

แม่บทการเมืองไทยในเวลา 72 ปี

รองศาสตราจารย์ธนิต เศรษฐบุตร์*

การเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ.2475 ผ่านมา 72 ปี จึงเป็นเจ็ดสิบสองปีของการสร้างประชาธิปไตยในประเทศไทย และเป็นช่วงเวลาที่บ้านเมืองไทยได้พบเห็นเหตุการณ์ทางการเมืองหลายต่อหลายเหตุการณ์มีวันสำคัญวันหนึ่งของเหตุการณ์สำคัญในการสร้างประชาธิปไตยของไทยที่กำหนดขึ้นเพื่อระลึกถึงสถาบันที่สำคัญในทางการเมือง และวันที่ระลึกอันสำคัญวันนี้ก็ย้อนมาเป็นเวลาหลายทศวรรษจวบจนถึงวันนี้ วันนั้นก็คือวันที่ระลึกรัฐธรรมนูญ วันที่ 10 ธันวาคม

รัฐธรรมนูญของไทยที่มีอยู่หลายฉบับ มีทั้งฉบับที่มีเนื้อหาเป็นประชาธิปไตย และฉบับที่มีเนื้อหาไปในทางเผด็จการ มีทั้งฉบับที่ร่างกันโดยคณะผู้ร่างไม่กี่คนไปจนถึงฉบับที่ร่างโดยคณะบุคคลหลายคน ทั้งประเภทผู้ร่างจากหลายอาชีพและหลากหลายจากพื้นที่ของประเทศ ซึ่งนักวิชาการหลายฝ่ายสรุปว่ามีรัฐธรรมนูญอยู่จนถึงฉบับ พ.ศ.2540 รวมอยู่ด้วยเป็นจำนวน 16 ฉบับ

ดังนั้นวันที่ระลึกถึงรัฐธรรมนูญนั้นจึงมีอยู่ด้วยกันหลายวัน ขึ้นอยู่กับว่าจะระลึกถึงรัฐธรรมนูญฉบับใด หรือหากจะระลึกถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่กล่าวกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะเสมือนว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญมากกว่าฉบับอื่นๆ วันนั้นก็ต้องเป็นวันที่ 11 ตุลาคม เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ใช้อยู่เป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2540 หรือหากจะถือเอาวันที่ประเทศไทยมีเอกสารแม่บทการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญ และเอาวันที่ประกาศใช้เอกสารที่เป็นหลักในการปกครองแผ่นดินหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็คงต้องเอาวันที่ 27 มิถุนายน เพราะเป็นวันที่การประกาศใช้ “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475” ที่ประกาศใช้ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475

แต่วันที่ระลึกถึงรัฐธรรมนูญของเราได้ถือเอาวันที่ 10 ธันวาคม อันเป็นวันที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่สองของแผ่นดิน อันเป็นรัฐธรรมนูญที่ตั้งใจจะให้ป็นรัฐธรรมนูญ “ถาวร” ฉบับแรกของประเทศ และเป็นรัฐธรรมนูญที่ดำเนินการจัดร่างโดยคณะกรรมการ และมีการพิจารณาโดยที่ประชุมรัฐสภา แม้สมาชิกจะมาจากการแต่งตั้งก็ตามที เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475

กระนั้นรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 ซึ่งผู้ร่างมีความตั้งใจจะให้ป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรของประเทศ ก็ถูกใช้อยู่ประมาณ 14 ปีเท่านั้น เพราะได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ออกมาประกาศใช้แทนในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2489 อันเป็นการ “เปลี่ยน” รัฐธรรมนูญ อย่างที่เคยมีมาในช่วงเวลาทศวรรษที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475

* เลขานุการสถาบันพระปกเกล้า

หลังจากนั้นๆเราก็มีการ “เปลี่ยน” รัฐธรรมนูญกันอีกหลายครั้ง นับได้ว่าสิบครั้ง แต่วันที่ระลึก รัฐธรรมนูญยังเป็นวันที่ 10 ธันวาคม อันเป็นการระลึกถึงการมีรัฐธรรมนูญฉบับที่สำคัญ และเสมือนแทน สถาบันรัฐธรรมนูญมากกว่าตัวรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 เพียงฉบับเดียว

ที่เป็นดังนี้จึงเป็นต้นเหตุอันน่าพิจารณาถึงสิ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม ได้ให้ไว้ว่ายั่งยืน อยู่อย่างไรในการเมืองไทย ในประชาธิปไตย แม้ว่าตัวรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 จะไม่อยู่ เป็นแม่บทกฎหมายที่บังคับใช้ในเวลานี้ก็ตาม หรือว่าสิ่งเหล่านั้นมิได้มีอยู่แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม เหลือไว้แต่เพียงชื่อเท่านั้นเอง

คำว่า “รัฐธรรมนูญ” นั้น เป็นศัพท์ใหม่ที่มาพร้อมกับตัวรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 ก่อนหน้านั้นในวันเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 คือวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 คณะผู้เปลี่ยนแปลง การปกครองฯก็ใช้เรียกเอกสารนี้ในคำประกาศคณะราษฎร ฉบับแรกว่า “กฎหมายธรรมนูญการปกครอง แผ่นดิน”¹ และตัวรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทางคณะราษฎรผู้นำการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ร่างเตรียม ไว้และประกาศใช้ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475 ก็มีชื่อว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว”

ปรากฏว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ใช้คำ “รัฐธรรมนูญ” ในพระราชหัตถเลขาถึง ผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ.2475 มีความตอนหนึ่งว่า “ข้าพเจ้าได้คิดอยู่แล้วที่จะ เปลี่ยนแปลงทำนองนี้ คือมีพระเจ้าแผ่นดินปกครองตามรัฐธรรมนูญ”²

ดังนั้นแม่บทกฎหมายที่เป็นหลักเรื่องการเมืองการปกครองของประเทศที่มีคณะบุคคลช่วยกันร่าง ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ๆจึงมีชื่อว่า “รัฐธรรมนูญ” และเป็นชื่อใหม่ที่ต้องอธิบายกัน ดังที่กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ได้อธิบายไว้ในเวลาต่อมาหลังการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม เป็นเวลาเกือบหนึ่งปี

“...ตามศัพท์แปลว่าระเบียบอำนาจหน้าที่ในการปกครองแผ่นดิน ‘ธรรมนูญ’ แปลว่าระเบียบ อำนาจหน้าที่ และ ‘รัฐ’ แปลว่าการปกครองแผ่นดินเป็นคำที่ดัดแปลงมาจากวลีที่ว่า ‘พระธรรมนูญการ ปกครองแผ่นดิน’ เพื่อให้กระตัดชัดขึ้น และเพื่อให้เป็นศัพท์ขลังตามสมควรแก่สภาพที่ศักดิ์สิทธิ์คำว่า ‘รัฐธรรมนูญ’ นี้เป็นคำแปลมาจากภาษาฝรั่งว่า ‘Constitution’ เพราะวิธีการปกครองแบบนี้เป็นวิธีที่ ดัดแปลงมาจากฝรั่ง ดังปรากฏในพระราชปรารภแห่งรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ 2) ว่า ‘เพื่อให้สยาม ราชอาณาจักร ได้มีการปกครองตามวิสัยอารยประเทศในสมัยปัจจุบัน’....”³

¹ คำแถลงการณ์ของคณะราษฎรฉบับแรก ใน มจ.พูนพิสมัย ดิสกุล สิ่งที่ข้าพเจ้าพบเห็น ในงานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมเจ้าพูนพิสมัย ดิสกุล (23 สิงหาคม 2533) หน้า 3

² ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์ รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475-2517) (กรุงเทพ-ชมชนช่วง, 2517) หน้า 13

³ จากปาฐกถาทางวิทยุกระจายเสียงเรื่อง “รัฐธรรมนูญ” แสดงเมื่อคืนวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2476 โดยหม่อมเจ้าวรรณไวยา กร วรวรรธ อังถึงใน ไพโรจน์ ชัยนาม รัฐธรรมนูญบทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมือง เล่ม 1 (กรุงเทพ-มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์-2519) หน้า 10

รัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 ซึ่งเป็นเจ้าของวันที่เราจัด “ระลึกถึง” ความเป็นสถาบันของ “รัฐธรรมนูญไทย” นั้นได้ถูกยกเลิกไป เมื่อ พ.ศ.2489 นับถึงวันนี้ก็เป็นเวลาได้ประมาณ 58 ปีแล้ว และถ้านับวันตั้งแต่เริ่มใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมาถึงปีนี้ก็เป็นเวลา 72 ปี จึงเป็นเวลา 72 ปี ของการสร้างประชาธิปไตยไทยที่อิงหลักสำคัญเดิมที่มีในรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475

หากเราต้องการศึกษาถึงความคิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 แล้ว เราก็ไม่ควรมองข้ามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้จะถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม

เมื่อเราศึกษาถึงสาระที่ว่าด้วยรูปแบบโครงสร้างของสถาบันการเมืองที่ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยละเอียด จะทำให้เห็นรูปร่างระบบการปกครองประชาธิปไตยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินเมื่อ 72 ปีก่อนว่าเป็นการปกครองระบบรัฐสภาที่พระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งระบบนี้ก็ได้ดำรงอยู่ต่อมาจนถึงขณะนี้ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญ ทั้งโดยการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างใหม่กับออกมาใช้ถึง 16 ฉบับ แล้วก็ตามที่โครงสร้างของระบบการปกครอง ยังมีได้เปลี่ยนแปลงไป

รัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 นั้นเป็นที่รับรู้กันว่ามีที่มาจากคณะราษฎร ผู้เป็นคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ดังนั้นแนวความคิดในเรื่องรูปแบบการปกครองที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญย่อมได้มาจากแนวความคิดของคณะราษฎรหรือคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินนั่นเอง และผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยืนยันว่าหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้ต่างไปจากหลักการสำคัญในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พ.ศ.2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งคนของคณะราษฎรเป็นผู้ร่างแต่ฝ่ายเดียวเลย

“ในนามของกรรมการ ซึ่งสภานี้ได้ตั้งให้ไปพิจารณาร่างพระธรรมนูญ บัดนี้ได้ทำสำเร็จแล้ว ดังที่เจ้าพนักงานได้แจกไปแล้วนั้น จึงนำมาเสนอต่อสภา เพราะเหตุที่ร่างใหม่นี้แลดูแต่เผินๆแล้ว จะเห็นว่าผิดกับพระธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ใช้อยู่บัดนี้มากๆ แต่ข้าพเจ้าขอเสนอว่าถ้าอ่านไปจนตลอดแล้วในหลักการสำคัญนั้นไม่ได้มีข้อผิดเพี้ยนไปเลย กล่าวคือร่างใหม่นี้ก็เป็นรูปพระธรรมนูญอย่างราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมนูญชั่วคราวฉบับเดิม เว้นแต่จะได้จัดรูปเสียใหม่”⁴

