อภิรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีไทย 2475-2555

สมชาย ปรีชาศิลปกุล

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

หัวใจสำคัญรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย หรือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 ซึ่งมีอยู่สองประการ คือหนึ่ง "การปกครองของกษัตริย์เหนือกฎหมายมาเป็นการปกครองที่มีกษัตริย์อยู่ใต้กฎหมาย"[1] และสอง อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย[2]

ต่อมารัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 ซึ่งว่ากันว่าเป็นฉบับที่ได้รับการยอมรับกันในหลายฝ่ายในชนชั้นนำไทย ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ กล่าวถึงความคาดหวังว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะ "ยืนยงอยู่คู่กับสยามรัฐราชสีมาตราบเท่ากัลปาวสาน"[3] เป็นความมุ่งหมายในช่วงเริ่มต้นรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาอีกสองสามฉบับหลังจากนั้นก็จะเห็นเรื่องนี้ แต่รัฐธรรมนูญหลังจากนั้น โดยเฉพาะหลังทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ข้อความในลักษณะดังกล่าวจะไม่ปรากฏให้เห็นอีก ความเข้าใจคือเราทราบกันดีว่ารัฐธรรมนูญไทยไม่มีทางกัลปาวสาน แต่ในช่วงเริ่มต้นของระบอบรัฐธรรมนูญไทย ข้อความดังกล่าวเป็นนัยยะสำคัญที่มีอยู่

ในความเป็นจริงตั้งแต่ พ.ศ. 2475-2525 อันเป็นช่วงครบรอบ 50 ปี มีรัฐธรรมนูญบังคับใช้แล้ว 13 ฉบับ และจาก พ.ศ. 2475-2555 อันครบรอบ 80 ปี มีรัฐธรรมนูญ มี 18 ฉบับ จะพบว่าอายุเฉลี่ยของรัฐธรรมนูญในเมืองไทยไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยยะสำคัญ ประมาณ 4 ปี อันเท่ากับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะสามารถบอกว่าเป็นความล้มเหลวของรัฐธรรมนูญในสังคมไทยหรือไม่

ปรากฏการณ์นี้นำไปสู่คำถามจำนวนมาก ในหมู่นักกฎหมายก็จะมองว่ารัฐธรรมนูญไทยไม่ได้เป็นกฎหมายสูงสุด หรือนักรัฐศาสตร์ก็ตาม รัฐธรรมนูญอยากจะฉีกเมื่อไรก็ฉีกได้ หรือรัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมของนิธิ เอียวศรีวงศ์ ก็เสนอว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้มีน้ำยาหรือมีความ

---

[1] ปรีดี พนมยงค์, "เกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย" ใน **รัฐศาสตร์ 14 ฉบับปฏิวัติและประชาธิปไตย**, ชูศักดิ์ อชรางกูร รวบรวม (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517) หน้า 212

[2] พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 1

[3] คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

ศักดิ์สิทธิ์เท่ากับระเบียบสตึของหน่วยงานราชการ หรือรัฐธรรมนูญถูกมองว่าเป็นเพียงเครื่องมือของชนชั้นนำในการแย่งชิงอำนาจทางการเมือง เมื่อไรที่ใครไม่พอใจกฎกติกาที่มีอยู่ ก็ยึดอำนาจ และเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับความต้องการของตน

แนวทางการอธิบายรัฐธรรมนูญของสังคมไทย เรามักอธิบายให้ความสำคัญกับรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ด้วยการพิจารณาเฉพาะที่เป็นตัวบทบัญญัติ ว่าเขียนไว้ว่าอย่างไร และมักอธิบายเป็นรายฉบับ และค้นหาความหมายของบทบัญญัติในแต่ละมาตรา การอธิบายรัฐธรรมนูญในแนวทางเช่นนี้ทำให้มองไม่เห็นความต่อเนื่องในระนาบที่มันยาวขึ้น

