



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๙ เดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๗



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา ระบบ FM (ประชุม สนช.)
ประจำเดือน กันยายน 2557 ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางศาสนา								05.00
06.00	คุยข่าวเช้า					แจ้งข่าว : เดือนภัย		06.00	
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.								07.00
07.30	ทันสถานการณ์					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30	
08.00	สถานีอุทธรณ์ใน (โทรทัศน์รัฐสภา)					ถ่ายทอด คสช. (rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00	
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)				รัฐสภาของ ปชช.	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00	
09.30					สภาสนทนา	สภาสนทนา	การบ้าน การเมือง	มีข่าวดีมาบอก	09.15
10.00	การเมืองเรื่องของประเทศาชน			เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557: 21 ส.ค.57)	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557: 21 ส.ค.57)	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00	
11.00	เกาะติดสถานีนิติบัญญัติแห่งชาติ					บันทึกการประชุมสภา		11.00	
12.00	รัฐสภาของเรา					แผ่นดินถิ่นไทย		12.00	
13.00	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา) (ส่งเสริมผู้ด้อยโอกาสทางสังคม)					ท้องถิ่นบ้านเรา		13.00	
15.00	รักเมืองไทย					สภาสาระ		15.00	
						บทความพิเศษฯ / บทเพลงไทยสากล		15.30	
16.30	คนข่าวคุยข่าว					ชีวิตกับการเรียนรู้	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก		16.00
17.00	คุยกัน..นอกห้องเรียน (ส่งเสริมเด็กและเยาวชน)								
18.00	เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)					เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)		18.00	
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน	เจตนาธรรมกฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	ร้อยเรียงข่าว	เพลงดี ศรีแผ่นดิน	เพลินเพลง ยามเย็น			
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.								19.00
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ								19.30
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)								20.00
	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า					คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ		
21.00	ปปช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	เปิดประตู สู่ กกต.	สดง. พบประชาชน	กรรมการสิทธิฯ/ ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ	ธรรมะก่อนนอน		21.00	
21.30	ธรรมะก่อนนอน							22.00	
22.00									

หมายเหตุ

- เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท
- สถานีฯ นำเสนอข่าวประเภทต่างๆ ดังนี้
 - ข่าวต้นชั่วโมง และสเปดต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00 – 21.00 นาฬิกา (ช่วงละ 3-5 นาที)
 - ข่าวในพระราชสำนัก ในเวลา 20.00 น. รับสัญญาณจาก สวท.
- หากช่วงเวลาใดมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



รัฐสภาสาร





ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายจรุ พันธ์เป็รื่อง
นางบุษกร วรธนะภูติ

บรรณาธิการ

นายประวิธ ตั้งใจมั่น

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวนศิริ

ประจำกองบรรณาธิการ

นางพรพรรณ สิ้นสวัสดิ์
นางฟ้าดาว คงนคร
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางจิตติรัตน์ สมศิริวัฒนา
นางสาวนิธิดา ประเสริฐภักดี
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย
นายพิษณุ จารีย์พันธ์

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลณี จุลนันทน์
นางสาวจริยาพร ดีกลิ่น
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางชฎานันท์ จงไกรจักร์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิติทัศน์ องค์กรศิวิชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางฉัตรภรณ์ วิวัฒนาวณิช

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒
e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็น
บทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณา
อนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ
ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใด
ที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับ
ทางราชการแต่ประการใด



Unบรรณาธิการ

นับถึงเดือนกันยายนนี้ ก็ผ่านมา ๔ เดือนแล้ว สำหรับการยึดอำนาจการปกครองประเทศ และมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วประเทศ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ประกาศแผนขั้นตอน (Road Map) นำประเทศไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ปราศจากความขัดแย้งใน ๓ ระยะ คือ ระยะแรก การสร้างความปรองดองสมานฉันท์ภายในระยะเวลา ๒-๓ เดือน ระยะที่สอง การปฏิรูปแก้ไขในทุกเรื่องในทุกฝ่ายที่ต้องการและเป็นที่ยอมรับ ใช้เวลาประมาณ ๑ ปี และระยะสุดท้าย คือ การเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ที่ทุกคน ทุกฝ่าย ทุกพวก พอใจ กฎหมายมีความทันสมัยในทุกด้าน รวมทั้งกฎระเบียบ กติกาต่างๆ ที่ได้รับการแก้ไข เพื่อให้ได้คนดี สุจริต มีคุณธรรม มาปกครองบ้านเมืองด้วยหลักธรรมาภิบาล จากแผน Road Map ดังกล่าว ขณะนี้อยู่ในระยะที่ ๒ ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วหลายเรื่อง ได้แก่ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี โดยมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี และมีรัฐมนตรีร่วมคณะจำนวน ๓๒ คน รวมทั้งดำเนินการสรรหาสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติจำนวนไม่เกิน ๒๕๐ คน ซึ่งมีผู้มาสมัครมากกว่า ๗,๐๐๐ คน การดำเนินการตามแผน Road Map ที่ผ่านมาเป็นไปด้วยดี ประชาชนให้ความร่วมมือเพื่อคืนความสุขให้กลับคืนมาอย่างยั่งยืนตลอดไป

เพื่อให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบันรัฐสภาฉบับนี้ขอเสนอบทความเรื่อง **“พลังพลเมืองเข้มแข็ง ปักจี้ชีวิตอนาคตของประเทศ”** เขียนโดย ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี มีเนื้อหามุ่งเน้นให้คนในชาติได้เห็นถึงพลังทางสังคมที่เข้มแข็งที่เกิดจากความรัก ความสามัคคี ของประชาชนที่รวมตัวกันจนเป็นพลังที่สามารถต่อการกับการใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจเงิน และอำนาจทางสังคมที่ไม่ถูกต้องได้ นอกจากนี้ ยังมีบทความเรื่อง **“อัสตงแห่งรัฐธรรมนูญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย”** เขียนโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล ที่ได้ศึกษาถึงบริบทแวดล้อมในสาเหตุการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย โดยชี้ให้เห็นถึงการแย่งชิงของกลุ่มผลประโยชน์ในการเข้าสู่อำนาจในระบอบประชาธิปไตยโดยอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ และผลของรัฐธรรมนูญต่อกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้สังคมไทยหลีกเลี่ยงหลังและแลไปข้างหน้าในการหาสมดุลประชาธิปไตยของสังคม

บทความเรื่อง **“กำเนิการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนในประเทศอิสราเอล ข้อคิดสำหรับการนำเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย”** เขียนโดย รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา เป็นอีกบทความที่มีเนื้อหาเข้ากับสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทยที่กำลังจะมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา ซึ่งแนวคิดในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนของไทยเป็นประเด็นที่ถูกคัดค้านเสมอมาเมื่อมีการนำเสนอเรื่องนี้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกลัวว่าจะเป็นการเปลี่ยนระบบการปกครองของประเทศจากระบบรัฐสภาไปสู่ระบบประธานาธิบดี บทความนี้จึงได้นำเสนอกำเนิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนที่เคยมีการใช้อยู่ในประเทศอิสราเอลซึ่งใช้ระบบรัฐสภา เพื่อเป็นการยืนยันว่า การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนไม่ได้เปลี่ยนระบบรัฐสภาไปสู่ระบบประธานาธิบดีแต่อย่างใด

บทความเรื่องต่อมา **“ความเชี่ยวชาญ ๗ ประการ ที่ข้าราชการไทยพึงมี”** เขียนโดย ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ มีเนื้อหาที่เป็นประโยชน์แก่ข้าราชการไทยในยุคปัจจุบันและอนาคต เนื่องจากความรู้ความสามารถเพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอ จำเป็นที่ข้าราชการต้องมีความเชี่ยวชาญชำนาญการในงานอาชีพของตนด้วยเพื่อเกื้อหนุนให้การขับเคลื่อนงานพัฒนาประเทศชาติบ้านเมืองเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

บทความสองเรื่องสุดท้าย คือ **“การปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ไทย: การพัฒนากฎหมายโดยใช้ประโยชน์จากทฤษฎีทางสายกลางของการแรงงานสัมพันธ์และมาตรฐานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ”** เขียนโดย ดร. โชคชัย สุทธาเวช กล่าวถึงข้อพิจารณาว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ดีควรมีสาระทั่วไปที่สอดคล้องกับหลักการทางสายกลางของการแรงงานสัมพันธ์ และการใช้ประโยชน์จากมาตรฐานแรงงานสากลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นองค์ประกอบต่าง ๆ ของการแรงงานสัมพันธ์ได้อย่างไร และลักษณะอันพึงประสงค์ในอนาคตของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยควรเป็นเช่นไร

ส่วนบทความเรื่อง **“ปัญหาเรื่องอายุความในการเรียกร้องค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕”** เขียนโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก จะมีเนื้อหาที่น่าสนใจอย่างไร สามารถติดตามอ่านได้ภายในเล่ม ทำนองนี้ กองบรรณาธิการรัฐสภาสาร หวังว่าบทความทั้ง ๖ เรื่องดังที่กล่าวมานี้ จะให้สาระความรู้ที่เป็นประโยชน์ และสร้างความเพลิดเพลินให้กับผู้อ่านไม่มากนักน้อย แล้วพบกันใหม่ สวัสดี.

สารบัญ

รัฐสภาสาร ปีที่ ๖๒ ฉบับที่ ๙ เดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๗

Vol. 62 No. 9 September 2014

พลังพลเมืองเข้มแข็ง ปัจจยชี้ขาดอนาคตของประเทศ

๓

ศ. นพ. ประเวศ วะสี

อัสดงแห่งรัฐธรรมนูญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย

๑๒

ผศ. ธนโรจน์ หล่อชนะไพศาล

กำเนดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนในประเทศอิสราเอล

๕๓

ข้อคิดสำหรับการนำเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย

รศ. มานิตย์ จุมปา

ความเชี่ยวชาญ ๗ ประการที่ข้าราชการไทยพึงมี

๓๔

ศ. ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์

การปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ไทย: การพัฒนากฎหมายโดยใช้ประโยชน์จากทฤษฎี

๘๒

ทางสายกลางของการแรงงานสัมพันธ์และมาตรฐานสากลขององค์การแรงงาน
ระหว่างประเทศ

ดร. โชคชัย สุทธาเวช

ปัญหาเรื่องอายุความในการเรียกร้องค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม

๕๔

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕

ผศ. ดร. ปราโมทย์ ประजनปัจฉินัก



พลังพลเมืองเข้มแข็ง ปักจี้ขีดอนาคตของประเทศ

ศ. นพ. ประเวศ วะสี

ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเทศไทยพยายามดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้เกิดความลงตัวในเรื่องประชาธิปไตย มีความรุนแรงก็หลายครั้ง มีรัฐธรรมนูญถึง ๑๘ ฉบับ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๕๗ ก็เกิดความขัดแย้งรุนแรงปรึมๆ จะเกิดมิดัสตัญญิกลียุค จนเกิดรัฐประหารเมื่อ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ขณะนี้ก็มีกระแสใหญ่ว่าจะต้องมีการปฏิรูปประเทศ และคนไทยทุกภาคส่วนกำลังแสวงหาวิธีคิดและวิธีการว่าประชาธิปไตยของไทยจะมีคุณภาพได้อย่างไร โดยไม่ซ้ำรอยเดิมอีก

ควรสังเกตว่าตลอดเวลา ๘๒ ปี ที่ผ่านมา เราสนใจประชาธิปไตยเฉพาะ “กลไกทางการเมือง” คือกลไกการเข้าสู่อำนาจเท่านั้น ไม่ได้สนใจ “สังคมประชาธิปไตย” ท่ามกลางบริบทของสังคมที่ใช้อำนาจมาแต่โบราณ ลำพังกลไกการเข้าสู่อำนาจไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ ดังที่ปรากฏ ความไร้สมรรถนะแต่อุดมด้วยความทุจริต นานาประการ ประชาธิปไตยที่ไร้คุณภาพเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาบ้านเมืองและนำไปสู่ความแตกแยก

ประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ จึงเป็นประเด็นใหญ่ของการปฏิรูปการเมืองและปฏิรูปประเทศกันอยู่ในขณะนี้ แต่ก็ยังมองกันไม่ค่อยออกกว่าทำอย่างไร การเมืองจะไม่กลับเข้าไปเป็นแบบเดิมอีก

ควรทำความเข้าใจเรื่องอำนาจ ว่าอำนาจมี ๓ อย่าง คือ

(๑) อำนาจรัฐ (๒) อำนาจเงิน (๓) อำนาจทางสังคม

ในสังคมใช้อำนาจนั้นเดิมใช้อำนาจรัฐ ต่อมาใช้อำนาจเงิน อำนาจรัฐเป็นอำนาจติดอาวุธ อำนาจเงินมีอำนาจกว้างขวางกว่าอำนาจรัฐ เมื่ออำนาจเงินเข้ามาใช้อำนาจรัฐด้วยอำนาจนั้นก็มากเกินไปจนเกินไป และอย่างที่ ลอร์ด แอชตัน พูด “Absolute power corrupts absolutely” ก็เกิดขึ้น

ประเทศไทยยังไม่ค่อยเข้าใจอำนาจที่ ๓ คืออำนาจทางสังคม

เมื่อคนหลายคนรวมตัวกันก็เกิดอำนาจทางสังคม

อำนาจทางสังคมสามารถหยุดยั้งความไม่ถูกต้อง ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านไปจนถึงระดับชาติ และระดับนานาชาติ ตัวอย่างเช่น

โจรปล้นควาย มี ๓ - ๔ คน มีปืนกระบอกหนึ่ง สามารถทำความเดือดร้อนให้ชาวบ้าน ทั้งๆ ที่ชาวบ้านมีจำนวนมากกว่า ถ้าชาวบ้านไม่รวมตัวกัน อำนาจก็ทำความเดือดร้อนรำไป แต่ถ้าชาวบ้านทั้งหมู่บ้านรวมตัวกัน เป็นอำนาจทางสังคม โจรก็ทำอันตรายไม่ได้

การรักษาป่าชายเลนที่จังหวัดตรัง ที่อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง มีการให้สัมปทานป่าชายเลนชาวประมงที่ยากจนที่หากินชายฝั่งประสบความเดือดร้อน ยังมีเรือประมงขนาดใหญ่เข้ามาใช้ฉวนลากอวนรุนขีดชายฝั่ง ซึ่งผิดกฎหมาย แต่เขาก็ทำเพราะมีอำนาจเงิน อำนาจปืนและอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมือง อวนลากอวนรุนคราดเอาทุกสิ่งทุกอย่างไปหมดรวมทั้งหญ้าทะเล กุ้งหอยปูปลา ไม่มีที่จะอนุบาล ชาวบ้านอดอยาก ยากจนเพิ่มขึ้น ไปร้องเรียนเจ้าหน้าที่ก็ไม่ได้ผล ต่อมาชาวบ้านรวมตัวกันเป็นเครือข่ายรักษาทรัพยากรชายฝั่งอันดามัน อำนาจทางสังคมหยุดยั้งความไม่ถูกต้องได้

ที่ดอยสามหมื่น จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ลักลอบตัดไม้มีอำนาจเงิน อำนาจปืน และอิทธิพล มากกว่าเจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่ดีๆ จึงถูกฆ่าตายหรือฆ่าตัวตาย เช่น คุณสืบ นานมาแล้วที่ดอยสามหมื่น จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ลักลอบตัดไม้จะขึ้นไปตัดไม้ เจอชาวบ้านรวมตัวกันอยู่พันคน ก็ไม่สามารถทำได้ พลังทางสังคมสามารถหยุดยั้งความไม่ถูกต้อง

พลังทางสังคมทำให้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เกิดขึ้นได้ พ.ศ. ๒๕๓๗ - ๓๘ มีการก่อตัวของกระแสการปฏิรูปการเมืองที่จะให้มีการเขียนรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ตามปรกติกการที่จะให้มีการเขียนรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับโดยคนไม่มีอำนาจนั้นทำไม่ได้ ไม่มี

พรรคการเมืองใดต้องการปฏิรูป แต่ความกดดันของพลังทางสังคมทำให้พรรคการเมืองทุกพรรค
โหวตเห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

International Physicians for the Prevention of Nuclear War ช่วง ๒๐ - ๓๐ ปี
ก่อนโลกตกอยู่ในความเครียดเพราะมีการเผชิญหน้ากันด้วยอาวุธนิวเคลียร์ ที่แต่ละฝ่ายมีพอที่
จะทำลายโลกทั้งโลกได้หลายครั้ง มีแพทย์ชาวโซเวียตและอเมริกันก่อตัวจนเป็นขบวนการใหญ่
มีสมาชิกหลายหมื่นคนที่เรียกว่า “เครือข่ายแพทย์นานาชาติเพื่อป้องกันสงครามนิวเคลียร์”
ทำการรณรงค์เพื่อป้องกันการใช้อาวุธนิวเคลียร์ เครือข่ายแพทย์นานาชาตินี้ได้รับรางวัลโนเบล
ทางสันติภาพ นี่ก็เป็นตัวอย่างพลังทางสังคมระดับนานาชาติ

พลังทางสังคมต่อต้านอำนาจระบอบทักษิณ ระบอบทักษิณมีอำนาจอย่างสุด ๆ
ทั้งอำนาจเงิน อำนาจรัฐ อำนาจมวลชน อำนาจติดอาวุธ อำนาจการสื่อสาร อำนาจลอบบี้
ในทางสากล เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จยิ่งกว่าอำนาจใดๆ ที่เคยมีกันมาในกรุงสยาม กระนั้นก็ตาม
เมื่อประชาชนจำนวนมากรวมตัวกันต่อต้าน ระบอบทักษิณก็ไม่สามารถทำได้ตามอำเภอใจ

พลังทางสังคมจึงเป็นพลังที่สามารถยับยั้งความไม่ถูกต้องได้ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับ
ชุมชน มาจนถึงระดับชาติ และระดับนานาชาติ

ฉะนั้นในการคิดอ่านเรื่องบ้านเมืองที่ดี อย่าไว้ใจเพียงคิดปรับปรุงเรื่องอำนาจรัฐ
และอำนาจเงินเท่านั้น แต่ขอให้คิดถึงพลังพลเมืองที่เข้มแข็ง ว่าเป็นปัจจัยชี้ขาดอนาคตของ
ประเทศ

ท่ามกลางอำนาจรัฐ อำนาจเงินที่รุนแรง เรื่องดีๆ เกิดขึ้นได้ยาก ยกตัวอย่าง เช่น
ในสหรัฐอเมริกา เครื่องมือที่ต่อต้านคอร์รัปชันของนักการเมืองที่ได้ผลชะงัดที่สุด คือ หนังสือพิมพ์
เชิงสืบสวน (Investigative Journalism) คือนักหนังสือพิมพ์ไปสืบสวนได้ข้อมูลเอามาเปิดเผย
ต่อสาธารณะ อนาคตของนักการเมืองผู้นั้นเป็นอันดับสูญ ของไทยมีนักหนังสือพิมพ์ที่พยายาม
ทำ IJ ด้วยความลำบากแทบเลือดตากระเด็น ผลคือถูกบีบให้ออกโดยเจ้าของหนังสือพิมพ์
ซึ่งถูกอำนาจเงินบีบมาอีกต่อ

ต่อไปพลังพลเมืองจะต้องคุ้มครองคนที่ต้องการทำเรื่องดีๆ

ท่ามกลางวิกฤตทางการเมืองที่ผ่านมาสิ่งดีที่เกิดขึ้น คือการตื่นตัวทางการเมือง
ของคนไทยจำนวนมาก จะเรียกว่าสืออะไร หรือไม่มีสื่อก็ตาม ความตื่นตัวทางการเมืองนี้ควรจะได้
รับการยกระดับไปเป็นพลังพลเมืองที่มีคุณภาพ

ควรส่งเสริมการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำของประชาชนในทุกพื้นที่ในทุกองค์กร และในทุกเรื่อง ให้เป็นพลังทางสังคมที่เข้มแข็ง มีข้อมูล (Well-informed) ขับเคลื่อนต่อต้านคอร์รัปชันอย่างจริงจัง เข้าใจประเด็นนโยบาย กำกับพฤติกรรมของนักการเมืองและของทุนมิให้สามัญเมื่อมีการทุ่มเทเข้าไปสู่อำนาจทางการเมืองสิ่งเลวร้ายสุด ๆ ก็เกิดขึ้น ในการปฏิรูปการเมืองคราวนี้ต้องบัญญัติโทษอย่างสูงสุดต่อการทุ่มเทเข้าไปสู่อำนาจทางการเมือง และให้พลังทางสังคมเข้ามาตรวจสอบ และเรียกร้องการลงโทษอย่างจริงจัง อย่าไว้ใจอำนาจที่เป็นทางการเท่านั้นเพราะถูกซื้อได้ง่าย

มหาวิทยาลัยควรจะปฏิรูปตัวเอง อย่างหนึ่งนั่นคือ ส่งเสริมพลังพลเมืองนิสิตนักศึกษาทุกคนควรจะได้รับการเสริมสร้างให้เป็นพลังพลเมืองที่มีคุณภาพและมหาวิทยาลัยต้องวิจัยข้อมูลต่าง ๆ ของบ้านเมืองและนำข้อมูลไปเสริมพลังพลเมืองให้เป็นพลังพลเมืองที่รู้เท่าทัน และสามารถขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะได้ นโยบายสาธารณะที่ดี ๆ ทำให้หายจนทั้งประเทศได้

การปฏิรูปการปกครองโดยคืนอำนาจไปให้ประชาชนปกครองตนเองให้มากที่สุดในรูปแบบของชุมชนจัดการตนเอง ท้องถิ่นจัดการตนเอง จังหวัดจัดการตนเอง จะเปิดพื้นที่ทางสังคมและพื้นที่ทางปัญญาอย่างกว้างขวาง ทำให้พลังพลเมืองเติบโตใหญ่ หลายจังหวัดเสนอให้มี “สภาพลเมือง” ของจังหวัด ทุกภาคส่วนควรสนับสนุนการจัดการตนเองของพื้นที่

การสื่อสารสร้างพลังพลเมือง การสื่อสารที่ดีจะสร้างพลังพลเมืองให้เติบโตใหญ่โดยรวดเร็ว ควรมียุทธศาสตร์การสื่อสารสร้างพลังพลเมือง

หากมีผู้นำที่เก่งและดีในภาคพลเมือง ลัก ๑ ล้านคน ภาคพลเมืองจะเข้มแข็งมาก การสร้างพลังพลเมือง/สร้างผู้นำจึงควรเป็นระเบียบวาระแห่งชาติที่ทุกภาคส่วนควรจะร่วมกันทำ รัฐบาลควรมีนโยบายในเรื่องนี้ อาจพิจารณาถึงความเป็นไปได้ที่จะใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการสร้างผู้นำคราวละมาก ๆ เช่น รุ่นละ ๑๐,๐๐๐ คน เพื่อสร้างสปิริตแห่งความร่วมมือขนาดใหญ่

โดยที่พลังพลเมืองที่เข้มแข็งเป็นปัจจัยชี้ขาดอนาคตของประเทศในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ควรทำความเข้าใจในเรื่องนี้ และบัญญัติให้พลังพลเมืองเป็นระเบียบวาระแห่งชาติที่จะต้องสร้าง และบัญญัติเครื่องมือที่เป็นอิสระและมีพลังในการส่งเสริมสนับสนุนให้พลังพลเมืองที่เข้มแข็งเกิดขึ้นจนเป็นวิสัยของสังคมไทย

อาจบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องนำคณะรัฐมนตรีเข้าประชุมร่วมกับสภาพลเมือง ปีละ ๑ หรือ ๒ ครั้ง เพื่อรับฟังข้อเสนอจากสภาพลเมือง อะไรที่ดีและพร้อมปฏิบัติให้รัฐบาลรับไปปฏิบัติ อะไรที่ดีแต่ยังปฏิบัติไม่ได้ ให้ตั้งคณะทำงานร่วมกันไปศึกษารายละเอียดจนถึงขั้นปฏิบัติได้และรับไปปฏิบัติ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคพลเมืองเช่นนี้ จะทำให้เกิดความเป็น **“ประชาธิปไตย”** ที่ปรากฏในเพลงชาติที่เราร้องกันมานานแล้ว ซึ่งจะเป็นนวัตกรรมทางการเมืองที่สร้างสรรค์

ขอให้เพื่อนคนไทย เอาใจใส่ใคร่ครวญเรื่อง “พลังพลเมือง” กันให้ดี ๆ เพราะพลังพลเมืองที่เข้มแข็งเป็นปัจจัยชี้ขาดอนาคตของประเทศจริง ๆ

พลังพลเมืองคือ พลังสังคมประชาธิปไตย
สังคมประชาธิปไตยจะทำให้การเมืองประชาธิปไตยมีคุณภาพ



อัสดงแห่งรัฐธรรมนูญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย

ผศ. ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล*

๑. บทนำ

ตามที่มีกลุ่มบุคคลเรียกว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ายึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗^๑ และต่อมามีประกาศให้รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงชั่วคราว^๒ โดยคณะ คสช. ได้เข้าบริหารประเทศและจัดทำธรรมนูญการปกครองแผ่นดินขึ้นใช้ชั่วคราว โดยจะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นต่อไป ก่อให้เกิดคำถามในทางวิชาการว่ารัฐธรรมนูญของไทยยังไม่เหมาะสมหรือไม่ จึงต้องมีการจัดทำขึ้นมาใหม่เป็นระยะๆ เพราะความเป็นจริงทางโลกสิ่งที่เปลี่ยนแปลงย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ดี ไม่เหมาะสมจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลง รัฐธรรมนูญไทยเป็นเช่นนั้นหรือไม่ ในขณะที่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลกในรัฐสมัยใหม่ของอเมริกามีอายุยืนยาวกว่า ๒๐๐ ปีแล้ว เหตุใดสังคมที่ก้าวหน้าเช่นนั้นจึงยังปรับใช้รัฐธรรมนูญที่เก่าแก่อายุนับร้อยปีได้ เหตุผลที่แท้จริงจึงน่าจะไม่ใช่ปัญหาจากรัฐธรรมนูญ แล้วเหตุใดสังคมไทยยังจะคิดว่ารัฐธรรมนูญเป็นปัญหา เหตุใดไม่แก้ไขที่สาเหตุที่แท้จริง

* (ภ.บ.-จุฬาฯ), น.บ., น.ม. (มหาชน-จุฬาฯ)

^๑ ประกาศ คสช. ๒/๒๕๕๗

^๒ ประกาศ คสช. ๕/๒๕๕๗, ๑๑/๒๕๕๗

รัฐธรรมนูญในแนวคิดตะวันตกโดยเฉพาะแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) เป็นกรอบกำหนดแบบแผนของประเทศโดยใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือกำหนดรูปแบบการเมืองการปกครอง และกลไกพื้นฐานในการจัดองค์กรของรัฐ^๓ โดยเฉพาะในรัฐที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยมีแนวคิดทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญต้องมีทั้งกระบวนการการจัดทำและเนื้อหาที่มีหลักการพื้นฐานเพื่อคุ้มครองค่าทางสังคม ในขณะที่ประเทศสังคมนิยมมีรัฐธรรมนูญแต่ไม่ได้ให้ความสำคัญในกระบวนการและเนื้อหาเท่าใดนัก ประเทศไทยมีกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญและให้ความสำคัญกับเนื้อหา เมื่อรัฐธรรมนูญไปสัมพันธ์กับการเมืองการปกครองที่ต้องสอดคล้องกันตามวิถีแห่งประชาธิปไตย ความรู้เรื่องและตกต่ำของรัฐธรรมนูญจึงสัมพันธ์กับการเมืองระบอบประชาธิปไตย การเปลี่ยนรัฐธรรมนูญมาจากสาเหตุใด หรือว่าอุปนิสัยคนไทยไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือประชาธิปไตยไม่สอดคล้องกับสังคมไทยเพราะแปลได้เห็นว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้ผุดขึ้นมาเองจากกรวดจากหิน หากเป็นผลมาจากอิทธิพลครอบงำของลักษณะอุปนิสัยบางอย่างที่ชักจูงลักษณะอุปนิสัยส่วนอื่นของประชาชนให้คล้อยตาม^๔ หรือว่าสิ่งนั้นคือปัญหาของกลุ่มผลประโยชน์ที่แย่งชิงเข้าสู่อำนาจกันจนไม่อาจใช้วิถีทางตามรัฐธรรมนูญได้ ย่อมแสดงถึงการขาดการยอมรับในหลักการมูลฐานบางประการในคุณค่ารัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญมีปัญหาหรือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมมีปัญหาในการจะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญกันแน่ พลเมืองจะได้อะไรจากการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญทั้งที่ประชาธิปไตยคือการปกครองตนเองของประชาชน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ น่าจะเป็นหนึ่งในสิบรัฐธรรมนูญที่ดีของโลกได้ อะไรเกิดขึ้นกับสังคมไทย สังคมไทยมีพัฒนาการประชาธิปไตยที่ก้าวหน้ามากจนไม่อาจใช้รัฐธรรมนูญที่ล้าหลัง หรือเพราะสังคมไทยหาจุดสมดุลของกลุ่มผลประโยชน์ในทางประชาธิปไตยไม่ได้ ถ้าเช่นนั้นรัฐธรรมนูญไทยก็ยังคงไม่อาจเป็นกฎหมายแม่บทในสังคมประชาธิปไตยของไทยได้

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ทบทวนเพื่อชี้ให้เห็นการแย่งชิงของกลุ่มผลประโยชน์ในการเข้าสู่อำนาจในระบอบประชาธิปไตยโดยอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ และผลของรัฐธรรมนูญต่อกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งชนชั้นปกครอง ขุนนาง ข้าราชการ กลุ่มทุนธุรกิจ และ

^๓ อมร จันทรมานูญ, คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, ม.ป.ป.), หน้า ๙.

^๔ เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๑๘๕.

ประชาชน เพื่อให้เห็นภาพสาเหตุการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไทยที่แท้จริงเพื่อวัตถุประสงค์ใดและส่งผลอย่างไร อาจช่วยให้สังคมไทยเหลียวหลังและแลไปข้างหน้าในการหาสมดุลประชาธิปไตยของสังคมให้เจอให้พ้นจากกับดักประชาธิปไตยเมื่อเวลาผ่านไป ๘๐ ปี ของหลักการรัฐธรรมนูญในทางนิติศาสตร์กับสภาพความเป็นจริงในทางรัฐศาสตร์ ถึงสาเหตุของการตกต่ำของรัฐธรรมนูญของไทยโดยจะแบ่งพิจารณาเป็น ๓ ช่วง ตามการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีผลต่อรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ คือ ๑. การแสวงหารูปแบบรัฐธรรมนูญและการปกครองก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ๒. การจัดทำรัฐธรรมนูญและสถาปนาระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกจนมาสู่ประชาธิปไตยแบบไทยๆ ช่วง พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๑๖ ๓. ประชาธิปไตยที่พลเมืองเริ่มมีส่วนร่วม หลัง พ.ศ. ๒๕๑๖ จนถึงปัจจุบัน

๒. ความรุ่งเรืองและตกต่ำของรัฐธรรมนูญในสังคมประชาธิปไตยไทย

ความหมายรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยนั้นพิจารณาได้หลายแง่มุม ในที่นี้ขอให้ความหมายรัฐธรรมนูญว่าเป็นเอกสารอุดมการณ์ทางการเมืองวางหลักการปกครองตนเอง โดยจัดรูปแบบการใช้อำนาจในรัฐและองค์กรของรัฐตลอดจนการควบคุมหรือจำกัดการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพพลเมือง โดยมีหลักการสำคัญ เช่น รูปแบบรัฐ โครงสร้างอำนาจรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) การถ่วงดุลอำนาจ (Balance and check) การรับรองสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของมนุษย์ ส่วนประชาธิปไตยคือแนวคิดอุดมการณ์ทางการเมืองของสังคมที่จะปกครองตนเองโดยกฎหมายตามเจตนารมณ์ตนเองโดยผ่านการทำหน้าที่ขององค์กรในรัฐโดยมีหลักการสำคัญแบบตะวันตก^๕ เช่น อำนาจอสูงสุดของปวงชน (Popular sovereignty) สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของปัจเจกชน การได้รับฉันทานุมัติในการปกครอง (Consent) การปกครองโดยตัวแทน (Representation) การปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่ (Majority rule) สาธารณประโยชน์ (Public interest) ฯ แต่เพราะรูปแบบการปกครองและหลักการมูลฐานเหล่านี้ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกระบวนการประชาธิปไตยต้องขับเคลื่อนโดยกระบวนการทางการเมือง การตัดสินใจในกระบวนการทางการเมืองจึงมีผลถึงการตีความ

^๕ สมเกียรติ วันทะนะ, อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรข้าวสวย, ๒๕๕๑), หน้า ๒๔๕-๒๔๖.

