

# 91 ปี รัฐธรรมนูญไทย: การเติบโต เปลี่ยนแปลง และเสื่อมโทรม

เขียนโดย เขมภัทร ทฤษฎีคุณ

PDF นี้ทำขึ้นเพื่อใช้ในการอ้างอิงเท่านั้น การใช้งานอย่างเป็นทางการโปรดดูเวอร์ชันอย่างเป็นทางการบนเว็บไซต์ตามลิงค์ด้านล่าง

## 91 ปี รัฐธรรมนูญไทย: การเติบโต เปลี่ยนแปลง และเสื่อมโทรม

<https://epubliclaw.com/article/10/12/2023/3042/>

เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, 10 ธันวาคม 2566

การอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินสยามในปี พ.ศ. 2475 ไม่ได้เพียงแต่มีบทบาทสำคัญในการสถาปนาระบอบการปกครองประชาธิปไตยขึ้นมาแทนที่การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุดในการปกครองมาสู่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของปวงชนชาวไทยเท่านั้น แต่นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองแล้ว สิ่งที่ถูกสถาปนาขึ้นพร้อมๆ กันก็คือ การปกครองที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และเป็นเอกสารทางการเมืองสำคัญที่กำหนดบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐทั้งหมด รวมถึงกำหนดรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ภายหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 วันดังกล่าวได้กลายมาเป็นวันรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา ซึ่งนับจากวันนั้นจนถึงปัจจุบันนี้ การมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ได้ล่วงเลยมาแล้ว 91 ปีแล้ว บทความนี้จึงต้องการนำเสนอข้อมูลให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย ผ่านเรื่องราวของการเติบโต เปลี่ยนแปลง และเสื่อมโทรม

### การเติบโตของรัฐธรรมนูญไทย

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ถูกประกาศใช้มาจนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญมาแล้วเป็นระยะเวลา 91 ปี (เกือบ 1 ชั่วโมง) เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอาจจะถือได้ว่า ประชาธิปไตยยังมีอายุน้อยอยู่ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีประวัติศาสตร์ประชาธิปไตยมาอย่างยาวนานแบบสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส แต่ก็ยังมีอายุมากกว่าประเทศเกิดใหม่ (เพิ่งได้รับเอกราช) อาทิ อินเดีย ออสเตรเลีย หรือนิวซีแลนด์

ส่วนญี่ปุ่นแม้จะไม่ใช่ประเทศเกิดใหม่ แต่รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกยกร่างขึ้นใหม่เพื่อใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับเดิมที่เกิดขึ้นในช่วงปฏิรูปเมจิ (Meiji restoration) ที่ใช้มาตั้งแต่ช่วง ปี ค.ศ. 1890 – 1947 โดยเป็นรัฐธรรมนูญแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1947 นี้เป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการวางระบบการเมืองการปกครองใหม่โดยประเทศสหรัฐอเมริกาภายหลังช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

อย่างไรก็ดี ตลอดระยะเวลา 91 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยไม่ได้หยุดนิ่งอยู่เฉยๆ หากแต่มีการเติบโตของรัฐธรรมนูญไทย การเติบโตของรัฐธรรมนูญไทยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาล ซึ่งทำที่สุดมั้ก็จะลงเอยด้วยการฉีกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทน นับถึงปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 20 ฉบับ (ฉบับชั่วคราว 7 ฉบับ และฉบับถาวร 13 ฉบับ) การเติบโตของรัฐธรรมนูญไทยอย่างหนึ่งที่สามารถนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดได้ก็คือ การเพิ่มขึ้นของจำนวนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย

## 91 ปี รัฐธรรมนูญไทย: การเติบโต เปลี่ยนแปลง และเสื่อมโทรม

เขียนโดย เขมภัทร ทฤษฎีคุณ

การเพิ่มขึ้นของจำนวนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยสะท้อนอะไรให้กับเราบ้าง สิ่งที่ถูกละทิ้งออกมามีจำนวนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เพิ่มขึ้นนี้สะท้อนความสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก บริบทที่สังคมสนใจในแต่ละช่วงเวลา และประการที่สอง พลัฏภายในสังคมที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองในแต่ละช่วงเวลา

