

จำเลยไม่พูด : รัฐธรรมนูญในอดีต

รองศาสตราจารย์นวนิติ เศรษฐสุนทร *

วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2549 นับได้ 74 ปีที่เรามีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของไทย และวันนี้ก็คือวันที่ระลึกรัฐธรรมนูญที่ดำรงคงอยู่อย่างไม่เปลี่ยนแปลง แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 จะไม่มีอยู่ใช้บังคับอีกแล้วก็ตาม

ต่อจากนี้ไปอีก 22 วันก็จะย่างเข้าปี พ.ศ. 2550 ปีที่ 75 ของการเปลี่ยนแปลงมามีการปกครองระบบรัฐธรรมนูญ เป็นการก้าวเข้าสู่ 75 ปีของการเปลี่ยนแปลงที่คนไทยต้องตั้งต้นกันใหม่กับการยกร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เพียงสี่วัน เมืองไทยก็มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดหนึ่งจำนวน 7 คน ไปเริ่มร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ต่อมาเพิ่มจำนวนกรรมการอีก 2 คน จึงรวมเป็น 9 คน ทั้งนี้เพราะต้องการที่จะได้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรของประเทศ ซึ่งจะได้เอามาแทนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ประเทศใช้ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนั้นกับสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวสมัยนั้นก็ร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยภายในระยะเวลา 5 เดือนกว่า มีรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม ออกมาบังคับใช้ และเป็นเอกสารรัฐธรรมนูญตัวหลักที่ใช้ในการศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับการปกครองของไทยมาจนทุกวันนี้

ถึงวันนี้เราจึงเป็นประเทศที่ยกร่างรัฐธรรมนูญกันเก่งและคล่องมาก เพราะเมืองไทยมีรัฐธรรมนูญที่เคยใช้มาแล้ว 16 ฉบับ โดยไม่รวมฉบับปัจจุบัน ที่ คปช. นำออกมาประกาศใช้ และเราก็เคยร่างรัฐธรรมนูญออกมาใช้หลายรูปแบบมีทั้งที่แอบร่างเงียบ ๆ และแบบที่มีคณะกรรมการได้จัดร่างโดยไม่เปิดเผยมากนัก ตลอดจนแบบที่มีสภาร่างรัฐธรรมนูญกับแบบที่มีสภาร่างรัฐธรรมนูญและเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างกว้างขวาง เราจึงได้เห็นทั้งรัฐธรรมนูญที่ให้ความเป็นประชาธิปไตยมากและรัฐธรรมนูญที่ให้ความเป็นประชาธิปไตยน้อย รวมทั้งรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เป็นประชาธิปไตยเลย

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยการยึดอำนาจในเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 นั้นน่าจะมีเหตุมาจากบุคคลและฝ่ายการเมืองเป็นหลัก แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ซึ่งแม้ว่าจะจะเป็นรัฐธรรมนูญที่ผู้คนในบ้านเมืองนี้เห็นว่าเป็นรัฐธรรมนูญดีฉบับหนึ่ง ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ราษฎรทั่วไปมาก และเปิดกว้างในเรื่องประชาธิปไตย ได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนมากขณะที่มีการร่าง ก็ดูจะพลอยตกเป็นจำเลยไปด้วย เพราะถูกมองว่าที่มีการใช้อำนาจมาก และการตรวจสอบฝ่ายบริหารไม่สามารถทำได้ดี

* เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

พอนั้นมีเหตุมาจากรัฐธรรมนูญ นับว่ารัฐธรรมนูญเป็นจำเลยที่พุดไม่ได้ และผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จึงพลอยต้องเงียบไปด้วย

สิ่งทั้งหลายนี้ถ้าจะดูกันที่การเมืองว่าด้วยเรื่องรัฐธรรมนูญ เพื่อทบทวนการ “มี” รัฐธรรมนูญของไทยในอดีตก็จะพบว่านอกจากรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 กับรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐธรรมนูญที่มีต่อมาในภายหลังได้มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการเมืองการปกครองหรือต้องการให้การเมืองการปกครองของไทยดำเนินไปอย่างที่มีผู้ร่างต้องการทั้งสิ้น แม้ในความเป็นจริงผลที่ตามมาจะเป็นไปตามที่ต้องการบ้างไม่เป็นไปตามที่ต้องการบ้างก็ตาม

การมีรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 คือ ฉบับ พ.ศ. 2489 เป็นความหวังดีต่อประชาธิปไตยโดยแท้ แม้จะน่าเสียดายว่าไม่ควรใช้วิธีกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ก็ตามที่ ที่ว่าเป็นความหวังดีก็เพราะต้องการจะเป็นประชาธิปไตยเต็มใบ ต้องการให้สมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนทั้งหมด โดยจัดให้มีสองสภา ให้มีสภาผู้แทนราษฎรซึ่งราษฎรก็จะเลือกได้โดยตรง และมีพฤฒสภา เป็น “สภาสูง” ที่จะประชาชนจะได้เลือกตั้งแต่เป็นทางอ้อม

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฉบับ 10 ธันวาคม ได้มีบทเฉพาะกาลกำหนดระยะเวลา 10 ปี ของการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากการแต่งตั้งจำนวนหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด¹ หรือมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งเอาไว้ ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบทเฉพาะกาลที่เวลานี้และได้ขยายเวลาบทเฉพาะกาลเพื่อให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทแต่งตั้งได้ยาวออกไปอีกเป็นเวลาถึงหนึ่งเท่าตัว คือเป็นเวลา 20 ปี² นั่นก็คือขยายเวลาให้สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทแต่งตั้งได้นานจนถึงปี พ.ศ.2495