ในรัฐธรรมนูญด้วย ทำให้การเปลี่ยนแปลงในการเมืองส่งผลถึงรัฐธรรมนูญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่หากสังคมยึดหลักการมูลฐานและยอมรับในคุณค่าหลักการมูลฐานในรัฐธรรมนูญก็จะทำให้สามารถปรับใช้รัฐธรรมนูญให้ยืดหยุ่นได้ตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้เช่นอเมริกา จึงไม่จำเป็นต้องทำลายหรือเขียนรัฐธรรมนูญขึ้นบ่อยๆ เพราะอาจทำให้สับสนว่าอุดมการณ์ทางการเมืองของสังคมเปลี่ยนแปลงไปหรืออย่างไร

๒.๑ การพยายามแสวงหาแนวความคิดมีรัฐธรรมนูญในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์

๒.๑.๑ พื้นฐานวัฒนธรรมและจิตวิญญาณสังคมสยาม

หลักรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องการจำกัดอำนาจผู้ปกครองและรับรองสิทธิของประชาชน จึงตรงกันข้ามกับแนวคิดอำนาจในสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระบรมเดชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินไม่มีกฎหมายจำกัด คงมีเพียงการทัดทานด้วยหลักธรรมทางศาสนาหรือยับยั้งอารมณ์โกรธตามกฎมณเฑียรบาลที่ห้ามให้อาวุธเมื่อโกรธและตรัสหา และสิทธิประชาชนขึ้นกับชนชั้นปกครองเป็นผู้กำหนดให้ การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองให้มีรัฐธรรมนูญจึงกระทบโดยตรงต่อพระราชอำนาจทางการเมืองการปกครอง นอกจากนี้ หลักการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยตะวันตกยังมีพื้นฐานแนวคิดที่ตรงกันข้ามสิ้นเชิงกับแนวคิดทางการเมืองของตะวันออก ที่สยามมีแนวคิดทางการเมืองมาจากอินเดียโบราณโดยเฉพาะศาสนาที่เห็นว่าโลกและมนุษย์ถูกกำหนดมาแล้วจากธรรมชาติให้ต้องเดินไปสู่จุดจบที่แน่นอน มนุษย์มีกิเลสและบาปต้องให้รัฐกล่อมเกลียดด้วยศีลธรรม มนุษย์ในสังคมจึงต้องมีผู้ปกครองและมีหน้าที่เชื้อฟังผู้ปกครองที่จะนำพาไป^๖ ที่คล้ายกันกับแนวคิดทฤษฎีเทวสิทธิของตะวันตก การมีรัฐธรรมนูญแบบตะวันตกจึงเป็นสิ่งที่สังคมต้องปรับตัวอย่างรุนแรงโดยเฉพาะชนชั้นปกครองที่ถืออำนาจไว้ในฐานะผู้นำรัฐ

แต่เมื่อสังคมสยามต้องเริ่มเปลี่ยนตามโลกที่ชาวตะวันตกเข้ามาสมัยสมเด็จพระนารายณ์ตามลัทธิพานิชนิยม ต่อมาตะวันตกปฏิวัติการปกครอง เศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ เข้าสู่สมัยใหม่ แล้วแสวงหาวัตถุดิบและตลาด ได้นำอารยธรรมใหม่แผ่ไปทั่วโลก ชนชาวสยาม

^๖ ดูเพิ่มเติม สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยอนันต์ สมุทวณิช, ความคิดทางการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, ๒๕๓๓)

ได้รับรู้มากขึ้น โดยเฉพาะตั้งแต่ต้นรัตนโกสินทร์เป็นต้นมาแนวคิดในสังคมก็เริ่มเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจยังชีพ (Sufficient economy) ไปสู่เศรษฐกิจเงินตราหรือเศรษฐกิจแบบการตลาด (Market economy) เพื่อนำสังคมไปสู่ความทันสมัย โลกทัศน์ทั้งของชนชั้นนำและประชาชนก็เปลี่ยนแปลงตามไป แต่รูปแบบการปกครองไทยแบบเดิมไม่อาจตอบสนองการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกที่เป็นแรงบีบบังคับให้นำไปสู่การต้องปฏิรูปการปกครองในสมัย ร. ๕ ซึ่งเป็นการปฏิรูปที่การบริหารราชการแผ่นดินมิใช่ปฏิรูปการปกครอง สิ่งนี้เองทำให้ขุนนางข้าราชการเป็นกำลังหลักในการปกครองเมื่อกระชั้นอำนาจสู่ส่วนกลางและมีผลต่อการปกครองมาจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นจากก่อนเป็นประชาธิปไตยและหลัง พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่เริ่มโดยขุนนางทหาร และขุนนางพลเรือนเป็นหลัก

แม้อยู่ในโครงสร้างสังคมแบบศักดินาที่จำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ ชนชาวยุโรปก็เริ่มมีสำนึกทั่วไปในเรื่องความยุติธรรมในสังคม ความเสมอภาค และต้องการความทันสมัย เรียกร้องให้มีการพัฒนาเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในสังคมเห็นได้จากกรณีร้องเรียน ร้องทุกข์ และฎีกามากมาย เช่นกรณีการถูกเกณฑ์ให้เก็บผักตบชวา ตาม พ.ร.บ. สำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. ๒๔๕๖ และปัญญาชนแสดงความคิดเห็นมากขึ้นอย่างเทียนวรรณที่ออกหนังสือแสดงความคิดเห็นของแนวคิดทางการเมือง ที่แสดงเกี่ยวกับอำนาจปกครอง และเสรีภาพ การมีรัฐสภาและรัฐธรรมนูญ^๗ พร้อมกับการเรียกร้องที่ต้องการให้สังคมมีความเจริญเช่นตะวันตกที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ความต้องการไปสู่ความทันสมัยเป็นแรงผลักดันอย่างต่อเนื่องให้สังคมไปสู่การเปลี่ยนแปลง

แต่ภายใต้โครงสร้างสังคมเดิมในระบบศักดินา ที่ชาวยุโรปส่วนใหญ่เป็นไพร่ภายใต้การปกครองของขุนนางข้าราชการโดยมีกษัตริย์เป็นประมุขและมีอำนาจสูงสุด อิทธิพลวัฒนธรรมที่เกิดจากระบบไพร่ได้กลายมาเป็นวัฒนธรรมของสังคมในสมัยต่อมาที่มีอิทธิพลชัดเจนวางแผนการพัฒนาการทางการเมืองที่สำคัญคือ^๘ ระบบอุปถัมภ์ ระบบอาวุโส การขาดสำนึกทางการเมืองจากการยอมรับตนเองในฐานะไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน การเป็นผู้ตามที่ดี นอกจาก

^๗ ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, ความคิดการเมืองไพร่กระฎุมพีแห่งกรุงรัตนโกสินทร์, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๔๙), หน้า ๑๘๙-๒๕๗.

^๘ ณรงค์ พ่วงพิศ, “วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์กับการพัฒนาทางการเมืองไทย” ในมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๗, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๔), หน้า ๖๑-๖๔.

นี้ยังมีค่านิยมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเสรี คือ การไม่ชอบแสดงความคิดเห็น การรู้รักษาตัวรอด การยอมรับสภาวะที่เป็นอยู่ตามธรรมชาติ^๙ ผสมผสานกับการตีความที่ไม่ถูกต้องในหลักศาสนาโดยเฉพาะอุเบกขาและกรรม ในขณะที่พื้นฐานโครงสร้างเศรษฐกิจเป็นแบบผูกขาดในหมู่ชนชั้นสูง ทำให้คนส่วนใหญ่ขาดอำนาจต่อรองและต้องถูกผูกขาดในอำนาจการเมืองของคนกลุ่มน้อยที่ฐานทางเศรษฐกิจมั่นคงมาโดยตลอด สิ่งเหล่านี้ทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชน เป็นวัฒนธรรมการเมืองแบบคับแคบ (Parochial political culture) มีสำนึกทางการเมืองต่ำและขาดการมีส่วนร่วมผสมกับวัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้า (Subjective political culture) ที่ไม่สนใจเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ทำให้ประชาชนไม่เป็นแรงผลักดันที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงการปกครองเช่นตะวันตก และการจะส่งเสริมพัฒนาการประชาธิปไตย วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ต้องมีในสังคมทั้งในส่วนผู้นำทางการเมือง ประชาชน และสถาบันของรัฐ ด้วยลักษณะพื้นฐานวัฒนธรรมและจิตวิญญาณของชนชาวสยามที่ยอมรับอำนาจผู้ที่อยู่สูงกว่ายึดถือในตัวคน (Particularism) มากกว่าเหตุผล (Rationalism) หรือหลักการ (Universation) อันเป็นลักษณะของประชาธิปไตย การเปลี่ยนแปลงไปสู่ความทันสมัยที่เกิดจากภายในจึงขึ้นกับชนชั้นปกครองเป็นสำคัญ ในขณะที่สังคมระดับล่างยังไม่มีเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมเท่าใดนัก

๒.๑.๒ ความพยายามแสวงหารัฐธรรมนูญของชนชั้นปกครอง

หลังถูกบีบบังคับให้เข้าสู่การค้าเสรีที่ต้องยกเลิกการผูกขาดการค้าโดยชนชั้นสูง ตามสนธิสัญญาเบาว์ริงใน พ.ศ. ๒๓๙๘ สยามเริ่มเข้าสู่ทุนนิยมโลกครั้งแรก การเปลี่ยนแปลงของโลกภายนอกเป็นปัจจัยสำคัญกดดันให้โลกทัศน์ของชนชั้นปกครองของไทยมีการปรับตัวเปลี่ยนแปลงไปเพื่อนำสังคมไปสู่ความทันสมัย เห็นได้ชัดเจนนับแต่สมัย ร. ๔ เป็นต้นมา ที่มีการเปลี่ยนแปลงในแนวคิดเรื่องเวลาตามความเป็นจริง มุ่งผลที่เกิดในปัจจุบันมิใช่ชาติหน้า เปลี่ยนปลายทางจากนิพพานมาสู่ความสุขในปัจจุบัน ยึดความเป็นจริงของโลกนี้มากกว่าโลกหน้า และที่สำคัญคือการเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับกษัตริย์และรัฐไปด้วย ที่เริ่มเห็นว่ากษัตริย์เป็นมนุษย์และได้อำนาจปกครองจากสังคมมิใช่จากสวรรค์และมีพันธะหน้าที่ใน

^๙ เรื่องเดียวกัน., หน้า ๗๑-๗๒.

รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เป็นผู้กำหนดวิถีนารัฐ แนวคิดที่มองขุนนางราชการและประชาชนเปลี่ยนไปเพราะคนเหล่านั้นเริ่มมีความรู้สึกถึงความเป็นปัจเจกชนเพิ่มขึ้น การจะใช้อำนาจรูปแบบเดิมเพื่อนำรัฐคงมีช่องทางจะสำเร็จเช่นเดิมจึงพยายามริเริ่มเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามโลกสมัยใหม่^{๑๐}

เมื่อสังคมยังไม่ปลดปล่อยพลังการผลิต โครงสร้างสังคมไม่เปลี่ยนที่มี ๓ ชั้นชั้น คือ พระราชวงศ์ ขุนนางราชการ และชาวนา ผู้นำทางปกครองยังเป็นผู้ปกครองที่ถืออำนาจแต่กลุ่มทุนข้าราชการและพ่อค้ากำลังขยายตัวมากขึ้น ขณะที่ราษฎรไม่ค่อยมีผลเปลี่ยนแปลงไม่มีกรรมสิทธิ์เพราะไปอิงชนชั้นปกครองเพื่อกินส่วนเกินทางเศรษฐกิจจึงขาดความชอบธรรมในการเป็นผู้นำสังคม แต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองกลุ่มทุนเติบโตขึ้นได้พยายามเสนอแนวคิดทางเศรษฐกิจ^{๑๑} หลายแนวคิด ในสังคมสยามพลังทางเศรษฐกิจภายในไม่มีพลังถึงขั้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเช่นตะวันตก การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดมาจากอิทธิพลภายนอกแทบทั้งสิ้น เพราะโครงสร้างพื้นฐานสังคมอยู่ในกรอบจำกัด กรรมสิทธิ์ปัจจัยการผลิตไม่มีพลังการผลิตไม่มีที่ดินและทุนเพราะผูกขาดไว้ในชนชั้นปกครองภายใต้ระบบศักดินา ที่มีเพียงนายทุนราชการ (Bureaucratic capitalist) และนายทุนชาวจีนที่ต้องอิงกับชนชั้นปกครองเป็นหลัก^{๑๒} เท่านั้น พลังทางเศรษฐกิจยังไม่ถึงกับเป็นพลังหลักในการเปลี่ยนแปลงสังคมหรือเป็นแรงผลักดันสำคัญ แรงผลักดันจึงมาจากขุนนางราชการที่มีแนวคิดสมัยใหม่ที่ได้รับจากอิทธิพลตะวันตก

หลังการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. ๒๔๓๕ ของชนชั้นปกครอง ก่อให้เกิดรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary state) ที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางก่อนจะแบ่งให้อำนาจกระจายไปสู่โครงสร้างราชการใหม่ทำให้ระบบราชการเป็นแกนอำนาจรัฐโดยเฉพาะระดับกระทรวงมากกว่าสถาบันสูงสุดเช่นเดิม^{๑๓} พลเรือนเป็นข้าราชการกระทรวงกินเงินเดือน

^{๑๐} อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นนำไทย ตั้งแต่รัชกาลที่ ๔ ถึงพุทธศักราช ๒๔๗๕, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕), หน้า ๒๔-๔๕.

^{๑๑} ดูเพิ่มเติม นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่ในหนึ่งทศวรรษภายหลังการปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕” ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ความคิด ความรู้และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม ๒๔๗๕, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, ๒๕๕๖), หน้า ๓๔๒-๓๕๓.

^{๑๒} สิริลักษณ์ (ศักดิ์เกรียงไกร) สัมภาษณ์, ต้นกำเนิดของชนชั้นนายทุนในประเทศไทย (พ.ศ. ๒๓๙๘-๒๕๕๓), (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์บุ๊คส์, ๒๕๕๒), หน้า ๒๙-๑๓๘.

^{๑๓} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ๑๐๐ ปี แห่งการปฏิรูปราชการวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๓๘), หน้า ๕๖-๕๗.

ยกเลิกการกินเมือง การเปลี่ยนไพร่เป็นทหารแบบอาชีพร ตาม พ.ร.บ. ลักษณะเกณฑ์ทหาร พ.ศ. ๒๔๔๓ แบบตะวันตกให้ทันสมัย กองทัพบกจึงกลายมาเป็นผู้นำที่ต้องการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยแบบตะวันตกเพราะมีรูปธรรมเห็นชัดเจนเป็นรูปธรรมมากกว่าเรื่องปกครอง การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางสร้างระบบข้าราชการที่แข็งแกร่งขึ้นมาก่อน จึงไม่เป็นที่แปลกใจที่กระแสรัฐธรรมนูญจะวนเวียนอยู่แต่ในชนชั้นปกครองเป็นหลัก และยังส่งผลต่อมาถึงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ด้วยที่อยู่ในหมู่ชนชั้นปกครอง การพยายามเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยในการปกครองแต่เพราะประชาชนไม่พร้อมต้องให้การศึกษาเพื่อเตรียมตัว แต่โรงเรียนกลับมุ่งสร้างคนเข้าราชการเป็นหลักมิใช่สร้างราษฎรให้เป็นเสรีชน

ในสมัย ร. ๕ สื่อมวลชนมีการพูดถึง ปาเลเมนต์ และคอนสติติวชันมากยิ่งขึ้น เมื่ออังกฤษเข้ายึดพม่า ร. ๕ ทรงเกรงปัญหาจะเกิดกับสยามจึงมีพระราชหัตถเลขาถึงพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ซึ่งเป็นทูตสยามในอังกฤษ ให้แสดงความเห็น แต่ได้นำไปประชุมหารือกับพระเจ้าน้องยาเธอ ๓ พระองค์ และข้าราชการผู้ใหญ่ในสถานทูต แล้วเสนอคำกราบบังคมทูลความเห็น “จัดการบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงพระราชประเพณีของเก่าให้เป็นประเพณีตามคอนสติติวชันใหม่ตามทางยุโรป” ที่เรียกสั้นๆ ว่า คำกราบบังคมทูล ร.ศ. ๑๐๓ (พ.ศ. ๒๔๒๘) เป็นต้นเค้ารัฐธรรมนูญครั้งแรกของสยาม เมื่อพระราชวงศ์และขุนนางลงชื่อในคำกราบบังคมทูลหลายตำแหน่ง ผลลัพธ์นำมาสู่การใช้ชีวิตแบบโดดเดี่ยวของพระองค์เจ้าปฤษฎางค์ที่ต้องลาออกจากราชการและใช้ชีวิตเยี่ยงสามัญชน ในคำกราบบังคมทูลเห็นวามหาอำนาจยุโรปจะยึดประเทศโดยอ้างความยุติธรรมหากประเทศนั้นขาดความยุติธรรมในความเสมอภาคของประชาชนจึงควรจะมีรัฐบาลที่ปกครองโดยความยุติธรรมดูแลผลประโยชน์ประชาชนและไม่ใช้รัฐบาลลัทธิขาดคือเป็นรัฐบาลประชาธิปไตย ควรเปลี่ยนพระราชประเพณีที่อังกฤษเรียกว่า “แอบโซลูติโมนากิ” ให้เป็นประเพณีที่เรียกว่า “คอนสติติวชันแนลโมนากิ” ถือเป็นกระแสนิยมการณรัฐธรรมนูญเสรีนิยมแรกในชนบธรรมเนียมแบบเก่า แต่แนวคิดไม่ถูกตอบสนองโดยใช้การ “คอเวนเมนต์รีฟอม” ในการแก้ไขปัญหาได้ แต่ ร. ๕ ก็ทรงต้องการให้มีกฎหมายกำหนดขอบเขตพระบรมเดชานุภาพ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศจึงได้ยกร่างรัฐธรรมนูญ ๒๐ มาตรา เรียกว่าร่างพระราชกฤษฎีกาที่ ๑ ว่าด้วยประเพณีกรุงสยาม ที่สรุปมีแต่เพียงว่าด้วยอำนาจปกครองเป็นหลักและการสืบอำนาจปกครองของกษัตริย์เท่านั้น ถ้าเป็นรัฐธรรมนูญก็เป็นเพียงรัฐธรรมนูญสมบูรณ์ตามลัทธิราชาธิราชย์ที่สมบูรณ์ที่สุด

ต่อมาในสมัย ร. ๖ ซึ่งเป็นกษัตริย์พระองค์แรกที่ได้รับการศึกษาจากตะวันตก คืออังกฤษที่เป็นแม่แบบประชาธิปไตย ดูเหมือนหันกลับไปสู่สมบูรณาญาสิทธิราชย์มากขึ้น ต้องการดึงอำนาจจากระบบราชการกลับสู่สถาบันอำนาจสูงสุดอีก ในแนวทางชาตินิยมโดย ตั้งกองเสือป่าขึ้นไม่พัฒนาต่อต้านการปกครองไปทางประชาธิปไตยแม้ได้ทดลองตั้งดุสิตธานี ขึ้นก็เป็นเพียงการละเล่นมากกว่าจริงจัง^{๙๔} การที่เน้นชาติกำเนิดกับตำแหน่งราชการตาม แนวคิดเดิมก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ข้าราชการจนเกิดกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔) ขึ้น ต่อมาทรงพระราชทานอภัยโทษ ทำให้สมัย ร. ๖ มุ่งที่การบริหารราชการแผ่นดินที่รวมศูนย์ แต่ไม่พัฒนา ทำให้ระบบบริหารราชการแผ่นดินเริ่มมีปัญหาการแก้ไขปัญห ความเดือดร้อน ในสังคมทำได้ยากลำบากยิ่งขึ้นเมื่อเศรษฐกิจโลกตกต่ำจากสงครามโลก

เมื่อ ร. ๗ ขึ้นครองราชย์นั้น ภายนอกประเทศระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กำลังหลุดร่วงออกไปทั่วโลกเป็นสังขรณ์ของการเปลี่ยนแปลงในสังคมที่ไม่อาจต้านทานได้ ใน พระราชหัตถเลขาถึง ฟรานซิส บีแชร์ ใน พ.ศ. ๒๔๖๙ ก็ทรงเห็นว่าระยะเวลาของระบอบ เอกาธิปไตยเหลือน้อยเต็มที และปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำที่รุมเร้าแต่ระบบการบริหารราชการ แบบเดิมไม่อาจแก้ไขปัญหาก็ได้โดยง่ายจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดิน ร. ๗ ทรงเห็นว่าจำเป็นต้องมีประชาธิปไตย และมีแนวคิดหลายครั้งในการจะพระราชทานรัฐธรรมนูญ แต่ถูกขุนนางและพระราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ไม่เห็นด้วย แต่ทรงมีแนวคิดจริงจังในการพระราชทาน รัฐธรรมนูญและพยายามเดินตามแนวทางแบบสมัยใหม่ ทรงจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภาและสภา กรรมการองคมนตรี ที่คล้ายเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ประกอบไปด้วยพระราชวงศ์ และขุนนางผู้ใหญ่จึงไม่มีบทบาทเป็นดังที่ทรงคิดไว้ เมื่อพิจารณาพัฒนาการของการรับรอง สิทธิพลเมือง สังคมสยามยังไม่ได้เห็นความจำเป็นว่าสิทธิ เสรีภาพพลเมืองเป็นสิ่งจำเป็นจน ต้องนำไปสู่การจัดทำข้อตกลงสูงสุดในสังคมเพื่อรับรองสิทธิเช่นในตะวันตก จะเห็นได้จากการ พยายามจัดทำกติกาสูงสุดในรัฐสมัยนี้ก่อนกำเนิดรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ คือ^{๙๕}

^{๙๔} กนลา สุขพานิช-ชนทปราบ, “ปัญหาการเมืองไทยด้านกระบวนการ”, ในมหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาริราช, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน หน่วยที่ ๙-๑๕, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาริราช, ๒๕๕๕), หน้า ๖๗.

^{๙๕} วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, ๒๕๓๐), หน้า ๑๘๐-๑๘๗.

๑. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับพระยาภิรมย์ภักดี (Dr. Francis B. Sayre) พ.ศ. ๒๔๖๙ ซึ่งมีลักษณะกษัตริย์เป็นผู้บริหารประเทศโดยมีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบ มีจำนวน ๑๓ มาตรา เพราะ ร. ๗ มีพระราชหัตถเลขาถึงพระยาภิรมย์ภักดีเป็นพระราชปณิธาน ๙ ข้อ เป็นเรื่องรัฐธรรมนูญ ๗ ข้อ เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ซึ่งพระยาภิรมย์ภักดีได้ตอบทุกข้อ และร่างรัฐธรรมนูญเสนอเป็นภาษาอังกฤษ

๒. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนายเบญจมาศ ปิสิตินันท์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และพระยาศรีวิสารวาจา (เทียนเลี้ยง ชุนตระกูล) พ.ศ. ๒๔๗๔ ยกร่างเป็นภาษาอังกฤษชื่อ An outline of change in the form of government ซึ่งมักจะมีการกล่าวกันว่า ร. ๗ จะทรงพระราชทานแก่พสกนิกรในวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๕ อันเป็นวันครบรอบ ๑๕๐ ปี ราชวงศ์จักรี แต่มิได้ประกาศใช้มักมีการอ้างกันว่าอภิมนตรีสภาเป็นผู้ถวายความเห็นว่ายังไม่สมควรถึงเวลาประกาศใช้ เห็นได้ชัดเจนว่าก่อน พ.ศ. ๒๔๗๕ ชนชั้นปกครองสยามได้พยายามปรับตัวโดยแสวงหาจุดสมดุลในการปกครองมาตลอด แต่ปัญหาหลักสำคัญที่สุดคือการรักษาสถานภาพสถาบันพระมหากษัตริย์ในระบบใหม่ หรือการจัดวางตำแหน่งในโครงสร้างอำนาจใหม่ ทำให้มีการถกเถียงในความหมายของ “คอนสติติวชัน”, “ปาลีเมนต์”, “ระบอบริบลิค” และ “ดีโมแครซี” มาตลอด^{๑๖} และความหมายเหล่านี้ค่อยๆ เคลื่อนตัวไปอย่างช้าๆ^{๑๗} ในการหาสมดุลในสังคมที่ลงตัว ปัญหาจากการมองว่าสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมายพระธรรมนูญและจารีตโบราณทั้งการถือน้ำพิพัฒน์สัตยาและการราชาภิเษกเป็นการได้รับการยินยอมให้ปกครองตามเอกราชไมตรีสัมพันธ์อาจเป็นประชาธิปไตยแล้วและปัญหาจากขุนนางพระราชวงศ์ต้องการสงวนอำนาจไว้

ในร่างที่คล้ายรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับข้างต้น แม้ชื่อไม่ใช่รัฐธรรมนูญ แต่เนื้อหามุ่งไปที่อำนาจสูงสุดและการใช้อำนาจสูงสุดทางบริหารเป็นสำคัญ ที่จะให้มียกย่องหรืออัครมหาเสนาบดีช่วยบริหารราชการลดความรับผิดชอบของกษัตริย์ไม่ให้เป็นการวิพากษ์วิจารณ์ มีหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่ไม่สมบูรณ์ ไม่มีเรื่องสิทธิเสรีภาพอาจจะเป็นรัฐธรรมนูญตามแนวคิดตะวันตก แต่หากมุ่งไปที่การจัดอำนาจของรัฐย่อมถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญ

^{๑๖} บัณฑิต จันทรโรจนกิจ, รัฐธรรมนูญสถาปนา, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษาและสถาบันเพื่อการศึกษาวัฒนธรรมร่วมสมัย, ๒๕๔๙), หน้า ๖๓-๗๐.

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน., หน้า ๖๓-๙๘.

ได้แม้มิใช่รัฐธรรมนูญสมัยใหม่ เห็นได้ชัดเจนว่าร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดยังคงเป็นเรื่องที่เน้นรูปแบบการเมืองการปกครองเป็นหลัก ส่วนประเด็นสิทธิเสรีภาพไม่ใช่ประเด็นสำคัญ อาจเน้นการปกครองเป็นหลัก สิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องรอง ต่างกับตะวันตกที่ต้องให้ความสำคัญมากกว่า เพราะสิทธิเสรีภาพเป็นที่มาของการก่อตั้งสังคมและรัฐสมัยใหม่ เมื่อมีรัฐสมัยใหม่จึงมาพิจารณาถึงอำนาจปกครองภายหลัง ซึ่งสังคมไทยยังไม่มีพัฒนาการสังคมไปถึงระดับนั้น และการก่อตั้งรัฐสมัยใหม่มีใช้มาจากประชาชนดังตะวันตก ในบริบทแวดล้อมทั้งสามร่างชี้ให้เห็นการพยายามจะมีกฎเกณฑ์พื้นฐานในการปกครองสยามยังไม่มีที่เห็นพ้องต้องกันในทุกฝ่ายของชนชั้นปกครองอันทำให้มีพัฒนาการมาอย่างช้าๆ แต่หาได้เน้นที่คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพควบคู่ไปด้วยแบบตะวันตกไม่ ปัญหาสำคัญคือมองไม่เห็นความจำเป็นในการควบคุมอำนาจของตนเองเหมือนเส้นผมบังภูเขา ปัญหาพระราชทานรัฐธรรมนูญอยู่ที่เวลาและการคัดค้านของข้าราชการผู้ใหญ่ พัฒนาการประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญจึงขึ้นกับกลุ่มชนชั้นนำเป็นหลัก จนสื่อมวลชนและข้าราชการมีพลังมากขึ้น แต่ก็ยังมีใช้การเมืองของปวงชนที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ วัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตยของประชาชนจึงเติบโตช้าที่สุดเมื่อเทียบกับส่วนอื่นๆ เมื่อดูจากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ต้องถือว่า การเมืองช่วงดังกล่าวจนถึง พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยอยู่ในขั้นเตรียมการ (Preparatory phase) เท่านั้น ยังไม่นำไปสู่ขั้นตัดสินใจของสังคม^{๑๔}

จิตวิญญาณสังคมสยามที่ตรงกันข้ามกับแนวคิดของตะวันตกที่เกี่ยวข้องทั้งรัฐธรรมนูญและการปกครองจากหลักอำนาจอธิปไตยในแนวคิดของ ฌอง โบแดง ที่คล้ายแนวคิดเริ่มต้นของสังคมสยาม มาสู่อำนาจอธิปไตยในเชิงสัญญาของ ฮอบส์, ล็อก ที่ต้องถูกจำกัดอำนาจเพื่อสิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สิน มาสู่ รุสโซ ที่จำกัดอำนาจภายใต้กฎหมายที่เป็นารปกครองตนเองของปวงชนผ่านกฎหมาย และต้องแยกการใช้อำนาจและยึดเจตนารมณ์กฎหมายตามแนวคิดมงเตสกีเออ เมื่อเทียบแนวคิดประชาธิปไตยของสยามจึงอยู่ในกระแสดำเนินการเริ่มต้นเท่านั้น แต่ความแตกต่างทางภูมิศาสตร์ ทำให้วิถีชีวิต สังคม วัฒนธรรมต่างไปไม่อาจมีพัฒนาการต่อดังตะวันตกได้ เมื่อการติดต่อสื่อสารในโลกมีมากขึ้น จึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโดยเลียนแบบตะวันตกซึ่งไม่ใช่สิ่งเสียหายหากพัฒนาให้เหมาะสม

^{๑๔} เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า ๑๒๖-๑๒๗.

พัฒนาการไทย สิ่งเหล่านี้ถูกนักรัฐศาสตร์มองว่าสังคมสยามยังอยู่ในขั้นการเตรียมการ ยังไม่พัฒนาถึงขั้นตัดสินใจ (Decision phase) ที่จะนำไปสู่ขั้นตอนการขยายตัว (Habituation phase) ที่กระจายแผ่ออกไปสู่ปวงชน ประชาธิปไตยสยามจึงพัฒนาการช้ากว่ารัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเขียนเอาเองได้แต่จิตวิญญาณสังคมเขียนเองไม่ได้เพราะขึ้นกับจิตใจจิตสำนึกของสังคมนี้เป็นหนึ่งในสาเหตุหลักเบื้องต้นที่ทำให้รัฐธรรมนูญตกต่ำในสังคมไทย

๒.๒ กำเนิดรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก: การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจรัฐและกำเนิดรัฐธรรมนูญในสังคมประชาธิปไตย

สาเหตุการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ยังมีมุมมองที่ต่างกันในประเทศไทย แต่เกิดจากปัญหาหลักคือความชอบธรรมของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่การปกครองมีรูปแบบสมัยใหม่แต่อยู่ในแนวคิดอุดมการณ์เก่า ระบบราชการยังใช้ชาติกำเนิดมาชี้วัดความก้าวหน้า ประกอบกับความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของระบบในการตอบสนองปัญหาสังคมทางเศรษฐกิจที่ถูกปัจจัยภายนอกผลักดันให้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว^{๒๐} กลายมาเป็นความจำเป็นทางประวัติศาสตร์^{๒๑} ที่ต้องทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อไปสู่การปรับตัวของสังคมมิให้ล่มสลายไปให้เข้าสู่สมดุใหม่ อาจสรุปรวมว่ามาจาก ๔ ประเด็นคือ การปรับตัวที่ล่าช้าของระบบการเมืองกับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปและคาดหวังสูงขึ้น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ความขัดแย้งระหว่างเจ้ากับขุนนาง และเป็นเจตนารมณ์เฉพาะของคณะราษฎร^{๒๒} การเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ถูกนักนิติศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ นักประวัติศาสตร์ ตีความในลักษณะที่ต่างกันขึ้นกับมุมมองและอุดมการณ์ทั้งในมุมมองเชิงบวกและลบ หลังจากนั้นก็มีพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ ขึ้น เพื่อเป็นหลักและเป็นกฎเกณฑ์นำสังคมไปสู่ระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภา อันเป็นการสร้างรูปแบบรัฐสมัยใหม่ในแบบตะวันตกขึ้นอีกครั้งนับแต่มีรัฐธรรมนูญโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือที่สำคัญ

^{๑๙} เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า ๑๒๙.

^{๒๐} เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, “ความจำเป็นทางประวัติศาสตร์ของการเคลื่อนไหว ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕”, วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๒ (มิถุนายน ๒๕๒๕), หน้า ๖๒-๖๘.

^{๒๑} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “การปฏิวัติสยาม ๒๔๗๕: พรหมแดนแห่งความรู้”, ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม ๒๔๗๕, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, ๒๕๔๖), หน้า ๔๘-๕๗.

ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่รองรับวัตถุประสงค์หลัก ๖ ประการ ของคณะราษฎร ไม่กล่าวถึงรูปแบบการเมืองการปกครอง แต่เมื่อพิจารณาคำปรารภพบว่า คณะราษฎรได้ขอรับรองให้กษัตริย์อยู่ใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามเพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้นแสดงถึงการจำกัดอำนาจให้อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ (Limited monarchy) และกำหนดให้อำนาจสูงสุดเป็นของราษฎรทั้งหลาย (มาตรา ๑) อันแสดงถึงหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่ให้ใช้อำนาจผ่านผู้แทนในสภานิติบัญญัติคือ กษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล (มาตรา ๒) อันเป็นการแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุลอำนาจ โดยได้กำหนดหน้าที่ของแต่ละสถาบันไว้เป็นการนำการเมืองระบอบประชาธิปไตยมาใช้ ในส่วนสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดที่มาเป็นลำดับให้ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนประเภทที่ ๑ โดยตรงและเลือกตั้งทางอ้อมในผู้แทนประเภทที่ ๒ อันเป็นรูปแบบการปกครองระบอบรัฐสภา แต่ไม่ได้รับรองสิทธิเสรีภาพพลเมืองชัดเจนซึ่งในรัฐธรรมนูญต่อๆ มาได้รับรองไว้ จะเห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการและรูปแบบการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกโดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ และสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกพระราชบัญญัติ (มาตรา ๘) เพื่อให้เป็นเสมือนปวงชนตรากฎหมายบังคับใช้แก่ตนเองอันเป็นการปกครองตนเองตามทางแห่งประชาธิปไตย โดยรวมต้องถือเป็นรัฐธรรมนูญ เพราะจำกัดอำนาจชนชั้นปกครองโดยพยายามโอนอำนาจลงมา

รัฐธรรมนูญแบบตะวันตกฉบับแรกของสยามกำเนิดในวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ มีพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยตอนต้นคำปรารภกล่าวถึงปวงชนชาวสยามขอพระราชทานรัฐธรรมนูญและทรงเห็นสมควรพระราชทาน พร้อมทั้งให้ทุกฝ่ายรักษาปฏิบัติรัฐธรรมนูญให้ยืนยงคงคู่สยามรัฐที่มาของรัฐธรรมนูญทั่วไปมี ๓ แบบ คือ ผู้ปกครองรัฐเป็นผู้ให้ ราษฎรเป็นผู้ให้กำเนิด และผู้ปกครองและราษฎรตกลงกัน นักนิติศาสตร์ไทยยังตีความต่างไปเพราะจุดยืนแนวคิดอุดมการณ์ แต่ข้อเท็จจริงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญสยามเกิดจากการปฏิบัติแล้วมาตกลงร่วมกันสังเกตได้จากคำปรารภในรัฐธรรมนูญสองฉบับ รัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบรัฐเป็นรัฐเดี่ยว (มาตรา ๑) รับรองความเสมอภาคของพลเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยแต่บัญญัติให้สอดคล้องกับจารีตประเพณีเดิมจึงให้อำนาจมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขเป็นผู้ทรงใช้อำนาจนั้น (มาตรา ๒) โดยใช้ผ่านสถาบันคือ สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และศาล (มาตรา ๖, ๗, ๘) และได้รับรองสิทธิหน้าที่ชนชาวสยามไว้ในหมวด ๒ และสร้างหลักความสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖๑)

ให้กฎหมายขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะ ในส่วนสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีประเภทเดียวโดยมีบทเฉพาะกาลให้คงสมาชิกสภาประเภทที่สองไว้จนกว่าพลเมืองจบการศึกษาประถมศึกษาเกินครึ่งหรือไม่เกิน ๑๐ ปี เป็นการสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative democracy) ให้ประชาชนเลือกผู้แทนไปบริหารประเทศตามหลักรัฐบาลมาจากความยินยอมพร้อมใจของประชาชน (Government by consent) และตรากฎหมายโดยความยินยอม (Consent) และฉันทามติ (Consensus) แต่ปัญหาสำคัญคือที่มาของสมาชิกสภาประเภทที่สองเป็นมาของการพยายามรักษาสถานอำนาจทางการเมืองการปกครองทุกฝ่ายที่เปลี่ยนไปมาแย่งชิงกันจนต้องบัญญัติหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญตลอดมา ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็ยังไม่บ่งชี้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยได้ แต่หลักการปกครองเป็นระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญตอนเริ่มต้นถือเป็นเอกสารสำคัญและศักดิ์สิทธิ์ที่ต้องมีรัฐพิธีที่ยิ่งใหญ่ตั้งแต่การเขียนไปจนถึงการพระราชทานและจัดให้มีการเฉลิมฉลองเพื่อให้สังคมสยามมีแนวคิดอุดมการณ์ในการนับถือรัฐธรรมนูญเช่นตะวันตก ต่อมากำหนดวันที่ ๑๐ ธันวาคมของทุกปีเป็นวันหยุดราชการ มีรัฐพิธี แต่ความตกต่ำของรัฐธรรมนูญจนถึงปัจจุบันอาจทำให้วันรัฐธรรมนูญดูไม่เป็นที่ต้องตาเหมือนวันวาเลนไทน์ แนวคิดรัฐธรรมนูญแบบตะวันตกถูกท้าทายนำไปสู่ความตกต่ำเพราะความขัดแย้งมากมายในชนชั้นปกครองจาก ๔ สาเหตุสำคัญ คือ

๑. การเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบอบการเมืองใหม่มิได้มาจากการตกลงเห็นพ้องต้องกันในกลุ่มชนชั้นปกครองทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในท่ามกลางการพยายามสถาปนาความมั่นคงของประชาธิปไตยที่กระทำได้แค่การรวมขอมของกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ในขณะที่อเมริกา กลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลประโยชน์ต่างกันเมื่อได้รัฐธรรมนูญที่เห็นพ้องต้องกันก็แยกกันตั้งพรรคการเมืองที่จุดยืนต่างกันให้ปวงชนเลือกตัวแทนปกครอง อันต่างจากสยาม จึงมีการวิเคราะห์ว่าแก่นปัญหาอยู่ที่ความสัมพันธ์ตามอำนาจของกฎหมายรัฐธรรมนูญแบบตะวันตกขัดแย้งกับโครงสร้างทางอำนาจของสังคมไทยซึ่งเป็นโครงสร้างอำนาจที่มีอยู่จริงแต่จะปรับให้ได้รับการยอมรับโดยมีความชอบธรรมอย่างไร^{๒๒} การพยายามประคับประคองประชาธิปไตยของทั้งสองฝ่ายเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงในหลักการรัฐธรรมนูญ

^{๒๒} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ๑๐๐ ปี แห่งการปฏิรูปราชการวิวัฒนาการ ของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, หน้า ๑๔๐-๑๔๑.

