

รัฐธรรมนูญ: ในมุมมองทางรัฐศาสตร์

รองศาสตราจารย์ประหยัด หงษ์ทองคำ*

1. บทนำ

ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญดัดแปลงมากที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง ดังจะเห็นว่าประเทศไทยมีกำเนิดรัฐธรรมนูญฉบับแรก ภายหลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 และเมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 คณะรัฐประหารซึ่งมีชื่อว่า "คณะปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข" ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นฉบับที่ 16 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราวพุทธศักราช 2549 เป็นฉบับที่ 17 และได้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 18 เพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศสืบต่อไป ระยะเวลาเพียง 75 ปี เราใช้รัฐธรรมนูญไป 17 ฉบับ

ถ้าเปรียบเทียบกับประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยเก่าแก่ของโลก เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา จะเห็นถึงความแตกต่างในเรื่องนี้อย่างชัดเจนเพราะทั้ง อังกฤษและสหรัฐอเมริกา ต่างก็มีประวัติศาสตร์ว่าใช้รัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียว อาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการ หรือกฎ กติกา บางประการไปบ้าง ตามความเหมาะสมของสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ไม่มีการยกเลิกและบัญญัติรัฐธรรมนูญขึ้นใช้ใหม่ทั้งฉบับ ดังที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น เป็นปรากฏการณ์ที่น่าแสวงหาคำตอบ และเชื่อว่าคำตอบที่เกิดจากการใช้ความรู้ทางวิชาการบริสุทธิ์ค้นคว้า จะเป็นคำตอบที่ช่วยทำให้การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจะเป็นทั้งหมดหรือบางส่วนลดลงอย่างน่าพอใจ แต่ก่อนที่จะใช้หลักวิชาแสวงหาคำตอบดังกล่าว ควรที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับ "รัฐธรรมนูญ" ว่าคืออะไร มีที่มาอย่างไร มีความสำคัญต่อมนุษยชาติอย่างไร และรัฐธรรมนูญที่ดีควรมีคุณลักษณะอย่างไร และทำอย่างไรจึงทำให้รัฐธรรมนูญของเรามีความคงทนถาวรเหมือนนานาอารยประเทศข้างต้น

เพื่อความเข้าใจอันดีในเรื่องนี้ จำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงปมเหตุที่มนุษย์ไม่สามารถจะมีชีวิตอยู่ตามลำพังในสภาพธรรมชาติ ซึ่งแสนจะมีอิสระเสรี เพราะมนุษย์ยังไม่มีกฎเกณฑ์ใดๆที่จะใช้ควบคุมพฤติกรรมอันไม่ถูกไม่ควร เพราะมนุษย์ในสภาพธรรมชาตินั้น ยังไม่ได้มาอยู่ร่วมกันเป็น "รัฐ" ที่จะต้องมีกฎเกณฑ์ ระเบียบแบบแผนวางไว้เพื่อให้มนุษย์ที่อยู่ร่วมกันภายใน "รัฐ" ได้ใช้เป็นหลักปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ ตามกระบวนการที่กล่าวมาอย่างกว้างๆว่า "การปกครอง (government)"

นักปราชญ์ทางรัฐศาสตร์ที่ได้ศึกษาและอธิบายถึงสภาพธรรมชาติและความเป็นของมนุษย์ที่ไม่สามารถจะดำรงชีวิตอยู่ได้ในสภาพธรรมชาติ จำเป็นต้องตั้งรกรากอยู่ร่วมกันเป็น "รัฐ" และสร้างกฎเกณฑ์และ

* นักวิชาการอิสระ

ระเบียบในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข โดยต่างฝ่ายต่างเคารพในสิทธิซึ่งกันและกันมีอยู่หลายคน ที่รู้จักกันดี เพราะเป็นผู้ที่ได้อธิบายถึงทฤษฎีที่มีชื่อว่า "ทฤษฎีสัญญาสังคม" (Social Contract Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีอันเป็นที่มาของความดีนบนของมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็น "รัฐ" อันได้แก่ Thomas Hobbes (ค.ศ. 1588-1679) ชาวอังกฤษ John Locke (ค.ศ. 1632-1704) ชาวอังกฤษ และ Jean Jacques Rousseau (ค.ศ. 1712-1778) ชาวฝรั่งเศส

Thomas Hobbes อธิบายถึงสภาพธรรมชาติของมนุษย์ไว้โดยมีเหตุมีผลว่า "มนุษย์แตกต่างจากสัตว์อื่นตรงที่ว่า มนุษย์มีเหตุมีผล มีความอยากรู้อยากเห็น อยากรู้ว่าทำไมและอย่างไร แต่มนุษย์มิได้ดำรงชีวิตอยู่ตามลำพังคนเดียว มนุษย์มีเพื่อนร่วมโลก" นี่คือนิยามของธรรมชาติของมนุษย์ ทำอย่างไรจึงจะประสานสภาวะนี้กับธรรมชาติของมนุษย์เข้าด้วยกันได้

มนุษย์ในสภาพธรรมชาติมีจุดอ่อนที่สำคัญประการหนึ่งคือ "ความกลัว" ต่อภัยอันตรายที่ไม่จบสิ้นและความตายอันหฤโหด ชีวิตคนเราจะโดดเดี่ยว เดียวดาย ยากไร้ หยาดข้าวโง่เขลาและสิ้น ในสภาพดังกล่าวไม่มีอะไรเลยที่จะไม่อยู่ติธรรม ฮอบส์ กล่าวว่า "ที่ใดก็ตามถ้าไม่มีพลังอำนาจร่วม ก็ยอมไม่มีกฎหมาย ที่ใดไม่มีกฎหมาย ที่นั่นยอมไม่มีความยุติธรรม" ในสงคราม พลกำลังและการหลอกลวง คือ คุณธรรมชั้นยอด "

มนุษย์ต้องการออกจากสภาวะเช่นนี้ ถ้าไม่อยากรู้อยากเห็นมนุษย์ชาติถูกทำลาย ทางอยู่รอดของมนุษย์อยู่ที่การออกจากสภาวะธรรมชาติ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากความรู้สึกของมนุษย์ อีกส่วนหนึ่งเกิดจากเหตุผลของมนุษย์ ฮอบส์ เรียกหลักของเหตุผลนี้ว่า กฎแห่งธรรมชาติ (Law of Nature) ซึ่งมีหลักการสำคัญว่า "จงอย่าทำกับผู้อื่นในสิ่งที่ท่านไม่ยอมอยากให้เขาทำกับท่าน" เพราะฉะนั้น "จงทำความตกลงกันที่จะสละสิทธิอันเด็ดขาดเหนือทุกสิ่งแต่ละท่าน ซึ่งมีความเท่าเทียมกันมีอยู่ในสภาวะธรรมชาติและข้อตกลงนี้จะมีเจตจำนงที่จะเคารพและปฏิบัติตาม"

คำอธิบายเกี่ยวกับสภาพธรรมชาติของมนุษย์และความจำเป็นที่มนุษย์ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามลำพังในสภาพธรรมชาติ จนเป็นเหตุให้มนุษย์ต้องมารวมตัวกันก่อตั้งรัฐ และจัดการปกครองกันอย่างเป็นระเบียบ มีกฎหมาย ระเบียบแบบแผนเป็นหลักปฏิบัติ โดยมนุษย์ต้องยอมแลกเปลี่ยนกับสิทธิเสรีภาพทุกประการที่มีอยู่ในสภาพธรรมชาติให้แก่องค์อธิปัตย์ เพื่อให้องค์อธิปัตย์มีอำนาจที่จะบังคับให้มนุษย์ที่มาอยู่รวมกันประพฤติปฏิบัติตามกรอบหรือกฎเกณฑ์ที่องค์อธิปัตย์ประสงค์ ดังที่ ฮอบส์ กล่าวว่า "รัฐ" คือสิ่งที่มนุษย์ในสภาวะธรรมชาตินั้นแหละเป็นผู้สร้างขึ้น โดยการทำสัญญาระหว่างกันขึ้น เพื่อปกป้องคุ้มครองพวกเขาตนเอง เพื่อให้พวกเขาได้หลุดพ้นจากสภาวะธรรมชาติอันน่าสะพรึงกลัว โดยไม่ต้องหวั่นเกรงว่า จะต้องกลับไปอยู่ใหม่ เพื่อการปลดปล่อยของพวกเขาเองและเพื่อความอยู่รอดปลอดภัย"

ส่วน John Locke อาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้ที่มีแนวความคิดทางการเมืองแบบเสรีนิยม ซึ่งแตกต่างจาก Hobbes ที่อาจกล่าวได้ว่า มีแนวความคิดทางการเมืองแบบอำนาจนิยม แม้นักปราชญ์ทั้ง 2 คนจะเป็นชาวอังกฤษด้วยกันก็ตาม แต่ก็แตกต่างกันในสภาพแวดล้อมจากเหตุการณ์ทางการเมืองการปกครอง ในสมัยของฮอบส์ เกิดสงครามกลางเมืองที่โหดร้าย แต่สมัยของล๊อค เหตุการณ์ดังกล่าวได้ผ่านไปแล้ว ทำให้เกิดอิทธิพลทางการเมืองของนักปราชญ์ทั้ง 2 ที่ต่างกันคือ ฮอบส์เชื่อในเรื่องของอำนาจนิยม ส่วนล๊อค เชื่อในเรื่องเสรีนิยม ในเรื่องสภาพธรรมชาติของมนุษย์ในทัศนะของล๊อค ก็แตกต่างกับฮอบส์ ดังมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้ " สิทธิธรรมชาติของมนุษย์ในทัศนะคติของล๊อค เห็นว่า เป็นสิ่งที่จะปกป้องคุ้มครองบุคคลต่อการใช้อำนาจเกินขอบเขตของรัฐ

เหตุผลประการแรก สภาวะธรรมชาติของลัทธิตรงข้ามกับฮอบส์ เป็นสภาวะที่ถูกชี้แนะโดยเหตุผล ประการที่ 2 ตรงข้ามกับความคิดของฮอบส์เช่นกัน สำหรับลัทธิ สิทธิตามธรรมชาติยังคงอยู่ หาได้หมดไปเพราะการสละสิทธิทั้งหมดตามแนวความคิดของ ฮอบส์โดยสัญญาดั้งเดิม หรือถูกกวาดล้างไปโดยอำนาจอธิปไตยในสภาวะสังคมดั้งเดิมแต่อย่างใดไม่ สิทธิตามธรรมชาติเหล่านี้มีอยู่เพื่อเป็นรากฐานให้กับเสรีภาพ”

“สภาวะธรรมชาติเป็นสภาวะแห่งเสรีภาพที่สมบูรณ์และเป็นสภาวะแห่งความเสมอภาคด้วยเช่นกัน แต่ลัทธิยังมีเงื่อนไขว่า สภาวะแห่งเสรีภาพดังกล่าว หาใช่สภาวะที่จะทำอะไรได้ตามใจชอบก็หาไม่ และสภาวะแห่งความเสมอภาคก็เช่นกัน ไม่ได้ก่อให้เกิดสงครามระหว่างทุกคนโดยไม่มีข้อยกเว้น เหมือนที่ ฮอบส์ วาดภาพไว้ อย่างน่ากลัว ลัทธิอธิบายว่า “เหตุผลของธรรมชาติจะบอกกับมนุษย์ทุกคนที่ฟังว่า เราทุกคนที่มีความเสมอภาค และเป็นอิสระก็ไม่ควรใช้ความเสมอภาคและเป็นอิสระนั้นล่องลอยละเมียดในชีวิต สุขภาพ เสรีภาพ ทรัพย์สินของมนุษย์ผู้อื่น เพราะเราควรจะใช้สิทธิเสรีภาพซึ่งกันและกัน มิฉะนั้น สิทธิเสรีภาพของแต่ละคนจะถูกละเมิด เพราะการไม่เคารพสิทธิซึ่งกันและกัน ธรรมชาติก็ให้แต่ละคนปกป้องคุ้มครองกันผู้บริสุทธิ์และจัดการผู้ละเมิดสิทธิ สิทธิดังกล่าวไม่เด็ดขาดและพลละการ และต้องไม่ใช้สิทธิด้วยอารมณ์โกรธและเครียดแค้น

ลัทธิให้ความเห็นที่สำคัญว่า “มนุษย์ซึ่งอิสระและเสรี และเสมอภาคกันโดยธรรมชาติ ไม่อาจจะยอมให้ ถูกกีดกันให้ออกจากสภาพดังกล่าว และถูกบังคับให้อยู่ภายใต้อำนาจการเมืองของผู้อื่นโดยปราศจากความยินยอมของเขาเอง และโดยความยินยอมนี้ มนุษย์สามารถทำความตกลงกับมนุษย์อื่นในการที่จะเข้ามาอยู่ร่วมกันและรวมกันเป็นสังคมเพื่อการดำรงอยู่ของพวกเขาเอง เพื่อความปลอดภัยของกันและกัน เพื่อความสงบสุขแห่งชีวิตของพวกเขา เพื่อการเสวยสุขอย่างสันติจากสิ่งที่เป็นของพวกเขาเอง และเพื่อให้รอดพ้นได้ดียิ่งขึ้นจากการรุกรานของผู้ที่ต้องการก่อความวุ่นวายและทำร้ายพวกเขา”

ในเรื่องกำเนิดของรัฐ ลัทธิมีความเห็นว่า “มนุษย์มารวมตัวกันเป็นสังคมการเมืองก็เพราะว่า เขาได้สละสิทธิบรรดาที่เขาถืออยู่ตามสภาพธรรมชาติด้วยตัวของเขาเอง และรับรู้อำนาจบังคับที่เป็นอิสระต่อพวกเขาและอยู่เหนือพวกเขา อำนาจซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามการละเมิดกฎหมาย บทบัญญัติมูลฐานของสัญญาประชาคมอยู่ที่ การสละสิทธิที่จะลงโทษการละเมิดกฎธรรมชาตินี้เอง อำนาจขององค์คณะการเมืองเกิดจากผลรวมของการสละสิทธิดังกล่าวของบุคคล รัฐเกิดจากการสละสิทธิดังกล่าวของมนุษย์จำนวนหนึ่ง ซึ่งเข้ามาอยู่ร่วมกันเป็นสังคม เพื่อจัดตั้งองค์คณะการเมืองขึ้น หลังจากนั้นเมื่อมนุษย์คนอื่นๆเข้ามาอยู่ร่วมกันในสังคมการเมืองซึ่งได้จัดตั้งขึ้นแล้ว เขาก็ต้องยอมรับกฎข้อบังคับต่างๆ ของสังคม ข้อแรกก็คือ ต้องไม่ตัดสินความยุติธรรมด้วยตัวเอง การสละสิทธินี้สำหรับลัทธิไม่ได้เป็นไปอย่างไม่มีขอบเขต ซึ่งผิดกับความคิดของฮอบส์และรูสโซ โดยฮอบส์นั้น ได้ยินยอมให้มีระบบกษัตริย์ที่มีอำนาจเด็ดขาด (absolute monarchy) และรูสโซ ได้เห็นเผด็จการประชาธิปไตย (absolute democracy) สำหรับลัทธิ ยังมีความเห็นละเอียดอ่อนถึงกับเปรียบเทียบว่า “แม้อำนาจของผู้เป็นพ่อจะมีมากในฐานะผู้ให้กำเนิดก็ยังมีขอบเขต เช่นเดียวกับอำนาจของผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจทางการเมือง ต้องไม่ใช่อำนาจในลักษณะทรราช หรืออำนาจเด็ดขาดแต่อย่างใดไม่ อำนาจของพ่อคือการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อ่อนเยาว์ อ่อนแอ อำนาจทางการเมืองที่เกิดจากสัญญาประชาคมก็เช่นกัน จะขยายออกไปได้ก็แต่เท่าที่จำเป็นต่อจุดมุ่งหมายของสังคม มนุษย์เข้ามาใช้ชีวิตร่วมกันในสังคม ก็เพื่อสร้างหลักประกันให้กับความอยู่ดีมีสุขของ