เมื่อบ้านเมืองไทยเปลี่ยนมาใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 สิ่งที่เห็นได้ชัดถึงการเปลี่ยนแปลงในโอกาสหน้าด้วยก็คือ รัฐสภาไทย จากระบบสภาเดียวที่มีเพียงสภาผู้แทนราษฎร มาเป็นระบบสภาคู่ที่มีทั้งสภาผู้แทนราษฎรและพฤฒสภา จากเดิมที่ในสภาเดียวกันที่มีสมาชิก “พีเลียง” ที่อ้างได้ว่าเพื่อประคับประคองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ราษฎรเลือกตั้งไประยะเวลาหนึ่งมาเป็นการมีสมาชิก “สภาพีเลียง” ให้ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย ซึ่งคือหน้าที่สำคัญทางพฤฒสภา ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 52 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

“มาตรา 52 ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา ลงมติให้ใช้ได้แล้ว ให้นำเสนอต่อพฤฒสภา ถ้าพฤฒสภาพิจารณา ลงมติเห็นชอบด้วยโดยไม่แก้ไขแล้ว ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามความในมาตรา 20

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 มาตรา 65

² รัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ.2483 มาตรา 3

ถ้าหากพหุผลสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาใช้สภาผู้แทน
พิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามพหุผลสภาแล้วก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอัน
ตกไป

ถ้าพหุผลสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาใช้สภาผู้แทน
พิจารณาใหม่ ถ้าสภาผู้แทนลงมติเห็นชอบตามที่พหุผลสภาแก้ไขเพิ่มเติมมาก็ให้ดำเนินการต่อไปตาม
ความในมาตรา 20

ถ้าหากสภาผู้แทนลงมติยืนยันตามเดิมในร่างพระราชบัญญัติที่ส่งกลับคืนมาตามความใน
วรรคสอง หรือวรรคสามด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดแล้ว ก็ให้ถือว่าร่าง
พระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามความในมาตรา
20”

การกลั่นกรองที่พหุผลสภาสามารถทำได้ก็คือ ทำการแก้ไขสิ่งที่พหุผลสภาเห็นว่าไม่ดีให้ปรากฏ
หรือแสดงความไม่เห็นด้วยโดยรวมคือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับมาพิจารณาและ
ส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรยืนยันก็ถือว่าร่างกฎหมายนั้นผ่านเพื่อนำไป
ทูลเกล้า “เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย” ต่อไป

แต่เดิมการจะยับยั้งกฎหมายนั้นได้ มีขั้นตอนอยู่ที่หัวหน้ารัฐบาลนำขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงลง
พระปรมาภิไธย โดยพระมหากษัตริย์อาจไม่ทรงเห็นชอบด้วย และรัฐสภาจะต้องพิจารณาใหม่ อันจะมี
ขั้นตอนและผลเป็นไปตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญ

“มาตรา 21 ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้พระราชทาน
คืนมายังรัฐสภาภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าถวายก็ดี หรือมิได้
พระราชทานคืนมายังรัฐสภาภายในหนึ่งเดือนนั้นก็ดี รัฐสภาจะต้องปรึกษากันใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติ
ยืนยันตามเดิมให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อ
พระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายในสิบห้าวันแล้ว ให้นายกรัฐมนตรี
นำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

ดังนั้นการตรวจดูร่างกฎหมายจึงเพิ่มขึ้นตอนขึ้นมาอีกหนึ่งขั้นตอนของพหุผลสภา ซึ่งบางท่าน
อาจมองว่าทำยที่สุดเสี่ยงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรก็คือผู้ทรงอำนาจตัดสินใจให้กฎหมายออกมา
บังคับใช้หรือไม่ออกมานั่นเอง

กระนั้น ก็มีข้อสังเกตได้ว่าเมื่อมีพหุผลสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วยเช่นนี้ หาก
ร่างกฎหมายที่พหุผลสภาไม่เห็นชอบ และพระมหากษัตริย์ไม่ได้ลงพระปรมาภิไธยแก่สภาผู้แทนราษฎร
ที่รัฐบาลคุมเสี่ยงข้างมากอยู่นำออกไปประกาศใช้ รัฐบาลผู้ประกาศใช้เองดูจะตกที่นั่งลำบากอยู่
เหมือนกัน

ประสบการณ์ที่คนไทยใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 3 นี้มีอยู่ในระยะเวลาที่สั้นมากเพียงปีกว่า ก็เกิดเหตุการณ์ยึดอำนาจล้มรัฐธรรมนูญและล้มรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ฉะนั้นผลทางการเมืองที่จะเกิดตามนัยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 จึงมิได้ปรากฏเด่นชัด นอกเสียจากแนวคิดเรื่องสภาคู่ที่มีอยู่ต่อมาในรัฐธรรมนูญอีกสองฉบับที่ตามมาติด และรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับ ในภายหลังที่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรก็ได้ยึดหลักการมีสภาคู่ต่อมารวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2490 นั้นมิได้เสนอสิ่งใดใหม่ เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่ระบุความเป็น “ชั่วคราว” เอาไว้ และก็ร่างโดยบุคคลในคณะรัฐประหารที่เข้ายึดอำนาจปกครอง เมื่อล้มรัฐธรรมนูญฉบับที่เขาใช้กันอยู่ และล้มรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้นแล้ว ก็เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่ออาศัยเป็นหลักอ้างอิงและหนุน เพราะคณะรัฐประหารเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะให้รัฐบาลที่เกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหารได้รับทั้งการยอมรับและการรับรองจากประเทศสำคัญ ๆ ในโลก จึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปโดยเร็ว ดังที่รัฐบาลซึ่งคณะรัฐประหารได้ตั้งขึ้นได้จัดให้มีการเลือกตั้งได้สำเร็จภายในเวลาไม่เกิน 6 เดือนหลังการรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2491

