

ปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย¹

Problems of Enforcing Legal Provisions of Thai Constitutions²

กิจบตี ก้องเบญจภูษ³
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: kijbodi@hotmail.com

Kijbodi Kongbenjapuch⁴
Faculty of Law, Ramkhamhaeng University
Ramkhamhaeng Road, Huamark, Bangkok 10240, Thailand
Email: kijbodi@hotmail.com

Received: December 16, 2018; Revised: March 11, 2019; Accepted: April 5, 2019

บทคัดย่อ

ตามทีตลอดระยะเวลา 86 ปี ของระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมา 20 ฉบับแล้วนั้น ดังนี้แล้ว บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย เพื่อหาวิธีป้องกันและแนวทางแก้ไขกฎหมายต่อไป

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกิดจากผู้มีอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา มิได้ยึดมั่นในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง แต่กลับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการแย่งชิงอำนาจและแสวงหาผลประโยชน์ เกิดการรัฐประหารและยึดอำนาจขณะที่ปัญหาความยากจน ซึ่งระหว่างปี พ.ศ. 2475 ถึงปี พ.ศ. 2500 เป็นการใช้รัฐธรรมนูญเพื่อแย่งชิงอำนาจกันเองของคณะเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งต่อมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 ถึงปี พ.ศ. 2523 เป็นการใช้รัฐธรรมนูญเพื่อแย่งชิงอำนาจระหว่างคณะทหารกับฝ่ายเรียกร้องระบอบประชาธิปไตย และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 จนถึงปัจจุบันนั้นเป็นการใช้รัฐธรรมนูญเพื่อแย่งชิงอำนาจระหว่างนักการเมืองที่มาจากกลุ่มทุนต่าง ๆ จึงเป็นเหตุทหารเข้ามาทำการรัฐประหารในที่สุด ดังนี้แล้ว ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ ประชาชน นักการเมืองและทหาร จะต้องยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยด้วยความสุจริต โดยยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ มิฉะนั้นแล้วจะจัดทำรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้อีกกี่ฉบับก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของชาติได้

คำสำคัญ: การบังคับใช้; บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ; รัฐธรรมนูญไทย

¹ ได้รับทุนสนับสนุนการทำผลงานวิจัย, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ประจำปี 2561.

² Granted Research Grant, Faculty of Law, Ramkhamhaeng University, 2018.

³ รองศาสตราจารย์, อาจารย์.

⁴ Associate Professor, Lecturer.

Abstract

During the 86-year course of democratic system in Thailand, 20 constitutions have been promulgated. The main purpose of this article is to study the problems of enforcing legal provisions of Thai constitutions so as to identify prevention and directives for future amendments.

The results show that problems of constitutional provision enforcement arises from the performance of competent agents in charge of constitution - councils of ministers and parliaments, to be precise. They fail to adhere with the constitutional provisions. On the contract, they abuse the constitutional provisions to serve their fights for political power and to guarantee their interests. While poverty remains one of the most severe problems for the country, Thailand has experienced so many coups d'état. From 1932 to 1957, constitutional provisions were used to serve as a political tool among members of Siamese coup d'état of 1932. From 1957 to 1980, constitutions were used in fights for political power between military groups and democracy - demanding groups. Lastly, from 1980 till now, constitutions have been used among political groups, which pave the way for military groups to stage one coup d'état after another. Therefore, constitutional drafters, general people, politicians and soldier have to adhere with democracy and uphold the public interest with utmost good faith. Otherwise, the national problems will never be solved despite the promulgation of multiple constitutions.

Keywords: Enforcement; Constitutional Provisions; Thai Constitutions

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยแต่เดิมมาปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การพัฒนาประเทศทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตลอดมา แม้กระทำการเลิกทาสที่ อาณาอารยประเทศเกิดการสู้รบ เกิดความสูญเสียกว่าจะเลิกทาสได้ต้องบาดเจ็บล้มตายจากการเลิกทาส และใช้ เวลานานกว่าจะเลิกทาสสำเร็จ แต่ประเทศไทยพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำในการเลิกทาสสำเร็จปราศจากความสูญเสีย และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเริ่มมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาล ที่ 5) ได้กล่าวกับข้าราชการว่าเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ขึ้นครองราชย์จะให้ ระบอบประชาธิปไตยเป็นของขวัญแก่คนไทย แต่เมื่อถึงสมัยรัชกาลที่ 6 ทรงเห็นว่า หากให้ประชาธิปไตยแก่ ประชาชนทันทีจะเป็นผลร้ายมากกว่าผลดี เพราะประชาชนยังขาดความเข้าใจ จึงได้ให้ความรู้และฝึกฝนขุนนาง

จนกระทั่งผ่านมาถึงสมัยรัชกาลที่ 7 ได้ให้จัดทำรัฐธรรมนูญเตรียมมอบประชาธิปไตยให้กับคนไทย⁵ แต่คณะเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ทำการปฏิวัติเสียก่อน

วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ในระยะเริ่มแรกห้ามตั้งพรรคการเมือง และหลังจากอนุญาตให้ตั้งพรรคการเมืองได้ กลายเป็นระบบหลายพรรค คือการจัดตั้งรัฐบาลต้องอาศัยพรรคการเมืองมารวมตัวกันหลายพรรคเพื่อจัดตั้งรัฐบาล⁶