บุคคล รวมตลอดถึงการดำรงรักษาไว้ซึ่งทรัพย์สิน การจัดตั้งสังคมการเมือง (รัฐ) จะทำให้เสรีและทรัพย์สินของบุคคลที่อยู่ในสภาพธรรมชาติถูกจำกัดไปบ้าง แต่ไม่ใช่ถูกทำลายล้าง นี่คือการแตกต่างระหว่างเสรีนิยมกับเผด็จการนิยมเบ็ดเสร็จ แนวความคิดแบบเผด็จการนิยมเบ็ดเสร็จ มนุษย์เข้ามาอยู่ในรัฐได้สละทุกอย่างให้แก่รัฐ และรัฐให้เสรีภาพส่วนน้อยให้แก่มนุษย์ ตามความเห็นชอบฝ่ายเดียวของรัฐ ส่วนความคิดแนวเสรีนิยม มนุษย์เข้ามาอยู่ในรัฐไม่ใช่ด้วยชีวิตของเขาโดยทั้งหมด แต่ด้วยส่วนหนึ่งของชีวิตเท่านั้น โดยมนุษย์มุ่งหวังที่จะได้รับประโยชน์บางอย่างตอบแทนเมื่อเปรียบเทียบกับสิ่งที่เขายอมเสียสละให้กับรัฐ ”

รูสโซ ให้ความเห็นถึงมนุษย์ในสภาพธรรมชาติ แม้จะมีอิสระเสรี แต่ก็ไม่มีความสะดวกสบาย โดยรูสโซให้ความเห็นที่ ความไม่สะดวกของมนุษย์อาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ รูปแบบแรกเป็นความไม่สะดวกโดยสภาพธรรมชาติ กล่าวคือ คนที่แข็งแรงกว่า ฉลาดกว่า ย่อมได้เปรียบหรือมีความเหนือกว่าคนที่มีความสามารถด้อยกว่า และรูปแบบที่สอง เป็นความไม่สะดวกที่มีได้เกิดจากสภาพธรรมชาติ หากแต่เกิดจากสภาวะต่างๆ ทางสังคม เช่น ได้รับการยอมรับจากสังคมให้มีสถานะเหนือกว่าผู้อื่น หรือมีอำนาจเหนือกว่าผู้อื่น

รูสโซ มีความเห็นว่า มนุษย์ผ่านจากสภาวะธรรมชาติ มาสู่สภาวะของสังคม (คือ เปลี่ยนจากการดำรงชีวิตตามธรรมชาติมาเป็นการรวมตัวกันเป็น ”รัฐ ” หรือสภาวะสังคม) อย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่นักทฤษฎีคนอื่นมีความเห็นว่าเป็นไปอย่างฉับพลัน การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวได้เปลี่ยนพฤติกรรมของมนุษย์ในสภาพธรรมชาติที่มีจิตใจดี อ่อนไหวต่อความทุกข์ยากของเพื่อนมนุษย์ มาเป็นผู้ที่อุปนิสัยใจคอโหดร้ายและเห็นแก่ตัว

แนวความคิดของนักปราชญ์ทั้ง 3 คือ Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau เกี่ยวกับการที่มนุษย์มารวมตัวกันสร้างรัฐและระบบการปกครอง ตามทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract Theory) กล่าวโดยสรุปมีสาระสำคัญและแตกต่างกันดังนี้

“สัญญาประชาคมในแนวความคิดของรูสโซ มิใช่สัญญาที่กระทำกันระหว่างบุคคล ดังเช่นที่ฮอบบส์ให้ความเห็นไว้ หากแต่เป็นสัญญาที่แต่ละบุคคลกระทำร่วมกันเมื่อมอบสิทธิตามธรรมชาติ ที่แต่ละบุคคลมีอยู่ให้กับบุคคลที่สาม (ซึ่งอาจเป็นบุคคลหนึ่งหรือสภาพหนึ่ง) ¹ โดยที่เจตจำนงหนึ่งเดียวของบุคคลที่สามนี้จะเข้ามาแทนที่เจตจำนงของคนทั้งหมดและเป็นตัวแทนของคนทั้งหมด² ในทฤษฎีของฮอบบส์ บุคคลที่สามนี้อยู่นอกสัญญา (มิได้เป็นคู่สัญญา คู่สัญญา คือ มนุษย์แต่ละคนที่มาทำสัญญากัน) ดังนั้นบุคคลที่สามจึงไม่มีพันธะใดๆ มาผูกพัน เว้นแต่มีหน้าที่จะต้องพิทักษ์รักษาความสงบสุขและสวัสดิภาพของราษฎร ถ้าไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ราษฎรก็ถือว่าหลุดพ้นจากพันธะ ³

การให้ความเห็นเกี่ยวกับสภาพธรรมชาติของมนุษย์ในทัศนะของฮอบบส์ ล็อก และรูสโซ แตกต่างกันอย่างชัดเจน ฮอบบส์เห็นว่า มนุษย์ในสภาวะธรรมชาติ เป็นสภาวะที่เป็นอันตราย เป็นสภาวะที่มนุษย์ควรจะหนีออกมาโดยเร็ว โดยไม่มีเงื่อนไข คล้ายกับหนีจากบ้านที่กำลังถูกไฟไหม้

¹ ศ.(พิเศษ) พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย “ทฤษฎีการเมืองยุคใหม่” สาขาวิชารัฐศาสตร์ มธว. ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร กทม. พ.ศ. 2536 หน้า

² เรื่องเดียวกัน หน้า 89

³ เรื่องเดียวกัน หน้า 89

ส่วนลึกลับ เห็นว่า สภาวะธรรมชาติไม่จำเป็นต้องดีหรือเลว อาจจะดีกว่าหรือเลวกว่าสภาวะของสังคม (อยู่ภายใต้รัฐ) ก็ได้ แต่มนุษย์หนีออกจากสภาวะธรรมชาติ มาอยู่ในสภาวะของสังคม เพราะต้องการมีอยู่ในสภาวะที่ดีกว่า มีหลักประกันที่มั่นคงกว่า

ส่วนรุสโซ นั้นเห็นว่า สภาวะธรรมชาติเป็นสภาวะที่ดีที่สุด ฝาสุกที่สุด เพราะมนุษย์ยังไม่มีความต้องการ (needs) มากนัก นอกจากอาหาร แต่เพื่อการมีชีวิตที่มีความสุขที่สมบูรณ์ขึ้น ต้องการชีวิตครอบครัว ต้องการสิ่งที่ยสนองความต้องการในความจำเป็น และความสะดวกสบายของการดำรงชีวิตเพิ่มขึ้น โดยรุสโซ เห็นว่า มนุษย์มีชีวิตอยู่ในสภาพของสังคม(อยู่ภายใต้รัฐ) จะทำให้ความต้องการดังกล่าวได้รับการสนองตอบ อันมีผลทำให้ชีวิตมนุษย์มีความสมบูรณ์ครบถ้วน โดยเฉพาะการมีชีวิตในสภาวะสังคม โดยมนุษย์ยังคงเสรีภาพดั้งเดิมในสภาพธรรมชาติไว้ได้ระดับหนึ่ง และเสรีภาพที่จำเป็นต้องสูญเสียไปก็เป็นการมอบให้แก่องค์กรคณะสังคม (อธิปัตย์) เพื่อใช้ในการดำเนินการปกครองอำนวยความสะดวกแก่ส่วนรวม

2. ที่มาของรัฐธรรมนูญ

การนำเอาปรัชญาของนักปราชญ์ดังกล่าว ที่อธิบายถึงความจำเป็นที่มนุษย์ต้องมารวมตัวกันก่อตั้ง "รัฐ" โดยยอมเสียสละสิทธิเสรีภาพที่ทุกคนมีอยู่อย่างสิ้นพัน อย่างไม่มีขอบเขตในสภาพธรรมชาติ เพื่อแลกเปลี่ยนกับความมั่นคงปลอดภัย ความสะดวกสบาย ความมีศักดิ์ศรี โดยยอมแลกเปลี่ยนกับการที่มนุษย์ต้องยอมเสียสละสิทธิเสรีภาพที่ตนมีอยู่ในสภาพธรรมชาติ (ทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนเท่าที่จำเป็น ตามแนวความคิดของนักปราชญ์แต่ละคน ที่ยกมาอ้างข้างต้น จนเป็นที่มาของสิทธิทางการเมืองการปกครองต่างๆ ในปัจจุบัน) เป็นบทนำหรือเป็นการแสดงซึ่งที่มาของบทบัญญัติสำคัญอันเป็นที่มาของระบบการเมืองของมนุษย์ที่เข้ามาอยู่ภายใต้ "รัฐ" หรือ "สภาวะสังคม" ที่รู้จักกันในนามของรัฐธรรมนูญ

เมื่อมนุษย์มารวมกันอยู่ภายใต้รัฐในยุคแรก ระบบการเมืองการปกครองย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมและความรู้สึกนึกคิดของมนุษย์ส่วนใหญ่ที่มารวมตัวกันเป็นสำคัญ บางสังคมหรือบางรัฐที่ผู้ปกครองมีเมตตาธรรมสูง มนุษย์ที่อยู่ภายใต้การปกครองก็ได้รับการดูแลและปฏิบัติที่มีสิทธิเสรีภาพที่ดีพอสมควร แต่ในรัฐหรือสังคมที่มีผู้ปกครองเป็นผู้ที่ดุร้าย เขี้ยมโหด สิทธิเสรีภาพของผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองก็จะมีอย่างจำกัดหรือเกือบไม่มีเลย สภาวะดังกล่าวเป็นที่มาของระบบและสิทธิการเมืองการปกครองต่างๆ ที่เกิดขึ้นในอดีต

ธรรมชาติของมนุษย์ในฐานะสัตว์โลกที่มีมันสมอง มีความคิด มีเหตุผลเหนือกว่าสัตว์โลกประเภทอื่นๆ จึงได้คิดค้นและแสวงหา "รูปแบบ วิธีการ" ที่จะอยู่ร่วมกันอย่างเป็นสุขยิ่งขึ้น และข้อสำคัญ การศึกษาเรียนรู้โดยหลักของเหตุผลสอนให้มนุษย์ได้รับรู้ความจริงที่สำคัญประการหนึ่งว่า "มนุษย์มารวมกันอยู่เป็นสังคม มีการจัดการปกครองอย่างเป็นระเบียบ ผู้ปกครองมีอำนาจปกครองโดยออกกฎระเบียบต่างๆ มาให้ผู้ถูกปกครองปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติเพื่อการอยู่ร่วมกันจะได้เป็นไปโดยปรกติสุข ผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองต่างก็เป็นมนุษย์ ด้วยกัน มิใช่ผู้ปกครองมีสถานะเป็นเทพเจ้าที่อวดวาทหรือได้รับบัญชาจากสวรรค์ให้มาทำหน้าที่เป็น

ผู้ปกครองมนุษย์ตามความเชื่อในอดีตที่มีมนุษย์ถูกอ้างให้เกิดความเชื่อดังกล่าว เพื่อให้ผู้ปกครองมีอำนาจโดยสมบูรณ์และทำให้การปกครองคนหมู่มากง่ายขึ้น ซึ่งเป็นความจำเป็นของการปกครองผู้คนในระยะแรก”

แต่เมื่อการเรียนรู้ของมนุษย์ทั้งที่ได้จากธรรมชาติ จากผู้รู้ จากนักปราชญ์ราชบัณฑิต จากสถาบันการศึกษามีมากขึ้น การคิด การเชื่อ การปฏิบัติของมนุษย์ จะมีเรื่องของเหตุผลเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น สิ่งใดที่ไม่สามารถพิสูจน์ความจริงได้โดยเหตุผล สิ่งนั้นก็จะถูกมนุษย์ปฏิเสธ ไม่ยอมรับ สิ่งใดที่พิสูจน์ได้ด้วยเหตุผล มนุษย์จะยอมรับและยึดถือเป็นหลักปฏิบัติสืบต่อมา

กฎเกณฑ์สูงสุดที่วางระเบียบเกี่ยวกับการปกครองรัฐ ที่รู้จักกันต่อมาว่า “รัฐธรรมนูญ” นั้น ก็เช่นกัน ย่อมมีความแตกต่างกันตามวัฒนธรรม ประเพณี สภาพแวดล้อมและสติปัญญา ความรู้สึกนึกคิดของผู้คนในรัฐหรือสังคมนั้นเป็นสิ่งสำคัญ บางรัฐ รัฐธรรมนูญอาจให้อำนาจผู้ปกครองมาก ทำให้สิทธิเสรีภาพของผู้คนที่อยู่ภายใต้การปกครองยิ่งน้อยลงหรือไม่มีเลย แต่ในรัฐที่ผู้คนมีการศึกษาดีทำให้ระบบความคิดของคนตั้งอยู่บนหลักของเหตุผล ความถูกต้องเป็นธรรม รัฐธรรมนูญก็จะมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้คนที่อยู่ภายใต้การปกครองมากขึ้น อันมีผลทำให้ผู้ปกครองหรืออธิปไตย (sovereignty) มีอำนาจในขอบเขตที่จำกัดและเหมาะสม

อาจกล่าวได้ว่าการที่บรรดาขุนนาง พระราชาคณะและสามัญชนชาวอังกฤษจำนวนหนึ่งได้รวมตัวกันบังคับให้พระเจ้าแผ่นดินอังกฤษที่มีพระนามว่า “พระเจ้าจอห์นที่ 1” ลงนามในเอกสารที่สำคัญที่มีชื่อว่า “Magna Carta” หรือ “มหากฎบัตร” เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ.1215 เป็นกำเนิดของ “รัฐธรรมนูญยุคปัจจุบัน” ของโลก

หลักการสำคัญที่กำหนดไว้ใน Magna Carta นี้ ได้แก่ ต่อไปนี้กษัตริย์ไม่มีอำนาจโดยสมบูรณ์ที่จะทำอะไรได้ตามอำเภอใจอีกแล้ว เช่น อำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร จะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรสำคัญที่มีชื่อว่า “Magnum Councillium” ก่อน จึงจะทำได้ หรือการใช้อำนาจจับกุมบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายและจะคุมขังบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดดังกล่าวได้ ต่อเมื่อมีคำพิพากษาของศาลโดยชอบด้วยกฎหมาย