พระราชบัญญัติธรรมนูญชั่วคราวฉบับเดิมนั้นก็คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 ซึ่งจะขอเรียกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475 นี้ได้กำหนดรูปแบบการปกครองของไทยตามแนวคิดของคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองเอาไว้ที่เห็นได้ชัดก็คือ เป็นประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากที่สุด โดยเป็นคณะบุคคลคณะหนึ่งในบรรดาบุคคลหรือคณะบุคคลเพียง 4 ประเภทที่ “เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎร”

ดังนั้นระบอบการเมืองใหม่จึงต้องมีสภา ที่เรียกว่าสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะมาจากไหนและมาอย่างไร ขึ้นแรกที่เป็นการชั่วคราวก็ได้ให้คณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร

⁴ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475 (วิสามัญ) 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2475 อ้างอยู่ใน นรนิติ เศรษฐบุตร เขียนคำอธิบาย เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (กรุงเทพ-ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย-2542)

ในเวลานั้นตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราวขึ้นมาจำนวน 70 คน ที่จะทำงานเป็นเวลา 6 เดือน หรือจนกว่าจะจัดการประเทศเป็นปกติซึ่งในความเป็นจริงกว่าจะมีผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง โดยจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ครั้งแรกเวลาที่ล่วงเลยมาถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2476 นับเป็นเวลากว่าหนึ่งปี

อำนาจสำคัญของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับแรก มีอยู่สองประการคือ

- 1.อำนาจในการออกกฎหมายมาบังคับใช้แก่ประชาชนพลเมืองทั่วไปในประเทศ
- 2.อำนาจในการควบคุมดูแลกิจการของประเทศ

อำนาจทั้งสองนี้มีระบุไว้ชัดเจนในคำกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับแรก เช่นอำนาจในการออกกฎหมายนั้น มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฯบัญญัติว่า

“สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย และพระราชบัญญัตินั้นเมื่อกษัตริย์ได้ประกาศให้ใช้ได้ ให้เป็นอันใช้ได้”

ส่วนอำนาจที่สภาควบคุมดูแลกิจการของประเทศ ที่เห็นได้ชัดก็คือเลือกและตั้งผู้บริหารปกครองประเทศ และถอดถอนผู้บริหารปกครองประเทศได้ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 33 ของกฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฯว่า

“ให้สภาเลือกตั้งสมาชิกในสภาผู้หนึ่งขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการและให้ประธานนั้นเลือกสมาชิกในสภาอีก 14 นาย เพื่อเป็นกรรมการเลือกนี้เมื่อได้รับความเห็นของสภาแล้ว ให้ถือว่าผู้ที่ได้รับเลือกนั้นเป็นกรรมการของสภา.....” ทั้งในมาตราเดียวกันก็ระบุให้ “สภามีอำนาจเชิญกรรมการให้ออกจากหน้าที่”

คณะกรรมการชุดนี้คือ คณะกรรมการราษฎร ซึ่งเป็นคณะผู้บริหารประเทศที่รับผิดชอบต่อการกิจการทั้งปวงที่ทำ

“การกระทำใดๆของกษัตริย์ต้องมีกรรมการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดลงนามด้วย” โดยได้รับความยินยอมของคณะกรรมการราษฎร จึงจะใช้ได้ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ”

สาระของรูปแบบการปกครองที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 จึงยังอยู่ในตัวรัฐธรรมนูญถาวรฉบับ 10 ธันวาคม ต่อมาคือ สภาผู้แทนราษฎร ยังเป็นหลักสำคัญของแผ่นดินทั้งในการออกกฎหมาย เลือกรัฐบาลและควบคุมดูแลการบริหารประเทศ

อันรูปแบบการปกครองใหม่ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 นั้น ก็น่าจะเป็นรูปแบบที่ปรับไปจากที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ฉบับวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 “กล่าวคือ ร่างใหม่นี้ก็เป็นรูปพระธรรมนูญชั่วคราวฉบับเดิมเว้นแต่จะได้จัดรูปเสียใหม่”

การจัดรูปเสียใหม่นั้นน่าจะเป็นการประนีประนอมระหว่างกลุ่มคน 2 ฝ่ายทั้งในคณะอนุกรรมการผู้ร่างรัฐธรรมนูญและในคณะรัฐบาลที่หมายถึงคณะกรรมการราษฎร

⁵ ดู มาตรา 7 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475

สำหรับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม นั้น มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตั้งแต่วันแรกที่มีการประชุมสภาผู้แทนเป็นครั้งแรก คือในวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ.2475 คณะกรรมการครั้งแรกที่ตั้งมีจำนวน 7 คน โดยมีหลวงประดิษฐมนูธรรมอยู่ด้วยในจำนวนนี้ ดังมีรายชื่อคณะกรรมการดังนี้

- 1.พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร อดีตอธิบดีศาลอุทธรณ์
- 2.พระยาเทพวิทูรพหุลศรุตาศิ อธิบดีศาลฎีกา
- 3.พระยามานวราชเสวี อธิบดีกรมอัยการ
- 4.พระยานิติศาสตรไพศาลย์ อดีตอธิบดีกฤษฎีกา และอธิบดีศาลอาญา
- 5.พระยาปรีดานฤเบศร์ อดีตที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงวัง
- 6.หลวงประดิษฐมนูธรรม ผู้ก่อการฯและกรรมการราษฎร
- 7.นายพันตรีหลวงสินาคโยธารักษ์ นายทหารที่มีใช้ผู้ก่อการฯ

ดูรายชื่อคณะกรรมการชุดนี้แล้วจะเห็นว่าได้คนดังคนเด่นทางกฎหมายของไทยยุคนั้นมาทั้งนั้น และดูเหมือนจะไม่มีใครยอมอยู่ในอาณัติใคร แต่คณะราษฎรก็มีหลวงประดิษฐมนูธรรมคนเดียวที่เป็นผู้ก่อการฯเข้าไปร่วมอยู่ด้วย และน่าจะเป็นคนที่ขาดไม่ได้ เพราะเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก ซึ่งคณะกรรมการต้องใช้เป็นฐานในการร่างฉบับที่ 10 ธันวาคม

แต่กระนั้นหลวงประดิษฐมนูธรรมก็มีใจจะเป็นผู้กำหนดทุกอย่างในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และต่อมานายปรีดี พนมยงค์เองก็เขียนยืนยันว่า “หลวงประดิษฐมนูธรรมคนเดียวไม่สามารถที่จะบังคับหรือใช้อิทธิพลต่อผู้ทรงคุณวุฒิอีก 8 คน ให้ต้องยอมตามความเห็นของหลวงประดิษฐ์คนเดียวได้” ที่ว่า 8 คนก็เพราะในเดือนกันยายน พ.ศ.2475 พระยามโนปกรณฯ ผู้เป็นประธานได้เสนอต่อสภาให้ตั้งพระยาศรีวิศาล วาจา กรรมการราษฎรกับนายพลเรือโท พระยาราชวังสัน เข้าเป็นอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม ทำให้น่าเชื่อได้ว่าฝ่ายประธานคณะกรรมการมีเสียงข้างมากในภายหลัง

แต่บทบาทในการพิจารณาและเสนอความคิดเพื่อยืนยันหลักประชาธิปไตยของหลวงประดิษฐมนูธรรม ก็คงจะมีอยู่มาก ดังจะเห็นได้จากคำอภิปรายในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม

ระหว่างวันที่ 16 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ.2475 ที่หลวงประดิษฐมนูธรรมเองในฐานะที่เป็นอนุกรรมการคนหนึ่งได้ชี้แจงแสดงความเห็นอยู่หลายครั้งและในหลายๆเรื่องที่สำคัญ ซึ่งส่วนมากประเด็นอภิปรายของหลวงประดิษฐมนูธรรมสมาชิกสภาจะรับฟัง มีเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งที่หลวงประดิษฐมนูธรรมอยากให้คงใช้ชื่อคณะผู้บริหารประเทศว่า คณะกรรมการราษฎร แต่ทางประธานคณะกรรมการบอกว่า “สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตก...ทรงรับสั่งว่าคำไม่เพราะ และไม่ค่อยจะถูกเรื่องตามแบบราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งก็ได้มีการถกกันในสภาเป็นเวลานานและผู้อภิปรายมาก ผลสุดท้ายเมื่อลงมติ “มีผู้เห็นควรใช้คำรัฐมนตรี 28 เสียง ไม่ออกเสียง 24 เสียง เห็นควรใช้คำอื่น 7 เสียง”⁷ จึงตกลงใช้คำว่ารัฐมนตรี

⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475, (16 พ.ย.2475) อ้างแล้วหน้า 23

⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 41/2475 (28 พ.ย.2475) อ้างแล้วหน้า 173.

ในขั้นนี้จะขอแยกดูโครงสร้างของระบอบการปกครองใหม่ ซึ่งก็ยังถูกพระยามโนปกรณีย์ ผู้เป็นประธานคณะราษฎรและประธานคณะอนุกรรมการ เรียกว่าเป็นแบบ “ราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ”⁸

การปกครองที่เรียกว่าราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม หรือ “ฉบับถาวร” นี้ เป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญยังยืนยันระบบสภาเดียว ที่เรียกว่าสภาผู้แทนราษฎรดั้งเดิม ฉะนั้นการปกครองโดยราษฎรที่มีขึ้นนั้นจึงเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยตัวแทน (Representative Democracy) และมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ

อย่างไรก็ตามได้มีการปรับเปลี่ยนในประเด็นต่างๆ ที่สำคัญอยู่หลายประเด็น

1. เรื่องความชอบธรรมแห่งอำนาจปกครองของระบอบการปกครองของประชาชน (Democracy) นั้นอยู่ที่หลักนิติธรรมและเหตุผล⁹ ดังที่ แมกซ์ เวเบอร์ นักคิดฝรั่งได้อธิบายเอาไว้ สำหรับกรณีไทยตามรัฐธรรมนูญนั้น อำนาจอสูงสุดของประเทศที่เปลี่ยนคำมาเรียกใหม่ว่าอำนาจอธิปไตย ระบุไว้ในมาตรา 2 ว่า

“อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

จึงเป็นการเปลี่ยนจากอำนาจที่ “เป็นของราษฎรทั้งหลาย” มาเป็น “ย่อมมาจากปวงชน” ในเรื่องความหมายของคำไทยที่ว่า “เป็นของ” กับ “มาจาก” นั้นต่อมาได้มีการถกเถียงกันในการร่างรัฐธรรมนูญอีกหลายครั้งจนมาถึงฉบับล่าสุดคือฉบับ พ.ศ.2540 นี้ ตอนที่ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ถกเถียงกันอีกว่าควรจะใช้คำใดจึงจะเป็นการให้ความหมายที่ถูกต้องแท้จริงอันมุ่งมั่นไปที่ประชาชนเป็นหัวใจของการปกครอง

แต่เชื่อว่าในตอนที่คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ 10 ธันวาคม ได้กร่างนั้นคงจะได้ตกลงกันแล้ว ดังนั้น ในการประชุมพิจารณาครั้งนั้น ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงมิได้ถกกันในประเด็นนี้เลย พระยามโนปกรณีย์ผู้เป็นประธานอนุกรรมการ ได้อธิบายเพียงว่า