แต่หากพิจารณารัฐธรรมนูญในแบบที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณี (Customary Constitution) ไม่มีประเทศไหนที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรโดยไม่มีจารีตประเพณี แต่จะมากจะน้อยแตกต่างกันไป เช่นเดียวกันในประเทศอังกฤษที่มักอธิบายว่าเป็นประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี แต่ในความเป็นจริงก็มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรด้วย ดังเช่น Act of Settlement ดังนั้น หากมองรัฐธรรมนูญไทยในระนาบที่กว้างและยาว เพื่อมองให้เห็นถึงจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นที่ยอมรับและปฏิบัติตามกันตนเป็น “บรรทัดฐาน” ในห้วงเวลา 80 ปี การมองในระยะยาว จะพบเห็นว่ามีกฎเกณฑ์บางอย่างซึ่งเป็นที่ยอมรับและปฏิบัติตามกันต้องกลายเป็นบรรทัดฐาน แม้จะไม่ได้เขียนไว้เป็นบทบัญญัติหรือลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่เป็นที่รู้กันว่าต้องปฏิบัติตามในลักษณะเช่นนี้ โดยทั้งหมดเป็นผลการต่อสู้ช่วงชิงกันจากฝ่ายสำคัญต่างๆ ทางการเมือง

ถ้ามองจากมุมรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี มี 3 ประเด็นสำคัญที่จะช่วยให้เข้าใจรัฐธรรมนูญไทยมากขึ้น ได้แก่ จารีตประเพณีว่าด้วยการรัฐประหาร, ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข, รัฐสภานักเลือกตั้งและประชาธิปไตยราชการ และอำนาจของราษฎรในรัฐธรรมนูญ

จารีตประเพณีว่าด้วยการรัฐประหาร

ช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เป็นที่ยอมรับเพราะได้ผ่านการต่อรองจากชนชั้นนำฝ่ายต่างๆ พอสมควร กลายเป็นหลักหรือกติกาให้ทุกฝ่ายมาต่อสู้กัน ใน พ.ศ. 2476 เกิดการยึดอำนาจเกิดขึ้น แต่การยึดอำนาจที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นการฉีกรัฐธรรมนูญแบบที่คุ้นกันในปัจจุบัน สิ่งที่เกิดขึ้นคือพระยามโนปกรณ์ฯ (นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น) ยึดอำนาจจากสภาผู้แทนราษฎร ด้วยปิดประชุมสภา และงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา และตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ โดยพระยามโนปกรณ์ฯ ยังคงเป็นนายกรัฐมนตรีต่อ ความหมายสำคัญคือการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ยังคงอยู่ภายใต้กติกาที่เพิ่งถูกสร้างขึ้น แม้จะไม่ได้ถึงกับฉีกกติกาที่ถือเป็นกติกาใหญ่ แต่ก็ได้งดใช้บางมาตรา

สองเดือนต่อมา เมื่อพระยาพหลพลพยุหเสนายึดอำนาจคืน ก็ยึดโดยให้กลับไปใช้รัฐธรรมนูญ โดยให้บังคับใช้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับเหมือนเดิม หมายความว่าการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจทางการเมืองในระยะแรก รัฐธรรมนูญยังเป็นกติกาหลักอยู่ การฉีกรัฐธรรมนูญมันยังไม่ปรากฏขึ้น การช่วงชิงต่อสู้ทางอำนาจจึงยังยึดโยงกับรัฐธรรมนูญอยู่พอสมควร

ต่อมา พ.ศ. 2490 เกิดการยึดอำนาจโดยคณะทหารนอกราชการ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เกิดขึ้นภายหลังการฉีก โดยอำนาจในการการฉีกทหารเป็นผู้กระทำ แต่ในประกาศใช้ได้กระทำภายใต้พระปรมาภิไธย (โดยคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์) แต่การรัฐประหารก็ไม่ได้นำมาซึ่งการฉีกรัฐธรรมนูญเสมอไป เช่น รัฐประหาร2500 ก็ไม่ได้ฉีกรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีการฉีกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ซึ่งถือเป็นครั้งแรกและประกาศใช้ฉบับใหม่ มันทำให้เกิดการถกเถียงการวิจารณ์เกิดขึ้น เพราะไม่เคยมีการทำแบบนี้มาก่อน ตกลงการรัฐประหารนี้ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และผลในทางกฎหมายเป็นอย่างไร

กองบัญชาการทหารแห่งประเทศไทยต้องออกแถลงการณ์เพื่อชี้แจงถึงความชอบด้วยกฎหมายโดยให้ความเห็นว่าการทำรัฐประหารนั้นในชั้นแรกเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่เมื่อได้กระทำรัฐประหารสำเร็จ จนผู้กระทำรัฐประหารได้ครองอำนาจอันแท้จริงในรัฐแล้ว ผู้กระทำรัฐประหารก็เป็นรัฏฐาธิปัตย์ มีอำนาจเลิกล้มรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ใช้อยู่ได้ และอาจออกรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใหม่ได้[4]

ซึ่งคณะรัฐประหารปัจจุบันไม่จำเป็นต้องออกแถลงการณ์ในลักษณะเช่นนี้ แต่ในการรัฐประหารดังกล่าวมีความจำเป็นที่ต้องให้คำอธิบาย เนื่องจากเป็นการกระทำที่ไม่เคยปรากฏขึ้นมาก่อน อันเป็นครั้งแรกซึ่งทำให้เกิดการตั้งคำถามในหนังสือพิมพ์ จึงต้องออกแถลงการณ์นี้ออกมา สิ่งที่น่าสนใจอีกด้านหนึ่งคือเนื้อหาของแถลงการณ์ไปสอดคล้องกับคำพิพากษาฎีกาที่เกิดขึ้นติดตามมาใน

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1153-1154/2495 ได้วินิจฉัยถึงสถานะความชอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลไว้ดังนี้

> "ที่ว่ารัฐบาลที่จำเลยพยายามจะล้มล้างเป็นรัฐบาลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่าการล้มล้างรัฐบาลเก่าตั้งเป็นรัฐบาลขึ้นใหม่โดยใช้กำลังนั้นในตอนต้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนกว่าประชาชนจะได้ยอมรับนับถือแล้ว"

คำพิพากษาฎีกาที่ 45/2496"ข้อเท็จจริงได้ความว่าใน พ.ศ. 2490 คณะรัฐประหารได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศได้เป็นผลสำเร็จ การบริหารประเทศในลักษณะเช่นนี้ คณะ

---

4 แถลงการณ์ฉบับที่ 15 ของกองบัญชาการทหารแห่งประเทศไทย

รัฐประหารย่อมมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิก และออกกฎหมาย ตามระบอบแห่งการปฏิวัติ เพื่อบริหารประเทศชาติต่อไปได้ มิฉะนั้นประเทศชาติจะตั้งอยู่ด้วยความสงบไม่ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 เป็นกฎหมายอันสมบูรณ์"

ทศวรรษ 2490 ได้สร้างจารีตประเพณีในการรัฐประหารให้เกิดขึ้น หมายความว่าการรัฐประหารไม่ใช่เพียงการยึดอำนาจในทางการเมือง แต่ยังหมายถึงการจะต้องมีกลไกหรือระบบต่างๆ มารองรับอันเป็นการให้ความชอบธรรมในการยึดอำนาจ สิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือคณะรัฐประหารที่ฉีกรัฐธรรมนูญด้วยตนเองซึ่งได้รับการรองรับไว้ด้วยอำนาจของสถาบันตุลาการ ในขณะที่การสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องกระทำภายใต้พระปรมาภิไธย และกลายเป็นรูปแบบซึ่งที่ยอมรับกันแล้วในหมู่ผู้กระทำการรัฐประหาร ว่าถ้าเกิดการรัฐประหารแล้วต้องเดินตามแบบนี้ เพราะมันได้มีกลไกหรือระบอบทั้งหมดรองรับการรัฐประหารเอาไว้

ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

สถานะของกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของอังกฤษ เกิดขึ้นภายใต้การต่อสู้อันยาวนานระหว่างรัฐสภากับกษัตริย์ และจบลงด้วยชัยชนะของฝ่ายรัฐสภา คือหมายความว่าสามารถทำให้สถาบันกษัตริย์ค่อยๆ ถอยออกไปจากการมีส่วนทางการเมือง รากฐานของรัฐธรรมนูญอังกฤษมาจากสงครามกลางเมือง การปลงพระชนม์กษัตริย์ การสถาปนาระบอบกษัตริย์ใหม่ และการปฏิวัติอันรุ่งเรือง ซึ่งกินระยะเวลาที่ยาวนานตั้งแต่ศตวรรษที่ 15 มา

แต่กษัตริย์อังกฤษยังมีสิทธิธรรมอยู่ในฐานะประมุขของรัฐ ดังการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับใหม่จะเรียกว่า Act of the Queen-in-Parliament คือกฎหมายที่เป็นของราชินีแต่ผ่านสภา คือสภามีอำนาจ แต่ว่ากษัตริย์ยังอยู่ในฐานะที่ได้รับการยอมรับเป็นประมุขของรัฐ แต่กษัตริย์ไม่สามารถกระทำการใดๆ ได้ด้วยตนเองในทางการเมือง แต่ต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หรืออาจสรุปได้ว่า King cannot act alone เมื่อไม่ได้ทำอะไรด้วยตนเองจึงนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่ากษัตริย์จึงไม่สามารถทำอะไรผิดได้ หรือ King can do no wrong อันเป็นที่มาของสถานะของกษัตริย์ในระบอบรัฐสภาของอังกฤษ

ส่วนพระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีไทย จะพิจารณาในเรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของสถาบันกษัตริย์กับรัฐสภา บทบัญญัติว่าด้วยการสืบทอดราชสมบัติในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง 2521 การสืบทอดราชสมบัติเป็นไปตามกฎมลเทียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ แต่ในขั้นตอนสุดท้ายต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญที่ในตอนนั้นแทบไม่มีใครสังเกตเห็น มาเกิดขึ้นเมื่อการยึดอำนาจโดยคณะ รสช. ของสุจินดา คราประยูร ยึดอำนาจเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แก้ไขในส่วนการสืบทอดราชสมบัติ แบ่งเป็นสองลักษณะคือ

ลักษณะที่หนึ่ง กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและพระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งรัชทายาทไว้ตามกฎมลเทียรบาล ให้ ครม.แจ้งประธานรัฐสภาทราบ ให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมสภาเพื่อรับทราบ

ลักษณะที่สอง กรณีที่ราชบัลลังก์ว่างลงและมิได้ทรงแต่งตั้งรัชทายาทไว้ ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามตามกฎมลเทียรบาลต่อคณะรัฐมนตรีและเสนอต่อรัฐสภา อันเป็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในยุค รสช. ซึ่งในรัฐธรรมนูญภายหลังจาก พ.ศ. 2534 บทบัญญัติส่วนนี้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

และเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับอำนาจในการแก้ไขกฎมลเทียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ในระยะแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองยังไม่มีบทบัญญัติเรื่องนี้ไว้ชัดเจน ในรัฐธรรมนูญ 2492 บัญญัติว่าจะกระทำมิได้ ช่วง 2511-2521 การแก้ไขกฎมณเทียรบาลต้องดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คือมีสถานะไม่ต่างจากรัฐธรรมนูญและยังเป็นอำนาจของรัฐสภาอยู่ แต่พอช่วง รสช. ใน พ.ศ. 2534 มาจนกระทั่งถึง พ.ศ. 2550 การแก้ไขเพิ่มเติมกลายเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อมีพระราชดำริให้องคมนตรีจัดทำร่างขึ้นถวาย เมื่อทรงเห็นชอบและลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้แจ้งประธานรัฐสภา เพื่อแจ้งให้รัฐสภาทราบ

ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นว่าการสืบทอดราชสมบัติ มีลักษณะที่เป็นอิสระจากระบบรัฐสภาเพิ่มมากขึ้นโดยสัมพัทธ์และการแก้ไขเพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงเป็นไปได้ยากลำบากมาก บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ตนคิดว่าเป็นส่วนที่รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีไทยแก้ไขได้ยาก เป็นหมวดที่ศักดิ์สิทธิ์ที่สุด แตะต้องได้ลำบาก

นักการเมืองจากระบบเลือกตั้งกับนักการเมืองข้าราชการ

การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่างนักการเมืองจากระบบเลือกตั้งกับนักการเมืองข้าราชการเป็นส่วนที่ปรากฏให้เห็นเด่นชัด เสน่ห์ จามริก ได้อธิบายว่ารัฐธรรมนูญไทยคือภาพสะท้อนสัมพันธภาพทางอำนาจ โดยเฉพาะระหว่างนักการเมืองจากการเลือกตั้งกับนักการเมืองข้าราชการ[5]

รัฐธรรมนูญที่ปรากฏขึ้นในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2500-2521 จะพบว่านักการเมืองข้าราชการสามารถยึดพื้นที่ของระบบรัฐสภาไว้ได้ ไม่ว่าจะด้วยการรัฐประหาร หรือการดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม การแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534

[5] เสน่ห์ จามริก, **การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2529)

หลังเหตุการณ์พฤกษา 2535 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการขยายอำนาจของนักการเมืองจากระบบเลือกตั้งเหนือพลังฝ่ายที่เรียกว่าอำมาตย์หรือนักการเมืองข้าราชการ

ประเด็นสำคัญของการแก้ไขรัฐธรรมนูญหลังเหตุการณ์พฤกษา 35 ทำให้อำนาจของนักการเมืองจากระบบเลือกตั้งขยายเข้าไปในระบบรัฐสภามากขึ้น ดังปรากฏจากข้อเสนอในช่วงเวลาดังกล่าว เช่น ให้ประธานสภาผู้แทนฯ เป็นประธานรัฐสภา โดยก่อนหน้านี้ประธานวุฒิสภาจะเป็นประธานรัฐสภา ลดทอนอำนาจของวุฒิสภาในการเปิดอภิปรายรัฐบาล ที่สำคัญก็คือผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง อันเป็นผลให้นักการเมืองข้าราชการโดยเฉพาะทหารไม่สามารถมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีพร้อมกันได้อีกต่อไป

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทำให้นักการเมืองจากระบบเลือกตั้งสามารถขยายอำนาจและมีที่ยืนอยู่ในระบบรัฐสภาได้อย่างมั่นคงมาตราบเท่าทุกวันนี้ ขณะเดียวกันก็ปิดช่องทางของพลังอำมาตย์ในการควบคุมนักการเมืองจากระบบเลือกตั้ง ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เส้นทางของนักการเมืองราชการมันตีบตันลง อย่างไรก็ตาม นักการเมืองจากระบบเลือกตั้งไม่สามารถสถาปนาอำนาจนำในทางการเมืองได้อย่างชอบธรรม การทุจริตคอรัปชั่นและรูปแบบอำนาจนิยมในการบริหารบ้านเมืองเป็นผลให้นักการเมืองจากระบบเลือกตั้งถูกโต้แย้งอย่างรุนแรง

ซึ่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 2550 ก็กลับทำให้เกิดช่องทางใหม่ในการเข้าแทรกแซงนักการเมืองจากระบบเลือกตั้งของพลังฝ่ายอำมาตย์อีก ผ่านช่องทางที่เรียกว่าองค์กรอิสระอันเป็นองค์กรที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการเมืองไทยเพิ่มขึ้น ดังการเปลี่ยนแปลงภายหลังจากการรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรอิสระเป็นสำคัญ ดังการเปลี่ยนตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและการยุบพรรคการเมืองซึ่งเกิดขึ้นกับรัฐบาลของสมัคร สุนทรเวช และสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ก็ล้วนเป็นความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอันเป็นผลมาจากบทบาทขององค์กรอิสระทั้งสิ้น

อภิรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีไทย

ความเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญไทยมีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีกำกับความเปลี่ยนแปลงเอาไว้ การฉีกหรือร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างอิสระตามใจชอบไม่ใช่อยากเขียนอะไรก็เขียน แต่มีจารีตประเพณีบางอย่างกำกับไว้ การเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจากหลากหลายกลุ่มต่อรอง ช่วงชิง และสร้างความหมายให้เกิดขึ้น ไม่มีกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดผูกขาดนิยามความหมายของเนื้อหาในรัฐธรรมนูญไว้ได้ทั้งหมด กลุ่มใหญ่ๆ ที่มีบทบาทสำคัญ เช่น สถาบันทหารสถาบันพระมหากษัตริย์ ระบบราชการ ระบบรัฐสภา

ความเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีไทยจึงไม่ได้ดำเนินไปในทิศทางเดียว บางส่วนดำเนินไปในลักษณะเดียวกันกับนานาอารยะประเทศ เช่น ต้องมีการเลือกตั้ง ต้องมี

รัฐบาลจากการเลือกตั้ง แต่บางส่วนกลับหัวกลับหางจากนานาอารยะประเทศ เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์มีความเป็นอิสระจากระบบรัฐสภามากขึ้น ในแง่นี้การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของไทยถ้ามองในกรองรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีก็จะมองเห็นลักษณะที่ย้อนแย้ง (paradox) โดยความเปลี่ยนแปลงบางด้านดูเหมือนเป็นการก้าวไปข้างหน้า ขณะที่ความเปลี่ยนแปลงบางด้านดูเหมือนย่ำกับที่หรืออาจเป็นการถอยหลังเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานของนานาอารยะประเทศในระบอบประชาธิปไตย อันนี้คือภาพสะท้อนที่ดีของรัฐธรรมนูญไทย

แต่ทั้งหมดนี้ไม่ได้หมายความว่าหยุดนิ่งกับที่ บางส่วนได้รับการยอมรับจนกลายเป็นจารีตที่ยากจะปฏิเสธได้ บางส่วนเพิ่งเกิดขึ้นและยังพัฒนาต่อได้ ในแง่มุมนี้ รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีมีความหมายสำคัญ โดยที่ประชาชนสามารถเข้าไปผลักดันมีส่วนสร้างการเปลี่ยนแปลงในรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีได้ รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีไม่ได้อยู่ในมือของชนชั้นนำแต่เพียงอย่างเดียว แต่อยู่ในมือของประชาชนที่จะผลักดันและร่วมกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงด้วย