สิ่งที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 จะต้องทำให้เกิดในสังคมไทยก็คือรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (นับเป็นฉบับที่ 5 ของแผ่นดิน) ที่จัดการร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังที่ระบุถึงเหตุและการดำเนินการไว้ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างชัดเจนความส่วนหนึ่งว่า

“.....ตั้งสภารัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติการของไทย ประกอบด้วย สมาชิกสี่สิบคน ซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภาสิบคน จากสมาชิกสภาผู้แทนสิบคน และจากบุคคลภายนอกผู้มีคุณสมบัติต่าง ๆ กันสี่ประเภท ประเภทละห้าคน ครั้น ณ วันที่ 12 กรกฎาคม พุทธศักราช 2491 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้เปิดสภาร่างรัฐธรรมนูญ และตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการพิจารณาปรึกษา วางหลักการใหญ่ ๆ อันสมควรไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นต้นว่า วางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยให้มั่นคงยิ่งขึ้น กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อช่วยรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องกันโดยสม่ำเสมอในการบริหารราชการ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาบางประการ ขยายอำนาจรัฐสภาในอันที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน.... และเพื่อจะได้ฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมปรึกษาของสภาได้ตลอด.....”³

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2490 จึงดูเป็นรัฐธรรมนูญที่มีคณะผู้ร่างจำนวนมากขึ้นและเปิดกว้างถึงขนาดให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมปรึกษาของสภาได้ ทั้งยังตั้งคณะกรรมการไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย

³ ดู ความนำในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492

มีข้อที่น่าคิดของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 ก็คือที่มาของสมาชิกวุฒิสภา เมื่อมีสองสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาแล้ว อันสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการแต่งตั้ง และคงมุ่งหมายให้การแต่งตั้งบุคคลเข้าไปเป็นสมาชิกของวุฒิสภาให้ปลอดจากการเมืองของพรรคการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน จึงได้ให้บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา 82 ว่า

“ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา”

แต่การเมืองที่มีการยกเว้นในช่วงเวลานั้นทำให้สมาชิกวุฒิสภาที่มีมาตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อมาเลยโดยความในมาตรา 181 ที่เป็นบทเฉพาะกาลที่ว่า

“ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) เป็นสมาชิกสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ และกำหนดเวลาแห่งสมาชิกภาพให้นับตั้งแต่วันที่ให้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกชุดนั้น”

ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 อีกประการหนึ่งที่ทำให้ถือปฏิบัติใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับหลัก ๆ ต่อมาคือการมีหมวดว่าด้วย “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยกำหนดไว้ถึง 19 มาตรา ซึ่งผู้ร่างได้ให้เหตุผลไว้แล้วว่า “เพื่อช่วยรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องกันโดยสม่ำเสมอในการบริหารราชการ” นั่นเอง

ผู้ที่เห็นด้วยที่อาจมองรัฐบาลในอนาคตเป็นผู้เยาว์ทางการเมืองว่าการกำหนดไว้นั้นดี แต่ก็มีผู้รู้บางท่านติงว่าเรื่องนโยบายของรัฐนั้นเป็นเรื่องที่รัฐบาลควรจะเป็นผู้กำหนดและเปลี่ยนแปลงได้ เพราะรัฐบาลจำเป็นที่จะต้องฟังจากประชาชน ซึ่งจะเป็นผู้เลือกรัฐบาล

แต่เมืองไทยก็ทดลองใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ที่ได้ใช้เวลาดังร่างต้นร่างและพิจารณากันอย่างถ้วนถี่เกือบ 10 เดือนมาได้เพียงไม่ถึงสามปี เพราะ “คณะบริหารประเทศชั่วคราว” ซึ่งเป็นคณะทหารชั้นผู้ใหญ่ของคณะรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 ได้ประกาศยึดอำนาจและได้นำเอารัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ตามที่เคยมีการแก้ไขมาก่อนแล้ว และได้ยกเลิกไปโดยสันติวิธี กลับมาใช้ไปพลางก่อนอีกครั้งหนึ่ง ในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494

ครั้นถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2495 จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495” นับเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 6 ของประเทศ

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 นี้ ทำให้รูปแบบการเมืองทางด้านรัฐสภาวกกลับไปสู่การมีสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 คือประเภทที่มาจากการแต่งตั้งเหมือนเดิม

น่าเสียดายว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกนี้ แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมขยายเวลามากเฉพาะกาลในเรื่องการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทต่างตั้งมาเป็น 20 ปีนั้น หากไม่ถูกยกเลิกไป เมื่อถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2495 ปีเดียวกันกับที่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 ของประเทศ รัฐสภาไทยก็จะมีแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 หรือ ฉบับที่ 6 ของประเทศไทยนี้ถูกประคับประคองใช้มาได้จนถึงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัตินำคณะทหารเข้ายึดอำนาจเป็นครั้งที่สองจึงได้ล้มรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปด้วย

ก่อนหน้านั้นประมาณหนึ่งปี ในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้เป็นผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร ยึดอำนาจล้มรัฐบาลโดยออก “ประกาศเรื่องการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”⁴ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 ประเภทสิ้นสุดลง แต่รัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ก็ยังใช้อยู่เพียงแต่ใช้บังคับได้ภายใต้เงื่อนไขบางอย่าง เช่น “ก่อนที่จะได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นหน้าที่ของผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”⁵ เป็นอาทิ

