

The problems of consensus building and institutional design in Thailand's constitutions*

Jiraporn Domjun**

Abstract

This research examines the problems of constitution's consensus building and institutional design in Thailand's democratic transition and analyzes the aforementioned drawbacks in the 2016 Draft Constitution. The paper finds that for the past 80 years, Thailand's political landscape has been mainly dominated by a rivalry between the conservative and the democratic forces. In general, the conservative power wins the competition and suppresses its rivals. This has led to frequent changes of the Constitution: 19 constitutions were not based on consensus. Although some constitutions showed a certain level of compromise, such as the ones in 1974 and 1997, the compromise occurred only among the elites. This problem in turn affects the institutional design; the linkage between the people and the political institutions cannot be established. Some constitutions allowed for an appointed Senate and non-elected Prime Minister. Moreover, the independent organizations were created, without any tie to the people, to monitor and control the elected institutions. This study also argues that the basic hindrances of the 2016 Draft Constitution are twofold: firstly, the need for consensus based on democratic norms; and secondly, the lack of linkages between the people and the political institutions. Specifically, the electoral system for MPs does not reflect the will of the people.

Keywords: *Thailand's constitutions, political institutions, democratic transition, consensus*

*Ph.D. Candidate, Doctor of Philosophy Program in Political Science, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. Henri Dunant Rd., Wang Mai, Pathumwan, Bangkok 10330. Email: Sri_jira@hotmail.com

**Received January 6, 2017; Accepted March 6, 2017

ปัญหาการสร้างฉันทามติและการออกแบบสถาบันการเมืองในรัฐธรรมนูญไทย*

จิราภรณ์ คำจันทร์**

บทคัดย่อ

งานชิ้นนี้ศึกษาปัญหาการสร้างฉันทามติในรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย โดยมุ่งวิเคราะห์ปัญหานี้ในร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 ผลการศึกษาพบว่ากว่า 80 ปี การเมืองไทยอยู่ภายใต้การแข่งขันของพลังอนุรักษ์นิยมและพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย ส่วนใหญ่พลังอนุรักษ์นิยมมีอำนาจครอบงำ พลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตยยอมจำนน ผลคือการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ 19 ฉบับ ไม่เคยมีฉันทามติร่วมกัน แม้บางฉบับเป็นผลจากการประนีประนอม เช่น รัฐธรรมนูญปี 2517 และ 2540 แต่เกิดขึ้นเฉพาะในหมู่ชนชั้นนำ ส่งผลให้การออกแบบสถาบันทางการเมืองไม่ได้เชื่อมโยงกับประชาชน จะเห็นว่าหลายฉบับมีวุฒิสภาแต่งตั้งและนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้นยังสร้างองค์กรอิสระที่ขาดสายสัมพันธ์กับประชาชนเพื่อควบคุมสถาบันทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง การศึกษาชี้ว่าปัญหาพื้นฐานของร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 คือ การไม่ได้รับฉันทามติตามกระบวนการประชาธิปไตยและมีบางสถาบันทางการเมืองที่ไม่เชื่อมโยงกับประชาชน ที่ชัดเจนคือที่มาของสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่สะท้อนเจตนารมณ์ประชาชน

คำสำคัญ: รัฐธรรมนูญของไทย, สถาบันทางการเมือง, การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย, ฉันทามติ

*นิสิตปริญญาเอก หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330 อีเมล: Sri_jira@hotmail.com

**ได้รับบทความ 6 มกราคม 2560; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 6 มีนาคม 2560

บทนำ

ปรากฏการณ์ที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นความพยายามเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยโดยแท้ของไทย ตลอดระยะเวลา 80 กว่าปีที่ผ่านมา มีเพียง 3 ปรากฏการณ์ คือ เหตุการณ์ 24 มิถุนายน 2475 เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 แต่ทุกครั้งที่เราเข้าสู่กระบวนการนี้ จะประสบกับปัญหา “การก้าวไม่พ้น การเปลี่ยนผ่าน” และแม้จะเคยถูกคาดการณ์ว่าจะเป็นคลื่นลูกที่สามของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (Shin 2015, 4) และปัจจุบันระบอบประชาธิปไตยได้รับการยอมรับว่าเป็นระบอบที่ชอบธรรม และเป็นสากลที่สุด (Diamond 2016; Fukuyama 1992) จากพัฒนาการที่ต่อเนื่องยาวนานนับจากคลื่นประชาธิปไตยลูกแรกในปี 2371 (ค.ศ.1828) ถึงคลื่นลูกที่สามในปี 2517 (ค.ศ.1974) (Huntington 1991, 13-26) และการเกิดกระแสคลื่นลูกที่ 4 ในปัจจุบัน (McFaul 2002; Diamond 2011) แต่ประเทศไทยก็ยังคงประสบกับปัญหาความล้มเหลวของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย และความน่าสนใจยิ่งเพิ่มมากขึ้น หลังจากร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 ที่ร่างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้ผ่านการลงประชามติ อย่างไรก็ตาม การร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นมาแล้วหลายครั้งก่อนหน้านี้ แต่ไม่อาจจะนำไปสู่ความสำเร็จในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้ ปรากฏการณ์นี้ นำมาสู่ความสนใจของผู้เขียนในการศึกษาปัญหาของรัฐธรรมนูญที่ใช้เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ปัญหาในร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 โดยมุ่งพิจารณา 2 ประเด็นคือ 1) ที่มาของรัฐธรรมนูญมาจากกระบวนการแสวงหาฉันทามติหรือไม่ และ 2) การออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญได้คำนึงถึงหลักความเชื่อมโยงกับประชาชนหรือไม่ งานชิ้นนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วนคือ 1.แนวคิดทฤษฎีในการวิเคราะห์ 2.การสร้างฉันทามติในรัฐธรรมนูญภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 3.ปัญหาการออกแบบสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย และ 4.บทวิเคราะห์ฉันทามติในรัฐธรรมนูญ และการออกแบบสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในร่างรัฐธรรมนูญปี 2559

แนวคิดทฤษฎีในการวิเคราะห์

แนวคิดทฤษฎีหลักที่ปรากฏในงานชิ้นนี้ ได้แก่ แนวคิดฉันทามติ (Consensus) แนวคิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย (Democratic transition) และแนวคิดสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic institution) ดังนี้

1. **แนวคิดฉันทามติ** ให้ความสำคัญกับการหาข้อตกลงร่วมกันในลักษณะที่เป็นเอกฉันท์ (Unanimity) การตัดสินใจในรูปแบบนี้แตกต่างจากการตัดสินใจโดยให้เสียงข้างมาก (Majority rule) ที่อาจจะทำให้เสียงข้างน้อย (Minorities) ถูกละเลย (Kurian 2011, 299) การตัดสินใจในรูปแบบนี้เน้นกระบวนการใน

การอภิปรายถกเถียง รับฟังความคิดเห็นเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างทุกฝ่าย จึงเป็นรูปแบบการตัดสินใจที่ป้องกัน “เผด็จการเสียงข้างมาก” (Majority tyranny) ขั้นตอนเพื่อนำมาสู่การตัดสินใจแบบฉันทามติเริ่มจาก 1) การอภิปรายถกเถียงโดยให้กลุ่มคนจำนวนมากที่อาจจะมีความคิดเห็นไม่ตรงกันแต่ต้องการให้เกิดการมีส่วนร่วมและความเห็นพ้องต้องกันมากที่สุดเข้าสู่กระบวนการถกอภิปราย หลังจากนั้นจะเข้าสู่ขั้นตอน 2) แจกแจงข้อเสนอ/ทางเลือก 3) ระบุตัวตนผู้มีส่วนร่วม/ส่วนได้ส่วนเสีย 4) ร่วมกันปรับปรุง แก้ไขข้อเสนอ/ทางเลือก 5) ประเมินเสียงสนับสนุน และ 6) สรุปมติ หากไม่สามารถหามติร่วมกันได้จะกลับไปเริ่มต้นข้อที่ 1-5 ใหม่ ทั้งนี้ กติกาการตัดสินใจขึ้นอยู่กับข้อกำหนดที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้า เช่น ทุกคนเห็นพ้องร่วมกัน ทุกคนเห็นร่วมกัน ยกเว้นหนึ่งหรือสองเสียง เสียงข้างมากเด็ดขาด (Super majority) ซึ่งมีตั้งแต่ร้อยละ 90 ร้อยละ 75 หรืออื่นๆ ที่มากกว่าเสียงข้างมากเพียงครึ่งหนึ่ง บางกรณีอาจใช้การตัดสินใจของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นแทนการให้ทุกคนตัดสินใจร่วมกัน และหากในกรณีที่ต้องการเสียงเห็นพ้องต้องกันอย่างสมบูรณ์ (Unanimity) ผู้ที่ไม่เห็นด้วยเพียงหนึ่งเสียงก็อาจมีอำนาจยับยั้ง (Block) การตัดสินใจนั้นได้ (Siripan Nogsuan Sawasdee et al. 2014, 67)

2. แนวคิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย เน้นอธิบาย 2 ประเด็นคือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและบทบาทของชนชั้นนำที่ตัดสินใจนำการเปลี่ยนผ่านจากระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยไปสู่ระบอบประชาธิปไตย (Linz and Stepan 2001, 93; Potter 1997, 10-24) การเปลี่ยนผ่านที่สมบูรณ์จะประกอบไปด้วยความเห็นพ้องต้องกันที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเพื่อสร้างรัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งอย่างเสรีเมื่อรัฐบาลซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการเลือกตั้งอย่างเสรีเข้าสู่อำนาจ โดยพฤตินัย (De facto) รัฐบาลนี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและบริหารนโยบาย และโดยนิตินัย (De jure) อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการที่มาจากการเลือกตั้งไม่ต้องแบ่งปันอำนาจกับองค์กรอื่น (Linz and Stepan 2001, 93-94) ในงานของ Rustow (1970, 338, 350-362) ระบุถึง 4 ขั้นตอนที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่าน คือ 1) การสร้างเงื่อนไขเบื้องต้น (Background condition) เน้นถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ (National unity) 2) ขั้นตอนเตรียมการ (Preparatory phase) เน้นถึงการสร้างความแตกต่างหลากหลายและการแข่งขันที่จะนำไปสู่การแบ่งขั้วในสังคมเพื่อให้เกิดชนชั้นนำกลุ่มใหม่ที่ก้าวขึ้นมาแข่งขันกับชนชั้นนำกลุ่มเดิม 3) ขั้นตอนการตัดสินใจ (Decision phase) เน้นถึงความขัดแย้งและการแบ่งขั้วของชนชั้นนำกลุ่มใหม่กับชนชั้นนำกลุ่มเดิมที่ส่งผลให้ชนชั้นนำต่างตระหนักถึงความหลากหลายภายในสังคม (Diversity in unity) และนำไปสู่การเจรจาเพื่อสร้างการประนีประนอมที่จะทำให้ต้องกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจเพื่อนำการเปลี่ยนผ่าน หากไม่สามารถตกลงกันได้กระบวนการนี้จะย้อนกลับไปสู่ขั้นตอนเตรียมการอีกครั้ง แต่หากประสบความสำเร็จจะนำไปสู่ขั้นที่ 4) ขั้นตอนการสร้างควมคุ้นเคยในวิถีประชาธิปไตย (Habituation phase) ที่จะนำไปสู่การเป็นประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม

ตามงานการศึกษาบางส่วนได้แสดงให้เห็นว่าชนชั้นนำไม่ได้เป็นเพียงกลุ่มเดียวที่จะผูกขาดการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง และเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยไม่ได้มีเฉพาะการประนีประนอมเท่านั้น ดังปรากฏในงานของ Karl (1990, 8-9) ซึ่งแบ่งรูปแบบการเปลี่ยนผ่านโดยอาศัยลักษณะของกลยุทธ์ 2 แบบคือ การประนีประนอม (Compromise) และการใช้กำลัง (Force) และแบ่งกลุ่มตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทออกเป็น 2 กลุ่มคือ ชนชั้นนำ (Elite) และมวลชน (Mass) จากเงื่อนไขนี้ก็นำมาสู่การจัดแบ่งลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย 4 รูปแบบ คือ การปฏิรูป (Reform) การปฏิวัติ (Revolution) การบังคับ (Imposition) และการทำข้อตกลง (Pact) เส้นทางการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นจากอิทธิพลของชนชั้นนำประกอบไปด้วย รูปแบบการทำข้อตกลงซึ่งอาศัยการประนีประนอม และรูปแบบการบังคับซึ่งอาศัยการใช้กำลัง ส่วนเส้นทางการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นจากอิทธิพลของมวลชนประกอบไปด้วยรูปแบบการปฏิรูปซึ่งอาศัยการประนีประนอม และรูปแบบการปฏิวัติซึ่งอาศัยการใช้กำลัง หรือนงานของ Huntington (1991, 123-163) ซึ่งนำเสนอลักษณะของเส้นทางการเปลี่ยนผ่าน 3 รูปแบบคือ 1) การเปลี่ยนผ่านโดยชนชั้นนำกลุ่มเดิม (Transformation) ที่ Higley (1995, 424) เรียกว่า “การปฏิรูปจากข้างบน” (Reform from above) รูปแบบนี้จะทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยอาจจะผ่านวิธีการที่เรียกว่า “การปฏิรูป” 2)การเปลี่ยนผ่านโดยชนชั้นนำกลุ่มที่ต่อต้านระบอบเก่า (Replacement) รูปแบบนี้จะเกิดการเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลันและทำให้กลุ่มอำนาจเดิมหมดอำนาจลง และถูกแทนที่โดยชนชั้นนำกลุ่มใหม่ที่น่าการเปลี่ยนผ่าน ลักษณะเช่นนี้อาจจะทำให้การเมืองตกอยู่ในสภาวะสุญญากาศและเผชิญกับการแข่งขันทางอำนาจในหมู่ชนชั้นนำกลุ่มต่างๆ รวมถึงความพยายามดิ้นรนต่อสู้ของประชาชนเพื่อให้มีอำนาจทางการเมือง และ 3)การเปลี่ยนผ่านโดยการประนีประนอมของชนชั้นนำกลุ่มเดิมและชนชั้นนำกลุ่มใหม่ (Transplacement) รูปแบบนี้จะนำมาสู่ปัญหาการจัดดุลอำนาจใหม่ระหว่างสองฝ่าย อย่างไรก็ตามการจะระบุว่ามีการปกครองในรูปแบบที่เป็นประชาธิปไตยหรือไม่ อาจจะพิจารณาจาก 4 เงื่อนไขคือ 1)หัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง 2)ฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้ง 3)มีพรรคการเมืองที่เข้าแข่งขันในการเลือกตั้งมากกว่า 1 พรรค ข้อควรระวังในกรณีนี้ที่แสดงถึงความไม่เป็นประชาธิปไตยคือการไม่มีพรรคการเมือง หรือมีเพียงพรรคการเมืองเดียว หรือผู้นำไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและเขียนกฎกติกาตามใจชอบ และ 4)นอกจากทั้งสามเงื่อนไขแล้ว การสับเปลี่ยนอำนาจและการเปลี่ยนผู้นำจะต้องอยู่ภายใต้กฎกติกา (Cheibue 2007, 27-28)

3. แนวคิดสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย สถาบันทางการเมืองเป็นสัญลักษณ์ของชีวิตทางการเมือง (Political life) ที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สถาบันทางการเมืองในรูปแบบที่เป็นทางการ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ศาล และข้าราชการ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยปกติสถาบันทางการเมืองและแบบแผนปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันถูกกำหนดโดย

รัฐธรรมนูญ (Howard 2005, 403-421) ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์ประกอบของกติกาทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและสถาบันที่เป็นทางการของรัฐ อีกทั้งยังเป็นกติกาพื้นฐานที่ กำหนดองค์กรหรือโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ของการปกครอง และการบัญญัติถึงสิทธิและ หน้าที่พลเมือง (Moten 2008, 47) รูปแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งเป็นรูปแบบที่ไทยนำมาปรับใช้นับตั้งแต่ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475 มีลักษณะสำคัญคือเป็นการเชื่อมโยงฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารจากผู้นำพรรค การเมืองที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาล โดยฝ่ายบริหารจะยังเป็นสมาชิกในฝ่ายนิติบัญญัติและจะต้องนำเสนอโนบายต่อ ฝ่ายนิติบัญญัติ และอยู่ในอำนาจตราบท่างที่ที่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ (Kurian 2011, 1176) ข้อดีคือการยืนยันประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการกำหนดนโยบายที่รัฐบาลมั่นใจได้ว่าจะได้รับ เสี่ยงสนับสนุนในสภาเพื่อผ่านกฎหมายที่จำเป็นสำหรับนโยบายโดยปราศจากการอภิปรายที่ยืดเยื้อ และ ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในมติมหาชนได้มากกว่า เนื่องจากรัฐบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่แน่นอน การอยู่ในตำแหน่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐสภาและสามารถถูกเปลี่ยน ณ เวลาใดก็ได้แทนที่จะคอยให้หมด วาระ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ระบอบรัฐสภาวางอยู่บนสมมติฐานที่ว่าในช่วงเวลาแห่งการ เลือกตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถตรวจสอบผู้สมัครรับเลือกตั้งว่าดีหรือไม่ และการควบคุมที่ดีที่สุดของพลเมือง คือช่วงเวลาเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามระบบนี้อาจจะเผชิญกับการติดขัด (Gridlock) ของสภาได้ง่ายหากเสี่ยง สนับสนุนของฝ่ายรัฐบาลเปราะบาง ซึ่งเกิดขึ้นได้กับการมีรัฐบาลผสมหลายพรรค (Howard 2005, 403-421)

งานชิ้นนี้ผู้เขียนได้นำแนวคิดค้นตามตีมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ที่มาของรัฐธรรมนูญว่ามาจาก กระบวนการแสวงหาฉันทามติหรือไม่ โดยพิจารณาจากการให้ความสำคัญกับกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มได้มีโอกาสแสดงความคิด ความเห็น ร่วมกันอภิปรายถกเถียงเพื่อเสนอทางเลือกของแต่ ละฝ่ายและหาข้อสรุปร่วมกัน โดยอาจจะผ่านการลงประชามติ การจะทำให้เกิดผลเช่นนี้ต้องอาศัยสภาพแวดล้อม ทางการเมืองแบบเปิดที่เสรีภาพทางการเมืองของประชาชนไม่ถูกปิดกั้นหรือขัดขวาง และได้แนวคิดการ เปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยและแนวคิดสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมาเป็นกรอบในการ วิเคราะห์การออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญว่าได้คำนึงถึงหลักความเชื่อมโยงกับประชาชน หรือไม่ กล่าวคือเป็นรัฐธรรมนูญที่แสดงถึงการยึดหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยการออกแบบ สถาบันทางการเมืองที่คำนึงถึงหลักความเชื่อมโยงกับประชาชน เพื่อก่อให้เกิดการสร้างรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม ให้ผู้ใช้อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ที่มาจากการเลือกตั้งมีอิสระในการ ทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยไม่ต้องแบ่งปันอำนาจกับองค์กรอื่น

