวนผู้เข้าประชุมเพียง 92 คน ส่วนร่างมาตรา 4 มีจำนวนผู้เข้าประชุมเพียง 93 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง 121 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และในวาระที่สาม มีจำนวนสมาชิกผู้เข้าประชุมเพียง 112 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง 121 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าวเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคหนึ่ง ได้ ดังนั้น จึงถือว่าการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ข) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2551 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์

ส่วนรวม พ.ศ. มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 78 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง 120 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าวเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นได้ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ตราขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ในวาระที่สาม คือ ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีสมาชิกมาประชุมเพียง 95 คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง 125 คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าวเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคหนึ่ง ได้ ดังนั้นร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไป

ซึ่งจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปย่อมมีข้อสังเกตได้ว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราพระราชบัญญัติอย่างเร่งรีบ โดยไม่ทำการตรวจสอบจำนวนมติที่ประชุมเสียก่อนว่าเพียงพอในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งแสดงให้เห็นส่วนหนึ่งว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เร่งรีบต่อการตราพระราชบัญญัติ ทั้งนี้อาจคาดเดาได้ส่วนหนึ่งว่า อาจเป็นผลจากหลักการการไม่บัญญัติห้ามข้าราชการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งทำให้สภาชุดดังกล่าวมีข้าราชการจำนวนมากเข้าดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตได้ว่า การตราพระราชบัญญัติแต่ละฉบับและประกาศใช้สมาชิกสภานิติบัญญัติเองอาจมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นเหล่านั้น ทั้งนี้ย่อมไม่ลืมน่าว่า ข้าราชการเหล่านั้นคือผู้ที่ปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายบริหาร และร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ที่ประกาศใช้คือการกำหนดขั้นตอนของทางราชการ ดังนั้นจึงอาจคิดว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีส่วนเกี่ยวข้องในร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ ซึ่งต้องรีบร้อนตราให้เสร็จสิ้นก่อนที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะสิ้นสุดลง ซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการเหล่านั้นมากที่สุดและเห็นได้ชัดคือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 เป็นต้น ดังนั้นด้วยความเร่งรีบดังกล่าวจึงไม่แปลกหากจะไม่มี การตรวจสอบกระบวนการตรา ซึ่งเป็นผลให้ภายหลังร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปเมื่อถูกตรวจสอบ

ทั้งนี้อาจรวมถึงหลักการในร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับที่ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติ ซึ่งไม่ได้รับการอภิปรายแสดงความคิดเห็น ตลอดจนให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีความ สมบูรณ์มากที่สุด จึงอาจนำมาสู่ข้อกังวลใจได้อย่างหนึ่งว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติไม่ได้ถูก พิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ แต่ได้ประกาศใช้และยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไปซึ่งบางครั้งนานกว่า การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับหนึ่ง อาจสร้างปัญหาต่อไปได้ในอนาคต

อย่างไรก็ตามการทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติในการพิจารณากฎหมาย นอกจากจำนวนพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้จะมีจำนวนมากแล้ว ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับยังมีผู้โต้แย้งว่า มีเนื้อหาที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น

ก) ร่างกฎหมายการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร มีสาระสำคัญเป็นการขยายอำนาจให้กองทัพควบคุมสังคม โดยปราศจากการตรวจสอบจากสถาบัน ตุลาการ อันเป็นภัยคุกคามต่อหลักสิทธิเสรีภาพหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักนิติ ธรรม และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข) ร่างกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ มีสาระสำคัญเป็นการให้ รัฐมีอำนาจบริหารจัดการน้ำแบบเบ็ดเสร็จใน 3 รูปแบบ คือ รูปแบบการพัฒนาแหล่งน้ำ การผันน้ำ การทำลายสิ่งกีดขวางทางน้ำในยามน้ำท่วม, รูปแบบการบริหารจัดการหรือการใช้ น้ำ และรูปแบบ การกำหนดการใช้ที่ดิน รวมทั้งไม่รับรองสิทธิของชุมชนที่จัดการน้ำที่มีอยู่เดิม ซึ่งได้รับการรับรอง ตามมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนผู้ใช้น้ำต้องเสียค่าใช้น้ำ

ค) ร่างกฎหมายการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ มีสาระสำคัญเป็นการคุ้มครองคลื่นความถี่ให้กับหน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าของสื่อวิทยุ โทรทัศน์ในปัจจุบัน เช่นคลื่นความถี่วิทยุโทรทัศน์ของทหาร กรมประชาสัมพันธ์ ไม่สามารถถูก จัดสรรใหม่ และการให้รัฐมีอำนาจควบคุม หรือห้ามเสนอข่าวสารโดยการส่งการด้วยวาจาหรือ หนังสือระงับรายการ

ง) ร่างกฎหมายว่าด้วยเงินไซและหลักเกณฑ์การแปลงสภาพ รัฐวิสาหกิจ มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจรัฐนำรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนแปลงสภาพให้เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด และการกระจายหุ้นแก่เอกชน อันเป็นการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทุนทั้ง

ภายในและภายนอกประเทศ และทำให้ประชาชนเสียสิทธิที่จะเข้าถึงสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

จ) ร่างกฎหมายมหาวิทยาลัยออกนอกระบบของ มหาวิทยาลัยหลายฉบับ มีสาระสำคัญเป็นการแปรรูปมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ เข้าสู่การบริหารโดยอาศัยกลไกตลาด อันจะมีผลกระทบต่อสิทธิการเข้าถึงการศึกษาของประชาชน อีสรภาพทางวิชาการ การศึกษารับรู้ของประชาชนทางด้านสังคม และหลักประกันทางด้านสวัสดิการของบุคลากรของมหาวิทยาลัย

ซึ่งการที่ร่างพระราชบัญญัติข้างต้นถูกกล่าวหาว่า เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น เห็นได้ว่า กระบวนการตรากฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายที่เป็น การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวไม่กำหนดขั้นตอนหรือกรอบของ บทบัญญัติในการตรากฎหมายประเภทดังกล่าว ฉะนั้นเมื่อมีการตรากฎหมายดังกล่าวจึงเสี่ยงต่อ การมีบทบัญญัติที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ง่าย และมีผู้คัดค้านและไม่เห็นด้วย จำนวนมาก ดังนั้นผลการทำงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการตราพระราชบัญญัติจำนวนมาก และถูกครหาข้างต้นแล้วแต่เป็นผลของการออกแบบโครงสร้างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติที่วางรูปแบบ และไม่กำหนดขั้นตอนในส่วนนี้ไว้ ข้ำการหนดรูปแบบ ดังกล่าวอาจไม่ส่งผลกระทบต่อการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เท่านั้น พระราชบัญญัติที่ประกาศใช้โดยผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติ แห่งชาติยังคงประกาศใช้เป็นกฎหมายและมีผลเป็นอันยกเลิกเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับ ใหม่เท่านั้น ดังนั้นการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้จึงส่วน สำคัญต่อระบบกฎหมายต่อไปในอนาคต