นำไปสู่การเลือกพระยามโนปกรณนิติธาดาที่ใกล้ชิดทางกลุ่มอำนาจอนุรักษนิยมเก่าแต่มีบุคลิกลักษณะเป็นกลาง เป็นตัวกลางขึ้นบริหารประเทศในระบอบใหม่เป็นครั้งแรก

๒. การพยายามแย่งชิงอำนาจนำรัฐคืนจากพลังอำนาจเดิมภายในระบอบใหม่ที่พระยามโนปกรณนิติธาดาพยายามเป็นอิสระสร้างฐานอำนาจให้ขาดจากคณะราษฎรโดยอาศัยพระราชบัญญัติธรรมนูญชั่วคราวเปิดโอกาสให้ตั้งเสนาบดีเป็นพระราชอำนาจกษัตริย์ปัญหารุนแรงเกิดเมื่อมีการโยกย้ายสายทหารหนุ่มในการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. ๒๔๗๕ ให้พ้นจากการควบคุมกำลังโดยใช้อำนาจทางการเมือง การพยายามมีบทบาทอีกครั้งจนนำไปสู่การมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๖ ที่มี “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” ในจุดสมดุลประชาธิปไตยที่สถาบันจารีตประเพณียอมรับ

๓. ปัญหาที่กระทบผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่รุนแรงคือเค้าโครงเศรษฐกิจ ที่เป็นผลประโยชน์ที่แท้จริงที่ไม่อาจยอมได้ และถูกใช้เป็นเครื่องมือกำจัดฝ่ายตรงข้ามทันที โดยการใช้อำนาจนอกรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาหรือตราใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ฝ่ายตรงข้ามมีเสียงข้างมากในสภาจะผลักดันผ่านวิธีทางแห่งรัฐสภา นำไปสู่ความขัดแย้งโค่นล้มรัฐบาลในเวลาอันรวดเร็วเพื่อให้เปิดสภาผู้แทนราษฎร การตอบโต้ทางกฎหมายทั้งสองฝ่ายเห็นชัดมี พ.ร.บ. ว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๔๗๖ อีกฝ่ายโต้โดยมี พ.ร.บ. ป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๖ การใช้อำนาจนอกรัฐธรรมนูญครั้งแรกจึงมีใช่ปัญหาจากรัฐธรรมนูญแต่มาจากผลประโยชน์กลุ่มเป็นสำคัญเพื่อกลับเข้ายึดกุมอำนาจปกครองคืนมาในวิถีทางตามระบบใหม่ สถานะและความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญดูไปข้างไม่มีน้ำหนักในระบบการปกครองใหม่ การสะดุดจากสาเหตุนี้ทำให้แรงผลักดันไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกอ่อนแรงลงไปเพราะความคิดก้าวกระโดดที่ล้นสะเทือนทั้งระบบ^{๒๓}

๔. ปัญหาการเข้าสู่อำนาจรัฐโดยรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในบทเฉพาะกาลซึ่งเป็นที่มาความขัดแย้งในการใช้อำนาจของสถาบันการเมืองของทุกกลุ่มอำนาจ ในการเข้าสู่อำนาจที่สำคัญโดยเฉพาะที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กลายเป็นรัฐสภาต่อมา และที่มาของคณะกรรมการราษฎรหรือฝ่ายบริหารต่อมา การช่วงชิงเพื่อรักษาผลประโยชน์ของทุกฝ่าย

^{๒๓} เรื่องเดียวกัน., หน้า ๗๒-๗๓.

ในสองสถาบันการเมืองจะเป็นมูลเหตุนำไปสู่พัฒนาการทางการเมืองของไทยที่ชะงักงันและการตกต่ำของรัฐธรรมนูญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยต่อมาจนถึงปัจจุบัน

รูปธรรมที่ชัดเจนที่สุดต่อการทำลายรัฐธรรมนูญคือการพยายามล้มเลิกรัฐธรรมนูญจากกรณีความพยายามรัฐประหารของพระองค์เจ้าบรมวงศ์เธอในวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ อันเป็นที่รวมของทุกกลุ่มอำนาจที่ผิดหวังและไม่เห็นด้วยมีทั้งกลุ่มอนุรักษนิยมเก่า และกลุ่มอำนาจใหม่เป็นแรงปะทุด้านการเปลี่ยนแปลงระบอบใหม่ การต่อสู้นำไปสู่การเพิ่มความเข้มแข็งของกลุ่มทหารหนุ่มที่จะขึ้นสู่อำนาจปกครองในเวลาต่อมา การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมือง พ.ศ. ๒๔๗๕ อาจเป็นการเปลี่ยนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute monarchy) มาเป็นราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ (Constitution monarchy) มากกว่าเป็นราชาธิปไตยแบบตะวันตก^{๒๔} อาจเป็นเพราะพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาประเภทที่สองและพยายามใช้รัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจสมาชิกประเภทที่สองควบคุมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ทำให้ดูเหมือนผู้แทนปวงชนไม่ได้เป็นผู้ปกครองแทนแท้จริงตามระบอบประชาธิปไตย และโดยทั่วไปการเปลี่ยนการปกครองในตะวันตกโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือได้รับแรงหนุนจากลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) เพื่อปลดปล่อยพลังการผลิตในสังคม ให้มีเสรีชนในรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงเน้นที่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพความเสมอภาค และทรัพย์สิน ในขณะที่ของสยามให้น้ำหนักไปที่การปกครองเป็นหลักโดยจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญต่อมา บทบัญญัติสิทธิเสรีภาพล้วนแล้วแต่มีเงื่อนไขต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ในช่วงระยะ พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๔๘๐ รัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาพยายามยึดถือรัฐธรรมนูญและการปกครองระบอบรัฐสภาตามวิถีทางประชาธิปไตยเพื่อตั้งหลักประชาธิปไตยของประเทศ เช่น ยอมรับการวินิจฉัยชี้ขาดของสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนประชาชน เมื่อแพ้โหวตในสภาผู้แทนราษฎรก็ลาออกทุกครั้ง แต่ด้วยการหนุนของสมาชิกสภาประเภทที่ ๒ ทำให้สามารถกลับเข้าสู่อำนาจได้อีก การขึ้นสู่อำนาจทหารหลังรัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๘๑ เป็นการขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองครั้งแรกของจอมพล ป.พิบูลสงคราม พร้อมกับการอ่อนกำลังฝ่ายนิติบัญญัติจนฝ่ายบริหารเป็นผู้ควบคุมในที่สุด ในปี พ.ศ. ๒๔๘๓ ได้แก้ไขรัฐธรรมนูญยึดอายุบทเฉพาะกาลในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ แบบแต่งตั้งออกไปอีก ๑๐ ปี จากเดิมบทเฉพาะกาลสิ้นอายุ

^{๒๔} บัณฑิต จันทรโรจนกิจ, รัฐธรรมนูญสถาปนา, หน้า ๑๔.

พ.ศ. ๒๔๘๕ ไปเป็น พ.ศ. ๒๔๙๕ เพื่อให้เป็นฐานอำนาจ เป็นข้อบกพร่องที่ไม่ยึดประชาธิปไตยที่ควรจะมีตัวแทนปวงชนทำให้รัฐธรรมนูญเริ่มตกต่ำจากอุดมการณ์ไปเป็นแค่เครื่องมือค้ำยันอำนาจ และการเข้าสู่อำนาจ ผู้นำรัฐ พ.ศ. ๒๔๘๑ - ๒๔๘๗ ได้ใช้นโยบายชาตินิยมขวาจัดที่เรียกว่า รัฐนิยมเพื่อสร้างความเป็นอารยะแก่พลเมืองและประเทศ ช่วงนี้ยังคงมีรัฐธรรมนูญ รัฐสภา และพรรคการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย แต่เป็นระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก แบบชาตินิยมมิใช่เสรีนิยมที่ถูกบิดเบือน ความศักดิ์สิทธิ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าเป็น กฎหมายสูงสุด (Supremacy of law) ถูกทำลาย เช่น การตั้งศาลพิเศษขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ เพื่อขจัดเสียงหนามทางการเมืองเห็นขัดเป็นรอยต่างของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยอีกครั้ง แต่หลังสงครามโลกเมื่อทุกฝ่ายเห็นว่าต้องเปลี่ยนผู้นำเพื่อผลประโยชน์ประเทศที่ประกาศ สงครามกับสัมพันธมิตร จึงใช้กลไกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐบาลแพ้ไหว่ร่าง พระราชบัญญัติก็ลาออกในปี พ.ศ. ๒๔๘๗ กล่าวได้ว่าการต่อสู้ทางการเมืองยังเป็นการต่อสู้ ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญแม้จะมีรอยต่าง เป็นความพยายามสถาปนารัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ลงในไทยให้มั่นคง และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีพรรคการเมือง ต่อสู้ตามวิถีทาง ประชาธิปไตย แต่มีสมาชิกประเภทที่ ๒ ที่ไม่ได้มาจากปวงชนโดยตรงจึงยังดูเหมือนไม่สมบูรณ์ เต็มที่ในการปกครองตนเองโดยผู้แทนปวงชนตามประชาธิปไตย

ปัญหาความหมายประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ จากการเปลี่ยนจากระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ที่ทุกฝ่ายยังเห็นไม่ตรงกันในสังคมในจุด ที่สมดุลของประชาธิปไตยใหม่ในสังคม เพราะมุ่งไปที่ประชาธิปไตยที่ตนได้ประโยชน์เป็น หลักเป็นอีกสาเหตุที่นำไปสู่การต้องมีรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อผลประโยชน์ของตน เมื่อพิจารณา สัจธรรมจะพบว่าย่อมมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่ไม่ต้องการให้เปลี่ยนกับกลุ่มผลักดัน ให้เปลี่ยนแปลงเป็นธรรมดา ย่อมมีความขัดแย้ง สิ่งนี้นำมาสู่การอ้างประชาธิปไตยในตอน เริ่มต้นถึงแนวคิดประชาธิปไตยและยังใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองไปทำลายทางการเมืองด้วย แนวคิดประชาธิปไตยเมื่อยึดที่สถาบันการเมืองเป็นหลักแบ่งเป็นของสำนักคิดประเพณี และสำนักคิดแบบตะวันตกที่ทั้งสองฝ่ายมองต่างกัน^{๒๕} ในการอธิบายความชอบธรรม ของอำนาจสูงสุดของระบอบกษัตริย์ และหน้าที่ของประชาชน และความผูกพันของ

^{๒๕} ดูเพิ่มเติม นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “วาทกรรมการเมืองว่าด้วยประชาธิปไตยไทย” ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม ๒๔๗๕, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ฟาเดียวกาน, ๒๕๔๖), หน้า ๘๐-๑๒๐.

กษัตริย์กับชาติ อันเป็นที่มาของแนวคิดประชาธิปไตยแบบไทย และระบอบปฏิบัติของทหารในระยะต่อมาที่ต้องการเป็นประชาธิปไตยแบบอำนาจนิยม รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยของแนวคิดนี้จึงไม่มีความสำคัญ ในขณะที่สำนักคิดที่ยึดแนวคิดตะวันตกที่ยึดสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคเป็นพื้นฐาน การแบ่งแยกอำนาจสูงสุด เน้นไปที่รัฐธรรมนูญ รัฐสภา การเลือกตั้งฯ รัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญมีคุณค่าเป็นหลักประกันการคงอยู่ของหลักการพื้นฐานซึ่งแนวคิดนี้มีความชัดเจนในการต่อสู้ในระยะเวลาดั้งๆ ของการเปลี่ยนแปลงเท่านั้นก่อนเข้าสู่แนวคิดอำนาจนิยมแบบชาตินิยมต่อมา เป็นความล้มเหลวของสังคมไทยในการให้นิยามประชาธิปไตยในระยะเริ่มแรกที่ไม่เป็นฉันทามติในสังคม ในขณะที่แนวคิดประชาธิปไตยเมื่อยึดที่จุดยืนของภูมิปัญญาที่แบ่งเป็นลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมกับชาตินิยม^{๒๖} แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเน้นที่รัฐธรรมนูญและรัฐสภาที่จะให้มีกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ลัทธิชาตินิยมที่เจริญควบคู่กันมานับแต่สมัย ร. ๕ ชาตินิยมผูกแนบแน่นกับฝ่ายทหารที่เป็นกำลังของชาติเน้นความยิ่งใหญ่ของชาติเป็นที่ตั้งบนความไม่เท่าเทียมกันทางการเมือง เศรษฐกิจได้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นอะไรก็ได้ที่เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจ แนวคิดเหล่านี้แสดงออกชัดในช่วงแรกในการหาความหมายของสังคมทำให้การให้ความสำคัญกับหลักการในรัฐธรรมนูญแตกต่างกันออกไป คุณค่าของการนับถือหลักการรัฐธรรมนูญจึงแตกต่างกัน

ปัญหาจากจิตสำนึกพลเมืองที่อาจช่วยพยุกรัฐธรรมนูญให้พ้นจากการทำลายได้ แต่การเปลี่ยนแปลง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นเรื่องซับซ้อนนำ ราษฎรนอกเมืองหลวงไม่มีความตื่นตัวมากนักและไม่มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง แต่การฎีกาและคำร้องเรียนที่บ่งชี้วัฒนธรรมทางอุดมการณ์เห็นสังคมที่ทันสมัย มีการแสดงความคิดเห็นทางเศรษฐกิจ และแนวทางการแก้ไขปัญหามากมาย แม้ว่าผู้ทำจะเป็นทนาย เสมียน ผู้นำในชนบท ผู้นำในเขตเมือง ครู และพระที่รู้หนังสือก็ตาม ถือเป็นปัญญาชนที่เกิดขึ้นมาก ในเนื้อหาที่ทั้งแสดงความคาดหวังในความทันสมัยที่ควรจะเป็นแม้บางส่วนมีลักษณะเป็นอุดมคติ^{๒๗} และเมื่อเปลี่ยนแปลง พ.ศ. ๒๔๗๕ บทบาทสื่อมวลชนเพิ่มขึ้นมากในการแสดงความคิดเห็นจิตสำนึก แต่การมีกฎหมายว่าด้วย

^{๒๖} ดูเพิ่มเติม นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “สองกระแสภูมิปัญญาในการปฏิวัติสยามทศวรรษที่ ๒๔๗๐” ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม ๒๔๗๕, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, ๒๕๕๖), หน้า ๑๖๒-๑๗๗.

^{๒๗} ดูเพิ่มเติม นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “ความนึกคิดทางการเมืองและเศรษฐกิจของราษฎรในสมัยของการปฏิวัติสยาม ๒๔๗๐” ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม ๒๔๗๕, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, ๒๕๕๖), หน้า ๑๘๐-๒๓๐.

คอมมิวนิสต์ และกฎหมายป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ ล้วนแล้วแต่ชี้ให้เห็นว่าหลักการในรัฐธรรมนูญไม่ได้อยู่ในจิตวิญญาณสังคมไทยแม้แต่หยดเดียว ถึงขนาดต้องมีกฎหมายควบคุมความคิดไม่มีเสรีภาพ และต้องป้องกันรักษาหลักการ แนวคิดลักษณะนี้มีมาตลอด เช่น ห้ามนิรโทษกรรมผู้ล้มล้างรัฐธรรมนูญ จนถึงกรณีวินิจฉัยว่าเป็นการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ หลักการประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญรับรองไม่เคยอยู่ในจิตวิญญาณปวงชนได้เลย การขาดหายไปของการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้แรงหนุนระบอบประชาธิปไตยไม่มีอยู่ ประชาธิปไตยของไทยจึงมีลักษณะเบาบาง การทำลายรัฐธรรมนูญหรือการไม่ยึดหลักการในรัฐธรรมนูญดูเป็นเรื่องธรรมดาในสังคมไป การเมืองการปกครองจึงจำกัดอยู่ในหมู่ชนชั้นนำเหมือนเดิม แต่ค่อยๆ เพิ่มมากขึ้นจนเห็นชัดเจนในเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖

แม้ในปัจจุบันปัญหาจิตสำนึกชนชั้นกลางของไทยก็ยังมีลักษณะไม่สนับสนุนประชาธิปไตย ศ. ดร. นิธิ เอียวศรีวงศ์ เห็นว่าชนชั้นกลางไทยขาดอุดมการณ์สำคัญที่หนุนประชาธิปไตยเพราะไม่เชื่อในความเท่าเทียมกันของมนุษย์ เสรีภาพส่วนบุคคล เป็นพื้นฐานให้ระบบอำนาจนิยมและไม่อาจสร้างวัฒนธรรมของตนเองขึ้นแต่กลับไปหยิบยืมเอาวัฒนธรรมของชนชั้นสูงมาใช้แทน โดยเฉพาะความแตกต่างระหว่างเมืองและชนบทแบบที่ ศ. ดร. เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ว่าเป็นสองนคราประชาธิปไตยจนนำไปสู่การแยกระบบการเลือกผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพื่อตอบสนองชนชั้นกลาง สอดคล้องกับทางนิติศาสตร์ที่เห็นว่าชนชั้นกลางไทยขาดวัฒนธรรมประชาธิปไตยจะยึดความเสมอภาค หลักนิติธรรม หลักการเสียงข้างมาก และการถ่วงดุลอำนาจเมื่อเอาประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับเป็นสำคัญ^{๒๔}

ปัญหาในคุณค่ารัฐธรรมนูญที่หลักการพื้นฐานไม่อาจทำให้เป็นจริงดังที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ทำให้มีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญหรือแค่ธรรมนูญสำหรับกลุ่มอำนาจเท่านั้น ความตกต่ำของรัฐธรรมนูญอาจมาจากคำถามว่าสังคมสยามมีรัฐธรรมนูญเพื่อวัตถุประสงค์ใด เพื่อแสดงถึงความเป็นอารยประเทศหรือเพื่อเป็นหลักการที่เป็นอุดมการณ์สังคมการเมืองสูงสุดในสังคม หรือเพื่อแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย ในระยะเริ่มแรกดูเหมือนสังคมยังดับสนในตำแหน่งสถานะของรัฐธรรมนูญในสังคมการเมืองเพราะเริ่มแรกเรียกการปกครองระบอบ

^{๒๔} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๑๗๖.

รัฐธรรมนูญจึงมีการสร้างรัฐธรรมนูญให้สูงส่งมีอำนาจทดแทนสถาบันกษัตริย์ มีพรรคการเมือง แนวรัฐธรรมนูญ ต่อมารัฐธรรมนูญกลายเป็นแค่เครื่องมือในการพัฒนารัฐเพื่อเชื่อมประชาชน กับสถาบันการเมืองเท่านั้น และสิ่งที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นจริงในทางกฎหมายแต่ไม่ใช่ ความเป็นจริงในสังคมโดยเฉพาะถ้าประชาธิปไตยคือการปกครองโดยประชาชน รัฐธรรมนูญ บัญญัติรองรับอำนาจสูงสุดของปวงชน แต่ในทางปฏิบัติอำนาจเป็นของราชกรจริงหรือเป็น ของชนชั้นปกครอง การแบ่งแยกอำนาจเพื่อถ่วงดุลอำนาจสำคัญที่สุดโดยเฉพาะอำนาจบริหาร กับนิติบัญญัติที่เป็นต้นเหตุแย่งชิงกันจนปัจจุบัน โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีจากปวงชนโดยการ เลือกตั้ง หรือวุฒิสภาจากแต่งตั้งเป็นประเด็นช่วงชิงอำนาจในหมู่ชนชั้นปกครองกับประชาชน มาโดยตลอด ที่สกัดกันประชาธิปไตย แก้วรัฐธรรมนูญหลายครั้ง เขียนใหม่หลายหน และปัญหา สมาชิกวุฒิสภากำหนดหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนตามประชาธิปไตยจริงหรือไม่ สิ่งเหล่านี้ทำให้ หลักการในรัฐธรรมนูญบัญญัติถูกตั้งคำถามตลอดเวลาจากปวงชนทำให้รัฐธรรมนูญในสายตา พลเมืองมีคุณค่าลดลงเรื่อย ๆ โดยเฉพาะกรณีการรับรองสิทธิเสรีภาพแต่ไม่อาจคุ้มครองได้จริง

หลังสงครามโลก นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำ พลเรือนคนแรก ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ แต่นำไปสู่การเข้าแทรกแซงของทหารเพื่อรักษา ผลประโยชน์ของกลุ่ม จากความเปราะบางของรัฐบาลพลเรือน และการขาดความชอบธรรม ในการปกครองของรัฐบาล ช่วงนี้โดยรวมสถาบันฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ^{๒๙} แต่บทบาทรัฐสภายังไม่อาจเป็นตัวแทนปวงชนตามประชาธิปไตยได้ แม้รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มาจากการริเริ่ม และเห็นพ้องต้องกัน ผู้นำทุกฝ่ายเพราะแก้ไขของเดิมให้สมประโยชน์ทุกฝ่าย ในคำปรารภ รัฐธรรมนูญเพื่อประเด็นยกเลิกสมาชิกสภาประเภทที่ ๒ คงมีหลักการต่างๆ เช่นเดิมและยัง ไม่บัญญัติถึงระบอบการเมืองการปกครอง ยกเลิกที่ให้พระบรมวงศานุวงศ์อยู่เหนือการเมือง คณะรัฐมนตรีนั้นพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานสภา อาวุโสคือพุทธสภาเป็นผู้ลงนามรับสนอง แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภา รัฐธรรมนูญนี้ มีการประสานปรองดองกันบรรจุหลักการต่างๆ ครบถ้วนทางรัฐธรรมนูญ แต่สุดท้าย

^{๒๙} โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์, “รัฐสภากับพัฒนาการทางการเมืองไทย”, ในมหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๗, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๔), หน้า ๓๕๓.

ก็ยังเป็นการต่อสู้ทางการเมืองต่อไปในประเด็นปัญหาเรื่องสถาบันพระมหากษัตริย์และพระราชอำนาจ โดยมีตัวเร่งการแตกแยกคือกรณีสวรรคต ร. ๘ หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพียงเดือนเดียว แล้วเกิดรัฐประหารปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๐ นับว่าเพื่อให้สถาบันพระมหากษัตริย์ทรงพระราชอำนาจมากขึ้น^{๓๐} เหตุผลรัฐประหารสรุปได้ ๓ ประการ คือ ความเป็นเสถียรภาพของรัฐสภาและความชอบธรรมของรัฐบาลกรณีสวรรคตของ ร. ๘ ความเป็นอิสระของปัญหาเศรษฐกิจและการเงิน ผลประโยชน์และศักดิ์ศรีทหารถูกลดทอนจากกรณียกย่องเสรีไทย^{๓๑} ปัญหาทั้งหมดเห็นชัดเจนไม่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญโดยตรง มีสาเหตุจากรัฐธรรมนูญโดยตรง ยิ่งแสดงถึงการไม่นับถือหลักการรัฐธรรมนูญ

หลังรัฐประหารมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๐ ในคำปรารภกล่าวถึงรัฐธรรมนูญเดิมไม่มีประสิทธิภาพในการรับมือปัญหาในสังคมทำให้ประเทศหายหน้า ต้องมีรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อบำบัดทุกข์ของประชาชน แต่กลับมีหลักการสำคัญคงมีเช่นรัฐธรรมนูญเดิมแล้วรัฐธรรมนูญใหม่จะมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้อย่างไร แต่กลับรื้อฟื้นระบอบอภิเษกมณเฑียร ให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง คำปรารภในรัฐธรรมนูญที่ผู้ร่างจัดทำขึ้นที่นักนิติศาสตร์มักยึดเป็นจริงในการพิเคราะห์หลักการทางรัฐธรรมนูญต้องถูกตั้งคำถามว่าแสดงออกถึงข้อเท็จจริงที่ถูกต้องหรือไม่ การกล่าวถึงความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐธรรมนูญโดยไม่สนใจบทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอาจทำให้ประชาชนเข้าใจสับสน รัฐธรรมนูญมักเป็นที่รองรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญเดิมไม่เหมาะสม ปกปิดเจตนาที่แท้จริงทำให้ภาพลักษณ์รัฐธรรมนูญและคุณค่าต่อสังคมลดต่ำลงไปเรื่อย ๆ นับแต่ พ.ศ. ๒๕๗๕

หากวิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีระบบ (System theory) ในทางรัฐศาสตร์ก็ต้องกล่าวว่า เป็นปัญหาจากระบบที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตยเพียงพอ การขึ้นสู่การปกครองโดยทหารของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่เป็นผู้นำชาตินิยมเผด็จการสร้างประชาธิปไตยชาตินิยมแบบตะวันตกที่ใช้กำลังเป็นเครื่องชี้ขาดความถูกต้องของกฎหมาย ที่เห็นว่าประชาธิปไตยไทยนั้นต้องปกครอง

^{๓๐} เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า ๑๙๑.

^{๓๑} กณลา สุขพานิช-ชนทพร, “ทหารกับพัฒนาการทางการเมืองไทย”, ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๔-๑๕, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๕), หน้า ๔๕๗-๔๕๗.

แบบอำนาจนิยม รัฐสภาไร้อำนาจ สร้างนโยบายรัฐนิยม ใช้นโยบายเศรษฐกิจทุนนิยมโดยรัฐ (State capitalism) มุ่งสร้างวินัย วัฒนธรรมไทยให้ทันสมัยแบบตะวันตก ในขณะที่วิเคราะห์จากทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่พบว่าโครงสร้างการเมือง (Structure) ไม่มีการเปลี่ยนแปลงจริง แม้มีการสร้างสถาบันในอำนาจใหม่เพราะอำนาจยังอยู่ที่ชนชั้นปกครองเหมือนเดิมไม่เปลี่ยนมาสู่ประชาชนจนถูกเรียกว่าระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic polity) แต่เปลี่ยนแปลงที่หน้าที่ (Function) นอกรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการช่วงชิงอำนาจรัฐผ่านรัฐธรรมนูญของทุกฝ่ายโดยเฉพาะประเด็นที่มาและอำนาจของสมาชิกสภาประเภทที่ ๒ แต่ประชาธิปไตยแบบตะวันตกก็เริ่มก้าวหน้าในหมู่ชนชั้นนำ ถือว่ารัฐธรรมนูญได้โอนอำนาจสูงสุดจากสถาบันจารีตประเพณีลงมาที่ชนชั้นนำทางสังคมก่อนจะถูกโอนลงไปสู่ประชาชนตามลำดับหลังเหตุการณ์ปี ๒๕๑๖ การมีกฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรก พ.ศ. ๒๕๑๐ ทำให้นับแต่นั้นผู้นำทหารก็ต้องอิงพรรคการเมืองตลอดมา เช่น พรรคเสรีนิยมคึกคักของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม แต่ดุลอำนาจพลเรือนแทบไม่เหลืออยู่ในการปกครองที่จะเป็นชนชั้นนำคงมีแต่ผู้นำทหารขึ้นนำเป็นระยะยาวนาน จนถึงยุคเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยแบบชาตินิยมยังคงมีรัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง และรัฐสภา ยังยึดประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่สังคมพยายามปรับรูปแบบหาสมดุลประชาธิปไตยในสังคมอีกครั้ง

หลังการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๑๐ ที่กลุ่มนายทหารหนุน จอมพลป. พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้าแล้วให้ นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ที่ขยายอำนาจกลุ่มอนุรักษ์นิยมใหม่ครองรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีจากการเลือกตั้งปี พ.ศ. ๒๕๑๑ หลังการเลือกตั้งนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก โดยแยกสมาชิกเป็นสี่ประเภท แต่โดยรวมแล้วอำนาจการร่างรัฐธรรมนูญเป็นของชนชั้นปกครองเช่นเดิมแต่กระจายไปทุกฝ่ายโดยมีกลุ่มอนุรักษ์นิยมใหม่เป็นผู้นำ ทำให้คณะรัฐประหารเดิมหมดทางเลือกเข้าสู่อำนาจจึงรัฐประหารอีกครั้งโดยบีบให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นำไปสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๒ ในคำปรารภยังกล่าวถึงการรับฟังความคิดเห็นประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมร่างรัฐธรรมนูญ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติชัดเจนลงไปถึงระบอบการเมืองการปกครองของไทยว่าเป็น “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” (มาตรา ๒) เป็นการหาจุดสมดุลอีกครั้งของประชาธิปไตยที่ครั้งแรกพยายามยึดแนวประชาธิปไตยแบบตะวันตกแบบเคร่งครัด แต่ประสบปัญหาการต่อสู้ทั้งกลุ่มอำนาจเดิม และกลุ่มอำนาจใหม่ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขจึงไม่

เหมือนกับประชาธิปไตยแบบตะวันตก^{๓๒} แต่น่าจะเป็นจุดสมดุลที่กลุ่มชนชั้นปกครองให้การยอมรับและพึงพอใจ รัฐธรรมนูญจึงเป็นเครื่องมือขยายอำนาจทุกสถาบันการเมืองทั้งสถาบันพระมหากษัตริย์ที่มีองคมนตรีเป็นที่ปรึกษา และรับรองสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย (มาตรา ๒๖ - ๔๕) รอบด้านจนชนชาวไทยแทบจะล้าหลังสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ แต่ผลในทางคุ้มครองสิทธิเสรีภาพกลับมีปัญหา มีการกำหนดแนวทางการทำหน้าที่ของรัฐในแนวนโยบายแห่งรัฐขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อกลุ่มอำนาจและผลประโยชน์จะได้มีต้องแย้งชิงเพื่อนำรัฐไปสู่ทิศทางที่ต้องการ ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญในประเด็นหน้าที่ของสถาบันการเมืองและการรับรองสิทธิเสรีภาพเป็นสำคัญเป็นรัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์คล้ายแนวคิดตะวันตกในทางเนื้อหา

จอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นสู่อำนาจครั้งนี้โดยอาศัยฐานกำลังทหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ทำให้ลำบากในดุลอำนาจสองขั้วจึงพยายามสร้างฐานอำนาจจากมวลชนโดยตั้งพรรคการเมืองขึ้น แต่ยังใช้รัฐสภาเป็นฐานโดยใช้วิธีเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีย่อยเพื่อให้ทุกกลุ่มเข้าแสวงหาประโยชน์ทำให้ภาพลักษณ์นักการเมืองพลเรือนตกต่ำอย่างมาก จอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำรัฐประหารตนเองในปี พ.ศ. ๒๔๙๔ เพราะไม่สามารถควบคุมรัฐมนตรีนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีคนก่อนได้ นำไปสู่การใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ เพื่อมีสมาชิกสภาประเภทที่ ๒ ที่มาจากการแต่งตั้ง ที่ฝ่ายบริหารอาจใช้เป็นเครื่องมือค้ำจุนอำนาจตนเองได้ซึ่งมีจำนวนเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้ง ชี้ให้เห็นชัดเจนถึงเจตนารมณ์การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยที่ถดถอย ถ้าการเลือกตั้งคือการเลือกพรรคการเมืองเพื่อเป็นรัฐบาลที่จะมาทำการปกครองตนเองของประชาชนแบบประชาธิปไตย ปัญหาพรรคการเมืองไทยที่ต้องทำหน้าที่รวบรวมกลุ่มผลประโยชน์เข้าด้วยกันแล้วเสนอนโยบายเป็นทางเลือก แต่ไทยมีเพียงชนชั้นนำทางปกครองและนายทุนที่ทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์แทน^{๓๓} ทำให้พรรคการเมืองจากประชาชนเป็นอุปสรรคในระบอบประชาธิปไตยของชนชั้นปกครองไป ความล้มเหลวของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๐๐ มาจากการไม่สามารถเชื่อมโยงความ

^{๓๒} ดูเพิ่มเติม สันติสุข ไสกนศิริ, สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก, ๒๕๕๕).

^{๓๓} พรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว, “การเลือกตั้งกับพัฒนาการทางการเมืองไทย”, ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๗, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๔) หน้า ๒๓๑.

สัมพันธ์ของหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยกับชนบประเพณีการปกครองของไทยเดิม แต่ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวมาจากการอิงอยู่กับหลักการเมืองแบบตะวันตก^{๓๔}

ปัญหาความไม่ต่อเนื่องและไม่อาจพัฒนาเป็นสถาบันของพรรคการเมือง ก็มีส่วนต่อความตกต่ำและไม่ต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญเพราะไม่สามารถมีบทบาทในทางประชาธิปไตยได้ พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่ทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์ (Interest aggregation) ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่แสดงออกในสังคม (Interest articulation) เพราะขณะเริ่มมีคณะราษฎรอย่างเดียวก่อน ต่อมากลุ่มราชการและขุนนางตั้งคณะชาติ แต่พระยามโนปกรณนิติธาดาปฏิเสธว่าสภาพบ้านเมืองยังไม่เรียบร้อยอาจนำไปสู่การแตกร้างในหมู่ราษฎร ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๘๙ ให้เสรีภาพตั้งพรรคการเมืองในมาตรา ๑๔ ต่อมา รัฐประหาร พ.ศ. ๒๔๙๐ ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ต่อมา มี พ.ร.บ. พรรคการเมืองฉบับแรก พ.ศ. ๒๔๙๔ ที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จะใช้มวลชนเป็นฐานอำนาจโดยตั้งพรรคเสรีมนังคศิลา การยึดอำนาจ พ.ศ. ๒๕๐๑ ยกเลิกกฎหมายพรรคการเมืองและห้ามชุมนุมทางการเมืองจนต่อมากมี พ.ร.บ. พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ มีพรรคสหประชาไทยของ จอมพล ถนอม กิตติขจร จะเห็นได้ว่าการให้มีกฎหมายพรรคการเมืองของชนชั้นปกครองขณะนั้นก็เพื่อฐานอำนาจตนเมื่อไม่เป็นไปตามที่ต้องการก็จะล้มเลิกโดยใช้กำลัง หลังเหตุการณ์รุนแรงใน พ.ศ. ๒๕๑๖ มี พ.ร.บ. พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ หลังปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. ๒๕๑๙ ก็มี พ.ร.บ. พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ทั้งหมดทำให้พรรคการเมืองขาดความต่อเนื่องและไม่อาจพัฒนาการเป็นสถาบันการเมืองที่สมบูรณ์ได้ กลายมาเป็นพรรคการเมืองที่รวบรวมแต่ผลประโยชน์ของชนชั้นนำและกลุ่มทุนไปในที่สุด ไม่อาจเป็นที่รวบรวมและแสดงเจตจำนงของประชาชนได้และเจตนารมณ์ประชาชนไม่ตรงกับของพรรคการเมืองที่เลือกทำให้ประชาธิปไตยไทยผิดเพี้ยนไป หากโครงสร้างทางการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยสูง บทบาททางการเมืองของกลุ่มการเมืองจะน้อย เมื่อใดที่โครงสร้างเป็นประชาธิปไตยน้อย บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์จะชัดเจนและมีอำนาจ^{๓๕}

^{๓๔} เสน่ห์ จามริก, “รัฐธรรมนูญและกฎหมายกับการพัฒนาทางการเมืองไทย”, ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการเมืองไทย หน่วยที่ ๘-๑๕, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕), หน้า ๘๔๘.