ในแง่ของบริบทที่สังคมสนใจในแต่ละช่วงเวลานั้น เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นตราสารทางการเมืองที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยและสิทธิและเสรีภาพของประชาชน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมสะท้อนกลายๆ คล้ายกับที่วรรณกรรมเรื่องหนึ่งสะท้อนว่าสังคมในเวลานั้นให้ความสำคัญกับเรื่องใด ในแง่นี้รัฐธรรมนูญก็สะท้อนให้เห็นว่าในเวลาที่มีการร่างรัฐธรรมนูญนั้นสังคมให้ความสำคัญกับเรื่องใด

ส่วนในแง่ของพลัฏภายในสังคมที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองในแต่ละช่วงเวลานั้นเป็นการมองลงไปลึกในอีกระดับหนึ่ง โดยมองไปว่าในช่วงเวลานั้น กลุ่มการเมืองภายในสังคมใดที่เข้าไปมีพลังในการผลักดันให้เกิดบทบัญญัติในเรื่องใดในรัฐธรรมนูญ

### การเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญไทย

โดยทั่วไปแล้วบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะกำหนดบทบัญญัติพื้นฐาน 2 เรื่อง คือ เรื่องแรกคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ และอีกเรื่องหนึ่งคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งบทบัญญัติส่วนนี้เป็นการรับรองสิทธิของประชาชนที่มีอยู่และสามารถยกขึ้นนำมาใช้กับรัฐได้ บทบัญญัติดังกล่าวทั้งสองเรื่องเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ในโลกมีส่วนร่วมกัน

นอกจากนี้ ดังที่กล่าวแล้ว เราจะเห็นได้ชัดเจนในบริบทของประเทศไทย ตลอดระยะเวลา 91 ปี ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 20 ฉบับ (ทั้งรัฐธรรมนูญฉบับถาวรและรัฐธรรมนูญชั่วคราว) ซึ่งจำนวนดังกล่าวทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมากเป็นอันดับ 4 ของโลก

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญประเทศไทยมีอายุเฉลี่ยฉบับละ 4.5 ปี ทำให้เนื้อหาในรัฐธรรมนูญมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา สาเหตุที่รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ยุติบทบาทการใช้งานลงเป็นผลมาจากการรัฐประหาร

ทุกครั้งที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ รัฐธรรมนูญไทยมีการเปลี่ยนแปลงใน 2 เรื่อง คือ การเพิ่มขึ้นของบทบัญญัติ หมวด หรือเนื้อหา และการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

เรื่องแรก การเพิ่มขึ้นของบทบัญญัติ หมวด หรือเนื้อหา ในกรณีนี้เป็นการที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้มีการเพิ่มเติมเนื้อหาเข้ามา โดยเพิ่มเติมจากเนื้อหาเดิมที่มีในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ตัวอย่างเช่น ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ประเทศไทยไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือแนวนโยบายแห่งรัฐมาก่อน ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการและกรอบแนวทางซึ่งนำไปรัฐบาลไปตรากฎหมายดังกล่าว (เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, 2563) แม้ว่าในเวลาต่อมารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาใช้บังคับ แต่รัฐบาลไทยในเวลานั้นก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 โดยเพิ่มเติมหมวดเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับหลังๆ ได้รับเอาแนวคิดนี้ไปบัญญัติไว้เช่นกัน (เขมภัทร

## 91 ปี รัฐธรรมนูญไทย: การเติบโต เปลี่ยนแปลง และเสื่อมโทรม

เขียนโดย เขมภัทร ทฤษฎีคุณ

ทฤษฎีคุณ, 2563) เว้นแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญขนาดสั้นที่มีการตัดบทบัญญัติหลายเรื่องออกไป โดยมองว่ารัฐบาลที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง อาจไม่ตอบสนองต่อนโยบายที่จำเป็นต่อสังคม

เมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีความพยายามสร้างกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐในรูปแบบต่างๆ ขึ้นมาให้ใช้อำนาจส่วนหนึ่งจากรัฐธรรมนูญ อาทิ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเป้าหมายของการสร้างองค์กรในลักษณะนี้ขึ้นมา ก็เพื่อเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจและแก้ไขปัญหาการทุจริตที่ถูกมองว่ามีมาอย่างยาวนานในสังคมไทย

เรื่องที่สอง การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาภายในของรัฐธรรมนูญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีเนื้อหาในเรื่องดังกล่าวบัญญัติไว้อยู่แล้ว แต่ไม่ใช่ว่าบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจะคงอยู่แบบเดิมตลอด กล่าวคือ เนื้อหาของรัฐธรรมนูญบ่งบอกในเรื่งนั้นจะถูกนำมาบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่เนื้อหาของรัฐธรรมนูญดังกล่าวอาจจะถูกบัญญัติไว้แตกต่างจากที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน

ในช่วงนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับหลังๆ ของประเทศไทยมีจำนวนมากกว่า 200 มาตรา ด้วยบริบทของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปรัฐธรรมนูญจึงอาจจะมีเนื้อหาหรือหมวดหมู่ของบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้น

ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติเรื่องพระพุทธรูปเพิ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญ การเกิดขึ้นของบทบัญญัติในมาตรานี้มาจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังในสังคมที่เรียกร้องให้รัฐหันมาให้ความสำคัญกับพระพุทธรูปมากขึ้นในฐานะศาสนาประจำชาติ แต่สุดท้ายกลุ่มพลังดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จในการผลักดันวาระดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้รับรองหน้าที่ของรัฐในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธรูปและศาสนานิกายอื่น ๆ ดังปรากฏตามมาตรา 67 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

บทบัญญัติในเรื่องนี้ยังดำรงอยู่ต่อไปในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนกระทั่งมามีการเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บทบัญญัติในเรื่องนี้ได้มีเนื้อหาเพิ่มเติมโดยระบุให้รัฐมีหน้าที่มากกว่าเดิม โดยเข้ามาส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและเผยแผ่พระพุทธรูปและศาสนาเถรวาท และป้องกันไม่ให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธรูปไม่ว่าในรูปแบบใด รวมถึงส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการมาตรการหรือกลไกดังกล่าว (ภาววรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์, 2564)

สาเหตุที่มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมพระพุทธรูปและศาสนาเถรวาทที่แตกต่างจากศาสนานิกายอื่น ๆ นั้น ประทีติ สัตตสุขต์ ให้ความเห็นว่า ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการขับเคลื่อนของกลุ่มพลังในสังคมที่มีอำนาจ รวมถึงการรักษากฎหมายของอำนาจของชนชั้นนำในสังคมไทย ดังจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนี้มาพร้อมๆ กับการสร้างขบวนการของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายคณะสงฆ์ครั้งใหญ่ในการนำอำนาจในการแต่งตั้งพระสังฆราช และพระสังฆาธิการระดับสูงเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ (ภาววรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์, 2564)

## 91 ปี รัฐธรรมนูญไทย: การเติบโต เปลี่ยนแปลง และเสื่อมโทรม

เขียนโดย เขมภัทร ทฤษฎีคุณ

การเปลี่ยนแปลงภายในรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่เรื่องของการเปลี่ยนแปลงเฉพาะในโครงสร้างของบทบัญญัติ ด้วยการเพิ่มบทบัญญัติเรื่องใหม่เข้ามา แต่บ่อยครั้งการเปลี่ยนแปลงภายในของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญก็เกิดขึ้นมาจากการเปลี่ยนแปลงบทบาทหรือพลังในสังคม