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบันปี พ.ศ. 2560 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 20 ฉบับ ทั้งฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้ประกาศใช้ไปเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 การเปลี่ยนรัฐธรรมนูญบ่อย ๆ แสดงว่าเกิดปัญหาในการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่สามารถนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปบังคับใช้ให้เป็นไปตามหลักการและเป้าหมายของระบอบประชาธิปไตย

การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ คือ การที่ผู้ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยเพื่อบรรลุผลในหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน

ระบอบประชาธิปไตย คือ อำนาจเป็นของประชาชนทุกคนและประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น (โดยผ่านตัวแทน) และการใช้อำนาจนั้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน เริ่มจากการที่ประชาชนนำเอาอำนาจของตนมารวมไว้ในรัฐธรรมนูญและได้แบ่งอำนาจของประชาชนออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ตามแนวคิดของมองเตสกีเอร์ (Montesquieu) ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจนี้ก็เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและตรวจสอบระหว่างอำนาจทั้งสาม ทั้งนี้ เพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน⁷

รัฐธรรมนูญนอกจากจะบัญญัติว่าอำนาจของประชาชนถูกแบ่งออกเป็น 3 อำนาจแล้วยังบัญญัติว่าแต่ละอำนาจนั้น ใครเป็นผู้ใช้อำนาจและผู้ใช้อำนาจนั้นมีที่มาอย่างไร เช่น มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการแต่งตั้ง หรือมาด้วยวิธีการอื่นใด มีหน้าที่อย่างไร รวมทั้งบัญญัติว่าแต่ละอำนาจนั้นจะถ่วงดุลตรวจสอบกันอย่างไร มีหลักเกณฑ์อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน ดังนั้นการวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะต้องวิเคราะห์จากเหตุการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาว่าเป็นอย่างไร ปัญหาเกิดขึ้นจากอะไร เพราะการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ การนำเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของระบอบประชาธิปไตย

⁵ Thanakit (alias), *Prime Minister's History*, 2nd ed. (Bangkok: Piramit Press, 2007), 22. [In Thai]

⁶ Sathian Homkhachon and Group, *Political Theory and Ethics* 2, 7th ed. (Bangkok: Ramkhamhaeng University Press, 2016), 242. [In Thai]

⁷ Nei J. Smelser, *Social Change in the Industrial Revolution: An Application of Theory to the British Cotton Industry* (Chicago: University of Chicago Press, 1959), 22-25.

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 มุ่งที่จะศึกษาถึงในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

1.2.2 มุ่งที่จะศึกษาถึงแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

1.3 สมมติฐาน

ปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยเกิดจากผู้ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาใช้อำนาจโดยขาดหลักความชอบด้วยกฎหมาย ไม่สุจริต และมีได้ยึดหลักประโยชน์สาธารณะและระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตการวิจัย

บทความนี้ได้ศึกษาวิจัยถึงปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ โดยศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความสุจริต และหลักประโยชน์สาธารณะจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 20 รวมถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ

1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย

บทความนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยวิธีการวิจัยเอกสารจากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 20 ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ รวมถึงเอกสาร หนังสือ ตำรา งานวิจัย บันทึกการประชุมรัฐสภา และราชกิจจานุเบกษา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและแนวคิดในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญไทย

1.6.2 ทำให้ทราบถึงข้อเท็จจริงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญไทย

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและสาเหตุการบังคับใช้รัฐธรรมนูญไทย

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขการบังคับใช้รัฐธรรมนูญไทย

2. ผลการวิจัย

ปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยเกิดมาจากปัญหาหลายอย่างประกอบกัน กล่าวคือ

2.1 ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ

ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดโครงสร้างและแนวทางในการปกครองของประเทศ หากผู้จัดทำรัฐธรรมนูญกำหนดโครงสร้างและวางแนวทางในการปกครองประเทศโดยขาดความสุจริต ตั้งแต่เริ่มต้นก็ยากยิ่งที่ผู้เข้ามาใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะนำพาประเทศชาติให้ไปถึงจุดหมายปลายทางของระบอบประชาธิปไตยได้ ความไม่รู้ไม่เข้าใจแต่คิดว่ารู้เข้าใจในระบอบประชาธิปไตยก็ถือว่าไม่สุจริต และนอกจากจะไม่สามารถนำประเทศชาติไปถึงจุดหมายปลายทางของระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังจะเป็นเหตุของความขัด