4.5.1.2 การทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะกำหนดกลไกการควบคุมการตรวจสอบ ในรูปแบบของการซักถามเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริง โดยสภานิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการถอดถอน หรืออภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจก็ตาม แต่สภานิติบัญญัติดังกล่าวได้มีการทำงานใน กระบวนการขั้นตอนของการตรวจสอบอยู่หลายครั้งเช่น การเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปแบบไม่ ลงมติเรื่องสถานการณ์ค่าเงินบาทที่แข็งตัวเพราะเห็นว่า หากรัฐบาลมีมาตรการแก้ไขปัญหา

ดังกล่าวไม่ถูกต้อง อาจนำไปสู่ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจได้ ดังนั้นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า รัฐบาลน่าจะนำปัญหาดังกล่าวมาระดมความคิดเห็นหรือทำความเข้าใจกับสมานิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปในสมานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบไม่ลงมติใน ประเด็น จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในรัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ อย่างไรก็ตามด้วยบทบัญญัติที่กำหนดกรอบการทำหน้าที่ของสมานิติบัญญัติแห่งชาติในการ ตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทำให้สมาชิกสมานิติบัญญัติ สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้เพียงเท่านั้น หากแต่รัฐธรรมนูญกำหนดการ ตรวจสอบการทำงานของรูปแบบการลงมติ หรือการให้ถอดถอนฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่งอาจ เป็นข้อสังเกตว่าการทำงานของสมานิติบัญญัติแห่งชาติจะดำเนินการในส่วนนั้นหรือไม่ ย่อมเป็น ข้อพิจารณาเนื่องจากที่มาของสมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีที่มาจากแต่งตั้งโดยการเสนอ รายชื่อของประธานคณะมนตรีความมั่นคง และจำนวนสมาชิกสมานิติบัญญัติที่ได้รับการแต่งตั้ง ส่วนใหญ่จำนวนหนึ่งเป็นข้าราชการหรือทหาร ซึ่งอยู่ในส่วนของผู้ที่สนับสนุนคณะรัฐประหาร

อย่างไรก็ตามแม้ว่าที่มา รูปแบบ กระบวนการ ขั้นตอนในการทำงานของ สมานิติบัญญัติแห่งชาติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มี ลักษณะคล้ายคลึงกับสมานิติบัญญัติหรือฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือ รัฐธรรมนูญการปกครองในอดีตที่ผ่านมา แต่เห็นได้ว่าการทำงานของสมานิติบัญญัติภายใต้ข้อจำกัด ด้านการทำงานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มี ลักษณะที่แตกต่างไปจากการทำงานของสมานิติบัญญัติแห่งชาติในอดีตอยู่บางส่วน กล่าวคือ สมานิติบัญญัติแห่งชาติปัจจุบันได้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารภายใต้ ข้อจำกัด แต่หากเป็นสมานิติบัญญัติที่เกิดขึ้นในอดีตแม้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะกำหนดหน้าที่ และกลไกในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลไว้ก็ตาม แต่สมานิติบัญญัติแห่งชาติกลับทำ หน้าที่เป็นสภาที่สนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยไม่นำกลไกเหล่านั้นมาใช้ในการ ตรวจสอบการใช้อำนาจจนเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า แม้รูปแบบโครงสร้างของสมานิติบัญญัติแห่งชาติจะเหมือนเช่นอดีตที่ผ่านมา แต่ผลการทำงานก็มีลักษณะที่ต่างกัน และความต่างสุดท้ายที่ปรากฏขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 คือ สัมพันธภาพเชิงอำนาจที่แตกต่างกับอดีต ที่ผ่านมา ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตฝ่ายที่กุมอำนาจ ณ ขณะนั้นคือคณะ รัฐประหาร ด้วยอิทธิพลของคณะรัฐประหาร ณ ขณะนั้นรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการให้ อำนาจพิเศษส่งผลให้ไม่มีฝ่ายใดกล้าคัดค้าน หรือตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งต่างจากสัมพันธภาพ

ที่ปรากฏภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้ที่แรกเริ่มก่อนการรัฐประหารได้ปรากฏความขัดแย้งเป็นวงกว้าง และมีอำนาจพอในการต้านทานทางคณะรัฐประหารโดยประชาชนอีกจำนวนหนึ่ง ดังนั้นหากสรุปสาเหตุของความต่างในการทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เห็นได้ว่า เป็นเพราะสัมพันธภาพที่เปลี่ยนไปในสังคมการเมืองไทยทำให้การทำงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปอย่างระมัดระวัง และพยายามใช้อำนาจหรือทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดซึ่งส่งผลให้การทำงานแตกต่างกับอดีตที่ผ่านมา

4.5.2 การใช้อำนาจบริหารภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในภาครัฐ เช่น ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ปลัดกระทรวง เอกอัครราชทูต อธิการบดีมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศ ประธานศาลฎีกา อธิบดี อาจารย์ ส่วนที่เป็นภาคเอกชนก็ล้วนแต่ประสบความสำเร็จทางธุรกิจและมีประสบการณ์ในด้านรัฐสภาหรือการบริหารราชการแผ่นดินมาบ้างแล้ว และที่เป็นอดีตข้าราชการทหารมีเพียง 2 คน อย่างไรก็ตามการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวได้รับการครหาว่าเป็นไปอย่างเชื่องช้า ไม่เด็ดขาด ไม่ตัดสินใจต่อปัญหา แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะได้ออกแบบโครงสร้างการปกครองให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเด็ดขาดปราศจากการตรวจสอบการทำงานและการใช้อำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่ถึงขั้นกำหนดให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือการพ้นหน้าที่ทั้งคณะรัฐมนตรี โดยไม่ต้องพิจารณาถึงที่มาของคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่ามีที่มาจาก การแต่งตั้งก็ตาม แต่คณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวกลับไม่ใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญให้อย่างเต็มที่เหมือนเช่นคณะรัฐมนตรีในอดีตภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือรัฐธรรมนูญการปกครองในอดีตที่มีการใช้อำนาจจนก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน การใช้อำนาจพิเศษแก้ปัญหาจนนำมาซึ่งการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตามหากให้พิจารณาถึงสาเหตุที่เกิดขึ้นจนส่งผลต่อการทำงานของคณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่าอาจเป็นเพราะในช่วงเวลาที่ประเทศไทยปกครองสร้างระบบการระบอบประชาธิปไตยจากการเลือกตั้งมานานกว่า 15 ปี จากพ.ศ. 2535-2549 สังคมไทย องค์กรพัฒนาเอกชนและขบวนการประชาชนได้เติบโตใหญ่เข้มแข็งหลากหลายซับซ้อนขึ้นสัมพันธภาพทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวก็มีใช้สัมพันธภาพของนักการเมืองอาชีพและทหารอีกต่อไป ชนชั้นกลางได้รับการศึกษาเริ่มเข้ามามี