### การเสื่อมโทรมของรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญนั้นแตกต่างจากคน คนยิ่งมีอายุมากขึ้นศักยภาพและกำลังกายอาจจะลดลง แต่ระบอบรัฐธรรมนูญนั้นแตกต่างกัน ยิ่งการปกครองล่วงเลยเข้ามามีอายุเพิ่มมากขึ้นในความเป็นจริงแล้วระบอบการปกครองควรจะต้องได้มีการเรียนรู้มากขึ้นในการปรับตัวเข้าหาความท้าทายที่เกิดขึ้นได้เรื่อยๆ ทว่า สิ่งนี้อาจจะไม่สามารถนำมาใช้อธิบายกับระบอบรัฐธรรมนูญไทยได้อย่างเต็มที่ เพราะตลอด 91 ปีของระบอบรัฐธรรมนูญของไทยนั้น รัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่มีอายุเฉลี่ยเพียง 4.5 ปีเท่านั้น และเกือบครึ่งหนึ่งของการปกครองประเทศไทยอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญชั่วคราวและการปกครองประเทศภายใต้คณะรัฐประหาร

ความเสื่อมโทรมของรัฐธรรมนูญไทยเป็นผลพวงมาจากการรัฐประหารและความพยายามนำเศษเสี้ยวของการรัฐประหารมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเพื่อความต่อเนื่องจากการรัฐประหาร กลไกเหล่านี้โดยสภาพแล้วเป็นการขัดกับหลักการของรัฐธรรมนูญที่ควรจะเป็นหรือเป็นอุดมคติของรัฐธรรมนูญ

ปรีดี พนมยงค์ ได้เคยอธิบายรัฐธรรมนูญอุดมคติว่าต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ รัฐธรรมนูญจะต้องเน้นให้ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ซึ่งปฎิญาตั้งกล่าวสอดคล้องกับหลัก 6 ประการของคณะราษฎร ในหลักที่ 4 และหลักที่ 5 (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2563) นอกจากนี้ ปรีดี พนมยงค์ ยังได้แสดงความเห็นอีกประการหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญที่ดีควรจะต้องสอดคล้องกลไกการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยอีกด้วย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2563)

ดังนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าอุดมคติของรัฐธรรมนูญในสายตาของปรีดี พนมยงค์ จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบ 3 อย่าง คือ หลักความเสมอภาค หลักสิทธิและเสรีภาพ และหลักอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน

ในเรื่องความเสมอภาคนั้น ปรีดี พนมยงค์ ได้อธิบายว่า ความเสมอภาค (egalité) หรือความสมภาคเป็นสภาวะที่มนุษย์มีความเป็นอิสระของตนเองเสมอกับเพื่อนมนุษย์คนอื่น ความเสมอภาคในแง่มุมนี้ มุ่งเน้นเฉพาะความเสมอภาคทางกฎหมาย ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ในกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆ ไม่ใช่ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจที่จะมีทรัพย์สินมากเท่าเทียมกัน (หลวงประดิษฐ์มนูธรรม, 2513, น.18)

ในสายตาของปรีดี พนมยงค์ ความเสมอภาคตามกฎหมายจะต้องมีความเสมอภาคในสิทธิ กล่าวคือ การมีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายเดียวกัน ภายใต้องค์กรตุลาการเดียวกัน และไม่ได้รับสิทธิแตกต่างกันไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ในขณะที่เดียวกัน บุคคลมีความเสมอภาคในหน้าที่ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ บุคคลมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมเหมือนกัน อาทิ หน้าที่ในการเสียภาษีอากร (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2563)

อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าภายหลังการรัฐประหารหลายครั้งที่ผ่านมาได้มีความพยายามที่จะรับรองความชอบธรรมและนิรโทษกรรมการกระทำของคณะรัฐประหารเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้การกระทำของคณะรัฐประหารชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้ว ดังเช่นปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 279

## 91 ปี รัฐธรรมนูญไทย: การเติบโต เปลี่ยนแปลง และเสื่อมโทรม

เขียนโดย เขมภัทร ทฤษฎีคุณ

ส่วนในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพ ปรีดี พนมยงค์ ได้อธิบายว่า หลักความเป็นอิสระหรือเสรีภาพ (liberté) หมายถึงความเป็นอิสระที่บุคคลอาจจะทำการใดๆ ได้โดยไม่เป็นที่รบกวนละเมิดต่อสิทธิของบุคคลอื่น (หลวงประดิษฐมนูธรรม, 2513, น.3) โดยทั่วไปแล้วการรับรองสิทธิและเสรีภาพในที่นี้มีเป้าหมายเพื่อให้มนุษย์สามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่ อาทิ เสรีภาพในตัวบุคคล หมายถึง การที่มนุษย์มีอิสระในตัวเองในการกระทำเรื่องใดๆ เกี่ยวกับร่างกายของตนเองได้ การดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐไปจับกุมคุมขังหรือจำกัดเสรีภาพของบุคคลจะต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเท่านั้น (หลวงประดิษฐมนูธรรม, 2513, น.14)

การรับรองสิทธิและเสรีภาพถูกทำให้แย่งภายหลังจากการรัฐประหาร ในช่วงรัฐประหารประชาชนออกมาแสดงความคิดเห็นต่อต้านการรัฐประหารหรือออกมาชุมนุม แต่ด้วยผลของประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารได้กำหนดให้ดำเนินคดีกับบุคคลเหล่านี้ แม้ว่าบุคคลเหล่านี้จะใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แม้ว่าจะเป็นการรับรองโดยรัฐธรรมนูญชั่วคราว

อย่างไรก็ดี เมื่อคณะรัฐประหารพ้นจากอำนาจไป ไม่ได้ทำให้สถานการณ์ดังกล่าวดีขึ้น เพราะประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวได้ถูกรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่อไปในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำให้การคุกคามสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวยังคงถูกเลือกปฏิบัติต่อไป ดังจะเห็นได้จากการที่ในช่วงมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งยังคงมีผู้ต้องโทษจากการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะรัฐประหารต้องไปต่อสู้อุบัติเหตุไปในศาลทหารตามประกาศหรือคำสั่ง คสช.

มิเพียงเท่านั้นปฏิบัติการของประกาศหรือคำสั่ง คสช. ยังมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือเข้าไปแทรกแซงการจัดสรรผลประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติหลายประการ อาทิ การยกเว้นเขตผังเมืองหรือการออกประกาศหรือคำสั่งเพื่ออำนวยความสะดวกในเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก สิ่งเหล่านี้เป็นการยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายในสภาวะปกติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การที่รัฐธรรมนูญรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของเรื่องเหล่านี้ ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิเพื่อต่อสู้อุบัติเหตุหรือเรียกร้องให้รัฐชดเชยได้อย่างเต็มที่

ในเรื่องสุดท้ายที่เป็นอุดมการณ์ของรัฐธรรมนูญตามแนวคิดของปรีดี พนมยงค์ ก็คือ การให้อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน หัวใจสำคัญของการมีอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนก็คือ การยอมรับและรับรองให้ประชาชนเป็นที่มาของอำนาจองค์กรต่างๆ ภายในรัฐ ซึ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจใดๆ ควรจะต้องมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่ยึดโยงอยู่กับประชาชน กล่าวคือ องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐใดๆ ควรจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนให้เข้ามาสู่อำนาจไม่ว่าทางใดก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภานั้น มาจากการแต่งตั้งโดย คสช. โดยคัดเลือกจากบุคคลในเครือข่ายของ คสช. ให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง สภาพดังกล่าวทำให้หลายครั้งสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้ทำหน้าที่ตามเจตจำนงหรือความต้องการของประชาชนอย่างตรงไปตรงมา

