

บทที่ ๔

บทสรุป

ปัญหาเรื่องรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นโครงร่างสำคัญในการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย อันเป็นกฎหมายหลักอันสำคัญสูงสุดของประเทศนั้น ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญของไทยไม่อยู่ในสถานะที่มั่นคง มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกันอยู่ตลอดเวลา หลายครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงถึงกับมีการปฏิวัติ รัฐประหาร บางครั้งรัฐธรรมนูญถูกทำลาย แม้จะได้มีการพยายามสร้างระบอบการปกครองให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นมากเพียงใดก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็เป็นแค่เพียงตัวอักษร ประชาธิปไตยไม่ใช่จะสามารถสร้างขึ้นด้วยแค่เพียงเขียนเป็นตัวบทกฎหมายเท่านั้น บุคคลและความคิด พรรคการเมืองและหลักการ ความเชื่อมั่น การแสดงซึ่งความเชื่อมั่นนี้สัจใจคือความเป็นอยู่ของคน และชนบทรวมเนียนประเพณี ล้วนเป็นปัจจัยที่สำคัญของระบอบการปกครองตัวบทกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นจะสร้างได้ก็ต่อเมื่อเงื่อนไขบางประการ ของวิวัฒนาการของการปรับปรุงดัดแปลงให้เข้ากับสภาพการณ์และสภาพความเป็นจริงในทางการเมืองเท่านั้น ความสำคัญของรัฐธรรมนูญอยู่ที่การยอมรับในทางปฏิบัติของบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองอีกด้วย

รัฐธรรมนูญที่ได้ประกาศใช้ในปี ๒๔๘๒ ได้รับการยกย่อง และกล่าวขวัญกันโดยทั่วไปว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลผลิตส่วนหนึ่งของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ภายหลังรัฐประหาร ซึ่งได้ถือโอกาสเสนอหลักการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อวุฒิสภาในฐานะรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของคณะรัฐประหาร ซึ่งระบุเด่นชัดว่า มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เจตนาในการเสนอหลักการดังกล่าว แสดงให้เห็นว่านายควง อภัยวงศ์ มีวัตถุประสงค์ที่จะหลีกเลี่ยงการแทรกแซงทางการเมืองการบริหารประเทศ ที่จะเกิดขึ้นโดยคณะรัฐประหาร ซึ่งทราบโดยที่ยังไม่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร คณะรัฐประหารก็ยังมีอำนาจผูกพันทางการเมืองอยู่ และหากไม่รับคำเนิการ คณะรัฐประหารอาจดำเนินการร่างเอง ซึ่งจะกำหนดหลักการเป็นประโยชน์ต่อพรรคพวกของตนเองได้ วัตถุประสงค์ดังกล่าวของนายควง อภัยวงศ์

สามารถบรรลุวัตถุประสงค์สูงสุด ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้คณะรัฐประหารไม่ได้มีบทบาท หรือส่วนร่วมในการร่าง หรือใช้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสนับสนุนอำนาจทางการเมืองใด ทั้งนี้เพราะวุฒิสภาได้กำหนดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา และผลเลือกตั้งปรากฏว่า สมาชิกคณะรัฐประหารได้รับเลือกตั้งเพียงคนเดียว การร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินต่อเนื่องมาตั้งแต่รัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ สำเร็จเรียบร้อยและประกาศใช้ในสมัยรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม

รูปลักษณะและหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่แตกต่างไปจาก คณะกรรมาธิการวิสามัญของรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาจะตั้งตามรายชื่อที่สมาชิกคนใดคนหนึ่ง เป็นผู้เสนอ และมีผู้รับรองรายชื่อสมาชิกที่เสนอนั้น แต่องค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกรัฐสภาจำนวนกึ่งหนึ่ง และเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามที่กำหนดไว้กึ่งหนึ่ง และเมื่อดำเนินการร่างเสร็จเรียบร้อยแล้วให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาเพื่ออนุมัติอีกครั้งหนึ่ง สำหรับระเบียบวิธีการร่างรัฐธรรมนูญนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญอยู่ในฐานะที่เป็นอิสระจากรัฐสภามีฐานะ เป็นสภาหนึ่งต่างหาก ร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อรัฐสภา รัฐสภาจะแก้ไขมิได้ นอกจากจะอนุมัติหรือไม่เท่านั้น นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้การประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปโดยเปิดเผย ทำให้การดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้อยู่ในความควบคุมของประชาชนอย่างใกล้ชิด มีการตั้งคณะกรรมการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและนำเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการที่สภาร่าง รัฐธรรมนูญได้วางไว้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ มากขึ้น

ในการดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการเลือกตั้ง คณะกรรมาธิการ เพื่อทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญตามขั้นตอนในการร่างรัฐธรรมนูญ ของต่างประเทศ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการพิจารณาหลักการต่างที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และมอบหมายให้คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ไปดำเนินการยกร่างตาม หลักการที่กำหนดไว้ และนำเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ในบรรดาคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ปรากฏว่าคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นคณะกรรมาธิการที่มีอิทธิพลต่อโครงสร้างของรัฐธรรมนูญมากที่สุด เพราะได้รับอำนาจและรับ