การสร้างฉันทามติในรัฐธรรมนูญภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

รัฐธรรมนูญไทยมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นบ่อยครั้งโดยมีจำนวนมากถึง 19 ฉบับ นำมาสู่ความพยายามจัดประเภท ซึ่งพบว่ามักจะจัดประเภทตามลักษณะการปกครอง เช่น รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและไม่เป็นประชาธิปไตย (Yoshifumi 2008, 105) และรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยและอำมาตยาธิปไตย (Pridi Banomyong 1974, 30-34) งานชิ้นนี้ได้จัดประเภทรัฐธรรมนูญตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายใต้การแข่งขันของพลังอนุรักษ์นิยมและพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนกลับไปกลับมาของระบอบการเมืองจากระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยไปสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยยังไม่มีระบอบใดที่มีเสถียรภาพและมั่นคง ซึ่งอาจจะแบ่งได้เป็น 5 ช่วง ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญในช่วงการดิ้นรนเพื่อสถาปนาประชาธิปไตยของคณะราษฎร ช่วงนี้เริ่มต้นหลังการเปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของคณะราษฎร 24 มิถุนายน 2475 (Thanet Aphonsuwan 2012, 11-12) รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในช่วงนี้ร่างขึ้นโดยไม่ผ่านกระบวนการสร้างฉันทามติ เป็นการร่างโดยชนชั้นนำหรือตัวแทนของชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เริ่มจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวปี 2475 ที่ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยร่างโดยนายปรีดี พนมยงค์ ผู้นำคณะราษฎรฝ่ายพลเรือน รัฐธรรมนูญปี 2475 ร่างโดยคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 9 คนที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายคณะราษฎรและเรียกกันว่าเป็นฉบับประนีประนอมระหว่างฝ่ายอำนาจเก่าและคณะราษฎรเนื่องจากการยกร่างได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองฝ่าย (Noranit Setthabut 2015, 70) และรัฐธรรมนูญปี 2489 ร่างขึ้นโดยกรรมาธิการวิสามัญที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้ง แม้นายกรัฐมนตรีจะมาจากมติของสภาผู้แทนราษฎรแต่สมาชิกครึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรมาจากการแต่งตั้ง โดยที่ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น นอกจากนี้กระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญยังเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมที่สิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนถูกจำกัด การเมืองตกอยู่ภายใต้ความขัดแย้งของชนชั้นนำระหว่างฝ่ายอำนาจเก่ากับคณะราษฎร และภายในคณะราษฎร (Suthachai Yimprasert 2007, 9) ส่งผลให้รัฐธรรมนูญถูกเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งตามผลประโยชน์ของชนชั้นนำฝ่ายที่เข้ามามีอำนาจนำ และส่งผลกระทบต่อกรอบและการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองเพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย เช่น ความล่าช้าในการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง การจำกัดสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกในฝ่ายนิติบัญญัติของประชาชนให้เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป ตาม “กาลสมัย” เพื่อคงการมีสมาชิกที่มาจากแต่งตั้ง การมีฝ่ายบริหารที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งหรือเป็นตัวแทนของประชาชนแต่มาจากตัวแทนของกลุ่มชนชั้นนำฝ่ายที่เข้ามามีอำนาจนำ เป็นต้น ช่วง

ของการดิ้นรนเพื่อสถาปนาประชาธิปไตยสิ้นสุดลงหลังการรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน 2490 และถือเป็นการสิ้นสุดความพยายามสถาปนาประชาธิปไตยตามเจตนารมณ์ของคณะราษฎรด้วย

2. รัฐธรรมนูญในช่วงเผด็จการอำนาจนิยม ช่วงนี้อาจจะนับตั้งแต่หลังรัฐประหารในปี 2490-14 ตุลาคม 2516 รัฐธรรมนูญที่ปรากฏขึ้นในช่วงนี้ร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของคณะรัฐประหารคณะต่างๆ และโน้มไปสู่การผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้ที่ผู้นำและมักจะถูกใช้เพื่อเป็นฐานในการสร้างความชอบธรรมและความมั่นคงทางการเมืองของผู้นำ ไม่ได้สนใจที่จะสร้างฉันทามติในรัฐธรรมนูญหรือออกแบบสถาบันทางการเมืองให้เชื่อมโยงกับประชาชน เริ่มจากรัฐธรรมนูญปี 2490 ที่เรียกว่า “ฉบับใต้ตุ่ม” เป็นการลบล้างจุดมุ่งหมายในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องการให้รัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเป็นเงื่อนไขกติกาสำหรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยสันติวิธี แม้จะยังคงรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาไว้ (Suthachai Yimprasert 2008, 67-68) รัฐธรรมนูญปี 2492 แม้จะร่างจากสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การร่างรัฐธรรมนูญไทย โดยประกอบไปด้วยตัวแทนจากวุฒิสภา ตัวแทนจากสภาผู้แทนราษฎร และบุคคลภายนอก แต่สมาชิกทั้งหมดล้วนแล้วแต่มาจากการแต่งตั้ง ไม่ได้เชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรงและเป็นเพียงความพยายามในการสร้างความชอบธรรมของคณะรัฐประหารและความพยายามที่จะประนีประนอมระหว่างคณะรัฐประหารกับพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมในพรรคประชาธิปัตย์ (Thak Chaloemtiarana 2005, 86-87) รัฐธรรมนูญปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติม ปี 2495 เป็นการหวนกลับไปใช้รูปแบบรัฐสภาแบบสภาเดียวเพื่อรวมอำนาจทางการเมืองไว้ที่คณะรัฐประหาร ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินปี 2502 ประกาศใช้เพื่อรวมอำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรี (มาตรา 17) นำมาสู่การปกครองโดยทหารที่ยาวนานกว่าศตวรรษ ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ตามลำดับ รัฐธรรมนูญปี 2511 ร่างขึ้นจากสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการแต่งตั้งตามธรรมนูญการปกครองปี 2502 เพื่อให้ทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญและในฐานะรัฐสภา และแม้จะนำมาซึ่งเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง แต่ระบบรัฐสภาปี 2512-2514 เป็นเพียงเวทีและเครื่องมือในการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองภายนอกกระบวนการราชการของผู้นำกลุ่มต่างๆ ในคณะรัฐประหาร (Saneh Chammarik 2008, 13-14) และนำมาสู่การรัฐประหาร 17 พฤศจิกายน 2514 และการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองปี 2515 เพื่อรวมอำนาจไว้ที่ผู้นำทหารนำโดยจอมพลถนอม กิตติขจรอีกครั้ง แต่ก็ต้องสิ้นสุดลงเพราะกระแสต่อต้านและเรียกร้องรัฐธรรมนูญของมวลชนซึ่งกลายเป็นจุดเริ่มต้นของช่วง “ประชาธิปไตยเบ่งบาน”

3. รัฐธรรมนูญในช่วงประชาธิปไตยเบ่งบาน ช่วงนี้เป็น “คลื่นประชาธิปไตยลูกที่ 2” ของการเมืองไทย (Surachat Bamrungsuk 2015, 44) ระหว่างวันที่ 14 ตุลาคม 2516-6 ตุลาคม 2519 เป็นการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารมาสู่ระบอบประชาธิปไตย และเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งแรกที่มีพลังเคลื่อนไหวทางสังคมจำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วม รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในช่วงนี้มีเพียงฉบับเดียวคือ

รัฐธรรมนูญปี 2517 ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการร่างที่เป็นอิสระและมีบทบัญญัติที่จะให้ไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง (Noranit Setthabut 2015, 205) เช่น กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา (มาตรา 96) ให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 177) แต่ยังคงกำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง (มาตรา 107) ซึ่งไม่เชื่อมโยงกับประชาชนทั้งที่เป็นรัฐธรรมนูญซึ่งร่างขึ้นเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย นอกจากนี้องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญทั้งรัฐบาล คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล และสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับการคัดเลือกมาจากสมาชิกสภาแห่งชาติหรือที่เรียกว่า “สภาสนามม้า” ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (Sombat Thamrongthanyawong 2005, 234-236) ล้วนแล้วแต่มาจากการแต่งตั้ง และยังคงอยู่ภายใต้การครอบงำของรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยพลักอนุรักษนิยม เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เห็นชอบให้นำรัฐธรรมนูญปี 2492 และรัฐธรรมนูญปี 2511 มาเป็นแนวทาง (Somchat Ropkhop 1980, 35) ซึ่งทั้งสองฉบับเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของพลักอนุรักษนิยม โดยรัฐธรรมนูญปี 2492 ร่างขึ้นในรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ แกนนำ “ฝ่ายอนุรักษนิยมเจ้า” (Thak Chaloehtiarana 2005, 31) และยังเป็นฉบับที่ถือได้ว่าเป็นการฟื้นอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งถูกลดบทบาททางการเมืองนับจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475 (Suthachai Yimprasert 2008, 69-70) และรัฐธรรมนูญปี 2511 ร่างขึ้นภายใต้อิทธิพลของรัฐบาลเผด็จการทหารนำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ส่วนการได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการร่างที่เป็นอิสระอาจจะสืบเนื่องมาจากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกไปหลังรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 และเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบทหารภายใต้รัฐบาลฝ่ายขวานำโดยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร

4. รัฐธรรมนูญในช่วงของการประนีประนอมระหว่างพลักอนุรักษนิยมและพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย ช่วงนี้เริ่มต้นจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2521 นำมาสู่การเปลี่ยนผ่านจากระบบเผด็จการทหารมาสู่ระบบกึ่งประชาธิปไตย ที่แม้จะมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและการเลือกตั้งตั้งแต่ผู้นำทางการเมืองมาจากกองทัพหรือระบบราชการ (Siripan Nogsuan Sawasdee 2008, 243-270) ซึ่งสะท้อนความพยายามประนีประนอมระหว่างพลักอนุรักษนิยมและพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย กล่าวคือ ไม่เพียงแต่จะยังคงรักษาอำนาจทางการเมืองของกองทัพไว้ได้เท่านั้น แต่ได้เปิดกว้างทางการเมืองโดยจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและให้มีพรรคการเมืองเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง และหลังจากพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีซึ่งมีฐานสนับสนุนจากกองทัพปฏิเสธไม่รับตำแหน่งนี้หลังการเลือกตั้งทั่วไป 24 กรกฎาคม 2531 การถ่ายโอนอำนาจจากผู้นำทหารไปสู่รัฐบาลพลเรือนจึงเกิดขึ้นภายใต้การนำของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นรัฐบาลพลเรือนชุดแรกหลังจากที่ต้องตกอยู่ภายใต้การบริหารของ

รัฐบาลที่มาจากกองทัพยาวนานกว่าทศวรรษ อย่างไรก็ตามรัฐบาลพลเรือนชุดนี้บริหารงานได้เพียงระยะเวลาอันสั้นก็ต้องสิ้นสุดลงเนื่องจากรัฐประหารในปี 2534 แต่การรัฐประหารในครั้งนี้ไม่อาจหยุดกระแสเรียกร้องประชาธิปไตยไว้ได้ และนำมาสู่ความพยายามที่จะเป็นประชาธิปไตยในระลอกที่สามหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ที่ภาคส่วนต่างๆ ในสังคมกดดันให้ปฏิรูปการเมือง ความพยายามนี้นำมาสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 2534 ถึง 6 ครั้ง ครั้งที่ 6 แก้ไขเพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 99 คน ที่มาจากการคัดเลือกจากประชาชน เป็นตัวแทนของประชาชน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านมติเห็นชอบจากรัฐสภาในเดือนกันยายน 2540 เห็นชอบ 578 คน ไม่เห็นชอบ 16 คน งดออกเสียง 17 คน ไม่เข้าประชุม 40 คน จากจำนวนสมาชิกรัฐสภา 651 คน (Amon Raksasat 1998, 14) และประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 แม้รัฐธรรมนูญปี 2540 จะได้รับการกล่าวถึงว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เนื่องจากมองกันว่าเป็นฉบับแรก ที่ภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคประชาสังคม นักวิชาการ และฝ่ายการเมือง เข้ามามีส่วนร่วมในการยกย่อง และร่างขึ้น ในช่วงเวลาที่มีการเมืองเปิดภายใต้การบริหารของรัฐบาลพลเรือน โดยมีเนื้อหาและบทบัญญัติใหม่ๆ ที่ก้าวหน้า โดยเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่การผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง นอกจากนี้รัฐสภาที่ทำหน้าที่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี 2534 จึงยังไม่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้รับความเห็นชอบโดยสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้อาจจะเป็นฉบับเดียวที่เรียกได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประนีประนอมของพลังอนุรักษ์นิยมและพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย ซึ่งก่อนหน้านี้คลุมเครือและไม่ชัดเจนมาโดยตลอด พิจารณาได้จากการออกแบบสถาบันทางการเมืองใหม่ที่มีสมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมดและให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตย แต่ได้จัดตั้งองค์กรอิสระซึ่งมีสมาชิกรับเลือกสรรหาเพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกในการตรวจสอบสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง โดยให้บทบาทที่มากกว่าฝ่ายตุลาการในการทำหน้าที่สรรหาสมาชิกขององค์กรอิสระ ซึ่งในกรณีของไทยที่มาของฝ่ายนี้ไม่ได้เชื่อมโยงกับประชาชน (Yoshifumi 2009, 132) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกหลังรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ที่ทำให้การเมืองไทยหมุนกลับไปสู่การปกครองแบบเผด็จการอีกครั้งโดยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ปี 2549 ซึ่งร่างขึ้นจากคณะรัฐประหารและมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากการสนับสนุนของกองทัพ

5. รัฐธรรมนูญในช่วงของพลังอนุรักษ์นิยม หลังรัฐประหารในปี 2549 พลังอนุรักษ์นิยมหมุนกลับมาอีทธิพลครอบงำการเมืองอีกครั้ง และครอบงำเหนือกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 เพื่อใช้เปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 100 คน ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง แม้จะได้นำวิธีการออกเสียงลงประชามติมาใช้สร้างความชอบธรรมให้แก่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย แต่

ประชาชนไม่มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านการลงประชามติในวันที่ 19 สิงหาคม 2550 โดยมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติ 25,978,954 คนหรือร้อยละ 57.61 จากจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด 45,092,955 คน มีผู้เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ 14,727,306 คน คิดเป็นร้อยละ 57.81 ของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด (The Election Commission of Thailand 2016c) สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือการปรับแก้กติกาให้รัฐบาลถูกตรวจสอบได้ง่ายขึ้น เปลี่ยนระบบเลือกตั้งเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของพรรคขนาดกลางและขนาดเล็ก เสริมมาตรการกำกับพรรคการเมืองและนักการเมือง ให้อำนาจองค์กรอิสระและศาลในการตรวจสอบรัฐบาลอย่างเข้มข้น (Siripan Nogsuan Sawasdee 2015) และให้สมาชิกวุฒิสภาและองค์กรอิสระที่มาจากการแต่งตั้ง แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะนำมาสู่กระบวนการประชาธิปไตยอีกครั้ง แต่กระบวนการประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประสบกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่ขยายไปสู่สังคมในวงกว้างอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มเคลื่อนไหวต่อต้านนอกรัฐสภา แม้จะได้เปลี่ยนรัฐบาลจากชั่วคราวหนึ่งไปอีกชั่วคราวหนึ่งแต่ปัญหายังคงปรากฏอยู่ นอกจากนี้ยังนำมาสู่วิกฤติในการจัดการเลือกตั้งที่ถูกขัดขวางต่อต้านจากกลุ่มเคลื่อนไหวส่งผลให้การเลือกตั้งทั่วไปที่จัดขึ้นในปี 2557 ต้องเป็น “โมฆะ” และนำมาสู่การรัฐประหารในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557

อาจจะสรุปในที่นี้ว่าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่านมาซึ่งมีมากถึง 19 ฉบับ แสดงให้เห็นถึงการแข่งขันระหว่างพลังอนุรักษ์นิยมและพลังที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตย โดยมักปรากฏพลังฝ่ายอนุรักษ์นิยมมีอำนาจครอบงำ พลังฝ่ายที่ต้องการขับเคลื่อนประชาธิปไตยยอมจำนน แม้รัฐธรรมนูญบางฉบับจะถือกันว่าเป็นฉบับของการประนีประนอมแต่เป็นเพียงการประนีประนอมภายในหมู่ชนชั้นนำเท่านั้น ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วม ฉันทามติในรัฐธรรมนูญจึงไม่เคยเกิดขึ้นได้เลยสักครั้ง ปัญหานี้สะท้อนจากความพยายามแก้ไขล้มล้างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามเจตนารมณ์ของชนชั้นนำที่เข้ามามีอำนาจนำในการเมือง (Suthachai Yimprasert 1993, 53-56) ทำให้รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่สะท้อนสัมพันธ์ภาพทางอำนาจในรัฐ (Saneh Chammarik 2006, 23)

ปัญหาการออกแบบสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย

การออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญที่ใช้เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของไทย ทั้งที่ปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวปี 2475 รัฐธรรมนูญปี 2475 รัฐธรรมนูญปี 2489 รัฐธรรมนูญปี 2517 รัฐธรรมนูญปี 2540 และรัฐธรรมนูญปี 2550 สะท้อนปัญหาการขาดการคำนึงถึงหลักความเชื่อมโยงกับประชาชนอย่างแท้จริง ปัญหานี้แสดงให้เห็นทั้งในการออกแบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรี การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และองค์กรอิสระ ดังนี้