บทบาทต่อการเมืองไทยในช่วงเวลานั้น ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องประชาธิปไตยเมื่อเกิดการรัฐประหารจนบางครั้งเกิดการสูญเสียต่อชีวิต จนกลายเป็นเหตุการณ์ที่ต้องจารึกในประวัติศาสตร์การเมืองอยู่หลายครั้ง เพราะฉะนั้นการก่อรัฐประหารที่เกิดขึ้นในครั้งนี้นหากไม่ได้รับความร่วมมือจากสังคม หรือได้รับการยอมรับยอมรับจากคนชนชั้นกลางส่วนใหญ่แล้วคงไม่แปลกหากจะเกิดเหตุการณ์อย่างพฤษภาทมิฬอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนอกจากการเปลี่ยนแปลงของคนกลุ่มชนชั้นกลางที่ให้ความสนใจและใส่ใจต่อสิทธิเสรีภาพมากขึ้นแล้ว แต่สิ่งหนึ่งที่เป็นตัวแปรสำคัญและทำให้การทำงานของคณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างระมัดระวังแม้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะให้อำนาจหรือกำหนดรูปแบบในการทำงานเหมือนกันคือ สัมพันธภาพภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งและการต่อต้านจากประชาชนอีกจำนวนหนึ่งที่ทำให้การสนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และสัมพันธภาพดังกล่าวดูเหมือนว่ามีอิทธิพลต่อการทำงานของคณะรัฐบาลมากกว่าการที่กลุ่มคนชนชั้นกลางให้ความสนใจต่อสิทธิเสรีภาพ ทั้งนี้เป็นเพราะกลุ่มคนชนชั้นกลางเองที่เรียกร้องให้เกิดการรัฐประหาร และสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลอย่างเห็นได้ชัด เพราะฉะนั้นด้วยสภาพสังคมและสัมพันธภาพที่เกิดขึ้นจึงส่งผลต่อการทำงานของคณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวให้มีการดำเนินการไปอย่างมีความระมัดระวังจนเกิดการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานว่าเป็นไปอย่างเชื่องช้า ไร้ประสิทธิภาพ และไม่กล้าใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวให้เหมือนอดีตที่ผ่านมา

4.5.3 การใช้อำนาจตุลาการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

การใช้อำนาจตุลาการภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเป็นการใช้อำนาจเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญในทุกฉบับที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือที่ประกาศใช้อย่างถาวรก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรัฐประหารในครั้งนี้ได้มีประกาศคณะรัฐประหารที่ไม่ได้ยกเลิกการทำงานของศาลและให้มีการดำเนินการต่อไปโดยเฉพาะ เพียงแต่ความแตกต่างของการรัฐประหารในครั้งนี้ที่เกิดขึ้นคือ การจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธาน ผู้พิพากษาในระดับไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกห้าคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดสองคน โดยที่มิได้แต่งตั้งบุคคลภายนอกผู้ไม่ชำนาญการด้านกฎหมายเข้ามาพิจารณาคดีเหมือนเช่นการรัฐประหารในครั้งก่อนที่เคยเกิดขึ้น ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้กำหนดหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้คือ การตรวจสอบ

หรือการพิจารณาวินิจฉัยว่า กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ได้เป็นปกติอีกด้วย ดังนั้นการใช้ อำนาจตุลาการภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้จึงไม่แตกต่างเหมือนอดีตที่ผ่านมา และ กลับชัดเจนมากขึ้นในส่วนของข้อกำหนดหน้าที่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการกำหนดองค์กรรัฐธรรมนูญขึ้นมาพิทักษ์ ความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งบทบัญญัติในกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งกับ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ส่วนที่เหมือนกับของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กับบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตที่บัญญัติไว้คือ การบัญญัติรับรองประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้า คณะรัฐประหารที่ให้ออกด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 36 แห่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ หรือเช่นทุกครั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีต ซึ่งผลแห่งการ บัญญัติเช่นนี้ได้ส่งผลให้ การควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถนำมาใช้กับ ประกาศและคำสั่งของหัวหน้าคณะรัฐประหาร แต่ในขณะที่ยกเว้นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นก่อนใช้ รัฐธรรมนูญนี้โดยพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามคำแนะนำและยินยอมจากรัฐสภา ที่มาจากการเลือกตั้ง อาจถูกวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้ด้วยกระบวนการควบคุมกฎหมายมิให้ ขัดรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้สร้างกลไกดังกล่าวขึ้น

4.5.4 การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ...

ในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 จุดมุ่งหมายหนึ่งของการประกาศใช้คือ การร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมต่อการ ปกครองประเทศเพื่อประกาศใช้ โดยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้สร้างกลไกและกระบวนการในการ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ดังที่เคยได้กล่าวไปในหัวข้อของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามกระบวนการในการร่างตลอดจนการประกาศใช้ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้รับการ วิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ทั้งในส่วนของความกังวลที่จะมีการสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหาร และการออกแบบโครงสร้างทางการเมืองที่อาจไม่สามารถแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเมืองที่ เกิดขึ้นก่อนมีการรัฐประหารได้ โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ประกาศใช้นั้นมีระยะเวลาการยก ร่างทั้งสิ้นประมาณ 3 เดือน และมีการประชุมรวมทั้งสิ้น 28 ครั้ง โดยแบ่งหมวดออกเป็น 15 หมวด รวม 299 มาตรา (รัฐธรรมนูญฉบับเดิม พ.ศ. 2540 มี 12 หมวด รวม 336 มาตรา) หมวดที่เพิ่มเติม ขึ้นใหม่รวม 4 หมวด คือ (1) หมวด ว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน หมวด 7 , (2) หมวด ว่าด้วยการเงิน การคลัง และการงบประมาณ หมวด 8 , (3) หมวด ว่าด้วย

องค์การตามรัฐธรรมนูญ หมวด 11 , และ (4) หมวด ว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมวด 13 ทั้งนี้โดยคณะกรรมการการยกเว้นฯ ได้นำหมวด(ตามรธน.เดิม พ.ศ. 2540)ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ไปเขียนรวมไว้ในหมวดว่าด้วยองค์การตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจำนวนหมวดตาม(ร่าง)รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงเพิ่มขึ้นเพียง 3 หมวดเป็น 15 หมวด(จากเดิม 12 หมวด) โดยมีการเพิ่มหมวดใหม่ 4 หมวด ซึ่งคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญและสภาร่างรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมาย 4 ประการ ในการยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวคือ

(1) การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ ทั้งในส่วนของ การเพิ่ม (จำนวน) สิทธิและเสรีภาพให้มากกว่าเดิม การมีมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเช่น การให้สิทธิของประชาชนในการฟ้องศาลได้โดยตรง ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