บทบัญญัติ Magna Carta ที่จำกัดอำนาจกษัตริย์ที่เป็นผู้ปกครองหรือองค์อธิปไตย (sovereignty) ที่แต่เดิมมีอำนาจล้นพ้น จึงถือได้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลก ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช อดีตอาจารย์ผู้สอนกฎหมายทั้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และอดีตนายกรัฐมนตรีได้เคยบรรยายในการสอนลูกศิษย์ ว่า “ศิลาจารึกสุโขทัยหลักที่ 1 ที่พ่อขุนรามคำแหงมหาราชได้สร้างไว้เมื่อประมาณ 700 ปี มาแล้ว ก็อาจถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย เพราะได้มีหลักการเกี่ยวกับการให้สิทธิแก่ประชาชนที่ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีเรื่องเดือดร้อนอย่างใดก็มีสิทธิที่จะมา ตีกลองร้องฎีกา ต่อพระองค์ในฐานะประมุข (sovereign) ของประเทศได้ และบัญญัติยกเว้นเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากรของการนำสินค้าไปขายต่างถิ่นต่างท้องที่อีกด้วย”

ต่อมาเมื่อรัฐ 13 รัฐ ของสหรัฐอเมริกา ได้รวมตัวกันประกาศอิสรภาพ ไม่ยอมอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอังกฤษ ซึ่งเป็นเจ้าอาณานิคม ซึ่งสาระสำคัญของคำประกาศเอกราชดังกล่าว ปรากฏอยู่ในเอกสารที่มีชื่อว่า “The Federalist Papers” เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ.1776 และต่อมา ปี ค.ศ.1789 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา (The Constitution of the United States) รัฐธรรมนูญสหรัฐฯ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสถาบัน

ทางการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 อันได้แก่ รัฐสภา (Congress) ใช้อำนาจนิติบัญญัติ รัฐบาล (President) ใช้อำนาจบริหาร และศาล (Supreme Court) ใช้อำนาจตุลาการ โดยใช้ระบบแยกอำนาจ (Separation of power) ที่เรียกว่า ระบบประธานาธิบดี (Presidential system) อันเป็นที่รู้จักกันดี ยิ่งไปกว่านั้น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ยังได้มีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง รวมทั้งสิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจอันมีขอบของผู้ปกครองหรือนักการเมืองทั้งปวง

รัฐธรรมนูญอังกฤษ เป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีเพราะหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่มิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและรวบรวมไว้เป็นหมวดเป็นหมู่เหมือนกับรัฐธรรมนูญของอเมริกา หากแต่ยึดถือปฏิบัติตามประเพณีการปกครองที่บรรพบุรุษได้สร้างไว้และอาจมีบางส่วนของที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นแต่ถือว่า มีความสำคัญเทียบเท่ากับเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ซึ่งบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนถือได้ว่าเป็นแบบอย่างของประเทศต่างๆ ในโลกที่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยได้นำไปใช้เป็นแบบอย่าง ข้อดีของรัฐธรรมนูญอเมริกามีได้ขึ้นอยู่กับควรเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเท่านั้น หากแต่ประเทศสหรัฐอเมริกามีกำเนิดมาจากมนุษย์ที่รักอิสระและแสวงหาเสรีภาพจากระบบการเมืองที่ไม่เป็นธรรม ปืบคั้นจากดินแดนดั้งเดิมของเขา ไม่ว่าจะเป็นอังกฤษ หลายประเทศจากยุโรปและจากทุกมุมโลกไปหาโลกใหม่ที่เต็มไปด้วยเสรีภาพ ความเป็นธรรมและโอกาสใหม่ที่เปิดกว้าง ดังนั้น เมื่อได้มีการประกาศอิสรภาพภายใต้การเป็นอาณานิคมของอังกฤษแล้ว บรรดาผู้นำของสหรัฐฯ ได้ร่วมกันคิด ร่วมกันแสวงหา รูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดอย่างจริงจัง เพื่อให้ชีวิตของผู้คนภายใต้การปกครองในดินแดนโลกใหม่ที่ผ่านพ้นจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษและอยู่ภายใต้การปกครองระบอบอาณานิคมของอังกฤษมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร

การระดมมันสมองของบรรดาหัวกะทิชาวอเมริกันขณะนั้นเพื่อแสวงหารูปแบบและวิธีการปกครองที่ดีที่สุดของสหรัฐอเมริกา ปราบกฎหลักฐานอย่างชัดเจนในเอกสารที่มีชื่อเสียงก้องโลกเป็นที่รู้จักกันดีในหมู่นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ นั่นคือ “The Federalist Papers”

เอกสารอันมีคุณค่าในทางรัฐศาสตร์เพราะได้บรรจุความคิดข้อเขียนที่เฉียบแหลมและมีเหตุผลมากมายในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการแสวงหารูปการปกครองที่ดีที่กำหนดถึงสถาบันทางการเมือง ที่มา ขอบเขตของอำนาจหน้าที่และระบบการตรวจสอบที่เหมาะสม เพื่อให้ระบบการเมืองการปกครองเอื้อประโยชน์และให้ความสำคัญแก่ประชาชนอย่างแท้จริง เช่น แนวคิดของเจมส์ เมดิสัน ซึ่งถือว่าเป็นรัฐบุรุษหรือบิดาของชาวอเมริกันผู้หนึ่ง ได้เขียนไว้ในบทความหมายเลข 55 เรื่องจำนวนสมาชิกที่จะประกอบกันขึ้นเป็นสภาผู้แทนราษฎรว่าควรจะมีจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสม เจมส์ เมดิสัน ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า “จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของชาวอเมริกันมิได้มุ่งจะสร้างระบอบอภิชนาธิปไตย (การปกครองโดยชนชั้นสูงจำนวนน้อย) หรือระบอบประชาธิปไตยทางตรง หากแต่พวกเขามีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดให้ผู้ที่ใช้อำนาจอธิปไตยใช้อำนาจดังกล่าวอย่างเป็นกลางเป็นธรรมและเหมาะสมกับความสัมพันธ์กับส่วนต่างๆ ของสังคมเพื่อที่จะควบคุมตัวเองได้อย่างเหมาะสมและไม่จัดตั้งหรือแสวงหาผลประโยชน์ที่จะเป็นศัตรูแก่สังคมโดยส่วนรวมและปัญหาสำคัญของการปกครองที่อำนาจอยู่ในมือเสียง

ข้างมาก (majority) ของสังคม มิใช่ปัญหาของการกดขี่ข่มเหงประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้บริหารหรือ โดยกลุ่มชนชั้นสูงเพราะอำนาจอยู่ในมือของเสียงข้างมากเสียแล้ว แต่ข้อบกพร่องสำคัญของการปกครองระบอบนี้ก็คืออยู่ที่ว่าเสียงข้างมากอาจจะข่มเหงเสียงข้างน้อยโดยใช้อำนาจอธิปไตยไปในทางที่ผิด

ความเห็นเกี่ยวกับภัยอันตรายของระบอบประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์แบบของเจมส์ เมดิสัน โดยอ้างว่ามีอำนาจปกครองประเทศเพราะเป็นฝ่ายข้างมากและได้รับการตัดสินใจให้เป็นฝ่ายข้างมากโดยประชาชน โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งโดยไม่คำนึงถึงการใช้อำนาจโดยขาดความถูกต้องชอบธรรมหรือกล่าวอ้างว่าได้รับอำนาจดังกล่าวโดยความเห็นชอบของประชาชนโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งแต่ไม่ยอมตอบคำถามว่า “การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นการเลือกตั้งที่ชอบธรรมตามหลักการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยหรือไม่” ถ้าเป็นความจริงที่เกิดขึ้นในหลายสังคมที่ระบอบประชาธิปไตยยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ เช่น สังคมไทย โดยเฉพาะรัฐบาลที่ผ่านมาจนเกิดวิกฤติทางการเมืองและต้องใช้วิธีการนอกระบอบประชาธิปไตยมาแก้ปัญหา

ปัญหาเรื่องจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ได้มีการพิจารณาให้เหมาะสมว่าควรที่จะกำหนดเท่าเดิม (500 คน) หรือลดลงให้เหลือเพียง 300 คน ก็น่าจะเหมาะสม พอความเห็นดังกล่าวถูกสอบถาม ปรากฏว่า นักการเมืองและพรรคการเมืองส่วนหนึ่งไม่เห็นด้วยกับการลดจำนวนลง โดยอ้างว่า จะทำให้ดูแลราษฎรไม่ทั่วถึง ซึ่งน่าจะเป็นเหตุผลที่ฟังไม่ขึ้น เพราะ ส.ส. เป็นตัวแทนของคนทั้งชาติ ต้องดูแลสารทุกข์สุขดิบของคนทั้งชาติ มิใช่ดูแลเฉพาะในเขตเลือกตั้งของตนเท่านั้น

ในเรื่องจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสม เจมส์ เมดิสัน ยังได้ให้ความเห็นที่น่ารับฟังว่า “ความสับสนวุ่นวายที่เกิดจากการประชุมที่มีคนจำนวนมากเกินไปเป็นอันตรายและไม่เป็นผลดีแต่ประการใดแก่ระบอบประชาธิปไตยที่ต้องตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก ดังนั้น จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องจำกัดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เหมาะสมไม่มากเกินไปเพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนและการกระทำอะไรตามอำเภอใจของมหาชน ด้วยเหตุผลที่ว่า การประชุมใดๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะองค์ประชุมจะประกอบด้วยผู้คนแบบใดก็ตาม ความทะยานอยาก (passion) ไม่เคยลดละที่จะต่อสู้กับอำนาจของเหตุผล ดังนั้น การประชุมของคนหมู่มากดังกล่าวย่อมหลีกเลี่ยงปัญหาความสับสนวุ่นวายไร้ระเบียบมิได้ ดังตัวอย่างที่ยืนยันว่า ความเห็นของ เจมส์ เมดิสันยังทันสมัยอยู่ ก็คือการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย เช่น ใต้หวัน เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไทย ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญควรที่จะนำเอาข้อคิดและเหตุผลของ เจมส์ เมดิสันไปพิจารณาอย่างรอบคอบประกอบด้วยกันก็น่าจะเป็นสิ่งที่สมควรกระทำ

3.การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 โดยการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549

รัฐบาลโดยการนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี บริหารราชการหลังจากได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเมื่อต้นปี 2544 จนครบวาระ รัฐบาลได้จัดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 ปรากฏว่า พ.ต.ท.ทักษิณ หัวหน้าพรรคไทยรักไทยได้นำพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น โดยได้รับการเลือกตั้งทั้ง 2 ระบบ คือ ทั้ง ส.ส.บัญชีรายชื่อและระบบเขตเลือกตั้งจำนวน 377 ที่นั่ง จากจำนวนทั้งหมด 500 ที่

นี้ ทำให้พรรคไทยรักไทยสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้โดยไม่ต้องเป็นรัฐบาลผสม นับว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองระบอบประชาธิปไตยของไทย

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีโอกาสบริหารกิจการบ้านเมืองเป็นวาระที่สองต่อเนื่องกัน ประกอบทั้งชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์การเลือกตั้งของไทย ทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีความเชื่อมั่นในความนิยมที่ประชาชนมีต่อตนและนโยบายของพรรคอย่างสูง ทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กล้าบริหารราชการอย่างหมิ่นเหม่ต่อความผิดพลาด โดยไม่คำนึงถึงคำตักเตือนของฝ่ายค้าน สื่อมวลชน และกลุ่มมวลชนที่เป็นห่วงความเสียหายของชาติบ้านเมือง จากการดำเนินการของรัฐบาลโดยไม่หวั่นเกรงต่อเสียงทักท้วงของทุกฝ่ายโดยอ้างว่า เป็นรัฐบาลที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนอย่างท่วมท้น เพราะประชาชนเลือกพรรคไทยรักไทยถึง 19 ล้านเสียง

ความห้าวหาญของหัวหน้าพรรคไทยรักไทย และบรรดาสมาชิกชั้นนำของพรรคไทยรักไทยทำให้กล้าบริหารราชการโดยไม่เกรงกลัวต่อความผิด โดยเฉพาะต่อการดำเนินโครงการใหญ่ๆ ของรัฐบาลหลายโครงการที่ถูกกล่าวหาว่า มีการทุจริตอย่างไม่เกรงกลัวต่อความผิดและวิกฤติทางการเมืองมาถึงขั้นแตกหัก เมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรและครอบครัวตัดสินใจขายหุ้นในกลุ่มบริษัทชินคอร์ปอเรชั่น ให้แก่กองทุนเทมาเสกแห่งประเทศไทย สิ่งปร่าท่ามกลางความไม่พอใจของหลายฝ่ายโดยเฉพาะในเรื่องการซื้อขายที่ไม่โปร่งใส ไม่เสียภาษีและหุ้นบางกิจการเป็นหุ้นที่เกิดจากสัมปทานที่คนต่างด้าวไม่มีสิทธิที่จะถือหุ้น ความไม่พอใจดังกล่าวรุนแรงยิ่งขึ้น จน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เห็นว่า ควรจะแก้เกมความตึงเครียดทางการเมืองโดยการประกาศยุบสภา แล้วจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ พรรคไทยรักไทยก็ยังมีโอกาสชนะการเลือกตั้งค่อนข้างสูง เพราะประชาชนยังนิยมนโยบายรัฐบาลอยู่โดยเฉพาะนโยบายที่เรียกว่า “ประชานิยม” ต่างๆ ประกอบทั้งการเลือกตั้งครั้งก่อนที่พรรคไทยรักไทยได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นก็เพิ่งผ่านไปเพียงปีเดียว ความนิยมยังไม่เสื่อมคลาย

แต่การคาดการณ์ของพรรคไทยรักไทยผิดพลาด เพราะพรรคร่วมฝ่ายค้านแก้เกมโดยการไม่ส่งสมาชิกของพรรคลงแข่งขันเลือกตั้งแม้แต่พรรคเดียว มีแต่พรรคเล็กๆบางพรรคที่ส่งสมาชิกลงแข่ง โดยมีวัตถุประสงค์อันมิชอบแอบแฝง ทำให้พรรคฝ่ายค้าน สื่อมวลชน และ ประชาชนที่รักความเป็นธรรม ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้าน จนในที่สุด ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยว่า การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ.2549 เป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ต้องจัดการเลือกตั้งใหม่

แต่ยังไม่ทันมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ การเผชิญหน้าทางการเมืองระหว่างกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยกับกลุ่มผู้สนับสนุนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีที่ท่าว่าจะก่อให้เกิดความรุนแรงจนสร้างความเสียหายให้แก่ชาติบ้านเมืองอย่างยากที่จะแก้ไข คณะนายทหารในนามของ “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)” อันมีพลเอกสนธิ บุญรัตกสิน เป็นประธาน ได้ใช้กำลังยึดอำนาจรัฐบาล เมื่อคืนวันที่ 19 กันยายน 2549 และได้แสดงเจตนาอย่างชัดเจนว่า จะใช้เวลาประมาณ 1 ปี เพื่อแก้ไขวิกฤติทางการเมืองที่รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้สร้างไว้ตามที คณะปฏิรูปฯ ได้แถลงไว้ 4 ประการ ดังนี้