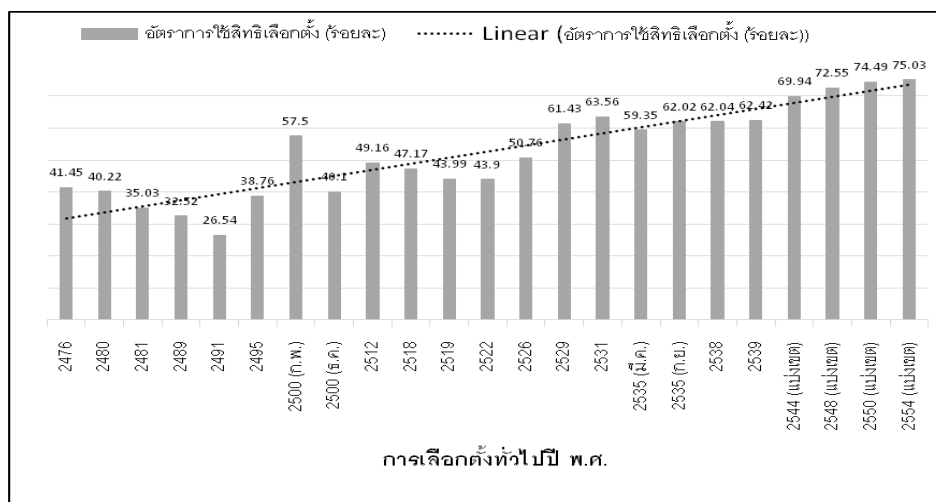
1. **รัฐสภา** เป็นสถาบันทางการเมืองที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในฐานะตัวแทนประชาชน แต่ความไว้วางใจของประชาชนต่อสถาบันรัฐสภายังอยู่ในระดับต่ำ ดังปรากฏในผลการศึกษาของถวิลวดี บุรีกุล ซึ่งศึกษาความไว้วางใจต่อสถาบัน 16 สถาบันเปรียบเทียบปี 2553 และ 2555 พบว่าความไว้วางใจต่อรัฐสภาในปี 2553 ร้อยละ 69.34 อยู่ในลำดับที่ 13 ปี 2555 ร้อยละ 66.77 อยู่ในลำดับที่ 15 ในขณะที่กองทัพกลับได้รับความไว้วางใจสูงเป็นอันดับสี่รองจากองค์กรศาสนา มหาวิทยาลัย และธนาคาร คือในปี 2553 ร้อยละ 89.29 และในปี 2555 ร้อยละ 88.44 และฝ่ายตุลาการหรือศาลได้รับความไว้วางใจในลำดับที่ห้า โดยในปี 2553 ร้อยละ 88.91 และปี 2555 ร้อยละ 86.81 (Thawinwadi Burikun 2014, 18) และพบว่ารูปแบบรัฐสภาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยทั้ง 19 ฉบับถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลายครั้ง รูปแบบสภาเดียวปรากฏในรัฐธรรมนูญ 10 ฉบับ (unicameral system) และรูปแบบสภาคู่ (bicameral system) ปรากฏในรัฐธรรมนูญ 9 ฉบับ รัฐสภาที่เป็นรูปแบบสภาเดียวมักจะเป็นสภาแต่งตั้ง ยกเว้นรัฐธรรมนูญปี 2475 ที่แม้จะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 16) แต่ในบทเฉพาะกาลกำหนดให้ในระยะแรกซึ่งไม่เกิน 10 ปีให้มีสมาชิก 2 ประเภทคือเลือกตั้งและแต่งตั้ง หลังจากนั้นจึงจะให้สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด (มาตรา 65) และพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวปี 2475 ที่กำหนดให้ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบ่งเป็นกาลสมัย เริ่มจากการแต่งตั้งทั้งหมด ไปสู่การเลือกตั้งและแต่งตั้ง และการเลือกตั้งทั้งหมด (มาตรา 10) และในส่วนที่เป็นแบบสองสภา คือสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และวุฒิสภาที่ส่วนใหญ่กำหนดให้มาจากการแต่งตั้ง ยกเว้นรัฐธรรมนูญปี 2489 ซึ่งในฉบับนี้เรียกว่า “พฤษภา” กำหนดให้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม รัฐธรรมนูญปี 2540 กำหนดให้มาจากการเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญปี 2550 กำหนดให้มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง และรัฐธรรมนูญที่ใช้เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยซึ่งใช้รูปแบบสภาเดียว ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ปี 2475 และรัฐธรรมนูญปี 2475 ส่วนที่ใช้รูปแบบสภาคู่ ได้แก่ รัฐธรรมนูญปี 2489 ให้มีพฤษภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม รัฐธรรมนูญปี 2517 ให้มีวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญปี 2540 ให้มีวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญปี 2550 ให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 150 คนมาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน ที่เหลือมาจากการแต่งตั้ง

2. **คณะรัฐมนตรี** รัฐธรรมนูญที่ใช้เพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยฉบับแรกๆ ไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เชื่อมโยงกับประชาชน แต่ภายหลังจากเกิดกระแสเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองในปี 2535 (Amon Chantharasombun 1996, 59) การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งหรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 ครั้งที่ 4 ในปี 2535 และ

ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 และรัฐธรรมนูญปี 2550 แนวโน้มเช่นนี้แสดงถึงการให้ความสำคัญที่จะให้ฝ่ายบริหารเชื่อมโยงกับประชาชนและทำให้ฝ่ายบริหารมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจในฐานะตัวแทนของประชาชนมากขึ้น และไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดกำหนดให้รัฐมนตรีทั้งหมดมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พบเฉพาะที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีบางส่วนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2475 และรัฐธรรมนูญปี 2517

3. การเลือกตั้ง การเลือกตั้งครั้งแรกของไทยถูกจัดขึ้นในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2476 ภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี 2475 แต่เป็นเพียงการเลือกตั้งทางอ้อมด้วยวิธีเลือกตั้งแบบรวมเขตและเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 78 คนซึ่งเป็นจำนวนเพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภา (มาตรา 65) โดยให้ประชาชนเลือกผู้แทนตำบล ตำบลละ 1 คนเพื่อให้เป็นตัวแทนของแต่ละจังหวัดไปทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทั่งถึงปัจจุบันการเลือกตั้งทั่วไปถูกจัดขึ้นมาแล้ว 23 ครั้ง ระบบการเลือกตั้งของไทยส่วนใหญ่เป็นระบบเสียงข้างมากธรรมดาหรือระบบพหุนิยม (plurality systems) ที่ “ผู้ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นที่หนึ่งจะได้รับเลือกตั้ง” (the first-past-the-post: FPTP) โดยในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขตผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดลำดับแรกๆ จะได้รับเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เขตเลือกตั้งนั้นๆ พึงมี และหากพิจารณาวิธีการเลือกตั้งที่ไทยเคยใช้ จะพบว่ามีความหลากหลายทั้งการเลือกตั้งแบบรวมเขต แบบแบ่งเขตๆ ละ 1 คน และแบบผสม ทั้งการผสมระหว่างแบบแบ่งเขตกับรวมเขต แบบแบ่งเขตกับแบบบัญชีรายชื่อหรือแบบสัดส่วน (The Election Commission of Sisaket 2016) การเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งเหล่านี้ยังไม่อาจจะพิสูจน์ได้ว่าวิธีการใดแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงที่เป็นปัญหาในการเลือกตั้งของไทยมาโดยตลอดได้ อีกทั้งยังคงมีปัญหากับการกำหนดวิธีการเลือกตั้งที่จะทำให้เกิดสิทธิที่เท่าเทียมของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ยังไม่มีแนวโน้มที่ชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นนี้ ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนวิธีการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญปี 2550 จากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตๆ คน ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญปี 2540 มาเป็นแบบแบ่งเขตและรวมเขต ที่ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในบางเขตสามารถเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มากกว่า และพบว่าอัตราการไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งของไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยลำดับ ดังจะเห็นได้จากกราฟด้านล่างนี้

กราฟแสดงแนวโน้มการใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วไประหว่างปี 2476-2554



Source: Author's calculation based on data from the Election Commission of Thailand 2016d and the Election Commission of Thailand 2011.

อัตราการไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะนับตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา ส่วนหนึ่งเกิดจากการกำหนดของรัฐธรรมนูญทั้งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 และรัฐธรรมนูญปี 2550 ให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่แนวโน้มเช่นนี้แสดงถึงความตื่นตัวในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และความเป็นสถาบันของการเลือกตั้งที่เพิ่มขึ้นซึ่งน่าจะทำให้การเลือกตั้งได้รับการยอมรับในฐานะกติกาที่ชอบธรรมในการคัดเลือกตัวแทนของประชาชนและการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมืองโดยสันติวิธี แต่การจัดการเลือกตั้งในช่วงเกือบทศวรรษที่ผ่านมาของไทยกลับตกอยู่ภายใต้เหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง ส่งผลให้การจัดการเลือกตั้งเป็น “โมฆะ” ทั้งการเลือกตั้งที่ถูกจัดขึ้นในปี 2549 และการเลือกตั้งในปี 2557 ทำให้การเลือกตั้งทั้งสองครั้งนี้อาจจะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมืองโดยสันติวิธีได้ดังเช่นที่ควรจะเป็น และกลายเป็นวิกฤติการเมืองที่กระทบต่อกระบวนการประชาธิปไตยของประเทศไทย

4. พรรคการเมือง เป็นสถาบันที่สำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ดังที่ Schattschneider (1942) กล่าวว่า “พรรคการเมืองสร้างประชาธิปไตย ประชาธิปไตยสมัยใหม่อยู่รอดได้เพราะพรรคการเมือง” โดยทั่วไปพรรคการเมืองมีหน้าที่ที่สำคัญ 4 ประการคือ 1) เป็นตัวเชื่อม (Linkage) ระหว่างผู้ปกครองและผู้ที่ถูกปกครอง 2) เป็นผู้รวบรวมผลประโยชน์ (Interest aggregation) 3) คัดสรรผู้นำทางการเมือง (Elite recruitment) 4) กำหนดทิศทางของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลพรรคเดียว รัฐบาลผสม หรือเป็นพรรคฝ่ายค้าน (King 1969, 111-14) และจากความสำคัญนี้ทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันแรกๆ ที่ขาดไม่ได้สำหรับการเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย แต่กลับพบว่าการจัดตั้งสถาบันพรรคการเมืองของไทยเกิดขึ้นล่าช้า การให้เสรีภาพ