(2) การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังคงหลักการของรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีมีความเข้มแข็ง แต่ต้องไม่มีการผูกขาดอำนาจรัฐ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้แก้ไขการผูกขาดอำนาจรัฐด้วยการปรับปรุงกลไกบางอย่างของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้ดีขึ้นเช่น นายกรัฐมนตรีอยู่ได้ไม่เกิน 2 สมัย การตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) ตราได้เฉพาะกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน และถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถทำงานในการเป็นตัวแทนของประชาชนได้อย่างเต็มที่โดยปรับปรุงเขตเลือกตั้งที่ใหญ่ขึ้น การปรับปรุง ส.ส.แบบสัดส่วนให้เป็นสัดส่วนของกลุ่มจังหวัด ยกเลิกคะแนนเสียงที่ต้องถึง 5% การให้ ส.ส. มีอิสระจากพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ การเสนอร่างกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุญาตจากพรรคการเมือง และการกำหนดให้วุฒิสมาชิกมีคุณสมบัติสูงขึ้นและห่างไกลจากการเมืองมากขึ้น แบ่งเป็น 2 ประเภท จำนวน 150 คน คือ ส.ว.มาจากการเลือกตั้ง (76คน จังหวัดละหนึ่งคน) และ ส.ว.มาจากการสรรหาจากกลุ่มวิชาชีพ(74 คน) เป็นต้น

(3) การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม โดยกำหนดให้มีมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนในการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่น ห้าม ส.ส. และ ส.ว. ดำรงตำแหน่งหน้าที่ในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ รับ หรือแทรกแซงการเข้า

รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ ฯลฯ เข้าเป็นคู่สัญญาที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอนกับรัฐ หน่วยงานราชการ ฯลฯ เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ห้ามรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ ฯลฯ เป็นพิเศษ นอกเหนือจากธุรกิจการงานตามปกติ เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ดำเนินกิจการสื่อสารมวลชน หรือการห้ามนายกรัฐมนตรี้ รัฐมนตรี คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เป็นหรือคงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ เว้นแต่จะแจ้งให้ประธาน ป.ป.ช. ทราบและโอนหุ้นให้นิติบุคคลเป็นผู้จัดการทรัพย์สิน รวมทั้งห้ามมิให้นายกรัฐมนตรี และ รมต. กระทำการอันมีลักษณะเป็นการบริหารจัดการหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว เป็นต้น

(4) การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงองค์กฤษฎีให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองในการทำงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการสรรหาบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านั้นด้วยการกำหนดให้มีคณะบุคคลสรรหาขององค์กรอิสระได้แก่ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร รวม 5 ท่าน หรือการให้สิทธิของ ส.ส. ในการเปิดอภิปราย เปิดอภิปราย นายกรัฐมนตรี โดยใช้เสียงเพียง 1/5 หรือการเปิดอภิปรายรัฐมนตรีรายบุคคล ใช้เสียง และเปิดอภิปรายรัฐมนตรีที่ย้ายตำแหน่งไป แล้วได้ และนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องมาตอบกระทู้ถาม หรือชี้แจงกับสภาด้วยตนเอง เป็นต้น

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาความมุ่งหมายพร้อมมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีผู้วิจารณ์ว่า ร่างรัฐธรรมนูญพยายามแก้ไขกลไกปกป้องที่สร้างปัญหาในช่วงวิกฤติการเมืองที่เกิดขึ้นโดยที่ไม่คำนึงถึงกลไกทางการเมืองที่ไม่เหมาะสมของการเมืองไทย และกลไกดังกล่าวมิได้ช่วยแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์การเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงประเด็นของการที่คณะรัฐประหารต้องการจะสืบทอดอำนาจเหมือนเช่นการร่างรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมาเห็นได้ว่า การสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหารด้วยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ไม่กำหนดห้ามให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าดำรงตำแหน่งนั้นไม่ถูกกำหนดขึ้นในร่างรัฐธรรมนูญฉบับ

ดังกล่าว โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการป้องกันการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของคณะรัฐประหารเหมือนเช่นในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ หรือบทบัญญัติที่มีลักษณะเปิดกว้างสำหรับสมาชิกสภาที่ส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ต่อไปแม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และกำหนดให้รัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งดังกล่าวเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี ไม่ปรากฏในบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าเป็นห่วงกังวลของสังคมเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กลับมิใช่การสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหารที่เข้ามาบริหารประเทศ หากแต่เป็นการกำหนดของร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งต่อของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรอิสระที่ปรากฏอยู่ในบทเฉพาะกาลทั้งในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดำรงตำแหน่งจนกว่าจะสิ้นสุดวาระ(มาตรา 299) และหากย้อนกลับไปถึงที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ย่อมล้วนมาจากการเสนอรายชื่อของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ดังนั้นบทเฉพาะกาลดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่สงสัยของการสืบทอดอำนาจตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเป็นสิ่งใหม่ที่ปรากฏขึ้นในการร่างรัฐธรรมนูญภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

อนึ่ง นอกจากการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ยังปรากฏเหตุการณ์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ที่เป็นผลจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวคือ ประชาชนถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ ทั้งที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้การคุ้มครองเพียงแต่ไม่มีหลักประกัน เช่น วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2550 พล.อ.วินัย ภัททิยกุล เลขาธิการ คมช. พล.อ.สพรั่ง กัลยาณมิตร ผู้ช่วยเลขาธิการ คมช. และ พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา ผู้ช่วยเลขาธิการ คมช. ได้เชิญผู้บริหารสื่อซึ่งมีทั้งสื่อโทรทัศน์และวิทยุ จำนวนประมาณ 50 คน จากสถานีโทรทัศน์ทุกช่อง และผู้บริหารสถานีวิทยุของรัฐรวมทั้งสถานีวิทยุชุมชน มาร่วมหารือที่กองบัญชาการกองทัพบก โดยสั่งให้สถานีโทรทัศน์ทุกช่อง วิทยุทุกสถานี ไม่แพร่ภาพกระจายเสียงข้อความหรือแถลงการณ์ของอดีตนายกรัฐมนตรี และแกนนำของพรรคไทยรักไทย หรือ การ संबลิคเว็บ CNN และรายการ CNN ทางโทรทัศน์ ที่มีการถ่ายทอดการสัมภาษณ์ของทักษิณ ชินวัตร ในวันที่ 15 มกราคม 2550 เพื่อให้ประชาชนไทยได้รับรู้ข่าวสารของทักษิณ สนองนโยบายล่าสุดของทหารที่ไม่ให้เสนอข่าวและความคิดเห็นของทักษิณ ชินวัตร เป็นต้น อย่างไรก็ตามการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่ปรากฏขึ้นแม้ว่า

จะมีการบัญญัติรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ แต่หากเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ในอดีตที่ผ่านมาจะเห็นว่า เป็นเพียงการจำกัดสิทธิเสรีภาพด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน มิใช่การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งชีวิตร่างกาย หรือการหน่วงเหนี่ยวกักขัง เหมือนเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ซ้ำแม้เมื่อเกิดการประท้วงภายหลังการรัฐประหารซึ่งมีประกาศของคณะรัฐประหารห้ามการชุมนุมประท้วงก็ตาม กลับปรากฏว่า มีการชุมนุมประท้วงอยู่บ่อยครั้งเช่น การชุมนุมประท้วงของเครือข่าย 19 กันยา ต่อต้านรัฐประหาร หรือการเปิดอภิปรายทั่วไปของกลุ่มผู้ต่อต้านการรัฐประหารที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยไม่มีการจัดการที่รุนแรงแก่ผู้ชุมนุมประท้วง หรือบางครั้งมีการปล่อยให้มีการชุมนุมประท้วงอย่างเสรี ดังนั้นสิ่งที่ปรากฏจึงเป็นเพียงสิ่งที่เกิดขึ้นเล็กน้อยเมื่อเทียบกับอดีตที่ผ่านมา และสิ่งที่น่าแปลกใจยิ่งกว่าคือ แม้จะเกิดการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นก็ตาม แต่กลับปรากฏว่า ผลสำรวจความพอใจต่อการรัฐประหาร เรื่อง "ความคิดเชิงประเมินผลของประชาชนต่อสังคมไทยและคุณลักษณะของนายกรัฐมนตรีคนใหม่ที่ประชาชนต้องการ : กรณีศึกษาประชาชนทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล" โดยสอบถามประชาชนจำนวน 1,550 คน ผลปรากฏว่า ร้อยละ 92.1 รู้สึกว่าทหารเป็นที่พึงได้ และร้อยละ 89.1 รู้สึกปลอดภัย ซึ่งอาจสรุปได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่กลับพอใจต่อการรัฐประหารครั้งนี้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเกิดการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้เหมือนเช่นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีต แต่กลับมีเพียงการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนบางประการเท่านั้น ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะสัมพันธภาพเชิงอำนาจที่ปรากฏขึ้นแต่ก่อนการรัฐประหาร และส่งผลแม้ว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวกล่าวคือสัมพันธภาพเชิงอำนาจแบบการถ่วงดุลซึ่งกันและกันของบุคคลทั้งสอง ฝ่ายหนึ่งคือฝ่ายที่สนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และฝ่ายกลุ่มคนชนชั้นกลางที่เห็นด้วยต่อการรัฐประหาร ซึ่งสัมพันธภาพในรูปแบบดังกล่าวส่งผลให้คณะรัฐประหารเองไม่กล้าใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวสร้างขึ้นอย่างเต็มที่เหมือนเช่นอดีตที่ผ่านมาแม้จะมีอีกฝ่ายที่สนับสนุนก็ตาม

ดังนั้นอาจเห็นได้ว่า ผลของการรัฐประหารที่เกิดขึ้นและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ส่วนใหญ่แตกต่างจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต ซึ่งอาจสรุปถึงสาเหตุที่เป็นเช่นนี้ได้ว่า สัมพันธภาพที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างการรัฐประหารและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในครั้งนี้ แตกต่างจากการรัฐประหารและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตซึ่งคณะรัฐประหารเป็นผู้ทรงอิทธิพลในการใช้อำนาจ โดยมีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตเป็นเครื่องมือของการใช้อำนาจ

และการรับรองการใช้อำนาจที่เกิดขึ้น ซึ่งรวมถึงการสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหาร โดยไม่มีประชาชนหรือองค์กรใดออกมาคัดค้านทั้งในส่วนของประชาชนไม่ให้ความสนใจต่อการเมือง การไม่ตื่นตัวในสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือกำลังทหารที่มีความเข้มแข็งที่พร้อมใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดในการละเมิดสิทธิในชีวิตร่างกาย และเสรีภาพที่พร้อมทำให้อำนาจของคณะรัฐประหารเข้มแข็ง และส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจจนสร้างความเสียหายในอดีต แต่สัมพันธภาพที่ปรากฏขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นสัมพันธภาพที่ต่อจากเหตุการณ์วิกฤติการณ์ทางการเมืองก่อนการรัฐประหาร ที่มีการรวมตัวของบุคคลที่มีความคิดเหมือนกัน ให้การสนับสนุนฝ่ายเดียวกันทั้งฝ่ายชนชั้นกลางที่สนับสนุนการรัฐประหาร และฝ่ายนักการเมืองที่เป็นนักธุรกิจและคนจนชายขอบ ซึ่งทั้งสองฝ่ายมีจำนวนมากพอที่สร้างกระแสให้สังคมลุกฮือขึ้นต่อต้านคณะรัฐประหารได้ ทั้งชนชั้นกลางซึ่งให้การสนับสนุนการรัฐประหารก็ตาม แต่ก็ยังเป็นกลุ่มคนที่ตระหนกและหวงแหนในสิทธิเสรีภาพของตน และพร้อมที่จะหันหลังให้คณะรัฐประหารหากมีการใช้อำนาจและสืบทอดอำนาจเหมือนเช่นอดีตที่ผ่านมา ดังนั้นแล้วแม้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มีส่วนคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองในอดีตก็ตาม แต่ผลของการใช้อำนาจ การบริหารประเทศของคณะรัฐประหารภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 กลับแตกต่างกับอดีตที่ผ่านมา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวว่า อาจกลายเป็นเครื่องมือของคณะรัฐประหารในการเข้าสู่เส้นทางการเมือง และการใช้อำนาจในการบริหารประเทศที่เอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องของคณะรัฐประหาร หรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจ จนเกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพ หรือการการทุจริตคอร์รัปชัน เหมือนเช่นในอดีตซึ่งประเทศไทยเกิดการรัฐประหารและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครอง สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นข้อกังวลใจของสังคม ณ ขณะนั้น จนนำมาสู่การศึกษาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่ามีบทบัญญัติหรือหลักการที่คล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตมากน้อยเพียงใด และจะเป็นเครื่องมือของคณะรัฐประหารเหมือนเช่นที่ผ่านมาหรือไม่ โดยใช้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดพื้นฐาน พร้อมทั้งพิจารณาเหตุผลของการประกาศใช้และผลการประกาศใช้ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 โดยเทียบเคียงกับอดีตที่ผ่านมา

จากการศึกษาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองในอดีต เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ยังคงมีหลักการหรือรูปแบบของโครงสร้างการปกครองประเทศที่คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตซึ่งขาดความเป็นรัฐธรรมนูญนิยม ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ขาดซึ่งแนวคิดพื้นฐานของสัญญาประชาคม ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย เหมือนเช่นพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่บัญญัติไว้เช่นนั้น โดยแตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวส่วนใหญ่ในอดีตซึ่งบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยก็ตาม แต่ความหมายของคำว่า เป็นของและมาจาก ดูจะไม่แตกต่างสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 และอดีตที่ผ่านมาเมื่อพิจารณาโครงสร้างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่เกิดขึ้น ซึ่งเห็นได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่มีส่วนใดที่แสดงให้เห็นถึงความ

เจ้าของอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งในส่วนของทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในการเลือกผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติ หรือการเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน หรือการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจ หรือการเคารพในสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยการคุ้มครอง หรือสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง หรือในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ขัดต่อหลักการแนวคิดสัญญาประชาคม ซึ่งประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือการมีส่วนร่วมอย่างจำกัดเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ที่กำหนดขึ้น

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ขาดซึ่งหลักการของความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง ทั้งในส่วนของ การพิจารณาในแง่ของอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยซึ่งถือว่า รัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม หรือในแง่ของกระบวนการตรารัฐธรรมนูญที่ต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีการพิเศษ หรือการพิจารณาในแง่ของเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญต้องมีการจัดตั้งองค์การทางการเมือง และจัดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้มากเกินไป หรือแม้กระทั่งพิจารณาในแง่ของที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญหรืออำนาจสูงสุดในการจัดตั้งองค์การทางการเมือง ที่อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่มาจากประชาชน แม้ว่าอำนาจดังกล่าวอาจมีที่มาจากหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับการปกครองในแต่ละประเทศก็ตาม แต่ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ต้องการสร้างการปกครองประเทศเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนใหญ่ของประชาชน อำนาจดังกล่าวควรเกิดขึ้นจากประชาชน โดยเมื่อมีการรัฐประหารเกิดขึ้น อำนาจในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยได้ตกแก่คณะรัฐประหาร ซึ่งคณะรัฐประหารจะถวายพระราชอำนาจนั้นคืนให้แก่พระมหากษัตริย์โดยการเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเพื่อประกาศใช้ ซึ่งการลงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าวที่มีบทบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยเพื่อแสดงให้เห็นถึงการคืนอำนาจอธิปไตยให้แก่ประชาชนก็ตาม แต่การจัดให้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และอดีตที่ผ่านมา อำนาจดังกล่าวล้วนตกอยู่แก่คณะรัฐประหารและพระมหากษัตริย์ ดังนั้นอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรืออำนาจในการจัดตั้งองค์การสูงสุดทางการเมืองจึงอยู่ที่คณะรัฐประหารและพระมหากษัตริย์ ซึ่งไม่สอดคล้องต่อหลักการกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศในแง่ของที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากพิจารณาในแง่ดังกล่าวแล้วรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีต และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ล้วนแต่ขาดซึ่งหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอย่างแท้จริง มีเพียงการพิจารณา

ในเชิงรูปแบบเท่านั้นที่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวยังคงหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และด้วยการพิจารณาในเชิงรูปแบบทำให้คณะรัฐประหารกำหนดให้คำสั่งหรือประกาศที่มีขึ้นก่อนหน้าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรม

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ได้ให้อำนาจแก่คณะรัฐประหารซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนเป็นคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ใช้อำนาจอย่างแท้จริงตามรัฐธรรมนูญเหมือนเช่นอดีตที่ผ่านมา โดยการกำหนดให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติหรือหัวหน้าคณะรัฐประหารเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลในการเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ออกแบบโครงสร้างองค์กรเหล่านั้นอย่างไม่มี การจำกัดการใช้อำนาจเหมือนเช่นอดีต และแม้ว่าจะมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเหล่านั้นตามแนวคิดทฤษฎีของมองเตสกีเออ ทั้งองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งมีเพียงธรรมนูญการปกครองฉบับแรกเท่านั้นที่ให้สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นอีกองค์กรหนึ่งในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยมิได้กำหนดให้ใช้อำนาจในส่วนใดก็ตาม แต่ในองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และบริหารกลับขัดแย้งต่อจุดมุ่งหมายของการแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ

3.1) ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และอาจรวมถึงหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เหมือนเช่นอดีตที่ผ่านมา ซึ่งด้วยความสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องทำหน้าที่สำคัญดังกล่าวทำให้ในอดีตที่ผ่านมาซึ่งรวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มักออกแบบขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในรูปแบบของสภาเดียว ซึ่งมีสมาชิกจากการแต่งตั้งโดยหัวหน้าคณะรัฐประหารที่เป็นผู้เสนอรายชื่อให้พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ซึ่งมีที่มาเช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร และง่ายต่อการควบคุมเสียง ควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในการทำหน้าที่ในออกกฎหมาย หรือในการทำหน้าที่อื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่นหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจและการทำงานของฝ่ายบริหาร พร้อมทั้งการไม่กำหนดหลักการของการห้ามข้าราชการประจำให้มาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ อันขัดแย้งต่อหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และขัดต่อหลักการการแบ่งแยกการใช้อำนาจซึ่งข้าราชการคือผู้ปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายบริหาร และถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ตามนอกจากการกำหนดที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการแต่งตั้งแล้ว ในการกำหนดกลไกการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติมักกำหนดไว้อย่างไม่เคร่งครัด ทั้งการกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี แต่กำหนดให้รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ หรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยไม่ลงมติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 หรือการไม่กำหนดกลไกการตรวจสอบไว้เลยเหมือนเช่นอดีตที่ผ่านมา ซึ่งการกำหนดรูปแบบเช่นนี้ยิ่งเอื้ออำนวยต่อการทำงานของคณะรัฐมนตรีที่ปราศจากการตรวจสอบการทำงาน และฝ่ายนิติบัญญัติเองที่ดูเหมือนว่า เป็นองค์กรที่สร้างความชอบธรรมให้ฝ่ายบริหารมากกว่าเป็นองค์กรที่ควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรี

3.2) ฝ่ายบริหารซึ่งกำหนดให้มีที่มาจากการแต่งตั้งด้วยการเสนอรายชื่อของหัวหน้าคณะรัฐประหาร ซึ่งในอดีตที่คณะรัฐประหารมักเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีในฝ่ายบริหารเสียเอง ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตหรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มักกำหนดให้การทำงานของฝ่ายบริหารปราศจากการควบคุม และตรวจสอบการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยการกำหนดที่มาของบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ หรือการกำหนดกลไกการตรวจสอบอย่างไม่เคร่งครัด หรือไม่กำหนดเลย

อย่างไรก็ตาม อำนาจที่แท้จริงของหัวหน้าคณะรัฐประหารไม่ได้อยู่ที่การควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่อำนาจที่แท้จริงของหัวหน้าคณะรัฐประหารยังถูกแสดงออกด้วยกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งไม่ว่าจากฝ่ายนิติบัญญัติเองที่เป็นผู้ทำการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น หรือการกำหนดองค์กรเช่นสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่โดยเฉพาะเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 แต่อำนาจของหัวหน้าคณะรัฐประหารก็ยังคงแทรกแซงกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งในส่วนของ การเป็นผู้คัดสรรบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ การคัดสรรบุคคลเข้ามาเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำการพิจารณา และการเป็นผู้เลือกรัฐธรรมนูญฉบับใดในอดีตประกาศใช้เมื่อร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านการลงประชามติ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า คณะรัฐประหารเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรของประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นฉบับปัจจุบันหรืออดีตที่ผ่านมา