การยึดอำนาจ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับคณะนับเป็นการเปิดหน้าใหม่ของการเมืองที่ละทิ้งแนวทางประชาธิปไตยตามแบบที่คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือคณะราษฎรได้เคยวางไว้เป็นอย่างมาก แต่เนื่องจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็น “ตัวหลัก” ที่จะนำการเปลี่ยนแปลงได้เสียชีวิตไปเสียก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่จะตามมาจะได้ลุล่วงไปมาก เราจึงได้เห็นแนวทางในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 ที่เร่งรัดกันร่างมาให้เสร็จในเวลาอีก 5 ปีหลังจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จากไปว่าไม่ได้เปลี่ยนแปลงอะไรมากมายนัก

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 นั้นที่จริงเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้เวลาร่างนานมากที่สุด และก็ไม่ได้ให้ความสนใจที่จะฟังความเห็นจากประชาชนทั้งหลายมากเท่าใดเลย จากการพิจารณาความนำของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็จะพบเจตนาว่า

“ตามวิวัฒนาการ ปรากฏว่า ระบบการปกครองที่มีการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น เป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของปวงชนชาวไทย เป็นการถาวรมั่นคงตลอดมา ข้อที่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สัมพันธภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี และรูปของรัฐสภาเป็นสำคัญ ถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในฐานะที่คานกันและสมดุลกันตามควรแล้ว บ้านเมืองก็จะอยู่ในเสถียรภาพตามที่ต้องการ”⁶

⁴ ดู ประกาศ เรื่อง การใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วันที่ 18 กันยายน พ.ศ.2500

⁵ เฟิงอั้ง ความใน ข้อ 1 (ง)

⁶ ดู ความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511

ดังนั้น ทางเลือกของรูปแบบรัฐสภานั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญได้กลับไปหาการเมืองสภา “กล่าวคือ ให้รัฐสภาเป็นสองสภา สภาหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง อีกสภาหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง”⁷ ดูคล้ายกับที่เคยมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 แต่ก็ยังต่างกัน เพราะฉบับ พ.ศ. 2492 นั้น วรรคสองของมาตรา 82 ระบุว่า

“ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา”

ในขณะที่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยไม่เจาะจงผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไว้เป็นการเฉพาะ คงระบุไว้ในมาตรา 78 เพียงว่า

“วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ.....”

นอกจากนั้น “เพื่อคุณแห่งอำนาจอันจะยังระบอบรัฐธรรมนูญให้ตั้งอยู่ในเสถียรภาพ สมควรที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะแยกจากกันให้มากยิ่งขึ้น” รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงแยกอำนาจบริหารและนิติบัญญัติออกจากกันเป็นครั้งแรก โดยห้ามรัฐมนตรีมิให้เป็นสมาชิกรัฐสภาในเวลาเดียวกันโดยระบุไว้ในมาตรา 139 ว่า

“รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันมิได้”

มีคนเชื่อกันว่าที่มีการแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันเช่นนี้ก็เพราะได้เห็นแบบอย่างจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบันที่ประกาศใช้ เมื่อ พ.ศ. 2501⁸ และตอนที่ออกรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ที่มีการกำหนดมาตรา 17 เอาไว้ก็เป็นการเลียนแบบจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเช่นเดียวกัน

แต่หลายคนเชื่อกันว่าเหตุผลสำคัญนั้นน่าจะอยู่ที่คณะทหารในตอนนั้นต้องการกั้นนักการเมืองให้มีบทบาททางนิติบัญญัติอย่างเดียวมากกว่าจะให้เข้ามาเป็นฝ่ายบริหาร และเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารซึ่งมีจำนวนมากกับฝ่ายพลเรือนมุ่งหมายจะปูทางให้ “เทคโนโลยี” หรือนักปฏิบัติหรือผู้ชำนาญในด้านกิจการต่าง ๆ เป็นรัฐมนตรีมากกว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง

ความจริงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 นั้นยังทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากกว่าปกติเสียด้วยซ้ำไป เพราะสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลนั้นมีสิทธิเท่ากับผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งในการที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือรวมทั้งคณะได้ ดังความในมาตรา 128

⁷ เฟิงอั้ง

⁸ ดู รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับ ค.ศ.1958

“สมาชิกรัฐสภาและสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสองสภารวมกันหรือสมาชิกของแต่ละสภา ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ”

นั่นก็คือลัทธิรัฐบาลก็ได้หรือคัมภีร์ของรัฐบาลก็ได้ แต่ก็เชื่อกันว่าเมื่อเป็นบุคคลที่ทางรัฐบาลเลือกมากก็น่าจะเป็นไปในทางเดียวกับรัฐบาลเป็นจำนวนมาก

ที่น่าสังเกตก็คือนับเป็นครั้งแรกของการมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่มีการบัญญัติให้รัฐบาลเข้าบริหารประเทศได้หลังแถลงนโยบายเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องได้รับมติไว้วางใจจากสภา

“มาตรา 141 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ”