“คือหมายความว่า อำนาจอธิปไตย ซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า ‘Sovereignty’ คืออำนาจอสูงสุดในบทนิติบัญญัติ ทางบริหารและทางตุลาการนั้นมาจากปวงชน มิได้มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มาจากชาติคือราษฎรรวมกัน แต่อำนาจนี้ราษฎรรวมกันทุกคน จะต่างคนต่างใช้ไม่ได้เราเอาอำนาจนั้นมารวมกันเป็นอันหนึ่ง แล้วพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น แม้พระมหากษัตริย์ทรงใช้ก็จริง แต่ว่าท่านมิได้ทรงใช้ตามพระทัย ทรงใช้ตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”¹⁰

2. ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าระบอบการปกครองที่สร้างใหม่ จะเป็นระบบรัฐสภาและเป็นการปกครองของประชาชนโดยมีตัวแทน สภาเดียวที่มีและทรงอำนาจนิติบัญญัติก็คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่ง

⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/24475 (วิสามัญ) 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2475 อ้างอยู่ใน นรนิติ เศรษฐบุตร เขียนคำอธิบาย เอกสารพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (กรุงเทพ-ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย 2542) หน้า 23

⁹ H.H. Gerth and C. Wright Mills, tr. And ed. **From Max Weber** (New York : Oxford University Press, 1972) หน้า 78-79

¹⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 35/2475 25 พ.ย.2475 ใน อ้างแล้วหน้า 3

สภาผู้แทนราษฎรนี้มีหน้าที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่การออกกฎหมายมาบังคับใช้ภายในประเทศกับ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

หน้าที่ประการแรกนั้นได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญว่า

“บรรดาพระราชบัญญัติทั้งหลาย จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร”

มาอ่านข้อความนี้ในสมัยปัจจุบันนี้ก็อาจไม่เห็นอะไรใหม่ เพราะมาถึงปี พ.ศ.2547 ความคิดที่ว่า กฎหมายจะออกมาใช้บังคับได้ต้องผ่านรัฐสภาเสียก่อน ซึ่งก็หมายความว่า “โดยคำแนะนำและยินยอม” ของรัฐสภานั้นเป็นเรื่องปกติวิสัยของการปกครองที่คนไทยโดยทั่วไปคุ้นเคยและชมทราบดีแล้วว่า เสี่ยงข้างมากในสภาจะเป็นผู้กำหนด

แต่เมื่อปี พ.ศ.2475 นั้น พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องอธิบายชี้แจงว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติคือออกกฎหมาย แต่โดยที่สภาผู้แทนราษฎรกราบบังคมทูลแนะนำและยินยอม”¹¹

หน้าที่ประการที่สองที่สำคัญของสภาผู้แทนราษฎรนั้น มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญกำหนดว่า

“สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน

ในที่ประชุมสมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใดๆอันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ แต่รัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ของแผ่นดิน”

เมื่อพิจารณาความในมาตราข้างบนจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของการเปิดทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคอยสอดส่องดูแลการทำงานของรัฐบาลและในกรณี que เห็นว่ารัฐมนตรีคนใดหรือคณะรัฐมนตรีทำ ไม่ถูกต้องก็ลงมติไม่ไว้วางใจได้ทั้งกรณีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ตามความในมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญ ที่ว่า

“สภาย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ”

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม แล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ คู่มือการปกครองและการถูกปกครองของไทยนั่นเอง ทั้งมาตรา 40 และ 41 ที่เขียนไว้นั้น ได้บอกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เข้ามาทำการแทนราษฎรจะทำอะไรได้บ้างในการควบคุมรัฐบาลที่เป็นของราษฎรให้ทำงานเพื่อราษฎรโดยรวม

3. ในเรื่องเกี่ยวกับความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันและเสรีภาพนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อ “แสดงเสรีภาพสิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม อันที่จริงก็เป็นสิ่งที่รู้สึกกันอยู่แล้วในใจประชาชนแต่ว่าเป็นข้อสำคัญที่สมควรจะตราตั้งไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ข้อความเช่นนี้ ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศก็มีเหมือนกัน”¹² พระยามโนปกรณนิติธาดา ท่านว่าเป็นสิ่งที่รู้สึกกันอยู่แล้วในใจประชาชนนั้น ค่อนข้างจะน่าสงสัย ว่าประชาชนสมัยนั้นส่วนใหญ่เข้าใจเรื่องสิทธิเสรีภาพ และความเสมอ

¹¹ คำแถลงประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 16 พ.ย.2475

¹² เจริญพรในหนังสือหน้า 32 “เพ็ญอักษร 20”

ภาคอย่างไร น่าจะมีเพียงคนส่วนน้อยที่มีการศึกษาที่กล้าคิดในเรื่องนี้ ฉะนั้นการที่จะ “ตราจริง” ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรจึงสำคัญ

“มาตรา 12 ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายฐานะนครศักดิ์ โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นใดก็ดี ไม่ทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย”

ที่จริงแล้วเนื้อความในมาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม นั้น ต้องถือว่าสำคัญมาก เพราะเป็นครั้งแรกที่ระบุถึงความ “เสมอกันในกฎหมาย” ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือผู้ปกครอง และในสมัยนั้นยังมีบรรดาศักดิ์ของข้าราชการอยู่ ซึ่งคำว่า “ฐานะนครศักดิ์” ที่เขียนไว้ในมาตรานี้ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีได้อธิบายว่า “ฐานะนครศักดิ์คลุมความถึง”¹³ บรรดาศักดิ์ด้วย

ทั้งต่อมารัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นมาใช้เป็นรัฐธรรมนูญหลักทั้งหลายที่มีหมวดหรือมาตราที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพก็ได้ยกเนื้อความในมาตรา 17 นี้เกือบทั้งหมดมาบัญญัติไว้ เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2490 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 มาเปลี่ยนถ้อยคำค่อนข้างมากในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 เป็นครั้งแรกดังปรากฏในมาตรา 27 และ 28 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2517

“มาตรา 27 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

“มาตรา 28 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน”

ดูเผินๆคงเห็นว่าความที่เขียนไว้ในแบบเดิมตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม 2475 มาจนถึงฉบับที่แก้ไขเนื้อความ พ.ศ. 2517 นั้นเหมือนกัน ที่จริงการเน้นชัดในถ้อยคำเดิมถึง “ศักดิ์” ใดก็ตามที่บุคคลจะได้มาโดยกำเนิดหรือโดยตำแหน่งหรือโดยอย่างอื่นอย่างใดนั้นจะไม่ทำให้เกิดเอกสิทธิ์จะเป็นความตั้งใจที่ผู้ร่างต้องการบอกให้รู้ว่าบัดนี้ได้มีการยืนยันถึงความเท่าเทียมกันที่เดิมอาจไม่มีอยู่ให้มีอยู่ การที่เขียนได้สั้นๆว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย” แล้วไม่มีใครรู้สึกกระทบ รู้สึกเดือดร้อนต้องแก้ไข จึงน่าจะแสดงว่า แม้ไม่ต้องแก้ไข จึงน่าจะแสดงว่า แม้ไม่ต้องอ้างถึง “ศักดิ์” อย่างที่เคยอ้างเพื่อขจัดให้หมดไป คนทั่วไปคงเชื่อและรู้สึกกันแล้วว่าความเสมอภาคกันในกฎหมายก็คือความจำเป็นที่ต้องระบุไว้เท่านั้นเอง

ในอีกส่วนหนึ่งแม้จะพูดหรือไม่พูดเอาไว้ ความเสมอภาคในเรื่องเพศก็น่ามีอยู่เช่นกัน แต่ที่ต้องเขียนว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” ไว้ด้วยนั้น เพราะมุ่งหมายที่จะเน้นให้เห็นเด่นชัดมากกว่านั่นเอง

สำหรับเรื่องเสรีภาพอื่นรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม ได้บัญญัติไว้ใน 2 มาตรา ที่สำคัญคือ มาตรา 13 และมาตรา 14

¹³ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 36/2475 พ.ย.2475

“มาตรา 13 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใดๆและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนเมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน”

มาตรานี้เป็นการให้คำประกันแก่คนไทยทั่วไป ทุกคนไม่ว่าจะนับถือศาสนาใด เพราะคนไทยในเวลานั้นก็เหมือนกันกับปัจจุบันนี้ที่นับถือศาสนาต่างกัน หลักการนี้เป็นหลักการที่ประเทศที่พัฒนาประชาธิปไตยทั้งหลายได้บัญญัติประกันสิทธิของราษฎรของตน ไม่เพียงแต่เท่านั้น ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ซึ่งเป็นผู้ศึกษาเรื่อง “รัฐธรรมนูญในอุดมคติของ ปรีดี พนมยงค์” ยังได้ชี้ความในมาตรา 13 นี้ว่า มิใช่เพียงแต่เสรีภาพในการนับถือศาสนาเท่านั้น ยังรับรองเสรีภาพในการนับถือลัทธิใดๆด้วย ต่อมารัฐธรรมนูญที่เขียนขึ้นภายหลังตั้งแต่ฉบับ พ.ศ.2492 ได้ทำ “..โดยตัดคำว่า ‘ลัทธิใดๆ’ ตามฉบับ 2475 และคำว่า ‘ลัทธินิยมใด’ ตามฉบับ 2489 ออกไป อันเป็นการคัดสิทธิเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือลัทธิใดๆ ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และการมีทรัพย์สินตามลัทธินั้น”¹⁴

ส่วนมาตรา 14 นั้นเกี่ยวกับเรื่องการเมืองโดยตรง เพราะระบุถึงเสรีภาพในการพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย และการตั้งสมาคม ที่ดูแปลกในการอ่านสมัยนี้ คือไม่ได้พูดถึง “การพิมพ์” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ก็น่าจะตีความได้ว่าเมื่อมีเสรีภาพในการเขียนและการโฆษณาไว้แล้ว การพิมพ์ก็น่าจะอยู่ตรงที่เอาสิ่งที่เขียนไปโฆษณาเผยแพร่แน่นอนเอง เนื้อความในมาตรา 14 มีดังนี้

“ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ”

เพียงมาตราเดียว แต่ได้พูดถึงเสรีภาพทั้งหลายไว้อย่างทั่วถึง นับว่าเป็นการเขียนที่กระชับรัดกุมมาก เข้าใจได้หมด ต่อมานักร่างรัฐธรรมนูญยุคหลังๆมักจะเอามาแยกมาตราทำให้ดูว่ามีสิทธิเสรีภาพมาก โดยแท้จริงการเขียนรวมไว้จะง่ายต่อมหาชนที่จะจดจำได้ทั้งหมด ทั้งยังเป็นมาตราที่ช่วยส่งเสริมให้มีการถกเถียงกันในเรื่องการบ้านการเมืองได้ในวงกว้างเพื่อให้มหาชนได้รู้ข้อมูลข่าวสารได้ร่วมชุมชนทางการเมืองได้