แย้งเป็นต้นเหตุของปัญหาทั้งปวง เพราะต่างฝ่ายต่างหาโอกาสที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงและการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ให้เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายตนวนเวียนอยู่เช่นนี้ จนกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่ไม่สามารถจะแก้ไขได้และจะกลายเป็นสงครามประชาชนในที่สุด ซึ่งจากการศึกษาบทบัญญัติการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย⁸ มีดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญมีเจตนาแย่งชิงอำนาจไปจากพระมหากษัตริย์ไปไว้ที่คณะเปลี่ยนแปลงการปกครอง มิได้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) จึงขอให้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ถูกท้วงติงจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ว่ายังไม่เป็นประชาธิปไตยเพราะอำนาจมิได้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง คณะผู้จัดทำรัฐธรรมนูญจึงจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ และเมื่อพิจารณาจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ตลอดระยะเวลา 14 ปีเศษ ปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นมิได้มาจากปัญหาของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยตรงแต่เกิดจากผู้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปบังคับใช้ และสาเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ถูกยกเลิกเนื่องจากคณะเปลี่ยนแปลงการปกครองใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการแย่งชิงอำนาจกันเอง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ใช้มานาน 4 ปีเศษ อำนาจในการบริหารประเทศอยู่ในกลุ่มของคณะเปลี่ยนแปลงการปกครองที่ฝ่ายทหารตลอดมา ส่วนผู้ร่วมคณะเปลี่ยนแปลงการปกครองในส่วนที่เป็นฝ่ายพลเรือนมิได้มีโอกาสได้เป็นนายกรัฐมนตรี จะเห็นว่าเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี นายปรีดี พนมยงค์ กับนายควง อภัยวงศ์ ได้หารือกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ใช้มานานไม่เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ควรเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ และได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ขึ้น ซึ่งผู้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ห้ามข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นหมายถึง ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกีดกันทหารมิให้เข้ามามีอำนาจทางการเมืองและหลังจากนั้นเป็นต้นมา คณะเปลี่ยนแปลงการปกครองฝ่ายพลเรือนก็แย่งชิงอำนาจกันเอง ต่อมาจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ทำการยึดอำนาจยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 และพฤติกรรมการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองโดยการเลียนแบบกันมาจนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนาแย่งชิงอำนาจทางการเมืองกลับมาเป็นของทหาร หลังจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม และคณะได้ทำการยึดอำนาจจากนายควง อภัยวงศ์ ได้แล้ว จึงยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้ห้ามทหารเข้ามามีอำนาจทางการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญมีเจตนาสืบทอดอำนาจของทหาร คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ให้ได้เข้ามามีอำนาจทางการเมืองอีก แต่อย่างไรก็ตาม จอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่สามารถจะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ตามคาดหวัง จึงต้องทำการยึดอำนาจรัฐบาลตนเอง และนำรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 กลับมาแก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6

⁸ Kijbodi Kongbenjapuch, *Constitutional Law and Political Institution*, 6th ed. (Bangkok: Ramkhamhaeng University Press, 2018), 73. [In Thai]

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 หลังจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยึดอำนาจได้แล้ว จอมพล ป. พิบูลสงคราม พยายามสืบทอดอำนาจต่อโดยนำรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 และลงสมัครรับเลือกตั้งตามกระบวนการของระบอบประชาธิปไตยโดยหวังว่าจะสืบทอดอำนาจต่อ แต่การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์จึงถูกฝ่ายตรงข้ามปลุกปั่นนักศึกษาประชาชนให้เดินขบวนประท้วงการเลือกตั้ง และเรียกร้องให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขับไล่จอมพล ป. พิบูลสงคราม

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญมีเจตนาที่จะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาภัยคุกคามจากระบอบคอมมิวนิสต์ จึงบัญญัติให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่นายกรัฐมนตรีและไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจได้ในที่สุดอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ไม่สามารถทัดทานต่อความกดดันเรียกร้องให้สิทธิเสรีภาพและระบอบประชาธิปไตยได้

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญมีเจตนาที่จะให้จอมพลถนอม กิตติขจร สืบทอดอำนาจต่อไปอีก ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตยจอมพลถนอม กิตติขจร และคณะนายทหารที่มีอำนาจในขณะนั้น จึงตั้งพรรคการเมืองและได้เป็นรัฐบาลแต่ในที่สุดวิธีการที่ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญวางไว้กลายเป็นปัญหาทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร ต้องทำการยึดอำนาจรัฐบาลของตนเอง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 ไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 อำนาจเบ็ดเสร็จอยู่กับคณะทหารที่ยึดอำนาจได้ แต่อำนาจที่มีอยู่อย่างล้นเหลือของฝ่ายทหารที่ยึดอำนาจได้ ก็ไม่สามารถจะยับยั้งปัญหาต่าง ๆ ได้ จนเกิดเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้พยายามที่จะใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแก้ปัญหาทางการเมืองที่ผ่าน ๆ มา เช่น ในเรื่องของพรรคการเมืองให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมืองเพื่อให้มีรัฐบาลที่เข้มแข็ง นักการเมืองไม่ขายเสียงแต่ในทางปฏิบัติไม่เป็นเช่นนั้นไม่ การแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้าบริหารราชการต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ในที่สุดกลับเป็นปัญหาในการจัดตั้งรัฐบาล อีกทั้งเกิดการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาลโดยขาดความสุจริต

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 และรัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 เป็นการยึดอำนาจของทหาร เพื่อแก้ไขปัญหาคณะหน้ามิให้ลูกหลานบานปลายออกไปตามความต้องการของฝ่ายตรงข้าม คือระบอบคอมมิวนิสต์ ดังนั้นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญจึงให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่คณะทหารเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 และรัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 เพื่อยับยั้งปัญหาที่มีอยู่ในขณะนั้น