ในการจัดตั้งพรรคการเมืองเพิ่งปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี 2489 (มาตรา 14) หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475 ถึง 14 ปี และพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นในระยะเริ่มต้นมักจะเป็นการรวมตัวของนักการเมืองกลุ่มเล็กๆ บนพื้นฐานของการสนับสนุนผู้นำทางการเมือง (Seni Khamsuk 1995, 198-205) และพบว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเพิ่งประกาศใช้เป็นครั้งแรกในปี 2498 หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475 ถึง 23 ปี และยังเป็นการประกาศใช้ในระบบจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากพรรคประหาร นอกจากนี้การเกิดรัฐประหารบ่อยครั้งในเมืองไทย ส่งผลให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองถูกยกเลิก ทำให้พรรคการเมืองขาดการพัฒนาที่ต่อเนื่อง และเพิ่งจะปรากฏบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี 2517 (มาตรา 117 (3)) ที่แสดงให้เห็นว่าไทยเพิ่งให้ความสำคัญกับการมีพรรคการเมือง ในประเด็นนี้ยังอาจจะพิจารณาได้จากการที่รัฐประหารนับตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมาไม่ได้ยกเลิกพรรคการเมืองเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีต (Anusorn Limmanee 1998, 403) อย่างไรก็ตามแม้พรรคการเมืองจะไม่ถูกยกเลิกไปหลังรัฐประหารแต่รัฐธรรมนูญฉบับหลังๆ ได้วางเงื่อนไขในการยุบพรรคการเมืองไว้ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง (มาตรา 63) และรัฐธรรมนูญปี 2550 ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค 5 ปี (มาตรา 68) บทบัญญัตินี้เป็นผลให้มีการยุบพรรคไทยรักไทยในปี 2550 และการยุบพรรคพลังประชาชน พรรคชาติไทย และพรรคสมัครสมาชิกไทย ในปี 2551 ซึ่งกระทบต่อการพัฒนาพรรคการเมือง นอกจากนี้พรรคการเมืองไทยยังไม่สามารถแสดงบทบาทที่สำคัญในฐานะตัวเชื่อมระหว่างประชาชนและผู้ใช้อำนาจรัฐ และมักตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล และขาดฐานสนับสนุนจากประชาชน ดังจะเห็นได้จากการยุบรวมพรรคเสรีธรรม พรรคความหวังใหม่ และพรรคชาติพัฒนา เข้าร่วมกับพรรคไทยรักไทยในปี 2548 (Seni Khamsuk 2015, 194-196) ซึ่งเกิดจากการตัดสินใจของผู้นำพรรค เป็นต้น หรือพิจารณาจากจำนวนสมาชิกพรรคและสาขาพรรคที่ยังมีไม่มาก ยกเว้น พรรคประชาธิปัตย์ แสดงถึงการขาดฐานมวลชนสนับสนุน เช่น พรรคมหาชน สมาชิกพรรค 1,181,020 คน สาขาพรรค 5 สาขา พรรคเพื่อไทย สมาชิกพรรค 134,883 คน สาขาพรรค 5 สาขา พรรคความหวังใหม่ สมาชิกพรรค 13,301 คน สาขาพรรค 8 สาขา พรรคชาติไทยพัฒนา สมาชิกพรรค 26,048 คน สาขาพรรค 9 สาขา และพรรคภูมิใจไทย สมาชิกพรรค 153,092 คน สาขาพรรค 5 สาขา ขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ สมาชิกพรรค 2,896,079 คน สาขาพรรค 175 สาขา (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มีนาคม 2559) (The Election Commission of Thailand 2016a) นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญของพรรคการเมืองไทยที่เด่นชัดที่สุดคือความไว้วางใจต่อพรรคการเมืองของประชาชน ดังที่ปรากฏในผลการศึกษาของถวิลวดี บุรีกุล (Thawinwadi Burikun 2014, 18) พบว่าความไว้วางใจต่อพรรคการเมืองในปี 2553 เพียงร้อยละ 58.70 ไม่แตกต่างกับปี 2555 ที่มีค่าความไว้วางใจร้อยละ 58.72 โดยอยู่ในลำดับสุดท้าย (ลำดับที่ 16)

5. องค์การอิสระ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อมาทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายการเมืองและข้าราชการ โดยกำหนดให้ฝ่ายตุลาการมีบทบาทสำคัญมากกว่าภาคส่วนอื่นๆ ในการสรรหาผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต่อมารัฐธรรมนูญปี 2550 ได้แก้ไขเนื้อหาของรัฐธรรมนูญปี 2540 เพื่อให้การตรวจสอบรัฐบาลขององค์กรอิสระดำเนินการได้ง่ายขึ้น แต่ยังคงให้ฝ่ายตุลาการมีบทบาทสำคัญในการสรรหาสมาชิกขององค์กรอิสระเช่นที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 (Noranit Setthabut 2015, 358) ดังนั้น การออกแบบองค์กรอิสระซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ไม่ได้เน้นให้เชื่อมโยงกับประชาชน อย่างไรก็ตาม แม้ในช่วงเริ่มต้นองค์กรอิสระสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในที่สุดได้กลายเป็นเวทีใหม่ของการแข่งขันและการต่อสู้ของนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ทำให้องค์กรเหล่านี้ถูกตั้งคำถามโดยเฉพาะปัญหาความชอบธรรมในการได้มาซึ่งอำนาจ และการใช้อำนาจ เช่น บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดการเลือกตั้งใหม่เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2549 ที่นำมาสู่ข้อกังขาของสังคมหลายประการทั้งการอนุญาตให้ผู้ที่เคยสมัครในการเลือกตั้งรอบแรกใช้หมายเลขเดิม หรือให้ผู้สมัครที่แพ้การเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน แต่ยังไม่มีการประกาศรับรองผลอย่างเป็นทางการสามารถย้ายไปลงสมัครที่เขตอื่น จังหวัดอื่นได้ ทั้งที่ผู้อำนวยการเขตเลือกตั้งได้ตัดสินสิทธิผู้สมัครกลุ่มนี้ (King Prajadhipok's Institute 2006) หรือบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตและคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่ถูกตั้งคำถามถึงความเป็นอิสระ (Ukrit Patthamanan 2001, 27-28) เป็นต้น

บทวิเคราะห์ฉันทามติในรัฐธรรมนูญและการออกแบบสถาบันทางการเมืองเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยในร่างรัฐธรรมนูญปี 2559

ร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 ร่างขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ภายใต้รัฐบาลทหารนำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เสรีภาพทางการเมืองของประชาชนถูกปิดกั้น โดยมีองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ 5 องค์กร หรือ “แม่น้ำ 5 สาย” ได้แก่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี สภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ องค์กรเหล่านี้ทั้งหมดมาจากการแต่งตั้ง แม้การร่างรัฐธรรมนูญจะได้กำหนดให้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และความเห็นของประชาชนรวมทั้งหน่วยงานที่

เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา (มาตรา 34) แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้เกิดจากกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ทุกกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมกันอภิปรายถกเถียงอย่างเสรีเพื่อเสนอทางเลือกและหาข้อสรุปที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องร่วมกัน ที่จะนำมาสู่การสร้างฉันทามติในรัฐธรรมนูญ แม้จะได้แก้ไขรัฐธรรมนูญในปี 2558 เพื่อจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ผลการออกเสียงลงประชามติวันที่ 7 สิงหาคม 2559 มีผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติมาใช้สิทธิร้อยละ 59.40 ลงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญร้อยละ 61.35 และลงประชามติเห็นชอบในคำถามพ่วงที่ให้สมาชิกวุฒิสภาสรรหาพร้อมเลือกนายกรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในช่วง 5 ปีแรกร้อยละ 58.07 (The Election Commission of Thailand 2016b) ผลคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงทำให้ร่างรัฐธรรมนูญและคำถามพ่วงผ่านความเห็นชอบ แต่ไม่อาจจะแก้ไขข้อบกพร่องนี้ได้ นอกจากนี้การออกแบบสถาบันทางการเมืองในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงสะท้อนปัญหาการขาดการคำนึงถึงหลักความเชื่อมโยงกับประชาชน ดังนี้

1. **รัฐสภา** ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ใช้รูปแบบสภาคู่ ประกอบไปด้วยวุฒิสภาจำนวน 200 คน มาจากการเลือกตั้งกันเองของคณะบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม (มาตรา 107) และสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตฯ ละคนจำนวน 350 คน ใช้เกณฑ์คะแนนเสียงข้างมาก และแบบบัญชีรายชื่อ 150 คน (มาตรา 83, 85) โดยใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียวเพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต และให้นำผลคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตไปคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้เพื่อใช้เป็นฐานในการจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง โดยกำหนดให้จัดสรรให้เฉพาะพรรคที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตน้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ โดยแบ่งปันไปตามอัตราส่วน แต่ต้องไม่เกินจำนวนที่พึงจะมีได้ (มาตรา 90-91) การกำหนดเช่นนี้จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อไม่สะท้อนเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน ดูตัวอย่างการคำนวณในตารางด้านล่าง

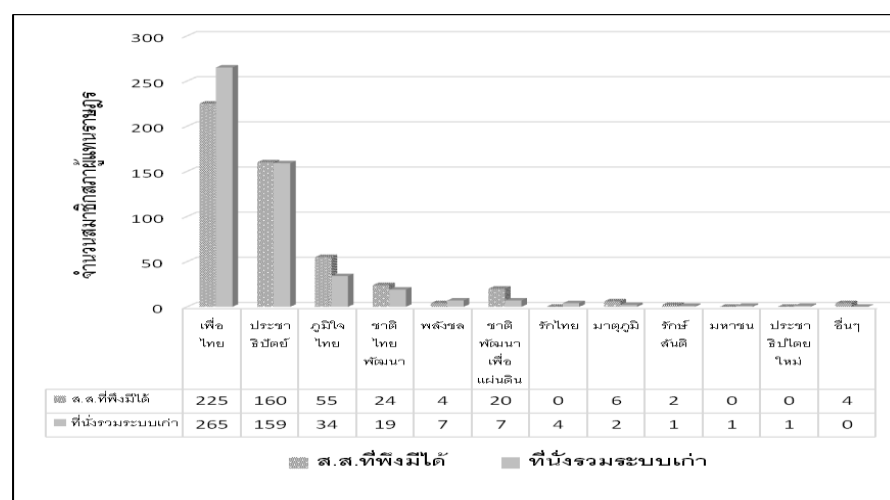
ตารางแสดงการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบเลือกตั้งแบบใหม่

พรรค	คะแนนที่ พรรคได้ (%)	ส.ส.ที่พรรค พึงมีได้	ส.ส.แบ่งเขต ที่พรรคได้	ส.ส.บัญชีรายชื่อ ที่พรรคจะได้	ปรับให้ เหลือ 150	รวม ส.ส.ที่ พรรคจะได้
ก.	50	250	150	100	97	247
ข.	20	100	80	20	19	99
ค.	15	75	55	20	19	74
ง.	10	50	35	15	15	50
จ.	5	25	30	0	0	30
รวม	100	500	350	155	150	500

Source: Constitution Drafting Committee 2016.