ดังนั้นเรื่องความเสมอภาคก็ดี เสรีภาพก็ดี ได้เขียนแสดงแนะนำไว้ตั้งแต่ต้น รวมทั้งเรื่องเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง เสรีภาพใน “การตั้งสมาคม” นั่นเองที่หมายความว่ารวมได้ถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง คำว่าพรรคการเมืองก็เป็นคำการเมืองที่มาใหม่ ในตอนต้นนั้นยังไม่มีใครแปล Political Party ว่าพรรคการเมือง อย่างมากเห็นที่ใช้กันก็เรียกว่าคณะ ดังเช่นคณะราษฎร พรรคการเมืองในตอนนั้นก็คือ สมาคมการเมือง ดังคำอภิปรายของพระยานิติศาสตร์ไพศาล ตอนพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ.2475

¹⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์ “รัฐธรรมนูญในอุดมคติของปรีดี พนมยงค์” (บทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเนื่องในวาระครบรอบ 100 ปี ชาตกาลของศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ นำเสนอที่คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ 9 พ.ค. 2543) หน้า 8

“สำหรับในเมืองไทยเวลานี้ก็เห็นมีสมาคมการเมืองอยู่แห่งเดียวคือสมาคมคณะราษฎร”¹⁵

ฉะนั้นสรุปได้ว่าการปกครองใหม่ตามรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม ที่เรียกว่าการปกครองแบบราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญนั้น มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขที่มีอำนาจสูงสุดมาจากประชาชน และพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติผ่านสภาผู้แทนราษฎร อำนาจอธิปไตยทางบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจอธิปไตยทางตุลาการผ่านศาลสถิตยุติธรรม ทั้งนี้พระยามโนปกรณนิติธาดา ได้สรุปไว้เอาไว้ว่า

“ในหลักการปกครองราชาธิปไตยอำนาจจำกัดนั้น พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบในกิจการใดๆ เพราะฉะนั้นกรรมการราษฎรจึงต้องลงชื่อรับพระบรมราชโองการแปลว่า เป็นผู้รับผิดชอบ”¹⁶

ขณะที่พระยามโนปกรณนิติธาดาชี้แจงนั้น ในร่างยังใช้คำว่า “กรรมการราษฎร” อยู่ แต่ท้ายที่สุดเมื่อมีการถกเถียงและลงมติแล้วได้ใช้นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรี แทนชื่อผู้บริหารประเทศทั้งในรูปเฉพาะตัวและหมู่คณะ

แต่รูปแบบของรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรที่ปรากฏตามความในรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 นั้น ก็มีสภาพ “กึ่งประชาธิปไตย” เพราะคณะบุคคลที่เป็นผู้แทนราษฎรในรัฐสภานั้น จำนวนครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด ประชาชนเป็นผู้ออกสิทธิออกเสียงเลือกมาเองอีกครั้งหนึ่งทางรัฐบาลเป็นฝ่ายเลือกคัดเอาเอง

ที่เป็นดังนี้เป็นไปตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม นั้นเอง มาตรา 65 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล ระบุว่า

“เมื่อราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด และอย่างช้าต้องไม่เกินกว่าสิบปี นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน

(1) สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามเงื่อนไขในบทบัญญัติ มาตรา 16, 17

(2) สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475”

โดยบทเฉพาะกาลดังที่ยกมานี้ได้กลายเป็นการเปิดทางให้รัฐบาลในขณะนั้นโดยตัวนายกรัฐมนตรีและผู้มีอำนาจในรัฐบาลสามารถแต่งตั้งบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ได้ ความสำเร็จที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง” นั้นมิได้หมายความว่ากษัตริย์จะเป็นผู้เลือกเอง เพราะเมื่อพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 จะสละราชสมบัติ ได้มี “พระราชบันทึก ข้อไขต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร” นั้น ก็มีความตอนหนึ่งที่อ้างถึงเรื่องสมาชิกประเภท 2 ว่า

¹⁵ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 38/2475 26 พ.ย.2475

¹⁶ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/2475 16 พ.ย.2475

“...การที่จะให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งคณะรัฐบาลเป็นผู้เลือกตั้งเองนั้น จะเป็นเหตุทำให้ความไม่พอใจให้เกิดขึ้นได้ และเป็นอันตรายแก่วิธีการปกครองแบบใหม่ ซึ่งกำลังจะสถาปนาขึ้น”¹⁷

แต่สภาพ “กึ่งประชาธิปไตย” หรือประชาธิปไตย “ครึ่งใบ” ที่ว่านี้ คณะราษฎรหรือคณะผู้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม ก็ได้ยืนยันทนถึงเวลาเฉพาะกาลเพียง 10 ปีเป็นอย่างมาก โดยวางเงื่อนไขเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ

ที่น่าเสียดายและเป็น “คำหนิ” ในการสร้างประชาธิปไตยก็เมื่อระยะเวลาสิบปีตามบทเฉพาะกาลได้ถูกขยายเป็นยี่สิบปี ในสมัยที่หลวงพิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ.2483 โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ขุนบุรีศการกิตติคดี ได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เพื่อขยายเวลาให้มีผู้แทนราษฎรประเภทแต่งตั้งได้นานออกไปจากเดิมภายใน 10 ปี เป็นภายในเวลา 20 ปี

การปกครองระบบใหม่ที่เรียกในอุดมคติว่าเป็นการปกครองแบบราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ และเปลี่ยนมาเรียกว่าประชาธิปไตยในตอนหลังตามรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 นั้น ได้มีการประพฤติ ปฏิบัติบางอย่างที่อาจถือได้ว่าเป็น “ประเพณีหรือธรรมเนียมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” ที่ควรสังเกตอยู่หลายประการ

ประการที่หนึ่ง ได้มีการยึดถือปฏิบัติกันว่ารัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และต้องมีการลงมติเพื่อไว้วางใจรัฐบาล ทั้งนี้แต่แรกรัฐธรรมนูญก็มีได้ระบุไว้ชัดเจน หากแต่ในมาตรา 5 บรรทัดแรกได้เขียนโยงไปถึงการเข้ารับหน้าที่ของรัฐบาลเอาไว้ จึงน่าจะเป็นแนวทาง ความนั้นมีว่า

“รัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจคณะ หรือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในขณะเข้ารับหน้าที่นั้นสิ้นสุดลง ในกรณีทั้งสองนี้ ท่านว่าคณะรัฐมนตรีที่ออกนั้นต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการไป จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่”

วิธีปฏิบัตินี้ได้ดำเนินมาทุกรัฐบาล แม้ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม จะถูกยกเลิกไป และมีรัฐธรรมนูญต่อมาอีกหลายฉบับก็ตามที รัฐบาลต้องแถลงนโยบายก่อนทำงาน และต้องได้รับมติไว้วางใจ หากมิได้รับมติไว้วางใจคือได้เสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสภา รัฐบาลต้องพ้นตำแหน่งหน้าที่

จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 จึงได้บัญญัติกันเสียใหม่ให้รัฐบาลเพียงแถลงนโยบายแต่ไม่ต้องการลงมติ ทั้งนี้จึงเป็นการป้องกันให้รัฐบาลที่เข้ามาใหม่อยู่ได้โดยไม่ต้องรับมติไว้วางใจ นับเป็นการบัญญัติแนวคิดใหม่ในรัฐธรรมนูญที่ค่อนข้างแปลก เพราะรัฐบาลนั้นเมื่อรับตำแหน่งทำงานแล้ว จะถูกสภาเอาออกในกรณีไม่ไว้วางใจกลับต้องให้เสียงในสภาเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มี ที่เป็นดังนี้ก็เพราะหลังจากใช้รัฐธรรมนูญพ.ศ.2517 แล้ว รัฐบาลเสียงข้างน้อยของนายกรัฐมนตรีม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้แพ้เสียงในวาระแรกที่แถลงนโยบาย โดยได้รับเสียงไว้วางใจไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ทำให้ต้องเปลี่ยนรัฐบาล

¹⁷ สุพจน์ ด้านตระกูล พระปกเกล้ากับคณะราษฎร (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์จักรวรรดินุสรณ์, 2526) หน้า 69

ประการที่สอง ได้ถือกันว่า ถ้ารัฐบาลแพ้เสียงในสภา กรณีที่ขอให้สภาให้สัตยาบันในข้อตกลงที่ทางรัฐบาลไปลงนามกับตัวแทนต่างประเทศทางรัฐบาลจะต้องลาออกหรือยุบสภา กรณีที่เกิดขึ้นนั้นก็คือ รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนาได้ไปทำข้อตกลงลงนามยอมรับจำกัดโควต้ายางและนำมาขอสัตยาบันจากสภา เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2476 ทางผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะ นายไต้ ปาณิกบุตร ส.ส.กรุงเทพ กับนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ส.ส.อุบลราชธานี ได้อภิปรายคัดค้านรัฐบาล เมื่อถึงตอนลงมติ รัฐบาลแพ้เสียง ไม่ได้รับการให้สัตยาบัน โดยมีผู้ค้าน 73 คน และเห็นด้วย 25 คน นายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ผู้เป็นนายกรัฐมนตรีจึงได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ประการที่สาม การตั้งกระทู้ถามซึ่งถือกันว่าเป็นกลไกในการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะควบคุมการทำงานของรัฐบาล ก็มีกรณีการตั้งกระทู้ที่โด่งดังของนายเลียง ไชยกาล ส.ส.อุบลราชธานี ถามเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินทรัพย์สิน ซึ่งพระคลังข้างที่ดูแลอยู่ โดยยื่นกระทู้เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ.2480 เปิดเผยบุคคลสำคัญซึ่งบางคนเป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลอยู่ด้วย ทั้งหมดมีจำนวน 16 คน ว่าดำเนินการซื้อที่ดินดังกล่าวในราคาถูกผิดปกติ หลังการอภิปราย ยังไม่ทันลงมติ นายกรัฐมนตรี พระยาพหลฯ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ประการที่สี่ นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ถ้าทางฝ่ายรัฐบาลแพ้มติในสภา นายกรัฐมนตรีมีทางเลือกอยู่ว่าจะลาออกหรือยุบสภา ปรากฏว่าทางรัฐบาลได้แพ้มติเกี่ยวกับการร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณากันเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ.2481 รัฐบาลแพ้เสียง เพราะมีเสียงค้านถึง 45 เสียงในขณะที่มีเสียงสนับสนุนเพียง 31 เสียงเท่านั้น คราวนี้นายกรัฐมนตรีได้เลือกทางยุบสภา ดังนั้นพระยาพหลฯ จึงเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกที่ใช้อำนาจตามกติการัฐธรรมนูญ ยุบสภา ในวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2481 และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 12 พฤศจิกายน ปีเดียวกัน หลังการเลือกตั้งแล้ว แม้สภาจะมาขอให้พระยาพหลฯ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกท่านก็ไม่รับ ทางสภาจึงได้มีมติให้หลวงพิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี สืบต่อมา