1. การบริหารราชการโดยใช้อำนาจแทรกแซงขององค์กรอิสระ ทำให้องค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
2. การใช้อำนาจในฐานะได้รับความไว้วางใจจากประชาชนอย่างท่วมท้นในการเลือกตั้ง แล้วหาผลประโยชน์จากการดำเนินงานโครงการต่างๆของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่รัฐ
3. การใช้อำนาจในฐานะรัฐบาลโดยมิชอบ ก่อให้เกิดการแตกแยกความสามัคคีระหว่างคนในชาติอย่างรุนแรง ทำให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างกันอันจะนำไปสู่ความล่มสลาย
4. รัฐบาลใช้อำนาจบริหารที่หมิ่นเหม่ต่อการกระทำที่เข้าข่ายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ

เมื่อเกิดรัฐประหาร คณะรัฐประหารก็ต้องประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พร้อมกับได้แสดงเจตนาจะบัญญัติรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ เพื่อเป็นการแก้ไขวิกฤตทางการเมืองที่เกิดจากบทบัญญัติพระรัฐธรรมนูญฉบับที่ถูยกยกเลิกไป และพฤติกรรมอันไม่ถูกไม่ควรของนักการเมือง ที่อาศัยช่องว่างของรัฐธรรมนูญและบิดเบือนการใช้บทบัญญัติดังกล่าวให้เกิดประโยชน์โดยมิชอบแก่ตนเองและพวกพ้อง ทำให้กิจกรรมทางการเมืองหลายประการดำเนินการอย่างไม่ถูกทำนองคลองธรรม เช่นการใช้อำนาจรัฐ และอำนาจเงิน ปล้นสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมืองจากประชาชนอย่างน่าละอาย จนเป็นทำให้เจตนารมณ์ของประชาชนไม่เกิดผลทางการเมือง การเลือกตั้งโดยมิชอบนำมาซึ่งความเสียหายและวิกฤตทางการเมืองอย่างรุนแรง จนไม่สามารถจะใช้วิถีทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ชอบธรรมแก้วิกฤตทางการเมืองดังกล่าว ซึ่งเป็นสาเหตุให้ต้องใช้วิธีการนอกระบอบประชาธิปไตยเข้ามาแก้ปัญหา มิฉะนั้นวิกฤตทางการเมืองอาจจะรุนแรงถึงขั้นเกิดสงครามกลางเมืองระหว่างกลุ่มคนที่มีผลประโยชน์ทางการเมืองแตกต่างกัน และถ้าเหตุการณ์รุนแรงถึงสภาพดังกล่าว ไม่เพียงแต่จะสร้างความเสียหายแก่ชาติบ้านเมืองอย่างยากที่จะแก้ไขเท่านั้น หากแต่จะทำให้บ้านเมืองเสื่อมโทรมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจะตกอยู่ในภาวะที่เป็นอันตราย โดยขาดผู้รับผิดชอบที่จะแก้ไข เพราะรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ก็ไม่อาจจะทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะรัฐบาลต้องใช้เวลาส่วนใหญ่แก้ไขวิกฤตและความแตกแยกในหมู่ชนที่ตนมีส่วนในการก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว ประกอบทั้งนักการเมืองส่วนใหญ่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารก็ขาดอุดมการณ์ที่จะเข้ามาแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนอย่างจริงจัง ส่วนหนึ่งจะใช้ตำแหน่งหน้าที่และอำนาจเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องเป็นสำคัญ ซึ่งจะทำให้วิกฤตทางการเมืองยังมีความรุนแรงและสร้างความเสียหายอย่างยากจะประมาณการได้

คณะปฏิรูปรัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอกสนธิ บุญวิรัตน์ ผู้บัญชาการทหารบก ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549 และได้จัดตั้งรัฐบาลโดยมี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้ตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน 250 คน โดยพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลที่อาจถือได้ว่าเป็นตัวแทนทุกภาคส่วนของสังคม เช่นนักวิชาการสาขาต่างๆ ภาครัฐ ภาคองค์กรเอกชน ภาคเศรษฐกิจภาคต่างๆ ภาคการเมืองท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และได้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ที่ประกอบด้วยสมาชิก 100 คน โดยเลือกมาจากสมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวน 2,000 คน เพื่อให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญและขั้นตอนดังต่อไปนี้

องค์กรทำหน้าที่ร่างและพิจารณาอนุมัติรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549 ได้บัญญัติถึงกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

องค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญประกอบด้วย

1. สมัชชาแห่งชาติ และสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี มีจำนวนไม่เกิน 2,000 คน

ในการสรรหาสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ให้คำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่างๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเหมาะสม และในกรณีที่มิมีกฎหมายห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง (เช่น การเป็นข้าราชการประจำ) มิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้ยกเว้น มิให้นำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับแก่การดำรงตำแหน่งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ

ให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ

ให้สมัชชาแห่งชาติประชุมเพื่อเลือกสมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวน 200 คน เพื่อเสนอบัญชีรายชื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ทำการเลือกให้เหลือ 100 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในการเลือกสมาชิกสมัชชาแห่งชาติให้เหลือ 200 คนนั้น ให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติเลือกสมาชิกสมัชชาแห่งชาติด้วยตนเอง คนละ 3 รายชื่อ และให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจำนวน 200 คน และกรณีที่มีผู้ได้คะแนนเท่ากันจนเกินจำนวน 200 คน ให้จับสลากผู้มีคะแนนเท่ากัน จนเหลือจำนวน 200 คน

แต่ถ้าสมัชชาแห่งชาติไม่อาจทำหน้าที่เลือกผู้ไปทำหน้าที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ครบ 200 คน ภายในเวลา 7 วันนับแต่วันประชุมสมัชชาแห่งชาติครั้งแรก ก็ให้สมัชชาแห่งชาติสิ้นสุดลง และให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติทำการเลือกสมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวน 100 คน เพื่อกราบถวายบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

และในระหว่างที่สภาร่างรัฐธรรมนูญยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้ยังไม่แล้วเสร็จ มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยกรณีใดๆ ให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อจำนวน 200 ชื่อ ที่เหลืออยู่ หรือจากบุคคลที่เคยเป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติแล้วแต่กรณี เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ว่าง ทั้งนี้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิได้มีตำแหน่งว่าง (แต่ระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่)

สมาชิกสมัชชาแห่งชาติที่จะได้รับการเลือกให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 100 คนนั้น จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549 มาตรา 19 วรรค 4 คือ “ต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง ภายในเวลา 2 ปี ก่อนวันได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และต้องไม่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในขณะเดียวกัน”

และในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการของสภาผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา รายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549 มาตรา 19 วรรค 5

2. คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 35 คน โดยมีที่มา 2 ทางดังนี้คือ

2.1 ได้รับการคัดเลือกโดยมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 25 คน

2.2 ได้รับการแนะนำจากประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ จำนวน 10 คน

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 35 คนนี้ มีหน้าที่ทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ เป็นไปตามหลักการและระยะเวลาที่สภาร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และนำร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำสำเร็จแล้ว เสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ และองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549 มาตรา 26

กระบวนการและขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549 ได้บัญญัติถึงกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับถาวร เพื่อเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตย โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 35 คน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ เลือกมา 25 คน และ ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเลือกมา 10 คน ทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตาม แนวทางและกำหนดเวลาที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดเป็นหลักการไว้

2. เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้จัดทำคำชี้แจงว่า ร่าง รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้นมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใน ประการสำคัญใดบ้าง พร้อมทั้งเหตุผลในการแก้ไขไปยังสภาร่างรัฐธรรมนูญ องค์กร และบุคคลดังต่อไปนี้ เพื่อ พิจารณาและเสนอความคิดเห็น

- 1) คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ
- 2) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- 3) คณะรัฐมนตรี
- 4) ศาลฎีกา
- 5) ศาลปกครองสูงสุด
- 6) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- 7) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 8) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
- 9) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

- 10) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- 11) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 12) สถาบันอุดมศึกษา

3. และให้คณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญ ทำการเผยแพร่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและเอกสารชี้แจงเกี่ยวกับขั้นตอนและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่จำเป็นให้ประชาชนได้รับรู้เป็นการทั่วไป รวมทั้งจัดให้มีการรับฟังความเห็นของประชาชนที่มีต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง เพื่อประมวลความเห็นของประชาชนมาประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะแปรญัตติเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้อต้องมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญลงนามรับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดที่มีอยู่ และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ขอแปรญัตติและลงนามรับรอง จะยื่นญัตติขอแปรญัตติและรับรองญัตติขอแปรญัตติอื่นอีกมิได้

สภาร่างรัฐธรรมนูญจะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และเฉพาะมาตราที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแปรญัตติขอแก้ไข หรือที่คณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญเสนอมาเท่านั้น จะเสนอญัตติเพื่อแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติม อีกมิได้ เว้นแต่คณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญ หรือสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จะเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว

4. สภาร่างรัฐธรรมนูญ จะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จตามกระบวนการในข้อ 3. ภายในเวลา 180 วันนับแต่วันประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก

5. เมื่อกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นลงตาม ข้อ 4. ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบ เพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งต้องจัดทำภายใน 15 วัน แต่ไม่ช้ากว่า 30 วัน นับแต่วันเผยแพร่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ประชาชนได้รับทราบ และการออกเสียงประชามติต้องทำวันเดียวกันทั่วประเทศ

6. ถ้าประชาชนออกเสียงประชามติด้วยคะแนนเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีผลบังคับใช้ได้

7. ถ้าสภาร่างรัฐธรรมนูญ จัดทำรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จตามกำหนดในข้อ 4. (คือ 180 วัน) ก็ดี หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญตามข้อ 3. วรค 3 ก็ดี หรือการที่ประชาชนออกเสียงประชามติไม่เห็นด้วยก็ดี ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง และให้ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่าจะนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นด้วย แล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้บัญญัติถึงกระบวนการและขั้นตอนในการบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้อย่างรัดกุม รอบคอบ ภายใต้เวลาที่เหมาะสม (คือไม่เกิน 180 วัน) เพื่อป้องกันมิให้เกิดความล่าช้าจนประชาชนไม่ยอมรับและเกิดความเสียหายแก่บ้านเมือง

ข้อสำคัญรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวกำหนดหลักการให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติว่า “จะให้ความเห็นชอบให้ร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีผลใช้บังคับหรือไม่” ซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่เป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย แต่ความสามารถทางการเมืองของประชาชนที่ยังไม่สามารถวิเคราะห์ว่ารัฐธรรมนูญที่ สสร. บัญญัติมานั้นเหมาะสมและเป็นผลดีแก่ประเทศชาติอย่างแท้จริงหรือไม่ ประกอบทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ สสร. กำลังบัญญัติอยู่ไม่เป็นที่พอใจของนักการเมืองก็อาจทำให้เกิดการชักจูงให้ประชาชนเข้าใจผิดและออกเสียงประชามติไม่รับรัฐธรรมนูญอันมีผลทำให้ คมช. และคณะรัฐมนตรีจะต้องร่วมกันนำเอารัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่งที่เคยใช้เป็นหลักปกครองบ้านเมืองมาปรับปรุงแก้ไขและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ก็อาจถูกต่อต้านว่าเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีได้เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและอาจมีบทบัญญัติที่ถูกกล่าวหาว่ามีเจตนาแอบแฝงที่ไม่สุจริตต่อหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยหากแต่มีเจตนาที่จะสืบทอดอำนาจของการปฏิวัติรัฐประหารโดยมิจบสิ้นถ้าความคิดดังกล่าวถูกสร้างให้เกิดพลังโดยประชาชนหลงเชื่อด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ วิกฤตทางการเมืองก็จะเกิดขึ้นอีกอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น

4. ความหมายและหลักการที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ

เป็นที่เข้าใจและยอมรับกันเป็นวงกว้างว่า รัฐธรรมนูญ (Constitution) เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐที่บัญญัติตัวกฎเกณฑ์สำคัญในการปกครองรัฐหรือประเทศ โดยรัฐธรรมนูญนั้นจะมีฐานะเป็นกฎหมายที่สูงสุดกฎหมายอื่นใดในรัฐนั้นจะมีบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับจะมีบทบัญญัติแสดงสถานะดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันบังคับใช้ไม่ได้”

เหตุผลที่ยอมรับกันเป็นหลักการว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศหรือของรัฐ เพราะ

4.1 สืบเนื่องจากปรัชญาทางการเมืองในอดีต ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทนำข้างต้นว่า นักปราชญ์ทางรัฐศาสตร์ผู้โด่งดัง 3 ท่านที่ได้เสนอแนวความคิดในการที่มนุษย์ซึ่งแต่เดิมอยู่กันอย่างเป็นอิสระในสภาพต่างคนต่างอยู่ ต่างคนต่างปกครองและรับผิดชอบตัวเอง ไม่มีกฎหมาย ไม่มีกฎเกณฑ์ โดยให้มนุษย์อยู่ในสภาพธรรมชาติยึดถือเป็นหลักปฏิบัติมา ทำให้เกิดการเอาวัดเอาเปรียบกัน คนที่แข็งแรงกว่าก็จะเอาเปรียบคนที่อ่อนแอกว่า ทำให้คนที่อ่อนแอกว่าซึ่งมีจำนวนมากกว่าต้องแสวงหาหนทางป้องกันสภาพที่ไม่ต้องการดังกล่าว ทุกคนเห็นพ้องกันว่าไม่มีทางใดที่จะดีไปกว่า “การมารวมตัวกันอยู่ภายใต้รัฐ โดยทุกคนจะต้องยอมสละ “สิทธิเสรีภาพ” ที่แต่ละคนมีอยู่ในสภาวะธรรมชาติ (บางส่วนหรือทั้งหมด ขึ้นอยู่กับสิทธิการปกครองตามแนวความคิด

ของนักปราชญ์ทั้ง 3 ท่าน ที่ได้อธิบายในสาระสำคัญข้างต้น) ให้กับบุคคลที่ 3 อาจจะเป็นบุคคลเดียวหรือคณะบุคคลหรือสภา แล้วแต่ได้รับสิทธิการปกครองดังกล่าว ซึ่งเป็นอธิปไตย เพื่อให้อธิปไตยมีอำนาจที่จะออกกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้มนุษย์ที่ตกลงใจจะมาอยู่ร่วมกันอย่างเป็นระเบียบ เพื่อแลกกับความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน ความเป็นธรรม รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่อธิปไตยบัญญัติขึ้น เพื่อให้เป็นที่มาแห่งกฎเกณฑ์อื่นๆ ที่มีความสำคัญลดหลั่นตามลำดับ เพื่อให้ผู้คนที่เข้ามาอยู่ภายใต้รัฐได้มีชีวิตที่สุขสมบูรณ์เป็นระเบียบ มีความมั่นคงปลอดภัย และได้รับการปฏิบัติดูแลที่เป็นธรรมจากผู้ปกครองและรัฐ