และหากนำวิธีการเลือกตั้งแบบใหม่ไปทดลองคำนวณจากผลคะแนนรวมแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งประเทศที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2554 เพื่อดูความแตกต่างระหว่างจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคพึงมีได้ซึ่งเป็นการคำนวณในระบบใหม่กับจำนวนที่นั่งรวมในระบบเก่า จะพบว่าระบบการเลือกตั้งแบบใหม่จะทำให้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ลดลง แต่พรรคการเมืองขนาดกลางจะได้ประโยชน์ โดยจะได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นจากการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อหากพรรคการเมืองนั้นมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตน้อยกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ ดังปรากฏในกราฟด้านล่างนี้

กราฟแสดงความแตกต่างระหว่างจำนวนส.ส.ที่พรรคพึงมีได้กับที่นั่งรวมในระบบเก่า



Source: Author's calculation based on data from Siripan Nogsuan Sawasdee 2016.

หมายเหตุ: การเลือกตั้งทั่วไปปี 2554 พรรคเพื่อไทยได้คะแนนแบ่งเขต 14,272,771 ประชาธิปัตย์ 10,138,045 ภูมิใจไทย 3,523,331ชาติไทยพัฒนา 1,534,027 พลังชล 246,879 ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน 1,258,464 มาตุภูมิ 369,526 รักษาสันติ 138,758 ประชาธิปไตยใหม่ 992 รักไทยและมหาชน 0 และอื่นๆ 278,175 รวมทั้งสิ้น 31,760, 968 และจำนวน ส.ส.ที่พึงมีได้คำนวณจากคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2554 คือ 31,760, 968 หาดด้วย 500 ซึ่งเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร เท่ากับ 63,521.94 และนำผลลัพธ์ที่ได้ไปหารด้วยคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตในทุกเขต จำนวนที่ได้จากการคำนวณจะเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้

จากกราฟข้างต้นจะพบว่ากรณีพรรคเพื่อไทยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีได้ 225 เมื่อเทียบกับที่นั่งรวมในระบบเก่าที่มีถึง 265 พรรคนี้จะไม่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรที่นั่งในระบบบัญชีรายชื่อหรือพรรคภูมิใจไทยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีได้ 55 เมื่อเทียบกับที่นั่งรวมในระบบเก่า 34 พรรคนี้จะได้รับแบ่งปันที่นั่งจากระบบบัญชีรายชื่อเพิ่มขึ้น เป็นต้น ดังนั้นวิธีการเลือกตั้งแบบใหม่นี้จะไม่เอื้อต่อพรรคใหญ่ที่มีแนวโน้มจะกลายเป็นพรรคเด่นพรรคเดียวหรือระบบพรรคการเมืองเดียวเพราะจะมีจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรอีกจำนวน 150 จากระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองที่มีแนวโน้มในลักษณะนี้จะไม่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรที่นั่งในส่วนนี้

2. คณะรัฐมนตรี ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของสภาผู้แทนราษฎร ในระยะ 5 ปีแรก สมาชิกวุฒิสภาจะทำหน้าที่นี้ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นไปตามผลการลงประชามติในคำถามพ่วง และไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้งหรือต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ให้มาจากรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองได้นำเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ก่อนปิดรับสมัครเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ซึ่งพรรคการเมืองมีสิทธิเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีได้ไม่เกิน 3 รายชื่อ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้ประชาชนทราบ (มาตรา 88) โดยผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเพื่อให้สภาพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต้องเป็นบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองเฉพาะจากพรรคการเมืองที่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 159) กรณีนี้หากพรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีมากกว่า 1 คน การลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองใดจะไม่สะท้อนความนิยมในตัวผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และอาจจะนำมาสู่ความขัดแย้งทาง

การเมืองในพรรคการเมืองและการต่อรองทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองที่จะเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลเพื่อให้ได้บุคคลที่พรรคร่วมรัฐบาลให้ความเห็นชอบมากกว่าเข้ามาทำหน้าที่นี้ แทนที่จะได้บุคคลซึ่งอยู่ในลำดับแรกที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจจะคาดหวังให้เข้ามาดำรงตำแหน่งนี้ อีกทั้งจะทำให้อำนาจในการต่อรองของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่จะร่วมจัดตั้งรัฐบาลมีเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้รับรองบุคคลที่อาจจะไม่ได้มาจากพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมาก โดยอาจจะมาจากพรรคการเมืองที่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ให้สามารถเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ด้วย ดังความเห็นของสิริพรรณ นกสวน สวัสดี ที่ว่า “เท่ากับเปิดโอกาสให้มีนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งคนที่พรรคเสนอชื่อ อาจไม่ใช่คนที่ประชาชนชอบ ส่งผลให้เสียงของประชาชนไร้ความหมาย และเปิดช่องให้เกิดการฮั้วกันทางการเมือง” (Siripan Nogsuan Sawasdee 2016)

ภายใต้สภาพแวดล้อมที่สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกจำกัด ปิดกั้น ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือบางฉบับแม้จะร่างขึ้นจากตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่ให้อำนาจในการผ่านร่างแก่องค์กรที่ไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง และแม้ในบางช่วงเวลาได้เห็นรัฐธรรมนูญที่ได้ชื่อว่าเป็นฉบับประนีประนอม เช่น รัฐธรรมนูญปี 2517 และรัฐธรรมนูญปี 2540 แต่เป็นเพียงการประนีประนอมภายในหมู่ชนชั้นนำเท่านั้น ปัญหาที่ส่งผลให้การออกแบบสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยไม่ได้คำนึงถึงหลักการเชื่อมโยงกับประชาชน ขาดการส่งเสริมเพื่อให้ได้มาซึ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้งอย่างเสรีและเป็นธรรม และทำให้องค์กรผู้ใช้อำนาจเหล่านี้มีอิสระในการทำหน้าที่แทนประชาชนโดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรอื่น เช่นเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 ซึ่งขาดฉันทามติ และการออกแบบสถาบันทางการเมืองที่ไม่เน้นการเชื่อมโยงกับประชาชน ทั้งที่มาของวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และการมีองค์กรอิสระที่มาจากการแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้การออกแบบที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังไม่ได้สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน

Reference

- Amon Chantharasombun. 1996. *Kan patirup kanmueang : Constitutionalism thang-ok khong Thailand*. [Political reforms: Constitutionalism as solution]. Bangkok: Bualuang Funds Co., Ltd. (in Thai)
- Amon Raksasat. 1998. *Ratthathammanun chabap prachachon phrom bot wichan*. [People's constitution and comments]. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in Thai)
- Anusorn Limmanee. 1998. Thailand. In *Political party systems and democratic development in East and Southeast Asia volume I: Southeast Asia*. Aldershot, Hants: Ashgate.
- Bandit Chanrotchanakit. 2015. *The constitution of kingdom of Thailand: Khwam pen ma lae sara samkhan*. [The constitution of kingdom of Thailand: Background and summary]. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Cheibub, Jose Antonio. 2007. *Presidentialism, parliamentarism, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Constitution Drafting Committee. *Rang ratthathammanun 2559*. [Constitution Draft B.E. 2 5 5 9]. http://library2.parliament.go.th/giventake/content_give/cdc58-cons2559-doc01.pdf. (Accessed on November 25, 2016) (in Thai)
- Diamond, Larry. 2011. A fourth wave or false start?: Democracy after the Arab Spring. *Middle East Democratization*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2011-05-22/%20fourth-wave-or-false-start>. (Accessed on March 12, 2016)
- . 2016. *The next democratic century*. http://cddrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/diamond_the_next_democratic_century.pdf. (Accessed on March 11, 2016)
- The Election Commission of Sisaket. 2016. *Sathiti kanlueaktang soso pen kan thuapai Thailand*. [The general electoral statistics of member parliament in Thailand]. <http://www.2ect.go.th/download.php?Province=sisaket&SiteMenuID=9196>. (Accessed on April 20, 2016). (in Thai)
- The Election Commission of Thailand. 2016. *Khomun phakkanmueang thi yang damnoenkan yu na 30 March 2559*. [Information on the existing political parties in March 30, 2016]. www.ect.go.th/th/wp-content/uploads/2013/11/ข้อมูลพรรคการเมือง.pdf. (Accessed on October 1, 2016). (in Thai)

- . 2011. *Khomun sathiti kanlueaktang samachik saphaphuthaenratsadon 2554*. [The general electoral statistics of members of parliament in Thailand B.E. 2554]. Bangkok: The Election Commission of Thailand. (in Thai)
- . 2016. *Prakat khanakammakan kanlueaktang rueang phon kan oksiang*. [Announcement of the Election Commission about the voting results]. <http://www.ect.go.th/th/wp-content/uploads/2016/08/ect110816.pdf>. (Accessed on November 20, 2016). (in Thai)
- . 2016. *Sarup khomun thuapai kiaokap kan oksiang prachamati wanthi 19 August 2550*. [Information summary about the referendum in August 19, 2007]. http://www.ect.go.th/th/wp-content/uploads/2013/10/stat_ref50.pdf. (Accessed on February 20, 2016). (in Thai)
- . 2016. *Sathiti kanlueaktang samachik saphaphuthaenratsadon nai kanlueaktang thuapai phutthasakkarat 2476-2550*. [General electoral statistics of member parliament in Thailand B.E. 2476-2550]. [file:///C:/Users/sri/Downloads/file_63aac9caf530f87caaaf4e09139c2bbc%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/sri/Downloads/file_63aac9caf530f87caaaf4e09139c2bbc%20(2).pdf). (Accessed on April 20, 2016). (in Thai)
- Fukuyama, Francis. 1992. *The end of history and the last man*. New York: The Free Press.
- Higley, John. 1995. Consolidation and transition. In *The encyclopedia of democracy volume II*, ed. Seymour Martin Lipset. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.
- Howard, Wiarda J. 2005. *Comparative politics: Critical concepts in political science*. New York: Routledge.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. London: University of Oklahoma Press.
- Karl, Terry Lynn. 1990. Dilemmas of democratization in Latin America. *Comparative Politics* 23(1): 8-9.
- King, Anthony. 1969. Political parties in Western democracies: Some skeptical reflections. *Polity* 2(2): 111-141.
- King Prajadhipok's Institute. 2006. *Kanlueaktang samachik saphaphuthaenratsadon khrang thi 24 wanthi 2 April 2549*. [The 24th parliamentary elections on April 2, 2006]. Thankhomun

- kanmueang kan pokkhong. [Political database]. kpi2.kpi.ac.th/wiki/index.php/การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร_ครั้งที่_24_วันที่_2_เมษายน_2549. (Accessed on April 29, 2016). (in Thai)
- Kramon Thongthammachat. 1988. *Kanlueaktang phakkanmueang lae sathianraphap khong ratthaban*. [Election, political party, and government stability]. Bangkok: The Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Kurian, George Thomas, ed. 2011a. Consensus. *The encyclopedia of political science Volume 1*. Washington, DC: CQ Press.
- , ed. 2011b. Parliamentary Democracy. *The encyclopedia of political science Volume 4*. Washington, DC: CQ Press.
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan. 2001. Toward consolidated democracies. In *The global divergence of democracies*, eds. Larry Diamond and Marc F. Plattner. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- McFaul, Michael. 2002. The fourth wave of democracy and dictatorship: Noncooperative transitions in the postcommunist world. *World Politics* 54(2): 212-244.
- Moten, Abdul Rashid. 2008. *Government and politics in Malaysia*. Singapore: Cengage Learning Asia.
- Noranit Setthabut. 2015. *Ratthathammanun kap kanmueang Thai*. [Constitution and Thai politics]. 2nd ed. Bangkok: Thammasat University Press. (in Thai)
- O'Donnell, Guillermo, and Philippe C. Schmitter. 1986. *Transition from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Potter, David. 1997. Explaining democratization. In *Democratization*, eds. David Potter, David Goldblatt, Margaret Kiloh, and Paul Lewis. Cambridge: Polity Press.
- Pridi Banomyong. 1974. *Prachathippatai lae ratthathammanun bueangton kap kan rang ratthathammanun*. [Democracy and preliminary constitution with constitutional drafting]. Bangkok: Niti Wet. (in Thai)
- Rustow, Dankwart. 1970. Transitions to democracy: Toward a dynamic model. *Comparative Politics* 2(3) (April): 346-347.
- Saneh Chammarik. 2008. Kanmueang Thai kap patiwat tulakhom. [Thai politics and the revolution in October]. In *Chak 14 Thueng 6 Tula*. [From 14 to 6 October] eds. Chanwit Kasetsiri and

- Thamrongsak Phetloetanan. 4th ed. Bangkok: The Foundation for the Promotion of Social Sciences and Humanities Textbooks Projects. (in Thai)
- , 2006. *Kanmueang Thai kap phatthanakan ratthathammanun*. [Politics with constitutional evolution]. 3rd ed. Bangkok: Rueankaeo Press. (in Thai)
- Schattschneider, E.E. 1942. *Party government*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Seni Khamsuk. 2015. *Miti prachathippatai nai kanlueaktang thuapai 3 July 2554: Mati kan khaengkhan chak kan chat song phusamak khong phakkanmueang 41 phak*. [Democratic dimension in the general election on July 3, 2011: The competitions of the candidates of the 41 political parties]. Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat University Press. (in Thai)
- , 1995. Rabop phakkanmueang Thai 2512-2534. [Thai political party system in B.E.2512-2534]. Ph.d. diss. The Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Shin, Doh Chull. 2008. The third wave in East Asia: Comparative and dynamic perspectives. *An Asian Barometer Conference on the State of Democratic Governance in Asia*. www.asianbarometer.org/newenglish/publications/ConferencePapers/2008conference/sec.1.1.pdf. (Accessed on March 12, 2016)
- Siripan Nogsuan Sawasdee. 2008. Phakkanmueang lae rabop phakkanmueang. [Political party and party system]. In *Kham lae khwamkhit nai ratthasat ruam samai lem 2*. [Words and concepts in contemporary political science volume 2], eds. Prudhisana Jumbala and, Ake Tangsupvattana. Bangkok: Chulalongkorn university press. (in Thai)
- , 2015. *Politics of electoral reform in Thailand*. Ph.d. diss. Kyoto University.
- , 2016. *Tham khwam khaochai rang ratthathammanun kon long prachamati*. [Understanding constitutional draft before referendum]. <https://www.facebook.com/siripan.nogsuwasdee?fref=ts>. (Accessed on July 24, 2016). (in Thai)
- Siripan Nogsuan Sawasdee, et al. 2014. *Kham lae naeokhit nai prachathippatai samaimai*. [Words and concepts in modern democracy]. Bangkok: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). (in Thai)
- Sombat Thamrongthanyawong. 2005. *Kanmueang kan pokkhrong Thai: Yuk phadetkan - yuk patirup*. [Thai politics: The era of the dictatorship-the era of the reform. Bangkok: Samaotham Press. (in Thai)

- Somchat Ropkhop. 1980. *Kan Rang Ratthathammanun 2517*. [Constitution Draft B.E.1517].
Master's thesis, Political Science, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Surachat Bamrungsuk. 2015. Democracy 3.5 muea lom prachathippatai phat huan. [Democracy 3.5 and return to democracy]. In King Prajadhipok's Institute. *Dun-amnat Nai Kanmueang Kan Pokkhrong Thai*. [The balance of power in Thai politics]. 2nd ed. Bangkok: The Institute. (in Thai)
- Suthachai Yimprasert. 2007. *Phaen ching Chatthai*. [Plan to usurp power in Thailand]. 2nd ed. Bangkok: P. Press. (in Thai)
- , 2008. *Sai than prawattisat prachathippatai Thai*. [The history of Thai democracy]. 2nd ed. Bangkok: P. Press. (in Thai)
- ,ed. 1993. *60 pi prachathippatai Thai*. [Sixty years of Thai democracy]. Bangkok: The Committee of Sixty Years of Thai Democracy. (in Thai)
- Thak Chaloehtiarana. 2005. *Kanmueang rabop phokhun upatham baep phadetkan*. [Politics in the despotic paternalism]. Trans by Phanni Chatphonrak, Prakaitong Sirisuk and, Thamrongsak Phetloetanan. 2nd ed. Bangkok: Thammasat University Press. (in Thai)
- Thanet Aphonsuwan. 2012. *Paet thotsawat sayam patiwat: khwamkhit wa duai rabop prachathippatai nai raya plian phan*. [Eight decades of Siamese revolution: The concept of democratic transition]. Bangkok: Pridi Banomyong Institute. (in Thai)
- Thawinwadi Burikun. 2014. Saphap panha sangkhom Thai nai patchuban: Sueksa nai miti khunnaphap sangkhom lae thang-ok. [Thailand's current social problems: A case study of the dimension of social quality and solution]. In Sathaban Phra Pokklao. *Ratthathammanun klangplaeng: Naeothang kan patirup phuea kan phatthana prachathippatai*. [The alfresco constitution: Reform for democratic development]. Bangkok: The Institute. (in Thai)
- Ukrit Patthamanan. 2001. Khongsang thang kanmueang mai : Sathanaphap lae panha. [Thailand's new political structure: status and problems]. In *2540 Chut plian prathet Thai*. [The turning point in B.E. 2540], eds. Kanoksak Kaeothep and Nuannoi Tirat Bangkok: Institute of Faculty of Economics, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Yoshifumi, Tamada. 2008. *Myths and realities: The democratization of Thai politics*. Kyoto: Kyoto University Press.

----. 2009. Prachathippatai kan thamhai pen prachathippatai lae kan ok chak prachathippatai khong prathet Thai. [Democracy, democratization and democratic failure in Thailand]. *Fa Diaokan* 6(4): 132. (in Thai)