การเสื่อมโทรมของรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นนั้น มาจากการเปิดโอกาสให้มีการใช้ระบอบการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยแอบแฝงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐและกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สภาพดังกล่าวทำให้บ่อยครั้งรัฐธรรมนูญไม่สะท้อนคุณค่าของประชาธิปไตย และในทางกลับกันรัฐธรรมนูญเอื้อให้เกิดผลร้ายที่ขัดขวางต่อขบวนการประชาธิปไตย ซึ่งต่อต้านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย อาทิ การที่สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญหรือแม้แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญ อาจจะทำให้การใช้อำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญขัดกับรัฐธรรมนูญ

## 91 ปี รัฐธรรมนูญไทย: การเติบโต เปลี่ยนแปลง และเสื่อมโทรม

เขียนโดย เขมภัทร ทฤษฎีคุณ

ดังจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2475 มาจนถึงปัจจุบันระบอบรัฐธรรมนูญไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งเป็นผลมาจากการยกเลิกและประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่มากถึง 20 ครั้ง และการเพิ่มและขยายตัวของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง สิ่งเหล่านี้สะท้อนการเติบโตและเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญไทย รวมถึงเป็นภาพสะท้อนของกลุ่มพลังในสังคมไทยที่พยายามผลักดันวาระของของตัวเองเข้าไปในรัฐธรรมนูญ

ตลอดระยะเวลา 91 ปีของระบอบรัฐธรรมนูญไทยเหมือนจะยาวนาน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญทั่วโลก ก็จะได้เห็นว่า ระบอบรัฐธรรมนูญไทยยังมีอายุน้อย การปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญจึงอาจจะผิดพลาดบ้างหรือเกิดปัญหาบ้าง แต่ระบอบรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยนั้น จะยอมให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจสูงสุดได้แสดงเจตจำนงแก้ไขเปลี่ยนแปลง ให้การปกครองที่มีปัญหาได้รับการแก้ไขไปในทางที่ดีขึ้น เพราะท้ายที่สุดหัวใจของประชาธิปไตยที่อยู่ในรัฐธรรมนูญคือ การย้อนกลับมาตอบสนองต่อประชาชน ในฐานะเจ้าของอำนาจสูงสุดอยู่ดี

### รายการอ้างอิง

เขมภัทร ทฤษฎีคุณ. (7 ธันวาคม 2563). เศรษฐกิจรัฐธรรมนูญ: พลวัตของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในทางเศรษฐกิจ. สถาบันปรีดี พนมยงค์. เข้าถึงใน <https://pridi.or.th/th/content/2020/12/528>.

ภาววรรณ ธนาเลิศสมบูรณ์. (1 ธันวาคม 2564). พุทธศาสน์ปราศจากรัฐไม่ได้ฉันใด สงฆ์ไทยยอมข้องเกี่ยวกับการเมืองฉันนั้น – คุยการเมืองเรื่องของสงฆ์กับประทีติ สัตสุต. the 101.world. เข้าถึงใน <https://www.the101.world/prakirati-satasut-interview/>.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (8 ธันวาคม 2563). รัฐธรรมนูญในอุดมคติของปรีดี พนมยงค์: เสรีภาพ เสมอภาค. สถาบันปรีดี พนมยงค์. เข้าถึงใน <https://pridi.or.th/th/content/2020/12/529>.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (9 ธันวาคม 2563). รัฐธรรมนูญในอุดมคติของปรีดี พนมยงค์: กลไกการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย. สถาบันปรีดี พนมยงค์. เข้าถึงใน <https://pridi.or.th/th/content/2020/12/530>.

หลวงประดิษฐมนูธรรม. (2513). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักงานทนายความพิมลธรรม.

### หมายเหตุ

บทความนี้เผยแพร่ครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 บนเว็บไซต์ [www.pridi.or.th](http://www.pridi.or.th) โดยเป็นบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ Thai Constitution Project

---

### เกี่ยวกับผู้เขียน

เขมภัทร ทฤษฎีคุณ, นักวิจัยอาวุโสประจำฝ่ายกฎหมายเพื่อการพัฒนาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เขมภัทร มีความสนใจความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับเศรษฐศาสตร์สังคม และการเมือง