เมื่อมีการพัฒนาการเมืองการปกครองตามกระแสของการเปลี่ยนแปลงของโลก กฎเกณฑ์ทางการเมืองการปกครอง ย่อมเพิ่มมากขึ้นและมีลักษณะซับซ้อน ละเอียดย่นตามสภาพของแต่ละสังคม มีผลทำให้ต้องมีการแบ่งลำดับความสำคัญทางกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ กติกา ของรัฐ ในกิจการต่างๆ ให้เหมาะสมสอดคล้อง เพื่อให้การใช้กฎเกณฑ์ กติกา ของสังคมดังกล่าวสอดคล้องและมีการประสานงานอย่างลงตัว เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในเรื่องของความขัดแย้งระหว่างกฎเกณฑ์ กติกา ของสังคม ในกิจการต่างๆ ดังนั้นจึงได้มีการยอมรับกันว่า “รัฐธรรมนูญ” (Constitution) ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์สำคัญของรัฐ เพราะเป็นกฎเกณฑ์ที่บัญญัติถึงกระบวนการใช้อำนาจปกครองของรัฐอย่างครอบคลุม เพื่อให้มนุษย์ที่ตื่นนอนยอมสละสิทธิเสรีภาพที่ตนมีอยู่ในสังคม เข้ามาอยู่ในรัฐเพื่อแลกเปลี่ยนกับความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเป็นธรรม ความมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และโดยเหตุที่กล่าวแล้วว่ากฎเกณฑ์ กติกาของสังคม(รัฐ) มีมากประเภท เพื่อให้สามารถควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ที่มาอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมากและมีความแตกต่างกัน สามารถที่จะอยู่ร่วมกันได้โดยปกติสุขและเป็นธรรม รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นแม่บทของกฎเกณฑ์ กติกาของสังคมดังกล่าวจึงเป็นที่มา (origin) ของกฎเกณฑ์ กติกาของสังคมทั้งหลาย ด้วยเหตุนี้จึงสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเด็ดขาดของรัฐ กฎหมายอื่นซึ่งเกิดจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่มีฐานะรองไปจากรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่มีฐานะรอง จะมีบทบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้

4.2 นอกจากเหตุผลดังกล่าวแล้ว การที่รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ ก็เป็นเพราะเหตุผลที่หนักแน่นอีกหลายประการ เช่นรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงองค์การทางการเมือง อำนาจขององค์การทางการเมือง ที่มาขององค์การทางการเมือง อำนาจขององค์การทางการเมือง สิทธิเสรีภาพของประชาชน บทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิ อำนาจหน้าที่ที่จะควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐให้อยู่ในกรอบที่เหมาะสม รวมตลอดถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุดในการปกครอง (Sovereignty) ที่จะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่ใช้ อำนาจปกครองโดยไม่ถูกต้องชอบธรรมหรือรัฐบาลที่ปฏิเสธหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อมติมหาชน

4.3 สิ่งที่ยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่งก็คือที่มาและกระบวนการบัญญัติรัฐธรรมนูญ จะแตกต่างจากที่มาและกระบวนการบัญญัติกฎหมายอื่นๆ เพราะรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีที่มาจากความต้องการ ความเห็นชอบของประชาชนเป็นพื้นฐาน และทุกขั้นตอนของกระบวนการบัญญัติรัฐธรรมนูญก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน โดยกระบวนการที่เหมาะสม เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้มีการรับฟังความคิดเห็นและทำประชามติจากประชาชนในประเด็น

สำคัญทุกประเด็น เพื่อนำความเห็นอันมีค่าดังกล่าว มาประกอบการพิจารณาการทำงานของคณะกรรมการ
ยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับเป็นทางการ ก็ได้รับการยอมรับจากสังคมว่า “เป็น
รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ถือได้ว่า เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยก็ว่าได้

การบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็เช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว
พุทธศักราช 2549 ที่ได้บัญญัติขึ้นตอนและวิธีการบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยต้องรับฟังความเห็นของ
ประชาชนอย่างใกล้ชิดและให้ความสำคัญ ประการสำคัญรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อผ่านความเห็นชอบของสภา
ร่างรัฐธรรมนูญตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแล้ว รัฐธรรมนูญใหม่จะมีผลใช้บังคับได้
จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนโดยผ่านกระบวนการที่เรียกว่าประชามติ (Referendum) ก่อน ซึ่งถือได้
ว่าเป็นประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะในอดีตเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วก็จะ
นำเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติโดย “รัฐสภา” หรือ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เช่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2511 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้น)

หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสำคัญของรัฐที่บัญญัติกฎเกณฑ์
สำคัญในกระบวนการการเมืองการปกครองของรัฐ รวมตลอดถึงบัญญัติคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและบทบาทของ
ประชาชน ในการมีส่วนร่วมในกระบวนการการเมืองที่สำคัญ ๆ ไว้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าในกระบวนการ
การเมืองการปกครองของรัฐ ประชาชนจะได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประการใดบ้าง และประชาชนจะมี
บทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างไร เพื่อประโยชน์ในการที่ประชาชนจะารู้และใช้สิทธิของเขาได้อย่าง
ถูกต้องและเกิดผลดีกับกระบวนการการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง ดังนั้นรัฐธรรมนูญที่ดีจึงควรมี
คุณลักษณะและประกอบด้วยหลักการสำคัญต่อไปนี้

1. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะต้องครอบคลุมในหลักการที่สำคัญของกระบวนการการเมืองการ
ปกครอง เช่นบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน บัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เหมาะสม
สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงและเหมาะสมสอดคล้องกับวัฒนธรรมประเพณี
ความรู้ ความสามารถทางการเมืองของประชาชนเป็นสำคัญ บัญญัติถึงสถาบันทางการเมือง ที่มาของสถาบัน
เหล่านั้น อำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง กระบวนการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของ
สถาบันทางการเมือง และที่จำเป็นและขาดมิได้รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติถึงมาตรการและกระบวนการใช้อำนาจ
ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรทางการเมืองของสถาบันต่างๆอย่างรัดกุม ป้องกันมิให้มีการบิดเบือน
หลักการและกฎเกณฑ์ที่ถูกต้อง เพราะจะทำให้เกิดวิกฤตทางการเมืองและอาจเป็นหนทางนำไปสู่การแก้วิกฤต
การเมืองด้วยวิธีการนอกระบบเช่นการปฏิวัติรัฐประหาร อันจะทำให้เกิดความสับสนในกระบวนการทางการเมือง
การปกครองดังที่เกิดขึ้นมาในสังคมต่างๆทั่วโลก โดยเฉพาะสังคมที่ระดับพัฒนาทางการเมืองยังอยู่ในระดับที่
ประชาชนยังอยู่ในฐานะที่ไม่รู้ถึงสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ทางการเมืองที่แท้จริงของตน ทำให้นักการเมืองที่ไม่มี
อุดมการณ์ทางการเมืองอย่างแท้จริง และขาดความซื่อสัตย์สุจริต จะอาศัยจุดอ่อนดังกล่าว ใช้ตำแหน่งและ
อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์จากจุดอ่อนดังกล่าวดังกล่าวของประชาชนและสร้างความเสียหายแก่ประชาชน
และประเทศ ยากที่จะประเมินค่าได้อย่างถูกต้อง

2. ในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักที่มีความสำคัญที่สุดของรัฐ และเป็นที่มาหรือแหล่งกำเนิดของกฎหมายอื่นๆ เช่นกฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายทางการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฯลฯ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงควรจะมีบทบัญญัติเฉพาะหลักการสำคัญที่จำเป็นเท่านั้น ส่วนบทบัญญัติที่เป็นรายละเอียดหรือมีสาระสำคัญรองลงไป ควรจะนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลูก เพราะการบัญญัติสาระหรือหลักการปลีกย่อยไว้ในรัฐธรรมนูญแม้จะดูเหมือนว่าเป็นความละเอียดรอบคอบก็จริงอยู่ แต่ผลเสียที่เพิ่มขึ้นก็คือทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีความจำกัด ล้าสมัยง่าย ทำให้ต้องแก้ไขอยู่เสมอ ซึ่งไม่เป็นการดี เพราะรัฐธรรมนูญที่ดีต้องแก้ไขยาก และกระบวนการแก้ไขต้องยุ่งยากซับซ้อนกว่าการแก้ไขกฎหมายโดยทั่วไป มิฉะนั้นจะทำให้รัฐธรรมนูญสูญเสียความเป็นเอกลักษณ์และขาดความศักดิ์สิทธิ์

หลักความสำคัญในข้อนี้ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงความเป็นจริงอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีบทบัญญัติหลายประการที่ลงไปถึงรายละเอียดมากเกินไป ทำให้เกิดอุปสรรคปัญหาหรือข้อจำกัดในการปฏิบัติ เช่นบทบัญญัติมาตรา 138 ที่บัญญัติให้มีกรรมการสรรหากต. ที่มาจกตัวแทนของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน เลือกกันให้เหลือ 4 คน” แต่เมื่อผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548 ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองที่มีส.ส.มีที่นั่งอยู่ในสภาไม่พอที่จะปฏิบัติภารกิจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 138 ได้ ฉะนั้นเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ขาดจำนวนไป 1 คน เพราะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถึงแก่กรรมทำให้เลือกผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนขึ้นมาแทนมิได้ เพราะผู้เชี่ยวชาญกฎหมายของรัฐบาลขณะนั้น แจ้งต่อผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบว่า จะใช้บทบัญญัติตามมาตรา 138 (3) มาปฏิบัติหน้าที่แทน ม.138 (1) ได้ต่อเมื่อกรรมการสรรหาตาม ม.138 (1) มีครบจำนวนแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ทันเวลา 30 วัน ตามที่กำหนดไว้เท่านั้น

แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้มีกระแสพระราชดำริให้ศาลยุติธรรม ผู้ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตย เข้ามามีบทบาทคลี่คลายวิกฤตทางการเมือง และผู้ใหญ่ในศาลยุติธรรมบางท่านได้ออกมาให้ความเห็นที่เห็นว่า ตำแหน่งกรรมการกต.ที่ว่างลงนั้น แม้จะไม่มีกรรมการสรรหาครบตามบัญญัติมาตร 138 เพราะขณะนั้นไม่มีสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสภาถูกยุบและยังเลือกตั้งกันไม่ได้ ก็ให้ใช้ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาทำหน้าที่สรรหาแทนกรรมการสรรหาตามบัญญัติไว้ในม.138 (1) ได้ตามที่บัญญัติไว้ในม.138 (2) หลังจากนั้นผู้เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐบาลจึงยอมให้ดำเนินการตามที่ตุลาการผู้ใหญ่ของศาลยุติธรรมให้ความเห็นไว้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเกิดขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่ได้อีกครั้งหนึ่ง หลังจากยึดเยื้องกันมานาน ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องหยุดชะงักไประยะเวลาหนึ่ง ถ้ามีการคำนวณ ถึงความเสียหายอันเกิดมาจากการที่ กต.ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ระยะเวลาหนึ่งนั้นน่าจะมีค่ามากพอสมควร และควรจำไว้ว่าไม่ควรจะปล่อยให้ความผิดดังกล่าวเกิดขึ้นในการบัญญัติตามรัฐธรรมนูญครั้งใหม่ด้วย

3. รัฐธรรมนูญที่ดีจะต้องมีบทบัญญัติที่มีข้อความที่ชัดเจน ไม่กำกวม เพราะจะนำมาซึ่งปัญหาการเรียกร้องให้มีการตีความเพื่อความชัดเจน และการกระทำดังกล่าวไม่เพียงแต่จะทำให้เสียเวลาในการปฏิบัติ

หน้าที่ทางการเมืองให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติเท่านั้น แต่ยังคงสร้างความขัดแย้ง ความแตกแยกทางการเมือง ให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองอีกด้วย

4. รัฐธรรมนูญที่ดี บทบัญญัติจะต้องสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกิดความเข้าใจ ไม่สับสนต่อบทบัญญัติและสามารถใช้สิทธิปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

5. รัฐธรรมนูญที่ดีจะต้องมีบทบัญญัติที่รองรับและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเหมาะสม ประการสำคัญ บทบัญญัติดังกล่าวจะต้องสามารถนำไปปฏิบัติให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่น่าเลื่อมใส แต่เมื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ เช่นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน สามารถเข้าชื่อกันเพื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (ม.170) หรือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำผิดเป็นข้อๆให้ชัดเจน

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการที่ประชาชนเข้าชื่อกันร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (มาตรา 304)

บทบัญญัติของรัฐธรรมที่ให้สิทธิทางการเมืองที่สำคัญแก่ประชาชนทั้ง 2 มาตรา ดังกล่าวข้างต้น ไม่มีผลในการปฏิบัติมา แม้จะมีประชาชนพยายามดำเนินการขอใช้สิทธิดังกล่าวตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หลายกรณีหลายครั้ง ทั้งการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และการเสนอให้วุฒิสภาใช้อำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และมีพฤติการณ์กระทำผิดตามรัฐธรรมนูญบัญญัติมาไว้อย่างชัดเจน แต่ผู้มีอำนาจทางการเมืองก็สามารถใช้เล่ห์ทางการเมืองทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นหมันไปอย่างไม่น่าเชื่อ

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเห็นสมควรกำหนดให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญควรมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและถ้าไม่สามารถปฏิบัติได้ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบมีหน้าที่ต้องชี้แจงข้อขัดข้องให้สังคมได้เข้าใจและรับรู้ ไม่ปล่อยให้เวลาผ่านไปอย่างไม่มีเป้าหมาย จนทำให้ประชาชนต้องเดือดร้อนมาทวงผลงานและสิทธิของเขา หรือทำให้ประชาชนต้องท้อแท้หมดกำลังใจ

6. รัฐธรรมนูญที่ดีไม่เพียงแต่จะมีบทบัญญัติเป็นหลักการที่สำคัญ โดยไม่ก้าวล่วงถึงหลักการที่เป็นรายละเอียดดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 2 และเพื่อมิให้เกิดสภาวะที่เรียกว่า “ทางตัน” ของการดำเนินกิจการทางการเมือง รัฐธรรมนูญควรมีบทบัญญัติคล้ายกับบทบัญญัติมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติไว้ว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เพราะบทบัญญัติใน