กระนั้นก็ตาม รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีที่สืบทอดอำนาจมาจากรัฐบาลทหารตั้งแต่อาศัยธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ปกครองประเทศสืบมา ก็ไม่สามารถควบคุมนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งได้ง่าย แม้จะลงทุนตั้งพรรคการเมืองชื่อพรรคสหประชาไทย มาสร้างความชอบธรรมแห่งอำนาจ รายงานนักการเมืองทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเข้าด้วยกันแล้วก็ตาม⁹ การขัดแย้งระหว่างนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งที่ถูกกันให้อยู่ทางฝ่ายนิติบัญญัติกับผู้บริหารที่อยู่ในคณะรัฐมนตรี ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีต้องตั้งคณะปฏิวัติที่มีจอมพลถนอม กิตติขจร เองเป็นหัวหน้าทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินรัฐบาลตัวเอง ในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 โดยมีเหตุผลว่า

“...โดยปรารถนาจะแก้ไขสถานการณ์ซึ่งเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ สถาบันพระมหากษัตริย์ และประชาชนให้สงบเรียบร้อยเป็นปกติสุขโดยรวดเร็ว และกำหนดกลไกการปกครองที่เหมาะสม¹⁰ แก่สภาพของประเทศ พื้นฐานทางเศรษฐกิจ และจิตใจของประชาชน”

การยึดอำนาจที่สะดวกและง่ายมากสำหรับจอมพลถนอม กิตติขจร และคณะในครั้งนั้นกลับก่อให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อจอมพลถนอม กิตติขจร และคณะผู้ใกล้ชิดที่ร่วมกันยึดอำนาจและใช้อำนาจด้วยกัน ในระยะเวลาประมาณ 2 ปีต่อมา เพราะการล้มรัฐธรรมนูญฉบับถาวรและมาใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งเป็นกติกากาการเมืองชั่วคราว และดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปอย่างล่าช้า ซึ่งจะดูคล้ายกับที่เคยทำได้เมื่อประมาณสิบปีก่อนนั้น กลับก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านจากชนชั้นกลางในเมืองหลวง และนิสิตนักศึกษาโดยเชื่อได้ว่านักการเมืองทั้งหลายที่ถูกกีดกันให้ว่างเว้นไปจากวงการเมืองให้การสนับสนุนด้วย

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่เริ่มต้นจากการเรียกร้องรัฐธรรมนูญนั้นที่แท้จริงก็คือการเรียกร้องประชาธิปไตยนั่นเอง และทำที่สุดก็ลงเอยด้วยการไม่ต้องการรัฐบาลทหารของจอมพลถนอม

⁹ นรนิติ เศรษฐบุตร กลุ่มราชครู (กรุงเทพฯ. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2542) หน้า 22-25

¹⁰ ดู ความนำของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

กิตติขจร ความชอบธรรมในการต่อสู้กับรัฐบาลครั้งนั้นจึงตกอยู่กับฝ่ายนิสิตนักศึกษาและประชาชนอันมีผลให้มีรัฐบาลของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ มาเป็นรัฐบาลเฉพาะกาลเพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรอีกครั้งหนึ่ง

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เป็นรัฐธรรมนูญที่สำคัญมากอีกฉบับหนึ่ง แม้จะร่างขึ้นโดยคณะกรรมการจำนวน 18 คน ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม คือศาสตราจารย์ ประkob หุตะสิงห์ เป็นประธาน มีรัฐมนตรีร่วมในรัฐบาลอีก 4 คนอยู่ในคณะกรรมการด้วย ที่เหลืออีก 13 คนนั้นก็ทั้งนักการเมือง นักวิชาการ นักกฎหมายจากคณะกรรมการกฤษฎีกาและข้าราชการประจำอื่นโดยไม่ได้เปิดกว้างให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลต้องการร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จอย่างรวดเร็วให้ทันใจประชาชน

เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงรักษาระบบสภาคู่เอาไว้ โดยให้มีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง สำหรับวุฒิสภานั้นตอนแรกเมื่อสภานิติบัญญัติผ่านร่างรัฐธรรมนูญออกมาได้บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังที่ปรากฏในมาตรา 107 ของรัฐธรรมนูญ

“ให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา”

ครั้งนี้ไม่ใช่ครั้งแรกที่บัญญัติไว้เช่นนี้ เมื่อประมาณ 25 ปีก่อนหน้านี้ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ก็ได้บัญญัติไว้เหมือนกัน ในมาตรา 82 ดังที่เคยชี้ให้เห็นมาแล้วว่า

“ให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา”

แต่ครั้งนี้นายกรัฐมนตรีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ไม่เห็นด้วยกับการที่กำหนดไว้ในมาตรา 107 จึงได้ผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีไม่ใช่ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้เพื่อให้เป็นที่ประจักษ์ว่าการตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีผู้เป็นนักการเมืองต้องรับผิดชอบ เพราะเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการ

นอกจากนี้ได้แก้ไขมาตรา 110 โดยตัดคำว่าที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ “ทรงเลือก” ออกเหลือเพียง “ทรงแต่งตั้งบุคคล” เท่านั้น ดูจากถ้อยคำให้ดีจะเห็นได้ถึงความหมายที่แตกต่างกัน

หนังสือพิมพ์รายสัปดาห์ที่มีบทบาทวิพากษ์วิจารณ์การเมืองมากในสมัยนั้น ได้เขียนถึงรัฐธรรมนูญนี้ว่า

“นอกจากจะได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีบทบัญญัติมากที่สุดหรือมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ ที่เคยใช้มาในเมืองไทยแล้ว ยังกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีปัญหาอันวุ่นวายมากที่สุดอีก

ด้วย กล่าวคือ มีปัญหาทั้งที่กำลังอยู่ในระหว่างการมีมติเห็นชอบให้นำขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม”¹¹

