

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ผลการจัดทำรัฐธรรมนูญของ คณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)

#### 4.1 วิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

การที่คณะทหารที่เรียกตัวเองว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ โดยการทำรัฐประหารรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 แล้วประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งใช้เป็นกติสูงสุดในการปกครองประเทศ นานถึง 12 ปีเศษ นั้น จะเห็นได้ว่า รสช. เองไม่มีความศรัทธาต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย แม้ข้ออ้างต่าง ๆ ที่ รสช. ประกาศไว้เมื่อหลังการยึดอำนาจว่า ทหารมีความจำเป็นต้องทำการยึดอำนาจเพื่อรักษาระบอบประชาธิปไตย ของไทยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขไว้ เนื่องจากรัฐบาลที่ปกครองประเทศอยู่ มีพฤติกรรมเป็นเผด็จการทางรัฐสภา อันอาจจะทำความเสียหายมาสู่ประเทศ

แต่พฤติกรรมทำรัฐประหารของ รสช. เองนั้น เป็นการเข้ามามีอำนาจนอกแนวทางรัฐธรรมนูญ ถ้าหากเห็นว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้ยังมีข้อบกพร่องก็สมควรที่จะหาทางแก้ไขตามแนวทางประชาธิปไตย เพื่อที่จะให้การพัฒนาประชาธิปไตยของไทยได้มีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่อง การแก้ปัญหาโดยวิธีทางนอกรัฐธรรมนูญ นอกจากจะไม่มีศรัทธาต่อประชาธิปไตยแล้วยังถือได้ว่า รสช. เป็นตัวถ่วง

หรือทำลายประชาธิปไตยอีกทางหนึ่งด้วย ทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยต้องหยุดชะงัก แล้วหันมาเริ่มต้นกันใหม่อีกครั้ง

แม้ว่า รสช. จะให้คำมั่นสัญญาต่อประชาชนไว้ภายหลังการยึดอำนาจว่า จะคืนอำนาจให้ประชาชนโดยเร็ว และจะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เป็นประชาธิปไตยมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับเดิม แต่ตลอดระยะเวลาที่ รสช. ยังครองอำนาจอยู่ การจัดทำรัฐธรรมนูญของ รสช. หากได้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเดิมแต่ประการใดไม่ แต่กลับร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะ เป็นเผด็จการมากกว่าเดิมเสียอีก จนทำให้ประชาชนทั่วไปคัดค้านไม่เห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญที่จัดทำให้มีขึ้นโดย รสช. อย่างมากมาย

ประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศบ่อยครั้ง และส่วนใหญ่จะเกิดจากการปฏิวัติรัฐประหาร และการปฏิวัติรัฐประหาร ก็เกิดจากการทหารเกือบทุกครั้ง หากเราจะสรุปสาเหตุสำคัญในการล้มเลิกรัฐธรรมนูญในประเทศไทยได้ดังนี้

1. การไม่ยอมรับเจตนารมณ์ และหลักการบางอย่างของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ กล่าวคือ ผู้นำหรือกลุ่มการเมืองบางกลุ่มเห็นว่า รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ขณะนั้นมีหลักการบางอย่างไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นหลักในการปกครองต่อไป หรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่หมู่คณะของตน จึงได้ล้มเลิกรัฐธรรมนูญนั้น

2. การขาดรัฐธรรมนูญนิยม หรือการเคยชินกับการใช้อำนาจเด็ดขาด กล่าวคือ เกิดจากผู้นำทางการเมืองของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะทหาร ซึ่งเคยชินกับการใช้อำนาจเด็ดขาดในการบังคับบัญชา มักจะไม่เชื่อว่าการบริหารประ

เทศตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งมักจะต้องใช้เวลาในการแก้ปัญหาค่อนข้างมาก และอาศัยการประนีประนอมความคิดเห็นที่แตกต่างกันเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาก็เป็นวิถีทางที่ถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ โดยเฉพาะเมื่อมีประชาชนบางกลุ่มใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเกินความพอดี หรือก่อความสับสนขึ้น ก็มักลงความเห็นว่าเป็นรัฐธรรมนูญเป็นสาเหตุแห่งความล่าช้า หรือทำให้เกิดความสับสนวุ่นวาย จึงตัดสินใจล้มเลิกรัฐบาลที่ใช้บังคับในขณะนี้ และใช้อำนาจเผด็จการซึ่งท่านเคยชินเป็นวิธีการปกครองประเทศ

3. การแตกแยกในกลุ่มผู้นำเอง นับเป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้มีการเลิกล้มรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ผู้นำทางการเมืองเกิดแตกแยกกัน ซึ่งอาจจะเกิดจากการแย่งกันทางผลประโยชน์ หรือทัศนคติในระหว่างผู้นำในกลุ่มเอง ทำให้เกิดการเลิกล้มรัฐธรรมนูญ เพื่อสร้างฐานอำนาจขึ้นใหม่ หรือเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองที่จะอำนวยประโยชน์ให้แก่ตนหรือคณะของตน (มติชน, 23 เมษายน 2534 : 8) จะเห็นว่า

รัฐธรรมนูญไม่มีความมั่นคงหรือต้องการล้มเลิกกันบ่อยครั้งนั้น มิได้เกิดจากความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติหรือกลไกของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่สาเหตุเกิดจากพฤติกรรมและทัศนคติทางการเมืองของผู้นำและกลุ่มการเมืองเกือบทั้งสิ้น

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญของ รสช. นั้นจะเห็นว่า เมื่อ รสช. เองไม่มีความศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย ไม่มีความศรัทธาต่อรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถจัดทำรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยได้

พลเอกสหายชุด เกิดผล ได้กล่าวถึงการสร้างประชาธิปไตยของทหาร หรือผู้มีอำนาจไว้ว่า "การสร้างประชาธิปไตย ถ้าเราไม่เอาประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม คือเราจะเอาทหารมาสร้างประชาธิปไตยมันเป็นไปได้ ไม่ได้

อย่างนั้นก็เกิดมีผู้วิเศษเพื่อสร้างประชาธิปไตย ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่ใครจะสร้างได้ หรือรัฐธรรมนูญ ใครจะเขียนก็ได้ แล้วก็บอกว่าฉบับนี้มันวิเศษกว่าฉบับอื่น ซึ่งไม่ถูกต้อง รัฐธรรมนูญต้องมาจากการแสดงเจตจำนงของคนส่วนใหญ่ แต่ปัญหาก็คือ เราไม่ได้สะท้อนความต้องการของคนส่วนใหญ่ ทุกวันนี้เรามีคนเข้ามาเล่นการเมืองเพื่อต้องการอำนาจ ไม่ใช่ไปสร้างประชาธิปไตย เพราะได้อำนาจมาแล้วก็บอกว่าจะเอาไปบริหารประเทศให้มันเป็นประชาธิปไตย เพื่อให้ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน หรือไม่ก็บอกว่า เมื่อได้อำนาจมาแล้ว ก็เอาไปสร้างประชาธิปไตย แต่ร้อยทั้งร้อยไม่มีเวลาสร้าง เพราะต้องพยายามรักษาอำนาจไว้ ก็เลยเลิกพูดเรื่องประชาธิปไตย มีบ้างที่พยายามใช้อำนาจที่เป็นธรรมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน แต่ก็ทำได้บ้าง ไม่ได้บ้าง ก็ต้องเอาใจพรรคพวก... (ข่าวพิเศษ, 24-30 มิถุนายน 2534 : 24)

การร่างรัฐธรรมนูญ ของ รสช. นั้นไม่มีความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งจะพิจารณาได้จาก

1. การชี้นำแนวความคิด หลังจากการยึดอำนาจสำเร็จแล้ว ผู้นำคนสำคัญของ รสช. ไม่ว่าจะเป็นพลเอกสุจินดา คราประยูร รองหัวหน้าคณะ รสช. พลอากาศเอกเกษร โจนนิล รองหัวหน้าคณะ รสช. พลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี เลขาธิการคณะ รสช. ได้พูดถึงแนวทางการร่างหรือหลักการรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่จะร่างขึ้นว่า จะแยกอำนาจของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างเด็ดขาด เพื่อเป็นการป้องกัน ส.ส. ที่เข้ามาด้วยการซื้อเสียงเลือกตั้งเข้ามาแสวงหาประโยชน์ กอบโกยโกงกิน ทำให้เกิดเผด็จการทางรัฐสภา ซึ่งการพูดถึงหลักการดังกล่าวของผู้มีอำนาจของคณะ รสช. เป็นการชี้นำความคิด เนื่องจากยังไม่มี การตั้งสมัชชานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่จะตั้งขึ้นโดย รสช. และมีหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ นำมาเป็นแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2. การร่างรัฐธรรมนูญ ภายใต้กฎอัยการศึก เพราะรัฐธรรมนูญ การปกครองฉบับชั่วคราว แม้จะไม่ยกเลิกพรรคการเมืองแต่บรรยากาศภายใต้กฎอัยการศึก ที่ให้อำนาจ รสช. และรัฐบาล ซึ่งตั้งโดย รสช. มีอำนาจเด็ดขาดในการควบคุมความสงบเรียบร้อยในการปกครองประเทศ และห้ามชุมนุมทางการเมืองเกิน 5 คน จึงเป็นการริดรอนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ที่ต้องเปิดกว้างทางความคิด และแสดงความคิดเห็นต่อรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้น เพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ดังนั้น จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยคงเกิดขึ้นได้ยาก ภายใต้บรรยากาศที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะการประกาศกฎอัยการศึก ทั่วราชอาณาจักร

3. หลักเกณฑ์ขั้นตอน วิธีการ ร่างรัฐธรรมนูญ ถูกกำหนดโดย รสช. แม้ว่า รสช. จะไม่ได้เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญเอง แต่ได้กำหนดเงื่อนไขวิธีการขั้นตอนต่าง ๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อ รสช. ไว้ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2534 (ชั่วคราว) ซึ่ง รสช. เป็นผู้จัดทำขึ้นเองทั้งหมด

4. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานสภา รสช. ทั้ง 292 คน จะเห็นว่า เป็นทหารเกือบครึ่งและเป็นทหารที่คุมกำลังเป็นส่วนใหญ่ และมีการเมืองที่เป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพียง 12 คน นอกจากนั้นเป็นนักธุรกิจ ผู้นำกรรมการ ข้าราชการ ซึ่งล้วนแต่มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับสภา รสช. ประกอบกับนักการเมืองที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่เป็นนักต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย มีเพียงนายสวัสดิ์ คำประกอบ เพียงคนเดียว สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ และให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญ จากองค์ประกอบของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จะเห็นว่า รสช. จะคัดเลือกจากบุคคลที่ รสช. สามารถควบคุมได้เกือบทั้งหมด แม้แต่ประ

คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ก็ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ในรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ที่ รสช. เป็นผู้แต่งตั้งทั้งหมด หากวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภา รสช. กับสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว มีความผูกพันกันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ

- 1) สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้มีกำเนิดโดยสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)
- 2) ประธานสภา รสช. ยังมีสิทธิ์ในการรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานและรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

จะเห็นว่า แม้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 20 คน เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าวางไม่ถูกใจพอใจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ก็จะไม่ได้รับการยอมรับจนไม่สามารถบังคับใช้ได้ เพราะอำนาจที่แท้จริงอยู่ที่สภา รสช. เพราะหากสภานิติบัญญัติไม่เห็นชอบด้วย กับรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างเสนอ สภา รสช. มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ หรือพิจารณาปรับปรุงรัฐธรรมนูญเดิม ที่เคยประกาศใช้มาก่อนฉบับใดฉบับหนึ่งมาประกาศใช้ได้

5. การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (แปรญัตติ) ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่งตั้งขึ้นไม่มีการแถลงให้ประชาชนทราบอย่างต่อเนื่องหรือสม่ำเสมอ

6. จากบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญ ที่ไม่เป็นประชาธิปไตยแต่เป็นการวางฐานการสืบทอดอำนาจให้ คณะ รสช. เป็นส่วนใหญ่ มีการหมกเม็ด ซ่อนเร้น โดยเฉพาะบทเฉพาะกาล ซึ่งประเด็นใหญ่ ๆ ที่เป็นการสืบทอดอำนาจของ



รสช. เช่น ที่มา จำนวน และบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ที่มีอำนาจเกือบจะเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง การเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยาก ฯลฯ

สรุปแล้วพบว่า การที่ รสช. สันนิบาตประชาชนไว้หลังการปิดอำนาจการปกครองว่า จะคืนอำนาจให้ประชาชนโดยเร็วและจะทำรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย มากกว่าเดิมนั้น เป็นเพียงข้ออ้างในการมีอำนาจของ รสช. เท่านั้น เนื่องจาก รสช. ขาดความศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย ขาดความจริงใจที่จะคืนอำนาจให้กับประชาชน โดยการใช้อำนาจที่มีอยู่สร้างกลไกโดยผ่านทางรัฐธรรมนูญ เพื่อรักษาอำนาจและสืบทอดอำนาจของ รสช. และพรรคพวกของตนเอง บทบาทของ รสช. จึงไม่สามารถจะสร้างรัฐธรรมนูญ ที่เป็นประชาธิปไตยขึ้นมาได้

#### 4.2 วิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะ ไม่ เป็นประชาธิปไตยที่สัมพันธ์กับ บทบาทของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)

จากการศึกษาในบทที่ 3 พบว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มีเนื้อหาในส่วนที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งมีผลมาจากบทบาทของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ที่มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญดังกล่าวใน 3 ประเด็นหลัก คือ

- |              |                               |
|--------------|-------------------------------|
| ประเด็นที่ 1 | เกี่ยวกับวุฒิสภา              |
| ประเด็นที่ 2 | เกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรี |
| ประเด็นที่ 3 | เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ   |

ในประเด็นหลักที่สำคัญทั้ง 3 นั้น ทำให้รัฐธรรมนูญออกมามีลักษณะที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ทำให้ได้รับการคัดค้านจากกลุ่มพลังประชาธิปไตยต่าง ๆ ว่ามีลักษณะหมกเม็ด เพศกิจการ สอนงประโยชน์ตามความต้องการของคณะ รสช. ที่ต้องการสืบทอดอำนาจ โดยอาศัยกลไกของรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย ที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นประเด็นดังกล่าวเป็นจุดที่น่าสนใจที่จะวิเคราะห์ว่า ทำไมคณะ รสช. จึงต้องการให้เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญออกมาในลักษณะเช่นนี้ ซึ่งจากข้อมูลที่ได้ศึกษา คณะ รสช. ได้ให้เหตุผลและคำมั่นสัญญาต่อประชาชนในการยึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ว่า เพื่อรักษาและพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้ดีกว่าเดิม โดยการจัดให้มีรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยกว่าฉบับเดิม (ปี 2521) แต่จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่คณะ รสช. จัดให้มีขึ้นนั้น สรุปได้โดยภาพรวมแล้วก็ไม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเดิม แต่จะมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยน้อยกว่าเดิม จะเห็นจาก เจตนารมณ์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ขัดกับหลักการประชาธิปไตย กล่าวคือ

4.2.1 วุฒิสภา ในการร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งของประธานสภา รสช. และมีจำนวนมากถึง 270 คน (3 ใน 4 ของ ส.ส.) นั้น รสช. ต้องการให้วุฒิสภาเป็นสภาตัวแทนของ รสช. เพื่อเป็นฐานในการสืบทอดอำนาจ เมื่อ รสช. สิ้นอำนาจลง เมื่อสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมาจากข้าราชการประจำ และได้รับการแต่งตั้งจาก รสช. ต้องคำนึงและรักษาผลประโยชน์ของ รสช. มากกว่าประชาชน การกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา เพื่อควบคุมครอบงำรัฐสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา) การกำหนดให้อำนาจวุฒิสมาชิกในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล การพิจารณาพระราชกำหนด ทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งขาดเสถียรภาพ ไม่มีความมั่นคง หากไม่ได้รับความเห็นชอบจาก



วุฒิสภา ซึ่งตามหลักการประชาธิปไตยวุฒิสภาเป็นเพียงสภาที่เลี้ยงของรัฐบาล มีหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย เป็นการคานอำนาจกับฝ่ายบริหาร แต่ รสช. ให้อำนาจวุฒิสภาไว้เกือบเท่าสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนส่วนใหญ่ เพื่อจะให้วุฒิสภาสามารถควบคุมรัฐบาลได้ จะทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้ง ไม่สามารถบริหารงานได้โดยราบรื่น รวมทั้งให้วุฒิสภาตรวจสอบ ส.ส. ในขณะเดียวกัน ไม่มีกลไกกำหนดไว้ที่จะให้มีการตรวจสอบวุฒิสภาได้ ซึ่งขัดกับหลักการคานอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย

การวางฐานอำนาจของคณะ รสช. ที่วุฒิสภาเพื่อสืบทอดอำนาจโดยใช้วุฒิสภาเป็นฐาน จะเห็นว่า วุฒิสภาซึ่งเป็นข้าราชการประจำมีอำนาจเหนือข้าราชการเมือง (ส.ส.) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

การกำหนดบทเฉพาะกาลไว้ โดยกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภาและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นสมาชิกวุฒิสภาต่อไปอีก 4 ปี ก็เพื่อทำหน้าที่แทนสภา รสช. ซึ่งหมดอำนาจไปเมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้ การที่กำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนมากถึง 270 คน และมาจากการแต่งตั้งของประธาน รสช. ประกอบกับการให้อำนาจแก่วุฒิสมาชิกอย่างมาก ทำให้อำนาจของ รสช. ยังคงอยู่ในทางการเมืองในอนาคต จะเห็นได้จาก

1. วุฒิสภา สามารถล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้ โดยร่วมกับ ส.ส. เพียง 46 คน ในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจและไม่ผ่านพระราชกำหนด หากรัฐบาลไม่สนองต่อความต้องการของผู้มีอำนาจของ รสช. จะเห็นว่าวุฒิสภามีบทบาทและอิทธิพลต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาล ซึ่งก็คือ รสช. จะมีอิทธิพลต่อรัฐบาลนั่นเอง

2. ทำให้เกิดเผด็จการทางรัฐสภาได้ เนื่องจากวุฒิสมาชิกจำนวน 270 คน ร่วมมือกับ ส.ส. จากพรรคการเมืองที่สนับสนุน รสช. ก็ทำให้รัฐบาลล้มได้ จะเห็นว่า ฝ่ายบริหารและพรรคการเมืองต่าง ๆ ไม่สามารถจะบริหารประเทศเพื่อสนองต่อผลประโยชน์หรือความต้องการของประชาชนได้

3. ทำให้เกิดวงจรอุบาทว์ทางการเมืองได้ เนื่องจากรัฐบาลขาดเสถียรภาพ เกิดความขัดแย้งกับวุฒิสมาชิก ทำให้คณะทหารผู้มีอำนาจมาเป็นข้ออ้างในการทำรัฐประหารได้

4. สามารถเป็นฐานที่ผู้นำ รสช. จะเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจร่วมในการคัดเลือกนายกรัฐมนตรีได้ จะเห็นว่าวุฒิสมาชิก 270 คน ร่วมกับ ส.ส. อีกเพียง 46 คน จาก 360 คน ก็สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ และเลือกผู้นำ รสช. มาเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ทำให้พรรคการเมืองที่มีเสียงของสภาผู้แทนราษฎร ที่ได้รับเลือกตั้งไม่มีโอกาสเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี

รสช. ได้กำหนดจำนวนวุฒิสภาที่มาและอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อสืบทอดอำนาจและเข้าไปมีอำนาจตามวิถีทางประชาธิปไตยภายหลังได้ โดยกลไกต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ ซึ่งทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเกี่ยวกับวุฒิสมาชิกไม่มีความเป็นประชาธิปไตย ไม่เปิดโอกาสให้ตัวแทนของประชาชนเข้ามาบริหารประเทศ เป็นการก่อกวนก่อกดขี่เพื่อให้คณะ รสช. เข้ามามีอำนาจทางการเมืองต่อไปอีกยาวนาน ประชาธิปไตยของไทยไม่สามารถพัฒนาให้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริงได้

4.2.2 ที่มาของนายกรัฐมนตรี ตามหลักการปกครองในระบอบ - ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง จะเห็นว่า การกำหนดดังกล่าวเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่า นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง และกำหนดให้ไว้ว่าผู้ที่มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้ง 2 สภา (วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร) ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้นำ รสช. เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีภายหลังเลือกตั้ง เพราะวุฒิสภา 270 คน รวมกับ สส. อีกเพียง 46 คน ก็เกินกึ่งหนึ่งของทั้งสองสภา สามารถกำหนดตัวนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการวางฐานให้ผู้นำ รสช. เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยฐานจากวุฒิสมาชิก และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่ดั่งขึ้นมาเพื่อสนับสนุน รสช. (พรรคสามัคคีธรรม) และพรรคการเมืองที่ รสช. ให้การสนับสนุน ซึ่งการกำหนดให้รัฐธรรมนูญออกมาดังกล่าวเป็นการสืบทอดอำนาจของ รสช. อย่างชัดเจน ขัดกับหลักการของประชาธิปไตยที่หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องมาจากตัวแทนของประชาชน คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งด้วยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนั้นยังกำหนดให้ประธานรัฐสภา (ประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แต่เนื่องจากถูกคัดค้าน จึงให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับสนองฯ แทนการกำหนดวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งตอนแรกกำหนดเป็นระบบรวมเขต รวมเบอร์ (พวงใหญ่) เพื่อจะเอื้ออำนวยต่อพรรคการเมืองที่สนับสนุน รสช. ให้มีโอกาสได้รับเลือกตั้งจำนวนมาก ซึ่งถือเป็นการริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง รสช. เองพยายามจะกำหนดการเลือกตั้งแบบพวงใหญ่ 7 คน ซึ่งจะเอื้ออำนวยต่อพรรคสามัคคี-

ธรรม และพรรคชาติไทย และกีดกันพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม เพื่อจะไม่ให้มีโอกาสแข่งขันกับฝ่าย รสช. จะเห็นว่าการกำหนดหลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจาก รสช. ต้องการเข้ามามีอำนาจในฝ่ายบริหาร ทำให้ผู้ที่มาจากตัวแทนประชาชนแทบไม่มีโอกาสเป็นนายกรัฐมนตรี เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้

4.2.3 การแก้ไขรัฐธรรมนูญ รสช. พยายามร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การแก้ไขได้ยาก เพราะถ้าหากเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขได้ง่ายภายหลังเลือกตั้ง สส. ซึ่งมาจากประชาชนจะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนจะทำให้อำนาจของ รสช. หดไป รสช. จึงได้วางเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อรักษาอำนาจไว้ต่อไป โดยไม่เปิดโอกาสให้แก้ไขรัฐธรรมนูญได้ จะเห็นได้จากในตอนแรกกำหนดเสียงที่ให้ความเห็นชอบในการลงมติให้ผ่านรัฐธรรมนูญที่จะแก้ไขในวาระที่ 1 และวาระที่ 3 ไปถึง 2 ใน 3 ของทั้งสองสภา (420 เสียง) ในขณะที่กำหนดจำกัดจำนวน สส. ไว้ตายตัว 360 คน แม้ ส.ส. ที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งสภาก็ไม่สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งของ รสช. หมายความว่า หาก รสช. ไม่เห็นชอบให้แก้ไข สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ก็ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยได้

แม้ว่า ตอนหลังได้รับการคัดค้านไม่เห็นด้วย จึงยอมแก้ไขให้ใช้เสียงเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นกึ่งหนึ่งของทั้งสองสภาก็ตาม แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญก็มีโอกาสที่จะแก้ไขได้ยาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภามีอำนาจร่วมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของ รสช. และเป็นข้าราชการประจำ การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยตาม

เจตนารมณ์ของประชาชนมีโอกาสเป็นไปได้ยาก หากจะแก้ไขก็เพื่อเอื้อประโยชน์ และให้เป็นไปตามความต้องการของผู้มีอำนาจ(รสช.)และแก้ไขเพื่อรักษาสภาพ ของคนเท่านั้น จะเห็นได้จากเสียงกึ่งหนึ่งของทั้งสองสภา คือ 316 คน ถึงจะแก้ไข ได้ แต่สภาผู้แทนราษฎร 316 คน จาก 360 คน มีโอกาสแก้ไขสำเร็จยาก เนื่องจาก ส.ส. ส่วนหนึ่งมาจากการสนับสนุนของ รสช.

### ข้อวิจารณ์

จากบทบัญญัติที่ไม่เป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ ทั้ง 3 ประเด็น หลัก ดังกล่าว มีเนื้อหาสาระที่เอื้อประโยชน์ต่อการรักษาอำนาจ สืบทอดอำนาจ ของรสช. ตามแผนที่ รสช. วางไว้ และเป็นฐานอำนาจ กลไก ที่จะทำให้ รสช. เข้ามามีอำนาจในการเมืองการปกครองต่อไป จึงเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะไม่เป็น ประชาธิปไตยตามหลักการประชาธิปไตยระบบรัฐสภาของไทย ที่สนองต่ออำนาจของ ประชาชนอย่างแท้จริง

### 4.3 สรุปผลการศึกษา

สมมติฐานในการศึกษาค้นคว้าที่ตั้งไว้ 3 ประการนั้น จากข้อมูลที่ศึกษา ที่ผ่านมามีค้นพบและสรุปได้ดังนี้

ข้อที่ 1 ผู้ไม่มีความศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย ไม่อาจจะ สร้างประชาธิปไตยที่แท้จริงขึ้นมาได้

จากสมมติฐานข้อนี้ พบว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ไม่มีความศรัทธาต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นไป ตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ เนื่องจาก รสช. ได้เข้ามามีการบริหารประเทศนอกแนวทางประชาธิปไตย ซึ่งขัดกับหลักการของประชาธิปไตย ที่ยึดถือปฏิบัติกันโดยทั่วไปในประเทศที่

ปกครองแบบประชาธิปไตย การเข้ามาโดยการทำรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลที่มากจากการเลือกตั้งของประชาชนตามวิถีทางประชาธิปไตย จึงเป็นการไม่ถูกต้อง ประกอบกับเมื่อ รสช. เข้ามาใช้อำนาจแล้วก็ไม่มีความจริงใจที่จะคืนอำนาจให้กับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง โดยการใช้อำนาจที่ได้จากรัฐประหาร ดำเนินการทุกอย่างที่จะรักษาอำนาจและพยายามจะสืบทอดอำนาจต่อไปโดยอาศัยกลไกข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญที่สร้างขึ้น และกติกาต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญที่ รสช. จัดทำขึ้นก็มีลักษณะของเผด็จการมากกว่าเป็นประชาธิปไตย เป็นการสร้างฐานอำนาจเพื่อจะสืบทอดอำนาจในอนาคตโดยอาศัยประชาธิปไตยบังหน้าเท่านั้น

สรุปได้ว่า รสช. มาตามวิถีทางของเผด็จการ ล้มล้างแต่ประชาธิปไตย และขาดความจริงใจ ขาดศรัทธาต่อแนวทางประชาธิปไตย จึงไม่สร้างและพัฒนาประชาธิปไตยให้ก้าวหน้า และอาศัยประชาธิปไตยเป็นเกราะกำบังเพื่อรักษาอำนาจและสืบทอดอำนาจ ประชาธิปไตยของประเทศจึงหยุดชะงัก และไม่พัฒนาก้าวหน้าเท่าที่ควร จึงเป็นได้เพียง "ประชาธิปไตยของสภา รสช. โดยสภา รสช. เพื่อสภา รสช."

ข้อ 2 กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ของ รสช. ไม่อาจจะทำให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย

จากข้อมูลที่ศึกษาค้นคว้า พบว่า กระบวนการหลักการ ขั้นตอน วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญของ รสช. มีการปิดบัง ซ่อนเงื่อน หมกเม็ด โดยใช้อำนาจที่มีอยู่กำหนดเงื่อนไขที่เป็นเผด็จการ ไว้ทุกขั้นตอน ของการจัดทำรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นผ่านทางธรรมนูญการปกครองฉบับชั่วคราว สถานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ รัฐบาลซึ่ง รสช. เป็นผู้แต่งตั้งเองทั้งหมด โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงเจตจำนงของส่วนใหญ่และประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดรัฐ



ธรรมนูญ จึงทำให้รัฐธรรมนูญที่ได้มาระหว่างมีอำนาจของ รสช. ไม่มีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเดิม และยังมีลักษณะเป็นเผด็จการมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับเดิม (ฉบับปี 2521)

สรุป กระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ของ รสช. ที่ไม่ฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง มีส่วนร่วมในการจัดทำตามกระบวนการ แต่เป็นไปเพื่ออำนาจและผลประโยชน์ของ รสช. และพรรคพวก รัฐธรรมนูญจึงไม่เป็นประชาธิปไตย

ข้อ 3 ผลจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย

จากการศึกษาค้นคว้า พบว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ที่เกิดขึ้นจาก รสช. มีลักษณะเป็นเผด็จการมากกว่าประชาธิปไตย ไม่เป็นไปตามที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ มีบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อ รสช. จัดกับหลักการและแนวทางของประชาธิปไตย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมืองของประเทศ ทำให้ประชาธิปไตยของประเทศไทยที่พัฒนามาเกือบ 60 ปีหยุดชะงัก และก้าวถอยหลัง และพัฒนาต่อไปอย่างเชื่องช้า ไม่มีหลักประกันที่มั่นคง ส่งเสริม สนับสนุนการคงอำนาจของกลุ่มอำนาจเดิม (รสช.) อย่างยาวนาน

สรุป บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ที่มีลักษณะเผด็จการ ไม่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย จึงทำให้การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทยไม่ก้าวหน้า ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทยในอนาคต

โดยภาพรวมแล้ว การที่ รสช. ไม่มีจิตสำนึก ขาดอุดมการณ์แบบประชาธิปไตย ไม่มีความศรัทธาและจริงจังในการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะของความ เป็นประชาธิปไตย และพยายามกำหนดเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยต่อการรักษาและ สืบทอดอำนาจของ รสช. เอง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงมีลักษณะ เป็นเผด็จการ มากกว่าเป็นประชาธิปไตย จึงเป็นอุปสรรคและไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย

#### 4.4 ผลของรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีลักษณะ เป็นเผด็จการมากกว่า เป็นประชาธิปไตย เนื่องจากมีบทบัญญัติที่เกิดจากการที่สภา รสช. เข้ามาแทรกแซง และมีลักษณะเป็นไปในแนวทางที่ รสช. ต้องการเพื่อเป็นกลไกในการสืบทอด อำนาจในอนาคต มีผลกระทบต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยหลาย ประการ กล่าวคือ

##### 1. ผลทางด้านการเมือง

ผลกระทบที่เกิดขึ้นทางด้านการเมือง ทำให้การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยหยุดชะงัก ไม่ก้าวหน้า การปกครองขาดความต่อเนื่อง ทำให้เกิดเผด็จ การทางรัฐสภาได้ รัฐบาลขาดเสถียรภาพ ไม่มีความมั่นคงในการบริหารประเทศ ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายและขาดความเชื่อมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองอ่อนแอ เนื่องจากขาดความต่อเนื่อง ทหารเข้าแทรกแซง การเมืองได้ง่าย เกิดความขัดแย้งในผลประโยชน์ได้ และวงจรอุบาทว์ก็จะเกิดขึ้น ไม่มีที่สิ้นสุด การพัฒนาการเมืองหยุดชะงัก กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มพลังมวลชน ไม่เติบโต

## 2. ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

เมื่อการเมืองไม่พัฒนาเนื่องจากความไม่เป็นประชาธิปไตย จะเกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ทั้งการค้า การลงทุนจากภายในและจากต่างประเทศ เนื่องจากขาดความเชื่อมั่น ต่างประเทศไม่ยอมรับ ระบบเศรษฐกิจโดยรวมหยุดชะงัก ทำให้การเกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองและกลุ่มทุน ทำให้เกิดระบบผูกขาดของกลุ่มทุน ประชาชนส่วนใหญ่จะถูกกดขี่ ถูกเอารัดเอาเปรียบ

## 3. ผลกระทบทางด้านสังคม

ผลกระทบทางด้านสังคม ทำให้จิตสำนึกของประชาชนเปลี่ยนไป วิธีชีวิตความเป็นอยู่ การดำรงชีพของประชาชนเปลี่ยนแปลง ชุมชนเกิดความขัดแย้ง ทำให้เกิดปัญหาอาชญากรรม การมีค่านิยมที่เปลี่ยนแปลง คุณภาพชีวิตของประชาชน โดยส่วนรวมตกต่ำลง อันเนื่องมาจากผลของการเมืองและเศรษฐกิจ การติดต่อกับต่างประเทศ เปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดความแตกแยกทางสังคม การศึกษา และวัฒนธรรม

## 4. ผลกระทบต่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)

แม้ว่า รสช. จะเป็นผู้ก่อให้เกิดรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตย แต่ผลในระยะยาว จะทำให้ รสช. ขาดความชอบธรรม ประชาชนไม่ยอมรับและต่อต้าน แม้ว่าจะมีอำนาจอยู่มากน้อยก็ตาม แต่เนื่องจากกระแสประชาธิปไตยที่แพร่ขยายไปทั่วโลก โลกสมัยใหม่ต้องติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ ทำให้ รสช. ไม่ได้รับการยอมรับจากต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย

และประชาชน องค์กร กลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ ซึ่งไม่เห็นด้วย  
กับการครองอำนาจ การสืบทอดอำนาจ และการรวมอำนาจแบบเบ็ดเสร็จของ รสช.  
ไม่ยอมรับและต่อต้าน ไม่ให้ความร่วมมือ ถึงขั้นทำให้เกิดความขัดแย้งทางความ  
คิด เดินขบวน การจลาจล เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยในอนาคตได้

สรุป ผลกระทบที่เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตย  
เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นในวงกว้างและมีผลต่อเนื่องในทุกระบบทั้งระบบการ  
เมือง ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคมของประเทศ ส่งผลต่อความเจริญก้าวหน้า  
ของประเทศในอนาคต

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University  
All rights reserved