ลักษณะนี้จะช่วยคลี่คลายไม่ให้เกิดภาวะวิกฤตทางการเมือง หรือภาวะทางตันในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ในเรื่องที่คาดไม่ถึงได้มาก แต่ทั้งนี้จะต้องสร้างความรู้สึกนึกคิด ค่านิยมและวัฒนธรรมทางการเมือง ระบบประชาธิปไตยที่แท้จริงให้เกิดขึ้นแก่ทั้งการเมืองและประชาชนควบคู่กันไปด้วย มิฉะนั้นแม้บัญญัติของรัฐธรรมนูญจะชัดเจน ครอบคลุม เปิดกว้างเพียงใด แต่ถ้าผู้ใช้รัฐธรรมนูญมิได้มีจิตใจที่เปิดกว้าง และเชื่อถือศรัทธาต่อรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ปัญหาวิกฤตหรือข้อขัดแย้งทางการเมืองย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในหลักการดังกล่าว ขอยกตัวอย่างรัฐธรรมนูญอังกฤษซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี ที่บทบัญญัติขาดความชัดเจน เพราะส่วนใหญ่เป็นจารีตประเพณีฝังอยู่ในความรู้สึกนึกคิดของผู้คนสืบเนื่องไม่ขาดสาย บทบัญญัติส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษร ก็กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่มีชื่อต่าง ๆ กัน และส่วนใหญ่เก่าแก่มาก เช่นกฎหมายที่มีชื่อว่า “ magna carta” ที่ชาวอังกฤษถือว่าเป็น “ปฐมกำเนิดของรัฐธรรมนูญอังกฤษ”ที่บัญญัติขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1215 ที่มีหลักการและสาระสำคัญให้อำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งแต่เดิมมีอยู่ล้นพ้นไม่มีข้อจำกัด แต่โดยบทบัญญัติของ “magna carta” กำหนดให้มีองค์กรสำคัญและมีอำนาจตามที่ “magna carta” ได้บัญญัติชื่อว่า “มหาสภา (Magnum councilium)” เป็นองค์กรที่จำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ เช่นแต่เดิมพระมหากษัตริย์มีอำนาจที่จะเก็บภาษีจากประชาชนได้โดยไม่มีข้อจำกัด แต่โดยอำนาจของ Magna Carta อำนาจดังกล่าวของพระมหากษัตริย์ ต้องมาได้รับความเห็นชอบจากมหาสภาก่อน หรือแต่เดิมพระมหากษัตริย์มีสิทธิที่จะจับกุม คุมขัง หรือลงโทษผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดได้ตามที่พระมหากษัตริย์พิจารณาเห็นชอบ แต่ตามบทบัญญัติของ Magna Carta ผู้กระทำผิดจะได้รับโทษต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติว่า เป็นความผิดและโดยคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรม

ด้วยเหตุนี้นักกฎหมายและนักรัฐศาสตร์ จึงยอมรับว่า Magna Carta เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของอังกฤษ ซึ่งมีอายุเก่าแก่เกือบ 800 ปี และดังที่ได้กล่าวไว้ว่า ส่วนใหญ่ของรัฐธรรมนูญอังกฤษไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หากแต่ถือปฏิบัติตามจารีต ประเพณีที่บรรพบุรุษได้สร้างขึ้นและปฏิบัติต่อกันมาด้วยความมั่นคงไม่บิดเบือน หรือ บางส่วนของรัฐธรรมนูญจะบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรก็กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายต่างๆ ไม่มีการรวบรวมเป็นหมวดหมู่เหมือนรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ทั่วโลก แต่คนอังกฤษและนักการเมืองอังกฤษก็ไม่มีปัญหาในการใช้รัฐธรรมนูญของตน ดังจะเห็นว่าเมื่อเกิดปัญหาทางการเมืองสำคัญขึ้นนักการเมืองอังกฤษก็สามารถผ่านวิกฤติดังกล่าวไปได้อย่างราบรื่น และไม่มีการเรียกร้องให้มีการตีความหรือสร้างความชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เหมือนกับที่เกิดขึ้นอย่างวุ่นวายในเวทีการเมืองของไทย และประเทศด้อยพัฒนาทางการเมืองทั่วไป ทั้งๆที่รัฐธรรมนูญของอังกฤษน่าจะมีปัญหามากกว่าประเทศอื่นด้วยเหตุผลที่กล่าวข้างต้น

สหรัฐอเมริกาเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ไม่มีปัญหาในเรื่องบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการใช้รัฐธรรมนูญของนักการเมืองและประชาชนชาวอเมริกัน ทั้งๆที่ประชาชนชาวอเมริกันนั้น แตกต่างกันในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ผิวสี ภาษา วัฒนธรรม ฯลฯ เป็นอย่างมากประกอบทั้งรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาก็บัญญัติขึ้นมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1789 หลังจากที่สหรัฐอเมริกา ประกาศอิสรภาพไม่ขึ้นอยู่กับอังกฤษ เป็นการปกครองของอังกฤษ เป็นเวลากว่า 200 ปี ที่รัฐธรรมนูญสหรัฐใช้เป็นหลักดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างราบรื่นและต่อเนื่อง อาจจะมีการ

แก้ไขบทบัญญัติบางมาตราที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ก็ไม่มากและไม่เป็นการแก้หลักการสำคัญ หรือมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเหมือนกับบางประเทศ ที่พลเมืองยังมีระดับของการพัฒนาทางการเมืองอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ เมื่อเกิดปัญหาขัดแย้งทางการเมืองขึ้นมา ก็ใช้วิธีแก้โดยการปฏิวัติรัฐประหาร ยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับแล้วก็ร่างขึ้นใหม่ ตามความต้องการของผู้มีอำนาจทางการเมืองขณะนั้น โดยไม่ศึกษาให้เกิดความเข้าใจอย่างแท้จริงว่า ปัญหาความขัดแย้งหรือวิกฤติทางการเมืองนั้นเกิดจากสาเหตุใด ทางแก้ไขที่ถูกต้องควรจะเกิดจากการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ หรือสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในหัวใจของผู้คนพลเมือง โดยเฉพาะผู้ที่ได้ชื่อว่า “นักการเมือง” เพราะผลจากการศึกษาวิจัย พบว่า “ความขัดแย้งทางการเมือง จนเกิดวิกฤติทางการเมืองอย่างรุนแรงนั้น มิได้เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างมีนัยยะที่สำคัญ แต่เกิดจากพฤติกรรมอันไม่ถูกไม่ควรในการใช้สิทธิทางการเมืองของประชาชน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการใช้สิทธิเลือกตั้ง) และพฤติกรรมอันไม่ถูกไม่ควรของนักการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้การแก้ปัญหามติทางการเมือง จึงควรแก้ไขให้ถูกทางจึงจะเป็นผลดี การแก้ที่ผิดทางนอกจากจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ยังจะสร้างความยุ่งยากสับสนทางการเมืองไม่มีที่สิ้นสุด รวมทั้งการปฏิวัติรัฐประหารก็ยิ่งเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ไม่ล้าสมัย

5. สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ และการปฏิรูปการเมือง

เมื่อเกิดรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ภายใต้การนำของ พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก โดยมีประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อทำหน้าที่บัญญัติรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ตามกระบวนการและขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549 ซึ่งเห็นสมควรที่จะเสนอความเห็นในหลักการสำคัญบางประการที่ควรจะมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้รัฐธรรมนูญใหม่มีบทบัญญัติที่ประกอบด้วยหลักการ สาระสำคัญ และกระบวนการดำเนินการทางการเมืองที่จำเป็น สำคัญและเหมาะสมกับวัฒนธรรม ประเพณีทางการเมืองของเราเป็นสำคัญ

อนึ่ง คณะปฏิรูปฯ เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้แสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนว่า การยึดอำนาจปกครองครั้งนี้ ไม่เพียงแต่จะมีความประสงค์ในการแก้ปัญหาความผิดพลาดที่รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กระทำไว้ให้หมดสิ้นไปแล้ว คณะปฏิรูปฯ ยังเจตนาแน่วแน่ในการปฏิรูปการเมืองพร้อมไปกับการสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ และการแก้ปัญหามติทางการเมืองที่รัฐบาลที่แล้วสร้างไว้

การปฏิรูปทางการเมืองเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้ความสุจริตรอบคอบ ความอดทน ความรู้ความเข้าใจในหลัก รัฐและพื้นฐานของประชาชน ในการดำเนินการ การปฏิรูปการเมืองซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ที่ต้องใช้เวลาดำเนินการที่ยาวนานและต่อเนื่อง แต่ในขั้นต้น ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินโครงการนี้ จะต้องทำให้ประชาชนเกิดความ รู้ความเข้าใจในความสำคัญของสิทธิเลือกตั้ง และอันตรายของการเลือกตั้งที่ใช้อำนาจเงินและอิทธิพลในรูปแบบต่างๆ มาทำลายสิทธิการเลือกตั้งของประชาชน หรือเปลี่ยนแปลงผลการเลือกตั้งของประชาชน ถ้ายังไม่สามารถ

เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของประชาชนให้เป็นอย่างถูกต้องของคลองธรรม ก็อย่าหวังเลยว่าการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ทางคณะปฏิรูปฯ จะเกิดผลสำเร็จอันจะเป็นผลนำมาซึ่งการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ดี ที่ไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการปฏิวัติ รัฐประหารแก้วิกฤตทางการเมืองต่อไป

นอกจากการแก้พฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งให้ถูกต้องแล้ว การปฏิรูปการเมืองเบื้องต้นที่จำเป็น ได้แก่ การกระทำ 4 ประการดังต่อไปนี้

1. แก้พฤติกรรมนักการเมือง ให้ประพฤติและปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย กติกาของระบอบประชาธิปไตยอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้มีความศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตยอย่างสุจริตและไม่บิดเบือน
2. ให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมือง และสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ
3. ส่งเสริมเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ให้ถูกวิธีทางชอบด้วยหลักการและเหตุผล
4. ส่งเสริมเสรีภาพของประชาชนในโอกาสที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการเมืองทุกรูปแบบ ขณะเดียวกันสื่อสารมวลชนทุกแขนงต้องมีจรรยาบรรณ และความรับผิดชอบต่อการเสนอข่าวสารอย่างถูกต้องและเป็นธรรม เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนสับสนและเข้าใจผิด

ประเด็นสำคัญบางประเด็นที่ควรจะมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังอยู่ในขั้นตอน การรับฟังความเห็นของประชาชน เพื่อคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญจะได้นำไปดำเนินพิจารณาร่างต่อไปดังนี้

5.1 ที่มาของคณะกรรมการในองค์กรอิสระทั้งปวง ควรจะแก้ไขโดยมีหลักการว่า ไม่ควรที่จะให้ฝ่ายการเมืองมีสิทธิที่จะมีบทบาทในการกำหนดหรือสรรหากรรมการในองค์กรอิสระทั้งหมด เพราะจะทำให้ฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลหรือมีปฏิสัมพันธ์กับคณะกรรมการในองค์กรอิสระ อันจะมีผลทำให้คณะกรรมการในองค์กรอิสระปฏิบัติหน้าที่โดยมีโยงใยหรือขาดความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ดังที่เกิดมาในอดีต ทำให้สังคมเกิดความเคลือบแคลงสงสัย ไม่เชื่อถือ ซึ่งเป็นผลเสียแก่การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระดังกล่าว ดังที่เกิดมาแล้วในอดีต

ถ้าเป็นไปได้ คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการในองค์กรอิสระต่างๆ ควรประกอบด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้เป็นหลัก เช่น ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกมา 3 คน และศาลปกครองสูงสุดเลือกมา 3 คน รวมเป็นคณะกรรมการสรรหาน่าจะเหมาะสมกว่าเพราะเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์และตั้งมั่นอยู่ในความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

5.2 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมกิจกรรมการเมืองภาคประชาชน ควรเป็นไปในลักษณะที่มีความเป็นไปได้สูง เช่นบทบัญญัติที่มีอยู่ในขณะนี้บัญญัติว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนสามารถเข้าชื่อเพื่อเรียกร้องให้มีการดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมือง (ม.304) หรือเสนอร่างกฎหมาย (ม.170) ยังเป็นเพียงตัวอักษรที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ในความเป็นจริง หรือการดำเนินการให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ยังไม่ปรากฏ เพราะถ้าการใช้อำนาจของประชาชนดังกล่าว มีผลกระทบต่ออำนาจรัฐหรือสถานการณ์ของนักการเมือง จะมีการดึงเกม (delay tactic) ให้การใช้อำนาจของ

ประชาชนไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติ ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย และปฏิเสธการมีส่วนร่วมดังกล่าว ทำให้การเมืองภาคประชาชนขาดประสิทธิภาพ

การเมืองภาคประชาชนเป็นหัวใจที่สำคัญที่จะมีผลโดยตรงต่อการเสริมสร้างหรือการพัฒนาทางการเมืองของสังคมให้มั่นคงแข็งแรง การพัฒนาทางการเมืองภาคประชาชนเข้มแข็ง ควรปฏิบัติดังนี้

5.2.1 พัฒนาให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและอุดมการณ์การเมืองระบอบประชาธิปไตย โดยทั้งการให้การศึกษา การรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างอิสระและการปฏิบัติภารกิจการมีส่วนร่วม

5.2.2 สร้างหลักประกันและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เกิดผลในเชิงรูปธรรมทั้งในด้านการดำรงชีวิตตามปกติ และการมีบทบาทส่วนร่วมทางการเมือง

5.2.3 บทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังมีอุปสรรคขวางกั้นทั้งด้านนิตินัย และพฤตินัย เช่นรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ในทางปฏิบัติมักจะถูกกีดกัน ขัดขวาง ในรูปแบบต่างๆ จากภาครัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นการเข้าชื่อเพื่อใช้สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะถูกขัดขวางโดยการใช้อำนาจตรวจสอบความถูกต้อง จนพันเวลาหรือประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย หรือการที่ประชาชนเคลื่อนไหวเรียกร้องความถูกต้องชอบธรรมในการดำเนินการของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะถูกอำนาจมีขัดขวาง บางครั้งอาจเกิดอันตรายถึงชีวิต หรือสาบสูญโดยไม่รู้สาเหตุและผู้กระทำ

5.3 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับรัฐสภา

รัฐสภาควรมีแต่เฉพาะสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว แต่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 300 คน สมาชิก 200 คน มาจากการเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้ง และใช้วิธีการนับคะแนนเสียงข้างมาก ส่วนอีก 100 คนใช้วิธีการเลือกตั้งโดยวิธีการนับคะแนนเสียงตามสัดส่วนหรือตามอัตราส่วน (Proportional representative) เพื่อแก้ไขข้อด้อยของการเลือกตั้งโดยวิธีการนับคะแนนเสียงข้างมาก กล่าวคือ การเลือกตั้งโดยวิธีการนับคะแนนเสียงข้างมาก อาจจะทำให้เห็นว่าผู้ได้รับเลือกตั้งอาจเป็นตัวแทนของฝ่ายข้างน้อยของเขตเลือกตั้งนั้นก็ได

เช่นสมมุติว่า ในเขตเลือกตั้งหนึ่ง มีส.ส.ได้ 1 คน มีผู้สมัคร 10 คน คนชนะได้คะแนนสูงสุด 30,000 คะแนน แต่ผู้แพ้อีก 9 คนได้คะแนนรวมกัน 80,000 คะแนน หรือกว่านั้น ผลการเลือกตั้งดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่า "ตัวแทนของฝ่ายข้างมากในเขตเลือกตั้งนั้นไม่มีที่นั่งในสภา"