แต่ในทัศนะของผู้ที่ติดตามการพัฒนาประชาธิปไตยในบ้านเมืองไทยหลายคนเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญเพียง 1 ใน 2 ฉบับที่ได้วางกฎเกณฑ์การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในเมืองไทยที่ดีที่สุดเท่าที่เคยมีมาก่อนหน้า พ.ศ. 2517

แม้จะมีวุฒิสภาแก่ก็ให้เป็นเพียงสภาที่มีอำนาจถ่วงดุลการปกครองกฎหมายเป็นสำคัญเท่านั้น คือสามารถยับยั้งร่างกฎหมายที่ไม่ใช่กฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้ในเวลา 180 วัน ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถไปยกร่างกฎหมายนั้นมาพิจารณาและผ่านเป็นกฎหมายได้โดยไม่ต้องให้วุฒิสภาอนุมัติ¹²

การบริหารประเทศและการควบคุมรัฐบาลในระบบรัฐสภาที่มีสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก ดังที่ระบุให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานรัฐสภาก็คือผู้ที่นำชื่อนายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้า¹³

ทั้งยังกำหนดให้นายกรัฐมนตรีผู้เป็นหัวหน้ารัฐบาลและรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของคณะรัฐมนตรีต้องมาจากรัฐสภา ดังปรากฏในมาตรา 177

“นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

การที่กำหนดให้หัวหน้ารัฐบาลและรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งเป็นอย่างน้อยต้องมาจากรัฐสภานั้น ย้อนหลังไป 42 ก่อนหน้าที่จะมีรัฐธรรมนูญ 2517 รัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรก ลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ก็เคยกำหนดเอาไว้เหมือนกัน

“มาตรา 47 นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีกสิบสี่นายต้องเลือกจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนั้นจะเลือกจากผู้ที่เห็นว่ามีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ แม้มิได้เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้....”

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ยังมุ่งทำให้พรรคการเมืองซึ่งเป็นองค์กรการเมืองที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่จะช่วยส่งเสริมให้ระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพได้มีความเข้มแข็งขึ้น เพราะในเวลาที่ผ่านมาตอนนั้นพรรคการเมืองในเมืองไทยล้วนแต่อ่อนแอ เกือบทุกพรรคเป็นพรรคการเมืองเฉพาะกิจ หลาย ๆ พรรคเป็นพรรคการเมืองของเอกบุคคลที่เป็นผู้นำ ดังนั้นจึงเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง¹⁴ และถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

¹¹ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (11 สิงหาคม 2517) หน้า 4.

¹² ดูมาตรา 148, 149, 150 และ 151 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 177

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 117

ที่ต้องสังกัดพรรคการเมืองอยู่นั้น ต้องออกจากพรรคการเมืองด้วยเหตุใดก็ตาม ก็จะมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นขาดสมาชิกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปด้วย¹⁵

เพื่อส่งเสริมแนวทางประชาธิปไตย ที่เห็นว่าการมีความเห็นต่างกันและค้ำกันเป็นเรื่องปกติวิสัย พรรคฝ่ายค้านต้องเป็นที่ยอมรับเป็นอย่างดี รัฐธรรมนูญมาตรา 126 จึงได้บัญญัติรับรองฝ่ายค้านในระบบขึ้นเป็นครั้งแรก

“ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร”

อีกกรณีหนึ่งที่ได้มีการระบุไว้แม้จะยังมีทันทังได้จัดตั้งขึ้นได้ก็คือศาลปกครอง โดยปรากฏอยู่ในมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญ

“ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ”

แต่รัฐธรรมนูญที่ผู้คนจำนวนมากที่สนใจติดตามศึกษาเรื่องรัฐธรรมนูญ และการเมืองในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยเห็นว่าดีนั้นก็ใช้ได้ไม่นาน ประมาณสองปีก็เกิดโศกนาฏกรรมทางการเมือง การประท้วงทางการเมืองที่มีการชุมนุมยืดเยื้อได้นำไปสู่การชนหน้ากันในวันเสาร์ที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และคณะทหารก็ได้ยึดอำนาจ ยึดการ “ปฏิรูปการปกครอง” ทำให้มีรัฐบาลชั่วคราวและรัฐธรรมนูญที่ออกมาใช้ชั่วคราวกันอีกปีละฉบับอยู่สองปีจำนวนสองฉบับ

รัฐธรรมนูญที่มีคณะกรรมการร่างและถูกคาดหวังว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับต่อมา ก็คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่ยังคงระบบสภาคู่เอาไว้ คือมีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง กับวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง แต่ถ้าเทียบกันแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้บทบาทและอำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภามากกว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517

ประการแรก บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา จึงเป็น “ผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ ตั้งนายกรัฐมนตรี” เท่ากับเป็นผู้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรี

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญโดยบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล มีระยะเวลา 4 ปี ได้ให้อำนาจและหน้าที่แก่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะให้กระทำในที่ประชุมร่วมของสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา เรื่องที่ให้ประชุมร่วมกันเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้เป็นการทั่วไปและก็เป็นเรื่องสำคัญที่จะคุ้มครองป้องกันหรือเล่นงานรัฐบาลให้เดือดร้อนได้ทั้งสิ้นคือ

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 124

1. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย
2. การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137
3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย
4. การพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และมาตรา 158 นั่นก็คือจะผ่านพระราชกำหนดที่ได้ออกมาประกาศใช้โดยรัฐบาลไปก่อนแล้วแต่ต้องมาขอให้รัฐสภาพิจารณาในภายหลัง