มอบหมายให้พิจารณา รายละเอียดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมากที่สุด ความคิดริเริ่มและขอบเขต การพิจารณาจึงเป็นไปอย่างกว้างขวาง การร่างได้ดำเนินไปด้วยดีและสำเร็จจุดดวงไฟตาม ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและได้นำเสนอต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อ ลงนามและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อมา

โดยเหตุที่องค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยพลเรือนเป็น ส่วนใหญ่คือได้แก่สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์และวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งตั้งแต่สมัยนายควง อภัยวงศ์ หลักการในรัฐธรรมนูญสะท้อนให้เห็นอิทธิพลจากพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์และแนวความคิดของผู้ร่างที่ต้องการจะสร้างระบอบการปกครองประชาธิปไตยให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงมีแนวโน้มไปในทางที่เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น และมีการจำกัดบทบาท ทหารในทางการเมืองและขอบเขตการใช้กำลังทหาร เพื่อประโยชน์ในทางการเมือง ระบอบการ ปกครองประเทศไว้อย่างเต็มที่ให้มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ให้รัฐสภามีอำนาจ หน้าที่สูงสุดในการปกครองประเทศ ฐานะและเสถียรภาพของรัฐบาลขึ้นกับเสียงสนับสนุนของสมาชิ กสภาผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน กำหนดหลักการแยกข้าราชการประจำ ออกจากการเมืองวุฒิสภามีฐานะเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการทำหน้าที่ควบคุมการ บริหารราชการแผ่นดินวางหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มั่นคงยิ่งขึ้น หลักการ ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแสดงว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาที่จะให้มีการเล่นการเมืองตามครร ลองของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

โดยเหตุที่พรรคพวกคณะรัฐประหาร ไม่ได้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญมาแต่ เริ่มแรก หลักการและแนวทางที่กำหนดในรัฐธรรมนูญมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเมืองของรัฐบาลคณะรัฐประหารซึ่งมีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีและมี กำลังทหารให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลังในขณะนั้น ฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหารได้การเคลื่อนไหว แสดงท่าทีไม่พอใจในหลักการในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และไม่เต็มใจที่จะปกครองตามรัฐ ธรรมนูญฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งวุฒิสภา และกำหนดให้กำลังทหารอยู่ในบังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ ซึ่งจะทำให้ฝ่ายรัฐบาลคณะ รัฐประหารมีอำนาจทางการเมืองการปกครอง และเครื่องมือในการรักษาอำนาจทางการเมืองน้อยลง

ไม่สามารถใช้วุฒิสภาเป็นสภาค้ำจุน หรือกำลังทหาร เป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจได้ และไม่สามารถแต่งตั้งพรรคพวกให้ดำรงตำแหน่งเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดหลักการแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง ทำให้ฝ่ายรัฐบาล คณะรัฐประหารไม่สามารถแต่งตั้งพรรคพวกให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ได้อีกด้วย

ฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหารได้มีการพยายามใช้อิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมในการ ร่างรัฐธรรมนูญและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภา แต่การดำเนินดังกล่าวไม่เป็น ผลสำเร็จ ร่างรัฐธรรมนูญได้ผ่านรัฐสภาได้ด้วยคะแนนเสียงสนับสนุนจากสมาชิกพรรคประชา ชิบัณฑิตและวุฒิสภา ซึ่งในขณะนั้นเป็นพลังพลเรือนสำคัญในรัฐสภาที่สามารถดูอำนาจกับฝ่าย รัฐบาลคณะรัฐประหารได้เป็นอย่างดี

ฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหารตระหนักถึงปัญหาและความยุ่งยากที่จะเกิดขึ้นจากหลักการ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และไม่พร้อมที่จะปกครองตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐ ธรรมนูญ และไม่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน สภาพการเมืองก่อนการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ รัฐบาลคณะรัฐประหารมีฐานะไม่มั่นคง ต้องเผชิญกับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลกับรัฐสภา ภายหลังจากที่คณะรัฐประหารได้จับนายควง อภัยวงศ์ออกจากตำแหน่ง รัฐบาลคณะรัฐประหารต้องเผชิญกับปัญหาความยุ่งยากในการคุมเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทน รายนุฑที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีใจมีอุดมคติเดียวกันและการต่อต้านจากวุฒิสภา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนและวุฒิสภาดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบกำหนด วาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย

แต่ฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหารก็ได้ยินยอมให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้ง ๆ ที่ไม่ พอใจหนักแน่นในรัฐธรรมนูญทั้งมีด้วยเหตุผลความจำเป็นและจังหวะทางการเมืองที่เกี่วข้อง กล่าวคือนอกจากการร่างรัฐธรรมนูญจะดำเนินไปโดยถูกต้องตามกระบวนการที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของคณะรัฐประหารที่ใช้อยู่ในเวลานั้นแล้ว ฐานะทางการเมือง ของฝ่ายคณะรัฐประหาร ไม่นั่นคงพอที่จะประกาศยกเลิกการร่างรัฐธรรมนูญ และเสนอหลัก การแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวอีกครั้งหนึ่งหรือล้มเลิกประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยการ ทำ รัฐประหาร เพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เพราะฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหาร - ตระหนัก

ข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐบาลไม่สามารถคุมเสียงส่วนใหญ่ในรัฐสภาได้ ฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐประหารไม่ได้มีรากฐานอำนาจมาจากประชาชน ไม่ได้รับการเลือกตั้งหรือความนิยมและพลังสนับสนุนโดยตรงจากประชาชนและวิถีทางเข้ามาสู่อำนาจทางการเมือง ไม่เป็นไปตามครรลองระบอบประชาธิปไตยการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะทำให้รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาทางการเมืองภายในอีกทางหนึ่ง คือการต่อต้านที่จะเกิดจากกลุ่มการเมืองฝ่ายพลเรือนในรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองสำคัญที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ดังปรากฏข้อเท็จจริงจากการเลือกตั้งทั่วไปที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่

นอกจากนั้นสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นอยู่ในภาวะที่ยุ่งเหยิงอย่างยิ่ง อำนาจทางทหารของฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหารไม่มั่นคงแข็งแรงเท่าที่ควร แม้แต่กลุ่มคณะรัฐประหารที่ประกอบด้วยทหารบกก็มีการแตกแยกกันจนวุ่นวาย เกิดการกบฏควาคลังกันเอง และปัญหาทางด้านการเงินที่กำดั่งเข้มแข็งทัดเทียมกับกองทัพบกได้ให้การสนับสนุนช่วยเหลือนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งขณะนั้นยังมีอิทธิพลอยู่มาก ได้มีการรวมตัวกัน พยายามกลับเข้าสู่อำนาจทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้นด้วยเหตุผลดังกล่าว แม้การร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจะได้รับการร่างและการประกาศใช้ในบรรยากาศที่ผู้กุมกำลังไม่สู้เต็มใจ แต่ด้วยเหตุผลความจำเป็นทางการเมืองและจังหวะเกื้อกูล จึงทำให้รัฐบาลคณะรัฐประหารจำต้องยอมให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งขณะนั้น คณะรัฐประหารอยู่ในฐานะที่ไม่พร้อมที่จะยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ได้ดำเนินการร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว และเมื่อคณะรัฐประหารสามารถที่คุมกองทัพเรือได้โดยเด็ดขาด และควาคลังศัตรูทางการเมืองหมดสิ้นแล้ว ความจำเป็นในการร่วมมือกับกลุ่มการเมืองของนายควง อภัยวงศ์ก็หมดสิ้นไป และพลังประชาชนซึ่งไม่ได้พิสูจน์ความสำคัญในทางการเมืองจึงถูกละเลย คณะรัฐประหารอยู่ในฐานะที่มีอำนาจทางทหาร เข้มแข็งมากที่สุดจึงได้ทำรัฐประหาร เจียมประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๔๗๕ เป็นแนวทางในการปกครองและรักษาอำนาจทางการเมืองของพรรคพวกตนเองอีกครั้งหนึ่ง

จากการศึกษาวิเคราะห์เรื่องการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ได้แสดงให้เห็นข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า มูลเหตุที่ทำให้รัฐธรรมนูญมีสถานะไม่มั่นคงเพราะรัฐธรรมนูญขาดความสัมพันธ์กับประชาชน แม้ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้โดยการแสดงความคิดเห็นผ่านคณะกรรมการหรือเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นไปอย่างจำกัด รัฐธรรมนูญไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนโดยตรง โดยตระหนักหรือเข้าใจความสำคัญของรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญเกิดจากความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มการเมืองกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ประกอบกับข้อบกพร่องเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ได้มีการพยายามสร้างความรู้ ความเข้าใจ ให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง อันจะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐธรรมนูญให้ใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือให้ประชาชนได้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง แทนที่จะเป็นการใช้วิธีทางอ้อม โดยกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน เพราะอาจทำให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองไม่สามารถล้มเลิกรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย เพราะรัฐธรรมนูญมีพลังสนับสนุนคำจูน โดยตรงจากประชาชน การล้มเลิกรัฐธรรมนูญย่อมจะพบกับปฏิกิริยาต่อต้านจากประชาชนที่ได้ความเห็นชอบในรัฐธรรมนูญนั้น แต่ประวัติการเมืองไทย การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของกลุ่มบุคคลอิสระระดับหนึ่งที่จะกำหนดรูปการปกครองประชาชนถูกละเลยความสำคัญในการที่จะเป็นผู้กำหนดรูปการปกครองของตนเอง อันจะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับประชาชนให้ใกล้ชิด หรือเสริมสร้างความเข้าใจในรูปแบบการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญให้บังเกิดแก่ประชาชนโดยทั่วไป ข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นได้ชัดจากการที่คณะรัฐประหารล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๒ ภายหลังจากที่ใช้มาประมาณ ๒ ปีเศษ ปรากฏว่าไม่ได้มีปฏิกิริยาต่อต้านจากประชาชนแต่ประการใด