ดังนั้นหลายประเทศจึงใช้วิธีการการเลือกตั้งโดยนับคะแนนเสียงตามอัตราส่วน หรือตามสัดส่วนมาแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว อาจเลือกตั้งโดยวิธีการนับคะแนนเสียง ตามสัดส่วนทั้งหมด หรือผสมกันก็ได้ คือใช้การเลือกตั้ง โดยวิธีการนับคะแนนเสียงทั้ง 2 แบบผสมกัน โดยแบ่งกันในสัดส่วน 50 :50 หรือ 60 :40 ก็แล้วแต่ความเหมาะสม

การเลือกตั้งโดยวิธีการนับคะแนนตามสัดส่วน อาจใช้การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อมาใช้ก็ได้ โดยมีการปรับปรุงแก้หลักเกณฑ์รายละเอียดบางประการให้รัดกุมเหมาะสม เช่นกำหนดเขตเลือกตั้งให้เล็กลง เช่นเป็นรายภาค หรือรวมเขตจังหวัด 5 – 10 จังหวัด เป็นเขตเลือกตั้งหนึ่ง แทนกำหนดทั้งประเทศเป็นเขตเดียวอย่างที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และไม่ควรตัดพรรคการเมืองที่ได้คะแนนไม่ถึง 5 %ทิ้ง ให้นำมาคำนวณทั้งหมด เพื่อไม่ให้เกิดคะแนนเสียงเสียเปล่า

คุณสมบัติของส.ส.ในระบบนับคะแนนเสียงตามสัดส่วน จะกำหนดให้เหมาะสมรัดกุมกว่าส.ส. ระบบนับคะแนนเสียงข้างมากก็ได้ เพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถ มีอุดมการณ์มาทำงานการเมืองให้มากขึ้น

คุณสมบัติของส.ส. ทั้ง 2 ระบบ ควรกำหนดลักษณะสำคัญที่จำเป็นและเกือบจะไม่มีเปลี่ยนแปลง เช่น คุณสมบัติเกี่ยวกับสัญชาติ ให้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนคุณสมบัติที่อาจจะเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสม เช่น อายุ วุฒิการศึกษา การสังกัดพรรคการเมือง อาจกำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งน่าจะเหมาะสมกว่า เพราะถ้าเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงสามารถแก้ไขได้ง่ายกว่าและไม่สร้างปัญหาทางปฏิบัติ

5.4 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

ที่กำหนดขอบเขตอำนาจของ กกต. กว้างเกินไป คือมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการเลือกตั้ง คืออำนาจนิติบัญญัติ (ออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง) อำนาจบริหาร(จัดการเลือกตั้งทั้งระบบ) อำนาจตุลาการ (ตัดสินผลการเลือกตั้ง วินิจฉัยว่า ผู้สมัครรายใดได้รับการเลือกตั้งโดยมิชอบ การลงโทษให้ใบเหลือง ใบแดง แก่ผู้สมัครที่ถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดต่อการเลือกตั้ง) ทำให้ กกต. มีอำนาจมากเกินไป และอาจให้อำนาจเกินขอบเขต จนสร้างความไม่เป็นธรรมในการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการผิดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ให้กำหนด กกต. มาเพื่อจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยความสุจริตเที่ยงธรรม เห็นควรแก้ไขโดยการโอนอำนาจในการวินิจฉัยการกระทำผิดในการเลือกตั้ง หรือการวินิจฉัยว่าผู้ใดได้รับการเลือกตั้ง โดยมิชอบสมควรจะถูกลงโทษสถานใด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ “ศาลเลือกตั้ง” หรือ “ศาลยุติธรรม” น่าจะถูกต้องเหมาะสมมากกว่า

5.5 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตในวงราชการยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้มีการใช้อำนาจรัฐแสวงหาผลประโยชน์อย่างกว้างขวาง เป็นผลเสียแก่การบริหารราชการแผ่นดิน และผลประโยชน์ของประชาชน ควรจะปรับปรุงวิธีการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และมีมาตรการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยแก่พยานให้หนาเชื่อถือ เพื่อจะได้มีผู้เสียสละมาเป็นพยานหรือให้ข้อมูลที่สามารถเอาผิดกับผู้กระทำผิดได้อย่างจริงจัง

5.6 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการถ่วงดุลหรือสร้างความสมดุลระหว่างสถาบันทางการเมือง ที่ใช้อำนาจอธิปไตย อันได้แก่ อำนาจอธิปไตย – รัฐสภา อำนาจบริหาร – รัฐบาล และอำนาจตุลาการ – ศาล ยังไม่เหมาะสมและขาดประสิทธิภาพ ควรมีการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง ทั้ง 3 เสียใหม่ให้เหมาะสมสอดคล้องกับวัฒนธรรมการเมืองของไทย แทนที่จะนำเอาหลักการของชาติตะวันตกทั้งหมดมาใช้โดยไม่พิจารณาตัดแปลงให้เหมาะสม เพราะจะไม่เกิดผลดีในทางปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำลังดำเนินการอย่างเข้มข้นโดย สสร. และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ อยู่ขณะนี้ คงเป็นข้อเสนอแนะในหลักการสำคัญของความเป็นกฎหมายสูงสุดที่บัญญัติถึงกฎเกณฑ์สำคัญในระบอบการเมืองการปกครองประเทศเท่านั้น การที่บทความนี้ไม่ได้เสนอแนะลงไปรายละเอียดก็เนื่องจากเหตุผล 2 ประการคือ

ประการแรกดังที่ได้กล่าวมาแต่ต้นว่า รัฐธรรมนูญที่ดีควรจะบัญญัติเฉพาะหลักการสำคัญ ส่วนหลักการที่มีความสำคัญน้อย หรืออาจเกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปควรบัญญัติไว้ในกฎหมายลูกหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับอายุ หรือวุฒิการศึกษา ภูมิฐานะ ฯลฯ ไม่ควรต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ควรบัญญัติไว้ในกฎหมาย

เลือกตั้งมากกว่า เพราะถ้าเห็นควรกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวให้เหมาะสมกับสถานการณ์ก็แก้ไขกฎหมายเลือกตั้งจะง่ายกว่าแก้รัฐธรรมนูญ

เหตุผลอีกประการหนึ่งก็เพราะขณะเขียนบทความนี้อยู่ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และคณะอนุกรรมการชุดต่างๆกำลังปรึกษาหารือ และดำเนินการรับฟังความเห็นของประชาชนอยู่อย่างกว้างขวางและรอบคอบ จึงเห็นสมควรให้คณะกรรมการและอนุกรรมการฯ ชุดต่างๆ ได้ทำหน้าที่โดยอิสระ และนำข้อมูลที่ได้มาร่วมกันพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนที่จะดำเนินการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ

บทสรุป

บทความเรื่อง “รัฐธรรมนูญ : ในมุมมองทางรัฐศาสตร์” มีเจตนาที่จะเสนอแนวความคิดอีกแนวทางหนึ่งเพื่อเป็นทางเลือกในการที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจของบ้านเมือง กำลังดำเนินการบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อยู่ โดยเห็นว่า เป็นวิถีทางที่จำเป็นและสามารถจะแก้ไขการเมืองของบ้านเมืองที่เรียกว่า “การปฏิรูปการเมือง” ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ (ทั้งๆที่ผู้เขียนไม่เห็นด้วย) ผู้เขียนยังมีความเห็นที่มั่นคงว่า “บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ใช่สิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาหรือวิกฤติทางการเมือง ปัญหาดังกล่าวเกิดจากพฤติกรรมอันไม่ถูกต้องชอบธรรมของนักการเมือง ประกอบทั้งประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความรู้ความเข้าใจและมีวัฒนธรรมในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่น่าพอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้สิทธิเลือกตั้ง ที่ประชาชนยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญขงสิทธิเลือกตั้งและอันตรายที่เกิดจากการเลือกตั้งที่เห็นแก่อำภิสสินจ้าง พฤติกรรมอันไม่ถูกไม่ควรของนักการเมืองและประชาชนดังกล่าว บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาสามารถแก้ไขได้ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น และมนุษย์ยังเป็นสัตว์โลกที่มีกิเลส ย่อมเห็นผิดเป็นชอบได้ ทางแก้ที่ถูกต้อง ต้องแก้โดยการให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ว่า ตนมีสิทธิ์อย่างไร มีหน้าที่อย่างไร มีความรับผิดชอบอย่างไร การใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างไรจึงจะถูกต้องและเป็นผลดี รวมตลอดถึงจะต้องพยายามแก้พฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองให้ถูกต้องชอบธรรม โดยตระหนักว่าการอาสาประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ทางการเมือง เป็นเรื่องของความเสียสละความสุขและผลประโยชน์ส่วนตน เพื่อช่วยเหลือให้ประชาชนพ้นทุกข์ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ปลอดภัยและเป็นธรรม มิใช่ใช้ตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ที่ประชาชนไว้วางใจมอบให้มาแสวงหาผลประโยชน์ทุกรูปแบบให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ส่วนประชาชนจะทุกข์ยากอย่างไร นักการเมืองที่ขาดอุดมการณ์ ขาดคุณธรรม ไม่ใส่ใจที่จะรับผิดชอบต่อ เวลาเลือกตั้งครั้งใหม่ก็ไปใช้เล่ห์เพทุบายประการต่างๆหลอกลวงประชาชนเพื่อประโยชน์ของตนเองต่อไป

ถ้าวิถีชีวิตทางการเมืองของบ้านเมืองยังคงหมุนเวียนอยู่ในวงจรอุบาทว์ เช่นนี้ ก็อย่าหวังว่าการบัญญัติรัฐธรรมนูญใหม่ครั้งแล้วครั้งเล่า จะช่วยทำให้การเมืองดีขึ้น หรือการปฏิรูปการเมืองโดยการแสวงหากติกาใหม่ๆ แปลกๆ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

จะประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย ถ้าเราไม่ปฏิรูปการเมืองให้ถูกวิถีทางโดยการให้การศึกษา การเรียนรู้ในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองแก่ประชาชนอย่างถูกต้อง และการแก้พฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองให้ถูกทำนองคลองธรรมดังกล่าวข้างต้น

สิ่งที่น่ากังวลอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับกระบวนการตรารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549 นั่นคือ เมื่อ สสร.ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว และผ่านกระบวนการพิจารณาแก้ไขจาก สถาบันและหน่วยงานต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวบัญญัติไว้ รัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับได้จะต้องผ่าน กระบวนการออกเสียงประชามติ (Referendum) ของประชาชนก่อน

หลักการดังกล่าว แม้จะสอดคล้องกับหลักการระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นการให้ความสำคัญแก่ ประชาชน แต่ก็ค่อนข้างจะเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาโดยผู้ไม่หวังดีหรือโดยนักการเมืองที่ขาดอุดมการณ์และศรัทธา ต่อระบอบประชาธิปไตย เพราะถ้าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำลังดำเนินการอยู่ขณะนี้ ไม่สนองประโยชน์ของ นักการเมืองที่ไร้อุดมการณ์ดังกล่าว เขาก็จะเดินสายไปให้ความเท็จแก่บรรดาหัวคะแนน หรือประชาชนที่ใกล้ชิด ให้เข้าใจผิด และไปยุยงประชาชนผู้ไร้เดียงสาทางการเมืองให้ออกเสียงประชามติ “ไม่รับให้รัฐธรรมนูญมีผลใช้ บังคับ” ประชาชนส่วนใหญ่ก็จะออกเสียงประชามติ ไปตามความต้องการของนักการเมืองดังกล่าว เพราะโดย ข้อเท็จจริงประชาชนทั่วไปแม้จะมีการศึกษาระดับหนึ่ง ถ้าไม่สนใจศึกษาและติดตามกิจกรรมทางการเมืองอย่าง ใกล้ชิด ย่อมยากที่จะเข้าใจบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างถ่องแท้ และสามารถออกเสียงประชามติด้วยตนเอง ได้อย่างเป็นผลดี ดังนั้นเมื่อผลการออกเสียงประชามติเป็นไปตามความต้องการของนักการเมือง การปฏิรูป การเมือง ตามหลักการและวิธีการของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข ก็ประสบความล้มเหลวอย่างน่าเสียดาย แม้จะมีทางออกโดยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะเปิดโอกาส ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ(คมช.) และคณะรัฐมนตรี สามารถแก้ปัญหาได้โดยนำเอารัฐธรรมนูญ ฉบับใด ฉบับหนึ่งที่เคยใช้ในการบริหารกิจการบ้านเมืองมาแล้ว มาปรับปรุงแก้ไขตามที่เห็นสมควร แล้วประกาศใช้เป็น รัฐธรรมนูญ เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปก็ตาม แต่ก็ไม่น่าจะเป็นผลดี เพราะรัฐธรรมนูญเก่าที่ นำมาปรับปรุงแก้ไขต่างก็เป็นรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาจึงถูกยกเลิกโดยการปฏิวัติรัฐประหาร มาด้วยกันทั้งนั้น แม้จะ มีการปรับปรุงแก้ไขใหม่ก็ตาม แต่ก็เป็นการปรับปรุงแก้ไขโดยคณะบุคคลที่ไม่อาจจะถือได้ว่า เป็นตัวแทนของ ประชาชนเหมือนกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ(สสร.) ทำให้การยอมรับไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย เพราะขาดความชอบธรรมดังกล่าว

หวังว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้มีหน้าที่จัดการออกเสียงประชามติและสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ซึ่งมีคณะอนุกรรมการที่มีหน้าที่ติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด ในการรับฟังความคิดเห็นและ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้ถึงความจำเป็นไป ความก้าวหน้าในการบัญญัติรัฐธรรมนูญ เหตุผลในการ บัญญัติรัฐธรรมนูญแต่ละประเด็น จะได้ทำหน้าที่ในการติดต่อทำความเข้าใจกับประชาชนอย่างใกล้ชิด จนทำให้ ประชาชนเป็นตัวของตัวเองอย่างแท้จริงในการใช้สิทธิแสดงประชามติ ไม่ตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองผู้ไร้อุดมการณ์โดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ตามที่หลายฝ่ายกำลังวิตกอยู่ขณะนี้

ภาคผนวก

ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 17 ฉบับ จะขอล่าว่าเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอย่างย่อ ๆ พอสังเขป ดังนี้

ฉบับที่ 1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ประกาศใช้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร โดยมีเจตนาที่จะประกาศใช้เป็นการชั่วคราวก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร มีเนื้อหาสาระคือ การบัญญัติแนวทางหลักในการปกครองประเทศ ให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะกรรมการราษฎร อำนาจตุลาการทางศาล และอำนาจนิติบัญญัติทางสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะการจำกัดอำนาจกษัตริย์และใช้เป็นเครื่องมือปกป้องและเอื้อประโยชน์ให้แก่คณะราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก 70 คน มาจากการแต่งตั้งโดยคณะราษฎร แต่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา บุคคลสำคัญที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ หลวงประดิษฐมนูธรรมหรือ นายปรีดี พนมยงค์ (ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะราษฎรที่ก่อการ) รวมทั้งสิ้น 39 มาตรา ระยะเวลาที่ประกาศใช้ตั้งแต่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ถึง 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 รวม 5 เดือน 13 วัน