ประการที่สาม ในเรื่องให้ผู้สมัครลงรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็ยังคงเหมือนเดิม แต่ก็ยังไม่บังคับใช้ในระยะเวลาที่ใช้บทเฉพาะกาล 4 ปี จะมีผ่อนปรนก็คือไม่ได้บังคับว่า นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือให้รัฐมนตรีจำนวนหนึ่งต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา ดังที่เคยบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517

ประการที่สี่ แต่การส่งเสริมพรรคการเมืองใหญ่นั้นกลับมีมากกว่าเดิม เพราะพรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 94 (3) ได้ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น¹⁶

การที่ระบุไว้เช่นนี้จึงมีเฉพาะแก่พรรคใหญ่ที่พอจะระดมทุนมาสนับสนุนผู้สมัครได้มาก และมีผู้สมัครที่จะลงสมัครได้จำนวนเกินกว่าร้อยละร้อยคนด้วย เพราะจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนั้นมีจำนวน 301 คน

ประการที่ห้า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ย้อนกลับไปตามอย่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ที่ปิดโอกาสไม่ให้รัฐสภาสามารถล้มรัฐบาลได้ในวาระแรกที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 151 ของรัฐธรรมนูญว่า

“คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติไว้ล่วงหน้า”

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาสาระในรัฐธรรมนูญก็ทำให้เห็นได้ว่า คณะผู้ที่มีบทบาทในการตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ยังมีบทบาทที่จะกำหนดรัฐบาลและนโยบายของรัฐบาลต่อไปได้ค่อนข้างจะเต็มที่เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสี่ปี

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 95

ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือการเปลี่ยนจำนวนสมาชิกที่นับเป็นองค์ประชุมของทั้งสองสภาจาก “ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม” มาเป็น “ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง” ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา นับเป็นการเปลี่ยนเป็นครั้งแรกในระยะเวลา 46 ปีที่ประเทศไทยได้ใช้รัฐธรรมนูญมา และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ของแผ่นดิน

แม้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 จะมีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างน้อยในระยะเวลา 4 ปีแรก และคณะทหารเป็นผู้กำหนดรัฐบาลได้ก็ตามที่ รัฐบาลที่นายทหารใหญ่เป็นหัวหน้ารัฐบาลก็มีการเปลี่ยนตัวโดย พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี หลังการเลือกตั้งที่มีในปี พ.ศ. 2522 แต่ภายหลังก็ถูกแรงกดดันจากสมาชิกสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายทหารที่เคยสนับสนุนมาก่อนจนต้องประกาศลาออกกลางสภาในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 หัวหน้ารัฐบาลจึงถูกเปลี่ยนตัวจากพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มาเป็นนายทหารคนใหม่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้เป็นผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น

ปรากฏว่า พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายทหารยุคหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่สามารถเป็นหัวหน้ารัฐบาลได้ยาวนาน แม้จะมีเหตุการณ์ที่คณะทหารบางกลุ่มต้องการยึดอำนาจล้มรัฐบาลที่มีท่านเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ถึง 2 ครั้งก็ตาม ครั้งแรกนั้นในเหตุการณ์ที่เรียกกันว่า กบฏ 1 เมษายน พ.ศ. 2524 และครั้งที่ 2 ในเหตุการณ์กบฏ 9 กันยายน พ.ศ. 2528 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่หลังจากพ้นระยะเวลาตามบทเฉพาะกาลสี่ปีแล้วต่อมาได้อีกสี่ปี จนหลังการเลือกตั้ง พ.ศ. 2531 แล้วจึงได้ลามือให้นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทยขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี

แต่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งอยู่ต่อได้ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ก็ถูกคณะทหารประจำการที่เรียกตัวเองว่า “สภารักษาความสงบแห่งชาติ” หรือ รสช. ยึดอำนาจล้มรัฐบาลของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ล้มทั้งรัฐบาลและรัฐธรรมนูญ อันนำไปสู่การมีรัฐธรรมนูญการปกครองมาชั่วคราว และร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ออกมาประกาศใช้ในตอนปลายปี

เมื่อพิจารณาดูจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 คือฉบับถาวร วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 นั้น ยังมีจุดมุ่งหมายที่จะให้คณะ รสช. ได้สืบอำนาจต่อไปในการปกครอง และคณะทหารประจำการเองก็ยังส่งเสริมให้นักการเมืองไปตั้งพรรคการเมืองใหม่ขึ้นมาสนับสนุนด้วย นอกเหนือจากการมีบทเฉพาะกาลเปิดทางให้สมาชิกวุฒิสภา สามารถลงมติร่วมด้วยในกรณีที่มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะตามมาตรา 150 ของรัฐธรรมนูญ¹⁷ ฉะนั้นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจึงมีบทบาทและความสำคัญที่มีอยู่จริงว่าเป็นผู้ที่คุ้มครองหรือควบคุมรัฐบาลได้ด้วยนั่นเอง

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (ฉบับ 9 ธันวาคม) มาตรา 150

รัฐธรรมนูญฉบับ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 นี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกประชาชนผู้สนใจการเมืองและสื่อมวลชนติดตามดูและวิพากษ์วิจารณ์มามากตั้งแต่ต้น เมื่อประกาศใช้แล้วก็ได้มีเสียงวิจารณ์มาก และเมื่อหลังเลือกตั้งทั่วไปแล้วและพลเอกสุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบก ผู้นำสำคัญในคณะ รสช. ที่ไม่ได้สมัครลงเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี จึงเกิดการคัดค้านการเป็นนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร โดยมองว่าเป็นการสืบทอดอำนาจของคณะ รสช. จนการประท้วงขยายตัวเป็นเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” และพลเอกสุจินดา คราประยูร ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2535