ดังนั้นแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นสามส่วน แต่หากพิจารณาบทบัญญัติทั้งหมดแล้วเห็นได้ว่า คณะรัฐประหารจะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอย่างแท้จริงในช่วงเวลาภายหลังการรัฐประหารด้วยการเปิดทางของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของการใช้อำนาจในขณะนั้น ซึ่งนอกจากการไม่เคารพหลักการการแบ่งแยกการใช้อำนาจดังที่กล่าวไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ยังคงหลักการเช่นธรรมนูญการปกครองในอดีตที่ไม่สร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยในรัฐธรรมนูญมักกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเช่นการยื่นกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย แต่กลับให้สิทธิรัฐมนตรีในการที่จะไม่ตอบกระทู้ดังกล่าว หรือการเปิดอภิปรายทั่วไปที่นายกรัฐมนตรีมีสิทธิระงับ หรือกำหนดให้การเปิดอภิปรายในรูปแบบการห้ามการลงมติไม่ไว้วางใจ หรือบางฉบับถึงขนาดไม่มีการกำหนดกลไกดังกล่าวไว้เลย ทั้งในส่วนการถ่วงดุลของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะไม่กำหนดให้มีการยุบสภาเกิดขึ้น ดังนั้นด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะเห็นได้ว่า คณะรัฐประหารคือผู้ใช้อำนาจอย่างแท้จริงโดยปราศจากการจำกัดการใช้อำนาจทั้งการแบ่งแยกการใช้อำนาจ และการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

ยังคงขาดซึ่งการเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนแม้จะมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอยู่ก็ตาม แต่หากดูโครงสร้างการปกครองที่กำหนดขึ้นย่อมเห็นได้ว่า เสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิเสรีภาพเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตที่ขาดซึ่งหลักการดังกล่าวและส่งผลให้เห็นจากเหตุการณ์ที่ผ่านมา

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 จึงขาดซึ่งแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตที่เกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหารที่ขาดแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเช่นกัน และถือได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ไม่ใช้รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม โดยอาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 หรือรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีตที่เกิดขึ้น ได้ถูกสร้างให้เป็นเครื่องมือของคณะรัฐประหารในการใช้อำนาจ และยังผลให้การทำรัฐประหาร คำสั่ง หรือประกาศของคณะรัฐประหารเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงผลการประกาศใช้ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 อาจเห็นได้ว่า มีส่วนที่แตกต่างจากการประกาศใช้ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวอยู่บ้าง เช่น การกำหนดระยะเวลาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างชัดเจน หรือการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นไปอย่างระมัดระวัง โดยไม่มีการทุจริตคอร์รัปชัน หรือการละเมิดสิทธิเสรีภาพอย่างเห็นได้ชัดเหมือนอดีตที่ผ่านมา ซึ่งเป็นด้วยสัมพันธภาพเชิงอำนาจของสังคมการเมืองที่แปรเปลี่ยนไป หรือขึ้นอยู่กับตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจนั้น และปัจจัยอื่นๆ ที่จะเข้มแข็งและต้านทานการใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างที่รัฐธรรมนูญตั้งใจให้อำนาจไว้หรือไม่เหมือนเช่นภายหลังการรัฐประหารหรือไม่ แต่หากพิจารณาผลการประกาศใช้ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่เกิดจากการรัฐประหาร ซึ่งรวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ด้วยแล้ว ย่อมเห็นว่า การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้สร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นต่อระบอบการปกครองประชาธิปไตย ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1. การประกาศใช้กฎหมายจำนวนมากในช่วงเวลาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งมาจากการพิจารณาของสภานิติบัญญัติในรูปแบบสภาเดียวที่ขาดการอภิปราย และกลั่นกรองกฎหมายอย่างละเอียด ซึ่งกฎหมายต่างๆเหล่านั้นยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป แม้ว่าจะประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแล้วก็ตาม

2. การเกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่ว่าจะในรูปแบบของการใช้กำลัง หรือการออกกฎหมาย ประกาศ คำสั่ง เพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกิดขึ้นในช่วงของการรัฐประหาร และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

3. การหยุดชะงักของการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งประชาชนไม่มีส่วนร่วมต่อกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งถูกออกแบบโดยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ทำให้เกิดความไม่มั่นใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ประกาศใช้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม ย่อมเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ประกาศใช้ขาดซึ่ง

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดพื้นฐาน ทั้งในส่วนของสัญญาประชาคม การจำกัดการใช้ อำนาจด้วยการแบ่งแยกการใช้อำนาจและการสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ และการเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่ระบอบการปกครอง ประชาธิปไตยของไทยอย่างมาก ดังนั้นเพื่อหยุดความเสียหายต่างๆที่เกิดขึ้น ผู้เขียนขอเสนอเมื่อ มีความจำเป็นต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ประกาศใช้อยู่ ในขณะเดียวกันต้อง ทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับใหม่ขึ้นใช้ โดยมีความจำเป็นที่ต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราวก่อน ไม่ควรนำโครงสร้างการปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในอดีต และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ขึ้นมาประกาศใช้เป็น กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากการขาดความเป็นรัฐธรรมนูญตามแนวคิด รัฐธรรมนูญนิยม และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอดีตที่ผ่านมา



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการหนังสืออ้างอิง

ภาษาไทย

กนก วงษ์ตระหง่าน. การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

กนก วงษ์ตระหง่าน. คู่มือการเมืองไทย 2475-2525 : ข้อมูลพื้นฐาน ทางการเมืองไทย 2526. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนະ ไตรมาศ. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2545.

กระมล ทองธรรมชาติ. การเมืองและการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2531.

กลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรสารสนเทศ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปการพิจารณากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, (online) Available From: www.parliament.go.th/pracy/law2550/content_law/law_nla50-51.pdf(20 มกราคม 2552)

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2550.

เกษียร เตชะพีระ. จากระบอบทักษิณสู่รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 วิกฤตประชาธิปไตยไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ 14 ตุลาคม, 2550.

คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.). ฝากไว้ในแผ่นดิน คตส. นำคุณธรรมคำสั่งคมไทย สมุดปกเหลือง. (Online). Available from: <http://www.thaingo.org/writer/view.php?id=818>. (20 มกราคม 2552)

คณิน บุญสุวรรณ. ท่าแห่งร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ คถข. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : ร่วมด้วยช่วยกัน, 2550.

คณิน บุญสุวรรณ. รัฐธรรมนูญ 2550 ทำไมต้องแก้. กรุงเทพฯ : สำนักข่าวประชาทรรศน์, 2551.

คณิน บุญสุวรรณ. รัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ, 2551.

คำปราศรัยของ พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ กับประชาชน เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม. สยามรัฐ. 21 ตุลาคม 2520.