ฉบับที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 แล้ว พระยามโนปกรณนิติธาดา ในตำแหน่งประธานคณะกรรมการราษฎรได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร อันประกอบด้วยสมาชิก 6 คน ซึ่งเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีพระยามโนปกรณนิติธาดาและ หลวงประดิษฐมนูธรรม เป็นสมาชิกร่วมอยู่ด้วย สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ มีการให้ความสำคัญในบทบาทของพระมหากษัตริย์มากขึ้น เช่น การให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ จึงถือเป็นการคืนพระราชอำนาจบางส่วนให้แก่พระมหากษัตริย์ แต่กลับไม่ได้กล่าวถึงบทบาทของคณะราษฎรที่ชัดเจนไว้และไม่เปิดโอกาสให้มีการตั้งพรรคการเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้มีเจตนาในการสร้างสรรค์การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่ดูเป็นการเขียนขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการคงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองของกลุ่มตน คณะตนเท่านั้น

เหตุการณ์สำคัญในช่วงระยะที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่หนึ่ง พ.ศ. 2482 ว่าด้วยนามของประเทศ โดยเปลี่ยนจากสยามเป็นไทย ตั้งแต่วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2482 และการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงมีพระราชหัตถเลขาสดพระราชสมบัติ รวมระยะเวลาที่ประกาศใช้ตั้งแต่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ถึง 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 รวม 13 ปี 5 เดือน

ฉบับที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

เริ่มจากนายปรีดิย์ พนมยงค์ ในตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้เสนอให้ยกเลิกบทเฉพาะกาล และให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เพื่อให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์มากขึ้น สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือการนำหลักการปกครองแบบรัฐสภามาใช้ และให้มีอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเต็มที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด มีการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง นั่นคือ ข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองไม่ได้ ระยะเวลาประกาศใช้ตั้งแต่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ถึง 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 รวม 1 ปี 5 เดือน 28 วัน

ฉบับที่ 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวถูกประกาศใช้ภายหลังการรัฐประหารโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 เหตุผลที่ใช้อ้างในประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่าคือ ประเทศชาติอยู่ในภาวะวิกฤต รัฐธรรมนูญฉบับเดิมที่มีอยู่ล้าสมัย ไม่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาอันเกิดจากวิกฤตการณ์ดังกล่าว จึงต้องมีรัฐธรรมนูญที่ทันสมัย และเหมาะสมมาบังคับใช้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญคือ ยังคงไว้ซึ่งการปกครองระบอบรัฐสภาที่มีสองสภา คือสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา (วุฒิสภาเดิม) แต่สมาชิกวุฒิสภา มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ ให้ข้าราชการประจำสามารถเป็นข้าราชการการเมืองได้ และรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาสาระจะเห็นได้ว่าผู้นำทางการเมืองไม่ได้มีเจตนาที่จะขยายการเรียนรู้ในระบอบรัฐสภาให้แก่ประชาชนเลย จึงดูเหมือนเป็นการดึงพัฒนาการทางการเมืองสู่จุดเริ่มต้นอีกครั้ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับฉายาว่า “รัฐธรรมนูญใต้ตุ่ม” เพราะพลโทหลวงกาจ สงคราม (กาจ เก่งระดมยิง) หนึ่งในสมาชิกผู้ก่อการ เป็นผู้ร่างและนำไปซ่อนไว้ใต้ตุ่ม ด้วยเกรงจะถูกจับได้ในช่วงก่อนการรัฐประหาร ระยะเวลาประกาศใช้คือ ระหว่างวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ถึง 22 มีนาคม พ.ศ. 2492 รวม 1 ปี 4 เดือน 14 วัน

ฉบับที่ 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

เป็นฉบับแรกที่ร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ อันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งมาจากวุฒิสภา 10 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 10 คน และจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 20 คน รวม 40 คน สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน 180 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับการเลือกตั้ง สาระสำคัญคือ ยังคงกำหนดให้ปกครองในระบอบรัฐสภาที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา โดยระบุว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งในสภาใดแล้วจะดำรงตำแหน่งอีกสภาไม่ได้ หลักความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำ ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง และห้ามข้าราชการทางการเมืองดำรงตำแหน่งอื่นๆ ในรัฐวิสาหกิจหรือสัมปทานจากรัฐ ด้วยหลักการที่กล่าวมา ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีในแง่ของการสร้างเสถียรภาพของการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวม ระยะเวลาประกาศใช้ตั้งแต่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2482 ถึง 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 รวม 2 ปี 8 เดือน 6 วัน

ฉบับที่ 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

ภายหลังการรัฐประหารตัวเองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 ตามต้องการ เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ไม่เอื้อประโยชน์ให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม สามารถคุมเสียงในวุฒิสภา ได้จึงนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 มาแก้ไขเพิ่มให้มีบทบัญญัติที่เอื้อประโยชน์แก่รัฐบาลของ จอมพล ป. เช่น ไม่มีข้อห้ามข้าราชการประจำที่จะดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง และรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็หมดวาระลงภายหลังการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สรุปรื้ออายุการใช้งานตั้งแต่วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2495 ถึง 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 รวม 6 ปี 7 เดือน 12 วัน

ฉบับที่ 7 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502

ภายหลังการรัฐประหารโดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับเดิม ยกเลิก รัฐสภา และพรรคการเมือง แล้วใช้วิธีการประกาศกฎอัยการศึก จนกระทั่งวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 จึงประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เป็นฉบับชั่วคราวพร้อมกับมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 240 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร และทำหน้าที่รัฐสภาไปในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเพียง 20 มาตรา โดยสาระสำคัญคือ ให้อำนาจแก่หัวหน้าฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรีทั้งในด้านบริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ จึงถือเป็นรัฐธรรมนูญแห่งเผด็จการเบ็ดเสร็จ ไม่มีข้อห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง แต่ไม่มีการระงับถึงสิทธิอำนาจทางการเมืองของประชาชนแต่ประการใด ระยะเวลาประกาศใช้ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 ถึง 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 รวม 9 ปี 4 เดือน 20 วัน

ฉบับที่ 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้เวลาร่างนานที่สุดคือเกือบหนึ่งทศวรรษ เริ่มตั้งแต่สมัยของจอมพลถนอม กิตติขจร สาระสำคัญคือ การแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ โดยห้ามนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเทียบเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้ง ๆ ที่วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง โดยอ้างว่าทั้งสองสภาถือเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย อีกทั้งไม่มีข้อห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง แต่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและอนุญาตให้มีการตั้งพรรคการเมืองได้ ระยะเวลาประกาศใช้ตั้งแต่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ถึง 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 รวม 3 ปี 4 เดือน 27 วัน

ฉบับที่ 9 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515

เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ไม่สามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นทิศทางที่ตนต้องการได้ จึงทำการรัฐประหารตนเองในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 และปกครองด้วยคำสั่งคณะปฏิวัติเป็นเวลาว่าหนึ่งปี จากนั้นจึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 มี 23 มาตรา เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว ซึ่งเนื้อหาสาระไม่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 เท่าใดนัก เพราะเป็นการนำมาปรับปรุงแก้ไขใหม่เท่านั้น ระยะเวลาประกาศใช้ตั้งแต่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ถึง 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 รวม 1 ปี 9 เดือน 22 วัน

ฉบับที่ 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นหลังจากการเรียกร้องของนิสิต นักศึกษา และอาจารย์ในมหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่ง จนกลายเป็นเหตุสืบเนื่องไปสู่เหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ภายหลังจากการลาออกของ จอมพลถนอม กิตติขจร พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลชุดนี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 18 คน เพื่อร่างรัฐธรรมนูญสาระสำคัญจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2492 นั่นคือเป็นการปกครองในระบบสองสภา มีการจำกัดอำนาจวุฒิสภาให้ทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย และควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้เฉพาะวิธีการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และที่สำคัญที่สุดคือ การคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางกว่าที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง ระยะเวลาประกาศใช้ตั้งแต่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 ถึง 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 รวม 2 ปี

ฉบับที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

รัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2517 ถูกยกเลิกตามคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ก่อการรัฐประหารขึ้นในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 โดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ แล้วแต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี จากนั้นก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2519 ซึ่งมี 29 มาตรา เนื้อหาสาระไม่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 คือให้อำนาจแบบเผด็จการโดยคน ๆ เดียวแก่หัวหน้าฝ่ายบริหารคือ นายกรัฐมนตรี และกำหนดให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสภาปฏิรูปฯ ประกอบด้วยสมาชิก 300 – 400 คน ที่มาจากการแต่งตั้งและอยู่ในวาระครั้งละ 4 ปี มีการปิดกั้นประชาชนไม่ให้มีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ในที่สุดคณะปฏิรูปฯ ก็ได้ทำรัฐประหารรัฐบาลที่คณะปฏิรูปฯ แต่งตั้งขึ้นในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ รวมระยะเวลาประกาศใช้ตั้งแต่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ถึง 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 รวมทั้งสิ้น 11 เดือน 29 วัน

ฉบับที่ 12 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่เกิดภายหลังการรัฐประหารของคณะปฏิรูปฯ เพื่อรอการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรและการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2521 ตามที่คณะปฏิวัติสัญญาไว้ เนื้อหาสาระมาจากการรวม

บทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญหลาย ๆ ฉบับ เช่น ธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับ พ.ศ. 2502 ธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับ พ.ศ. 2515 และรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2519 สิ่งหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของการปฏิวัติ ก็คือ การห้ามประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และห้ามจัดตั้งพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้บุคคลในคณะปฏิวัติทำหน้าที่เป็นสมาชิกของสภานโยบายแห่งชาติโดยมีหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นประธาน สภานโยบายฯ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่สภานโยบายฯ กำหนด รวมไปถึงการมีอำนาจแต่งตั้งและสั่งปลดนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้ด้วย รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีจำนวนสมาชิก 300 – 400 คน จากการแต่งตั้งตามคำแนะนำของประธานสภานโยบายฯ เพื่อทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและร่างรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จ เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2521 ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้จึงถูกยกเลิกไป รวมระยะเวลาประกาศใช้ ตั้งแต่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 ถึง 21 ธันวาคม พ.ศ. 2521 รวม 1 ปี 1 เดือน 13 วัน

ฉบับที่ 13 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่คณะปฏิวัติเป็นผู้แต่งตั้ง สาระสำคัญโดยทั่วไปประกอบด้วยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2517 แต่มีบางมาตรการรวมทั้งบทเฉพาะกาลที่ห้ามใช้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นระยะเวลาจนถึง 4 ปี กำหนดให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เป็นประธานรัฐสภา ให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในหลายประการ และยอมให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองได้ ซึ่งเป็นลักษณะที่ขัดต่อหลักการระบอบประชาธิปไตยทั้งสิ้น ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ ระยะเวลาการประกาศใช้ตั้งแต่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 ถึง 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 รวม 12 ปี 2 เดือน

ฉบับที่ 14 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

เกิดจากการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือ รสช. เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 เนื้อหาสาระใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2519 จะแตกต่างกันก็คือการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติอันประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากกรรมการแต่งตั้งไม่น้อยกว่า 200 คน แต่ไม่เกิน 300 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน พ.ศ. 2534 และที่สำคัญอีกประการก็คือ การให้อำนาจประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งก็คือหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีเหนือกว่านายกรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยสรุปอำนาจเบ็ดเสร็จจึงรวมอยู่ที่ประธานสภารักษาความสงบฯ เพราะการริเริ่มใดๆ ของนายกรัฐมนตรีจะกระทำไม่ได้ถ้าไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภารักษาความสงบฯ ระยะเวลาประกาศใช้ตั้งแต่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534 ถึง 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 รวม 9 เดือน 8 วัน

ฉบับที่ 15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นผลมาจากเจตนารมณ์ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ สำคัญคือ ใช้ระบบสองสภา โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง โดยให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือก มีข้อกำหนดห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง แต่นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 เสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งให้การสนับสนุน พลเอก สุจินดา คราประยูร หนึ่งในสมาชิกคนสำคัญของ รสช. ทำให้ พลเอก สุจินดา คราประยูร มีความชอบธรรมที่จะรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2535 และกลายเป็นเหตุให้เกิดเหตุการณ์ 17 – 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ในเวลาต่อมา จนทำให้ พลเอก สุจินดา คราประยูร ต้องลาออกในวันที่ 24 พฤษภาคม ระยะเวลาการประกาศใช้ ตั้งแต่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ถึง 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 รวมระยะเวลา 5 ปี 10 เดือน 2 วัน

ฉบับที่ 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้รับการขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะกระบวนการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อสนองความต้องการทางการเมือง คือ การสร้างความสุจริตและความชอบธรรมให้การเมืองมีประสิทธิภาพและเสถียรภาพ และให้พลเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุด การเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองส่งผลให้รัฐบาลผลักดันร่างรัฐธรรมนูญออกมาใหม่โดยใช้สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นชุดที่สามในประวัติศาสตร์การเมืองไทย (ครั้งที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2491 มีเจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศร์เป็นประธานสภา ครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2502 อันเป็นการร่างรัฐธรรมนูญที่นานที่สุดคือ 9 ปีเต็ม) แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้มีลักษณะแตกต่างไปจากที่ผ่านมาคือ

1. สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมผ่านรัฐสภา โดยเป็นตัวแทนในแต่ละจังหวัด และจากนักวิชาการอีกจำนวนหนึ่ง
2. มีกรอบกำหนดระยะเวลาในการร่างว่าต้องแล้วเสร็จภายใน 240 วัน
3. ต้องร่างรัฐธรรมนูญโดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นหลัก ทำให้กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระ สำคัญจึงเป็นไปตามแนวทางที่ประชาชนต้องการ เพื่อการสนองต่อการแก้ไขปัญหาทางการเมืองไทย

ระยะเวลาการประกาศใช้ตั้งแต่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ถึง 19 กันยายน พ.ศ. 2549 รวมระยะเวลา 8 ปี 11 เดือน 8 วัน

ฉบับที่ 17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เกิดจากการที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้กระทำการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยปรารถนาที่จะแก้ไขความเสื่อมศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน ความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้เกิดการทุจริต และประพฤติมิชอบขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยไม่อาจหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ และปัญหาความขัดแย้งในมวลหมู่ประชาชนที่ถูกปลุกปั่นให้แบ่งแยกเป็นฝักเป็นฝ่าย จนเสื่อม

สลายความรู้สึกสามัคคีของชนในชาติ และเร่งให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ซึ่งเป็นครั้งที่ 4) เพื่อที่จะจัดร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ด้วยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากประชาชนในทุกชั้นตอนจำนวนทั้งสิ้น 39 มาตรา ระยะเวลาการประกาศใช้ตั้งแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 ถึงปัจจุบัน