ประการที่ห้า สภาไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดรัฐบาลก็ลาออก กรณีนี้เกิดขึ้นในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีในวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ.2487 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ต่อสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติ แต่สภาลงมติด้วยคะแนนลับ และมีมติไม่รับ ต่อมาอีก 2 วัน คือวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ.2487 หลังจากที่ตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 อีก 9 คน รัฐบาลก็เสนอร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบรมมณฑลให้สภาพิจารณาอนุมัติอีกเมื่อได้พิจารณากันอย่างกว้างขวาง และถึงลงมติด้วยคะแนนลับอีกเช่นกันผลก็คือสภามีมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติอีกเป็นครั้งที่สอง ผลของการที่สภาไม่รับร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด 2 ฉบับ ซ้ำกัน ทำให้นายกรัฐมนตรี จอมพล ป.พิบูลสงคราม ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

วิถีปฏิบัติที่ดูจะเห็นธรรมเนียมการเมืองประชาธิปไตยที่ว่านี้ ได้รับการปฏิบัติสืบมา ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม หรือการยุบสภา ซึ่งเป็นทางเลือกที่นายกรัฐมนตรีคนต่อๆมามักเลือกใช้มากกว่าการลาออก เมื่อมีปัญหาขัดแย้งหรือแม้แต่แพ้มติในสภา

ระบบรัฐสภาที่ไทยเอาแบบอย่างมาจากยุโรปนั้นเป็นระบอบประชาธิปไตยตัวแทน (Representative Democracy) เนื่องจากการมีประชาธิปไตยโดยตรง เป็นเรื่องที่ทำได้ยากและล้าสมัยในยุคปัจจุบัน ระบอบประชาธิปไตยตัวแทนทำให้ประชาชนจะต้องเลือกผู้แทนราษฎรไปทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อตั้งรัฐบาลปกครองแผ่นดิน ได้มีคนเคยกำหนดลักษณะที่สำคัญอย่างน้อยที่สุด 3 ประการ ของระบอบประชาธิปไตยตัวแทนเอาไว้ดังนี้¹⁸

1. ประชาชนเป็นผู้ควบคุมอย่างแท้จริง
2. ฐานของการมีตัวแทนประชาชนต้องเป็นฐานที่กว้างและเป็นการทั่วไป ประชาชนโดยทั่วไปต้องมีสิทธิที่จะมีตัวแทน ฉะนั้นสิทธิในการเลือกตั้งจะไม่เป็นของกลุ่มชนหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ หรือมีเงื่อนไขที่เป็นการกีดกันมาก
3. สิทธิพื้นฐานของประชาชนต้องได้รับการประกัน เช่น สิทธิในการพูด การเขียน การนับถือศาสนา และสิทธิที่เท่าเทียมกันในศาล เป็นต้น

รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฉบับที่เป็นประชาธิปไตย ได้ยึดหลักแนวทางประชาธิปไตยตัวแทน ยกอำนาจของรัฐสภาให้สำคัญสุดยอด มีลักษณะเป็นไปตามข้อที่ 2 คือให้ฐานการมีตัวแทนนั้นกว้างเป็นการทั่วไป และพยายามมีข้อจำกัดให้น้อยที่สุดและเป็นไปตามข้อที่ 3 ที่คุ้มครองสิทธิพื้นฐานของประชาชนที่เกี่ยวกับขอบเขตตัวแทนนั้น หากศึกษาจากกรอบในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475” นั้นได้พยายามเปิดให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งและเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แม้แต่สตรีไทยเองก็ได้รับสิทธิทั้งในการออกเสียงและในการเป็นผู้สมัครมาตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรก จะมีข้อจำกัดที่น่าสังเกตสำหรับพระบรมวงศานุวงศ์อยู่อย่างหนึ่งก็คือ การไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า

“พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปโดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง”¹⁹

ต่อมาที่จะมีกีดกันอยู่บ้างจนเป็นปัญหาฟ้องร้องตีความกันในบางครั้งก็เป็นเรื่องกีดกันบุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย โดยกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมเป็นเงื่อนไขในการที่จะมีสิทธิเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แต่สำหรับสิทธิขั้นพื้นฐานแล้ว รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ฉบับถาวรฉบับแรกได้ระบุไว้ชัดเจน เช่น ในวรรคสองของ มาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 ที่ว่า

“ ประชาชนชาวสยามไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน ”²⁰

¹⁸ George B.De Huszar กับ Thomas H.Stevenson, **Political Science** (Ames,Iowa:Littlefield, Adama & Co.,1955) หน้า 65.

¹⁹ รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 — 2502 เล่ม 1. (เอกสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่บอกปีที่พิมพ์) หน้า 23.

ครั้นเมื่อมาพิจารณาสาระที่กำหนดรูปแบบการปกครองของไทยในขณะนี้ ตามนัยที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) จะพบว่าการแก้ไขในโครงสร้างของสถาบันการเมืองจากเดิมบ้าง แต่ก็ยังเป็นการเมืองระบบรัฐสภา เพียงแต่เราได้มีการพัฒนามากขึ้นจึงเป็นการพัฒนาระบบรัฐสภาของไทยไปตามกรอบ 3 กรอบที่คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ได้กำหนดไว้

- 1.กรอบที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิหน้าที่ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง
- 2.กรอบที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
- 3.กรอบที่เกี่ยวกับเรื่องสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

กรอบที่ 1

ในแนวความคิดกรอบที่หนึ่งที่ว่าด้วยสิทธิหน้าที่ และการมีส่วนร่วมของพลเมืองนั้น หากจะพิจารณาจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 แล้ว ผู้คนทั่วไปจะเห็นได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญของไทยที่มีเนื้อหาสาระในเรื่องสิทธิและเสรีภาพหน้าที่ของพลเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่าที่เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ดังจะแยกดูกันเป็นสามส่วน

ส่วนแรกว่าด้วยเรื่อง สิทธิเสรีภาพ โดยเฉพาะในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพก็มีจำนวนมากถึง 39 มาตรา นอกจากนั้นยังมีบัญญัติไว้ในหมวดอื่นๆ อีกหลายประการ จำนวนทั้งหมดเมื่อเอามารวมกันแล้วถึง 53 มาตรา²¹ ทั้งนี้เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เคยมีความเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของพลเมืองนั้น ยังมีการบัญญัติเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่บางประการไว้ไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจนอย่างหนึ่ง กับอีกอย่างหนึ่ง สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่บางประการที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ยังไม่มีผลคุ้มครองให้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ หรือที่แย่ไปกว่านั้นอีกก็คือมีการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์อื่นได้ง่ายๆ เพื่อมาจำกัดสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชน²²

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงได้บัญญัติเพิ่มในเรื่องสิทธิ เสรีภาพไว้หลายประการดังปรากฏในมาตราต่างๆ ดังนี้

(1) เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นับว่าเป็นคำใหม่ที่มีคนถามถึงความหมายอยู่พอสมควร แต่ก็ไม่มีใครตอบได้เป็นที่พอใจผู้รับฟัง หากแต่ถ้าผู้คนหลายคนก็พึงพอใจกับคำนี้ และเข้าใจความหมายไปตามนัยที่ต้องการ มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญได้ระบุว่า

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

แม้ไม่เขียนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เอาไว้ด้วย มีเพียงสิทธิและเสรีภาพก็เชื่อว่า สิ่งที่คิดกันว่าเป็น “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ก็มีอยู่ได้หากสิทธิและเสรีภาพได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง กระนั้นการเขียนถ้อยคำนี้เอาไว้ ก็ทำให้ผู้คนทั่วไปจะสนใจมากกว่าเดิม

²⁰ เพิ่งอ้าง, หน้า 24.

²¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ (กรุงเทพ : สถาบันพระปกเกล้าฯ, 2544) หน้า 39

²² เพิ่งอ้าง, หน้า 36

สำหรับองค์กรที่เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนซึ่งสำคัญมากก็เกิดได้โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นับเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่วุฒิสภาเป็นผู้เลือกจำนวน 11 คน โดยมีเงื่อนไขให้มี “ผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน” ร่วมด้วย²³

ทั้งมาตรา 200 ยังระบุหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่น่าสนใจไว้ 2 ประการ นอกเหนือจากหน้าที่อื่นคือ

“(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ..... การละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการ.... ที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่น่าสงสัยว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายหรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”

ในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองนั้น นักกฎหมายผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้ประเด็นในเรื่องที่ต้องการให้รัฐธรรมนูญกำหนดบทบาทของประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมืองได้ตลอดเวลา มิใช่เฉพาะในการเลือกตั้งเท่านั้นไว้ดังนี้

“เมื่อการเมืองในอดีตเป็นการเมืองของนักการเมือง (*representative democracy*) ที่เต็มไปด้วยการแย่งชิงอำนาจรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ปรับการเมืองดังกล่าวให้เป็นการเมืองของพลเมืองหรือการเมืองแบบมีส่วนร่วม (*participatory democracy*) โดยเพิ่มส่วนร่วมการเมืองทุกระดับมากขึ้น”²⁴

ถ้าพิจารณาควบคู่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้นจะเห็นได้ว่า มีความมุ่งมั่น จะเปิดทางให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปของตนเองมากกว่าที่เคยมีมา ให้มีองค์กรอิสระเกิดขึ้นได้ โดยกฎหมายรับรองบทบาทด้วย เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่มาดูแลเรื่องกิจการโทรคมนาคมและวิทยุเทเลนอร์รัฐที่ถูกควบคุมโดยฝ่ายการเมือง องค์กรอิสระซึ่งมีผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อประเมินผลกระทบของโครงการต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรอิสระด้านคุ้มครองผู้บริโภค ที่ประกอบด้วยผู้แทนผู้บริโภคมาทำหน้าที่เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่างๆ เป็นต้น

โดยเฉพาะสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญกำหนดว่า “มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ” ยิ่งกว่านั้นก็คือ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามกฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้” เดิมมานั้นถือว่าเป็นเรื่องของรัฐบาลที่ได้อำนาจปกครองมาจะเป็นผู้หรือข้าราชการประจำที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาที่มีความรู้และความ

²³ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 199

²⁴ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ , อ้างแล้ว , หน้า 42

ชำนาญด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญแต่ฝ่ายเดียว มาบัดนี้ต้องรับฟังสภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เป็นอิสระ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้เพิ่มมากขึ้นเป็นอย่างมากด้วยในการเลือกตั้งผู้แทนระดับชาติ ก็เพราะการกำหนดเป็นบทบังคับในมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เพียงแต่ว่าเป็นการบังคับให้มีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ในขณะเดียวกันก็น่าเสียดายที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปิดโอกาสผู้ที่ศึกษาจบต่ำกว่าปริญญาตรีให้ลงสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ทำให้ประชาชนไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนประชากรทั้งหมดมีโอกาสลงสู่สนามเลือกตั้ง อาสาให้ประชาชนเลือกตั้งได้