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 นี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้นานเกิน 10 ปี อีกฉบับหนึ่ง คือ ประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2521 ถึงปี พ.ศ. 2534 ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพรรคการเมือง มีเจตนาที่ไม่สุจริต คือ พยายามจะขจัดพรรคการเมืองเล็ก ๆ คือ บังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากพรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ได้รับเลือกตั้งต้องถูกยุบพรรค เพียงเพื่อจะให้มีความพรรคการเมืองใหญ่ และในที่สุดหลักการนี้ก็เป็นต้นเหตุของปัญหามาจนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 ไม่แตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 และรัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขในกระบวนการทางการเมืองปกติได้ ฉะนั้นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่นายกรัฐมนตรี และไม่สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งมีใช้หลักการของระบอบประชาธิปไตย และไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างสมบูรณ์เพียงแต่แก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้เพียงบางส่วนเท่านั้น และยังมีรัฐบาลใดที่มาจากการยึดอำนาจแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญมีเจตนาจัดทำรัฐธรรมนูญให้เกิดการถ่ายเทอำนาจจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เข้าสู่อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ผ่านกระบวนการของระบอบประชาธิปไตย จนเป็นเหตุให้เกิดการประท้วง และเกิดความรุนแรงในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีว่าต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองในเวลาต่อมา

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง ซึ่งนักวิชาการและนักการเมืองทำให้ประชาชนเข้าใจผิดว่าการปฏิรูปทางการเมือง คือการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ และผู้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพียงแต่เปลี่ยนรูปแบบเท่านั้น และรูปแบบที่เกิดขึ้นใหม่ได้สร้างปัญหาใหม่ให้กับประเทศมาจนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการยึดอำนาจปกครองได้ประกาศใช้ และตั้งรัฐบาลขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการยึดอำนาจทุกครั้งที่ผ่านมา แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้สำเร็จ

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญพยายามที่จะสร้างบทบัญญัติใหม่ เพื่อให้เกิดหลักเกณฑ์ใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 แต่แล้วในที่สุดบทบัญญัติใหม่ หลักเกณฑ์ใหม่ได้ย้อนกลับมาสร้างปัญหาเพิ่มขึ้นจนเกิดการประท้วง และเกิดการยึดอำนาจในที่สุด แท้จริงแล้วเกิดความไม่สุจริตในการจัดทำรัฐธรรมนูญ เพื่อจะกีดกันหรือขจัดนักการเมืองที่คิดว่าสร้างปัญหาให้กับประเทศชาติบ้านเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 19 เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการยึดอำนาจของคณะทหาร ฉะนั้นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญจึงเขียนรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่คณะรักษาความสงบแห่งชาติอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 44 เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของชาติได้ แต่จะอย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจที่มีอยู่อย่างมากนั้นจะต้องอยู่ในขอบเขตที่จำกัด เนื่องจากขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนที่ต่างชาติจับจ้องอยู่และกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองภายในประเทศก็หาทางที่จะสร้างประเด็นปัญหาให้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ฉะนั้นคณะทหารที่ยึดอำนาจได้จึงต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยเร็ว

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่งเป็นคนเดิม ๆ ที่เคยจัดทำรัฐธรรมนูญมาก่อนแล้ว ดังนั้นรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นแนวทางเดิมที่เคยใช้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ๆ มา คือ พยายามที่จะใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปแก้ไขปัญหาทางการเมือง ซึ่งแนวทางนี้ไม่เคยประสบผลสำเร็จตลอดระยะเวลา 85 ปีที่ผ่านมา และนอกจากจะไม่ประสบผลสำเร็จแล้วยังสร้างปัญหาใหม่เพิ่มขึ้น และอีกประการหนึ่ง ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญพยายามที่จะให้เกิดการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของ

คณะกรรมการที่ยึดอำนาจได้เข้าสู่ระบบการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเรื่องนี้หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผ่านมา ๆ มา เสมือนกับว่าผู้จัดทำรัฐธรรมนูญได้สร้างปัญหาไว้เพียงแต่รอเวลาให้ปัญหาเกิดเท่านั้น เพราะการที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญไปแก้ปัญหามหาการเมืองอันมีมากมายนั้นก็เห็นมาแต่อดีตแล้วที่ไม่สามารถทำได้ และนอกจากจะไม่สามารถแก้ปัญหานั้นได้แล้ว ยังจะสร้างปัญหาใหม่ให้เกิดขึ้นอีกไม่รู้จบสิ้นและผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงก็คือประชาชน⁹

จากการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญมา 20 ฉบับ ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญพยายามที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญมาเพื่อแก้ไขปัญหาทุกเรื่องของประเทศ โดยมีได้ศึกษาปัญหาและสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา ดังนั้นผลที่ตามมาถึงปัจจุบันเป็นการเพิ่มปัญหาและความรุนแรงมากขึ้น

2.2 ผู้ใช้อำนาจทางการเมือง

การได้มาซึ่งอำนาจนิติบัญญัติ คือ การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นที่ทราบกันดีว่าการเลือกตั้งของประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาขาดหลักของความสุจริต ไม่ว่าจะจัดการเลือกตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย หรือจัดการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และที่ขาดจิตสำนึกอย่างมากก็คือผู้จัดการเลือกตั้งทุจริตเสียเอง ดังนั้นหากจิตสำนึกยังไม่เป็นประชาธิปไตย ต่อให้จัดทำรัฐธรรมนูญอย่างไรก็ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหามหาการเมืองบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือปัญหาทางการเมืองได้¹⁰

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ มีหน้าที่บัญญัติกฎหมาย ควบคุมรัฐบาลและการให้ความเห็นชอบ จากการศึกษาพบว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาของระบอบประชาธิปไตยไทย การใช้อำนาจนิติบัญญัติส่วนหนึ่งยังขาดหลักความสุจริต และขาดหลักประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะพบว่าการบัญญัติกฎหมายที่จะไปกระทบกับนักการเมืองหรือผลประโยชน์ของนักการเมือง กฎหมายลักษณะนี้จะไม่สามารถบัญญัติออกมาใช้ได้จะบัญญัติออกมาได้ในช่วงรัฐบาลทหาร และบางกรณีนักการเมืองบัญญัติกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในธุรกิจของตน อีกทั้ง การควบคุมการใช้อำนาจบริหาร¹¹ โดยอำนาจนิติบัญญัติในการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ รวมทั้งการตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบก็ไม่สามารถจะใช้ได้ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งมิได้ตระหนักถึงหลักประโยชน์สาธารณะ แต่หวังประโยชน์ส่วนตนและพรรคการเมืองของตน ในเมื่อการบังคับใช้รัฐธรรมนูญของไทยเป็นเช่นนี้ จึงเป็นการยากที่จะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญมาแก้ปัญหาคงต้องแก้ทัศนคติของคนในชาติ หรือจะเรียกว่าปฏิวัติวัฒนธรรมให้ไปในทางที่ถูกต้องและกลุ่มที่ทำให้วัฒนธรรมเสื่อมเสียมาจากผู้มีอำนาจ ถ้าผู้มีอำนาจมีความจริงใจและสุจริต จะแก้ปัญหาคงได้ไม่ยากและไม่ต้องใช้เวลาอีก แต่สังคมไทยหลงผิดจากการจัดทำรัฐธรรมนูญว่ารัฐธรรมนูญจะแก้ปัญหาคงได้ทุกเรื่อง ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญจึงเป็นเพียงผู้ใช้ประเทศไทยเป็นที่ทดลองภูมิปัญญาเท่านั้น

ผู้ใช้อำนาจบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เรื่องที่มาของนายกรัฐมนตรีไม่มีสูตรสำเร็จว่าต้องมาจากการเลือกตั้ง จึงจะบริหารประเทศได้ดี หรือมาจากบุคคลภายนอก

⁹ Ibid., 73.

¹⁰ Ibid., 189-190.

¹¹ Chiraniti Hawanon, "Control by management," *Journal of the Constitutional Court* 2, no. 5 (May-September 2000):

จะบริหารประเทศไม่ได้ ซึ่งประวัติศาสตร์การเมืองไทยสามารถอธิบายได้ และการแต่งตั้งรัฐมนตรีส่วนหนึ่งเป็นไปตามอัตราส่วนของแต่ละพรรคการเมืองหรือเป็นการแต่งตั้งพรรคพวกหรือแต่งตั้งด้วยผลประโยชน์ ซึ่งขาดหลักประโยชน์สาธารณะและหลักของความสุจริต

2.3 ทหาร

รัฐบาลที่เกิดจากการยึดอำนาจของคณะทหาร ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลที่เป็นพลเรือนหรือรัฐบาลที่เป็นทหารจะแก้ปัญหาได้เฉพาะหน้าเท่านั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาระยะยาวหรืออยู่บริหารประเทศเป็นเวลายาวนานได้ กล่าวคือ

พระยาพลพลพยุหเสนาทำการยึดอำนาจรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา เมื่อปี พ.ศ. 2496 เพื่อแก้ไขปัญหาความแตกแยก ในรัฐบาลขณะนั้นมีให้บ้านปลายต่อไป และมีได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด หลังจากทำการยึดอำนาจได้แล้วก็ได้รับการสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรี และตลอดระยะเวลาที่พระยาพลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรีได้จัดการเลือกตั้งและบริหารราชการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจนถึงปี พ.ศ. 2481

จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยึดอำนาจรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งการยึดอำนาจในครั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ห้ามข้าราชการประจำเข้ามามีอำนาจทางการเมือง ทำให้ทหารไม่มีโอกาสเข้ามามีอำนาจทางการเมือง จอมพล ป. พิบูลสงครามทำการยึดอำนาจรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ไม่ห้ามข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งทางการเมือง จนกระทั่งได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เผชิญกับภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์¹² และไม่สามารถจะใช้อำนาจที่มีอยู่ต่อสู้ระบอบคอมมิวนิสต์ได้ จึงทำการยึดอำนาจรัฐบาลของตนเองและนำเอารัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 มาแก้ไขเพิ่มเติมใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 ในปี พ.ศ. 2495 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตยและการเลือกตั้งในครั้งนี้มีการทุจริตในการเลือกตั้ง จึงเป็นประเด็นปัญหาให้เกิดการปลุกระดมนักศึกษา ประชาชนเพื่อขับไล่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการยึดอำนาจรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในปี พ.ศ. 2500 แต่มีได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ หลังจากการเลือกตั้งพลโท ถนอม กิตติขจร ได้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ไม่สามารถจะบริหารราชการได้อย่างราบรื่นเนื่องจากภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ พลโท ถนอม กิตติขจร ได้ทำการยึดอำนาจรัฐบาลของตนเองเมื่อปี พ.ศ. 2502 เนื่องจากรัฐบาลพลโท ถนอม กิตติขจร ไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินได้ เนื่องจากภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์มีความรุนแรง ดังนั้นเพื่อรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมิให้กลายเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ ทหารจึงมีความจำเป็นต้องทำการยึดอำนาจเพื่อใช้อำนาจพิเศษในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ เพื่อรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน

¹² Marx K. and Enaels F., *Communist Manifesto* (United Kingdom: Pelican, 1967), 12-15.