^{๓๕} อภิญา รัตนมงคลมศ, “ปัญหาการเมืองไทยด้านการรวมกลุ่มทางการเมือง” ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน หน่วยที่ ๑-๘, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๔), หน้า ๑๖๗.

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญที่เชื่อมประชาชนกับรัฐหรือเชื่อมประชาชนกับชนชั้นปกครองและเป็นที่แสดงออกถึงเจตจำนงของปวงชนโดยการเลือกตั้งที่เป็นทั้งสิทธิ (Right) หน้าที่ (Duty) และเอกสิทธิ์ (Privilege)^{๓๖} การเลือกตั้งยังแสดงถึงการเลือกรัฐบาลที่จะมาปกครอง อันเป็นการปกครองตนเองของประชาชนที่เป็นหลักการสำคัญของประชาธิปไตย การเลือกตั้งไทยใช้แบบคะแนนเสียงข้างมากรอบเดียว (Relative majority) เป็นหลัก แต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้มีแบบบัญชีรายชื่อกับแบบสัดส่วน (Proportional representation) เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้พรรคการเมืองให้เป็นพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากชัดเจนเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งเมื่อเป็นฝ่ายบริหาร หลังทหารแทรกแซงยกเลิกรัฐธรรมนูญต้องกลับไปสู่การเลือกตั้งเพื่อความชอบธรรมของอำนาจเห็นชัดหลัง พ.ศ. ๒๕๑๖ แนวคิดประชาธิปไตยพหุสังคม (Pluralism) แบบตะวันตกจะให้ได้ในสังคมวัฒนธรรมการเมืองไทยได้หรือ แนวคิดที่เชื่อว่ากลุ่มบุคคลในสังคมที่หลากหลายที่มีความคิด ความเชื่อและการกระทำที่แตกต่างจากผู้อื่นได้หากไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้อื่น แต่การรวมกลุ่มในสังคมไทยหลวมไม่มีกลุ่มจริง คงเห็นชัดแต่กลุ่มทุนธุรกิจเท่านั้น ทำให้รัฐสภาไม่ใช่ผู้แทนปวงชนโดยเฉพาะที่มาจากคณะรัฐประหารไม่เป็นตัวแทนประชาชนที่แท้จริง เห็นจากการแปลงกลุ่มรัฐประหารเข้าสู่อำนาจเป็นสถานิติบัญญัติเป็นรัฐบาลโดยรัฐธรรมนูญ แล้วจะควบคุมถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างไร เป็นการทำลายประชาธิปไตยโดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญบัญญัติก็ไม่ได้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายในหลักการแห่งรัฐธรรมนูญ

ภายหลัง จอมพล ป. พิบูลสงคราม ให้รัฐมนตรีถอนตัวจากองค์การค้ำและธุรกิจทั้งของรัฐและเอกชน จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยื่นใบลาออกจากรัฐมนตรีและทำรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๐๐ มีผู้เชื่อกันว่าการรัฐประหารมาจากผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลักทั้งผลประโยชน์ในองค์กรธุรกิจ รัฐวิสาหกิจ และเพื่อกำจัดคู่แข่งทางการเมือง สอดคล้องกับการต่อต้านรัฐบาลจากปัญหาการทุจริตเลือกตั้ง^{๓๗} เป็นนำสังคมไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย

^{๓๖} พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, “การเลือกตั้งกับพัฒนาการทางการเมืองไทย”, ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๗, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๔), หน้า ๒๐๑.

^{๓๗} กณลา สุขพานิช-ชนทพราบ, “ทหารกับพัฒนาการทางการเมืองไทย”, ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๘-๑๕, หน้า ๔๗๐-๔๗๑.

อันเป็นการหาสมดุลประชาธิปไตยอีกครั้งในรูปแบบนอกคอกจากของตะวันตก ไม่มีรัฐธรรมนูญมีแต่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ เป็นยุคที่ตกต่ำที่สุดของรัฐธรรมนูญ ในคำปรารภว่ามุ่งจะมีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับการปกครองให้ยิ่งกว่าเดิมโดยจะให้มีการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำต่อไป สมควรให้ใช้ธรรมนูญการปกครองไปพลางก่อน แต่ระหว่างปกครองประเทศ กลับไม่ทำดังในคำปรารภ ธรรมนูญบัญญัติอำนาจอธิปไตยและรูปแบบรัฐ แต่ไม่มีการบัญญัติโครงสร้างทางการเมืองที่เชื่อมโยงอำนาจอธิปไตยจากปวงชนสู่ประมุขไปสู่สถาบันการเมือง ไม่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีสถาบันการเมือง ไม่มีรัฐสภา ไม่มีพรรคการเมือง ไม่มีสิทธิเสรีภาพพลเมือง ทั้งหมดแสดงให้เห็นว่าไม่ใช่รัฐธรรมนูญแน่นอน ไม่ใช่เพื่อจำกัดอำนาจปกครองและรับรองสิทธิเสรีภาพ ซึ่งให้เห็นว่าอำนาจผู้ปกครองผ่านสถาบันการเมืองเป็นอำนาจกำลังตามอย่างเดิยล้วนๆ มิใช่อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ไม่มีการเลือกตั้ง ห้ามมีพรรคการเมือง ห้ามชุมนุมทางการเมือง และมีมาตรา ๑๗ อำนาจพระเจ้าของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่กระทำได้ทุกประการเพื่อระงับในเหตุที่จะบ่อนทำลายความมั่นคงราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ และความสงบเรียบร้อย ที่ฝ่ายตุลาการมักไม่เข้าไปดูการใช้ดุลยพินิจในความเห็นนายกรัฐมนตรีย่อมติคณะรัฐมนตรี และเป็นต้นแบบที่ธรรมนูญของคณะรัฐประหารมีตลอดจนปัจจุบัน แต่อำนาจตามมาตรานี้ก็เป็นดาบคั่นสนองเมื่อถูกผู้นำคนใหม่ใช้อ้างยิดทรัพย์สินทั้งของ จอมพล สฤษดิ์ และ จอมพล ถนอม ในเวลาต่อมา จอมพล สฤษดิ์ ได้ใช้อำนาจพระเจ้าตามมาตรา ๑๗ ทำลายหลักการทางประชาธิปไตยอย่างรุนแรง เสรีภาพแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนถูกตรวจสอบ เสรีภาพการชุมนุมถูกห้าม จับกุมและยิงเป้าบุคคลที่ต้องสงสัยว่าเป็นคอมมิวนิสต์โดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรมและศาลทั้งที่อยู่ในสภาวะปกติ ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญหายไปจากสังคมไทยโดยสิ้นเชิงด้วยมาตรา ๑๗

ระบอบการปกครองที่นับจาก พ.ศ. ๒๕๑๕ พยายามยึดที่ระบบรัฐสภา แต่ผู้นำใหม่สถาปนา “ระบอบปฏิวัติ” ขึ้นแทน มีกองบัญชาการปฏิวัติบริหารประเทศโดยเรียกว่าเป็น “ประชาธิปไตยแบบไทยๆ” ซึ่งแตกต่างราวฟ้ากับเหวของความหมายประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่มุ่งไปที่ประชาชน แต่หากพิจารณาความหมายปฏิวัติในทางรัฐศาสตร์จะเห็นว่ามิได้เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคนอะไรหรือกลับหลักการมูลฐานอะไรใหม่ จึงไม่ใช่การปฏิวัติ แต่ปัจจัยจากภายนอกนอกจากลัทธิเศรษฐกิจคอมมิวนิสต์ที่ก่อให้เกิดความหวาดกลัวอย่างยิ่งโดยเฉพาะต่อกลุ่มอนุรักษนิยม ทำให้อเมริกามีแนวคิดหนุนสถาบัน

พระมหากษัตริย์ขึ้นดำน ทำให้พระราชอำนาจกษัตริย์เริ่มเติบโตรวดเร็ว^{๓๘} ที่ยาพระมหากษัตริย์กับชาติจะแยกจากกันมิได้ ถึงกับมีผู้วินิจฉัยว่ารัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นรัฐประหารโดยได้รับพระราชดำริเห็นชอบจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว^{๓๙} เพราะได้รับพระราชโองการแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารและผู้นำทหารรุ่นใหม่เห็นว่าระบอบรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยและกลไกรัฐสภากลายเป็นต้นเหตุความวุ่นวายและเป็นภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ของบ้านเมือง^{๔๐} อ่างจำเป็นต้องสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ให้รัดกุมเข้มแข็งพอจะต่อสู้กับภัยเฉพาะหน้าของประเทศ จึงเกิดรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ๒๕๐๒ ซึ่งคือรัฐธรรมนูญของประเทศเผด็จการสังคมนิยม คุณค่าหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญยิ่งห่างไกลออกไปจากสำนักสังคมนิยมไทย ถึงช่วงนี้รัฐธรรมนูญคืออะไรก็ได้ที่ผู้มีอำนาจจัดทำขึ้นเป็นการชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น

ระบอบการเมืองเมื่อระบอบปฏิบัติแก้ไขปัญหาทางการปกครองที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักการการเมืองแบบไทยแนวคิดอำนาจนิยมว่าเหมาะสมกับลักษณะพิเศษและสภาพการณ์ของประเทศไทย รัฐบาลเรียกตนเองว่า “รัฐบาลปฏิวัติ” โดยอ้างภัยภายนอก การเมืองในยุคนี้ถูกเปรียบเทียบกับเป็นพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ เป็นยุคที่แข่งแข่งประชาธิปไตยชัดเจนที่สุด ยุคยังระบบการเมืองแบบมีส่วนร่วม^{๔๑} ก่อนเริ่มต้นยุคประชาธิปไตยครึ่งใบทำให้ประชาธิปไตยไม่ตายแต่เลี้ยวไม่โตมายาวนานจนสิ้นสมัย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ในรัฐธรรมนูญยังยึดระบบรัฐสภาแต่เรียกว่า “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” (Thai democracy) ว่ามีจุดหมายปลายทางประชาธิปไตยเดียวกันแต่ต่างวิธีการเท่านั้นที่เป็นประชาธิปไตยแบบไทยภายใต้ระบอบปฏิวัติ มีใช่ประชาธิปไตยภายใต้รัฐสภา โดยเห็นว่าการเมืองข้าราชการ (Bureaucratic politician) เป็นผู้มาก่อนและมีบทบาทเหนือการเมืองอาชีพ (Professional politician) ทางด้านความรู้ ประสบการณ์ และทำงาน

^{๓๘} ดูเพิ่มเติม รุ่งมณี เมฆโสภณ, อำนาจ: ลอกรับการเมืองไทย อุดมการณ์ เพื่อชาติและญาติมิตร, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์, ๒๕๕๔), หน้า ๑๔๔-๑๕๐.

^{๓๙} เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒๓๕.

^{๔๐} เรื่องเดียวกัน., หน้า ๒๐๔.

^{๔๑} กนลา สุขพานิช-ชนทพรบ, “ปัญหาการเมืองไทยด้านผู้นำทางการเมือง”, ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน หน่วยที่ ๙-๑๕, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕), หน้า ๙๔-๙๕.

ต่อเนื่องมาก่อน จึงให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ให้อำนาจวุฒิสภาเป็นสถาบันหลัก มาตรา ๗๒ ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา วุฒิสภามีอำนาจมากสามในสี่มาจากทหาร เป็นการแยกอำนาจนิติบัญญัติกับบริหารเกือบขาด แต่อำนาจจริงอยู่ที่นายกรัฐมนตรีจากทหาร การเลือกตั้งหรือผลจากพลเมืองมีน้อยเพราะนโยบายชาติกำหนดไว้แน่นอนแล้ว การเลือกตั้งไม่มีผลมากกระทบได้ เพราะรัฐบาลมาจากทางอื่นไม่ใช่การเลือกตั้ง รัฐสภาไม่อาจขับออกได้ เพราะคณะรัฐมนตรีมิได้มาจากการเลือกตั้ง ต้องการให้ชาติมีวินัย การเลือกตั้งที่มุ่งหมายให้ประชาชนเลือกผู้แทนเพื่อปกครองตนเองแต่ดูเหมือนจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณเพราะไม่ได้ทำหน้าที่อะไรในระบบ แนวคิดและลักษณะที่ต่ำของระดับอารยธรรมเช่นนี้ไม่สมควรยอมรับเป็นจารีตประเพณีการปกครองของไทย

ระบอบปฏิวัติเห็นว่ารัฐธรรมนูญคงอยู่ไม่ได้หากเศรษฐกิจไม่หนุน ระบอบประชาธิปไตยจะไม่มั่นคงหากไม่มีรากฐานเศรษฐกิจสังคมและการเมือง มุ่งสร้างชนชั้นกลางแต่เอาเข้าจริงผลการพัฒนาไปตรงกันข้าม การพัฒนาเศรษฐกิจกลายเป็นระบบผูกขาดในมือกลุ่มทุนไม่กี่กลุ่มแทน มีจัดระเบียบสภาเศรษฐกิจแห่งชาติในสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจเน้นโครงสร้างปัจจัยพื้นฐาน แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ที่ ๑ - ๔ ทำให้ขาดสมดุลในชนบทจนแก่ที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ที่ ๕ ปรับสมดุลหลังปี ๒๕๑๖ เกิดสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจขึ้นครั้งแรก และทำให้บทบาทข้าราชการรุ่นใหม่ที่เป็นเทคนิคในแคทรามีอำนาจ แต่การผลักดันที่แท้จริงอยู่ที่กลุ่มทุนนิยมอเมริกาหนุนผ่านธนาคารโลกเป็นจุดกำเนิดทุนนิยมโลกสมัยใหม่เข้ามามีบทบาทในไทยโดยเห็นได้ชัดอเมริกาเป็นผู้ลงทุนในไทยช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ที่ ๑ - ๔ มากที่สุด^{๔๒} ทำให้เกิดการเมืองระบบอุปถัมภ์ขึ้นที่อำนาจการเมืองและผลประโยชน์ธุรกิจผสานกันแน่น เศรษฐกิจภายใต้การเมืองนี้ไม่มีเสรีภาพแต่เป็นการสนับสนุนทางอ้อมให้กลุ่มทุนธุรกิจรวมกันเป็นกลุ่มและได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนเกิด หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย ที่มีบทบาทครบวงจรธุรกิจทั้งทุน การผลิต และการค้า ที่มีบทบาทต่อรองและกำหนดนโยบายรัฐบาลมาจนถึงปัจจุบัน กลุ่มทุนเหล่านี้มีลักษณะกระจุกตัวและผูกขาดทางธุรกิจสูงมาก นอกจากนี้ ยังร่วมมือและ

^{๔๒} ดูเพิ่มเติม ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, “เศรษฐกิจการเมืองไทยภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม”, ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐกิจกับการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๗, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕), หน้า ๑๘๙-๒๑๙.

เกาะกลุ่มทางเศรษฐกิจ โดยมีความสัมพันธ์ทางครอบคลุมกันด้วย^{๔๓} อาศัยช่องว่างทางการเมืองหาผลประโยชน์เพิ่มขึ้นทำให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจขยายเพิ่มขึ้น กลุ่มทุนเหล่านี้ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ตนแทนพรรคการเมือง การขาดเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองถูกตัดขาดออกไปทำให้กลุ่มธุรกิจกลายเป็นชนชั้นนำทางเศรษฐกิจและได้อิทธิฤทธิ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองเป็นจุดกำเนิดที่กลุ่มทุนนิยมจะเริ่มมีบทบาทมากขึ้นเรื่อยๆ จากที่อ้างอิงรัฐบาลเผด็จการแล้วแปรมาสู่การมีบทบาทในการสนับสนุนพรรคการเมืองทั้งในลักษณะกลุ่มบุคคลและธุรกิจโดยเห็นได้จากรายชื่อนักธุรกิจที่มีบทบาทในพรรคการเมืองต่อมา^{๔๔} เพื่อให้มีผลในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยเริ่มจากเป็นผู้สนับสนุนพรรค มาเป็นผู้มีตำแหน่งในรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีในยุคต่อมา ผลประโยชน์เศรษฐกิจคือตัวการกำหนดโครงสร้างในรัฐธรรมนูญ

คุณค่ารัฐธรรมนูญจากช่วง พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๐๐ ที่ตกต่ำลงเรื่อยๆ ประชาธิปไตยไทยดูเหมือนจะมีหลายรูปแบบภายใต้รัฐธรรมนูญ การขาดความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจโดยอำนาจนอกรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง การผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ ทำให้หลักการที่เป็นคุณค่ารัฐธรรมนูญหมดคุณค่าลงไปด้วย หลักการแบ่งแยกอำนาจ การถ่วงดุล หรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเหมือนสายลมที่แค่พัดไปมา รัฐธรรมนูญมีสถานะที่ไม่มั่นคงทางกฎหมายที่อาจถูกเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาตามสมดุลอำนาจ การปฏิวัติในไทยต่างจากตะวันตกที่นำมาสู่ระบอบจำกัดอำนาจแต่ในไทยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงภายในถึงขั้นมูลฐานเช่นตะวันตก อาจเป็นเพราะมาจากพลังกดดันภายนอกเท่านั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นแค่กฎหมายเกื้อกูลการขึ้นสู่อำนาจของแต่ละกลุ่มเป็นสำคัญ การรัฐประหารในไทยมาจากปัญหาผู้นำขาดความชอบธรรมและเริ่มสูญเสียอำนาจ มีใช้สังคมนิยมหรือมีการกระจายของแนวคิดอุดมการณ์แต่อย่างใด การแทรกแซงโดยรัฐประหารมุ่งที่เปลี่ยนตัวผู้นำและคณะรัฐบาลเท่านั้น^{๔๕} ที่จริงไม่ควรฉีกรัฐธรรมนูญเพราะ

^{๔๓} วิวัฒน์ เี่ยมไพรวัน, “กลุ่มธุรกิจกับพัฒนาการทางการเมืองไทย”, ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน หน่วยที่ ๙-๑๕, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕), หน้า ๖๙๘-๗๐๙.

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน., หน้า ๗๑๐-๗๑๓.

^{๔๕} กนลา สุขพานิช-ชนทปราบ, “ความรุนแรงทางการเมืองกับพัฒนาการทางการเมืองไทย”, ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๗, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๔), หน้า ๒๖๕.

มีกฎหมายนิรโทษได้ควรใช้รัฐสภาแก้ไขรัฐธรรมนูญตามปกติก็ได้เพื่อให้หลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญมีคุณค่าในสังคม หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญออกเป็น ๒ ฉบับ ที่เป็นหลักการทั่วไปกับส่วนที่ว่าด้วยสถาบันของรัฐและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่เป็นประเด็นแก้ไขตลอดมา

ระบอบปฏิบัติทำให้เสียงเรียกร้องจากสังคมเมืองโดยเฉพาะปัญญาชน นักศึกษา สื่อสารมวลชนมีมากขึ้น เพราะถูกจำกัดเสรีภาพมานาน ทำให้คณะปฏิวัติต่อมาตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ จนนำไปสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ในคำปรารภที่ยืดยาวเท่าความกลับไปตามลำดับนับจาก พ.ศ. ๒๔๗๕ จนมีรัฐธรรมนูญ ว่าเพื่อดุลอำนาจอันจะยังระบอบรัฐธรรมนูญให้ตั้งอยู่ในเสถียรภาพมุ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารให้ขาดจากกันมากขึ้นเพื่อการครองอำนาจ รัฐธรรมนูญมีหลักการสำคัญเช่นรัฐธรรมนูญที่แล้มา โดยห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๓๙) การพยายามแยกฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้ขาดจากกันมากขึ้นมิใช่เป็นไปเพื่อถ่วงดุลอำนาจแต่เพื่อเลี่ยงการถ่วงดุลโดยผู้แทนของประชาชน แต่จำเป็นต้องใช้พรรคการเมืองให้ได้รับความชอบธรรมในการเข้าสู่อำนาจตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตย เมื่อเลือกตั้งเพื่อนำไปสู่การเข้าสู่อำนาจตามรัฐธรรมนูญ พรรคสหประชาไทยของรัฐบาลเดิมได้จำนวนมากแต่เพียงประมาณ ๑/๓ จึงต้องนำสมาชิกจากพรรคอื่นมาร่วม ถึงช่วงนี้ชนชั้นกลางมีมากขึ้นโดยเฉพาะในหมู่ผู้มีการศึกษา แต่ปัญหากฎหมายงบประมาณกับวินัยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคทำให้รัฐบาลยุ่งยาก นำไปสู่การรัฐประหารตนเองในปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๔ แล้วมีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มีเนื้อหาเช่นเดียวกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ปิดช่องทางที่มีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบ จนเกิดเหตุการณ์รุนแรงวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ที่ผนวกกับความแตกแยกในกลุ่มผู้นำอำนาจที่อำนาจจำกัดในวงคนใกล้ชิด^{๔๖} กับปัญหาเศรษฐกิจความมั่นคงขาดแคลนข้าว น้ำตาล และปัญหาในอินโดจีน

จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ความตกต่ำของรัฐธรรมนูญของไทยมีที่มาจากปัญหาการแย่งชิงอำนาจรัฐในโครงสร้างการเมืองการปกครองใหม่ที่มีรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือกำหนดโครงสร้าง และหน้าที่สถาบันการเมืองตลอดมานับจาก พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยเฉพาะการเข้าสู่อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติที่ถูกใช้เพื่อเข้าสู่อำนาจและควบคุม

^{๔๖} เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า ๓๔๒-๓๔๔.

อำนาจที่ไม่อาจใช้วิถีทางประชาธิปไตยทั้งแบบตะวันตกและประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จึงให้อำนาจนอกรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ทำให้รัฐธรรมนูญที่ทางหนึ่งเป็นแนวคิดอุดมการณ์สังคมหมดคุณค่าในสังคมลงเป็นเพียงเครื่องมือของทุกกลุ่มอำนาจในการแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์เป็นสำคัญโดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ โดยเสาค้ำยันอำนาจผู้ปกครองในประชาธิปไตยแบบรัฐสภาคือ วุฒิสภา และกองทัพทหารมาตลอดประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในระดับทางกฎหมายต้องถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญอ่อนแอ (Weak constitution)

ปัญหาจากระบบที่สังคมการเมืองไทยไม่เป็นประชาธิปไตยเพราะเอาแต่เปลือกนอกทั้งรูปแบบและวิธีการแบบตะวันตกมาใช้แต่ไม่อาจเปลี่ยนความนึกคิด วัฒนธรรมประชาชนให้สอดคล้อง ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตย ทำให้สถาบันการเมืองอ่อนแอถูกแทรกแซงได้ง่าย เพราะการพัฒนาประชาธิปไตยที่ผ่านมาเน้นร่างรัฐธรรมนูญ มีรัฐสภา พรรคการเมือง การเลือกตั้ง เมื่อมีปัญหา ก็จะแก้ไขแต่ในสิ่งข้างต้นโดยไม่ได้นสนใจพฤติกรรมทางการเมืองของผู้ที่เกี่ยวข้องในสถาบันดังกล่าว ประชาธิปไตยไทยจึงเป็นการเน้นที่รูปแบบมากกว่าจะให้คุณค่าประชาธิปไตย^{๔๗} สิ่งเหล่านี้ส่งผลโดยตรงถึงหลักการมูลฐานในรัฐธรรมนูญทำให้รัฐธรรมนูญด้อยคุณค่าในสังคมลงไปทุกวัน ปัญหาของการไม่สามารถสถาปนาประชาธิปไตยให้มั่นคงในสังคมไทยจนเกิดสิ่งที่นักรัฐศาสตร์เรียกว่า วงจรอุบาทว์ของการเมืองไทยมาจากระบบประชาธิปไตยขาดความเป็นสถาบัน (Institutionalization)^{๔๘} เพราะไม่สามารถขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ยังคงอยู่แต่ในชนชั้นนำเท่านั้น และไม่สามารถสมานข้อขัดแย้งของกลุ่มอำนาจ กลุ่มผลประโยชน์ในสังคมได้ ก่อให้เกิดความขัดแย้งเสียสมดุลในระบบการเมืองตลอดมาจนปัจจุบัน ทุกวันนี้สังคมไทยก็ยังหาสมดุลประชาธิปไตยไม่เจอ ประกอบกับวัฒนธรรมทางการเมืองของชนชั้นนำที่ยังคงติดค้างมาจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ผู้ปกครองมีอำนาจสูงสุดเป็นลักษณะอำนาจนิยม (Authoritarianism)

^{๔๗} จุมพล นิมพานิช, “ปัญหาการเมืองไทยด้านระบบ”, ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน หน่วยที่ ๙-๑๕, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๕), หน้า ๗๖.

^{๔๘} สุจิต บุญบงการ, “แนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมือง”, ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๗, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๔), หน้า ๔๒.

เมื่อเปลี่ยนแปลงมาสู่ประชาธิปไตยจึงไม่ยึดถือรัฐธรรมนูญเป็นหลักสำคัญ หากชนชั้นนำไม่ยอมรับวัฒนธรรมประชาธิปไตยเสียแล้วก็ยากที่จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยก้าวหน้าได้ วัฒนธรรมเช่นนี้เห็นได้ชัดในหมู่ชนชั้นนำฝ่ายทหารของไทยโดยเฉพาะในอดีต ดังนั้นทั้งชนชั้นนำทางการเมืองและพลเมืองต้องปรับมามีวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยและจิตใจแบบประชาธิปไตย ต่อสู้ภายใต้กติกาของประชาธิปไตยโดยสันติวิธี การเปลี่ยนแปลงการปกครองทำให้ทุกฝ่ายต้องเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการเมืองหากไม่เปลี่ยนแปลงย่อมเกิดปัญหาขึ้นในระบอบประชาธิปไตย แต่ไทยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการต่อสู้เพื่ออำนาจทางการเมืองแทนที่จะยึดตามวิถีประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญไทยจึงเป็นรัฐธรรมนูญของกลุ่มผู้มีอำนาจในขณะนั้น (Faction constitution) ไม่ใช่ของคนไทยทั่วประเทศ เพื่อคนไทยทั่วประเทศ แต่เขียนขึ้นเพื่อกลุ่มที่ขึ้นมาใช้อำนาจเพื่อปกป้องอำนาจตนให้มีอำนาจต่อไปในการเป็นรัฐบาลและอำนาจในสภานิติบัญญัติ โดยมีบทเฉพาะกาลเป็นหัวใจที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด^{๔๙}

๒.๓ รัฐธรรมนูญในสังคมประชาธิปไตยที่ประชาชนเริ่มมีส่วนร่วมทางการเมือง

ความหมายรัฐธรรมนูญในทัศนะทางรัฐศาสตร์ รัฐธรรมนูญคือ ข้อตกลงของพลเมืองทั้งประเทศว่าจะตกลงอยู่ร่วมกันอย่างไรและการตกลงอยู่ร่วมกันจะจัดการปกครองประเทศอย่างไร^{๕๐} รัฐธรรมนูญที่แท้จริงจึงอยู่ที่วิถีชีวิตพลเมือง (Way of life) ทางการเมืองมิใช่กระดาษที่บัญญัติเอาไว้ อุดมการณ์สังคมในรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปมักมีการกล่าวถึงอุดมการณ์ของรัฐธรรมนูญไว้ ๓ ประการ ได้แก่ ๑. จิตวิญญาณและอุดมการณ์ของประชาชน ๒. วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญ ๓. ปัญหาของชาติที่ประชาชนพร้อมใจกันประกาศจะแก้ไข แต่รัฐธรรมนูญไทยทั้งหมดมักกล่าวถึงความเป็นมาคือวิวัฒนาการ และเหตุที่ต้องแก้ไขไม่กล่าวถึงประชาชนมากนัก หรือกล่าวถึงอุดมการณ์หรือจิตวิญญาณของรัฐธรรมนูญไม่มีการคำนึงถึงมาก่อน^{๕๑} หลังเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นต้นไป วัฒนธรรมทาง

^{๔๙} ทินพันธุ์ นาคะตะ, การเมืองไทย ระบบที่ไม่มีสูตรสำเร็จรูปในการแก้ปัญหา, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปัญญาชน, ๒๕๕๕), หน้า ๗๗-๗๘.

^{๕๐} อมร รักษาสัตย์, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๘.

^{๕๑} เรื่องเดียวกัน., หน้า ๔๒-๔๖.

การเมืองพลเมืองจะเริ่มเปลี่ยนไปจากวัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้า^{๕๒} สู่วัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม (Participant politic culture) มากขึ้น ที่เริ่มมีความเข้าใจและจิตสำนึกทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นและลักษณะวัฒนธรรมการเมืองนี้จะมีลักษณะขัดกับวัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้าชัดเจน^{๕๓} จาก พ.ศ. ๒๕๑๖ ที่เรียกร้องรัฐธรรมนูญเพื่อเสรีภาพ และการลดช่องว่างในสังคมเศรษฐกิจชนชั้นปกครองเกรงแนวคิดไปทางสังคมนิยมประชาธิปไตยจนเกิดเหตุรุนแรงใน พ.ศ. ๒๕๑๙ การต่อสู้ในอุดมการณ์เช่นนี้จบลงหลังคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๖๖/๒๕๒๓ และ ๖๕/๒๕๒๕ ที่แม้ว่าจะมุ่งแก้ปัญหาทางการเมืองมากกว่าส่งเสริมประชาธิปไตยจริงจังแต่อาจสรุปได้ว่าสังคมไทยไม่ต้องการสังคมนิยมประชาธิปไตย การเรียกร้องผู้นำการปกครองต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาธิปไตยครึ่งใบจนเต็มใบ การต้านรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๓๔ ของชนชั้นกลางในเมือง นำไปสู่การปฏิรูปการเมือง และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มุ่งความเข้มแข็งฝ่ายบริหาร จนเกิดความรุนแรงใน พ.ศ. ๒๕๔๙ และการต่อสู้ของชนชั้นล่างในชนบทที่นอนบนถนนมากกว่าที่บ้าน สิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นการเปลี่ยนไปของวัฒนธรรมการเมืองที่ชัดเจนดังที่สถาบันพระปกเกล้าได้รายงานการวิจัยในความขัดแย้งทางการเมืองปัจจุบันมาจากความขัดแย้งในวัฒนธรรมการเมือง แต่วัฒนธรรมการเมืองเป็นผลที่แสดงออกไม่น่าจะเป็นสาเหตุหลัก

หลังมีรัฐบาลชุดพระราชทานที่มี นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ประธานองคมนตรี และอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ยังใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ ในยุคประชาธิปไตยเบ่งบานได้จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ มี ๒๓๘ มาตรา เป็นรัฐธรรมนูญยาวที่สุดที่เคยมีมาในสมัยนั้นมักจะกล่าวกันว่าเป็นยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน ในคำปรารภแสดงชัดเจนว่าเพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์สมดังความปรารถนาของประชาชน และจะปกครองประเทศให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงเมื่อประชาชนทั้งมวลมี

^{๕๒} สุจิต บุญบงการ, “นิสิตนักศึกษากับการพัฒนาการทางการเมือง”, ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๘-๑๕, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕), หน้า ๖๗๖.

^{๕๓} วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน, “วัฒนธรรมการเมืองกับการพัฒนาการเมืองไทย”, ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๗, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๔), หน้า ๑๘๔.

ความเชื่อมั่นว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้เป็นการปกครองที่ดีและเหมาะสมสำหรับประเทศเรา รัฐธรรมนูญบัญญัติหลักการทางรัฐธรรมนูญครบถ้วน ทั้งอำนาจอภิไธย สิทธิเสรีภาพ นโยบายแห่งรัฐ อำนาจอธิปไตย บริหาร ตุลาการ และมีผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งที่ถูกต้องเป็นครั้งแรก มีเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญบัญญัติชัดเจนถึงอำนาจอภิไธยเป็นของปวงชนชาวไทยโดยประมุขของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจผ่านสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๓) ที่นักนิติศาสตร์ทั้งสองฝั่งอุดมการณ์ยังตีความจนปัจจุบันว่าอำนาจอภิไธยเป็นของปวงชนตามแนวคิดรัฐหรืออำนาจอภิไธยเป็นของชาติตามแนวคิดชีเอเยส์ และให้ความสำคัญในการคงอยู่รัฐธรรมนูญ การนิรโทษกรรมแก่ผู้ล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์หรือรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ (มาตรา ๔) ที่นักนิติศาสตร์ก็ยังไม่เปลี่ยนแนวคิดที่เห็นว่ากฎหมายสำคัญกว่าจิตวิญญาณสังคมที่จะช่วยปกป้องรัฐธรรมนูญ ทั้งที่ประวัติศาสตร์เห็นชัดมาโดยตลอดว่าอำนาจกำลังเหนือกว่าอำนาจกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแบบเสรีประชาธิปไตยนี้ใช้มาในระยะเวลาสั้นๆ เมื่อการประสานกันระหว่างพลังข้าราชการกับชนชั้นกลาง ที่นักการเมืองข้าราชการเริ่มถูกจำกัดทางการเมืองลงไป แต่ความขัดแย้งพลังเสรีนิยมแบบอนุรักษที่เกรงพลังสังคมนิยมประชาธิปไตยของนักศึกษาประกอบกับความเกรงต่อลัทธิคอมมิวนิสต์ภายนอกที่อาจมีผลกระทบความมั่นคงสถาบันชั้นสูง ทำให้คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินยึดอำนาจ นำไปสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ก่อนที่เกิดรัฐบาลเผด็จการขวาจัด ใช้กำลังรุนแรงเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ในคำปรารภรัฐธรรมนูญกล่าวถึงสาเหตุของการยึดอำนาจและระบอบประชาธิปไตยไม่บรรลุผลเพราะไม่มีโครงสร้างการพัฒนาเป็นขั้นตอน โดยจะกำหนดเป็นขั้นตอนๆ ละสี่ปีเพื่อปฏิรูปโครงสร้างการปกครอง จุดสำคัญอยู่ที่การตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของพลเมืองต่อชาติ ที่ดูเหมือนความไม่พัฒนาประชาธิปไตยจะกล่าวโทษไปที่ประชาชนเป็นหลัก เป็นการมีรัฐธรรมนูญเพื่อวัตถุประสงค์พัฒนาประชาธิปไตยแบบเป็นขั้นตอนแต่รัฐธรรมนูญนี้มีเนื้อหาคล้ายธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยเพิ่มกำหนดการพัฒนาประชาธิปไตย ๓ ระยะ คณะปฏิรูปแปรเป็นสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทำหน้าที่นิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญเหมือนทำให้มีการพัฒนาประชาธิปไตยได้ ต่อมายึดอำนาจอีกครั้งหลังเกิดความรุนแรงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ อ้างการพัฒนาประชาธิปไตยตามแผนเดิมยาวนานเกินไป มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช พ.ศ. ๒๕๒๐ เนื้อหา

คล้ายรัฐธรรมนูญที่แล้วมา แต่ความพยายามคงอำนาจทหารในบทบาทนำทางการเมืองที่เริ่มลดลง สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ นำไปสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ที่ยังเน้นในปัญหาฝ่ายนิติบัญญัติกับบริหารเป็นสำคัญ ตลอดประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญ ให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ๓/๔ โดยมีอำนาจเทียบเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อค้ำยันอำนาจผู้นำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ ตรงกันข้ามกับประชาธิปไตยที่ผู้นำต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน คือ นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจะได้หยั่งทราบเจตนารมณ์พลเมืองตามทางประชาธิปไตย เกิดสิ่งที่เรียกกันว่า ประชาธิปไตยครึ่งใบยาวนาน จนมาสู่ยุคนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาต่อมา บทบาทรัฐธรรมนูญยังคงเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อรองรับผู้นำทางอำนาจการเมืองเป็นสำคัญเช่นเดิม

การเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยเต็มใบครั้งแรกของรัฐบาลพลเรือนของพรรคชาติไทย นำโดย พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ต่อมามีปัญหากล่าวถึงการใช้อำนาจแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวและกลุ่มผลประโยชน์ และความขัดแย้งในกองทัพนำไปสู่การรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รชช.) ใน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่มีรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ ก่อนจะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ในคำปรารภที่ชัดเจนถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในประวัติศาสตร์ว่าเป็นเรื่องสถานการณ์รัฐสภาและสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร รัฐธรรมนูญมีหลักการทั่วไปคล้ายรัฐธรรมนูญที่แล้วมา แต่รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา ๑๖๑) ทำให้ต้องมาจากการเลือกตั้ง และการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ถวายรายชื่อแต่ไม่ได้กำหนดว่าต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้นายทหารจาก รชช. ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี จนนำไปสู่ความรุนแรงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ชี้ให้เห็นการเติบโตของชนชั้นกลาง (White collar) ในเมืองหรือชนชั้นกลางใหม่ ส่วนหลังรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๔๙ ชี้นำการเติบโตของประชาชนทางประชาธิปไตยในการมีส่วนร่วมจากชนชั้นล่างชัดเจน หลังเหตุการณ์ปี ๒๕๓๕ มีการมองว่าเป็นระยะเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (Democratic transit) ชัดเจน^{๕๔} ที่สังคมการเมืองทุกกลุ่มยอมรับตรงกันว่าระบอบการเมือง

^{๕๔} กนลา สุขพานิช-ชนทพร, “ปัญหาการเมืองไทยด้านผู้นำทางการเมือง”, ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน หน่วยที่ ๙-๑๕, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕), หน้า ๑๐๔.