ต่อมารัฐสภาในสถานการณ์ดังกล่าวจึงได้เร่งดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เรียบร้อย ทั้ง 4 ประเด็น ที่เป็นปัญหาไปได้ในวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ประเด็นทั้งสี่ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญนั้นก็คือ

1. กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น
2. ประธานรัฐสภามาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร
3. ตัดอำนาจสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล
4. แก้ไขสมัชชาการประชุม โดยการประชุมสมัชชาที่ 2 ให้สามารถพิจารณาญัตติต่าง ๆ ได้

กระนั้นรัฐธรรมนูญฉบับ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ก็ยังเพิ่มปัญหาที่ถูกมองว่ามีตำหนิและจุดอ่อนที่ต้องแก้ไขมาก แม้ในบทมาตราที่เคยมีอยู่เดิม และที่แก้ไขเพิ่มเติมเข้ามาใหม่จะเป็นไปตามเสียงที่เคยเรียกร้องของผู้คนในขบวนการประชาธิปไตยมาบ้างแล้วก็ตาม

รัฐบาลที่มาจากเลือกตั้งครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2535 จึงยังต้องเจอกับเสียงเรียกร้องทั้งจากนอกสภาและในสภาเอง บางส่วนด้วย ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีก จนได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ขึ้นและสามารถมีรายงานเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น จำนวน 25 ประเด็น

แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ไม่ได้ดำเนินไปได้จริง ทางฝ่ายประชาชนทำนอกสภาและนักการเมืองในรัฐสภาก็ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากขึ้น ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่มีรัฐบาลที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งจนถึงปี พ.ศ. 2537 โดยมีนักวิชาการแสดงความคิดเห็นด้วยอย่างมาก และเสียงเรียกร้องในทางหนึ่งที่มีผู้ให้ความสนใจมากขึ้นตามลำดับก็คือ การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่ไม่นำนักการเมืองในขณะนั้นมีส่วนร่วม นั่นก็คือจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อปฏิรูปการเมืองของไทย

ปรากฏว่าในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2538 พรรคชาติไทยโดยนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ชูนโยบายหาเสียงของพรรคชาติไทยในเรื่องการปฏิรูปการเมือง โดยให้คำมั่นสัญญาว่าถ้าพรรคชาติไทยได้เป็นแกนนำตั้งรัฐบาล และหัวหน้าพรรคคือนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลจะทำการปฏิรูปการเมือง เมื่อผลการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2538 พรรคชาติไทยชนะนำได้เป็นแกนนำจัดตั้ง

รัฐบาล นายกรัฐมนตรีบริหาร ศิลปอาชา ก็ยืนยันคำสัญญา โดยกำหนดเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ในนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภาและได้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 211 ต่อสภาในตอนต้นปี พ.ศ. 2539 อันนำไปสู่การมีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16 ออกมาประกาศใช้ในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2540 ที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางเป็นอย่างดี

แม้ว่า รัฐธรรมนูญพ.ศ.2540 จะใช้เวลาร่างจริงๆ ไม่กี่ปี แต่ความเป็นมาในการเรียกร้อง เรื่อง เนื้อหาสาระให้เป็นประชาธิปไตยมาก ได้มีมาตั้งแต่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เมื่อ พ.ศ.2534 แล้ว ตลอดมาจนการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ต่อมาในภายหลัง ที่มีต่อเนื่องมา ทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 ถึง 5 ครั้ง ภายในระยะเวลา 4 ปี แต่ก็หาทำให้ประชาชนทั่วไปพอใจไม่ จนต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกในครั้งที่ 6 อันเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ รวมเวลากว่าจะได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 จึงยาวนานถึง 6 ปี

กระนั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ก็อยู่ได้ไม่ยัด เพียงแต่อยู่ได้ยาวนานเกือบ 9 ปีเต็ม และเป็นปีที่ 9 ที่ผู้คนได้มีความรู้สึกที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจุดอ่อนอยู่หลายเรื่องหลายประเด็น ทำให้มีการศึกษา และนำเสนอประเด็นต่างๆ ซึ่งก็มีไม่มากนักต่อสาธารณชน ที่จริงตำหนิและจุดอ่อนที่มีการกล่าวถึงนั้น บางเรื่องก็อาจมีคนเห็นด้วยมาก บางเรื่องก็อาจมีคนเห็นด้วยไม่มาก และบางเรื่องก็หาใช่สาเหตุของ ปัญหาการเมืองโดยตรงไม่ แต่คนทั่วไปจำนวนไม่น้อยดูจะเชื่อว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เองเป็นตัว ปัญหาส่วนหนึ่งด้วย

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ก็มีชะตากรรมเดียวกับ รัฐธรรมนูญดีๆ ของไทยในอดีตหลายฉบับ ที่ตัวเองอาจไม่ใช่ปัญหาหลักของวิกฤติการณ์ทางการเมือง แต่พลอยถูกกลืนของการเปลี่ยนแปลงที่ ต้องการแก้วิกฤติการณ์ทางการเมือง จนต้องพบจุดจบไปด้วย

ฉะนั้น การสร้างรัฐธรรมนูญใหม่อีกฉบับหนึ่งนั้น มิใช่การแก้ปัญหาทางการเมืองได้ทั้งหมด อย่างแน่นอน การสร้างรัฐธรรมนูญจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ในข้อเท็จจริงหากมีปัญหาต่อไปกับ รัฐธรรมนูญน่าจะเลือกทาง “แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” มากกว่าการจัด “ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ”