

ความปรารถนาจวบจนวาระสุดท้ายของชีวิต: ว่าด้วยการสถาปนาอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผ่านธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร 2502

หากกล่าวถึง จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีคนที่ 11 แห่งรัฐไทย ตลอดระยะเวลาการปกครองเกิดการพัฒนาประเทศที่เห็นได้เด่นชัดจนเป็นมรดกมาถึงยุคปัจจุบัน เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการสร้างระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน แม้ว่าจะเกิดการพัฒนาด้านที่ก้าวกระโดดในหลายด้านตามที่กล่าวไปข้างต้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้สร้างระบอบการปกครองแบบเผด็จการที่กล่าวได้ว่าเป็นยุคมืดแห่งการเมืองไทย หรือรู้จักกันในนาม “การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ” (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2526) นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีผลต่อการจัดสัมพันธภาพเชิงอำนาจใหม่ในสังคมไทย

จุดเริ่มต้นครั้งสำคัญเกิดจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 (สุราชัย ยิ้มประเสริฐ, 2551, น.91) โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เรียกตนเองว่าหัวหน้าคณะปฏิวัติ สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง การรัฐประหารครั้งนี้ส่งผลให้เกิดการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่าและประกาศใช้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502” ให้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ (ราชกิจจานุเบกษา, 2502)

การถือกำเนิดธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 ฉบับนี้ เป็นการวางรากฐานในการสร้างกลไกอำนาจและการควบคุมสังคมที่ได้มอบอำนาจมหาศาลแก่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งแต่อำนาจในการบริหารประเทศไปจนถึงการบังคับใช้กฎหมายระดับบุคคล ก่อนจะเริ่มเข้าสู่การวิเคราะห์มาตราในธรรมนูญฯ ต้องทำความเข้าใจความสัมพันธ์ของรัฐธรรมนูญก่อน

“รัฐธรรมนูญสัมพันธ์กับบทบาท อำนาจของสถาบันการเมือง
ภายในรัฐหนึ่ง ๆ และเป็นสิ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมือง
รัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่มีความร่วมสมัยและมีพลวัต สะท้อนคุณค่าเชิง
ศีลธรรมและการเมืองของประชาชน”

(บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ, 2558, น.7)

จากข้อความข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับสถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมือง ในบริบทของการเมืองสมัยจอมพลสฤษดิ์ธรรมนูญฯ ฉบับนี้ เปรียบเสมือนเครื่องมือ (Instrumental Meaning) เป็นกรอบที่กำกับอำนาจต่าง ๆ ของสังคมและระบบการเมือง (โปรดดูใน Castiglione, Dario, 1996, pp 417.) เริ่มตั้งแต่กระบวนการร่างธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 ซึ่งเป็นกรอบที่กำกับอำนาจนั้น คณะปฏิวัติได้มอบหมายให้คณะที่ปรึกษากฎหมาย นำโดยพระยาอรรณการีย์

นิพนธ์ (สิทธิ จุณณานนท์) ในฐานะประธานคณะที่ปรึกษากฎหมาย เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการร่างธรรมนูญฉบับนี้

จากเอกสารบันทึกเรื่องร่างธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และเอกสารประกาศตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้อธิบายเหตุผลของการใช้ชื่อธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไว้ว่าเป็นความตั้งใจของผู้ร่างให้เป็นการใช้ฉบับชั่วคราว และเป็น **การวางหลักการปกครองประเทศ และกำหนดผู้ใช้อำนาจ** (2521, น.84) ดังที่ปรากฏให้เห็นในธรรมนูญ ฉบับนี้ ประกอบด้วยมาตราทั้งหมด 20 มาตรา อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะมาตราที่มีความสำคัญในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 1) **การกำหนดฝ่ายบริหาร** ในมาตรา 14 ได้ระบุในเรื่องการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาไมโดยมีสิทธิเข้าร่วมและแสดงความเห็นในที่ประชุมสภาแต่ไม่มีสิทธิออกคะแนนเสียง อย่างไรก็ตามธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติ โดยมีมาตรา 16 รองรับความชอบธรรมดังกล่าว
- 2) **การกำหนดสถานะของพระมหากษัตริย์** ในมาตรา 2 และมาตรา 3 พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขและดำรงตำแหน่งจอมทัพไทยและห้ามผู้ใดละเมิด ในมาตรา 4 มีการกล่าวถึงคณะองคมนตรี พระมหากษัตริย์แต่งตั้งได้ไม่เกิน 9 คน และพ้นออกจากตำแหน่งได้ตามพระราชอัธยาศัย อย่างไรก็ตาม ธรรมนูญฉบับนี้ได้กล่าวเกี่ยวกับราชการในรัฐสภา ในมาตรา 5 ระบุว่า พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติใช้บังคับโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหารและศาลใช้อำนาจตุลาการ ทั้งนี้ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ และการให้อำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งที่ปรากฏในมาตรา 15 รวมถึงการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการบรรดาบทกฎหมายต่าง ๆ ในมาตรา 18
- 3) **การกำหนดสภาร่างรัฐธรรมนูญ** เป็นหมุดหมายสำคัญของจอมพลสฤษดิ์ ในการสร้างแนวทางการปกครองระบบราชการ (Bureaucratic Government) ผ่านการสร้างรัฐธรรมนูญที่จะประกาศใช้ต่อจากธรรมนูญฉบับนี้ โดยธรรมนูญ ฉบับนี้ได้กล่าวถึงมาตราที่เกี่ยวข้องกับสภาร่างรัฐธรรมนูญไปเกือบครึ่งฉบับ เริ่มจากมาตรา 6 ระบุหน้าที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้จะมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย กำหนดสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในมาตรา 7 ไว้ที่จำนวน 240 คน โดยจอมพลสฤษดิ์เป็นผู้เสนอรายชื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกส่วนใหญ่ในสภานี้เป็นข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือน ประกอบด้วยทหารบกจำนวน 102 คน ทหารเรือจำนวน 26 คน ทหารอากาศจำนวน 24 คน นายตำรวจจำนวน 18 คน และข้าราชการพลเรือนจำนวน 50 คน (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2526, น. 373) จะเห็นได้ว่า การแต่งตั้งลักษณะนี้เป็นการการแต่งตั้งผู้สนับสนุนรัฐบาลเพื่อทำ

การร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของจอมพลสฤษดิ์ หากกล่าวในมาตรา 8 เป็นการแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภา การกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมในมาตรา 9 การกำหนดกระบวนการในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในมาตรา 10 และมาตรา 11 การกล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญในมาตรา 12 และหากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญถูกควบคุมหรือขัง หรือถูกฟ้องในคดีอาญา ให้สั่งปล่อยหรืองดการพิจารณาในมาตรา 13 ทั้งนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งนี้ทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญยาวนานถึง 9 ปี 4 เดือน (อนุชา ดีสวัสดิ์, ม.ป.ป., น. 33)

- 4) **การให้อำนาจนายกรัฐมนตรี** ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โหตระกิตย์ เลขาธิการคณะที่ปรึกษากฎหมาย ได้กล่าวถึงแนวความคิดของมาตรานี้ ตามที่แสดงออกในที่ประชุมที่ตีพิมพ์ในวารสารว่า แนวความคิดได้รับอิทธิพลมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) จากข้อความที่ระบุในมาตรา 16 และความเคยชินกับการใช้อำนาจปกครองสูงสุด (อำนาจอธิปไตย) ของจอมพลสฤษดิ์ในระหว่างการปฏิบัติ คือ การออกกฎหมายในรูปประกาศของคณะปฏิวัติ การแต่งตั้งถอดถอนราชการและการบริหารราชการของแต่ละกระทรวง และการสั่งลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกผู้กระทำความผิดในระหว่างปฏิวัติ (2521, น. 90-91)

จะเห็นได้ว่า มาตรานี้ได้ให้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ แก่นายกรัฐมนตรี ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเทียบเท่าอำนาจปฏิวัติ เนื่องจากสามารถเพิ่มโทษหรือแต่งตั้งความผิดและกำหนดโทษขึ้นใหม่ได้ สามารถวินิจฉัยชี้ขาดความผิดตลอดจนตีความกฎหมายได้ (บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ, 2558, น. 83) ปรากฏในมาตรา 17 ความว่า

“ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อวินหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่ง หรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการ หรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้วให้ นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ”

(ราชกิจจานุเบกษา, 2502)

นอกจากนี้ การกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจในเรื่องความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อย เป็นคำที่มีความหมายกว้างมากโดยขึ้นอยู่กับความตีความของผู้ใช้อำนาจเป็นการใช้อำนาจโดยที่กฎหมายสูงสุดหรือธรรมนูญการปกครองให้อำนาจไว้อย่างล้นพ้น (บัณฑิต จันทรโรจนกิจ, 2558, น.83) สะท้อนให้เห็นจากการที่จอมพลสฤษดิ์ ได้ใช้มาตรา 17 ในการประหารผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์จำนวน 11 คน เช่น ครอง จันดาวงศ์ และทองพันธ์ สุทธิมาศ (31 พฤษภาคม 2504) รวม วงษ์พันธ์ (24 พฤษภาคม 2505) บุคคลเหล่านี้ไม่มีความผิดที่ชัดเจนและไม่ได้ผ่านกระบวนการสอบสวนตามกระบวนการยุติธรรม (สุราชัย ยิ้มประเสริฐ, 2551, น.97)

- 5) การกำหนดประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบบประชาธิปไตย ปรากฏในมาตราสุดท้ายของธรรมนูญฉบับนี้ โดยจะเป็นการใช้ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยอื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ภายใน 20 มาตรา กล่าวได้ว่า มาตรานี้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นการอุดช่องว่างของธรรมนูญที่ไม่ได้บัญญัติไว้ (บัณฑิต จันทรโรจนกิจ, 2558, น.83)

ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้สร้างอำนาจทั้งในส่วนการวางหลักการปกครองประเทศอันเป็นการสร้างระบอบการปกครองระบบราชการ (Bureaucratic Government) และการกำหนดผู้ใช้อำนาจ โดยเฉพาะอำนาจทั้งในนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ของนายกรัฐมนตรี ผ่านธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 นอกจากนี้ หากพิจารณากฎหมายแต่ละมาตรา จะเห็นว่า เป็นการสร้างหลักประกันทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว ไม่ปรากฏหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้ว่าจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรมในวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2506 แต่มรดกจากธรรมนูญ ฉบับนี้ยังคงถูกสานต่อโดย จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ร่างเสร็จ และประกาศใช้ในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511

ผู้เขียน

จรัสศรี สมตน นักวิชาการคลังข้อมูล

ฝ่ายคลังข้อมูลวิชาการ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)

อ้างอิง

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร. (2502, 28 มกราคม 2502). *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*. เล่ม 76 ตอนที่ 17. หน้า 1-8.

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. (2526). *การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ*. (พรณี ฉัตรพลรักษ์, ปรกาศทองสิริสุขุม. ม.ร.ว. ผู้แปล). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บัณฑิต จันทรโรจนกิจ. (2558). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : ความเป็นมาและสาระสำคัญ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สุราชัย ยิ้มประเสริฐ. (2551). *สายธารประวัติศาสตร์ ประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: พี.เพรส.

(2521). *อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ (สิทธิ จุณณานนท์) ป.จ., ม.ป.ช.*
, ม.ว.ม. ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันจันทร์ที่ 17 กรกฎาคม 2521.
 กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี.

อนุชา ดีสวัสดิ์, (ม.ป.ป.). *สภาร่างรัฐธรรมนูญไทย*. กรุงเทพฯ: กลุ่มงานห้องสมุด สำนักวิชาการ สำนักงาน
 เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.