สำหรับไทยควรเป็นระบอบประชาธิปไตยเป็นความพยายามของทหารอีกครั้งในการเข้าสู่อำนาจการเมืองโดยตรงจนรัฐธรรมนูญ ก่อให้เกิดแนวคิดปฏิรูปประชาธิปไตย โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) คณะกรรมการพัฒนาการเมืองใน พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อปฏิรูปการเมืองทั้งระบบ นำไปสู่การมีรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่สำคัญคือฉบับที่ ๕ พุทธศักราช ๒๕๓๙ ที่รับรองสิทธิเสรีภาพมากยิ่งขึ้น และนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๖๓) สุดท้ายนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญโดยมีรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นจากผู้สมัครรับเลือกตั้งจังหวัดละหนึ่งคนและผู้เชี่ยวชาญประกอบกันเป็นครั้งแรกที่ดูเหมือนประชาชนจะมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อปกครองตนเอง เพื่อให้ประชาชนยอมรับในหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญจึงเรียกว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

การจะปฏิรูปการเมืองนำไปสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่เน้นปฏิรูปการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองมากขึ้น โดยพยายามสร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วม^{๕๕} รัฐธรรมนูญวางหลักการทั่วไปเหมือนเดิม แต่เน้นที่ปฏิรูปพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง สร้างองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และสร้างความเข้มแข็งให้ผู้นำ จึงมีการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐให้ยึด ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ (มาตรา ๔, ๕, ๒๖, ๒๗, ๒๘) การเปลี่ยนโครงสร้างในรัฐมีสถาบันการเมืองตามรัฐธรรมนูญมากขึ้นทั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเป็นการแบ่งแยกการใช้อำนาจเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมากมาย แต่มุ่งไปที่การควบคุมการใช้อำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในส่วนการปกครองตนเองเน้นกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นก่อให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือองค์การบริหารส่วนตำบลทุกตำบลทั่วประเทศขึ้นเป็นครั้งแรกอาจเป็นครั้งแรกที่พลเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มากขึ้นในระดับชาติมีผู้แทนราษฎรสองประเภทมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและแบบแบ่งเขต

^{๕๕} จุมพล หนิมพานิช, “แนวคิด ประเด็นปัญหา และกรอบวิเคราะห์ปัญหาการเมืองไทย”, ในมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน หน่วยที่ ๙-๑๕, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕), หน้า ๑๗.

เลือกตั้ง (มาตรา ๙๘) การทำให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง มีผลสำเร็จชัดเจนในการเลือกตั้งที่ตามมาที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้เป็นครั้งแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

แต่ผลที่ตามมาจากการใช้อำนาจอรัฐที่การเติบโตของกลุ่มทุนทั้งสองฝ่ายคือทุนพลังอนุรักษ์นิยมเดิมที่เป็นทุนชาติผูกขาดกับทุนท้องถิ่นที่เป็นทุนใหม่ที่ผุดขึ้นมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยและเข้ายึดกุมอำนาจรัฐ ที่กลุ่มทุนชาติเคยเข้าครอบงำผ่านระบบราชการและทหารมาก่อนโดยอาศัยอำนาจผู้นำในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบที่มีแกนกลางอยู่ที่สถาบันจารีตประเพณีที่ฟั่นเฟือนเป็นเครือข่ายทุน และสร้างวัฒนธรรมการปกครองขึ้น^{๕๖} หลังวิกฤติเศรษฐกิจปี ๒๕๔๐ กลุ่มทุนชาติผูกขาดอ่อนกำลังไปมากจากการถูกบังคับให้เปิดเสรีและผลจากวิกฤติเศรษฐกิจ การขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มทุนอีกฝ่ายที่กระทบผลประโยชน์และโครงสร้างอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันของชนชั้นในเมืองและชนบทถูกทำให้เด่นชัดเพื่อประโยชน์ทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงถูกต่อต้านจากโครงสร้างที่เหนียวรั้งความเปลี่ยนแปลง^{๕๗} จนถูกแสดงออกมาทางการเมืองนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ทหารจำเป็นต้องเข้ามาในการเมืองอีกครั้ง และยังคงเป็นกองพลที่ ๑ รักษาพระองค์ (พล ๑ รอ.) ที่เป็นกำลังหลักตลอดมาในการยึดอำนาจและล้มล้างรัฐธรรมนูญแทนที่จะเป็นกองพลที่รักษาประชาธิปไตยหรือรักษารัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญชั่วคราวส่งผ่านอำนาจให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้เปลี่ยนดุลอำนาจจากกลุ่มทุนใหญ่ไปสู่ทหาร ตุลาการ และข้าราชการ^{๕๘} ปัญหาคุณค่ารัฐธรรมนูญถูกกล่าวถึงมากขึ้นจากการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการตีความรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะเมื่อเกี่ยวข้องกับการเมือง ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญตกต่ำลงไปมากกว่าศาลอื่นๆ จากการสำรวจของสถาบันพระปกเกล้า^{๕๙} มีการกล่าวถึง “ตุลาการภิวัตน์” ว่าเป็นการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเพียงแค่เครื่องมือทางการเมืองทำให้รัฐธรรมนูญไม่มีคุณค่าแต่อย่างใด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็มีหลักการทั่วไปเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ถูกสร้างขึ้นบนความไม่ไว้วางใจอำนาจบริหารจึงมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐอย่างเข้มงวด แต่ก็มีปัญหาจนทหารจำเป็น

^{๕๖} ดูเพิ่มเติม อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, ประชาธิปไตยคนไทยไม่เท่ากัน, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ๒๕๕๗), หน้า ๒๕-๔๕.

^{๕๗} เรื่องเดียวกัน., หน้า ๑๔๙-๑๕๖.

^{๕๘} เกษียร เตชะพีระ, “รัฐประหาร ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ กับการเมืองไทย”, รัฐศาสตร์สาร (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๑), หน้า ๖๘-๗๓.

^{๕๙} ดูเพิ่มเติม ปัทมา สุนทกำปัง, สถาบันตุลาการไทย [online] Available from <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php> [2014, June 7]

ต้องเข้ามาแทรกอีกครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จากกลุ่มทุนที่ขัดแย้งจนไม่อาจใช้วิถีทางรัฐธรรมนูญแก้ไขได้

การศึกษาในทางการเมืองพบว่าปัญหาในรัฐธรรมนูญไทย โดยเฉพาะการพยายามสร้างความหมายของระบอบการปกครองประชาธิปไตยจนนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย เกียวกันอย่างลึกซึ้งถึงแนวคิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วยแต่เป็นไปในลักษณะมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ซ้ำโดยปัญหามาจากสถาบันการเมืองเป็นหลักทำให้แนวความคิดทั้งด้านประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพการปกครองมีความหมายต่างไปจากแนวทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอย่างมาก ในขณะที่เปลือกคือรัฐธรรมนูญได้ใช้แนวคิดตะวันตก^{๖๐} โดยเฉพาะการยอมรับอำนาจนิยมที่มีใช้ความชอบธรรมทำให้ในสายตาชนชาวไทยรัฐธรรมนูญคือสิ่งที่มีการบัญญัติขึ้นไม่ว่าจะชอบธรรมหรือไม่หรือมีผลอย่างไรก็ไม่สำคัญ ทำให้รัฐธรรมนูญกลายเป็นเพียงเครื่องมือของคณะบุคคลที่มุ่งยึดอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐประหารหรือสถาบันการเมือง^{๖๑} ซึ่งตรงข้ามกับตะวันตกที่รัฐธรรมนูญเป็นอุดมการณ์ที่เป็นจิตวิญญาณภายในเพียงแต่รัฐธรรมนูญแสดงออกมาเท่านั้น รัฐธรรมนูญที่แท้จริงจึงอยู่ภายในจิตใจมิใช่กระดาษ

รัฐธรรมนูญไม่มีคุณค่าเพราะสิทธิที่รับรองไม่อาจคุ้มครองได้จริง หลักการในสิทธิพลเมืองในความเชื่อสังคมไทยโดยเฉพาะความเท่าเทียมกันหรือในความคิดตะวันตกคือหลักความเสมอภาคไม่เคยมีมาก่อนในสังคมไทยมีแต่ความไม่เสมอภาคภายใต้ระบอบอุปถัมภ์เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นการรับรองสิทธิภายใต้ความเสมอภาคทางกฎหมายจึงไม่มีผลต่อจิตวิญญาณสังคม ลักษณะสังคมไทยเดิมเน้นที่สิทธิชุมชนมากกว่าสิทธิปัจเจกชนก่อให้เกิดมายาคติหลายประการคือ สิทธิคือการร้องขอความไม่รู้จักประมาณตน และสิทธิไม่ใช่เรื่องอำนาจ^{๖๒} ความหมายสิทธิในประวัติศาสตร์ไทย จึงเป็นอำนาจอันชอบธรรมและความสำเร็จเป็นความหมายภายใต้รัฐศุนย์กลางในระบบกษัตริย์โดยโครงสร้างเศรษฐกิจแบบศักดินาและ

^{๖๐} บัณฑิต จันทรโรจนกิจ, รัฐธรรมนูญ สถาปนา: ชีวิตและชะตากรรมของประชาธิปไตยในวัฒนธรรมไทย, หน้า ๑๐๓-๑๗๓.

^{๖๑} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๒: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘), หน้า ๒๓๓-๒๗๐.

^{๖๒} สุรสม กฤษณะจุฑะ, สิทธิสุขภาพ สิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ, ๒๕๕๐), หน้า ๗๖-๘๗.

ระบบอุปถัมภ์ สิทธิจึงเป็นการยอมผ่อนปรนแก่กันระหว่างผู้เหนือกว่าและผู้ใต้ปกครองที่จะได้รับความคุ้มครองโดยสิทธิแรกๆ คือสิทธิในความปลอดภัย หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยการรับรองสิทธิทางการเมือง สิทธิทางสังคมของพลเมืองที่เริ่มวิวัฒนาการมาจาก ๒ ส่วน คือ ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นับแต่รัชกาลที่ ๔ เป็นต้นมา และการเคลื่อนไหวของราษฎรและผู้มีการศึกษาในเมือง ทำให้เห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงมาจากเบื้องบนที่เน้นสิทธิของรัฐและกลไกรัฐมากกว่าอำนาจและเสรีภาพปัจเจกชน^{๖๓}

ชนชั้นกลางไม่เห็นคุณค่ารัฐธรรมนูญประชาธิปไตยสาเหตุในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองพบว่า ชนชั้นนำไทยขาดวัฒนธรรมของตนเองโดยเฉพาะชนชั้นกลางโดยสังคมไทยขาดชนชั้นกระฎุมพีอิสระ ที่ไม่มีอำนาจทางการเมือง ไม่เป็นผู้นำทางวัฒนธรรม ต้องพึ่งพาการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจกับโครงสร้างเดิม ทำให้ไทยไม่อาจพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมโดยการสะสมทุนอย่างซ้ำๆ ในลักษณะเอาเปรียบภาคเกษตรกรรมจึงขาดความชอบธรรมทางศีลธรรม ไม่มีความมั่นใจในตนเองที่จะเป็นผู้นำทางการเมืองและวัฒนธรรมของสังคมไม่มีฐานการผลิตเองและทำให้ระบบการเมืองไม่เป็นประชาธิปไตย^{๖๔} ประกอบกับลักษณะเด่นของชุมชนหมู่บ้านไทยที่คงจิตสำนึกและวัฒนธรรมในรูปแบบเดิมไว้ แม้มีการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองแล้วโดยวัฒนธรรมแบบใหม่ไม่อาจเข้าถึงหมู่บ้าน เพราะเดิมรัฐไทยไม่เคยปกครองหรือเข้าถึงหมู่บ้านไทยโดยเพียงครอบหมู่บ้านแต่ภายนอก ไม่ได้เข้ามาจัดการผลิตวัฒนธรรมจิตสำนึกแบบหมู่บ้านคงมีสืบเนื่องต่อมา^{๖๕} ทำให้มีวัฒนธรรมการเมืองต่างกัน

การขาดความตระหนักในสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรอง อาจเพราะปัญหาจากรัฐธรรมนูญที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนผลักดันแต่แรก รัฐธรรมนูญจึงมีความแตกต่างไปตามผลของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ตามสภาพแวดล้อมทาง สังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม การเมืองไทยนั้นเดิมเป็นสังคมที่เป็นสังคมแบบประเพณี ที่เดิมกลุ่มชนชั้นนำเป็นระบบราชการมาแต่เดิม การเปลี่ยนแปลงสังคมนวมทั้งรัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะเปลี่ยนแปลงลงมาจากเบื้องบน รัฐธรรมนูญ

^{๖๓} ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, ความคิดการเมืองไพร่ กระฎุมพีแห่งรัตนโกสินทร์, หน้า ๙๐-๙๗.

^{๖๔} จักรทิพย์ นาดสุภา, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๑๑, ๘๙-๙๒ และ จักรทิพย์ นาดสุภา, วัฒนธรรมไทยกับขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๐), หน้า ๒๖.

^{๖๕} จักรทิพย์ นาดสุภา, วัฒนธรรมไทยกับขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม, หน้า ๔-๑๑.

ไทยจึงไม่เข้าลักษณะการจำกัดอำนาจรัฐ เช่น ตะวันตก ประกอบกับความผันผวนทางการเมืองทำให้ระบบรัฐธรรมนูญไทยไม่ได้แก่นสารที่มั่นคงชัดเจนตามแบบกฎหมาย การยอมรับในกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยนับแต่รัชกาลที่ ๕ ที่แสดงว่าขัดกับอุปนิสัยใจคอของคนไทยที่ไม่นับถือกฎหมาย^{๖๖} คงไม่ต้องกล่าวถึงหลักสัญญาประชาคม หรือสิทธิเสรีภาพ แม้รัฐธรรมนูญจะมีการเพิ่มสิทธิมากขึ้น เพราะหลักการที่ว่าประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแต่เหตุใดจึงมิได้มีส่วนกำหนดรัฐธรรมนูญ สิทธิในรัฐธรรมนูญจึงไม่ซึมซับเข้าไปในจิตวิญญาณของผู้เป็นเจ้าของสิทธิได้คงเป็นเพียงสิทธิที่ล่องลอยอยู่ในกระดาษเท่านั้น

ส่วนสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น เป็นเรื่องรัฐธรรมนูญตราขึ้นภายหลังยั้งห่างไกลการสำนึกรับรู้ยิ่งกว่าสิทธิในรัฐธรรมนูญจนอาจเป็นเพียงอุดมการณ์เท่านั้น แต่ในทางตะวันตกถือว่าสิทธิมนุษยชนแฝงเร้นอยู่ในธรรมชาติมนุษย์และไม่อาจแยกจากกันได้ด้วยเหตุนี้จึงเป็นพื้นฐานในการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญ ไม่อาจทำลายแต่อาจแก้ไขได้และต้องไม่ถูกล่วงละเมิดแม้ในสถานการณ์ไม่ปกติ ความต้องการสิทธิทางสังคม เศรษฐกิจ ไม่ใช่เพียงสนองความต้องการทางวัตถุเท่านั้น ฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายต้องไม่กำหนดให้ประชาชนอยู่ภายใต้อุดมการณ์หรือแนวทางชีวิตหนึ่งโดยเฉพาะที่จะกลายเป็นการบีบบังคับไปและลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์^{๖๗}

ถ้ารัฐธรรมนูญไทยสะท้อนสภาวะวิสัยของสังคมและการเมือง เมื่อศึกษาจากประวัติศาสตร์ กฎหมาย และศึกษาในทางรัฐศาสตร์ ความล้มเหลวของระบบรัฐธรรมนูญที่มีความผันผวนทางการเมืองและการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญบ่อยสะท้อนให้เห็นการไม่ยอมรับหลักการมูลฐานบางประการ^{๖๘} รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องแสดงบทบาทหน้าที่ของระบบและกระบวนการสัมพันธภาพแห่งอำนาจจึงต้องพิจารณาอำนาจทางการเมืองด้วย เพราะรัฐธรรมนูญแสดงถึงเจตนารมณ์ทางการเมือง แต่ว่าจะเป็นเจตนารมณ์ของใครของพลเมืองหรือชนชั้นปกครองต้องพิจารณาอีกครั้ง การเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญของไทยเป็นการเปลี่ยนแปลงจากเบื้องบนของชนชั้นปกครองเป็นหลัก การจะทำให้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องจำกัดอำนาจ

^{๖๖} เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, หน้า ๒๔-๓๗.

^{๖๗} เสน่ห์ จามริก, สิทธิมนุษยชน เกณฑ์คุณค่าและฐานความคิด, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๔๔), หน้า ๑๑๖.

^{๖๘} เสน่ห์ จามริก, “รัฐธรรมนูญและกฎหมายกับพัฒนาการทางการเมืองไทย”, ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๘-๑๕, หน้า ๘๒๓.

รัฐเป็นไปได้อย่างคงเป็นเครื่องแสดงสัมพันธภาพทางอำนาจและฐานะความชอบธรรมในการใช้อำนาจอธิปไตยมากกว่า ความผันผวนทางการเมืองเป็นเครื่องยืนยันว่ารัฐธรรมนูญไทยมิได้มีสถานภาพทางกฎหมายที่สูงสุด มั่นคง และแน่ชัด ตามแบบฉบับหลักการรัฐธรรมนูญเสรีนิยมตะวันตก^{๖๙} แต่อย่างไรก็ตาม จากการจัดลำดับ (Ranking) ของรัฐธรรมนูญในทางกฎหมายโดยดูเนื้อหาการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ (De jure rights protection) กับความเป็นจริงในทางปฏิบัติ (De facto rights protection) พบว่ารัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มักรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพสูงกว่าสภาพความเป็นจริง แต่รัฐธรรมนูญไทยมีลำดับกลางๆ ไม่เป็นรัฐธรรมนูญแบบแข็งหรือแบบอ่อนแอหรือแบบโลกกลางและมีรัฐธรรมนูญที่ทันสมัย^{๗๐}

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสังคมเศรษฐกิจที่มีกลุ่มชน กลุ่มผลประโยชน์มากขึ้นและซับซ้อน ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งในการประสานผลประโยชน์และสร้างแรงกดดันจนเกิดปัญหาเป็นพัฒนาการรัฐธรรมนูญที่ยังไม่หยุดนิ่งในการหาจุดสมดุลทางประชาธิปไตยในการสร้างสถาบันเพื่อการหาหลักการมูลฐานที่เป็นที่ยอมรับในสังคมประชาธิปไตยที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของปวงชน มันเป็นกับดักประชาธิปไตยไทยที่ต้องหาจุดสมดุลระหว่างประชาธิปไตยแบบตะวันตก กับประชาธิปไตยแบบไทยๆ ที่สังคมไทยต้องหาจุดสมดุลนี้ให้ได้ โดยพลเมืองในสังคมไทยต้องยอมรับวัฒนธรรมประชาธิปไตยโดยเฉพาะความเท่าเทียมกันของมนุษย์ที่เป็นหัวใจของความยุติธรรมในระบอบประชาธิปไตยที่จะทำให้รัฐธรรมนูญมีคุณค่าและมั่นคง แต่เพราะการเปลี่ยนแปลงใน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีลักษณะที่ตรงข้ามกับตะวันตกที่ความเป็นพลเมืองทำให้เกิดความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญแทนที่จะเป็นความเท่าเทียมกันก่อให้เกิดสิทธิความเป็นพลเมืองเช่นตะวันตก^{๗๑}

^{๖๙} เรื่องเดียวกัน., หน้า ๘๒๗.

^{๗๐} See also David S. Law and Mila Versteeg, "Sham constitution," California law review, Vol. 101 (2013), p. 946.

^{๗๑} สมบัติ จันทรวงศ์, "ประชาธิปไตย ปรารถนาและความเป็นจริง", ใน กิตติ ประเสริฐสุข (บรรณาธิการ), นารี-นาวา-ประชา-รัฐ รวมบทความสัมมนาประจำปี ๒๕๕๕ คณะรัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ (กรุงเทพฯ: หจก. ภาพพิมพ์, ๒๕๕๖), หน้า ๔๘.

๓. สรุป

วิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงในแต่ละสังคมย่อมขึ้นกับแรงผลักดันจากบริบทแวดล้อมที่ต่างกัน สังคมไทยเห็นได้ชัดเจนว่าการเปลี่ยนแปลงของสังคมมาจากปัจจัยภายนอกเป็นหลักโดยเฉพาะกระแสการเปลี่ยนแปลงของตะวันตกนับจากสมัยสมเด็จพระนารายณ์ สมัยต้นรัตนโกสินทร์ สมัย ร. ๕ จนถึงการเปลี่ยนแปลง พ.ศ. ๒๔๗๕ แรงผลักดันต่อสังคมให้เปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลต่อชนชั้นปกครองก่อนจึงเป็นส่วนที่ต้องริเริ่มจัดการรับมือกับการปรับสมดุลของสังคมตลอดมา ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ผู้นำชนชั้นปกครองได้พยายามหาสมดุลในการปกครองเพื่อมีรัฐธรรมนูญจำกัดอำนาจปกครองเป็นสำคัญ แต่ไม่อาจหาจุดสมดุลพบเพราะอำนาจที่ถือเสมือนเส้นผมบังภูเขาคือปัญหาการจำกัดอำนาจตนเองเหมือนผิงที่เข้าตาตนเองยากจะแก้ไขได้ แนวคิดการมีรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปในลักษณะปรับการบริหารราชการแผ่นดินมิใช่ปรับเปลี่ยนการปกครอง

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือกำหนดหลักการสำคัญทั้งระบอบการเมือง ระบบการปกครอง โครงสร้างอำนาจหน้าที่สถาบันการเมืองที่จะเชื่อมโยงกับประชาชนที่มีฐานความคิดเรื่องสิทธิ เสรีภาพเป็นที่มาของตะวันตก แต่กลับเป็นไปในลักษณะตรงกันข้ามที่รัฐธรรมนูญเป็นที่มาของสิทธิ เสรีภาพพลเมือง แทนที่สิทธิเสรีภาพจะเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญเช่นตะวันตก ได้ทำให้รัฐธรรมนูญกลายมาเป็นเครื่องมือเข้าสู่อำนาจและรักษาอำนาจของชนชั้นปกครอง ไม่อาจจำกัดอำนาจปกครองได้ การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ในอำนาจปกครองของกลุ่มผลประโยชน์เป็นหลัก คุณค่ารัฐธรรมนูญและหลักการในรัฐธรรมนูญถูกละเลยไม่มีคุณค่ายิ่งทำให้สถานภาพทางสังคมของรัฐธรรมนูญไม่มีคุณค่า

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญปรับไปสู่การจำกัดอำนาจและรองรับสิทธิพลเมืองให้รัดกุมมากยิ่งขึ้นและพยายามทำให้เป็นจริง แต่ภายใต้การเติบโตของกลุ่มทุนนิยมที่ครองอำนาจเศรษฐกิจและการเมืองมายาวนานทำให้แย้งชิงอำนาจการเมืองเพื่อประโยชน์กลุ่มผ่านสถาบันการเมืองและใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือ ทำให้รัฐธรรมนูญไทยมีความตกต่ำมาตลอดและกลายเป็นข้ออ้างความขัดแย้งทั้งที่แท้จริงคือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ผ่านอำนาจการเมือง สังคมไทยต้องหาจุดสมดุลประชาธิปไตยของตนให้พบเพื่อหลุดพ้นจากกับดักประชาธิปไตยยอมรับในหลักการและคุณค่าของรัฐธรรมนูญตามวิถีประชาธิปไตย มิให้รัฐธรรมนูญเป็นเพียงกระดาษชำระหลังสำเร็จความใคร่ทางการเมือง ที่มีคุณค่าในอุดมการณ์รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยที่จะเป็นหัวใจของวิถีชีวิตพลเมือง แต่เป็นได้แค่หัวใจกระดาษเบาๆ ก็ขาดเบาๆ ก็ปลิว.

รายการอ้างอิง

เกษียร เตชะพีระ. รัฐประหาร ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ กับการเมืองไทย. รัฐศาสตร์สาร (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๑).

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๓.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. วัฒนธรรมไทยกับขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๐.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ๑๐๐ปี แห่งการปฏิรูปราชการวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา. ๒๕๓๘.

ทินพันธุ์ นาคะตะ. การเมืองไทย ระบบที่ไม่มีสูตรสำเร็จรูปในการแก้ปัญหา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปัญญาชน. ๒๕๕๕.

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. ความคิดการเมืองไพร่กระจุกผีแห่งกรุงรัตนโกสินทร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน. ๒๕๔๙.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ความคิด ความรู้ และอำนาจการเมืองในการปฏิวัติสยาม ๒๔๗๕. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน. ๒๕๔๖.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม ๒: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม. ๒๕๓๘.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปัญญาชน. ๒๕๔๒.

บัณฑิต จันทรโณกิจ. รัฐธรรมนูญสถาปนา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา. ๒๕๔๙.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐกิจกับการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๗. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ๒๕๔๕.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน หน่วยที่ ๙-๑๕. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ๒๕๔๕.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑-๗. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ๒๕๔๔.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๘-๑๕. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ๒๕๔๕.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย
หน่วยที่ ๑-๗. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. ๒๕๔๔.

รุ่งมณี เมฆโสภณ. อำนาจ: ลอกราบการเมืองไทย อุดมการณ์เพื่อชาติและญาติมิตร.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์. ๒๕๕๔.

วิชณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ. ๒๕๓๐.

สมเกียรติ วันทะนะ. อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรข้าวสวย.
๒๕๕๑.

สมบัติ จันทรวงศ์. ประชาธิปไตย ปรัชญาและความเป็นจริง. ใน กิตติ ประเสริฐสุข
(บรรณาธิการ), “นารี-นาวา-ประชา-รัฐ รวมบทความความสัมมนาประจำปี ๒๕๕๕”

คณะรัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: หจก. ภาพพิมพ์. ๒๕๕๖.

สมบัติ จันทรวงศ์ และชัยอนันต์ สมุทวณิช. ความคิดทางการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
บรรณกิจ. ๒๕๒๓.

สันติสุข โสภณศิริ. สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก.
๒๕๕๕.

สิริลักษณ์ (ศักดิ์เกรียงไกร) สัมภาษณ์. ตันกำเนิดของชนชั้นนายทุนในประเทศไทย
(พ.ศ. ๒๓๙๘ - ๒๔๕๓). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์บุ๊คส์. ๒๕๕๒.

สุรสม กฤษณะจุฑะ. สิทธิสุขภาพ สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ.
๒๕๕๐.

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. ความจำเป็นทางประวัติศาสตร์ของการเคลื่อนไหว ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕.
วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๒ (มิถุนายน ๒๕๒๕).

เสน่ห์ จามริก. การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
๒๕๔๐.

เสน่ห์ จามริก. สิทธิมนุษยชน เกณฑ์คุณค่าและฐานความคิด. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำรา
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. ๒๕๔๔.

อมร จันทรสมบูรณ์. คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย.
กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา. ม.ป.ป.

อมร รัชศาสตร์. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๔๓.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ของชนชั้นนำไทย ตั้งแต่รัชกาลที่ ๔
ถึงพุทธศักราช ๒๔๗๕. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๕๕ .

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. ประชาธิปไตยคนไทยไม่เท่ากัน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน. ๒๕๕๗.

Law, David S. and Versteeg, Mila. Sham constitution. California law review.
Vol. 101 (2013).



กำเนิดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนในประเทศอิสราเอล ข้อคิดสำหรับการนำเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้ในประเทศไทย

มานิตย์ จุมปา*

๑. เกริ่นนำ

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนเป็นสิ่งที่ได้รับการกล่าวถึงในประเทศไทยบ่อยครั้งเมื่อมีการยกย่องรัฐธรรมนูญ แต่ประเด็นดังกล่าวก็มักจะไม่ได้รับการพิจารณาอย่างรอบด้านและละเอียด ทั้งนี้เพราะประเด็นแรกที่มีการหยิบยกขึ้นเพื่อคัดค้านการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชน คือ หากกำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชน จะเป็นการเปลี่ยนระบบการปกครองของประเทศไทยจากระบบรัฐสภาไปสู่ระบบประธานาธิบดี จึงทำให้ผู้ที่ฟังแล้วไม่ประสงค์จะเปลี่ยนประเทศไทยไปสู่ระบบประธานาธิบดีร่วมคัดค้านข้อเสนอดังกล่าวทันทีโดยยังมิได้พิจารณาให้ถ่องแท้ อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้น หากจะอธิบายให้เห็นว่า ข้อเสนอกำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชน มิได้เปลี่ยนประเทศไทยไปสู่ระบบประธานาธิบดีที่ย่นย่อที่สุด คือ โครงสร้างการเมืองการปกครองของประเทศไทยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่แล้วยืนอยู่บนหลักการของระบบรัฐสภา (Parliamentary System)

* รองศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.บ. (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.บ.ท., นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, LL.M. (Comparative and International Law), Southern Methodist University (S.M.U.), U.S.A.

ที่ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเสียงเลือกนายกรัฐมนตรี ข้อเสนอกำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชน เป็นเพียงการเปลี่ยนอำนาจในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ไปเป็นของ “ประชาชน” เท่านั้น โดยที่โครงสร้างอื่น ๆ ในทางการเมืองการปกครองของประเทศยังคงหลักการเช่นเดิม เช่นนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า กำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ มิได้เปลี่ยนโครงสร้างการเมืองการปกครองของประเทศไทยไปสู่ระบบประธานาธิบดี (Presidential System) แต่อย่างใด ไม่ หากแต่ยังคงอยู่ในระบบรัฐสภาเช่นเดิม

ในบทความนี้จะได้นำเสนอกำเนิดการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนที่เคยมีการใช้ในประเทศอิสราเอลซึ่งใช้ระบบรัฐสภา เพื่อเป็นการยืนยันว่า การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชน ไม่ได้เปลี่ยนระบบรัฐสภาไปสู่ระบบประธานาธิบดี ซึ่งจะได้พิจารณาในบทความนี้ แต่มีข้อควรพิจารณาต่อไปว่า การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชน “เคย” มีใช้ในประเทศอิสราเอล แต่ต่อมาก็ได้มีการ “ยกเลิก” ไป จึงน่าค้นหาว่า เมื่อมีการนำการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนมาใช้ แล้วเกิดผลเช่นใด และเหตุใดจึงมีการยกเลิกการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนซึ่งในส่วนนี้จะได้เขียนเป็นบทความนำเสนอในโอกาสต่อไป เพื่อเป็นบทเรียนประกอบการพิจารณาว่า ประเทศไทยมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใดที่จะนำการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนมาใช้ โดยเฉพาะภายใต้บริบททางการเมืองแบบที่เป็นอยู่ในประเทศไทย

๒. ภาพรวมของการเมืองการปกครองของประเทศอิสราเอล

ประเทศอิสราเอลเป็นประเทศในตะวันออกกลาง ปัจจุบันมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) แยกองค์กรใช้อำนาจออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยมีประมุขของรัฐ คือ ประธานาธิบดี^๒

^๒ Israel Ministry of Foreign Affairs, *Israel in Brief*, available at <http://www.mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/Pages/ISRAEL%20IN%20BRIEF.aspx> (last visited 26 June 2014)

๒.๑ ฝ่ายนิติบัญญัติ

ปัจจุบันรัฐสภาของอิสราเอล มีสภาที่เรียกชื่อว่า “เนสเซท” (Knesset) อันเป็นสภาเดียวที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน ๑๒๐ คน^๓ มีวาระ ๔ ปี^๔ ได้รับการเลือกตั้งในระดับชาติในระบบสัดส่วน (Proportional Elections) มีเขตเลือกตั้งเดียว^๕ คือใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้มีสัญชาติอิสราเอลที่มีอายุ ๑๘ ปี มีสิทธิในการเลือกตั้ง^๖ และผู้มีสัญชาติอิสราเอลที่มีอายุ ๒๑ ปี มีสิทธิเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเนสเซท^๗

โดยผู้เลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัคร โดยพรรคการเมือง องค์กร หรือบุคคล อาจเสนอบัญชีรายชื่อเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ทั้งนี้บัญชีรายชื่อต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งรับรองไม่น้อยกว่า ๒,๕๐๐ คน พร้อมกับวงเงินประกัน เงินประกันนี้จะถูกริบในกรณีที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่ถึงร้อยละ ๑.๕ ของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง อนึ่ง นับตั้งแต่ตั้งประเทศอิสราเอลเป็นต้นมา ยังไม่เคยปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งสามารถครองเสียงข้างมากในสภาใด รัฐบาลของอิสราเอลจึงเป็นรัฐบาลผสมมาโดยตลอด^๘

๒.๒ ฝ่ายบริหาร

ส่วนรัฐบาลนั้นปัจจุบันมีหัวหน้า คือ นายกรัฐมนตรี และประกอบด้วยรัฐมนตรีอื่น ๆ มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสภาเนสเซท^๙ นายกรัฐมนตรีได้รับการเลือกโดยสภาเนสเซท

^๓ Basic Law: The Knesset – 1958, Section 3, available at http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic2_eng.htm (last visited 5 July 2014)

^๔ Basic Law: The Knesset – 1958, Section 8

^๕ Basic Law: The Knesset – 1958, Section 4

^๖ Basic Law: The Knesset – 1958, Section 5

^๗ Basic Law: The Knesset – 1958, Section 6

^๘ Israel Ministry of Foreign Affairs, *Focus on Israel: The Knesset*, March 1999 available at <http://www.mfa.gov.il/MFA/MFA-Archive/1999/Pages/FOCUS%20on%20Israel-%20The%20Knesset.aspx> (last visited 26 June 2014)

^๙ Israel Ministry of Foreign Affairs, *Israel in Brief*, available at <http://www.mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/Pages/ISRAEL%20IN%20BRIEF.aspx> (last visited 26 June 2014) and Basic Law: The Government – (2001), Section 4 and Section 5

และต้องพ้นจากตำแหน่งหากได้รับการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจจากสมาชิกสภาเนสเซท อนึ่ง ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาเนสเซทด้วย^{๑๐} โดยนายกรัฐมนตรีต้องนำรายชื่อรัฐมนตรีขอความเห็นชอบจากสภาเนสเซท โดยจำต้องได้รับเสียงให้ความเห็นชอบเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด คือ ๖๑ เสียง โดยรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาเนสเซท

การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยปกติจะเกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งทั่วไป โดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหลังจากได้มีการปรึกษาหารือกับกลุ่มของสมาชิกสภาเนสเซทภายใน ๖ วัน นับแต่วันที่มีการประกาศผลการเลือกตั้ง^{๑๑} โดยประธานาธิบดีจะมอบให้สมาชิกสภาเนสเซทที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไปจัดตั้งรัฐบาลหารัฐมนตรีร่วมคณะรัฐมนตรีโดยมีระยะเวลาตามที่กำหนด คือ ๒๘ วัน ทั้งนี้ประธานาธิบดีมีอำนาจขยเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน ๑๔ วัน^{๑๒} หากภายในเวลาที่กำหนดไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ หรือมีสมาชิกสภาเนสเซทที่ได้รับมอบหมายแจ้งก่อนครบกำหนดระยะเวลาว่าไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ประธานาธิบดีโดยปรึกษาหารือกับกลุ่มหรือพรรคการเมืองในสภาเนสเซทแล้วก็จะมอบหมายให้สมาชิกสภาเนสเซทคนอื่น ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลภายในระยะเวลาที่กำหนด^{๑๓}

ในกรณีที่ประธานาธิบดีได้แจ้งแก่ประธานสภาเนสเซทว่า ไม่อาจดำเนินการให้มีการจัดตั้งรัฐบาลหลังจากดำเนินการตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สมาชิกสภาเนสเซทด้วยเสียงข้างมากของสภาอาจร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรให้ประธานาธิบดีมอบหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาลให้แก่สมาชิกสภาเนสเซทคนใดคนหนึ่งเพื่อดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลโดยต้องเสนอพร้อมหนังสือแสดงความยินยอมของสมาชิกสภาผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อนั้นด้วย แล้วให้ประธานาธิบดีดำเนินการตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล โดยผู้ที่ได้รับมอบให้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลมีเวลาในการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๔ วัน^{๑๔}

^{๑๐} Basic Law: The Government – (2001), Section 5

^{๑๑} Basic Law: The Government – (2001), Section 7

^{๑๒} Basic Law: The Government – (2001), Section 8

^{๑๓} Basic Law: The Government – (2001), Section 9

^{๑๔} Basic Law: The Government – (2001), Section 10

อนึ่ง ในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการตามขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐบาลได้ ก็จำเป็นต้องมีการดำเนินการจัดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ขึ้น^{๑๕} เพราะคะแนนเสียงในสภาเนสเซทไม้อาจเป็นอันหนึ่งอันเดียวเพียงพอที่จะเลือกนายกรัฐมนตรีได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาเนสเซทที่ได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาล สามารถดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ ผู้นั้นจะได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยจะต้องมีการแถลงนโยบายต่อสภาเพื่อให้มีการลงมติดูว่าจะไว้วางใจในนโยบายนั้นหรือไม่ โดยคณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารประเทศได้ต่อเมื่อได้รับมติไว้วางใจจากสภาเนสเซทในนโยบายที่แถลงนั้น^{๑๖}

๒.๓ ฝ่ายตุลาการ

ศาลของประเทศอิสราเอลจะประกอบไปด้วย ศาลฎีกา ศาลชั้นต้น (District Court) และศาล Magistrate's Court^{๑๗} โดยผู้พิพากษาจะได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการคัดเลือกผู้พิพากษาซึ่งคณะกรรมการนี้ประกอบไปด้วยกรรมการ ๙ คน ได้แก่ ประธานศาลฎีกา กรรมการ ๒ คน ที่เลือกจากศาลฎีกา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีอื่นที่ได้รับเลือกจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาเนสเซท ๒ คน ที่เลือกโดยสภาเนสเซท และตัวแทนอีก ๒ คน ที่ได้รับเลือกมาจากสภาหอการค้าแห่งชาติ (National Council of the Chamber) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะเป็นประธานคณะกรรมการนี้^{๑๘}

๒.๔ ประธานาธิบดี

สภาเนสเซทจะเป็นผู้เลือกประธานาธิบดีด้วยเสียงข้างมากของสมาชิกสภา ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี^{๑๙} และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยเมื่อวันเลือกตั้งประธานาธิบดีถูกกำหนดขึ้น สมาชิกสภาเนสเซทตั้งแต่ ๑๐ คน ขึ้นไปสามารถเข้าชื่อร่วมกันเสนอชื่อผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีได้ โดยเสนอเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธาน

^{๑๕} Basic Law: The Government – (2001), Section 11

^{๑๖} Basic Law: The Government – (2001), Section 13

^{๑๗} Basic Law: The Judiciary– (1984), Section 1

^{๑๘} Basic Law: The Judiciary– (1984), Section 4

^{๑๙} Israel Ministry of Foreign Affairs, *Focus on Israel: The Knesset*, March 1999 available at <http://www.mfa.gov.il/MFA/MFA-Archive/1999/Pages/FOCUS%20on%20Israel-%20The%20Knesset.aspx> (last visited 26 June 2014) and Basic Law: The President of the State (1964), Section 3, available at http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_yesod1.htm (last visited 5 July 2014)

สภาเนสเซทพร้อมกับหนังสือแสดงความยินยอมให้เสนอชื่อจากผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ โดยต้องมีการยื่นไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน ก่อนวันเลือกตั้งประธานาธิบดี ทั้งนี้ สมาชิกแต่ละคนของสภาเนสเซทสามารถเข้าชื่อสนับสนุนผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีได้เพียงคนเดียวเท่านั้น หลังจากนั้น ประธานสภาเนสเซทจะรวบรวมรายชื่อผู้ได้รับการเสนอชื่อชิงตำแหน่งประธานาธิบดีเพื่อแจ้งให้สมาชิกสภาเนสเซททราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๗ วัน ก่อนวันที่จะมีการประชุมเพื่อเลือกประธานาธิบดี^{๒๐} ในการลงคะแนนเลือกประธานาธิบดีโดยสมาชิกสภาเนสเซทจะเป็นการลงคะแนนลับ^{๒๑} โดยผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากจากสมาชิกสภาเนสเซทจะได้รับตำแหน่งประธานาธิบดี^{๒๒}

ประธานาธิบดีในฐานะประมุขแห่งรัฐอิสราเอล จะมีอำนาจหน้าที่ในการลงนามประกาศใช้กฎหมาย ดำเนินการให้มีการจัดตั้งรัฐบาล รับเรื่องการลาออกของรัฐบาล รับรายงานดำเนินงานจากรัฐบาล เป็นผู้แทนในกิจการของรัฐในเวทีระหว่างประเทศ ลงนามในสนธิสัญญามีอำนาจในการอภัยโทษ และกิจการอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนด^{๒๓} การลงนามต่าง ๆ ของประธานาธิบดีนอกเหนือไปจากการมอบหมายให้มีการจัดตั้งรัฐบาล จะต้องมียาวยกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีลงนามรับรอง^{๒๔}

ประธานาธิบดีอาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ด้วยการลงมติของสภาเนสเซทเมื่อสภาเห็นว่าไม่สมควรยอมรับให้ดำรงตำแหน่งในฐานะประธานาธิบดีอีกต่อไป^{๒๕}

๓. ประวัติความเป็นมาของการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญของประเทศอิสราเอลในเชิงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๓.๑ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบาลที่ประกาศใช้ครั้งแรก: นายกรัฐมนตรีที่ได้รับความเห็นชอบจากสภา

^{๒๐} Basic Law: The President of the State (1964), Section 6

^{๒๑} Basic Law: The President of the State (1964), Section 7

^{๒๒} Basic Law: The President of the State (1964), Section 8

^{๒๓} Basic Law: The President of the State (1964), Section 11

^{๒๔} Basic Law: The President of the State (1964), Section 12

^{๒๕} Basic Law: The President of the State (1964), Section 20

รัฐธรรมนูญ (Basic Law) ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบาลที่ประกาศใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๖๘ (Basic Law: The Government – 1969 (Original Version)) กำหนดรัฐบาลหรือ คณะรัฐมนตรีของอิสราเอลอยู่ในระบบรัฐสภา โดยรัฐบาลประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีและ รัฐมนตรีร่วมคณะนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกของสภาเนสเซท แต่รัฐมนตรีไม่จำเป็นต้อง เป็นสมาชิกสภาเนสเซท^{๒๖} การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยปกติจะเกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งทั่วไป โดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีหลังจากได้มีการปรึกษารื้อกับสมาชิกสภา เนสเซท^{๒๗} ทั้งนี้ ประธานาธิบดีจะมอบให้บุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีไปจัดตั้ง รัฐบาลหารัฐมนตรีร่วมคณะรัฐมนตรีโดยมีระยะเวลาตามที่กำหนด คือ ๒๑ วัน^{๒๘} หากภายใน ระยะเวลาที่กำหนดไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ประธานาธิบดีก็จะมอบหมายให้สมาชิกสภาเนสเซท คนอื่น (โดยปรึกษารื้อกับกลุ่มหรือพรรคการเมืองในสภาเนสเซทแล้ว) ที่จะได้รับแต่งตั้ง เป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการหารัฐมนตรีร่วมคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่กำหนด กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล โดยจะมีการดำเนินการเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะจัดตั้งรัฐบาลได้^{๒๙}

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ประธานาธิบดีไม่ได้ดำเนินการให้มีการจัดตั้งรัฐบาล อีกครั้งหลังจากที่ผู้ที่ได้รับมอบให้จัดตั้งรัฐบาลเป็นคนแรกไม่อาจดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลได้ ภายในเวลาที่กำหนด สมาชิกสภาเนสเซทด้วยเสียงข้างมากของสภาอาจร้องขอเป็นลายลักษณ์ อักษรให้ประธานาธิบดีมอบหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาลให้แก่สมาชิกสภาเนสเซทคนใดคนหนึ่ง เพื่อดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลโดยต้องเสนอพร้อมหนังสือแสดงความยินยอมของสมาชิกสภาผู้ที่ ได้รับการเสนอชื่อนั้นด้วย แล้วให้ประธานาธิบดีดำเนินการตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินการ จัดตั้งรัฐบาล โดยผู้ที่ได้รับมอบให้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลมีเวลาในการดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน ๑๔ วัน^{๓๐}

^{๒๖} Basic Law: The Government – 1969 (Original Version), Section 5 (a), available at http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic1_eng.htm (last visited 26 June 2014)

^{๒๗} Basic Law: The Government – 1969 (Original Version), Section 6

^{๒๘} Basic Law: The Government – 1969 (Original Version), Section 7

^{๒๙} Basic Law: The Government – 1969 (Original Version), Section 8

^{๓๐} Basic Law: The Government – 1969 (Original Version), Section 9

ในกรณีที่สมาชิกสภาเนสเซทที่ได้รับมอบหมายให้จัดตั้งรัฐบาล สามารถดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ ผู้นั้นจะได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี^{๓๑} โดยจะต้องมีการแถลงนโยบายต่อสภาเพื่อให้มีการลงมติว่าจะไว้วางใจในนโยบายนั้นหรือไม่ โดยคณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารประเทศได้ต่อเมื่อได้รับมติไว้วางใจจากสภาเนสเซทในนโยบายที่แถลงนั้น^{๓๒}

เมื่อสภาเนสเซทลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ประธานสภาเนสเซทจะแจ้งไปยังประธานาธิบดีถึงมติดังกล่าว แล้วมีผลทำให้รัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งในวันที่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ^{๓๓}

รัฐธรรมนูญฉบับแรกในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบาลถูกยกเลิกแล้วใช้ฉบับที่สองแทนที่ในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ ด้วยการกำหนดโครงสร้างให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชน

๓.๒ การได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบาลที่ประกาศใช้ครั้งที่สอง: การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชน

รัฐธรรมนูญ (Basic Law) ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบาลที่ประกาศใช้ครั้งที่สองในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ (Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister) โดยมีผลเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบาลที่ประกาศใช้ครั้งแรก ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ รัฐบาลประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี^{๓๔} กติกาที่เปลี่ยนแปลงสำคัญ คือ การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชนจากการเลือกตั้งทั่วไปในระดับชาติ^{๓๕} นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรีร่วมคณะโดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเนสเซท^{๓๖}

^{๓๑} Basic Law: The Government – 1969 (Original Version), Section 14

^{๓๒} Basic Law: The Government – 1969 (Original Version), Section 15

^{๓๓} Basic Law: The Government – 1969 (Original Version), Section 24

^{๓๔} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 3 (a), available at http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic7_eng.htm (last visited 27 June 2014)

^{๓๕} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 3 (b)

^{๓๖} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 3 (c)

วันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนโดยหลักจะเป็นวันเดียวกันกับวันเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาเนสเซต^{๓๗} แต่ในกรณีที่มีเหตุตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อาจกำหนดวันเลือกตั้งคนละวันได้^{๓๘} สำหรับผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี จะมีคุณสมบัติเช่นเดียวกันกับผู้ที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซต^{๓๙} วาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีวาระเท่ากับวาระของสมาชิกสภาเนสเซต เว้นแต่จะมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ^{๔๐}

บุคคลที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แก่ มีคุณสมบัติเหมือนกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเนสเซต และอย่างน้อยต้องไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปี^{๔๑} แต่การเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอโดย (๑) กลุ่มอดีตสมาชิกสภาเนสเซต โดยต้องมีการเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า ๑๐ คน เพื่อเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อสภาเนสเซต (๒) กลุ่มอดีตสมาชิกสภาเนสเซตกลุ่มเล็ก โดยต้องมีการเข้าชื่อไม่น้อยกว่า ๑๐ คน เพื่อเสนอชื่อหรือรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต่อสภาเนสเซต (๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ คน อนึ่ง ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งซ่อมตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจะได้รับการเสนอชื่อโดยกลุ่มสมาชิกสภาเนสเซตไม่น้อยกว่า ๑๐ คน^{๔๒}

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนนั้น

(๑) ผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และในขณะเดียวกันนั้นผู้นั้นก็จะได้รับสถานะการเป็นสมาชิกสภาเนสเซตด้วย^{๔๓} กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ขณะการเลือกตั้งได้สถานะเป็นนายกรัฐมนตรีและได้เป็นสมาชิกสภาเนสเซตพร้อมกันไปด้วย

^{๓๗} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 4

^{๓๘} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 5

^{๓๙} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 6

^{๔๐} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 7

^{๔๑} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 8

^{๔๒} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 9

^{๔๓} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 13 (a)

(๒) ในกรณีที่ไม่มีผู้สมัครใดได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จะต้องมีการจัดการเลือกตั้งครั้งใหม่ในวันอังคารหลังเวลาผ่านไปสองสัปดาห์นับจากวันที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครั้งแรก^{๔๔}

(๓) ในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีครั้งที่สองนั้น ผู้ที่จะได้รับการลงแข่งขันในการเลือกตั้ง คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนสูงสุดสองอันดับแรกในการเลือกตั้งครั้งที่หนึ่ง และในการเลือกตั้งครั้งที่สองนี้ ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดจะได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี^{๔๕} กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ใช้ระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากสองรอบนั่นเอง

(๔) ในกรณีที่การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีทั้งกรณีการเลือกตั้งครั้งแรกหรือการเลือกตั้งครั้งที่สอง หากมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว การลงคะแนนเสียงจะเป็นการลงคะแนนเสียงเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว ทั้งนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะถือว่าชนะการเลือกตั้งได้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อเมื่อมีเสียงลงคะแนนเสียงสนับสนุนมากกว่าเสียงที่ลงคะแนนเสียงคัดค้าน^{๔๖}

(๕) กรณีที่ท้ายที่สุดไม่ว่ากรณีใด ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีการดำเนินการเลือกตั้งพิเศษ (Specail Election)^{๔๗}

เมื่อได้นายกรัฐมนตรีแล้ว ภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันมีประกาศผลการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อปฏิญาณตนและเสนอหลักการสำคัญของนโยบายของรัฐบาลต่อสภาเนสเซท แล้วจึงจะเข้าปฏิบัติหน้าที่ได้^{๔๘} แต่ถ้านายกรัฐมนตรีไม่สามารถทำได้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป แล้วจะต้องมีการจัดการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีครั้งใหม่^{๔๙}

สภาเนสเซทสามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอันมีผลให้นายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งได้^{๕๐} นอกจากนั้น หากมีคำตัดสินว่านายกรัฐมนตรีกระทำการประพฤติชั่วอย่าง

^{๔๔} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 13 (b)

^{๔๕} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 13 (c)

^{๔๖} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 13 (e)

^{๔๗} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 13 (f)

^{๔๘} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 14

^{๔๙} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 15 (a)

^{๕๐} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 19

ร้ายแรง สภาเนสเซทอาจลงมติถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ด้วยอาศัยเสียงข้างมาก^{๕๑} แต่ในกรณีอื่นสภาเนสเซทอาจลงมติถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ด้วยอาศัยเสียง ๘๐ เสียงของสมาชิกสภา โดยคำร้องขอให้มีการถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งนั้นต้องมีสมาชิกสภาเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า ๔๐ คน^{๕๒}

รัฐมนตรีร่วมคณะรัฐมนตรีจะมีจำนวนไม่เกิน ๑๔ คน แต่ไม่น้อยกว่า ๘ คน โดยจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาเนสเซท^{๕๓} รัฐมนตรีสามารถลาออกจากตำแหน่งได้โดยการทำหนังสือลาออกยื่นต่อนายกรัฐมนตรี การพ้นจากตำแหน่งจะมีผลเมื่อพ้นระยะเวลา ๔๘ ชั่วโมงนับแต่ยื่นหนังสือลาออก เว้นแต่จะมีการระบุเวลาไว้สั้นกว่าระยะเวลาดังกล่าวในหนังสือลาออก อนึ่ง นายกรัฐมนตรีสามารถปลดรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ เมื่อนายกรัฐมนตรีได้ทำหนังสือแจ้งถึงการปลดไปยังรัฐมนตรีนั้น โดยให้มีผลเป็นการพ้นจากตำแหน่งเมื่อพ้นระยะเวลา ๔๘ ชั่วโมงนับแต่รัฐมนตรีได้รับหนังสือ เว้นแต่นายกรัฐมนตรีจะระบุไว้ในหนังสือนั้นให้มีผลสั้นกว่าระยะเวลาดังกล่าว นอกจากนั้น สภาเนสเซทยังมีอำนาจในการปลดรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ด้วยการลงมติด้วยคะแนนเสียง ๗๐ เสียง^{๕๔}

รัฐธรรมนูญฉบับที่สองในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบาลถูกยกเลิกแล้วใช้ฉบับที่สามแทนที่ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ด้วยการกำหนดโครงสร้างให้มีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาตามปกติ โปรดย่อนดูเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับที่สามในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐบาลในหัวข้อ ๒ ข้างต้น โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับแรกเกี่ยวกับรัฐบาล

๔. เหตุที่นำประเทศอิสราเอลเปลี่ยนจากระบบรัฐสภาที่นายกรัฐมนตรีได้รับเลือกจากสภาไปสู่การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชน

ประเทศอิสราเอลในช่วงการก่อตั้งประเทศนั้นใช้ระบบรัฐสภาที่ได้รับต้นแบบมาจากประเทศอังกฤษ โดยมีสภาเดียว เรียกว่า สภาเนสเซท โดยนายกรัฐมนตรีได้รับเลือกโดยมติ

^{๕๑} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 26 (a)

^{๕๒} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 27

^{๕๓} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 33

^{๕๔} Basic Law: The Government – (1992) (Direct Elections for the Prime Minister), Section 35

ของสภาเนสเซท นับตั้งแต่ตั้งประเทศอิสราเอลจนถึงปี ค.ศ. ๑๙๗๗ พรรคแรงงาน (Labour Party) เป็นพรรคการเมืองที่ครองเสียงมากสุดในสภาเนสเซท จึงควบคุมทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ในพรรคการเมืองได้^{๕๕} แต่ในช่วง ค.ศ. ๑๙๖๗ เกิดความแตกแยกในพรรคแรงงาน จนทำให้พรรคแรงงานสูญเสียสถานะการเป็นพรรคที่มีเสียงมากสุดในสภาในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. ๑๙๗๗ โดยมีการเปลี่ยนขั้วไปยังพรรคลิคุด (Likud Party) ที่ได้รับเลือกตั้งมีที่นั่งมากสุดในสภาเนสเซท เกิดการเปลี่ยนขั้วทางการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาลในภาวะที่อิสราเอลกำลังเผชิญปัญหารอบด้านทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ^{๕๖}

อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่เกิดขึ้นในราวช่วงปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ถึง ค.ศ. ๑๙๙๐ เมื่อ ๒ พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีที่นั่งในสภา คือ พรรคแรงงานและพรรคลิคุดได้ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล ทำให้ทั้งสองพรรคสามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาจนสามารถที่จะตัดพรรคเล็กอื่น ๆ ออกจากการเป็นพรรคร่วมรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งสองพรรคการเมืองยังคงพรรคการเมืองเล็ก ๆ ที่เป็นพันธมิตรไว้ให้เป็นพรรคร่วมรัฐบาล^{๕๗} ในการบริหารประเทศด้วยรัฐบาลสองพรรคขนาดใหญ่ใน ๒ ปีแรกมีนิมิตรหมายอันดีในการดำเนินการ เพราะอยู่ในระหว่างการปรับตัวของสองพรรคการเมืองเข้าด้วยกัน แต่ต่อมาเริ่มมีความแตกแยกในการบริหารประเทศ เพราะสองพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีความเห็นแตกต่างในเชิงนโยบายเกี่ยวกับกรณี West Bank และ Gaza ในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ แกนนำของพรรคแรงงาน คือ นาย Shimon Peres ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีความเชื่อว่าหากการร่วมรัฐบาลของสองพรรคการเมืองขนาดใหญ่เกิดปัญหาขึ้น พรรคแรงงานพรรคเดียวมีศักยภาพเพียงพอที่จะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลโดยอาศัยเสียงสนับสนุนจากพรรคขนาดเล็กอื่นอีกสองพรรคการเมืองได้ เมื่อมีความเชื่อเช่นนี้ จึงนำพาให้พรรคแรงงานสนับสนุนให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Shamir จนกระทั่งท้ายสุดทำให้ต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ นาย Peres ได้รับการทาบทามจากประธานาธิบดีให้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ แต่เมื่อมีการไปเจรจากับพรรคการเมืองขนาดเล็ก เกิดสถานการณ์ตอรองในทางการเมือง เพราะกลายเป็นว่าพรรคการเมืองขนาดเล็กมีอำนาจตอรองมากกว่า

^{๕๕} David Kretzmer, "Presidential Elements in Government Experimenting with Constitutional Change: Direct Election of the Prime Minister in Israel," *European Constitutional Law Review*, p. 63.

^{๕๖} Ibid.

^{๕๗} Ibid.

ที่จะให้การสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนในการจัดตั้งรัฐบาล เพราะยังคงมีพรรคการเมืองอีกขั้วหนึ่ง คือ พรรคลิคุด รอดำเนินการในกรณีที่พรรคแรงงานไม่อาจดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลได้ สถานการณ์สื่อเคาะความวุ่นวายขึ้นเมื่อสังคมเชื่อว่าการทุจริตคอร์รัปชันในรัฐบาล และความเชื่อนี้ได้รับการตอกย้ำให้ชัดเจนขึ้นเมื่อสมาชิกสภาเนสเซทได้ก้าวข้ามข้อจำกัดของกติกาของพรรคการเมืองตนเองโดยเข้าไปเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลที่พรรคการเมืองของตนไม่ได้ร่วมรัฐบาลแต่อย่างใดก็ดี ปรากฏว่า นาย Peres ผู้นำของพรรคแรงงานไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น ประธานาธิบดีจึงมอบหมายให้ผู้นำของพรรคลิคุด คือ นาย Shamir ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล ภายหลังที่มีการต่อรองกับพรรคการเมืองขนาดเล็กเพื่อให้เข้าร่วมรัฐบาล โดยจำใจต้องตอบรับข้อเรียกร้องที่ดูเหมือนจะขาดเหตุผลที่สมควร นาย Shamir ประสบความสำเร็จในการจัดตั้งรัฐบาลที่สามารถมีเสียงข้างมากในสภาเนสเซทได้^{๕๘}

รัฐบาลผสมของนาย Shamir ได้เข้าทำงาน โดยในช่วง ๒ ปีสุดท้ายของการทำงาน รัฐบาลเกิดปัญหาในรัฐบาลผสม จนทำให้พรรคการเมืองเล็กร่วมรัฐบาลออกจากรัฐบาลไป จนทำให้จำเป็นต้องจัดการเลือกตั้งทั่วไปก่อนกำหนดเวลาเดิม แต่เกิดความแตกแยกในสภาเนสเซทเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง จนนำไปสู่โอกาสในการที่จะปฏิรูปการเมืองโดยเฉพาะเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ในช่วงต้นปี ค.ศ. ๑๙๙๒ โดยมีการเสนอให้ปรับเปลี่ยนวิธีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี โดยเสนอให้ใช้วิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชน (Direct Election) แทนที่วิธีการเลือกนายกรัฐมนตรีที่กระทำโดยสภาเนสเซท โดยฝ่ายเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนให้เหตุผลสำคัญว่าได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนในการปรับเปลี่ยนครั้งนี้ แต่ฝ่ายที่คัดค้านเห็นว่าอาจจะไม่เหมาะสมที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญเพียงเพราะมีกระแสเรียกร้องจากประชาชน^{๕๙}

อย่างไรก็ดี กระแสในการปรับเปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีอิสราเอลได้เกิดขึ้นคู่ขนานกันไปพร้อมกับกระแสในการพยายามปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซท โดยแนวคิดในการเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซทแท้จริงได้เริ่มก่อนปี ค.ศ. ๑๙๙๒ โดยก่อนหน้านี้มีหลากหลายข้อเสนอที่ต้องการให้เปลี่ยนวิธีการเลือกตั้ง โดยเป็นการเสนอของพรรคการเมืองขนาดเล็ก ทั้งนี้ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเสนอให้มีการปฏิรูประบบเลือกตั้งนั้นได้แก่อดีตนายกรัฐมนตรีของประเทศอิสราเอล คือ David Ben

^{๕๘} Ibid, p. 64.

^{๕๙} Ibid, pp. 64-65.

Gurion ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศ โดยนาย Ben Gurion เชื่อว่าระบบสองหรือสามพรรคการเมืองขนาดใหญ่จะทำให้เกิดเสถียรภาพ ซึ่งจะเกิดขึ้นในระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมที่เสริมด้วยการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนด้วย^{๖๐} นอกจากนั้น ยังมีข้อเสนออื่นที่สำคัญ เช่น มีการเสนอให้ปรับระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซท โดยให้สมาชิกจำนวน ๒๐ คนมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และสมาชิกอีกจำนวน ๖๐ คน มาจากการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งระดับชาติ โดยข้อเสนอนี้ได้รับการสนับสนุนโดยพรรคแรงงาน แต่พรรคลิคุดไม่สนับสนุน ดังนั้น เมื่อพรรคลิคุดเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ ข้อเสนอจึงถูกพับเก็บไป^{๖๑}

แม้แนวคิดในการปฏิรูประบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซทจะไม่ประสบความสำเร็จ แต่แนวความคิดในการปรับเปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีไปสู่การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนได้เดินหน้าต่อไป แม้จะมีบางฝ่ายเห็นว่าเป็นแนวคิดที่ไม่อาจเป็นไปได้ในสถานการณ์การเมือง แต่ก็ยังมีบางฝ่ายเห็นว่า แนวคิดนี้อาจประสบความสำเร็จมากกว่าการปฏิรูประบบเลือกตั้งสมาชิกสภาเนสเซท^{๖๒}

แนวคิดในการเสนอให้ใช้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนไม่ได้เกิดขึ้นครั้งแรกในสภาเนสเซท หากแต่เกิดขึ้นในวงวิชาการก่อน โดยกลุ่มของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย Tel Aviv University ได้ตีพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญของประเทศอิสราเอลในร่างนี้ประกอบไปด้วยเนื้อหาเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล (Bill of Rights) และเสนอให้เปลี่ยนกติกาทางการเมือง อันได้แก่ การเปลี่ยนระบบการเลือกตั้ง รวมไปถึงการเสนอให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชน^{๖๓} อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการเลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยตรงนี้ เมื่อพิจารณาค้นไปในประวัติศาสตร์ของอิสราเอลแล้ว จะพบว่าไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะในช่วงราวปี ค.ศ. ๑๙๗๐ ถึง ค.ศ. ๑๙๘๐ กฎหมายเกี่ยวกับ

^{๖๐} Ibid, p. 65.

^{๖๑} Ibid.

^{๖๒} Gideon Rahat, "The Politics of Reform in Israel: How the Israeli Mixed System Came to Be" in Shugart and Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, (Oxford, OUP, 2001), p. 126.

^{๖๓} David Kretzmer, "Presidential Elements in Government Experimenting with Constitutional Change: Direct Election of the Prime Minister in Israel," p. 66.

การปกครองส่วนท้องถิ่นของอิสราเอลเองก็มีการแก้ไขปรับเปลี่ยนให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของเทศบาลโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชนไปพร้อม ๆ กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งพบว่าระบบการเลือกตั้งเทศบาลเช่นนี้ประสบความสำเร็จความสำเร็จของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนี้กลายเป็นเหตุผลส่วนหนึ่งที่ใช้สนับสนุนแนวคิดในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชน^{๖๔}

แนวคิดในการเสนอให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนเป็นแนวคิดที่พัฒนาต่อเนื่องมาจากข้อเสนอที่จะผสมผสานระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีตั้งเช่นระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดีที่ใช้อยู่ในประเทศฝรั่งเศส^{๖๕} ทั้งนี้ ข้อเสนอให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนที่เสนอโดยคณาจารย์มหาวิทยาลัยนั้น มิได้เป็นข้อเสนอที่จะยกเลิกระบบรัฐสภาแล้วนำพาประเทศไปสู่ระบบประธานาธิบดีแต่อย่างใด และก็ได้เป็นข้อเสนอที่เป็นการผสมระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีแบบฝรั่งเศสอีกเช่นกัน (แม้จะมีพัฒนาการทางความคิดที่สืบเนื่องกันอยู่บ้าง) หากแต่ข้อเสนอให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนมีพื้นฐานแนวคิดในการทำให้ได้นายกรัฐมนตรีที่มีความเป็นอิสระหลุดพ้นจากพันธะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการจัดตั้งรัฐบาลผสมดังที่เป็นมาในอดีตของอิสราเอลที่นายกรัฐมนตรีที่จัดตั้งรัฐบาลผสมจำต้องรับเงื่อนไขหรือข้อผูกมัดจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเพื่อให้การดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะการต่อรองจากพรรคการเมืองขนาดเล็ก ข้อเสนอให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานที่ว่า ถ้าการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีมาจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พรรคการเมืองขนาดเล็กจะไม่สามารถเล่นเกมสืบทอดทางการเมืองในการต่อรองเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลได้ เพราะนายกรัฐมนตรีสามารถกล่าวได้ว่าได้รับการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชนเพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่นายกรัฐมนตรี^{๖๖}

^{๖๔} Gideon Rahat, "The Politics of Reform in Israel: How the Israeli Mixed System Came to Be" in Shugart and Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, (Oxford, OUP, 2001), p. 135.

^{๖๕} David Kretzmer, "Presidential Elements in Government Experimenting with Constitutional Change: Direct Election of the Prime Minister in Israel," p. 67.

^{๖๖} Ibid.

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ ปรากฏว่ามีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อปรับเปลี่ยนให้ใช้การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนหลายฉบับต่อสภาเนสเซท แต่มีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ๔ ฉบับในเรื่องนี้ผ่านเข้าสู่การพิจารณาของสภา โดยแต่ละร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็เสนอโดยพรรคการเมืองแต่ละพรรคจำนวน ๔ พรรคการเมือง เมื่อผ่านการพิจารณาของสภาในวาระแรกเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการการรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (The Constitution and Law Committee) ก็ได้มีการร่วมร่างทั้ง ๔ ฉบับเข้าเป็นฉบับเดียว^{๖๗}

ข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนได้รับทั้งเสียงสนับสนุนและเสียงคัดค้านจากวงวิชาการและวงการเมือง โดยผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนในเรื่องนี้ ในขณะที่เสียงคัดค้านส่วนน้อยมาจากนักกฎหมายรัฐธรรมนูญและนักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ของประเทศ โดยในการคัดค้านนี้มีความเห็นว่า การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนนั้นจะส่งผลกระทบแตกต่างไปจากผลที่ฝ่ายสนับสนุนคาดหวังให้เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามก็ดีในการพิจารณาของสภานั้น เมื่อผ่านการพิจารณาครั้งแรกไปแล้ว พรรคแรงงานได้ตัดสินใจให้การสนับสนุนต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมครั้งนี้ ในขณะที่ทางพรรคลิคุดตัดสินใจคัดค้าน แต่ท้ายที่สุดร่างรัฐธรรมนูญนี้ก็ผ่านความเห็นชอบจากสภาประกาศใช้เป็นกฎหมายในเดือนมีนาคม ค.ศ. ๑๙๙๒ ซึ่งเป็นช่วงจังหวะสุดท้ายของสภาเนสเซทก่อนจะมีการเลือกตั้งทั่วไป

๕. บทสรุป

เมื่อพิจารณาถึงกำเนิดของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนในประเทศอิสราเอลแล้วจะพบว่า

ประการแรก การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง มิได้เป็นการเปลี่ยนระบบรัฐสภาของประเทศอิสราเอลไปสู่ระบบประธานาธิบดีแต่อย่างใด หากแต่ยังคงเป็นระบบรัฐสภาอยู่ เพียงแต่ปรับเปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีแทนที่จะให้สภาเป็นผู้เลือก ไปให้ประชาชนเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรง

^{๖๗} Ibid, p. 67.

ประการที่สอง การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อนำแนวคิดการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกัรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนมาใช้ เป็นไปเพื่อประสงค์จะแก้ไขสภาพปัญหาทางการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาลของประเทศอิสราเอลที่พรรคการเมืองมีการต่อรองกัน ทำให้นายกัรัฐมนตรีไม่มีความเป็นอิสระ การเลือกตั้งนายกัรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนจะทำให้นายกัรัฐมนตรีมีความเป็นอิสระจากการต่อรองในการจัดตั้งรัฐบาล

บทสรุปของกำเนิดการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกัรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนในประเทศอิสราเอลในบทความนี้ คงจะทำให้เกิดข้อคิดพิจารณาต่อไปในประเทศไทยในยามที่เรากำลังจะยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒๐ ในอนาคตอันใกล้นี้ว่า จะมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใดที่จะนำแนวคิดการเลือกตั้งนายกัรัฐมนตรีโดยตรงโดยประชาชนมาใช้ในประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยเองก็มีรากฐานในเรื่องนี้ในการเลือกตั้งฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทมหานครโดยตรงโดยประชาชน การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงโดยประชาชน ฯลฯ ตลอดจนต้องพิจารณาให้รอบคอบว่า หากประเทศไทยนำการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกัรัฐมนตรีโดยตรงมาใช้จะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการเมืองการปกครองของประเทศหรือไม่



ความเชี่ยวชาญ ๗ ประการที่ข้าราชการไทยพึงมี

ศ. ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์

“ในการปฏิบัติงานใด ๆ ผู้ปฏิบัติจะต้องทราบ ต้องเข้าใจแจ่มแจ้งถึงปัญหา และความรู้
ทั้งปวงอันเกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์อย่างทั่วถึง จึงจะสามารถนำทฤษฎีมาดัดแปลงใช้ได้เหมาะกับ
สถานการณ์ และสามารถเลือกแนวทางการปฏิบัติให้เกิดผลมากที่สุดได้”

พระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
เนื่องในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

๒๒ มกราคม ๒๕๑๗

พระบรมราโชวาทนี้มีสาระสำคัญคือ การปฏิบัติงานใด ๆ ก็ตามจำเป็นที่ผู้ปฏิบัติงาน
จะต้องมีความรู้ลึกซึ้งถึงปัญหาและมีความรอบรู้ในสาระองค์ความรู้ทั้งสิ้นทั้งปวงที่เกี่ยวกับมนุษย์
จึงจะสามารถประยุกต์ใช้องค์ความรู้จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และเกิดผล
สูงสุดต่อการปฏิบัติกิจการงานของตน

ด้วยเหตุนี้เอง จึงจำเป็นที่ผู้ปฏิบัติงานทุกคนต้องเรียนรู้และพัฒนาความเชี่ยวชาญใน
การงานอาชีพของตนอยู่เสมอ อันจะไม่เพียงแต่เป็นประโยชน์เฉพาะต่อผู้ปฏิบัติงาน และ/หรือ
หน่วยงาน/องค์กรที่ตนเองสังกัดอยู่เท่านั้น แต่ยังมีส่วนเสริมสร้างและนำความเจริญก้าวหน้า

มาสู่สังคมส่วนรวม ในจำนวนนี้รวมถึงกลุ่มข้าราชการ หรือ “**ข้าราชการแผ่นดิน**” ฝ่ายพลเรือนที่มีจำนวนไม่ต่ำกว่า ๒ ล้านคนด้วยเช่นเดียวกัน

ข้าราชการคือ “**ข้าราชการแผ่นดิน**” ที่มีศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิอันน่าภาคภูมิใจ ด้วยว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับการคัดสรรให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นกำลังสำคัญเพื่อขับเคลื่อนกิจการงานของประเทศชาติบ้านเมืองให้เกิดความเจริญก้าวหน้าเพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน ข้าราชการจึงควรตระหนักถึงศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของการเป็นข้าราชการแผ่นดิน ต้องมีจิตใจทุ่มเทเสียสละ ทำงานยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ทำงานด้วย “**หัวใจ**” มาด้วย “**ความเต็มใจ**” ทือยากบริการประชาชนและทำประโยชน์ให้กับประเทศชาติบ้านเมือง ข้าราชการที่มี “**จิตใจ**” เช่นนี้ จึงเรียกว่าเป็นข้าราชการที่แท้จริง เพราะหากมิได้ทำด้วยใจเพื่อส่วนรวม แต่มุ่งเข้ามาเพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตัว หรือทำเพียงเพราะเห็นเป็นอาชีพ ประชาชนและประเทศชาติสังคมส่วนรวมย่อมไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่

ปัจจุบันประเทศไทยมีข้าราชการฝ่ายพลเรือนทั้งหมดคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยเปรียบเทียบกับกลุ่มบุคคลที่ประกอบอาชีพอื่นราว ๑ ต่อ ๓๐ คน^{*} หมายความว่า ข้าราชการ ๑ คน ต้องทำหน้าที่ให้บริการดูแลประชาชนทั้งหมด ๓๐ คน แม้ว่าตัวเลขดังกล่าวจะไม่สูงมากนัก แต่ที่ผ่านมาระบบราชการไทยต้องประสบกับปัญหาความด้อยประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนมาโดยตลอด

การขาดความเชี่ยวชาญในงานอาชีพของข้าราชการส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบริการประชาชน ทำให้การตัดสินใจมีความล่าช้า ขาดสมรรถนะ ไม่สามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารงานขาดความคล่องตัว เกิดข้อผิดพลาดได้ง่าย ยกตัวอย่าง การขาดความเชี่ยวชาญในการประเมินสถานการณ์ภายใต้เงื่อนไข สถานการณ์ และการเปลี่ยนแปลง มิติแตกต่างหลากหลายได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ รวมถึงการมีลักษณะการทำงานแบบตามคำสั่ง มีปัญหาและเกิดความจำเป็นก่อนจึงคิดแสวงหาทางออก ขาดความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการความเสี่ยง ย่อมเป็นอุปสรรคยากต่อการให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

การเป็นข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอสำหรับยุคสมัยปัจจุบันและอนาคต จำเป็นที่ข้าราชการต้องมีความเชี่ยวชาญชำนาญการในงานอาชีพของตนด้วย

* สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.). คู่มือการกำหนดสมรรถนะในราชการพลเรือน: คู่มือสมรรถนะหลัก. (บริษัทประชุมช่างจำกัด, ๒๕๕๓). หน้า ๒๗

ดังนั้น หากข้าราชการไทยมีความเข้าใจและตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของการเป็นข้าราชการที่ดีมุ่งมั่นพัฒนาตนเองให้มีความเชี่ยวชาญชำนาญการในงานอาชีพของตนอยู่เสมอ จะเกื้อหนุนให้การขับเคลื่อนงานพัฒนาประเทศชาติบ้านเมืองเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ประชาชนและส่วนรวมได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ การให้บริการมีคุณภาพ มาตรฐาน ประชาชนเกิดความรู้สึกรับรู้พอใจ สังคมส่วนรวมพัฒนาและเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน

ความเชี่ยวชาญคืออะไร?

การให้นิยามคำว่า “ความเชี่ยวชาญ” (expertise) โดยทั่วไปมักให้ความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “ความเป็นมืออาชีพ” (professional) และ “ความชำนาญพิเศษ” (specialization)

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน^๒ ให้ความหมาย ความเชี่ยวชาญ หมายถึง สันทัดจัดเจน ชำชอง มีความชำนาญมาก

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)^๓ นิยามการสั่งสมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ หมายถึง ความสนใจใฝ่รู้ สั่งสม ความรู้ความสามารถของตนในการปฏิบัติราชการ ด้วยการศึกษาค้นคว้า และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง จนสามารถประยุกต์ใช้ความรู้เชิงวิชาการและเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ากับการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์

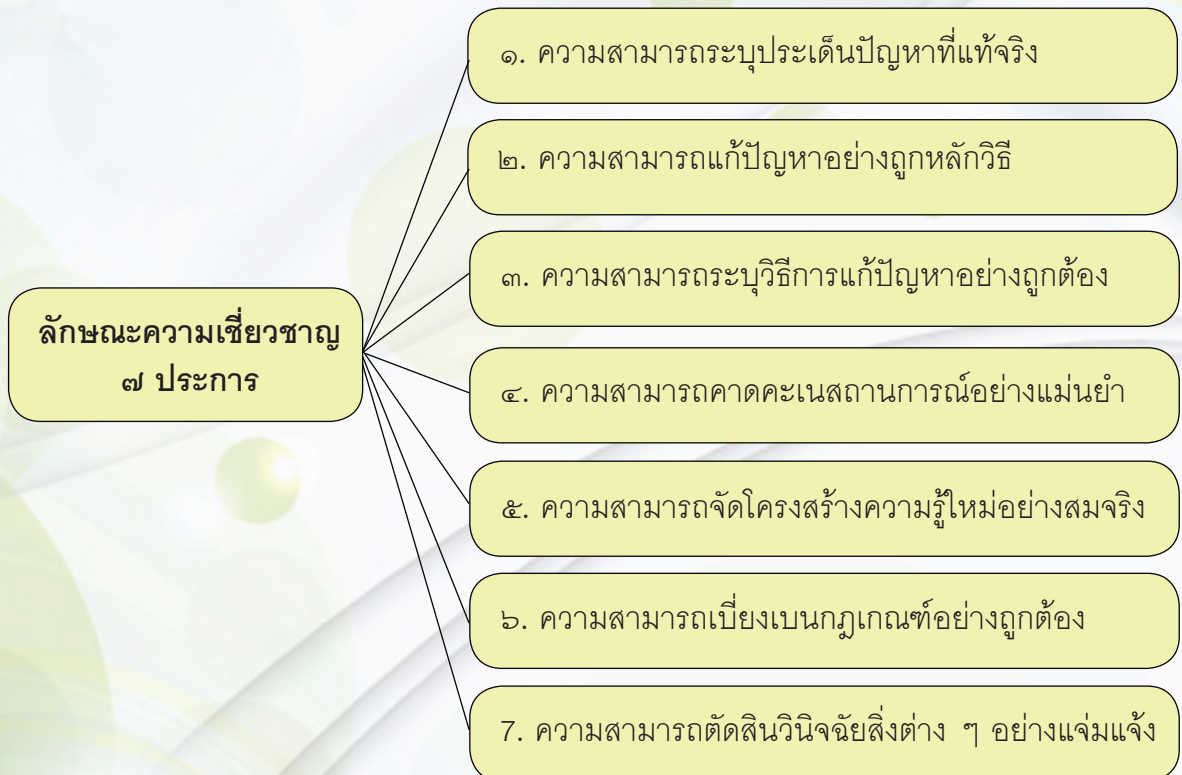
โดยทั่วไปความเชี่ยวชาญ จึงหมายถึง ความชำนาญ จัดเจน ชำชอง แดกฉาน แจ่มแจ้งแม่นยำในบางเรื่อง อันเกิดมาจากการลงลึกทางทฤษฎี การฝึกฝนภาคปฏิบัติ การเรียนรู้จากประสบการณ์ และการประยุกต์ใช้ความรู้ในสถานการณ์ต่าง ๆ หล่อหลอมเป็น “องค์ความรู้เฉพาะ” หรือ “ทักษะเฉพาะ” ในบางเรื่องที่เป็นความรู้จริง เก่งกาจ แดกฉาน ชำนาญการ ทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับองค์กร/หน่วยงาน ระดับปัจเจกบุคคล อาทิ นักวิชาการศึกษาเชี่ยวชาญ อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ระดับองค์กร/หน่วยงาน อาทิ องค์กรเชี่ยวชาญด้านวิชาการ และการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาค องค์กรผู้เชี่ยวชาญด้านการแพทย์และสาธารณสุข เป็นต้น

^๒ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, ความเชี่ยวชาญ [ออนไลน์], สืบค้นวันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๗. เข้าถึงได้จาก <http://rirs3.royin.go.th/new-search/word-search-all-x.asp>

^๓ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.). คู่มือการกำหนดสมรรถนะในราชการพลเรือน: คู่มือสมรรถนะหลัก. (บริษัทประชุมช่างจำกัด, ๒๕๕๓). หน้า ๑๗

ความเชี่ยวชาญในงานอาชีพจึงมีความสำคัญยิ่งสำหรับข้าราชการไทยในยุคสมัยปัจจุบันและอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้กระแสการนำหลักคิดการบริหารกิจการและการปกครองที่ดี หรือการมีธรรมาภิบาล มาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการระดับประเทศและระดับองค์กรของหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น เป็นเหตุทำให้ประเด็นการสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชนและสังคมของกลุ่มข้าราชการไทยถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงกันมากขึ้นตามไปด้วย

ข้าราชการไทยควรมีความเชี่ยวชาญชำนาญในงานอาชีพของตนอย่างไร?



ภาพ ๑ ลักษณะความเชี่ยวชาญ ๗ ประการ

ผมกำหนดกรอบคิดลักษณะความเชี่ยวชาญของข้าราชการไทยที่พึงมีทั้งหมด ๗ ประการ เป็นอย่างน้อย ที่สะท้อนถึงความชำนาญ จัดเจน แดกฉาน แม่นยำ และมีความรู้จริง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานงานอาชีพของข้าราชการให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ดังนี้

๑. ความสามารถระบุประเด็นปัญหาที่แท้จริง คือ ความสามารถระบุโจทย์ปัญหา รู้ว่าปัญหาแท้จริงคืออะไร เกิดมาจากสาเหตุใด มีปัจจัยใดเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหานั้น ๆ บ้าง ความเชี่ยวชาญแท้จริงต้องสามารถระบุโจทย์ปัญหาได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ รวดเร็ว และตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด ยกตัวอย่าง การมีความสามารถประเมินสถานการณ์ในงานอาชีพของตนภายใต้เงื่อนไข สถานการณ์ และการเปลี่ยนแปลงมิติแตกต่างหลากหลาย สามารถบ่งชี้ได้ว่าประเด็นปัญหาใดเป็นปัญหาหลักที่ต้องได้รับการจัดการแก้ไขอย่างเร่งด่วน มิฉะนั้น อาจส่งผลกระทบนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ต่อไป เป็นต้น

๒. ความสามารถแก้ปัญหาอย่างถูกหลักวิธี คือ รู้หลักวิชา รู้เหตุและผล รอบรู้ในสาระความรู้ทั้งปวงเกี่ยวกับสิ่งที่ทำ สามารถประยุกต์ใช้องค์ความรู้จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ เพื่อการแก้ปัญหาอย่างถูกต้อง เหมาะสม และเกิดผลสูงสุดต่อการปฏิบัติกิจการงานของตน อาทิ การมีความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้ง รอบด้าน เกี่ยวกับการบริหารคน การบริหารงาน และการบริหารองค์กร มีความรอบรู้เชี่ยวชาญชำนาญการในการจัดการประเด็นปัญหา รอบรู้ในหลักวิชาที่ถูกต้อง

๓. ความสามารถระบุวิธีการแก้ปัญหาอย่างถูกต้อง คือ ความสามารถระบุวิธีการ หรือแนวทางการแก้ปัญหาที่เป็นไปได้ภายใต้ขอบเขตข้อจำกัดที่มีอยู่อย่างถูกต้อง เหมาะสม แม่นยำ สมจริง และมีความสอดคล้องกับสาเหตุของสถานการณ์ปัญหาในการงานอาชีพของตน อาทิ การมีความสามารถประเมินทางเลือกที่ดีที่สุดภายใต้เงื่อนไข สถานการณ์ และสามารถนำสู่ผลลัพธ์ที่มีความถูกต้องตรงตามความต้องการ อันเป็นคุณลักษณะความเชี่ยวชาญที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปฏิบัติงานของกลุ่มข้าราชการไทย

๔. ความสามารถคาดคะเนสถานการณ์อย่างแม่นยำ ความเชี่ยวชาญบางครั้ง เกิดจากการเรียนรู้ผ่านการสังสมประสบการณ์ การลองผิดลองถูก และการสังเกตสถานการณ์รอบข้าง รอบตัว จนสามารถคาดคะเนสถานการณ์เพื่อหาแนวทางการแก้ปัญหาในกรณีที่มีความผิดปกติเกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ อาทิ การสามารถคาดคะเนได้ว่าหากไม่สามารถจัดการควบคุมตัวแปรใดตัวแปรหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อตัวแปรอื่น ซึ่งจะส่งผลนำความเดือดร้อนเสียหายมาสู่การงานอาชีพของตนและองค์กรสังคมรอบข้างอย่างแน่นอน เป็นต้น

๕. ความสามารถจัดโครงสร้างความรู้ใหม่อย่างสมจริง คือ ความสามารถมองเห็นความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างข้อมูลองค์ความรู้ต่าง ๆ ในกิจการงานอาชีพที่เป็นความเชี่ยวชาญชำนาญการของตน จนสามารถจัดหมวดหมู่ได้อย่างถูกต้อง ถูกตำแหน่ง รู้ว่าความรู้ใดควรอยู่ตำแหน่งแห่งหนใดในแผนผังโครงสร้างความรู้ มีทักษะความสามารถจัดแยกประเภทและจัดวางข้อมูลความรู้ได้อย่างชัดเจน ถูกต้อง และแตกฉาน อาทิ การมีความสามารถแยกแยะและคัดกรองข้อมูลข่าวสารความเคลื่อนไหวทั่วโลกที่เป็นประโยชน์ต่อการงานในอาชีพของตนได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

๖. ความสามารถปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์อย่างถูกต้อง คือ ความสามารถหยั่งรู้จุดคานงัดที่นำไปสู่ผลลัพธ์การเปลี่ยนแปลงตรงตามต้องการ อันเป็นผลมาจากการเบี่ยงกฎ หรือ แก้กติกา อย่างหนึ่งอย่างใด อาทิ การมีความเชี่ยวชาญชำนาญการและคร่ำหวอดอยู่ในแวดวงกิจการงานอาชีพของตน จนทำให้สามารถรู้ได้ว่าหากมีการเปลี่ยนกฎ แก้กติกา อย่างหนึ่งอย่างใดจะนำไปสู่ผลลัพธ์การเปลี่ยนแปลง ทั้งในระดับส่วนราชการและระดับส่วนบุคคล เป็นต้น

๗. ความสามารถตัดสินใจจ้ยสิ่งต่าง ๆ อย่างแจ่มแจ้ง คือ ความสามารถแยกแยะ ตัดสิน วินิจฉัย สิ่งต่าง ๆ ภายใต้ขอบเขตการงานอาชีพของตน มีความรู้ความเชี่ยวชาญชำนาญการในการแยกแยะประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องออกจากประเด็นที่ไม่มีความเกี่ยวข้อง สามารถวินิจฉัยประเมินสิ่งที่มีคุณค่าออกจากสิ่งที่ไม่มีความค่า และชั่งตวงให้น้ำหนักสิ่งต่าง ๆ ได้ อย่างถูกต้อง เหมาะสม มีความสมจริง อาทิ ความสามารถแยกแยะและคัดกรองว่าประเด็นใดเกี่ยวข้องกับเนื้อหาขอบเขตการงานอาชีพของตน ประเด็นใดไม่มีความเกี่ยวข้อง เป็นต้น

ข้าราชการไทยควรมีความเชี่ยวชาญชำนาญการในการงานอาชีพของตนดังที่กล่าวมานี้ เพื่อจะสามารถทำงานรับใช้ประเทศชาติและประชาชนได้อย่างเต็มภาคภูมิ มีประสิทธิภาพ ก่อเกิดประสิทธิผล ยินดีทำงาน “เต็มเวลา” ท่วมเทให้กับประเทศชาติ ในส่วนที่ตัวเองมีความรู้ความสามารถ และพัฒนาเพิ่มเติมความรู้ความเชี่ยวชาญในการงานอาชีพของตนอยู่เสมอ เพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ชาติบ้านเมือง

หากประเทศชาติบ้านเมืองมีข้าราชการเช่นนี้ ย่อมประสบแต่ความเจริญก้าวหน้ารุ่งเรือง เพราะมีข้าราชการที่ทำงานด้วย “ใจ” ไม่ใช่เพราะเป็นอาชีพ แต่เพราะเห็นว่าการงานของประเทศชาติเป็นงานที่มีเกียรติ เป็นงานที่มีคุณค่าสูงส่ง

ข้าราชการไทยต้องปฏิวัติวิธีคิดและวิธีทำงานจากวัฒนธรรมการทำงานแบบ “เข้าชาม เย็นชาม” “ข้าพึ่งเจ้า บ่าวพึ่งนาย” “น้ำพึ่งเรือ เสือพึ่งป่า” หรือ “ค่าของคนอยู่ที่คนของใคร” มาเป็น “เต็มที เต็มใจ เต็มศักยภาพ สะท้อนความเชี่ยวชาญ” เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติบ้านเมืองและสังคมส่วนรวม ดังพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตอนหนึ่งที่ว่า

การปฏิบัติงานทุกอย่างของข้าราชการ มีผลเกี่ยวเนื่องถึงประโยชน์ส่วนรวมของบ้านเมือง และประชาชนทุกคน เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นที่ข้าราชการทุกคนจะต้องทำหน้าที่ทุกๆ ประการ ให้บริสุทธิ์บริบูรณ์ โดยเต็มกำลังสติปัญญา ความรู้ ความสามารถ เพื่อผลการปฏิบัติราชการทุกอย่างจักได้บรรลุความสำเร็จอย่างสูงและบังเกิดประโยชน์อย่างดีที่สุดแก่ตน แก่หน้าที่ และแก่แผ่นดิน

พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน
วันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๑

เอกสารอ้างอิง

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (๒๕๕๕). *ชาวอารยะ: ชาวศิวิไลซ์ที่ไม่หา*. กรุงเทพฯ: ชัคเชลมีเดีย.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (๒๕๕๕). *สยามอารยะ แมนนิเฟสโต: แดงการณสยามอารยะ*.

กรุงเทพฯ: ชัคเชลมีเดีย.

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, *เชี่ยวชาญ* [ออนไลน์], สืบค้นวันที่ ๒๐ มีนาคม

พ.ศ. ๒๕๕๗. เข้าถึงได้จาก <http://rirs3.royin.go.th/new-search/word-search-all-x.asp>

สำนักงาน ก.พ.. (๒๕๕๔). *กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน ๒๕๕๔*. กรุงเทพฯ: ธีรานุสรณ์
การพิมพ์.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.). (๒๕๕๓). *คู่มือการกำหนด*

สมรรถนะในราชการพลเรือน: คู่มือสมรรถนะหลัก. บริษัทประชุมช่างจำกัด.



**การปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ไทย:
การพัฒนากฎหมายโดยใช้ประโยชน์จากทฤษฎีทางสายกลางของการแรงงานสัมพันธ์
และมาตรฐานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ***

โชคชัย สุทธาเวศ^๑

บทความนี้ต้องการให้ข้อพิจารณาว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ดีควรมีสาระทั่วไปที่สอดคล้องกับหลักการทางสายกลางของการแรงงานสัมพันธ์ และการใช้ประโยชน์จากมาตรฐานแรงงานสากลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นองค์ประกอบต่างๆ ของการแรงงานสัมพันธ์ได้อย่างไร และลักษณะอันพึงประสงค์ในเนื้อหาของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยควรเป็นเช่นไร

การปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ของประเทศ ย่อมกระทำผ่านการพัฒนากฎหมายแรงงานสัมพันธ์เป็นสำคัญ แต่ไม่เพียงเพียงแต่พิจารณากันว่าจะแก้บทบัญญัติให้ดีขึ้นกว่าเดิมเพื่อแก้ปัญหาที่เผชิญอยู่ตามที่แต่ละฝ่ายประสงค์เท่านั้น แต่สมควรพิจารณาอย่างเป็นองค์รวมที่

* บทความปรับปรุงจากเอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “ปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. (ฉบับขบวนการแรงงาน)” เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ วันจันทร์ที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ เวลา ๐๘.๓๐ – ๑๖.๐๐ น. ณ โรงแรมบางกอกพาเลส นิคมรถไฟผั๊กกะตัน ราชเทวี กรุงเทพฯ ร่วมจัดโดย คณะทำงานผลักดันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ และสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.) สนับสนุนโดย สภาแรงงานแห่งชาตินอร์เวย์ (LO - Norway).

^๑ ประธานหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ม. มหิดล และกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายด้านสวัสดิการสังคม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.).

อาศัยทฤษฎีอันมีศักยภาพประกอบการอธิบายและเปลี่ยนแปลง ทฤษฎีที่ว่านี้ขอเสนอว่าควรเป็นทฤษฎีทางสายกลางของการแรงงานสัมพันธ์ (Middle way theory of industrial relations) อันจะทำให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข หัวใจของทฤษฎีนี้มีดังนี้คือ^๒

๑) การมีเป้าหมายปลดปล่อยทุกข์ (ปัญหาและข้อขัดแย้งต่างๆ) เสริมสร้างประโยชน์สุขร่วมกัน และลดการเบียดเบียนต่อกันและกันของผู้ประกอบกิจการ คนทำงาน ข้าราชการ และภาคอื่นๆ

๒) การอิงอาศัยกันและกันของทุกภาคทำให้เกิดการแรงงานสัมพันธ์ทางโลกของส่วนรวมที่ไม่มีใครผูกขาดความเป็นเจ้าของ หรือในอีกมิติหนึ่ง พูดถึงที่สุดแห่งสังขารมได้ว่าการแรงงานสัมพันธ์สายกลางนั้นเป็นสภาพที่ว่างแบบสุญญตาสภาวะ ไม่เป็นของๆ ใคร และไม่ใครเป็นเจ้าของ

๓) การมีระบบแรงงานสัมพันธ์อันมีลัทธิแห่งการสร้างสรรค์ผลประโยชน์แก่สังคมทั้งภายในประเทศและในสังคมโลก ผ่านปฏิบัติการและผลกระทบที่มีต่อและจากระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการอุตสาหกรรม พื้นที่ และประเทศ (รัฐ)

๔) การมีรัฐบาล องค์การของแรงงาน และองค์การของนายจ้าง และบุคคลขององค์การเหล่านี้ที่นำเอาอริยมรรคมีองค์แปดมาปรับใช้เพื่อการเดินเข้าสู่สายกลางอันไม่สุดโต่งต่อการกระทำที่ตรงกันข้าม

๕) การมีขึ้นและเชื่อมโยงกันของการปฏิบัติทางแรงงานสัมพันธ์ทั้งระดับสถานประกอบการ ระดับกลาง (สาขาเศรษฐกิจ/อุตสาหกรรม/พื้นที่) และระดับชาติ และการผนึกเข้าหากันและไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันของรูปแบบการปฏิบัติในระดับต่างๆ นั้น

๖) การบูรณาการทุกส่วนขององค์ประกอบย่อยๆ ทางแรงงานสัมพันธ์ทั้งกลไกสถาบันการกระทำ (อาทิ การเจรจาต่อรองร่วม และปรึกษาหารือร่วม) รูปแบบการปฏิบัติทางแรงงานสัมพันธ์ (อาทิ ทวิภาคี ไตรภาคี และพหุภาคีต่างๆ) และองค์กรภาคีต่างๆ เข้าเป็นองค์รวมที่เป็นหนึ่งเดียว

๗) การอาศัยจิตสำนึกธรรมแรงงานเป็นพื้นฐานในทางจิตใจและระบบการคิดและพินิจถึงปัญหา (ทุกข์) การดับปัญหา (ทุกข์) และการสร้างสรรค์ปัญญา เพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกันอย่างถูกต้องสอดคล้องกับกฎธรรมชาติของทุกฝ่าย

^๒ โปรดดูเพิ่มเติมสาระของทฤษฎีและตัวแบบทางสายกลางของการแรงงานสัมพันธ์ที่ผู้เขียนสร้างสรรค์ขึ้นใน โชคชัย สุทธาเวช (๒๕๕๒) ตัวแบบทางสายกลางของการแรงงานไทย.

๘) การมีระบบการฝึกอบรม/เรียนรู้/พัฒนาบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อการจัดการจิตใจหรือจิตธรรมและวัตถุวิสัยหรือวัตถุธรรมที่เกี่ยวข้องกับบุคคลอย่างสม่ำเสมอ

๙) การจัดสภาพแวดล้อมให้อำนวยความสะดวกต่อการตื่นตัวและการพัฒนาศักยภาพของบุคคลและกลไกต่าง ๆ ภายในระบบแรงงานสัมพันธ์ให้เป็นไปตามทางสายกลางอย่างอริยวิถี

๑๐) การเป็นสถานะแห่งความพยายามของบุคคล องค์การ และกลไก โดยอาศัยมาตรฐานทางสายกลางของการแรงงานสัมพันธ์ในการปรับความสัมพันธต่าง ๆ ไปสู่ความไม่สุดโต่ง แต่พอดีหรือได้ดุลภาพในทุกมิติสัมพันธ์บนความไม่เที่ยงแท้แน่นอนของสถานะทางเศรษฐกิจ การเมือง และ สังคม และการประกอบการธุรกิจ

หลักทฤษฎีทั้งสิบประการ หากประเทศใดสามารถนำไปใช้ออกแบบระบบและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์อย่างควบคู่กับมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่จะกล่าวถึงด้วยต่อไปได้แล้ว ผู้เขียนก็เชื่อว่าประเทศนั้นจะมีสถาบันแรงงานสัมพันธ์ที่แข็งแกร่ง มั่นคง และให้ประโยชน์แก่มหาชนในสังคมอย่างเต็มที่

ดังนั้น ใจหทัยข้อแรกของพวกเรา อาทิ นักสังคมประชาธิปไตย นักวิชาการแรงงานสัมพันธ์ ผู้นำแรงงาน ผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ข้าราชการ และนักพัฒนา ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ก็คือ ทำอย่างไรให้เราสามารถออกแบบกฎหมายที่ใช้ประโยชน์จากทฤษฎีข้างต้นได้มากที่สุด และใจหทัยข้อต่อมาคือ กฎหมายที่ใช้ประโยชน์จากมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ขั้นต่ำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งมีความเป็นสากลที่ผู้แทนรัฐบาล นายจ้าง และสหภาพแรงงาน จากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกตกลงร่วมกันสร้างและประกาศใช้เป็นกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศควรมีบทบัญญัติอย่างไร !!

มาตรฐานสากลของการแรงงานสัมพันธ์นั้น สอดคล้องกับทฤษฎีทางสายกลางของการแรงงานสัมพันธ์อยู่มาก เพราะมีข้อกำหนดให้ทั้งนายจ้างและแรงงานอยู่ร่วมกันและพึ่งพาอาศัยกันและกัน มิใช่มุ่งล้มล้างต่อกัน แต่ส่งเสริมการจัดการผลประโยชน์ที่มีร่วมกันในหลายระดับ และแม้ว่าเรื่องแรงงานสัมพันธ์ตามมาตรฐานสากลจะเน้นกลไกพื้นฐานสำคัญสองเรื่อง คือ กลไกด้านองค์การ คือ การรวมตัวขององค์การนายจ้างและแรงงาน (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) (ตามอนุสัญญา ILO น. ๘๗ ค.ศ. ๑๙๔๘) และกลไกด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ คือ การเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining) ระหว่างผู้แทนนายจ้างหรือองค์การนายจ้าง กับสหภาพแรงงาน (ตามอนุสัญญา ILO น. ๙๘

ค.ศ. ๑๙๔๙)^๓ แต่ก็มีใช้อย่างที่ประเทศทั้งหลายจะให้สัตยาบันมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ดังกล่าว
ดังที่ได้พบตลอดมาว่าทั้งรัฐบาลเผด็จการทหารและรัฐบาลประชาธิปไตยของไทยมักจะแสดง
ท่าทีว่าจะให้สัตยาบันต่อมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ทั้งสองฉบับ คือ อนุสัญญา ILO ฉบับ ๘๗ และ
ฉบับ ๙๘ ดังกล่าวมาหลายครั้งคราวด้วย แต่ในที่สุดเพิกเฉยที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสอง
ฉบับมาจนกระทั่งทุกวันนี้

อนุสัญญาทั้งสองฉบับหลัก คือ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ที่มีกนียมอ้างถึงกันเป็นหลัก
ในวงการแรงงานเมื่อจะแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ทุกครั้งนั้น จะให้หลักการแรงงานสัมพันธ์
สากลว่าด้วยการรวมตัวหรือจัดตั้งองค์การและการเจรจาต่อรองร่วมเพื่อที่ประเทศสมาชิกจะ
ให้สัตยาบันการนำไปใช้หรือใช้โดยไม่ให้สัตยาบันก็แล้วแต่ แต่ก็หลักการพื้นฐานกว้างๆ ไม่
เพียงพอต่อการใช้ประโยชน์เพื่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยได้อย่างสมบูรณ์

การแรงงานสัมพันธ์ไม่ได้มีเพียงการรวมตัวหรือจัดตั้งองค์การและการเจรจาต่อรองร่วม
ซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานสากลขั้นต่ำในเบื้องต้นของการผลิตอนุสัญญาระหว่างประเทศในด้าน
แรงงานสัมพันธ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนับถึงหลังสมัยสงครามโลกครั้งที่สองใหม่ ๆ
(สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดใน ค.ศ. ๑๙๔๕) แต่กาลสมัยต่อมามีประเด็นองค์ประกอบอื่นๆ
ที่ถูกสร้างสรรค์ขึ้น เช่น ข้อตกลงร่วม การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน ความร่วมมือและการ
ปรึกษาหารือร่วม ผู้แทนคนงาน การจัดการแรงงานสัมพันธ์ในบริบทที่แตกต่างกัน (อาทิ ในภาค
สาธารณะที่ย่อมจัดการแตกต่างกับภาคเอกชน) การเลิกจ้าง การบริหารแรงงาน การมีนัยของ
วัฒนธรรมประชาธิปไตย รูปแบบ และระดับความสัมพันธ์ต่างๆ แฝงอยู่ รวมทั้งการเชื่อมโยง
แรงงานสัมพันธ์กับความสำเร็จผลของสถานประกอบการ คุณภาพชีวิตแรงงาน และการพัฒนา
ประเทศ เป็นต้น^๔

^๓ เนื้อหาจริงของอนุสัญญาฉบับนี้ครอบคลุมการนำหลักการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วมไป
ปฏิบัติ (Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organise and to Bargain
Collectively).

^๔ หากจะรวมเอาประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ทั้งในยุโรป อเมริกา และเอเชีย ในการ
สร้างสรรค์แรงงานสัมพันธ์เฉพาะตนเพื่อมาใช้ประโยชน์สำหรับการปฏิรูปกฎหมายแรงงานไทยแล้ว นับว่ายังมี
หลักการอีกหลายประการที่ประเทศต่างๆ ดังกล่าวพัฒนาขึ้น โดยมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงาน
ระหว่างประเทศยังไม่ถึง ซึ่งในบทความนี้จะไม่กล่าวถึงประสบการณ์แรงงานสัมพันธ์ของประเทศต่างๆ
เหล่านั้น

การที่แรงงานสัมพันธ์ยังครอบคลุมประเด็นอื่นๆ ดังกล่าว และถูกทำให้กลายเป็นมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมานานแล้วด้วยเช่นกันนั้น จึงสมควรอย่างมากที่สังคมไทยจะนำมาตรฐานตามอนุสัญญาและข้อเสนอแนะต่างๆ เหล่านั้น มาตรวจสอบคุณภาพกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยในปัจจุบันและอนาคตด้วย เช่น

๑. ข้อตกลงร่วม (Collective Agreement) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO น. ๙๑ ค.ศ. ๑๙๕๑)

๒. การส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม (Promotion of Collective Bargaining) (ตามอนุสัญญา น. ๑๕๔ ค.ศ. ๑๙๔๑ และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ น. ๑๖๓ ค.ศ. ๑๙๔๑)

๓. การไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ (Voluntary Conciliation and Arbitration) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO น. ๙๒ ค.ศ. ๑๙๕๑)

๔. ความร่วมมือในระดับสถานประกอบการ (Co-operation at the Level of the Undertaking Recommendation) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO น. ๙๔ ค.ศ. ๑๙๕๒)

๕. การปรึกษาหารือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ (Co-operation at the Level of the Undertaking) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO น. ๑๑๓ ค.ศ. ๑๙๖๐)

๖. การปรึกษาหารือแบบไตรภาคี (Tripartite Consultation) (ตามอนุสัญญา ILO น. ๑๔๔ ค.ศ. ๑๙๗๖)

๗. การเลิกจ้าง (Termination of Employment Recommendation) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO น. ๑๑๙ ค.ศ. ๑๙๖๓)

๘. การแรงงานสัมพันธ์ในกิจการสาธารณะ (Labour Relations, Public Service) (ตามอนุสัญญา ILO น. ๑๕๑ ค.ศ. ๑๙๗๘ และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO น. ๑๕๙ ค.ศ. ๑๙๗๘)

๙. การบริหารแรงงาน (Labour Administration) (ตามอนุสัญญา ILO น. ๑๕๐ ค.ศ. ๑๙๗๘ และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO น. ๑๕๘ ค.ศ. ๑๙๗๘)

๑๐. ผู้แทนของคณงาน (Workers' Representatives) (ตามอนุสัญญา ILO น. ๑๓๕ ค.ศ. ๑๙๗๑ และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO น. ๑๕๙ ค.ศ. ๑๙๗๘)

ผู้เขียนขอสรุปประเด็นสำคัญในอนุสัญญาและข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำต่างๆ ที่สมควรนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการปฏิรูปหรือตรวจสอบและปรับปรุงหรือเพิ่มเติมในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทย ตามตารางเปรียบเทียบดังนี้

อนุสัญญา และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ	สาระสำคัญ
๑. การรวมตัวขององค์การ นายจ้างและแรงงาน (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) (เนื้อหาการคุ้มครอง การรวมตัวและเข้าเป็นสมาชิก สหภาพแรงงานกินความอยู่ใน อนุสัญญา จ. ๙๘)	๑. ให้หลักประกันนายจ้างและแรงงานในการรวมตัวโดยไม่ต้องขออนุญาตอำนาจ บริหารของรัฐ ๒. ห้ามหน่วยงานรัฐแทรกแซงการดำเนินงานขององค์การของนายจ้างและของ แรงงาน รวมทั้งยุบเลิกหรือสั่งพักการดำเนินกิจการขององค์การทั้งสอง ๓. ให้สิทธิองค์การของทั้งสองฝ่ายออกข้อบังคับได้เอง และเข้าร่วมกับองค์การระดับ สหพันธ์ และสมาพันธ์ โดยสามารถเข้าเป็นสมาชิกสหพันธ์และสมาพันธ์ในระดับ ระหว่างประเทศได้ด้วย ๔. คุ้มครองการรวมตัวและเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน โดยไม่นำเรื่องการจ้างหรือ เลิกจ้างงานมาเป็นเงื่อนไข (อยู่ในอนุสัญญา จ. ๙๘) ๕. ห้ามนายจ้างส่งเสริมการจัดตั้งสหภาพแรงงานภายใต้การครอบงำของนายจ้าง หรือ ให้เงินหรือสิ่งอื่นใด เพื่อทำให้สหภาพแรงงานอยู่ในควบคุมของตน (อยู่ในอนุสัญญา จ. ๙๘) ๖. ครอบคลุมทุกประเภทแรงงาน รวมทั้งข้าราชการ แต่ทหารและตำรวจหากจะจัดตั้ง สหภาพแรงงานจะต้องมีกฎหมายหรือระเบียบระดับชาติรับรอง ๗. รัฐต้องมีมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมในการใช้สิทธิของทั้งสององค์การได้อย่างเสรี
๒. การเจรจาต่อรองร่วม และ การส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining and Promotion of Collective Bargaining)	๑. ส่งเสริมให้รัฐมีการใช้การเจรจาต่อรองร่วมอย่างกว้างขวาง ๒. การพัฒนาการเจรจาต่อรองร่วมให้กระทำการผ่านการปรึกษากับองค์การนายจ้างและ คนงาน ๓. รัฐต้องส่งเสริมให้มีการพัฒนาและใช้ประโยชน์ของการเจรจาต่อรองร่วมโดย สมัครใจอย่างเต็มที่ ๔. ส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์การทำงานและสภาพการจ้างผ่านการทำ ข้อตกลงร่วม
๓. ข้อตกลงร่วม (Collective Agreement)	๑. แต่ละประเทศพึงจัดให้มีเงื่อนไขเพื่อการเจรจา การหาข้อยุติ การทบทวน หรือ ทำข้อตกลงร่วมฉบับใหม่ ๒. ไม่ให้ทำสัญญาจ้างที่ขัดต่อข้อตกลงสภาพการจ้าง ๓. ให้ข้อตกลงสภาพการจ้างมีผลครอบคลุมคนงานทุกคนในแบบแผน (class) เดียวกัน เว้นแต่มีข้อยกเว้นไว้ในข้อตกลง ๔. ส่งเสริมให้มีการขยายขอบเขตการครอบคลุมของข้อตกลงสภาพการจ้างไปยัง แรงงานที่สมควรเข้าใช้ประโยชน์จากข้อตกลงได้ให้มากที่สุด เช่น ทั้งอุตสาหกรรม โดย การตัดสินใจขององค์การตัวแทนคนงานหรือสถานประกอบการ ๕. กำหนดให้มีการจัดการระดับชาติต่อการออกกฎหมายหรือวางระเบียบต่อ กระบวนการจัดการข้อพิพาทจากการตีความและการประยุกต์การตกลงร่วมที่เหมาะสม การจดทะเบียนข้อตกลง และการหมดหรือต่ออายุข้อตกลง
๔. การไกล่เกลี่ยและการชี้ขาด ข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ (Voluntary Conciliation and Arbitration)	๑. การไกล่เกลี่ยใช้เพื่อป้องกันและจัดการกับข้อพิพาทแรงงาน ๒. ยึดหลักการมีส่วนร่วมฝ่ายละเท่ากันของผู้แทนนายจ้างและคนงาน ๓. ให้บริการฟรีแก่คู่กรณีเป็นหลัก และกำหนดเวลาให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่จำกัด ๔. ทั้งสองฝ่ายงดนัดหยุดงานและปิดงานขณะที่มีกระบวนการไกล่เกลี่ยและการ ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ๕. จัดให้มีบันทึกข้อตกลงที่เกิดขึ้น ๖. การตัดสินชี้ขาดอาจมีในขั้นสุดท้ายหากการไกล่เกลี่ยไม่ได้ผล และขอให้ทั้งสองฝ่าย ยอมรับคำตัดสินชี้ขาด

อนุสัญญา และข้อเสนอแนะ/ข้อเสนอแนะ	สาระสำคัญ
๕. ความร่วมมือในระดับสถานประกอบการ (Co-operation at the Level of the Undertaking Recommendation)	๑. การศึกษาและความร่วมมือเกิดขึ้นได้ โดยไม่เกี่ยวกับการเจรจาต่อรองร่วม หรือ การกำหนดสภาพการจ้าง ๒. การศึกษาและความร่วมมือควรกระทำอย่างสมัครใจ ๓. การศึกษาและความร่วมมือควรได้รับการส่งเสริมโดยกฎหมายหรือระเบียบ ซึ่งอาจทำโดยจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการการศึกษาและความร่วมมือ และให้กรรมการชุดนี้ไปกำหนดโครงสร้างและรายละเอียดการทำงานตามความหลากหลายของสถานประกอบการ
๖. การศึกษาหารือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ (Co-operation at the Level of the Undertaking)	๑. การมีมาตรการและเงื่อนไขที่เหมาะสมต่อการสนับสนุนสัมฤทธิ์ผลของการศึกษาหารือและความร่วมมือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ ระหว่างหน่วยงานราชการ องค์การของแรงงาน และองค์การนายจ้าง และระหว่างองค์กรเหล่านี้กันเอง ๒. การเกิดขึ้นอย่างสมัครใจของการศึกษาหารือและความร่วมมือ โดยการอาศัยการทำงานของหน่วยงานรัฐ การมีกฎหมายสนับสนุน และการจัดตั้งองค์การระดับชาติ เช่น การพัฒนาฝีมือแรงงาน การคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน และการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน และการให้รายละเอียดและปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๗. การศึกษาหารือแบบไตรภาคี (Tripartite Consultation)	๑. การให้ผู้แทนองค์การของแรงงาน และองค์การของนายจ้างที่มีสมาชิกมากที่สุด ได้รับการปรึกษาหารือในเรื่องที่เกี่ยวกับการประชุมประจำปีของ ILO เกี่ยวกับอนุสัญญาและข้อเสนอแนะ ๒. การปรึกษาหารือเพื่อให้สัตยาบันอนุสัญญาและข้อเสนอแนะ และตรวจสอบเพื่อพิจารณาฉบับที่ยังไม่ให้สัตยาบัน ๓. การตอบคำถามเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญา ๔. การจัดทำรายงานประจำปีการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้
๘. การเลิกจ้าง (Termination of Employment Recommendation)	๑. ห้ามเลิกจ้างแรงงานในกรณีที่เข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน การเข้าเป็นผู้บริหาร และการทำหน้าที่ให้กับสหภาพแรงงาน หรือผู้แทนคนงาน และการเลิกจ้างเนื่องเพราะการละเมิดกฎหมายโดยนายจ้าง ๒. ห้ามเลิกจ้างเพราะเหตุ เชื้อชาติ สีผิว เพศ สถานภาพสมรส ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง เชื้อชาติหรือการเกิด ๓. การจัดตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นกลาง เพื่อดำเนินการสืบสวนตามการร้องเรียนการถูกเลิกจ้างไม่เป็นธรรม รวมถึงการทำหน้าที่ของศาล ๔. คนงานที่จะถูกเลิกจ้างเพราะไม่มีความผิดมีสิทธิได้รับเงินชดเชย หากกระทำความผิดร้ายแรง นายจ้างไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินชดเชย ๕. การเลิกจ้างเพราะลดกำลังคนจะต้องกระทำโดยการปรึกษากับผู้แทนคนงาน และมีประเด็นต้องพิจารณาว่าควรเลิกจ้างใคร โดยดูจากความจำเป็นต้องใช้แรงงานแบบใดอายุนาน เป็นต้น และควรมีการช่วยเหลือและกำหนดขั้นตอนต่างๆ ก่อนการเลิกจ้าง และการทำหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบเข้าช่วยเหลือผู้ถูกเลิกจ้าง ๖. ห้ามการเลิกจ้างลูกจ้างบางประเภท เช่น มีสัญญาจ้างกำหนดเวลาแน่นอน เป็นต้น

อนุสัญญา และข้อเสนอแนะ/ข้อเสนอแนะ	สาระสำคัญ
๙. การบริหารแรงงาน (Labour Administration)	๑. การบริหารแรงงานครอบคลุมองค์การของรัฐ และองค์การเอกชนในระดับภูมิภาค และท้องถิ่น และสถาบันการประสานงานต่าง ๆ ๒. การออกและทบทวนนโยบายแรงงานตามที่กฎหมายหรือแนวปฏิบัติระดับชาติรับรอง โดยผ่านการต่อรองกับองค์การนายจ้างและแรงงาน ๓. การจัดให้มีเงื่อนไขระดับชาติที่เหมาะสมในการบริหารแรงงาน การปรึกษาหารือ การร่วมมือ และการต่อรองระหว่างองค์การของรัฐกับองค์การของนายจ้างและของแรงงานที่มีสมาชิกมากที่สุด ๔. การจัดให้มีหน่วยงานเพื่อจัดการการบริหารแรงงานที่มีศักยภาพ ครอบคลุมงานด้านการเตรียมการและทบทวนนโยบายแรงงาน การศึกษาและประเมินสถานการณ์ และการให้บริการ และคำแนะนำทางวิชาการ ๕. การดูแลแรงงานประเภทต่าง ๆ ที่ครอบคลุมกว้างขวางยิ่งขึ้น ที่ละเล็กละน้อย เช่น แรงงานเกษตร ผู้ประกอบอาชีพอิสระ สหกรณ์ ธุรกิจที่จัดการตนเอง และของชุมชน ๖. แนะนำให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพประจำหน่วยงาน ๗. แนะนำให้มีการบริหารแรงงานตามมาตรฐานแรงงาน โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีการตรวจแรงงาน ๘. แนะนำให้มีการบริหารด้วยหน่วยงานที่มีศักยภาพในเรื่องแรงงานสัมพันธ์ที่รับรองความเป็นอิสระขององค์การนายจ้างและแรงงาน ๙. แนะนำให้มีการบริหารแรงงานสัมพันธ์ที่ทำให้เกิดความก้าวหน้าเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานผ่านการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม โดยสมัครใจและอย่างเต็มที่ ๑๐. แนะนำให้มีการบริหารการจ้างงานโดยหน่วยงานที่มีศักยภาพ ๑๑. แนะนำให้มีการจัดทำแผนกำลังคนของประเทศ ฯลฯ ๑๒. แนะนำให้มีการวิจัยแรงงาน ๑๓. แนะนำให้มีการประสานงานกับฝ่ายต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมที่ดี ๑๔. แนะนำให้มีการรายงานข้อมูลต่อองค์การนายจ้างและแรงงานอย่างสม่ำเสมอ ๑๕. แนะนำให้มีทรัพยากรและบุคลากรที่เพียงพอ ๑๕. แนะนำให้มีการบริการภาคสนาม
๑๐. ผู้แทนของแรงงาน (Workers' Representatives)	๑. ผู้แทนของแรงงานหมายถึงผู้แทนสหภาพแรงงานที่ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งโดยสมาชิก หรือผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากแรงงาน โดยมีกฎหมายรับรอง หรือข้อตกลงร่วม และมีหน้าที่ไม่ก้าวล่วงอำนาจของสหภาพแรงงาน ๒. ผู้แทนของแรงงานพึงได้รับการคุ้มครองจากการถูกเลิกจ้าง ในฐานะที่ทำงานให้กับสหภาพแรงงานหรือเป็นผู้แทนคนงาน ๓. สถานประกอบการพึงจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำหน้าที่ของผู้แทนของแรงงานได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ๔. กฎหมาย ข้อตกลงร่วม หรือคำตัดสินชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการหรือโดยศาล อาจกำหนดการคุ้มครองหรือการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับผู้แทนคนงานตามประเภท ๆ ไปก็ได้

อนุสัญญา และข้อเสนอแนะ/ข้อเสนอแนะ	สาระสำคัญ
๑๑. การแรงงานสัมพันธ์ ในกิจการสาธารณะ (Labour Relations, Public Service)	๑. ใช้กับผู้ถูกว่าจ้างทุกคนของหน่วยงานสาธารณะ ๒. เจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือระดับผู้จัดการของหน่วยงานอาจอยู่ในคุ้มครองของงาน แรงงานสัมพันธ์ในกิจการสาธารณะได้ ตามที่กฎหมายกำหนด ๓. การบังคับใช้กับทหารและตำรวจต้องมีกฎหมายหรือระเบียบระดับชาติรับรอง ๔. ห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างงานหรือเลิกจ้างเพราะเหตุเจ้าหน้าที่รัฐเป็นสมาชิก สหภาพแรงงาน ๕. องค์การที่จัดตั้งขึ้นของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องเป็นอิสระ และไม่ถูกแทรกแซงในการ จัดตั้งและดำเนินงานจากอำนาจของหน่วยงานรัฐ ๖. ห้ามหน่วยงานของรัฐส่งเสริมการจัดตั้งสหภาพแรงงานภายใต้การครอบงำของ หน่วยงานของรัฐ หรือให้เงินหรือสิ่งอื่นใด เพื่อทำให้สหภาพแรงงานอยู่ในควบคุมของ หน่วยงาน ๗. รัฐต้องส่งเสริมให้มีการพัฒนาและใช้ประโยชน์ของการเจรจาต่อรองร่วมระหว่าง หน่วยงานรัฐกับองค์กรของเจ้าหน้าที่รัฐโดยสมัครใจอย่างเต็มที่ และโดยการมี ส่วนร่วมของลูกจ้างของรัฐในการกำหนดสาระเหล่านั้น ๘. จัดให้มีกระบวนการยุติข้อพิพาทแรงงานที่เหมาะสม เช่น การประนีประนอม การไกล่เกลี่ย และชี้ขาดข้อพิพาท ๙. เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐมีสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเช่นเดียวกับ คนงานทั่วไป อันจะเป็นพื้นฐานแห่งเสรีภาพการรวมตัว ๑๐. แนะนำให้เจ้าหน้าที่รัฐและองค์กรทำข้อตกลงกับองค์กรของคนงาน และวิธีการ และกระบวนการจัดทำข้อตกลงต้องรับรองโดยกฎหมาย ๑๑. แนะนำให้มีการกำหนดอายุข้อตกลงรวมทั้งการทบทวนข้อตกลงสภาพการจ้าง

กล่าวโดยสรุป สาระของทฤษฎีทางสายกลางของการแรงงานสัมพันธ์ และ
มาตรฐานสากลของ ILO จึงสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการปฏิรูปแรงงานสัมพันธ์ ผ่านการ
พัฒนากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ได้ทั้งในเรื่องที่เป็นจุดอ่อนเดิมและการปรับปรุงเพิ่มเติมเรื่อง
ที่ขาดแคลนตลอดมาเพื่อความสมบูรณ์มากขึ้นเข้าไปใหม่ได้ โดยเราจะต้องพยายามทำให้
กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยในอนาคตอย่างน้อยยังมีลักษณะต่อไปนี้

๑. เป็นแรงงานสัมพันธ์ไทยที่ตั้งอยู่บนฐานทางสายกลาง และสอดคล้องกับ
มาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์

๒. ครอบคลุมแรงงานสัมพันธ์และความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเอกภาพทั้งในระดับ
สถานประกอบการ อุตสาหกรรม พื้นที่ และระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเจรจาต่อรองร่วม
และความร่วมมือหรือการปรึกษาหารือร่วม และการจัดการอื่นๆ

๓. กำหนดให้กลไกการปรึกษาหารือร่วมและความร่วมมือ นำมาใช้เสริมการเจรจาต่อรองร่วม มิใช่เลือกใช้อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทำให้การปรึกษาหารือร่วมแทนการเจรจาต่อรองร่วมถ้ายึด

๔. เพิ่มบทบัญญัติในเรื่องที่สำคัญเชิงระบบที่ยังไม่มีในกฎหมายปัจจุบัน เช่น “การบริหารแรงงานสัมพันธ์” “ไตรภาคีและการบูรณาการไตรภาคีทุกชุดเข้าด้วยกัน” “กองทุนและคณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์” และ “มาตรฐานและการกำกับมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์” เป็นต้น

๕. มีบทบัญญัติที่แสดงถึงความเป็นอิสระในการจัดตั้งและรวมตัว การขยายตัวของสมาชิกสหภาพแรงงานและสมาชิกองค์การนายจ้าง การมีวัตถุประสงค์ที่กว้างขวางมากขึ้นของสหภาพแรงงานและองค์การนายจ้าง การเป็นเอกภาพหรือการบูรณาการความร่วมมือภายในองค์การของแรงงานและนายจ้าง และระหว่างสององค์การ

๖. มีบทบัญญัติที่นำไปสู่การสร้างสรรค์ผลิตภาพแรงงานและคุณภาพชีวิตคนทำงานควบคู่กัน รวมถึงการมีหลักประกันว่าผลแห่งการบังคับใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์จะทำให้สถาบันแรงงานสัมพันธ์ไทยนำไปสู่การส่งเสริมต่อความสำเร็จผลอย่างสำคัญของการพัฒนาประเทศหรือการสร้างชาติสมัยใหม่

๗. เป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยที่ได้มาตรฐานสากล ซึ่งย่อมสมควรเป็นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญไทยที่พึงได้มาตรฐานประชาธิปไตยสากล โดยรัฐธรรมนูญพึงค้ำจุนกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้มีลักษณะสร้างสรรค์หรือมีนัยแห่งนวัตกรรมและความก้าวหน้าด้วยเช่นกัน

๘. เป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ก้าวหน้าที่สุดในบรรดากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศสมาชิกอาเซียน

บรรณานุกรม

- ข้อเสนอแนะ/ข้อเสนอแนะองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๙๑ ค.ศ. ๑๙๕๑ ว่าด้วย
“ข้อตกลงร่วม (Collective Agreement)”
- ข้อเสนอแนะ/ข้อเสนอแนะองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๙๒ ค.ศ. ๑๙๕๑ ว่าด้วย
“การไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ (Voluntary Conciliation and Arbitration)”
- ข้อเสนอแนะ/ข้อเสนอแนะองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๙๔ ค.ศ. ๑๙๕๒ ว่าด้วย
“ความร่วมมือในระดับสถานประกอบการ (Co-operation at the Level of the Undertaking Recommendation)”
- ข้อเสนอแนะ/ข้อเสนอแนะองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๑๓ ค.ศ. ๑๙๖๐ ว่าด้วย
“การปรึกษาหารือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ (Co-operation at the Level of the Undertaking)”
- ข้อเสนอแนะ/ข้อเสนอแนะองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๑๙ ค.ศ. ๑๙๖๓ ว่าด้วย
“การเลิกจ้าง (Termination of Employment Recommendation)”
- ข้อเสนอแนะ/ข้อเสนอแนะองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๓๕ ค.ศ. ๑๙๗๑ และ
ข้อเสนอแนะ/ข้อเสนอแนะ ILO ฉบับที่ ๑๕๙ ค.ศ. ๑๙๗๘ ว่าด้วย “ผู้แทนของคนงาน
(Workers’ Representatives)”
- โชคชัย สุทธาเวช. (๒๕๕๒). *ตัวแบบทางสายกลางของการแรงงานสัมพันธ์ไทย*. สนับสนุนทุน
โดยสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน.
- อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๘๗ ค.ศ. ๑๙๔๘ ว่าด้วย “การรวมตัวของ
องค์การนายจ้างและแรงงาน (Freedom of Association and Protection of the Right
to Organise)”
- อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๙๘ ค.ศ. ๑๙๔๙ ว่าด้วย “การเจรจาต่อรอง
ร่วม (Collective Bargaining)”
- อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๔๔ ค.ศ. ๑๙๗๖ ว่าด้วย “การปรึกษาหารือ
แบบไตรภาคี (Tripartite Consultation)”

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๕๐ ค.ศ. ๑๙๗๘ และข้อเสนอแนะ/
ข้อแนะนำฉบับที่ ๑๕๘ ค.ศ. ๑๙๗๘ ว่าด้วย “การบริหารแรงงาน (Labour
Administration)”

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๕๑ ค.ศ. ๑๙๗๘ และข้อเสนอแนะ/
ข้อแนะนำ ฉบับที่ ๑๕๙ ค.ศ. ๑๙๗๘ ว่าด้วย “การแรงงานสัมพันธ์ในกิจการสาธารณะ
(Labour Relations (Public Service))

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๕๔ ค.ศ. ๑๙๘๑ และข้อเสนอแนะ/
ข้อแนะนำฉบับที่ ๑๖๓ ค.ศ. ๑๙๘๑ ว่าด้วย “การส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม
(Promotion of Collective Bargaining)”



**ปัญหาเรื่องอายุความในการเรียกร้องค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม
ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕**

ผศ. ดร. ปราโมทย์ ประजनปัจจนิก *

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมไปเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรมนั้นได้มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกัน การเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมนั้นก็อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชนได้เช่นกัน ถ้าหากว่าขาดระบบการจัดการหรือระบบการเฝ้าระวังที่ดีก็อาจจะมีปัญหาเรื่องมลพิษเกิดขึ้นได้ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน การที่ประชาชนที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบนั้นจะเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้น หากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายไม่รับผิดชอบในการกระทำของตนหรือไม่ยอมชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว ประชาชนที่เป็นผู้เสียหายก็ต้องนำเรื่องดังกล่าวขึ้นเป็นคดีเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาในศาลเพื่อให้ได้มาซึ่งการเยียวยาความเสียหายที่ได้รับ ทั้งนี้ การฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายนั้นจะต้องดำเนินการฟ้องร้องภายในกำหนดอายุความหากผู้เสียหายนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดอายุความไปแล้ว เมื่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายยกประเด็นเรื่องขาดอายุความขึ้นต่อสู้ศาลก็ต้องพิพากษายกฟ้องโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นหรือข้อเท็จจริงอื่นๆ อีก ดังนั้น จึงจะ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

เห็นได้ว่าเรื่องกำหนดอายุความเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากเพราะเป็นเรื่องที่ส่งผลโดยตรงต่อการแพ้หรือชนะกันในคดี

แต่เนื่องจากในปัจจุบันเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นและเป็นคดีสิ่งแวดล้อมกฎหมายที่ถือว่าเป็นกฎหมายหลักของเรื่องสิ่งแวดล้อมก็คือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงแม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะมีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดทางแพ่งไว้โดยเฉพาะแต่ก็มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องอายุความไว้โดยเฉพาะเจาะจง ดังนั้น ในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดจึงต้องอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องอายุความมาใช้กับคดีเหล่านี้ด้วย ซึ่งหลักอายุความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่จะนำมาใช้ก็คืออายุความซึ่งบัญญัติไว้ในลักษณะละเมิด^๑ เนื่องจากการกระทำความผิดทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น มีองค์ประกอบความผิดในลักษณะละเมิดอยู่ด้วย ดังนั้น กำหนดอายุความที่จะต้องนำมาใช้ก็คืออายุความตามมาตรา ๔๔๘ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๒ การนำเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมนั้นย่อมไม่เหมาะสมเนื่องจากลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมนั้นมีความแตกต่างจากลักษณะคดีละเมิดทั่วไปอยู่หลายประการไม่ว่าจะในเรื่องของความเท่าเทียมกันของคู่ความเนื่องจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและทางสังคมดีกว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายที่มักจะเป็นชาวบ้านธรรมดา จึงย่อมที่จะสามารถจ้างทนายความที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีจะก็คนก็ได้จึงเป็นไปได้หากคดีเหล่านี้ขาดอายุความไปแล้ว ทนายความของผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะไม่ยกประเด็นนี้ขึ้นมาเป็นข้อต่อสู้และการที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจะยอมชำระค่าเสียหายทั้งๆ ที่รู้ว่าคดีขาดอายุความก็เป็นไปไม่ได้ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ประกอบการซึ่งย่อมคำนึงถึงผลประโยชน์ในการประกอบ

^๑ พินิจ นิธิวิทยาเทพ, มาตรการเยียวยาความเสียหายต่อบุคคลในคดีสิ่งแวดล้อม, วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย คณະนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๙ หน้า ๑๙

^๒ มาตรา ๔๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่โทษตามกฎหมายลักษณะอาญาและมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ”

กิจการของตนเป็นหลักมากกว่าเรื่องอื่น ในกรณีเช่นนี้ โอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชยค่าเสียหายจึงแทบจะเป็นไปไม่ได้ ดังนั้น จะเห็นว่าการนำหลักของอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมจึงย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้

นอกเหนือจากนี้แล้ว ลักษณะของความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นยังมีลักษณะที่แตกต่างไปจากลักษณะของความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีละเมิดทั่วๆ ไป เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อมมีทั้งความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลในลักษณะที่เป็นอันตรายอย่างเฉียบพลัน และไม่เฉียบพลัน ซึ่งความเสียหายในลักษณะนี้จะค่อยๆ สะสมอยู่ในร่างกายของมนุษย์ โดยที่จะไม่ปรากฏอาการให้เห็นได้ในทันทีจะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปจนถึงจุดๆ หนึ่งจึงจะแสดงอาการออกมา เช่น การเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากหายใจเอาแร่ใยหินเข้าไปในปอดในที่สุดก่อให้เกิดโรคมะเร็งในปอดขึ้นซึ่งอาจจะต้องใช้เวลาในการก่อตัวของสารพิษนั้นเป็นเวลานานและในปริมาณที่มากพอที่ถึงจุดหนึ่งร่างกายทนไม่ไหวจึงได้แสดงอาการเจ็บป่วยออกมา ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าการแสดงอาการเจ็บป่วยออกมานั้นแต่ละบุคคลย่อมไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับภูมิคุ้มกันของแต่ละคนซึ่งอาการที่แสดงออกมาเป็นความเจ็บป่วยนั้นอาจใช้เวลามากกว่า ๑๐ - ๒๐ ปี ก็เป็นไปได้ การที่อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดอายุความฟ้องร้องขึ้นสูงสุดไว้เพียง ๑๐ ปี^๓ จึงเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไปหากเปรียบเทียบกับความเสียหายที่มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปกว่าที่จะปรากฏอาการอาจจะเกินกว่าอายุความที่กฎหมายกำหนดก็ได้ผลก็คือผู้เสียหายจะนำคดีมาฟ้องร้องไม่ได้

อนึ่ง ในเรื่องของอายุความฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมยังมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาอีกเรื่องหนึ่งนั่นคือปัญหาเรื่องการเริ่มต้นนับระยะเวลาของอายุความซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดอายุความจะเริ่มนับแต่เหตุที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงเหตุแห่งการละเมิดเป็นต้นไปโดยที่จะต้องนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมด้วยย่อมก่อให้เกิดปัญหากับผู้เสียหายได้ เนื่องจากลักษณะของความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นมีทั้งกรณีที่มีความเสียหายปรากฏขึ้นทันทีที่มีการละเมิดซึ่งในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่เป็นปัญหาเพราะผู้เสียหาย

^๓ มาตรา ๑๙๓/๓๐ บัญญัติว่าอายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะให้มีกำหนดสิบปี

^๔ มาตรา ๑๙๓/๙ บัญญัติว่าสิทธิเรียกร้องใดๆ ถ้ามิได้ใช้บังคับภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด สิทธิเรียกร้องนั้นเป็นอันขาดอายุความ

ย่อมจะทราบถึงความเสียหายได้ทันที แต่ถ้าเป็นกรณีความเสียหายที่มีลักษณะสะสมหรือค่อยเป็นค่อยไปซึ่งก็ต้องอาศัยระยะเวลาในการแสดงอาการ แม้ว่าผู้เสียหายจะได้รู้ถึงเหตุแห่งการละเมิดแล้วแต่เนื่องจากยังไม่ปรากฏอาการผู้เสียหายจึงย่อมจะไม่ทราบถึงผลของความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตน แต่อย่างไรก็ตาม อายุความก็ได้เริ่มต้นนับไปแล้วนับตั้งแต่เมื่อผู้เสียหายได้รู้ถึงการกระทำละเมิดและกว่าที่ความเสียหายที่สะสมอยู่จะแสดงอาการออกมาให้ผู้เสียหายได้ทราบก็อาจจะล่วงเลยกำหนดอายุความไปแล้วก็ได้ กรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่าไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหายเช่นกัน

นอกจากนี้แล้ว ปัญหาอีกประการหนึ่งของเรื่องอายุความฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมก็คือระยะเวลาขั้นต่ำในการฟ้องคดีโดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการใช้สิทธิฟ้องร้องคดีไว้ ๑ ปี ภายใต้เงื่อนไขที่ว่านับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดอายุความฟ้องคดีไว้เพียง ๑ ปี นั้น เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไปในการนำมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะกรณีของมลพิษนั้นมักจะมีความเสียหายที่ซ่อนเร้นอยู่มาก การนำสืบถึงค่าเสียหายจึงทำได้ยากและมีรายละเอียดที่สลับซับซ้อนมากกว่าคดีละเมิดทั่วๆ ไป จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยระยะเวลานานในการสืบสวนค้นหารายละเอียดต่างๆ และพยานหลักฐานต่างๆ ส่วนใหญ่ก็จะเป็นพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาในการพิสูจน์เพื่อให้ทราบว่าเป็นสารเคมีชนิดใด กรณีเช่นนี้ควรให้เวลาแก่โจทก์ในการเตรียมคดีมากกว่าคดีละเมิดทั่วๆ ไป ฉะนั้น กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำเพียง ๑ ปี จึงไม่เหมาะสมกับลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่มีบทบัญญัติเรื่องอายุความไว้เป็นการเฉพาะจึงเป็นการสมควรที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดอายุความทางแพ่งเพื่อใช้บังคับสำหรับคดีสิ่งแวดล้อมจะได้ไม่ต้องนำหลักเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับเนื่องจากการละเมิดต่อบุคคลในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นมีลักษณะพิเศษจึงควรที่จะมีการคุ้มครองผู้เสียหายมากกว่าคดีละเมิดทั่วๆ ไป การที่นำหลักเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับคดีสิ่งแวดล้อมด้วยนั้นย่อมก่อให้เกิดปัญหาและไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหายได้

บรรณานุกรม

- กนกศักดิ์ เวชยานนท์. (๒๕๐๘). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ดุสิตสัมพันธ.
- กำชัย จงจักรพันธ์. (๒๕๔๗). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ (พิมพ์ครั้งที่ ๖). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดียนตุลา.
- ชนาธิป เหมือนพะวงศ์. (๒๕๕๐). พยานผู้เชี่ยวชาญในคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประจักษ์ พุทธิสมบัติ. (๒๕๔๘). ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่งและลามิควรได้. กรุงเทพมหานคร: บริษัท มีสมบัติ จำกัด.
- พินิจ นิติวิทยาเทพ. (๒๕๔๙). มาตรการเยียวยาความเสียหายต่อบุคคลในคดีสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ใบสมัคร / ต่อยุสุมำชิก “รัฐสภำสำร”

อัตราค่ำสมำชิก ปีละ ๕๐๐ บำท รวมค่ำจัดส่ง (รำคำปลีกเล่มละ ๕๐ บำท)

ข่ำพเจ้ำ มีควำมประสงค์จะสมัครต่อยุ
สมำชิกรัฐสภำสำร เริ่มตั้งแต่นับเดือน พ.ศ. ถึงนับเดือน
..... พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนำม โดยส่งรำรสำร
“รัฐสภำสำร” ถึงข่ำพเจ้ำที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย
ถนน แขวง/ตำบล
เขต/อำเภอ จังหวัด รหัสไปรษณีย์
โทรศัพท์ โทรสำร

กำรชำระเงิน

☐ เงินสด ที่กลุ่มงำนผลิตเอกสำร สำนักประชำสัมพันธ์

สำนักงำนเลขำธิกำรสมำผู้แทนรำชกร

☐ ตั๋วแลกเงิน หรือ ☐ ธนำณัติ ส่งจ่ำยไปรษณีย์รัฐสมำ กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐

ในนำม ผู้จัดกำรรัฐสภำสำร กลุ่มงำนผลิตเอกสำร สำนักประชำสัมพันธ์

สำนักงำนเลขำธิกำรสมำผู้แทนรำชกร ถนนอุ่ทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

จำนวนเงิน บำท

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน อย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

กระทรวงศึกษาธิการ

หมายเหตุ

ถ่ายทอดสดการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ททวันพฤหัสบดี และวันศุกร์ ตั้งแต่เวลา 10.00 น เป็นต้นไป



พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>