ภายต่อมาจอมพลถนอม กิตติขจร ยึดอำนาจรัฐบาลของตนเอง เมื่อปี พ.ศ. 2515 เนื่องจากปัญหาเรื่องความมั่นคงของชาติและสถาบันพระมหากษัตริย์ ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ที่มีอยู่ทั้งภายในและภายนอกประเทศ อีกทั้งมีการปลุกระดมประชาชนให้เกลียดชังรัฐบาล การยึดอำนาจเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ปัญหาของชาติในขณะนั้น เพื่อรักษาประโยชน์ของชาติและประชาชน¹³

ภายต่อมา ปี พ.ศ. 2519 พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ทำการยึดอำนาจรัฐบาลหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองทั้งในและนอกประเทศขณะนั้น ยังตั้งเครียดจากภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ ประกอบกับคอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะจากสงครามเวียดนาม อีกทั้งเงินคอมมิวนิสต์เข้ามามีอิทธิพลในประเทศเขมร กลุ่มผู้สนับสนุนและนิยมในระบอบคอมมิวนิสต์ปลุกระดมประชาชน นิสิตนักศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ จนเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 หากทหารไม่ทำการยึดอำนาจเหตุการณ์จะลุกลามบานปลายจนกลายเป็นสงครามปฏิวัติประชาชนตามแนวทางของระบอบคอมมิวนิสต์ และต่อมา พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ต้องทำการยึดอำนาจรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เพื่อแก้ปัญหาความตึงเครียดของประชาชนจากการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร

ต่อมาปี พ.ศ. 2534 พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ และ พลเอก สุจินดา คราประยูร ในนามของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ทำการยึดอำนาจรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เนื่องมาจากรัฐบาลทุจริตอย่างกว้างขวาง ปล่อยปละละเลยให้เกิดการละเมิดสถาบันพระมหากษัตริย์ อีกทั้งเข้าแทรกแซงข้าราชการประจำ เมื่อยึดอำนาจได้แล้วให้นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีจัดให้มีรัฐธรรมนูญและจัดการเลือกตั้ง

ต่อมา พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน ยึดอำนาจรัฐบาลพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งการยึดอำนาจของคณะทหารในครั้งนี้มิได้อยู่ในความคาดหมาย เนื่องจากประชาชนคิดว่าการยึดอำนาจน่าจะหมดไปจากประเทศไทยแล้ว อีกทั้งรัฐบาลก็เข้มแข็ง แต่เนื่องจากปัญหารัฐบาลพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร มีเสียงข้างมากในสภาจึงกลายเป็นเผด็จการรัฐสภาและใช้รัฐสภาออกกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่ตนเอง และมีการทุจริตอย่างกว้างขวาง มีกลุ่มผู้ล่งละเมิดสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นจำนวนมาก รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงข้าราชการประจำ และแทรกแซงองค์กรอิสระและศาลเป็นเหตุให้ทหารทำการยึดอำนาจ¹⁴ เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2549

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ยึดอำนาจรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อปี พ.ศ. 2557 สาเหตุของความแตกแยกของคนในชาติอย่างรุนแรงถึงขั้นแบ่งฝ่ายและใช้อาวุธสงครามเข้าทำร้ายกัน¹⁵ หากปล่อยให้ยากที่จะแก้ไข และเกิดการละเมิดและก้าวล่วงสถาบันเบื้องสูงเป็นจำนวนมาก

แต่จะอย่างไรก็ตาม ทหารที่เข้ามายึดอำนาจได้และตั้งรัฐบาลใหม่หรือตั้งรัฐบาลเองก็ตาม จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ไม่สามารถจะสืบทอดอำนาจในการบริหารประเทศให้ยาวนานได้ ไม่ว่ารัฐบาลทหารใน

¹³ Sowell T., "Marx's Increasing Misery Doctrine," *American Economic Review* 50, no.1 (March 1960): 112.

¹⁴ Phutthiphong Manitson, "Some Observations About the Effects of the Coup on the Provisions of the Law," *Academic Journal, Faculty of Law Huachiew Chalemparakiet University* 6, no. 1 (June-November 2015): 23. [In Thai]

¹⁵ Somkhit Loetphaithun, "The Relationship Between the Constitution and the Act During the Seizure of Power by the Coup d'etat," *Law Journal Thammasat University* 33, no. 1 (2015): 19-23. [In Thai]

ประเทศไทยหรือในต่างประเทศ เนื่องจากการได้อำนาจมานั้นมิได้เป็นแนวทางของระบอบประชาธิปไตยซึ่งจะเป็นประเด็นปัญหาว่าเป็นรัฐบาลเผด็จการนำไปสู่ประเด็นปัญหาอื่น และเกิดการปลุกกระดมเรียกร้องมากขึ้น อาจถึงขั้นจลาจลและเรียกร้องให้ต่างชาติเข้ามาแทรกแซงซึ่งเห็นอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และอีกประการหนึ่ง การบริหารประเทศไม่ว่าประเทศมหาอำนาจ หรือประเทศกำลังพัฒนาต่างไม่สามารถแก้ปัญหา สังคม เศรษฐกิจ การเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จไม่ว่าจะใช้เวลาสั้นหรือยาว ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะเป็นฉนวนสร้างประเด็นปัญหา แก่รัฐบาลทหารทั้งในและนอกสภาพอย่างไม่รู้จบสิ้น และในที่สุด ผู้รักษาประชาธิปไตยจะกลายเป็นผู้ร้ายทำลาย ประชาธิปไตยดังที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ที่ผ่านมา

2.4 ประชาชน

หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง ก็คือหลักความเท่าเทียมกันเสมอภาคกัน ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดมีสิทธิดีกว่าผู้อื่น แต่ความเท่าเทียมกันเสมอภาคกันโดยไม่มีหลักเกณฑ์การอยู่ร่วมกันก็จะไม่แตกต่าง จากสภาพของสงคราม คือ ผู้ที่มีความแข็งแรงกว่าจะกดขี่เอาเปรียบผู้ที่อ่อนแอกว่า ขาดความสงบสุข ขาดความปลอดภัย ด้วยเหตุนี้จึงเกิดหลักการมีส่วนร่วม คือ ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง จึงเกิดกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งนั้นจะต้องทั่วถึง เสมอภาค และจะต้องชอบด้วยกฎหมายต้องสุจริต แต่การเลือกตั้งของไทยที่ผ่านมามีขาดหลักความสุจริต มีการซื้อสิทธิขายเสียง โกงการเลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งกระบวนการเลือกตั้งนั้นเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีความสุจริต เพราะการเลือกตั้ง คือ การเลือกตัวแทนของประชาชนไปทำหน้าที่แทนประชาชน หากกระบวนการเลือกตั้งขาดความชอบด้วยกฎหมาย ขาดความสุจริต มิได้คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน ก็มีใช้ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์¹⁶

ดังนั้นสิ่งแรกที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตย จะต้องฝึกฝนให้ประชาชนเคารพในหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความสุจริต และหลักประโยชน์สาธารณะ ให้อยู่ในจิตสำนึกของประชาชนในทุกๆ การที่ประเทศใดจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ มิได้อยู่ที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่อยู่ที่จิตสำนึกของประชาชน ถึงแม้ว่าจะจัดทำรัฐธรรมนูญให้ได้อย่างไร มีบทลงโทษหนักเพียงใดก็ตาม หากประชาชนขาดจิตสำนึกก็ไม่สามารถจะเป็นประชาธิปไตยได้สำเร็จ

การเปลี่ยนรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญของไทย เนื่องจากปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเกิดจากผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ ประชาชน นักการเมือง และทหาร ที่มีได้นำหลักการของระบอบประชาธิปไตยมาใช้อย่างถูกต้อง ดังนั้นการแก้ปัญหาคือการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างน้อยจะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักสุจริตและหลักประโยชน์สาธารณะ

¹⁶ Kijbodi Kongbenjapuch, *The Problems of Constitution of Thailand Execution* (Research Report) (Bangkok: Octoberprint Press, 2018), 194-195. [In Thai]

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

การบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยตลอดระยะเวลา 86 ปี มิได้ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง การบังคับใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมิได้อยู่บนพื้นฐานของหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความสุจริตและหลักประโยชน์สาธารณะอย่างถูกต้องครบถ้วน กล่าวคือ

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงปี พ.ศ. 2500 เป็นการใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อแย่งชิงอำนาจระหว่างคณะเปลี่ยนแปลงการปกครองด้วยกันเอง จนทำให้เกิดรัฐประหารและยึดอำนาจและประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้งหมด 6 ฉบับ เมื่อได้อำนาจก็เขียนรัฐธรรมนูญและบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายตน

ระหว่างปี พ.ศ. 2500 ถึงปี พ.ศ. 2523 เป็นการใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อแย่งชิงอำนาจระหว่างทหารกับฝ่ายที่เรียกร้องประชาธิปไตย จนเป็นเหตุให้เกิดการยึดอำนาจและรัฐประหาร ประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่อีก 6 ฉบับการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญคงมีปัญหาเช่นเดิม

ต่อมาในปี พ.ศ. 2523 ถึงปัจจุบัน เป็นการใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองที่มาจากกลุ่มทุน เกิดความขัดแย้งและเกิดความแตกแยกในสังคมเป็นวงกว้าง หากปล่อยไว้อีกทีจะแก้ไขทำให้คณะทหารเข้าแทรกแซงทางการเมืองโดยทำการรัฐประหาร ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญรวม 8 ฉบับ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยเกิดปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งควรจะได้รับแก้ไขโดยให้ผู้เกี่ยวข้องนั้น จะต้องอยู่บนพื้นฐานหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความสุจริตและหลักประโยชน์สาธารณะ