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ดูจะเป็นการเมืองภาคประชาชนมากขึ้น จะเห็นได้ชัดที่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จำนวน 50,000 คนเสนอร่างกฎหมายได้ แม้จะเสนอได้ในเรื่องตามที่กำหนดไว้เฉพาะในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญเพียงเท่านั้นก็ตาม²⁵ และประชาชนจำนวน 50,000 อีกเช่นเดียวกันที่สามารถเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาถอนถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานทุกศาล กรรมการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้ในความผิดที่ร้ายแรงที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากในการเมืองระดับชาติแล้ว ที่การเมืองระดับท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง อาจดำเนินการขอให้มีการออกเสียงสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งก็แสดงถึงสิทธิในการถอดถอนตำแหน่งโดยเสียงของประชาชนนั่นเอง และในท้องถิ่นอีกเช่นกันที่ประชาชนในท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้²⁶

กรอบที่ 2

ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นี้จะมีหมวดที่ระบุใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ของไทย แม้แต่รัฐธรรมนูญของประเทศตะวันตกที่เป็นประเทศประชาธิปไตยสำคัญหลายแห่งก็ไม่มีบัญญัติไว้เช่นนี้ นั่นก็คือ หมวด 10 ที่ว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ซึ่งแบ่งออกเป็นหลายส่วน หากอ่านพิจารณาจะเห็นได้ว่าข้อความที่บัญญัติไว้ในหมวด 10 นี้ ได้เปลี่ยนแนวความคิดเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยในเมืองไทยที่เชื่อเรื่องประชาธิปไตยด้วยตัวแทน มาสร้างกลไกใหม่ใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในเมืองไทยนั้นเป็น ประชาธิปไตยแบบประชาชนกำกับ ดังได้กำหนดอยู่ในกรอบที่ 2 ของคณะผู้ร่างที่ว่าด้วยเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

²⁵ มาตรา 170

²⁶ มาตรา 287

เริ่มจากส่วนที่ 1 ว่าด้วยการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินกับ ส่วนที่ 2 ว่าด้วย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 291²⁷ ระบุว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่น
- (6) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ส่วนการยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองเลือกตั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ครั้งนี้ เพราะได้มีการผลักดันในเรื่องนี้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 แล้ว ซึ่งก็ได้ผลบ้างที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 พ.ศ.2538 ในมาตรา 95 และมาตรา 170²⁸

“มาตรา 95 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา 170 รัฐมนตรีต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายบัญญัติ”

แต่ก็เป็นการยื่นของสมาชิกรัฐสภาต่อสภาของตนเท่านั้น หลักเกณฑ์ และการมีคณะกรรมการก็ยังไม่ได้ระบุอำนาจและการควบคุมดูแลไว้มากและเด่นชัดเท่าที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ยิ่งไปกว่านั้น ในมาตรา 293 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ยังระบุว่าบัญชีและเอกสารที่ยื่นของผู้ปกครองและผู้บริหารประเทศยังต้องเปิดเผยให้มหาชนรู้ด้วยว่า

“บัญชีและเอกสารประกอบตามวรรคหนึ่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว”²⁹

นอกจากบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว นับเป็นครั้งแรกที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้แจ้งรายการเสียภาษีเงินได้ประจำปีที่ผ่านมาด้วย โดยเขียนไว้ในวรรคที่สองของมาตรา 291

“บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษี

²⁷ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช, เอกสารของสำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญที่พิมพ์ออกเผยแพร่ ไม่มีปีที่พิมพ์, หน้า 97-98

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 (กรุงเทพ-กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,2538) หน้า 30 และหน้า 64

²⁹ มาตรา 293 วรรคสอง ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540

ที่ผ่านมา โดยผู้อื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย”

สำหรับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีขึ้นใหม่ตามร่างรัฐธรรมนูญนี้ ก็ต่างไปจากคณะกรรมการ ป.ป. เติม เพราะมีที่มาซึ่งไม่ผูกพันกับการเสนอชื่อของรัฐบาล ดังที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ 2 มาตรา 302 ที่ให้หน่วยงานธุรการและหัวหน้าหน่วยงานคือ เลขาธิการคณะกรรมการฯ ขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการฯ จึงเป็นอิสระไม่ขึ้นกับรัฐบาลและรัฐสภา แม้เรื่องงบประมาณก็เป็นอิสระ ส่วนคณะกรรมการนั้นก็มีที่มาอิสระมากกว่าดังมาตรา 297 ที่ระบุว่า

“คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา”³⁰

ทั้งนี้ที่มาของคณะกรรมการนั้นให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 15 ท่านเป็นผู้ทำการสรรหาเสนอ ซึ่งมาตรา 297 วรรคสองก็ได้เขียนถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาไว้ชัดและวรรคสามก็ระบุให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

“.....ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน เป็นกรรมการ

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”³¹

ด้วยความตั้งใจที่จะกำกับดูแลผู้ปกครอง ผู้มีอำนาจ และนักการเมืองเลือกตั้งในเรื่องความสุจริตอย่างใกล้ชิด รัฐธรรมนูญนี้จึงได้ลงรายละเอียดเกี่ยวกับสาระสำคัญที่ต้องมีอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอีกหลายรายการ เช่นที่เขียนในมาตรา 331 ของบทเฉพาะกาล³²

“(1) การกำหนดลักษณะอันเป็นการร้ายแรงผิดปกติและการกระทำอันเป็นทุจริตต่อหน้าที่

(2) การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องรับผิดชอบทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังพ้นจากตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด

(3)

(4) การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมทั้งเอกสารประกอบ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาและตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินนั้นเป็นระยะและหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

³⁰ มาตรา 297 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540

³¹ เพิ่งอ้าง , หน้าเดียวกัน

³² เพิ่งอ้าง

(5) วิธีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ราชการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำการที่สื่อให้เห็นว่ามีพฤติกรรมดังกล่าว ซึ่งระบุพฤติกรรมและมีหลักฐานหรือเบาะแสพอสมควร

(6) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและทำสำนวนในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหา โดยให้คำนึงถึงฐานะของตำแหน่งซึ่งมีอำนาจให้คุณให้โทษในระดับสูง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

(7) กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาในการถอดถอนผู้ใดผู้หนึ่งออกจากตำแหน่ง ซึ่งต้องเปิดเผย เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำคัญ และการลงมติซึ่งต้องกระทำเป็นการลับ

(8)

(9)

(10)

(11)

(12) หลักเกณฑ์และวิธีการให้ชดเชยราคาทรัพย์สินในกรณีที่ปรากฏว่ามีการโอนหรือย้ายทรัพย์สิน” นอกจากนั้นตามมาด้วย ส่วนที่ 3 ว่าด้วย การถอดถอนจากตำแหน่ง ได้มีเสียงเรียกร้องว่าในระบบอบประชาธิปไตยนั้น เมื่อประชาชนมอบอำนาจให้ผู้แทนราษฎรได้ ประชาชนก็น่าจะเอาอำนาจคืนได้ เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างที่มีการเชื่อกันอยู่มากและรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เขียนระบุไว้ชัดแจ้งในมาตรา 3 ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย”³³ การบัญญัติเรื่องการถอดถอนจากตำแหน่งจึงเป็นเรื่องสำคัญดังความในมาตรา 303 และมาตรา 304

“มาตรา 303 ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติกรรมร้ายแรงผิดปกติ สื่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ สื่อว่า กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือสื่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วยคือ

(1) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”³⁴

จะเห็นได้ว่าให้อำนาจวุฒิสภามาก ทั้งนี้เพราะวุฒิสมาชิกจำนวน 200 คน ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตจังหวัดต่างๆ³⁵

³³ เพิ่งอ้าง

³⁴ เพิ่งอ้าง

³⁵ ดูมาตรา 121, 122 และ 123 ของ เพิ่งอ้าง

มาตรา 304 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่ง คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้”³⁶

ในมาตรานี้จะมีที่น่าสังเกตมากก็คือ ประชาชนผู้มีสิทธิจำนวนห้าหมื่นคนร้องขอต่อวุฒิสภาให้พิจารณาถอดถอนผู้ปกครองและผู้มีอำนาจทั้งหลายออกจากตำแหน่งได้ ได้มีสมาชิกรัฐสภาร่างรัฐธรรมนูญบางท่านได้บอกว่าการสอบถามหาความเห็นของประชาชนนั้น อย่างหนึ่งในสี่ห้าอย่างที่ประชาชนต้องการคือ อำนาจในการถอดถอนผู้แทนราษฎรที่เขาเลือกตั้งมาเอง

นอกจากเรื่องถอดถอนแล้วก็เป็นเรื่องการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เขียนไว้ในส่วนที่ 4 ของหมวด 1 0 นี้ ดังความในมาตรา 3 0 8 ที่ว่า

“ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา”³⁷

สำหรับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาโดยองค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวนเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี³⁸

ทั้งนี้ได้มีการระบุถึงขั้นตอนการไต่สวน การวินิจฉัยลงมติไว้ด้วยพอสมควรในรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากที่จะให้ไปบัญญัติเพิ่มเติมในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งในรัฐธรรมนูญนี้ก็ยังคงกำหนดสาระสำคัญ ว่าต้องไปบัญญัติเอาไว้ด้วย โดยระบุไว้ในมาตรา 3 3 2

ฉะนั้นจึงแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะควบคุมผู้ปกครอง ผู้มีอำนาจ และนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งอย่างใกล้ชิดต่อไป มิใช่ว่าสิ้นสุดหลังการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว นักการเมืองจะบริหารและปกครองอย่างเสรี

แทบไม่มีการติดตามกำกับของประชาชนอย่างที่เคยเป็น

ส่วนการเลือกตั้งนักการเมืองซึ่งได้เป็นที่รู้กันทั่วไปแล้วว่ามีค่าใช้จ่ายซื้อเสียงกันมาก และทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์เสรี และยุติธรรมนั้นมีข้อเสียหลายอย่างมาก จนเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนขาดศรัทธาต่อนักการเมือง จึงได้มีการบัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยเขียนไว้ในส่วนที่ 4 ของ

³⁶ เพิ่งอ้าง

³⁷ เพิ่งอ้าง

³⁸ เพิ่งอ้าง

รัฐธรรมนูญ³⁹ ความคิดที่จะมีคณะกรรมการเลือกตั้งไม่ใช่เป็นของใหม่แล้ว เพราะในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ.2537 จนถึง พ.ศ.2538 จนแก้ไขออกมาเรียบร้อยก็มีระบุถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งเอาไว้ เพียงแต่ไม่ได้พูดถึงการให้มีอำนาจที่มากและชัดเจน และต่อมาทางสภาผู้แทนราษฎรก็ผ่านพระราชบัญญัติและการประกาศใช้ไปแล้ว กระนั้นเนื้อความที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเขียนถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีความสำคัญที่น่าสังเกตอยู่ เพราะที่มาของคณะกรรมการก็ดี คุณสมบัติก็ดี อำนาจหน้าที่ก็ดี มีความพิเศษ และจะเป็นองค์กรที่จะทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรมและเสรีได้ยิ่งขึ้น

สิ่งที่น่าสังเกตนอกเหนือจากความเป็นอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็คือ อำนาจหน้าที่ซึ่งมีมาก และน่าจะเกิดผลดีในการแก้ไขความไม่ถูกไม่ควรในเรื่องการเลือกตั้งได้

มาตรา 145 “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้”

- (1) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย ตามมาตรา 144 วรรคสอง
- (2) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย ตามมาตรา 144 วรรคสอง
- (3) สืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา 144 วรรคสอง
- (4) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม
- (5) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ
- (6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการเลือกตั้งมีอำนาจ แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคลหรือผู้แทนองค์กรเอกชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย⁴⁰

ในส่วนในเรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐนี้ ยังมีองค์กรสำคัญเกิดขึ้นมาใหม่มาทำหน้าที่เก่าที่สำคัญ คือการตีความรัฐธรรมนูญ ในอดีตนั้นรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ทำหน้าที่ตีความ แต่ตุลาการรัฐธรรมนูญก็มีที่มาซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจนิติบัญญัติและข้าราชการประจำเพราะ

³⁹ เพิ่งอ้าง

⁴⁰ เพิ่งอ้าง

มีประธานรัฐสภาเป็นประธาน และยังมีอัยการสูงสุดซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญอยู่ด้วย รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ต้องการที่จะตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ผูกพันกับหน่วยงานที่มีอยู่เดิมไม่ว่าจะเป็นรัฐสภาหรือข้าราชการประจำ โดยให้วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นผู้เลือก⁴¹

ศาลรัฐธรรมนูญนี้นอกจากจะมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญด้วย ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 266

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

อำนาจที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทในบรรดาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็คืออำนาจที่ระบุไว้ในมาตรา 269 ที่ว่า

“คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ”

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่งที่เป็นองค์กรเก่าที่ตั้งออกมาจากอำนาจบริหาร คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมาตรา 312 ระบุว่า

“การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง”

การให้เป็นอิสระจากรัฐบาล เพราะรัฐบาลเองก็จะถูกตรวจสอบได้ จึงให้มีคณะกรรมการสรรหาตัวบุคคลและมาเสนอให้วุฒิสภาเป็นผู้เลือก คณะกรรมการเองก็มีวาระดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเป็นเวลาหกปีจะได้รับเลือกซ้ำไม่ได้

ที่จริงในเรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐนั้น ยังมีองค์กรตรวจสอบอื่นที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีกเช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนไม่เกินสามคน ดังปรากฏว่าในตอนต้นวุฒิสภาได้เลือกเพียงคนเดียวและต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้เลือกเพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งคนรวมเป็นสองคน

สถาบันยุติธรรมใหม่ที่เกิดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้อีกสถาบันหนึ่งก็คือ ศาลปกครองที่มีความเป็นอิสระ มาตรา 276 บัญญัติเอาไว้ว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน....”

ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าในเรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐจะเป็นการเปิดมิติใหม่ของลักษณะการเมืองที่ถูกตรวจสอบมากกว่าเดิมอย่างจริงจัง

⁴¹ เพ็ญอ้าง, มาตรา 255

กรอบที่ 3

การเปลี่ยนแปลงในส่วนของการเมืองนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มุ่งให้มีการเปลี่ยนแปลงที่วุฒิสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง และคณะรัฐมนตรีอย่างเห็นได้ชัด และมีผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยมีมา

1.สถาบันแรกที่ต้องพิจารณาก็คือ วุฒิสภา การเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปวุฒิสภาที่เด่นชัดและแตกต่างที่เคยมีมาก็คือ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 200 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน⁴² และให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสำหรับสมาชิกวุฒิสภาด้วย⁴³ สภาสูงของไทยที่เคยมีมาจากการเลือกตั้งก่อนหน้านี้ก็คือ พฤษสภา แต่เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม เมื่อให้ประชาชนเป็นผู้เลือก รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้อำนาจวุฒิสภาซึ่งเป็นสภากลั่นกรองกฎหมาย มีอำนาจเฉพาะขึ้นมาใหม่ในการเลือกคณะกรรมการ และตุลาการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรการเมืองสำคัญที่ตั้งขึ้นมาใหม่เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานและการใช้อำนาจของรัฐสภา รัฐบาลข้าราชการระดับสูงของประเทศ และนักการเมืองท้องถิ่นทั้งหลาย

การเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น จะเห็นได้คือการเลือกคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคน⁴⁴ การเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวนสิบห้าคน ซึ่งมีหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญกับหน้าที่สำคัญอื่นที่รัฐธรรมนูญกำหนด⁴⁵ การเลือกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนเก้าคน⁴⁶ การเลือกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำนวนสิบคน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหนึ่งคน⁴⁷ การเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนไม่เกินสามคน⁴⁸

การเลือกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวนสิบเอ็ดคน⁴⁹ ทั้งนี้ยังมีอำนาจให้ความเห็นชอบผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งสามของตุลาการศาลปกครองทั้งหมดได้ โดยผู้ทรงคุณวุฒิที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองด้วย⁵⁰ กับมีอำนาจในการเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมจำนวนสองคน เลือกกรรมการตุลาการศาลปกครองสองคน และให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

นอกจากอำนาจในการแต่งตั้งและให้ความเห็นชอบในตำแหน่งสำคัญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจสำคัญในการถอดถอนอีกด้วย ในระบอบประชาธิปไตยนั้น การที่ผู้ปกครองได้อำนาจมา

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา มาตรา 121

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา มาตรา 122

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา มาตรา 136

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา มาตรา 255

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา มาตรา 297

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา มาตรา 312

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา มาตรา 196

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา มาตรา 199

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา มาตรา 277

ปกครองนั้นก็เป็นเพราะประชาชนเป็นผู้มอบอำนาจให้ด้วยการเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนของประชาชนมาทำหน้าที่ ดังนั้นเมื่อประชาชนต้องการเรียกร้องเอาอำนาจของเขาคืน ซึ่งก็คือการถอดถอนบุคคลสำคัญในวงการเมืองและราชการออกจากตำแหน่ง จึงต้องมีบทบัญญัติเปิดทางให้ทำได้ โดยมีขั้นตอนตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญมาตรา 303 ก็ให้อำนาจนี้แก่วุฒิสภา

“ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรืออาจใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้”

อำนาจและหน้าที่ใหม่ในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ดี หรือในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญก็ดีนี้ ทำให้วุฒิสภามีบทบาทสำคัญมากกว่าที่เคยเป็น นอกเหนือจากการเป็นสภาถ่วงดุลกฎหมาย ในขณะเดียวกัน การที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ก็ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นอิสระจากงานราชการและเป็นตัวของตัวเองมากขึ้น

2. สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเดิมนั้นมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารใกล้ชิด เพราะอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไม่ได้แยกกันอย่างเด็ดขาด แต่รัฐธรรมนูญพ.ศ.2540 ได้ไปเอาแนวคิดที่แยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารที่เคยมีอยู่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 กลับมาใช้ นั่นคือกำหนดห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี เป็นสมาชิกสภาในเวลาเดียวกัน⁵¹

การแยกกันอย่างเด็ดขาดนี้ก็เพื่อต้องการให้ความเข้มแข็งนายกรัฐมนตรีที่จะไม่ถูกรุกรานจากสมาชิกสภาผู้แทนบางกลุ่มที่จะใช้อำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติแสวงหาทางไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีโดยกดดันนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเมื่อไปเป็นรัฐมนตรีก็ต้องพ้นสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้เมื่อพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วก็จะกลับมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยอัตโนมัติไม่ได้

กระนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้อพยายามสร้างความชอบธรรมให้แก่หัวหน้ารัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีว่าได้รับความสนับสนุนจากประชาชนโดยตรงด้วย ส่วนหนึ่งนั่นคือบัญญัติว่าผู้ที่คือนายกรัฐมนตรีต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน ดังที่มาตรา 201 วรรคสองระบุว่า

“นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 118 (7) ในอายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน”

การพ้นตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 118(7) ก็คือ “ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี” นั่นเอง

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา มาตรา 204

ในส่วนของการเลือกตั้งรัฐมนตรีนั้น ก็มีการเข้าใจกันว่ารัฐธรรมนูญอาจต้องการให้มีการเลือกตั้งจากผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคที่ได้เป็นรัฐบาลเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามก็มิได้มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้เจาะจงที่จะต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทบัญชีรายชื่อเท่านั้นมาเป็นรัฐมนตรี แต่รัฐบาลแรกที่ตั้งขึ้นหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งประเภทเขตเล็กที่มีผู้แทนคนเดียว และผู้แทนราษฎรประเภทบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแล้ว นายกรัฐมนตรี คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เลือกรัฐมนตรีมาจากผู้สมัครที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทบัญชีรายชื่อของพรรคแต่อย่างเดียวนั้น ในกรณีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วย จึงทำให้พ้นสมาชิกภาพและสามารถเลื่อนผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่ออันดับถัดไปขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตเล็กนั้นมิได้เลือกสรรมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเลย เพราะกำหนดเป็นนโยบายห้ามเอาไว้ เนื่องจากไม่ต้องการให้มีการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทนี้

3.กรณีพรรคการเมือง หากดูที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเห็นได้ชัดว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนาส่งเสริมพรรคการเมืองใหญ่เป็นสำคัญ แต่ในขณะเดียวกันก็เลิกลิดกั้นหรือร้งแกพรรคการเมืองเล็กๆ เปิดโอกาสให้ตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายและสามารถอยู่ทำกิจกรรมทางการเมืองต่อไปได้แม้จะแพ้ในการเลือกตั้งก็ตาม หรือแม้แต่ไม่ลงสู่สนามเลือกตั้งก็ยังอยู่เป็นพรรคการเมืองได้

การส่งเสริมพรรคการเมืองใหญ่นั้นมิใช่เป็นของใหม่ ได้มีความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญหลายคณะได้ทำกันมาเป็นเวลานานแล้ว โดยบังคับให้ผู้ลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และเคยให้พรรคการเมืองที่จะส่งสมาชิกลงสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ จะต้องมีการตั้งผู้สมัครในการเลือกตั้งทั่วไปไปจำนวนมาก อันเป็นการบีบบังคับโดยปริยายให้พรรคการเมืองเล็กๆ ที่มีทุนน้อยเกิดไม่ได้ ช้ำร้ายหากแพ้เลือกตั้งไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลย ยังต้องถูกยุบพรรคด้วย

แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540นี้ ยังยืนยันให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และยังกำหนดให้ผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีต้องได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน ดังนั้นจึงเท่ากับให้ความสำคัญยิ่งแก่พรรคการเมืองในการที่เป็นองค์กรการเมืองที่กำหนดตัวผู้ที่จะมีสิทธิเป็นนายกรัฐมนตรีแต่เพียงองค์กรประเภทเดียวเท่านั้น

การส่งเสริมพรรคการเมืองใหญ่ที่มีบัญญัติขึ้นใหม่ก็คือ การให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทบัญชีรายชื่อของพรรค ซึ่งก็หมายความว่า การเลือกผู้แทนราษฎรประเภทนี้เป็นการเลือกนโยบายของพรรคการเมืองเลือกผู้นำพรรคการเมือง หรือเลือกพรรคการเมืองนั่นเอง และการกำหนดให้พิจารณาให้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะพรรคการเมืองที่ได้คะแนนร่วมจากการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรประเภทบัญชีรายชื่อของประชาชนจากจำนวนร้อยละห้าขึ้นไปจากจำนวนผู้ออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด ทำให้พรรคการเมืองเล็กเสียประโยชน์ และพรรคการเมืองใหญ่ได้โอกาสที่จะมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเกินเสียงที่พรรคของตนมีอยู่ ซึ่งก็เป็นเจตนาที่จะสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองใหญ่

การสนับสนุนพรรคการเมืองใหญ่ หรือสนับสนุนผู้นำพรรคการเมืองให้มีอำนาจควบคุมสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้อยู่ในแนวทางพรรคการเมืองนั้นก็ยังมีอยู่อีก โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งมาตรการที่ทำให้ย้ายพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปได้ยาก นั่นก็คือ บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 107 (4) ที่ว่า

“เป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน”

เจตนาตามที่มีการกล่าวกันมาก เมื่อคิดจะมีมาตรการนี้ก็คือ ป้องกันการย้ายพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในเวลาที่มีการเลือกตั้งใหม่ อันเป็นการทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ และมีความระส่ำระสาย แต่ผลของการมีบทบัญญัติเช่นนี้ในรัฐธรรมนูญ ก็ทำให้ผู้บริหารพรรคมีอำนาจควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคตน จึงเป็นการสร้างความเข้มแข็งที่อาจก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อการดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดอยู่ จะเป็นพรรคฝ่ายรัฐบาลหรือพรรคคนองรัฐบาล และไม่ว่าจะมีขนาดใหญ่มากหรือน้อยก็ตาม

เมื่อดูมาตรการที่เอื้อเพื่อพรรคการเมืองใหญ่ให้เข้มแข็งและปูทางให้พรรคการเมืองใหญ่ลดจำนวนลงแล้ว ในส่วนของพรรคการเมืองเล็กนั้นก็ต้องนับว่าได้รับความคุ้มครองดีขึ้น คือบทบัญญัติในมาตรา 328 ของรัฐธรรมนูญที่บังคับว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ด้วย

“(1) การต้องพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำโดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(2) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้โดยมิได้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง”

ฉะนั้นจึงมีการจัดตั้งพรรคการเมืองกันง่ายขึ้น และมีพรรคการเมืองเกิดขึ้นจำนวนมากในเวลาเลือกตั้ง ตามที่ได้มีการจัดตั้งนั้นมิจำนวนถึงห้าสิบกว่าพรรคการเมือง และบางพรรคก็ได้ส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งเมื่อแพ้เลือกตั้งหรือไม่ได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นมาใหม่ก็ยังอยู่ได้ ต่อมาได้มีจำนวนพรรคการเมืองลดลงก็เพราะมีพรรคการเมืองบางพรรคได้ยุบรวมกับพรรคการเมืองอื่น หรือบางพรรคการเมืองอาจยุบตัวเองหรือถูกยุบด้วยสาเหตุอื่น รวมทั้งสาเหตุที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายพรรคการเมืองอย่างถูกต้อง

บทบัญญัติที่ใหม่มากสำหรับพรรคการเมือง และจะเป็นผลดีแก่พรรคการเมืองทั้งพรรคการเมืองใหญ่และพรรคการเมืองเล็กก็คือ การที่รัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกให้รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง และมีมาตรการสนับสนุนพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้ง

ในส่วนของการให้เงินของรัฐสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนั้น มาตรา 328(5) ระบุให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง บัญญัติถึง

“(5) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง”

ปรากฏว่าในเวลาที่ผ่านมาภายหลังการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และเกณฑ์กำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องนี้ ทางรัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณเพื่อ

สนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองปีละสองสามร้อยล้านบาทตามลำดับ ผลดีนั้นก็คือพรรคการเมืองขนาดเล็กพอจะมีเงินไปดำเนินกิจกรรมพรรคการเมืองของตนเองและสามารถทำกิจกรรมทางการเมืองอยู่ได้

เกี่ยวกับการสนับสนุนพรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มาตรา 113 ของรัฐธรรมนูญ ได้ระบุไว้ในรัฐทอย่างชัดเจน

“(1) จัดที่ปิดประกาศและที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

(2) พิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

(3) จัดหาสถานที่หาเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(4) จัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ให้แก่พรรคการเมือง

(5) กิจกรรมอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

การดำเนินการตาม (1) (4) และ (5) โดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมือง หรือบุคคลอื่นนอกจากรัฐ จะกระทำมิได้

หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการดำเนินการตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งต้องให้โอกาสโดยเท่าเทียมกัน”

3. คณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ทำให้คณะรัฐมนตรีเล็กลงทันทีจากเดิมที่มีรัฐมนตรีได้ถึง 45 คนให้เหลือเพียง 36 คน โดยบัญญัติกำหนดจำนวนให้ไม่เกิน 36 คนไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 201 ดังนี้

“พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 118 (7) ในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน”

จะเห็นได้ชัดว่านอกจากให้คณะรัฐมนตรีเล็กลงแล้ว รัฐธรรมนูญยังชี้ให้เห็นว่าคนเป็นนายกรัฐมนตรีต้องเป็นผู้ที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในชุดเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎรที่จะออกเสียงเลือกนายกรัฐมนตรี

การเลือกนายกรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎรได้ถูกกำหนดอย่างชัดเจน⁵²ว่าสภาผู้แทนราษฎรต้องให้ความเห็นชอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา 159 โดยการเสนอชื่อของบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองจำนวนหนึ่งในห้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ และการลงมติต้องทำโดยเปิดเผย ดังที่ระบุอยู่ในมาตรา 202 วรรคที่ 3 ว่า

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา มาตรา 204

“มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย” นอกจากนั้นก็ได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่ว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎร คือรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนาคที่จะแยกอำนาจนิติบัญญัติและบริหารออกจากกัน แม้จะเป็นการปกครองระบบรัฐสภาก็ตาม จึงบัญญัติไว้ในมาตรา 204 ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งทั้งสองในเวลาเดียวกัน

“นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง”

ฉะนั้นสิ่งที่เป็นการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงบ้างและยังอยู่อย่างเดิมแต่ปรับปรุงบ้าง จึงปรากฏดังนี้

ประการแรก ที่เห็นได้ชัดว่าแตกต่างกันมากก็จะอยู่ที่รัฐสภา เดิมนั้นอำนาจนิติบัญญัติของประเทศเป็น “สภาเดียว” คือสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว มาบัดนี้เป็นสภาคู่ มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมกันเป็นรัฐสภา และแม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะมาจากการเลือกตั้งก็ตามที แต่สภาผู้แทนราษฎรก็คือสภาหลักทางอำนาจนิติบัญญัติที่เลือกตัวนายกรัฐมนตรีและประธานสภาผู้แทนราษฎรก็คือ ประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติ

ประการที่สอง การเมืองการปกครองระบบประชาธิปไตยที่ใช้อยู่ก็ยังเป็นระบบรัฐสภา รัฐบาลมาจาก สภาผู้แทนราษฎรและต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่มีการแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด กระนั้นก็ไม่ได้เปลี่ยนรูปแบบรัฐบาลที่มาจากสภาและรับผิดชอบต่อสภาแต่อย่างใด

ประการที่สาม นายกรัฐมนตรีก็ยังมีอำนาจยุบสภา และสภาผู้แทนราษฎรก็มีอำนาจอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีได้หากมีเสียงเพียงพอตามที่กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็เป็นแนวคิดเดิมที่มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม จนถึงปัจจุบัน แม้ในความจริงจะเป็นที่รู้จักกันมานานแล้วว่าในระบบรัฐสภาของประเทศต่างๆ ที่รวมทั้งประเทศไทย ถ้าพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งแล้ว ระบบที่ว่า “ตรวจสอบและมีดุลยภาพ” นั้นก็จะเหลือเพียง “ตรวจสอบ” เท่านั้นเอง เรื่องดุลยภาพนั้นยากมาก นายกรัฐมนตรีจะมีเอกสิทธิ์ในการยุบสภา แต่ฝ่ายสภานั้นก็คงอภิปรายได้ แต่ออกเสียงลงมติไม่ไว้วางใจ จะแทบไม่มีทางเป็นจริง หากรัฐบาลมีเสียงข้างมากไม่เปลี่ยนแปลง และถ้าเสียงไม่พอเป็นเสียงข้างน้อยเมื่อไร รัฐบาลก็อยู่ไม่ได้อยู่แล้ว โดยไม่ต้องอภิปรายไม่ไว้วางใจ

ประการที่สี่ การเลือกตั้งที่มีการปรับเปลี่ยนกันมาบ้างนั้นจากการเลือกตั้งครั้งแรกที่เป็นการเลือกตั้งทางอ้อมคือเลือกผู้แทนหมู่บ้านและผู้แทนตำบลตามลำดับ เพื่อไปเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ซึ่งใช้อยู่เพียงครั้งเดียวที่ต่อมาก็เป็นการเลือกตั้งทางตรง ที่อาจมีเขตใหญ่หลายคนและเขตเล็กหลายคนจนมาถึงเขตเดียวให้มีผู้แทนได้คนเดียว และบัดนี้ให้มีผู้แทนราษฎรที่เลือกโดยเลือกพรรคการเมืองตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอ ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงไม่มากนักอีกเช่นกัน

ประการที่ห้า ที่มีลักษณะเด่นมากคือการเกิดขึ้นของ “อำนาจที่สี่” ด้วยว่าเดิมนั้นตั้งแต่หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 มาจนถึง พ.ศ.2540 เวลาพูดถึงอำนาจที่แบ่งแยกกันนั้นมีเพียงสามอำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่บัดนี้มีอำนาจที่สี่คืออำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นอำนาจที่ยิ่งใหญ่ที่มีมาใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) นั่นเอง

ประการที่หก ระบบประชาธิปไตยตัวแทน ที่ประชาชนเลือกผู้แทนราษฎรแล้วก็เป็นอันต้องปล่อยให้ผู้แทนราษฎรไปทำหน้าที่ตามแต่ผู้แทนราษฎรจะเห็นสมควรอย่างเดียวนั้น มาตอนนี้ราษฎรก็มีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปิดทางให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในบางกรณีทำได้เสมือนเป็นประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งได้แก่การเปิดโอกาสให้ประชาชนที่รวมตัวกันได้จำนวนหนึ่งสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ หรือสามารถยื่นเรื่องราวให้พิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ตลอดจนกำหนดให้มีกระบวนการลงประชามติได้ในบางเรื่อง

ทั้งหมดที่นำเสนอมาก็คือการรำลึกถึงรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 ที่แสดงให้เห็นถึงการสืบทอดความคิดในเรื่องการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย จากรัฐธรรมนูญฉบับนั้นที่ยังคงอยู่ในแก่นของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน