

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวสู่รัฐธรรมนูญฉบับถาวร

อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

หลังจากที่มีการยึดอำนาจการปกครองโดยกลุ่มคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 คณะราษฎรได้นำร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามที่ได้ร่างไว้แล้ว โดยได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย และพระองค์ได้ทรงเพิ่มเติมคำว่า “ชั่วคราว” ลงไปในท้ายชื่อธรรมนูญการปกครอง ฯ ฉบับนั้น ทั้งนี้ ได้มีพระราชกระแสรับสั่งว่าให้ใช้ธรรมนูญการปกครองนั้นไปชั่วคราวก่อนแล้วเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นเพื่อบังคับใช้ต่อไป พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว พุทธศักราช 2475 นี้ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ใช้ในการปกครองประเทศมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด ถึงแม้จะเป็นฉบับชั่วคราวแต่มีบทบัญญัติเป็นครั้งแรกที่ให้อำนาจสูงสุดเป็นของราษฎรทั้งหลาย ต่อมาคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ และได้นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาจนมีมติเห็นชอบให้ประกาศใช้ และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 และมีผลบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ถือเป็นฉบับถาวรฉบับแรกของประเทศไทย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ, 2556, น. 19-22)

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยไม่ได้เกิดจากการวิวัฒนาการของประเทศไทยเอง แต่ได้รับอิทธิพลมาจากต่างประเทศโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศก็ได้รับแนวคิดมาจากต่างประเทศ รัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นบังคับใช้นั้นหลักการบางอย่างก็นำมาจากต่างประเทศ และหลักการบางอย่างมีลักษณะเฉพาะของสังคมไทยหรือมีลักษณะผสมผสานเพื่อให้เหมาะสมกับสังคมไทย

ความหมายรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

สำหรับคำว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจะมีความหมายว่าจะใช้รัฐธรรมนูญฉบับนั้นเพียงระยะเวลาหนึ่งเพื่อรอให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นมาบังคับใช้เท่านั้น แต่คำว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรในประวัติศาสตร์การเมืองไทยไม่ได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะมีอายุการใช้ยืนยาวหรือเป็นฉบับถาวรที่จะไม่ถูกล้มล้างหรือยกเลิกไป ในระยะเริ่มแรกรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้นจะใช้คำว่าธรรมนูญการปกครองแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่ แต่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ซึ่งเกิดขึ้นจากการทำรัฐประหาร โดยการนำของพลโท ผิน ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 และในวันรุ่งขึ้นคณะรัฐประหารได้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และได้ประกาศใช้ในวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก

ที่ไม่ใช้คำว่าธรรมนูญการปกครองแผ่นดินเพื่อสื่อความหมายว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเหมือนในอดีตที่ผ่านมา แต่จะเปลี่ยนมาใช้คำว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช แล้ววงเล็บคำว่า “ฉบับชั่วคราว” ซึ่งปรากฏว่ารัฐธรรมนูญที่มาจากกร่างโดยคณะรัฐประหารจะมีลักษณะอย่างนี้อีกหลายฉบับจนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 19 ซึ่งเป็นฉบับที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ทำการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นฉบับชั่วคราวที่จะนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งสิ้น 48 มาตรา และมีบทบัญญัติที่เข้มงวดกับคุณสมบัติผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือการวางกรอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ให้ใช้นโยบายประชานิยมในการหาเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้อำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ให้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ รวมทั้งการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) โดยกำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปทั้ง 11 ด้าน และการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 36 คน เพื่อให้ยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ก็ได้ส่งให้สภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ และมีการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ในวันอาทิตย์ที่ 6 กันยายน 2558 ซึ่งสมาชิกเข้าร่วมประชุมทั้งหมด 247 คน เพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ทั้งฉบับ การลงมติของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติใช้วิธีเรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษรและลงคะแนนโดยเปิดเผย ผลการลงมติปรากฏว่ามีสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติไม่เห็นชอบ 135 เสียง เห็นชอบ 105 เสียง งดออกเสียง 7 เสียง สรุปว่าที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) มีมติไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ จึงส่งผลให้สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 มาตรา 39/2 วรรคสอง บัญญัติให้มีสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน 200 คน โดยให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 39/1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 8 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 กำหนดให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 20 คน เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง จนกระทั่งปัจจุบันคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

ฉบับเบื้องต้นออกเผยแพร่ เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2559 เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและหน่วยงานทุกภาคส่วน เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2559 ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์มีจำนวน 279 มาตรา แจ้งคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีแจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2559 รวมทั้งได้รับประเด็นอื่นจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2559 เพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพิ่มเติมว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบพร้อมไปในคราวเดียวกัน ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 39/1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 ประกอบกับมติคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการประชุม ครั้งที่ 15/2559 เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2559 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จึงกำหนดให้วันที่ 7 สิงหาคม 2559 เป็นวันออกเสียงประชามติในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ทั้งฉบับ
2. ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ประเด็นเพิ่มเติมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

“ท่านเห็นชอบหรือไม่ว่า เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเกิดความต่อเนื่องตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ สมควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี” และได้มีการตราพระราชบัญญัติการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2559 มาบังคับใช้แล้ว ดังนั้น กระบวนการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะทำให้ประชาชนได้ออกเสียงเพื่อกำหนดอนาคตของประเทศไทย เพื่อให้ประเทศเดินหน้ากลับไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และถือเป็นการคืนอำนาจให้กับประชาชนทั้งประเทศ หากรัฐธรรมนูญผ่านการลงประชามติก็จะนำไปสู่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาใช้อำนาจแทนตนเองในสภา และกำหนดทิศทางในการบริหารประเทศต่อไป

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ความหมายของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในยุคแรกจะใช้คำว่า “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน” เป็นส่วนใหญ่ แต่ในยุคหลังความหมายของรัฐธรรมนูญจะใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” โดยจะวงเล็บว่า “ฉบับชั่วคราว” และตามด้วยคำว่า พุทธศักราช ซึ่งจะเป็นลักษณะการบัญญัติรัฐธรรมนูญของคณะรัฐประหารในยุคหลัง แต่ถือว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองความหมายก็เป็นรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นบังคับใช้ การที่คณะรัฐประหารทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อมาได้มีการสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขึ้นมาบังคับใช้ เพราะการมีรัฐธรรมนูญนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งตามหลักการที่ว่ารัฐจะต้องมีธรรมนูญการปกครองแผ่นดินหรือรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแหล่งอ้างอิงความชอบธรรมของอำนาจรัฐที่ยึดมาได้ ถึงแม้ว่าจะเป็นเพียงฉบับชั่วคราวก็ตาม เมื่อคณะรัฐประหารควบคุม

อำนาจการปกครองแผ่นดินให้มีความมั่นคงเรียบร้อยแล้ว คณะรัฐประหารก็จะเริ่มกระบวนการสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นโดยการแต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือบางครั้งก็จะตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้วแต่คณะรัฐประหารจะเห็นสมควร รัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั้นก็ไม่ได้แสดงว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะมีอายุยืนยาวตามที่เรียกว่าฉบับถาวรแต่อย่างไร เพราะการทำรัฐประหารแต่ละครั้งก็มีการล้มล้างรัฐธรรมนูญทุกฉบับ แต่การนำประเทศให้กลับไปสู่กระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเพื่อจัดวางโครงสร้างของอำนาจในการปกครองประเทศ คือ จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารจะได้แถลงต่อสภาเมื่อเข้ามาบริหารประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจึงเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์ในการปกครองประเทศที่เกิดขึ้นภายหลังการทำรัฐประหาร ซึ่งเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบวัฒนธรรมของการกระทำรัฐประหารในประเทศไทยที่มีความเหมือนและแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา แต่มีลักษณะความเหมือนกันของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวภายหลังการทำรัฐประหาร คือ การมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของผู้นำคณะรัฐประหาร และการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นบังคับใช้ รวมทั้งการบัญญัติเรื่องนิรโทษกรรมให้แก่การกระทำรัฐประหารไม่มีความผิดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั้นด้วย ซึ่งอาจจะถือเป็นสูตรสำเร็จที่จะต้องมีไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับ

บรรณานุกรม

- กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. (2557). **รัฐธรรมนูญ : หลักการและบริบททางวิชาการ**. สืบค้น 1 มีนาคม 2559 จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20150209113033.pdf
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2553). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ. (2558). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : ความเป็นมาและสาระสำคัญ**. สืบค้น 1 มีนาคม 2559 จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M10_515.pdf
- “ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องกำหนดวันออกเสียงประชามติ” (20 เมษายน 2559). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 133 ตอนที่ 32 ก, น. 11.
- “ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” (5 ตุลาคม 2558). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 132 ตอนพิเศษ 239 ง, น. 1-2.
- “ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ” (5 ตุลาคม 2558). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 132 ตอนพิเศษ 239 ง, น. 3-9.
- พลิกปุม “รัฐธรรมนูญชั่วคราว” 9 ฉบับในประวัติศาสตร์อำนาจของไทย. (24 กรกฎาคม 2557). **สำนักข่าวอิศรา**. สืบค้น 2 มีนาคม 2559 จาก http://www.isranews.org/isranews-scoop/item/31545-law_31545.html.
- “พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2559” (22 เมษายน 2559). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 34 ก, น. 1-21
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557” (22 กรกฎาคม 2557). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก, น. 1-17.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558” (15 กรกฎาคม 2558). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 132 ตอนที่ 64 ก, น. 1-7.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559” (22 มีนาคม 2559). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 133 ตอนที่ 25 ก, น. 1-4.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2556). **120 ปี พระมหากษัตริย์นักประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์.
- _____. (6 กันยายน 2558). **บันทึกการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ 67/2558**. (น. 1-5). สืบค้น 1 มีนาคม 2558 จาก http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll.php