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงปัญหาและสาเหตุของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญไทย ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของการบังคับใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญของไทยดังนี้

3.2.1 ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ

ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญควรเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง และก่อนจัดทำรัฐธรรมนูญควรศึกษาปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามหลักวิชาการ เพื่อทราบปัญหาที่แท้จริงว่าปัญหาในการบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีอะไรบ้าง อีกทั้งต้องจัดทำรัฐธรรมนูญด้วยความสุจริต ตามหลักของระบอบประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติอย่างแท้จริง

3.2.2 ประชาชน

ประชาชนต้องได้รับการฝึกฝนและชี้แนะให้เป็นพลเมืองดีเคารพกฎหมาย ดำรงชีพด้วยความสุจริตและมีสำนึกในประโยชน์สาธารณะ โดยผู้นำทางการเมืองในทุกกระดับและข้าราชการประจำจะต้องทำ

เป็นตัวช่วยให้ประชาชนได้เห็นเป็นที่ประจักษ์ ไม่ใช่ระบบอุปถัมภ์โดยไม่ยึดหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความสุจริต และกระบวนการกล่อมเกลாதงสังคม ศาสนา สถานศึกษา สื่อมวลชน ฯลฯ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมาย ความสุจริต และประโยชน์สาธารณะให้เห็นเป็นที่ประจักษ์และเป็นที่ยอมรับเป็นตัวอย่างของประชาชน

3.2.3 นักการเมือง

นักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นจะต้องใช้อำนาจปกครองโดยยึดหลักกฎหมายมหาชนให้เป็นที่ประจักษ์ อีกทั้งองค์กรตรวจสอบจะต้องบังคับใช้กฎหมายและลงโทษผู้ทุจริตประพฤติมิชอบอย่างจริงจัง โดยยึดหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความสุจริตและหลักประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

3.2.4 ทหาร

ทหารควรจะต้องเข้าใจอำนาจหน้าที่ของตน เข้าใจระบอบประชาธิปไตย ถึงแม้ในบางช่วงของเวลาจะต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาของชาติที่อาจจะลุกลามบานปลาย แต่จะต้องเข้าใจว่าไม่มีชาติใดในโลกที่จะใช้อำนาจทหารหรือสืบทอดอำนาจทหารได้ยืนยาวและแก้ไขปัญหาทุกอย่างได้สำเร็จ เพราะปัญหาของชาติจะต้องแก้ไขตลอดไปทุกมิตติตลอดเวลา หากทหารคิดจะสืบทอดอำนาจด้วยเหตุใดก็ตาม ในที่สุดจะเกิดความรุนแรงและจบลงด้วยความสูญเสียที่ยากจะแก้ไข ดังนั้นทหารต้องยึดหลักการของระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง

References

- Chada Nonthawat. *Rebellion of the Earth, Usurp the Power*. Bangkok: Gypsy Group, 2009. [In Thai]
- Charlie Eiamkrasin. *Phra Phlao King, Democrat*. Bangkok: Chom Tang Senior Writer, 2002. [In Thai]
- Chiraniti Hawanon. "Control by Management." *Journal of the Constitutional Court* 2, no. 5 (May-September 2000): 12. [In Thai]
- K., Marx, and Enaels F. *Communist Manifesto*. United Kingdom: Pelican, 1967.
- Kijbodi Kongbenjapuch. *Constitutional Law and Political Institution*. 6th ed. Bangkok: Ramkhamhaeng University Press, 2018. [In Thai]
- Kijbodi Kongbenjapuch. *The Problems of Constitution of Thailand Execution* (Research Report). Bangkok: Octoberprint Press, 2018. [In Thai]
- Kulap Saipradit. *Behind the Revolution B.E. 2475*. Bangkok: Mingmit Press, 2014. [In Thai]
- Nakhon Photchanaworaphong. *Thai Political History*. 4th ed. Bangkok: Charoennakhon Press, 2006. [In Thai]

-
- Noraniti Setthabut. *Rajakru group in Thai Politics*. 2nd ed. Bangkok: Thammasat University Press, 2000. [In Thai]
- Phutthiphong Manitsun. "Some Observations About the Effects of the Coup on the Provisions of the Law." *Academic Journal, Faculty of Law Huachiew Chalermprakiet University* 6, no. 1 (June-November 2015): 23. [In Thai]
- Prida Phayayong Institute. "Discourse Pridi Banomyong 2004." At the Main Meeting Room Pridi Banomyong Institute, Sukhumvit 55 (Thonglor), Bangkok, June 24, 2004. [In Thai]
- Sawang Lanluea. *37 Years of Revolution*. Bangkok: Ramkhamhaeng University Press, 1972. [In Thai]
- Smelser, Nei J. *Social Change in the Industrial Revolution: An Application of Theory to the British Cotton Industry*. Chicago: University of Chicago Press, 1959.
- Somkhit Loetphaithun. "The Relationship Between the Constitution and the Act During the Seizure of Power by the Coup D'etat." *Law Journal Thammasat University* 33, no. 1 (2015): 19-23. [In Thai]
- T., Sowell. "Marx's Increasing Misery Doctrine." *American Economic Review* 50, no.1 (March 1960): 112.
- Thanakit (alias). *Prime Minister's History*. 2nd ed. Bangkok: Piramit Press, 2007. [In Thai]