จักร์ พันธุ์ชูเพชร. การเมืองการปกครองไทย จากยุคสุโขทัยสู่สมัยทักษิณ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : Punch Group, 2549

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, พีรศักดิ์ จันทวรินทร์ และเชาวนะ ไตรมาศ. ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2535.

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรนิติบัญญัติ. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย สนับสนุนโดย มูลนิธิคอนราด อาเด็นนารี. 2529.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. ปฏิวัติ 2475. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. ประวัติศาสตร์การเมืองไทย 2475-2500. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2549.

ชาญวุฒิ วัชรพุกท์. ประชาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษาผลการนำแนวคิดและกลไกระบบประชาธิปไตยมาใช้ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทระดับบัณฑิต ภาควิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

เชาวนะ ไตรมาศ. รัฐธรรมนูญใหม่ของไทยกับข้อเสนอในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศ. วารสารคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ 24(กันยายน - ธันวาคม 2549): 1-34

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์ และ ม.
ร.ว.ประกายทอง สิริสุข. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

ธนาพล อิวสกุล. รัฐประหาร 19 กันยา : รัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรง
เป็นประมุข. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : ฟาเดียวกัน, 2550.

นคร พจนนรพงษ์. ข้อมูล รัฐธรรมนูญไทย (ทุกฉบับ). พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : ขวัญนคร, 2550.

นต เชื้อชวลิต. เมืองไทยในระบบรัฐสภา. พระนคร: บพิธการพิมพ์, 2510.

นรนิติ เศรษฐบุตร. การเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของ
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2549.

นรนิติ เศรษฐบุตร และโกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. เมืองไทยในระบบรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์แพรววิทยา, 2517.

นรนิติ เศรษฐบุตร และสมคิด เลิศไพฑูรย์, บทสรุปสำหรับผู้บริหารโครงการวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพของ
รัฐสภาไทย, นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายยุค
ต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชน และพัฒนาการ
กฎหมายมหาชนในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2547.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 3. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รวมคำบรรยายเนติภาคหนึ่ง สมัยที่ 54 การบรรยายครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ:
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2544.

ประชัน รักพงษ์. การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ. 2481-2500). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

ประสิทธิ์ โสวิไลกุล. เหลี่ยมหลังคอกฎหมายและความยุติธรรม. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541.

ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : กลุ่มรัฐกิจเสรี, 2517.

ปรีดี พนมยงค์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติเวช, 2513.

ปรีดี พนมยงค์. แนวความคิดประชาธิปไตยโดยของปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิปรีดี พนมยงค์ โครงการ 60 ปีประชาธิปไตย, 2535.

พีระพงษ์ สิทธิอมร. ประวัติศาสตร์การเมืองไทย ปฏิรูป ปฏิวัติ รัฐประหาร ของบทบาทผู้นำทางการเมือง พลเรือน ตำรวจ ทหาร. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ซี แอนด์ เอ็น, 2549.

ไพโรจน์ ชัยนาม. ระบอบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญภายหลังมหาสงครามในการร่างรัฐธรรมนูญและบทความเรื่องรัฐธรรมนูญ. พระนคร: โรงพิมพ์พานิชสุภผล, 2488.

ปิฎก ไตรสุริยธรรมา. ปฏิวัติ 2549. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : Openbooks, 2550.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

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

รอง ศยามานนท์. ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช , 2520.

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. จารีตรัฐธรรมนูญไทยกับสันติประชาธรรม. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 บทวิเคราะห์ เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550.

ลิขิต ธีรเวคิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

วลัยมาศ แก้วศรชัย. สภาร่างรัฐธรรมนูญกับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

วิชัย ต้นศิริ. วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

วิทยากร เชียงกุล. รัฐประหารเมืองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : นิตยสารคลังสมอง, 2535.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์, 2523.

วีรวรรณ นทกุล. แนวคิดทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทยว่าด้วยอำนาจรัฐ ตั้งแต่พุทธศักราช 2521 ถึงพุทธศักราช 2539. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

วีระ โลจายะ. เอกสารการสอนชุดกฎหมายมหาชนเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ชวนพิมพ์, 2539.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐสภาไทย ปี 2538-2544. กรุงเทพฯ : สำนักงาน, 2547.

สุจิต บุญบงการ. บทบาทของสภานิติบัญญัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

สุชิน ตันติกุล. ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517.

สุทธชัย ยิ้มประเสริฐ. การเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ต่อต้านรัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2491-2500). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

สุพจน์ ด้านตระกูล. ความรับผิดชอบของคณะราษฎร (24 มิ.ย. 2475 - 10 พ.ค. 2489). นนทบุรี: สถาบันวิทยาศาสตร์สังคม, 2533.

สุพจน์ ด้านตระกูล. ประวัติรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี: สถาบันวิทยาศาสตร์สังคม (ประเทศไทย), 2550.

สุวิชา เพียรราษฎร์. 10 วิกฤตชาติ' 50: เบื้องลึก เบื้องหลังและแนวคิดเพื่อหาทางออกก่อนหนายะจะมาถึง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์, 2550.

เสน่ห์ จามริก. การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2549.

หลวงจักรปาณีศรีศีลวิสุทธิ. อธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ. กรุงเทพฯ: บริษัท โรงพิมพ์คลังวิชา จำกัด, 2547.

อมร จันทรสมบูรณ์. การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ ทางออกของประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2537.

อมร จันทรสมบูรณ์. สภาพวิชาการทางกฎหมายของประเทศไทย. www.pub-law.net

อรรถชัย ฟองสมุทร. ระบบคณะรัฐมนตรีไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

เอ็ม.เจ.ฮาร์มอน. ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน แปลโดยเสน่ห์ จามริก. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519.

ภาษาอังกฤษ

Friedrich, Carl. J. Constitutional Government and Democracy Theory and Practice in Europe and America, Rev. ed. Boston: Ginn and Company, 1950.

Katija S Ziegler, Denis Baranger and Anthony W Bradley, Constitution and the Role of parliament. Oxford: Hart publishing, 2007.

Mcilwain, Charles H. Constitutionalism Ancient and Modern (Online). Available from: [http://books.google.co.th/books?id=vNGB2kB6tr0C&dq=charles+mcilwain+constitutionalism&printsec=frontcover&source=bn&hl=th&ei=quzSSaXOKYve7AOll6CaBA&sa=X&oi=book_result&resnum=4&ct=result#PPA24,M1\(1 เมษายน 2552\)](http://books.google.co.th/books?id=vNGB2kB6tr0C&dq=charles+mcilwain+constitutionalism&printsec=frontcover&source=bn&hl=th&ei=quzSSaXOKYve7AOll6CaBA&sa=X&oi=book_result&resnum=4&ct=result#PPA24,M1(1 เมษายน 2552))

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวอรพรรณ ลีนะเปสนันท์ เกิดเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2525 ที่จังหวัดชลบุรี สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2546 สำเร็จการศึกษาประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นพนายความจากสภาทนายความรุ่นที่ 21 ในปีการศึกษา 2546 และเนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 57 ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย