

## บทที่ 3 วิวัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย

### ประวัติรัฐธรรมนูญไทย

หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว ๑๖ ฉบับทั้งฉบับปัจจุบัน มีปัญหาหลากหลายแตกต่างกันไป แต่ยุคแต่ละสมัย ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

#### ฉบับที่ ๑. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ “คณะราษฎร” จัดร่างขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักในการ ปกครองประเทศภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เมื่อคณะราษฎรร่าง รัฐธรรมนูญเสร็จแล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงลงพระ ประมาภิไธย ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติ รวมทั้งสิ้น ๓๙ มาตรา

รูปแบบการปกครองตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรูปแบบ “การปกครองโดยรัฐสภา” ทั้งนี้เพราะว่ารัฐสภาซึ่งมีสภาเดียวคือ “สภาผู้แทนราษฎร” มีอำนาจ มากกว่าสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ทั้งหมดกล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุม กิจการของประเทศ ผู้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและได้รับการเลือก จากสภาผู้แทนราษฎรด้วย สำหรับรัฐมนตรีคนอื่น ๆ จำนวน ๑๔ คน ก็เช่นเดียวกันต้องเป็น และได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการถอดถอนรัฐมนตรี (กรรมการราษฎร) หรือพนักงานของ รัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้ (มาตรา ๙) โดยที่คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจที่จะยุบสภาเพื่อให้ราษฎร เลือกตั้งสมาชิกสภาใหม่แต่อย่างใด ๆ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะราษฎรตั้งใจจะประกาศใช้บังคับ เป็นการชั่วคราว จึงมีบทบัญญัติที่ให้ประโยชน์แก่คณะราษฎรเพื่อจัดการสถานการณ์ทั่วไป ของประเทศภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เข้าสู่สภาวะปกติ ดังนั้นบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงแบ่งออกเป็น ๓ สมัย

**สมัยที่ ๑** วาระแรกที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะผู้รักษาพระนครฝ่าย ทหารของคณะราษฎร เป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดจำนวน ๗๐ คน

**สมัยที่ ๒** ภายในเวลา 5 เดือนหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญหรือจนกว่าการจัด ประเทศเป็นปกติ เรียบร้อย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือ

ประเภทที่ ๑ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง ของราษฎรจังหวัดละ ๑ คน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 900,000 คน ให้เลือกผู้แทนเพิ่มขึ้น อีก ๑ คน ทุก ๆ 900,000 คนนั้น เศษของ 900,000 ถ้าเกินกว่าครึ่งให้นับเพิ่มขึ้นอีก ๑ คน

ประเภทที่ ๒ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งใน สมัยที่ ๑ มีจำนวน เท่ากับสมาชิกประเภทที่ ๑ ถ้าจำนวนเกินให้เลือกกันเองว่าผู้ใดจะคงเป็น สมาชิกต่อไป ถ้าจำนวนขาดให้สมาชิกเลือกบุคคลใด ๆ เข้าแทนจนครบ

**สมัยที่ ๓** เมื่อจำนวนราษฎรทั่วประเทศได้สอบไล่วิชาประถมศึกษาได้เป็น จำนวนเกินกว่าครึ่งและอย่างช้าต้องไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ ที่มาจากการแต่งตั้งเป็นอันสิ้นสุดไปเหลือเพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น

อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ใช้บังคับเป็นเวลา ๕ เดือนกับ ๑๒ วัน และ ถูกเลิกไปเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นวันที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวร ฉบับแรกของไทย

#### **ฉบับที่ ๒** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๕

รัฐธรรมนูญฉบับนี้นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ร่างขึ้น โดยตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวน ๗ คน เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน พ.ศ.๒๔๗๕ ประกอบด้วย

1. พระยามโนปกรณนิติธาดา
2. พระยาเทพวิฑูร
3. พระยามานวราชเสวี
4. พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์
5. พระยาปริदानฤเบศร์
6. หลวงประดิษฐ์มนูธรรม
7. หลวงสีนาคโยธารักษ์ ต่อมาได้ตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นอีก ๒ คน คือ
8. พระยาศรีวิสารวาจา
9. นายพลเรือโท พระยาราชวังสัน

เมื่อกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณากร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ได้เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามตั้งแต่วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๕ จนแล้วเสร็จและประกาศใช้ เป็นรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น ๖๘ มาตรา

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะร่างโดยสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ดังได้ กล่าวแล้วว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นบุคคลสำคัญของ คณะราษฎรทั้งสิ้น จึงยังผลให้ หลักการและแนวทางในการปกครองประเทศไทยที่กำหนดไว้ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีความคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑ อย่างมาก กล่าวคือ

**รัฐสภา** มีสภาเดียวคือ “สภาผู้แทนราษฎร” ประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท มีจำนวนเท่ากันและวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

สมาชิกประเภทที่ ๑ ได้แก่ ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้น โดยถือจำนวน ราษฎร ๒๐๐,๐๐๐ คนต่อผู้แทน ๑ คน การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม โดยเลือกผู้แทนตำบลก่อนแล้วผู้แทนตำบลเป็นผู้เลือกผู้แทนราษฎรอีกต่อหนึ่ง

สมาชิกประเภทที่ ๒ ได้แก่ ผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นมีจำนวน เท่ากับสมาชิกประเภทที่ ๑

ในระหว่างเวลาตั้งแต่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ไปจนกว่าจะเลือกตั้งสมาชิก ประเภทที่ ๑ เสร็จสิ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ๗๐ คนที่มีอยู่แล้วไปก่อน และอย่างช้าไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกของสภานี้จะมีแต่เพียงผู้ที่ราษฎร เลือกตั้งเท่านั้น

ผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ทั่วประเทศเป็นครั้งแรก เพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ จำนวน ๗๘ คนเมื่อ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๔๗๖ การเลือกตั้งเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมดังกล่าวมาแล้ว

**คณะรัฐมนตรี** ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกอย่างน้อย ๑๔ คนแต่ไม่เกิน ๒๐ คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก ๑๔ คน ต้องเลือกจาก สมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรนอกเหนือจากนี้อาจเลือกจากบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกของสภา ผู้แทนราษฎรก็ได้

ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อสภาผู้แทน ราษฎร และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล การนี้สภา ผู้แทนราษฎรสามารถปลดหรือถอดถอน คณะรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้โดยการลงมติไม่ ไว้วางใจ ขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะขอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภา เพื่อให้ ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาใหม่ทั้งหมดก็ได้

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นับแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา สภาผู้แทนราษฎรได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ รวม ๓ ครั้ง คือ

ครั้งที่ ๑ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช ๒๔๘๒ โดยมีประเด็นสำคัญแก้ไขคือ **ประเทศสยาม** เป็นคำว่า ประเทศไทย

ครั้งที่ ๒ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช ๒๕๔๓ โดยมีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ การขยายระยะเวลาที่ให้สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท จากเวลา ๑๐ ปีเป็น ๒๐ ปี เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง ประเภทเดียว

ครั้งที่ ๓ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมคือ การขยายระยะเวลา การดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรออกไปอีกคราวละไม่เกิน ๒ ปี ซึ่งสาเหตุ สำคัญที่ทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้ก็คือ เกิดเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ ๒

การขยายระยะเวลา

ขึ้น และเป็นอุปสรรคสำคัญไม่สามารถจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นได้ การ ดังกล่าวมีขึ้นรวม ๒ ครั้งใน พ.ศ. ๒๕๔๕ และ พ.ศ.๒๕๔๗

**ฉบับที่ ๓** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๕)

รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๓ นี้ เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น ๙๖ มาตรา

ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เริ่มจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ ๒ จำนวน 5 คน ได้ร่วมกันเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๔๗๕ บังคับใช้มานานกว่า ๑๔ ปีแล้ว เหตุการณ์บ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมากสมควรจะให้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับ สภาวะการณ์ของชาติ และเพื่อให้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยได้เป็นไปโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อารยประเทศทั้งหลาย

สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาเรื่องนี้เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๘๙ และมีมติรับหลักการและตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา จำนวน ๑๕ คน โดยมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นประธานกรรมาธิการ และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นเลขานุการกรรมาธิการ

ต่อมาเมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว และเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาให้ความเห็นชอบให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็น รัฐธรรมนูญต่อไปในวันที่ ๒๙ เมษายน พ.ศ. ๒๔๘๙

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ ได้ใช้หลักการของ “การปกครองในระบอบรัฐสภา” ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

**รัฐสภา** เป็นระบบสองสภา ประกอบด้วย พุทธสภา และ สภาผู้แทน

พุทธสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร ทั้งสิ้น ยกเว้นในวาระเริ่มแรกเท่านั้น ที่อนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๒ เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกของพุทธสภาจำนวน ๘๐ คน อยู่ในวาระคราวละ 6 ปี และ

เมื่อครบ ๓ ปี ให้จับสลากออกกึ่งหนึ่ง คุณสมบัติของสมาชิกพุทธสภารัฐธรรมนูญได้กำหนด ไว้สูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทน กล่าวคือจะต้องมีอายุตั้งแต่ ๔๐ ปีขึ้นไป และมีการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี หรือเคยเป็นข้าราชการไม่ต่ำกว่าหัวหน้า กองหรือเทียบเท่า ซึ่งแสดงว่ารัฐธรรมนูญนี้ต้องการให้พุทธสภาเป็นสภาของผู้ซึ่งมีวิญญูติและ คุณวุฒิสูง มีอำนาจหน้าที่น้อยกว่าสภาผู้แทน พุทธสภาทำหน้าที่เป็นเพียงยับยั้งร่าง พระราชบัญญัติของสภาผู้แทนและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

สภาผู้แทน ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ของรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ จำนวน ๙๖ คน และจากที่มีการเลือกตั้งเพิ่มเติมจำนวน ๘๒ คน เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ.๒๔๘๙ ดังนั้นจึงมีสมาชิกสภาผู้แทนฯ รวมทั้งสิ้น ๑๗๘ คน

**คณะรัฐมนตรี** ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีก อย่างน้อย ๑๐ คน และอย่างมาก ๑๘ คน การตั้งนายกรัฐมนตรีให้ประธานพุทธสภาและ ประธานสภาผู้แทนเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้มีบทบัญญัติห้ามให้ข้าราชการประจำเข้าดำรง ตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน คือข้าราชการประจำจะเป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภา ในขณะเดียวกันไม่ได้ ซึ่งยอม

หมายความว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้แยกข้าราชการ ประจำข้าราชการการเมืองออกจากกันโดยเด็ดขาดนั่นเอง อันเป็นหลักการที่ประเทศ ประชาธิปไตยสวนมากในโลกยึดถือกันมานานแล้ว ยิ่งกว่านั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บัญญัติรับรองว่าชนชาวไทยมี เสรีภาพที่จะรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๒ ไม่ได้บัญญัติรับรองไว้ การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ อนุญาตให้ชนชาวไทยใช้เสรีภาพใน เรื่องนี้ได้ ย่อมจะช่วยทำให้ชนชาวไทยมีโอกาสที่จะรวมกลุ่มกันเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ ของตน และถ่วงดุลอำนาจของกลุ่มคนอื่น หรือโดยเฉพาะกลุ่มที่มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น กลุ่มข้าราชการเป็นต้น

อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกใช้บังคับในระหว่างที่ประชาชน กำลังเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจที่แรง แค้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ลึกลับสุดลง โดยรัฐบาล แก้ปัญหาเหล่านี้ไม่ตก จึงยังผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่มีอายุสั้น ที่สุด คือมีอายุเพียง ๑๘ เดือนเท่านั้น ก็ถูกประกาศยกเลิกโดยคณะรัฐประหารเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐

**ฉบับที่ ๔** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๔ ที่คณะรัฐประหารเป็นผู้ร่างขึ้นเองและ ขอพระบรมราชโองการ ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ มีบทบัญญัติรวม ทั้งสิ้น ๙๘ มาตรา

คณะรัฐประหารได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แทน รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๓ ว่า ที่ จำต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เพราะรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เหมาะสมกับประเทศไทยในสมัยที่แล้วมา เท่านั้น นอกจากนั้นแนวทางปกครองที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญฉบับก่อนนั้น ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และสังคมที่เป็นเหตุให้ประเทศชาติ ทรุดโทรมลงเป็นลำดับได้ คณะรัฐประหารเชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะ เป็น “วิถีทางจรรโลง ประเทศชาติให้วัฒนาถาวร” และเป็น “ทางบำบัดยุคเชษฐของประชาชนทั้งปวงให้เข้าสู่ภาวะ ปกติได้สืบไป”

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงหลักการและกลไกในการปกครอง ประเทศที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนด ไว้จะเห็นว่า มีความคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๓ ค่อนข้างมาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ใช้หลักการ ของ “การปกครองในระบบรัฐสภา” เหมือนกัน มีสองสภาเหมือนกัน ผิดกันแต่เพียงว่าสมาชิกของสภาสูงซึ่ง เรียกชื่อใหม่ว่า “วุฒิสภา” และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์มีจำนวนเท่ากับ สมาชิกสภาผู้แทน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็น รัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกัน แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติห้ามไม่ให้สมาชิกวุฒิสภา

สำหรับคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี คนหนึ่งและรัฐมนตรีอย่างน้อย ๑๕ คน และอย่างมาก ๒๕ คน ในการตั้งนายกรัฐมนตรีให้ประธานคณะ อภิรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ส่วนข้อแตกต่างที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างกลไกในการปกครอง เพิ่มขึ้นคือ บัญญัติให้มีคณะ อภิรัฐมนตรี ๕ คน ทำหน้าที่ “ถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ เพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติทุกสาขา” และกำหนดให้อภิรัฐมนตรีเท่านั้นมีสิทธิที่จะได้รับ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทน

พระองค์อภัยโทษไว้ในมาตรา ๑๐ ว่า “ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้จะได้แต่งตั้งอภิรัฐมนตรีขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งหรือไม่สามารถจะทรงแต่งตั้งได้ ก็ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันที”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐสภารวม ๓ ครั้ง โดยครั้งแรก แก้ไขเรื่องวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ครั้งที่สองแก้ไขเรื่องกำหนดเวลาในการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับถาวร และวิธีการในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรซึ่งกำหนดให้มีสภาร่าง รัฐธรรมนูญเป็นผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน ๑๘๐ วัน เพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณา และ ครั้งที่สามแก้ไขเรื่องการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้สิ้นสุดลงเพราะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒

#### ฉบับที่ ๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๒(๑๑)

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๕ ซึ่งคณะอภิรัฐมนตรีในหน้าที่ของคณะ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบัญญัติ รวมทั้งสิ้น ๑๘๘ มาตรา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญเป็น ฉบับแรก สภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ สภานี้มีสมาชิก ๔๐ คน ซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา ๑๐ คน จากสมาชิกสภาผู้แทน ๑๐ คน และจากบุคคลภายนอกมีคุณสมบัติต่างกัน ๔ ประเภท ประเภทละ ๕ คน คือ

(๑) ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ๕ คน

(๒) ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีหรือเทียบเท่า ๕ คน

(๓) ผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเคยเป็นสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ๕ คน และ

(๔) ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและเป็นผู้สำเร็จการศึกษา ได้รับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ๕ คน นอกจากนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญโดยมีการ ประชุมโดยเปิดเผย และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมได้ กับทั้งได้เลือกสมาชิก ของสภา ๔ คน ทำหน้าที่สดับรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเลือกสมาชิกอีก ๙ คน มีหน้าที่พิจารณากร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการที่สภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้วางไว้ กับได้ นำเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเก่า ๆ ที่ยังใช้ได้มาประมวลไว้ด้วย นอกจากนั้น สภาผู้ร่างยัง ได้ค้นคว้าพิจารณารัฐธรรมนูญของนานาประเทศประกอบในการยกร่างอีกด้วย ฉะนั้นจึงกล่าว ได้ว่า การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ทำกันอย่างละเอียดรอบคอบ และอย่างมีเจตนาที่จะสร้าง การปกครองระบอบ ประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างมั่นคง ในประเทศไทยโดยไม่ถูก ทำลายจากผู้ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อ ระบอบนี้ ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติ รวมทั้งสิ้นถึง ๑๘๘ มาตรามากกว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับก่อน ๆ ทุกฉบับ และแม้ว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับนี้จะกำหนดให้มีสองสภาและนำเอาหลักการของ “การ ปกครองในระบบสภา” และ ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน ซึ่งปรากฏ

อยู่ใน รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มาใช้ก็ตามแต่ก็ได้เพิ่มวิธีการที่จะช่วยทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ดำรงอย่างมั่นคงอีกหลายประการ เช่น

(๑) วางหลักประกันสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยให้มั่นคงยิ่งขึ้น ให้ผู้บริหารละเมิดได้ง่ายเกินไป เช่น ถ้าบุคคลใดเห็นว่าตนถูกคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย บุคคลนั้นหรือบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ของบุคคลนั้นมีสิทธิร้องขอให้ศาลพิจารณาล่องลอยบุคคล นั้นจากการคุมขังได้มาตรา ๓๑) นอกจากนั้นก็ยังมีบทบัญญัติอื่น ๆ อีก เช่น บทบัญญัติที่ห้าม ฝ่ายบริหารบั่นทอนเสรีภาพในการเขียน การพิมพ์ และการโฆษณาโดยวิธีการปิดโรงพิมพ์ (มาตรา ๓๕) และบทบัญญัติที่ห้ามฝ่ายบริหารจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาคดีใดคดี หนึ่ง หรือที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลธรรมดาที่มีอยู่ตามกฎหมายเป็นต้น

(๒) ห้ามเอกชน คณะบุคคล และพรรคการเมืองใช้กำลังทหารไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมเป็นเครื่องมือทางการเมือง นอกจากนั้นทหารและบุคคลอื่นใน สังกัดหน่วยทหารที่ยังรับราชการอยู่ถูกห้ามมิให้เป็นสมาชิกและเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองหรือ แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองอีกด้วย ยิ่งกว่านั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดให้กำลัง ทหารทั้งหมดอยู่ในบังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์โดยตรง และกำหนดให้ผู้ใช้กำลังทหารเพื่อ การรบหรือการสงครามหรือเพื่อปราบปรามจลาจลต้องขอพระบรมราชโองการก่อนจึงจะสั่งการได้ เห็นได้ชัดว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้แม่ทัพหรือผู้บัญชาการกองพลใช้ กำลังทหารออกปฏิบัติการดังกล่าว โดยมีได้ทราบบังคับมทูลเพื่อขอพระบรมราชานุญาต ซึ่ง พระมหากษัตริย์อาจจะไม่อนุมัติก็ได้ ถ้าไม่มีเหตุผลสมควร

(๓) นอกจากการวางหลักประกันเสรีภาพของชนชาวไทยให้มั่นคง ขึ้นดังกล่าวแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญยังได้พยายามส่งเสริมให้สถาบันที่มีอยู่ในประเทศได้มีส่วนช่วยรักษาคุณภาพทางการเมืองให้ดำรงอยู่อีกด้วย ซึ่งย่อมจะเป็นการได้ช่วยให้การ ปกครองระบอบประชาธิปไตยมีความมั่นคงเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า

นอกจากจะได้รับประกัน ฐานะของพระมหากษัตริย์ให้มั่นคงโดยบัญญัติห้ามฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ไม่ว่าในกรณีใด ๆ โดยเด็ดขาด(มาตรา ๕) และเพิ่มพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาส่งมา ให้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ด้วยแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้เพิ่มพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์ได้ทรงสามารถใช้อำนาจบริหาร บางอย่างได้ตามพระราชอัธยาศัยอีกด้วย อำนาจที่ว่านี้ก็คือ อำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมาตรา ๘๒ ของรัฐธรรมนูญฉบับ นี้ได้บัญญัติไว้ว่า ให้พระมหากษัตริย์ “ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากผู้มีสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็น ว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน” และ “ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา” ซึ่งถือได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการจะให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนของประมุขคอยตรวจสอบการทำงานของสภาผู้แทนและรัฐบาลซึ่งอาจจะ คำนึงถึงผลได้ผลเสียทางการเมืองมากเกินไป จนอาจเป็นผลเสียต่อผลประโยชน์ของ ประเทศชาติโดยส่วนรวม และเจตนารมณ์ที่ว่านี้ก็ปรากฏชัดอยู่ในบทบัญญัติที่ให้วุฒิสภามี

อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทนเพิ่มขึ้น(มาตรา ๑๒๒) และมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีมากขึ้น(มาตรา ๑๒๙, ๑๓๐ และ ๑๓๑)

นอกจากจะได้วางบทบัญญัติรับประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ มั่นคงและปรับปรุงกลไกทางการเมืองให้ดีขึ้นแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดวิธีการที่จะ ช่วยทำให้บุคคลที่อยู่ในวงการรัฐบาลเป็นที่ เลื่อมใสศรัทธาว่าเป็นผู้เสียสละเพื่อประเทศชาติ อันจะทำให้รัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่าง กว้างขวางอีกด้วย ดังจะเห็นได้จาก บทบัญญัติที่ห้ามสมาชิกวุฒิสภาและรัฐมนตรีตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ หรือ รับสัมปทานจากหน่วย ราชการหรือประโยชน์ใด ๆ จากรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ(มาตรา ๘๐) และห้ามรัฐมนตรี โดยเฉพาะ ทำการค้าหรือรับประโยชน์ใด ๆ จากบริษัทหรือ องค์กรใด ๆ ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อกำไร(มาตรา 143)

**รัฐสภา** เป็นระบบสองสภาประกอบด้วย วุฒิสภา และสภาผู้แทน

**วุฒิสภา** ประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวน ๑๐๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ ทรงเลือกและแต่งตั้ง จากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ มีวาระการดำรง ตำแหน่งคราวละ 5 ปี เมื่อครบ ๓ ปีให้สมาชิกจับสลากออก จำนวนกึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตามการแต่งตั้งสมาชิก วุฒิสภาในวาระเริ่มแรกนี้ สมาชิกวุฒิสภาซึ่ง ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญนี้คงเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต่อไป โดยให้นับอายุตั้งแต่ วันที่ได้รับแต่งตั้งมา

**สภาผู้แทน** ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยตรงและวิธี รวมเขตจังหวัดโดยถือ เกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัด ๑๕๐,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทน ๑ คน และมีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ ๔ ปี อย่างไรก็ตามในวาระเริ่มแรกนี้ให้สมาชิกสภา ผู้แทนซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนต่อไป และได้ ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนเพิ่มขึ้นอีกให้ครบจำนวนพลเมืองซึ่ง การเลือกตั้งเพิ่มเติมนี้มี ขึ้นในวันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๙๒ ใน ๑๙ จังหวัด และมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทน จำนวน ๒๑ คน

นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนจะเป็นข้าราชการ ประจำมิได้

**คณะรัฐมนตรี** ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรี อีกไม่น้อยกว่า ๑๕ คน และไม่ มากกว่า ๒๕ คน ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระ บรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้

อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นใน ประเทศไทย และรักษาไว้ให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคงก็ ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ใช้บังคับอยู่ได้ไม่นานก็ถูกล้มเลิก ไปโดยคณะรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔

**ฉบับที่ ๖** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไข เพิ่มเติมพุทธศักราช ๒๔๙๕(๑๒)

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๖ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. ๒๔๙๕ มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น ๑๒๓ มาตรา คณะรัฐประหารได้ให้เหตุผลในการนำเอารัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ กลับมาใช้บังคับ โดยแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราว่า “รัฐธรรมนูญฉบับนั้นเหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น” “ยิ่งกว่า รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ เคยมีมาแล้ว” ดังนั้นหลักการและแนวทางของการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึง เหมือนกับหลักการและแนวทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ทุกประการ ซึ่งจะไม่ กล่าวถึง ณ ที่นี้อีก แต่จะกล่าวเฉพาะส่วนที่สำคัญอันเป็นผลจากการแก้ไขเท่านั้นคือ



**ประกาศที่ ๑** รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดวิธีการลดจำนวนสมาชิก ประเภทที่ ๒ เป็น ๒ ระยะ คือ ๕ ปีลดครึ่งหนึ่งตามเกณฑ์ของจำนวนราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งจบการศึกษาชั้นประถมศึกษา โดยอนุญาตให้ราษฎรในจังหวัดนั้นเลือก ผู้แทนเพิ่มขึ้นอีกจำนวนหนึ่งเท่ากับจำนวนผู้แทนที่จังหวัดนั้นมีอยู่แล้วในสภาผู้แทน และเมื่อ ครบ ๑๐ ปีแล้ว สมาชิกประเภทที่ ๒ จะหมดวาระทั้งหมด คงมีแต่สมาชิกประเภท ๑ อยู่ใน สภาเท่านั้น ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ไม่ได้กำหนดให้มีการลดจำนวนสมาชิกประเภทที่ ๒ เป็นระยะ ๆ แต่กำหนดให้เลิกเมื่อครบ ๑๐ ปี

**ประกาศที่ ๒** รัฐธรรมนูญฉบับนี้ นำเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๕ ที่ห้ามฟ้องร้อง พระมหากษัตริย์ไม่ว่าในคดีใด ๆ มาบัญญัติไว้ด้วย(มาตรา ๔) ซึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ไม่ได้บัญญัติห้ามไว้ จึงยังผลให้ราษฎรผู้หนึ่งฟ้องพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นคดีแพ่งต่อศาล นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้นำเอา บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๕ กำหนดให้มีคณะองคมนตรีทำหน้าที่ถวายความเห็นต่อ พระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรง ปรีक्षा ซึ่งรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๒ ได้บัญญัติไว้ด้วย

**ประกาศที่ ๓** รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการ จัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับ แห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ไม่ได้บัญญัติ รับรองไว้ แต่เนื่องจากรัฐบาลไม่ยอมออกกฎหมายว่าด้วย พรรคการเมืองจนกระทั่งปี ๒๕๔๘ จึงยังผลให้ชนชาวไทยไม่สามารถใช้เสรีภาพดังกล่าวได้ก่อนหน้านั้น

อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับเรื่อยมาจนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๐๐ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำ การปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ แต่ก็มีได้ยกเลิก รัฐธรรมนูญจนกระทั่งกระทำการปฏิวัติอีกครั้ง หนึ่งเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ จึงประกาศ ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้เหตุผลว่า ต้องการจะมี รัฐธรรมนูญที่เหมาะสม เพื่อให้การ ปกครองประเทศเป็นไปโดยเรียบ ร้อยยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔

#### **ฉบับที่ ๗** ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒

รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๗ เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิวัติต้องการใช้เป็น แนวทางในการปกครอง ประเทศเพียงชั่วคราวในระหว่างระยะเวลาที่ยังไม่ได้ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒ มีบทบัญญัติทั้งสิ้น ๒๐ มาตราน้อยกว่ารัฐธรรมนูญ ชั่วคราวทุกฉบับที่เคยมีการประกาศใช้

รัฐสภา ตามธรรมนูญการปกครองฉบับนี้คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่ง พระมหากษัตริย์ตั้งเป็นจำนวน ๒๔๐ คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและ ให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติ บัญญัติด้วย

คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีมี จำนวนตาม สมควร ซึ่ง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาไม่ได้

เจตนารมณ์ที่เห็นได้ชัดของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ ต้องการวาง แนวทางในการปกครอง ประเทศไทยเป็นไปตามที่คณะข้าราชการ โดยเฉพาะผู้นำฝ่ายทหาร

เป็นผู้กำหนดทั้งสิ้นจึงอาจจะกล่าวได้ว่าการปกครองประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็น การปกครองในระบบ “รัฐบาลโดยข้าราชการ” (Bureaucratic Government) โดยแท้ ดังจะเห็น ได้จากกลไกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคล จำนวน ๒๔๐ คน ไปให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจะทำหน้าที่ เป็นรัฐสภาด้วย ในขณะเดียวกันซึ่งก็ปรากฏว่าสมาชิกทั้ง ๒๔๐ คนนั้นเป็นข้าราชการ ประจําการเกือบทั้งหมด และเป็นนายทหารประจําการกว่า ๓ ใน ๔ นอกนั้นเป็นข้าราชการ ประจําฝ่ายพลเรือน นักหนังสือพิมพ์ และนักการเมือง

นอกจากนี้การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาในการควบคุม การบริหาร ราชการแผ่นดินของรัฐบาลก็ไม่สามารถกระทำได้ กล่าวคือ รัฐบาลเข้าบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ต้องแถลงนโยบายต่อสภาสมาชิกสภาจะเปิดอภิปรายทั่วไปก็ไม่ได้และตั้งกระทู้ถาม รัฐมนตรีก็ไม่ได้มีหน้าที่เพียงพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอโดยรัฐบาลและสมาชิกแห่ง สภาเท่านั้น

และที่สำคัญที่สุดธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจพิเศษแก่ นายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗ โดยนายกรัฐมนตรีอาจขอมติของคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ตามที่นายกรัฐมนตรี “เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อวิน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร” ยังผลให้มาตรา ๑๗ เป็นมาตราที่มีความน่ากลัวเท่าๆ กับ “อำนาจปฏิวัติ” เพราะเป็นมาตราที่มอบทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการให้แก่ นายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียว

เห็นได้ชัดว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเป็นเพียงหลักประกันทาง กฎหมายให้แก่รัฐบาลฝ่ายเดียว จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ผิดกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ทุกฉบับ ซึ่งมีลักษณะเป็นเอกสารจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาล และเป็นหลักประกันทางกฎหมาย ให้แก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน

#### **ฉบับที่ ๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑**

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๔ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๑ มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น ๑๔๓ มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้เวลายาว ก้นนานที่สุด โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญตามธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. ๒๕๐๒ คณะกรรมการ ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำเอารูปแบบของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสองสภา คือ วุฒิสภาและ สภาผู้แทนฯ และหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ มาใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้หลายเรื่องก็ตาม แต่หลักการ ใหญ่เป็นหลักการเดียวกันกับหลักการของธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. ๒๕๐๒ กล่าวคือ

๑. หลักแยกผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและบริหารออกจากกัน กล่าวคือ รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ ถ้าสมาชิกรัฐสภาผู้ใดได้รับแต่งตั้งเป็น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี จะต้องลาออกจากสมาชิกภาพแห่งรัฐสภา คณะปฏิวัติได้ให้ เหตุผลในการนำหลักการนี้มาใช้ว่า หลักการนี้จะช่วยทำให้เกิด การค้ำและดุลกันระหว่างผู้ใช้ อำนาจนิติบัญญัติและผู้ใช้อำนาจบริหาร รวมทั้งจะช่วยป้องกันมิให้เกิดความอลเวงไม่ เรียบร้อย หลักการแยกอำนาจดังกล่าวนี้ใช้ได้ผลดีมาแล้วในบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ซึ่ง เคยประสบ

ความอลเวงไม่เรียบร้อยและกลับมีเสถียรภาพการเมืองดีขึ้น ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ซึ่งมีบทบัญญัติห้ามสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

๒. หลักใช้ข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือค้ำประกันเสถียรภาพของ รัฐบาล โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทาง การเมืองในขณะเดียวกัน ซึ่งเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถตั้งข้าราชการประจำให้เป็น สมาชิกวุฒิสภาได้โดยไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญซึ่งมีเป็นจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ของสภาผู้แทน และตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาใน การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้เท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน เช่น ประชุมร่วมกับสภาผู้แทนในการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ย่อมทำให้ นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำทั้งหมดสามารถใช้สมาชิก วุฒิสภาที่เป็นข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่

นอกจากนั้นในการแต่งตั้งบุคคลผู้สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีรับบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ แต่งตั้งและเป็นผู้ลง นามรับสนองพระบรมราชโองการซึ่งประธานรัฐสภาก็ได้แก่ ประธานวุฒิสภานั้นเอง

#### **ฉบับที่ ๙** ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๔ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ภายหลังจากคณะปฏิวัติซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำการยึดอำนาจการ ปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ ธรรมนูญการปกครองนี้ มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น ๒๓ มาตรา

ธรรมนูญการปกคองฉบับนี้เหมือนกับธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ทั้งชื่อ หลักการ และแนวทางในการปฏิบัติ กล่าวคือ สภานิติ บัญญัติมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ข้าราชการประจำมีสิทธิเข้าดำรงตำแหน่งทาง การเมืองได้ทั้งในคณะรัฐมนตรีและในสภานิติบัญญัติได้ในขณะเดียวกัน การให้อำนาจพิเศษ ตามมาตรา ๑๗ แก่นายกรัฐมนตรีมีขอบข่ายในการใช้บังคับกับการกระทำต่าง ๆ กว้างขวาง ขึ้น โดยถือว่าการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายเศรษฐกิจของประเทศ หรือก่อนกวนหรือ คุกคาม ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือปิ่นทองอนามัยของประชาชนเป็นการกระทำที่ผิดร้ายแรงเท่ากัน การกระทำอันเป็นการ บ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ นอกจากนั้นยังบัญญัติให้ใช้มาตรานี้ย้อนหลังกับการกระทำ ดังกล่าวที่เกิดขึ้นก่อนใช้บังคับรัฐธรรมนูญนี้อีกด้วย

ส่วนความแตกต่างในเรื่องอื่น ๆ ได้แก่ การที่บัญญัติให้สภานิติ บัญญัติทำหน้าที่ในการพิจารณาออกกฎหมายและอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอ มาให้พิจารณาเท่านั้น นอกจากนั้นสมาชิกสภานิติบัญญัติมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีใน เรื่องอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ ซึ่งต่างกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามธรรมนูญการ

ปกครอง พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งไม่มีสิทธิประการนี้

#### **ฉบับที่ ๑๐** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๗

รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๐ นี้ เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น ๒๓๘ มาตรา

ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดหลังจากเหตุการณ์วันมหา วิปโยค ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ หลังจากที่จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีได้ลาออกจากตำแหน่ง โดยมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีได้ แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๑๔ คน โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้นำเอารัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒ มาเป็นแนวในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้เวลา ในการยกร่างเพียง ๓ เดือนเท่านั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้คณะรัฐมนตรี พิจารณาปรับปรุงแก้ไขเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๗ จากนั้นจึงส่งร่างรัฐธรรมนูญไป ให้นิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาและลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ และ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๗

เนื่องจากคณะกรรมการได้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒ เป็นแนวทาง ในการพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงวางแนวการปกครองไว้คล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๔๙๒ คือ ยึดถือหลักการของ “ระบบรัฐสภา” เป็นหลักในการปกครองโดยมีสาระสำคัญสรุป

**รัฐสภา** ประกอบด้วย ๒ สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

**วุฒิสภา** ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๐๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปีบริบูรณ์ วาระในการดำรง ตำแหน่งคราวละ 5 ปี ในวาระแรกเมื่อครบ ๓ ปี ให้ออกจากตำแหน่งกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก และได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการออกกฎหมายและควบคุม การบริหารงานของ คณะรัฐมนตรีเกือบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร

**สภาผู้แทนราษฎร** ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมี จำนวนไม่น้อยกว่า ๒๕๐ คน แต่ไม่เกิน ๓๐๐ คน จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ คำนวนตามเกณฑ์จำนวนราษฎรที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่า ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร วาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

**คณะรัฐมนตรี** ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกไม่เกิน ๓๐ คน มีหน้าที่ในการบริหาร ราชการแผ่นดิน พระมหากษัตริย์ทรงตั้ง นายกรัฐมนตรีจะต้อง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีอีก ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด

จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการตั้ง นายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้ว่าห้ามข้าราชการประจำ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและ รัฐสภาโดยเด็ดขาด ซึ่งเท่ากับมอบอำนาจให้แก่ประชาชนอย่าง เต็มที่ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้วาง หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ อย่างกว้างขวาง เช่น บุคคลจะไม่ถูกจับกุมหรือสอบสวนเพื่อให้มีการ ฟ้องร้องเขาในคดีอาญา โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเดียวกัน เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้ ประกาศ อุดมการณ์ไว้อย่างแจ่มชัดว่ายึดมั่นใน “การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันจะยังผลให้เกิด ความ เป็นธรรมในสังคม บังคับกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ชาวไทย โดยจะ ดำเนินการให้ความช่วยเหลือในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมลด น้อยลง” และส่งเสริมให้ชาวนา และเกษตรกรอื่นมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม ตามสมควร

## การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ นี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๑ ครั้ง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นการแก้ไขเกี่ยวกับเรื่องให้ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แทนประธาน องคมนตรี

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ เริ่มประกาศใช้มาตั้งแต่วันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ และมาสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ด้วยเกิดการปฏิรูปการปกครอง แผ่นดิน โดยการนำของพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ คิดเป็นเวลาในการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ๒ ปี

นักวิชาการบางท่านตั้งข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทยที่ เคยใช้กันมานั้นมีทั้งที่เป็นประชาธิปไตยและเป็นเผด็จการ มีทั้งที่มีอายุการใช้ระยะสั้นและ ระยะยาว รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับเป็นเวลานาน ๆ ได้แก่ฉบับที่ใช้ประโยชน์และอาจพิเศษแก่ กลุ่มข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ส่วนรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ได้ไม่นานนั้น มักจะได้แก่ฉบับที่ให้อำนาจและเสรีภาพอย่าง กว้างขวางแก่ประชาชน และถือว่า รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๑๐ คือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ ฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจและสิทธิเสรีภาพ แก่ประชาชนอย่างกว้างขวางจึงทำให้เวลาใช้บังคับได้เพียง ๒ ปีเท่านั้น

### ฉบับที่ ๑๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๑ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น ๒๙ มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้ภายหลังที่คณะ ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙

แนวทางการปกครองประเทศตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีแนวทาง เช่นเดียวกับธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ และธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ กล่าวคือ

**รัฐสภา** ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ประกอบด้วย สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๓๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๔๐๐ คน ทำหน้าที่นิติบัญญัติ

**นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี** จะเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการ ปกครองแผ่นดินไม่ได้ และส่วนที่แตกต่างออกไปจากธรรมนูญการปกครองดังกล่าวข้างต้นก็ คือ จะเป็นข้าราชการประจำหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำหรือดำรงตำแหน่งใดในกิจการที่ดำเนินธุรกิจเพื่อหา กำไรมิได้

นอกจากนี้ให้มีสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีคณะหนึ่ง ซึ่ง ประกอบด้วย บุคคลในคณะปฏิรูปการ ปกครองแผ่นดิน มีหน้าที่ให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีปรึกษา และให้คณะรัฐมนตรีและสภาที่ ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีร่วมกัน กำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ

และที่สำคัญที่สุดซึ่งเหมือนกันก็คือ บทบัญญัติที่ให้อำนาจพิเศษ แก่นายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๑ ใน การป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการ บ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราช บัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการ แผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความ

สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอน สุขภาพอนามัยของประชาชน เช่นเดียวกับมาตรา ๑๗ ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ และ พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งมีผลใช้บังคับย้อนหลังกับกรณีที่เกิดขึ้นได้ด้วย

อย่างไรก็ดีสิ่งที่แตกต่างออกไปของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ แผน พัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยแบ่งออกเป็น ๓ ขั้นตอน ๆ ละ ๔ ปี คือ

**ระยะสี่ปีแรก** เป็นระยะฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศ ทั้งทาง เศรษฐกิจและการเมือง ในระยะนี้ให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับการ แต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเพียงประเภทเดียว ขณะเดียวกันก็จะเร่งรัด ให้ประชาชนเกิดความสนใจและตระหนักในหน้าที่ของตน

**ระยะสี่ปีที่สอง** เป็นระยะที่ให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการ แผ่นดินมากขึ้น โดยจัดให้มีรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมาชิกมาจากการ เลือกตั้งและวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการ แต่งตั้งทั้งสองสภานี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม

การบริหารราชการแผ่นดินเท่าเทียมกัน

**ระยะสี่ปีที่สาม** ขยายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้น และ ลดอำนาจของวุฒิสภาลงเท่าที่จะทำได้ต่อจากนั้นไปถ้าราษฎรตระหนักในหน้าที่และความ รับผิดชอบของตนที่มีต่อชาติบ้านเมือง ในระบอบประชาธิปไตยแล้วก็อาจยกเลิกวุฒิสภาให้ เหลือแต่สภาผู้แทนราษฎร

**ฉบับที่ ๑๒.** รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐

เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๒ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ หลังจากที่คณะปฏิวัติทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยมีเหตุผลว่า บรรดาหน้าที่ที่จะเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคมความสามัคคีของชนในชาติ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสงบสุขของประชาชนตลอดจนสร้างเสริมความสัมพันธ์กับนานาประเทศเพื่อให้เกิด ความมั่นคงทั้งภายในภายนอกราชอาณาจักร รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น ๓๒ มาตรา

**รัฐสภา** ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๓๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๕๐๐ คน

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่เพียง ๒ ประการ คือ จัดทำ รัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ในการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้นบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้มีความมุ่งหมายให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำให้แล้วเสร็จ ภายในปี ๒๕๒๑ และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในปีเดียวกัน

ประเด็นสำคัญของรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ที่แตกต่างจาก รัฐธรรมนูญการปกครองฉบับอื่น ๆ ก็คือ มีการตั้งองค์กรหนึ่งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่คอยควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีอีกทอดหนึ่ง กล่าวคือ

ให้มีสภานโยบายแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ นั้นเอง สภานโยบายแห่งชาตินี้มีอำนาจหน้าที่กำหนด แนวนโยบายแห่งรัฐ และให้ความคิดเห็นแก่ คณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน มี ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายสำคัญหรือเมื่อนายกรัฐมนตรีขอให้

พิจารณาปัญหาใด ประธานสภา นโยบายแห่งชาติจะเสนอปัญหานั้นให้ที่ประชุมร่วมระหว่างสมาชิกสภา  
นโยบายแห่งชาติและ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยก็ได้ และเมื่อที่ประชุมร่วมมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้  
คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น การประชุมร่วมกันมีประธานสภานโยบายแห่งชาติ เป็นประธาน

นอกจากนี้การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามคำกราบบังคมทูลของ  
ประธานสภานโยบายแห่งชาติด้วย สำหรับนายกรัฐมนตรีและ รัฐมนตรีนั้นจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติขณะเดียวกันไม่ได้

และที่สำคัญที่สุดที่ธรรมนูญปกครองนี้บัญญัติไว้เช่นเดียวกับ ธรรมนูญการปกครองฉบับอื่น ๆ ก็คือ  
การให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีในการป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย  
ความมั่นคงของราชอาณาจักร ราช บัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอัน  
เป็นการก่อกวนหรือ คุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการ  
ทำลาย ทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งมีผลย้อนหลัง ไปถึงการ  
กระทำดังกล่าวก่อนวันประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ด้วย

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้ ใช้บังคับมาจนกระทั่ง วันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๑ จึง  
ถูกยกเลิกไปเพราะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ  
ปัจจุบัน

**ฉบับที่ ๑๓** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ )

**ความเป็นมา** โดยที่คณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐  
โดยมีพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
๒๕๑๙ สิ้นสุดลง

ในวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ คณะปฏิวัติได้นำธรรมนูญการ ปกครองราชอาณาจักร  
พุทธศักราช ๒๕๒๐ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ในการที่จะ  
ประกาศใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองและ บริหารประเทศ โดยประกาศใช้วันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ.  
๒๕๒๐ ในธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักรฉบับนี้ได้ปรากฏเจตนารมณ์อย่างชัดแจ้งในการที่จะให้มี  
รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในปีพุทธศักราช ๒๕๒๑ โดยให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
เป็น องค์กรที่มีหน้าที่จัดทำตามความในคำปรารภตอนหนึ่งว่า คณะปฏิวัติจะให้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ  
ฉบับใหม่ โดยใช้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดร่างขึ้นตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้ให้ มีการเลือกตั้งปีพุทธศักราช  
๒๕๒๑

ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้ได้บัญญัติให้สภา นิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วย  
สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าสามร้อยคนแต่ไม่เกินสี่ร้อยคน ซึ่ง พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทย  
โดยกำเนิด ตามที่ประธานสภานโยบาย แห่งชาตินำความกราบบังคมทูลในวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐  
ได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน ๓๖๐ คน

## การดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญ

### ๑. การตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ และตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักรฉบับนี้ ในคราวประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒/๒๕๒๐ สมัยสามัญ วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ ที่ประชุมได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๙ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ ทั้งนี้เพื่อเป็นผู้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมการ ๓๕ คน โดยคณะรัฐมนตรีเสนอชื่อผู้ที่มีได้เป็น สมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นกรรมการจำนวน ๑๐ คน ส่วนอีก ๒๕ คนเป็นสมาชิก สมานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งที่ประชุมเลือก

### ๒. การพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อสมานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติแต่งตั้ง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสมานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว คณะกรรมการชุดนี้ได้เริ่มประชุมกันเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยได้ เลื่อนายจิตติ ติงศภัทย์ เป็นประธานคณะกรรมการ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นเลขานุการ คณะกรรมการ และนายอัชราพร จุฬารัตน์ เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการได้กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีร่างรัฐธรรมนูญโดยได้พิจารณาถึงโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งข้อแตกต่างของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ และได้มอบหมายให้ เลขานุการฯ เป็นผู้กำหนดโครงสร้าง รัฐธรรมนูญกว้าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา ส่วนเรื่องข้อคิดเห็นของประชาชนนั้น คณะกรรมการได้มอบหมายให้เลขานุการฯ สรุประเด็นเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

เลขานุการฯ ได้เสนอโครงสร้างของรัฐธรรมนูญต่อที่ประชุม คณะกรรมการดังนี้

### เค้าโครงการพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญ

#### ๑. คำปรารภ

จะกำหนดในลักษณะใดเท่าที่ผ่านมาจะกล่าวถึงความ เป็นมาของระบอบการปกครองและเหตุที่มาของรัฐธรรมนูญที่พิจารณายกร่างขึ้น

#### ๒. บททั่วไป

๒.๑ ชื่อประเทศและรูปของรัฐ

๒.๒ ระบอบการปกครอง

๒.๓ เจ้าของอำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตย

#### ๓. พระมหากษัตริย์

๓.๑ ฐานะ

๓.๒ อำนาจ

๓.๓ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

๓.๔ การสืบราชสมบัติ



๓.๔.๑ กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช ๒๔๖๗

๓.๔.๒ การได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ

๓.๔.๓ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช ๒๔๖๗ จะกระทำได้หรือไม่เพียงใด

๔. สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

๕. หน้าที่ของชนชาวไทย

๖. แผนนโยบายแห่งรัฐจะสมควรบัญญัติไว้หรือไม่เพียงใด

๗. นิติบัญญัติ

๗.๑ จะมีกี่สภา จะเรียกชื่ออย่างไร ใครเป็นประธานสภา

๗.๒ สภาที่มีจะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งและหรือเลือกตั้งอย่างไร

๗.๓ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเป็นสมาชิกของสภาที่มาจากการแต่งตั้งจะกำหนดไว้หรือไม่เพียงใด

๗.๔ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งจะควรกำหนดไว้ หรือไม่เพียงใด รวมทั้งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในขณะสมัครรับเลือกตั้ง

๗.๕ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้เลือกตั้งจะควรกำหนดไว้หรือไม่เพียงใด

๗.๖ หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งบางประการที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

๗.๗ อายุของสภา

๗.๘ การเริ่มต้นและสิ้นสุดของสมาชิกสภาของสมาชิกสภา

๗.๙ อำนาจของสภา

๗.๙.๑ สิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่ละสภาจะกระทำได้แค่ไหนเพียงใด

๗.๙.๒ สิทธิในการยับยั้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของแต่ละสภา

๗.๙.๓ อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารของแต่ละสภาควรมีหรือไม่อย่างไร

๗.๙.๓.๑ การตั้งกระทู้ถาม

๗.๙.๓.๒ การเปิดอภิปรายในลักษณะต่าง ๆ

๗.๙.๓.๓ อื่น ๆ

๘. บริหาร

๘.๑ ควรกำหนดจำนวนรัฐมนตรีหรือไม่เพียงใด

๘.๒ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรี

๘.๓ ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายและได้รับความไว้วางใจจากสภาหรือไม่เพียงใด

๘.๔ การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรี

๘.๕ อำนาจของฝ่ายบริหาร

๘.๕.๑ ในการบริหารราชการแผ่นดินทั่วไป

๘.๕.๒ ในการเสนอและออกกฎหมาย

๘.๕.๓ การยุบสภา

๘.๖ ความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติควรมีในรูปรัฐบาล ระบบรัฐสภา หรือควรมีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจากกันแค่ไหนเพียงใด

๙. ตุลาการ

๙.๑ อำนาจอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี

๙.๒ การแต่งตั้ง ย้าย และถอดถอนผู้พิพากษาตุลาการ

๑๐. องค์การหรือสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยกฎหมายว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

๑๑. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะให้กระทำได้แค่ไหนเพียงใด

๑๒. องค์การหรือสถาบันทางการเมืองอื่นที่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

๑๓. เรื่องอื่นๆ ทั้งในหลักใหญ่และรายละเอียดที่ควรพิจารณาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ก่อนที่คณะกรรมการได้พิจารณาเค้าโครงการพิจารณา หลักการของรัฐธรรมนูญตามที่เลขานุการฯ เสนอมา นั้น คณะกรรมการได้มีมติให้ กรรมการทุกคนได้แสดงความคิดเห็นถึงแนวทางของระบบการปกครองที่ควรจะเป็น หลักการในการนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งความคิดเห็นของกรรมการที่เสนอนั้นสรุป ได้ ๓ แนวทางคือ

๑. เห็นควรที่จะนำหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๑ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗ มาเป็นหลักในการพิจารณา แต่มีอีกความเห็นหนึ่งควร ที่จะหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๑ มาเป็นหลักในการพิจารณาเพียงฉบับ เดียว

๒. เห็นควรที่จะบัญญัติรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามหลักการของ การปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย และให้สภา

ผู้แทนราษฎรมีข้อกำหนดขีดคั่นให้น้อยที่สุด โดยใช้รูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา เพื่อที่จะให้มีการพัฒนาทางการเมืองเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย

๓. เห็นควรที่จะบัญญัติรัฐธรรมนูญให้องค์การต่างๆ ที่เป็น กลไกทางการเมืองในการ ปกครองและบริหารประเทศดำเนินกิจกรรมไปด้วยความราบรื่นและมีเสถียรภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายบริหารโดยพิจารณาจากการเมืองในอดีตที่ผ่านมา ทั้ง ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

สำหรับความคิดเห็นแนวทางที่สามนั้นมีประเด็นสำคัญ ๒ ประการคือ ใช้ระบบแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและใช้ระบบรัฐสภา ซึ่ง มีจุดประสงค์ที่จะบัญญัติรัฐธรรมนูญให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองนั่นเอง จากนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเค้าโครงการพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญ ตามที่เลขานุการฯ ได้เสนอมาพร้อมด้วยความคิดเห็นของกรรมการในแนวทางของระบบ การปกครองที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดในหลักบ่อย ๆ ของแต่ละหัวข้อตาม เค้าโครงการที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วคณะกรรมการจึงได้ มอบหมายให้เลขานุการฯ ดำเนินการร่างบทบัญญัติตามหลักการที่คณะกรรมการได้มีมติ เห็นชอบเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณา

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่เลขานุการฯ ได้เสนอมานั้น คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเรียงลำดับตั้งแต่มาตราแรกจนถึงมาตราสุดท้าย การพิจารณาใน ขั้นตอนนี้คณะกรรมาธิการได้มีการนำหลักการที่ได้ลงมติไปแล้วบางประการขึ้นมาทบทวนใหม่ ด้วย ทั้งนี้เพื่อความละเอียดรอบคอบในการพิจารณา

สำหรับคำปรารภนั้น คณะกรรมาธิการได้มอบหมายให้ ศจ.ดร. อดุล วิเชียรเจริญ กรรมาธิการเป็นผู้ดำเนินการร่าง เพื่อนำเสนอคณะกรรมาธิการพิจารณา ซึ่งคำปรารภนี้ได้พิจารณาหลังจากได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว ใน การดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการนี้ใช้เวลาการดำเนินการประมาณ 5 เดือน เศษ ร่างรัฐธรรมนูญนี้มีทั้งหมด ๑๙๑ มาตรา คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือลง วันที่ ๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๑ นำส่งร่างรัฐธรรมนูญต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อเสนอให้ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามมาตรา ๑๐ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ ซึ่งในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๙/๒๕๒๑ วันศุกร์ที่ ๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๑ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบเกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญว่าจะส่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้สมาชิก พิจารณาล่วงหน้าเป็นเวลาสองสัปดาห์ ก่อนที่จะพิจารณาในวาระที่ ๑

### ๓. การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๒

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมา ธิการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้น เป็นสามวาระตามที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ ได้กำหนดไว้

#### การพิจารณาในวาระที่ ๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้จัดร่างรัฐธรรมนูญที่ คณะกรรมาธิการยกร่างเสร็จแล้วเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน โดยเสนอให้ที่ ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมครั้งที่ ๓๒/๒๕๒๑ วันพฤหัสบดีที่ ๒๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๑ ในขั้นตอนนี้อยู่บังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ ข้อ ๑๐๒ ได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้ พิจารณาหรือไม่ ในการพิจารณาวินิจฉัยนี้ที่ ประชุมได้ลงมติให้พิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกสภานิติบัญญัติที่ คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอต่อสภา และคณะกรรมาธิการ ได้ชี้แจงเหตุผลในการร่าง สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ๓ ครั้ง จึงมีการลงมติ ผลของการลงมติปรากฏว่า สมาชิกเห็นชอบด้วยในการร่างรัฐธรรมนูญ ไว้พิจารณา ๒๗๖ คน สมาชิกไม่เห็นชอบ ๒ คน สมาชิกงดออกเสียง ๒ คน สมาชิกไม่อยู่ใน ที่ประชุมหรือไม่มาประชุม ๗๔ คน

มติของที่ประชุมเป็นเสียงเห็นชอบ ๒๗๖ คนนั้น ถือว่าเป็น จำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ จึงเป็นมติของที่ประชุมให้รับร่างรัฐธรรมนูญนี้ไว้พิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่ สอง

#### การพิจารณาในวาระที่ ๒

การพิจารณาในวาระที่ ๒ เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติข้อ ๑๐๓ กำหนดให้การพิจารณาในวาระที่สองให้สภาตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น โดยคณะกรรมการธิการจะมี จำนวนเท่าใดและจะประกอบด้วยบุคคล ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกและจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกหรือไม่ให้เป็นไปตามมติของสภา

ดังนั้นในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๖ วัน ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๑ หลังจากที่สภาได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา - 2 ประชุมได้ลงมติตั้งคณะกรรมการธิการเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดจำนวน ๓๕ คน

สำหรับสมาชิกอื่นที่ไม่ได้เป็นกรรมการ หากเห็นสมควร แก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นประการใด ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ข้อ ๑๐๔ ได้กำหนดให้สมาชิกมีสิทธิเสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธาน คณะกรรมการภายในเวลาที่สภากำหนด ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติกำหนดระยะเวลาให้ สมาชิกยื่นคำแปรญัตติภายในเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่สภาลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญนั้นไว้พิจารณา

ส่วนระยะเวลาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ นั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้กำหนดเวลาไว้ว่าจะต้องดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาเท่าใด

#### ๔. การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการประชุมครั้งแรกเมื่อวันอังคารที่ ๑๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๑ ที่ประชุมได้พิจารณาเลือก พลโทเฉลิมชัย จารวัศร์ เป็นประธานคณะกรรมการ และเลือก โสโธสันธ์ จิตรปฎิมา เป็นเลขานุการ คณะกรรมการ จากนั้นได้พิจารณากำหนดแนวทางในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งปรากฏผลดังนี้

๑. คณะกรรมการได้มีมติให้ตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตราต่างๆ ของร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการแล้วเสนอต่อที่ประชุม ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวนี้มีนายอมร จันทรมบูรณ์ เป็นประธาน

๒. คณะกรรมการได้กำหนดหลักการในการดำเนินการ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยยึดถือหลักความมั่นคงของชาติ ความผาสุกของประชาชน และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักในการแก้ไขปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญ โดยมี ข้อมูลประกอบการพิจารณาคือ คำแปรญัตติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ความคิดเห็น ของกรรมการแต่ละคน ความคิดเห็นของสมาชิกในการพิจารณาในวาระที่ ๑ และความ คิดเห็นของสื่อมวลชนและบุคคลในวงการต่าง ๆ

๓. คณะกรรมการได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญ โดยจะพิจารณาไปตามลำดับหมวดและมาตราไป สนวนหมวดใดที่มีปัญหายุ่งยาก คณะกรรมการก็จะพิจารณาในหลักการทั่ว ๆ ไปก่อน แล้วจึงพิจารณาเป็นรายมาตราไป เมื่อคณะกรรมการได้มีมติในหลักการเป็นเช่นใดแล้ว ก็จะมอบหมายให้ คณะทำงานไป พิจารณาแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว เพื่อนำมาเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ส่วนคำปรารภและบทเฉพาะกาลนั้น คณะกรรมการจะได้พิจารณาภายหลัง เมื่อได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในมาตรา ๆ เรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้ คำปรารภและบทเฉพาะกาลมีเนื้อหาสอดคล้องกับเนื้อความใน มาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ

๔. ในการพิจารณาหมวดรัฐสภา คณะกรรมาธิการมีมติไม่เห็น ด้วยกับหลักการของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนด ให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า สภามีสภาผู้แทน เพียงสภาเดียว คณะกรรมาธิการจึงได้มอบหมายให้คณะทำงานไปพิจารณาแก้ไขปรับปรุง บทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ในหมวดนี้ให้มีสภาผู้แทนราษฎรสภาเดียว ตามมติของที่ประชุม พร้อมทั้งแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวด้วย มาเสนอต่อที่ประชุม คณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาพร้อมกับการพิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บัญญัติแห่งชาติ

๕. ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการนี้ ได้มีสมาชิก เสนอคำแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ของร่างรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๕๔ ราย คณะกรรมาธิการก็ได้ดำเนินการพิจารณา เมื่อกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไข ปรับปรุงบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ของร่างรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งคำแปรญัตติที่สมาชิกเสนอให้ คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว คณะกรรมาธิการได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนี้ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไปเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๒๑

#### ๕. การพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราของสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติเริ่มประชุมพิจารณาเรียงตามลำดับ มาตราตั้งแต่ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๗๒๕๒๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๑ จนกระทั่งเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในหมวด ๖ ซึ่งว่าด้วยรัฐสภาที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เสนอมานั้น ให้มีสภาเดียวคือ สภาผู้แทนราษฎร แต่ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนำร่างรัฐธรรมนูญหมวด ๖ นี้ ไปพิจารณาแก้ไขให้สอดคล้องกับความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่จะให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งมาตราที่เกี่ยวข้องและบทเฉพาะกาลไปพิจารณาใหม่ ซึ่งที่ประชุมมี มติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ๑๙๕ ต่อ ๑ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๖/ ๒๕๒๑ วันพฤหัสบดีที่ ๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๑ และให้นำร่างรัฐธรรมนูญที่ไปพิจารณา ใหม่นี้มาเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในวันพฤหัสบดีที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๑

ในการพิจารณาแก้ไขใน “หมวด ๖ สภาผู้แทนราษฎร” ตามร่าง ที่คณะกรรมการเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้เป็น “หมวด ๖ รัฐสภา” ซึ่ง ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๗ คณะรัฐมนตรีหมวด ๑๐ ตุลาการ รัฐธรรมนูญหมวด ๑๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ บทเฉพาะกาล และมาตราที่เกี่ยวข้อง กับหมวด ๖ นี้ด้วย เพื่อให้สอดคล้องกันโดยถือร่างของคณะกรรมการพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญเป็นหลักประกอบกับคำแปรญัตติของสมาชิกที่ขอสงวนคำแปรญัตติในเรื่อง เกี่ยวกับบทบัญญัติ ๒ สภา

คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญหมวด 5 รัฐสภา และมาตราที่เกี่ยวข้องตั้งแต่วันที่ ๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๑ จนถึงวัน จันทร์ที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๑ การประชุมพิจารณา ๓ ครั้ง ประธานคณะกรรมการ

ได้ส่งบทบัญญัติที่ได้แก้ไขใหม่พร้อมด้วยรายงานของคณะกรรมการต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันอังคารที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๑

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต่อไปในวันพฤหัสบดี ที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๑ จนจบร่างในวันศุกร์ที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๑ หลังจากนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ประชุมพิจารณาเป็นการสรุปเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในวันพุธที่ ๒๙ และวันพฤหัสบดีที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นการจบการพิจารณาในวาระที่ ๒

## **๖. การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวาระที่ ๓**

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ ได้ กำหนดให้การพิจารณาในวาระที่ ๓ กระทำได้เมื่อการพิจารณาในวาระที่ ๒ ได้ล่วงพ้นไปแล้ว สิบห้าวัน ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๓ ในวันที่ จันทร์ที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๑ เริ่มตั้งแต่วันที่ ๐๙.๓๐ นาฬิกา ในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๓ ดังกล่าวนี้ มีสมาชิกมาประชุม ๓๔๒ คน พลอากาศเอก หะริน หงสกุล ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เชิญสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ตรวจนับคะแนน ๔ คน คือ พลตรีกรมพล พิจิตรคดีพล, พลอากาศตรีจรรยา สุคนธ์ทรัพย์, ร้อยตำรวจโทชาญ มนูญธรรม, คุณหญิง นันทกา สุประภาตะนันท์ และ นางเต็มสิริ บุญยสิงห์

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ ได้ กำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๓ เป็นการลงคะแนนโดยวิธีเรียกชื่อและต้องมี คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่าสองในสามของ จำนวนสมาชิกทั้งหมด ผลการลงมติปรากฏว่ามีสมาชิกเห็นชอบด้วย ๓๓๐ คน สมาชิกไม่เห็นชอบ ๙ คน สมาชิกงดออกเสียง ๓ คน

มติของที่ประชุมเป็นเสียงเห็นชอบด้วย ๓๓๐ คนนั้น ถือว่า เป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเป็นอันว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีมติให้ความเห็นชอบในการนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๑ พลอากาศเอกหะริน หงสกุล ประธานสภานิติบัญญัติได้นำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้นไป มีจำนวนมาตราทั้งสิ้น ๒๐๖ มาตรา

## **ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญ**

เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำหลักการของ รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๑ และรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๗ มาเป็นหลักในการพิจารณา รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงวางแนวการปกครองไว้คล้ายกับรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับข้างต้น กล่าวคือยึดหลักการของ “ระบบรัฐสภาเป็นหลักในการปกครอง” โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

**รัฐสภา** ประกอบด้วย ๒ สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกันย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

**วุฒิสภา** วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยัง ประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี บริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด

**สมาชิกวุฒิสภา** นี้มีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร วาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ในวาระเริ่มแรกเมื่อ ครบ ๒ ปี ให้ออกจากตำแหน่งจำนวนหนึ่งในสามโดยวิธีจับสลาก และเมื่อครบ ๔ ปีให้ สมาชิกวุฒิสภาในจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออกเมื่อครบ ๒ ปีแรกออกจากตำแหน่งเป็น จำนวนหนึ่งในสองของจำนวนดังกล่าวโดยวิธีจับสลาก หากจำนวนที่คำนวณได้มีเศษให้ฟังเศษทิ้ง และได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการออกกฎหมายและการควบคุมการบริหาร ราชการแผ่นดินของ คณะรัฐมนตรีเกือบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร

**สภาผู้แทนราษฎร** ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง โดยคำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละ จังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศ

สตกทำก่อนปีที่มีการเลือกตั้งหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน

จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน จังหวัดนั้นได้หนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคนก็ให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้น อีกหนึ่งต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนห้าหมื่น เศษหนึ่งแสนห้าหมื่นถ้าถึงเจ็ดหมื่นห้าพันหรือกว่านั้น ให้ นับเป็นหนึ่งแสนห้าหมื่น วาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

**คณะรัฐมนตรี** ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกไม่เกิน ๔๔ คน มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งประธานรัฐสภาเป็น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้ง นายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้ว่าในการ ดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของ ตน และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของ คณะรัฐมนตรีและ กำหนดห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (ยกเว้นในช่วงใช้บทเฉพาะกาล) ซึ่ง เหล่านี้เท่ากับมอบอำนาจให้ประชาชนอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้วาง หลักสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง ยิ่งไปกว่านั้นรัฐธรรมนูญนี้ยังได้ ประกาศอุดมการณ์ในการปกครองของชาติไว้อย่างชัดเจนว่า “ประเทศไทยมีการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข”

**พรรคการเมือง** หลักการเกี่ยวกับองค์กรพรรคการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้นำมาบัญญัติไว้ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

๑. กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมืองใดพรรค การเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว (ยกเว้นช่วงใช้บทเฉพาะกาล)

๒. กำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับ เลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะถึง มีในการเลือกตั้งครั้งนั้น ถ้าส่งไม่ครบตามที่กำหนดให้ยุบพรรคการเมืองนั้นเสีย

๓. ในแต่ละเขตเลือกตั้งพรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัคร รับเลือกตั้งเป็นคณะให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งและจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต

๔. เมื่อพรรคการเมืองส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งแล้วจะ ถอนการสมัครรับเลือกตั้งมิได้

๕. หลักการสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งเพื่อให้มี ประสิทธิภาพในการควบคุมสมาชิกในพรรค โดยเฉพาะสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออกจากสมาชิกพรรคหรือ พรรคมีมติให้ออก

๖. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติจะ กระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดมี มติให้เสนอได้และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ พรรครับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน

๗. กำหนดให้พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกครบตามที่กำหนด เท่านั้น จึงจะเป็นพรรคการเมืองที่มีสิทธิส่ง สมาชิกของพรรคลงสมัครรับเลือกในการเลือกตั้ง ทั่วไปที่มีขึ้นได้ในแต่ละครั้ง

สาระสำคัญ ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สรุปมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญก็ดี คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญก็ดี จะเน้นและให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการ พิจารณาถึงองค์ประกอบสำคัญที่เป็นองค์กร ในการปกครองและบริหารราชการแผ่นดิน ๒ องค์กร คือ รัฐสภา อันเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติ บัญญัติและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร ซึ่งสามารถแยกเป็นส่วนย่อยได้ ดังนี้

#### ๑. รัฐสภา ได้แก่

๑.๑ ลักษณะของรัฐสภา

๑.๒ วุฒิสภา

๑.๓ พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง

๑.๔ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

๑.๕ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

#### ๒. คณะรัฐมนตรี

๒.๑ คุณสมบัติของรัฐมนตรี

๒.๒ การแถลงนโยบาย

๒.๓ การยุบสภา

จากนั้นคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเค้าโครงการพิจารณา หลักการของรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งความคิดเห็นของคณะกรรมการเกี่ยวกับแนวทางของ ระเบียบการปกครองที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ใน หลักการย่อย ๆ เพื่อนำไปบัญญัติเป็น มาตราต่าง ๆ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว เนื้อหาสาระก็เป็นเช่นเดียวกับการ ปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา อันมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันที่เป็นจุดเด่นของรัฐธรรมนูญ นี้ก็คือ การเพ่ง จุดไปที่พรรคการเมืองที่เป็นกลไกอันจะก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองทั้งรัฐบาลและ รัฐสภา ซึ่งได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้งเอาไว้เพื่อที่จะสร้าง ระบบพรรคการเมือง ให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ซึ่งหลักการเกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้นได้ กล่าวไว้แล้วข้างต้นที่เกี่ยวกับองค์กร พรรคการเมือง



**บทเฉพาะกาล** ในช่วง ๔ ปีแรกของการประกาศรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลมิให้นำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับหลาย มาตราด้วยกัน แต่ที่เด่น ๆ นั้นพอสรุปประเด็นใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

๑. การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับคำ รับรองจากคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเสียก่อน
๒. การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่ ต้องสังกัดพรรคการเมือง
๓. ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้
๔. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา ๑๓๗ จะกระทำในการประชุมกันของรัฐสภา

### **การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ**

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ เป็นต้นมา ได้มีการเสนอขอแก้ไขมาแล้วถึง ๗ ครั้งด้วยกัน รวมร่างที่ เสนอขอแก้ไข ๑๐ ฉบับ แต่มีอยู่ ๒ ครั้งที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้รับความเห็นชอบ จากรัฐสภา ครั้งที่ ๑ คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งแก้ไขวิธีการเลือกตั้งจากรวมเขตจังหวัดเป็นหนึ่งเขตเลือกตั้งมาเป็นการแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเปลี่ยนจากการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นคณะมาเป็นการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเรียงรายบุคคล ครั้งที่ ๒ คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งแก้ไขให้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา

ส่วนประเด็นที่เคยมีความพยายามขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังต่อไปนี้

๑. **สิทธิเสรีภาพชนชาวไทย** การพยายามแก้ไขในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ และในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และคณะในมาตรา ๒๔, ๒๗, ๒๘, ๒๙, ๓๐, ๓๗ และเพิ่มเติมมาตรา ๒๙ ทวิ โดยนำเอารัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๑๗ มาบัญญัติไว้แทน

๒. **วุฒิสภา** มีการแก้ไขในมาตรา ๘๔, ๒๖ และเพิ่มเติมมาตรา ๘๔ ทวิ ทั้งนี้เพื่อลดบทบาทวุฒิสภาในส่วนนี้มีการเสนอแก้ไขในปี พ.ศ.๒๕๒๓ และพ.ศ. ๒๕๒๕ ในร่างของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และคณะ

๓. ประธานสภาผู้แทนราษฎร มีการพยายามแก้ไขในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ พ.ศ. ๒๕๒๔ พ.ศ. ๒๕๒๙ และแก้ไขได้สำเร็จใน พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยให้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา

๔. **วิธีการเลือกตั้ง** ในประเด็นนี้จะมีความพยายามแก้ไขใน ปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ และแก้ไขได้สำเร็จใน พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยแก้ไขมาตรา ๙๐ ๙๑, ๙๔ และเพิ่มเติมมาตรา ๙๐ ทวิ โดยใช้วิธีการเลือกตั้งจึงเปลี่ยนมาเป็นแบบแบ่งเขต จังหวัดและให้ประชาชนเลือกแบบเรียงรายบุคคล

๕. **คุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้รับสมัครเลือกตั้ง** มี ความพยายามแก้ไขในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ในมาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๔

๖. **กฎอัยการศึก** ขอแก้ไขมาตรา ๑๒๔ มาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๖๐ โดยรัฐบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ในกรณีประกาศกฎอัยการศึก เกินกว่า ๓ ครั้ง

๗. **นายกรัฐมนตรี** มีความพยายามแก้ไขในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๘. **การแถลงนโยบาย** ขอแก้ไขมาตรา ๑๕๑ ให้สภาผู้แทน ราษฎรลงมติไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารประเทศ

๙. **บทเฉพาะกาล** ในประเด็นนี้มีความพยายามที่จะแก้ไขใน หลายครั้ง ในขณะที่บทเฉพาะกาลมีผลใช้บังคับอยู่ ทั้งนี้เพื่อลดอำนาจของวุฒิสมาชิกให้ น้อยลง และแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง

#### **ฉบับที่ ๑๔. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๓๔**

**ความเป็นมา** เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๔ ซึ่งประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ด้วย เหตุผล ๕ ประการของแถลงการณ์พอสสรุปได้ดังนี้

ประการแรก คณะผู้บริหารประเทศมีพฤติการณ์การฉ้อราษฎร์บัง หลวง ฉวยโอกาสอาศัยอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองแสวงหาประโยชน์ให้กับ ตนเองและพรรคพวกอย่างรุนแรงที่ไม่เคยเป็นมาก่อน

ประการที่สอง ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการ ประจำผู้ซื่อสัตย์สุจริต ที่ไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของนักการเมือง นับเป็นการทำลายขวัญ กำลังใจและขนบธรรมเนียมประเพณีของข้าราชการ อย่างไม่เคยเป็นมาก่อนในอดีต

ประการที่สาม รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภาเป็นที่ประจักษ์ว่า เนื้อหาของการปฏิบัติทางการเมืองของรัฐบาลชุดนี้ นำประเทศไปสู่การปกครองรูปแบบเผด็จ การทางรัฐสภา โดยมีประชาธิปไตยบังหน้า เป็นการรวมอำนาจการปกครองไว้ได้โดยสิ้นเชิง และเป็นช่องทางก่อให้เกิดการกอบโกยผลประโยชน์อย่างมหาศาล นับว่าเป็นภัยอันตรายอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ประการที่สี่ การทำลายสถาบันทางทหาร โดยรัฐบาลใช้ความ พยายามนานับประการ เพื่อบีบบังคับ ทำลายเอกภาพความรัก ความสามัคคีภายในกองทัพ อย่างต่อเนื่องตลอดมา ซึ่งฝ่ายทหารไม่สามารถจะอดกลั้นอีกต่อไปได้

ประการที่ห้า การบิดเบือนคติลัทธิสถาบันพระมหากษัตริย์ รัฐบาลพยายามที่จะเบี่ยงเบนความเป็นจริงและโยนความผิดให้ผู้อื่นซึ่งสร้างความโกรธแค้น ให้แก่พี่น้องประชาชนผู้จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นอย่างยิ่ง

ผลจากการยึดอำนาจการปกครองประเทศครั้งนี้ คณะรักษาความ สงบเรียบร้อยแห่งชาติยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ พร้อมกับยุบเลิก วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี

## สาระสำคัญ

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๔ มีบทบัญญัติรวม ทั้งสิ้น ๓๓ มาตรา ได้วางแนวทางการปกครองประเทศไว้คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักรฉบับที่ผ่าน ๆ มา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

**๑. รัฐสภา** ตามรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ คือ สภานิติบัญญัติ แห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองร้อยคนแต่ไม่เกินสาม ร้อยคน ซึ่งเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติจำนวน ๒๙๒ คน

หน้าที่หลัก ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญการ ปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้มีเพียง ๒ ประการ ดังนี้

ประการแรก คือ จัดทำรัฐธรรมนูญโดยคำนึงถึงการเลือกตั้ง ทั่วไปซึ่งจะมีขึ้นภายใน พ.ศ. ๒๕๓๔ ใน การนี้ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการ จำนวนไม่เกิน ๒๐ คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อ เสนอสภานิติบัญญัติพิจารณาและผลการ พิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หากไม่ให้ความเห็นชอบร่าง รัฐธรรมนูญที่เสนอมานั้น ก็ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งถ้าการร่างและพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญ ดังกล่าวจะมีผลให้ไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งได้ภายใน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้ขยายเวลาการจัดให้มี การเลือกตั้งออกไปอีก ๑๒๐ วันนับแต่วันสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๓๔

อย่างไรก็ตาม หากสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ให้ความเห็น ชอบร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่อีก ก็ให้สมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดพ้นจาก ตำแหน่งไป และให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ร่วมกับคณะรัฐมนตรี

พิจารณานำรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทยฉบับใดฉบับหนึ่งที่เคยประกาศใช้มาแล้วประกาศใช้ เป็นรัฐธรรมนูญ ต่อไป

ประการที่สอง คือ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและพิจารณา อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้น ซึ่งเป็น การเสนอโดยคณะรัฐมนตรี ส่วนสมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติจะเสนอไม่ได้

สำหรับอำนาจหน้าที่ประการอื่น ๆ ที่รัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยพึงมี เช่น การควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดินของรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถามหรือ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นต้น รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ฉบับนี้ก็ไม่มีกำหนดไว้แต่อย่างใด

**๒. สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ** ประกอบด้วยบุคคลใน คณะรักษาความสงบเรียบร้อย แห่งชาติ (รสช.) โดยหัวหน้า รสช. เป็นประธานสภา รสช. รอง หัวหน้า รสช. คนหนึ่งเป็นรองประธานสภา รสช. และเลขาธิการ รสช. เป็นเลขาธิการสภา รสช.

**๓. คณะรัฐมนตรี** พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตาม คำกราบบังคมทูลของประธานสภา รสช. และรัฐมนตรีตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูล ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหาร ราชการแผ่นดิน

#### ๔. ความสัมพันธ์ระหว่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภารักษา ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และ คณะรัฐมนตรี

(๑) พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามที่ประธานสภา รสช. นำความกราบบังคมทูล

(๒) ประธานสภา รสช. เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธาน และรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

(๓) สภา รสช. ร่วมกับคณะรัฐมนตรีพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่งที่เคยประกาศใช้มาแล้ว ประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่

(๔) สภา รสช. ร่วมกับคณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนเสนอแนะให้ความคิดเห็นในเรื่องใด ๆ แก่คณะรัฐมนตรี

(๕) ประธานสภา รสช. หรือนายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการ ประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

(๖) นอกจากการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว พระมหากษัตริย์มี พระราชอำนาจให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่ประธาน รสช. ถวายคำแนะนำ

(๗) นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภา รสช. สามารถ ออกพระราชกำหนดมาใช้บังคับในกรณีฉุกเฉินรีบด่วน และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้เสนอ ต่อสภานิติบัญญัติโดยไม่ชักช้า

(๘) อำนาจพิเศษที่ให้แก่ประธานสภา รสช. และหรือนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และถือว่าเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วย ในกรณีเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงแห่งชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ เป็น ต้น ซึ่งการให้อำนาจพิเศษนี้มักกำหนดไว้ในธรรมนูญการปกครองทุกรัฐธรรมนูญฉบับที่ เคยประกาศใช้ บังคับมา

#### ฉบับที่ ๑๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔

**ประวัติความเป็นมา** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน ๒๙๒ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำกราบบังคมทูลของประธาน สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๔ เมื่อร่างเสร็จแล้ว นายอุกฤษ มงคลนาวิน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๔

**การดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญ** วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๓๔ มี พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๒๙๒ คน “มี หน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในการจัดทำรัฐธรรมนูญให้สภานิติบัญญัติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะมีขึ้นภายใน พุทธศักราช ๒๕๓๔” นอกจากนี้ยังได้ผ่อน คลายเงื่อนไขของการจัดทำรัฐธรรมนูญไว้ว่า “ถ้าการร่างและ

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวจะมีผลให้ไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งได้ภายในพุทธศักราช ๒๕๓๔ ให้ขยายกำหนดเวลาการจัดให้มีการเลือกตั้งออกไปหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นพุทธศักราช ๒๕๓๔

ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งจำนวนไม่เกินยี่สิบคนทำหน้าที่ร่าง รัฐธรรมนูญ และในวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๔ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ตั้งคณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒๐ คน

คณะกรรมการได้ประชุมและมีมติเลือกนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็น ประธานคณะกรรมการและเลือกนายทักษพล เจียมวิจิตร เป็นเลขานุการคณะกรรมการ ในการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการได้ศึกษาและพิจารณาสาระของ รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา เป็นแนวทางในการยกร่างโดยคณะกรรมการ ได้ประชุมพิจารณาดำเนินการยกร่างทั้งสิ้น ๓๖ ครั้ง จึงแล้วเสร็จต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๓๔

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญใน วาระที่ ๑ ในวันที่ ๒๖, ๒๗ และ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๔ มีมติรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาใน วาระที่ ๒ ต่อไป และตั้งคณะกรรมการพิจารณาต่าง รัฐธรรมนูญจำนวน ๒๕ คน

คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้เลือก นายโอสถ โกสิน เป็นประธานคณะกรรมการ และเลือกนายโกเมน ภัทรภิรมย์ เป็นเลขานุการ คณะกรรมการได้ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ๒๗ ครั้ง โดยครั้งแรกได้ประชุม เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๔ และครั้งสุดท้ายวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ จึงพิจารณาแล้วเสร็จ

ในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากคณะกรรมการ จะนำข้อคิดเห็นของสมาชิก สภานิติบัญญัติที่ได้อภิปรายไว้ในคราวการประชุมวาระที่ ๑ ระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๔ มาประกอบการพิจารณาแล้ว ยังได้เชิญผู้แทนของ ส่วนราชการต่าง ๆ มาร่วมชี้แจงแสดงความคิดเห็น และยังได้รับฟังความเห็นของสื่อมวลชน นิสิต นักศึกษาและประชาชนที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของ คณะกรรมการ

คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่ พิจารณาเสร็จแล้วต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเรียงตามลำดับมาตราตั้งแต่วันที่ ๑๙ - ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๔

หลังจากได้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตราเสร็จสิ้นแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รอเวลาไว้ ๓ วัน เพื่อทบทวนร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง และในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ประชุมพิจารณาทบทวนร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบางประเด็นให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

หลังจากนั้นรอไว้ ๑๕ วัน ก่อนลงมติเห็นชอบวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๓๔ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ประชุมพิจารณาและลงมติเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยคะแนนเสียง ๒๖๖ เสียง ไม่เห็นชอบ ๗ เสียง งดออก เสียง ๔ เสียง และไม่มาประชุม ๑๕ คน

วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๔ นายอุกฤษ มงคลนาวิน ประธานสภา นิติบัญญัติแห่งชาติได้นำร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เพื่อทรง

ลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็น กฎหมายสูงสุดของแผ่นดินในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๐๘ ตอนที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๓๔ นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๕ ของประเทศไทย

**การประกาศใช้** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ มีทบัญญัติรวมทั้งสิ้น ๒๒๓ มาตรา

### สาระสำคัญ

๑. รัฐสภา มี ๒ สภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร

**วุฒิสภา** ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๗๐ คน พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี เมื่อครบ ๓ ปีให้จับสลากออกกึ่งหนึ่ง และพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกเท่าจำนวนที่ออกไปเข้า แทนที่เมื่อครบ ๕ ปี สมาชิกส่วนที่เหลือจากการจับสลากต้องพ้นจากตำแหน่ง และมีการ แต่งตั้งสมาชิกเท่าที่ต้องออกไปเข้ามาแทนที่ทุก ๓ ปี

**สภาผู้แทนราษฎร** ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๓๖๐ คน ซึ่ง ราษฎรเลือกตั้งโดยคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดตามเกณฑ์ จำนวนราษฎรต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน โดยเฉลี่ยจำนวนราษฎรทั้งประเทศตาม

หลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนมีการเลือกตั้ง

จังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน ๓ คน ให้แบ่งเขต จังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งโดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน ๓ คน แต่ไม่น้อยกว่า ๒ คน โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้งนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธาน รัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา ในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สองของรัฐสภา วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเรื่องอื่นไม่ได้นอกจากพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือการอนุมัติพระราชกำหนด ให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ นอกจากนี้ในบทเฉพาะกาลยังกำหนดให้ในวาระเริ่มแรกการเปิด อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การพิจารณาพระราช กำหนดต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

๒. คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และ รัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน ๔๘ คน มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลง นามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งรัฐมนตรี แต่ในวาระเริ่มแรกให้ประธานสภา รักษา ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำมิได้

ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อ สภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบต่อร่วมกันต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

๓. พรรคการเมือง ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับพรรคการเมือง ไว้ดังนี้

- ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้อง เป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใด พรรคหนึ่งเพียงพรรคเดียว

- พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๑๒๐ คน มิเช่นนั้นจะถูกระงับพรรคการเมือง และต้องส่งสมาชิก สมัครรับเลือกตั้งให้ครบตามจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต

- มีหลักการสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมือง โดย กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรค การเมืองหรือพรรคการเมืองมีมติให้ออก

- การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องได้รับ การอนุมัติจากพรรคการเมืองที่ ตนเป็นสมาชิกก่อน เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติ และการร่วมเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

๔. การปกครองท้องถิ่น ให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งตามหลักการ ปกครองท้องถิ่น

**การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ** นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ เป็นต้นมา ได้มีการเสนอขอแก้ไข เพิ่มเติมมาแล้ว ๓ ครั้งดังนี้

**ครั้งที่ ๑** มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๔ ฉบับ คือ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๓๔ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขให้

ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๓๔ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขให้วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาเรื่อง ต่าง ๆ ในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สองได้ เช่นเดียวกับสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๕๓๔ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขโดย ตัดบทบัญญัติที่ให้วุฒิสภาขอเปิดอภิปรายทั่วไปใน วุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลง

ข้อเท็จจริงและบทบัญญัติที่ให้วุฒิสภามีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พุทธศักราช ๒๕๓๔ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขให้ นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

**ครั้งที่ ๒** มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๑ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๘ แก้ไขเพิ่มเติมเกือบทั้งฉบับ มี สาระสำคัญดังนี้

๑. รัฐสภา มี ๒ สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

**วุฒิสภา** ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองในสามของ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมี ความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันยัง ประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครอง แผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมีวาระในการดำรงตำแหน่ง คราวละ ๔ ปี

**สภาผู้แทนราษฎร** ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎร เลือกตั้งโดยคำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละ จังหวัด ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง หนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หนึ่งคน จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงหนึ่งแสนห้าหมื่นคนให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน จังหวัดนั้น เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนห้าหมื่นคน เศษของหนึ่งแสนห้า หมื่นคนถ้าถึงเจ็ดหมื่นห้าพัน หรือมากกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสนห้าหมื่น มีวาระการดำรง ตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

๒. คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน ๔๘ คน ให้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระ บรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

๓. พรรคการเมือง มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

- พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด รวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรทั้งหมดที่พึงจะมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และ ต้องส่งสมัครรับเลือกตั้งให้ครบจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตเลือกตั้ง และจะส่งได้ คณะเดียวในเขต เลือกตั้งหนึ่งเขต

- เมื่อพรรคการเมืองใดส่งสมาชิกเข้าสมัครรับ เลือกตั้งแล้วจะถอนการสมัครรับเลือกตั้งมิได้

๔. เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้มีการเลือก ตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ภายใน ๖๐ วัน

๕. กำหนดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น ๑๘ ปี

๖. ให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการรัฐสภา และศาลปกครอง

**ครั้งที่ ๓** มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๑ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๙ แก้ไขให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำ หน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

**การสิ้นสุด** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ถูกยกเลิก เนื่องจากมีการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีระยะเวลาในการใช้บังคับ ๕ ปี ๑๐ เดือน ๒ วัน

**เหตุการณ์สำคัญระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ**

๑. วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๕ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการ เลือกตั้งทั่วไปจำนวน ๓๖๐ คน ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคสามัคคีธรรมได้รับเลือกตั้งมาก ที่สุด นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้รับพระ บรมราชโองการแต่งตั้งเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร และได้เป็นแกนนำจัดตั้งคณะรัฐมนตรี มีพลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี



๒. วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๓๕ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชเสด็จพระ ราชดำเนินทรง ประกอบรัฐพิธีเปิดประชุมรัฐสภา ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม และพระราชทาน พระราชดำรัสแก่สมาชิกรัฐสภา ตอนหนึ่งว่า “ ขอให้สมาชิกแห่งสภานี้ระลึกถึงความสำคัญและ ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้มาก เพราะการกระทำทุกอย่างของแต่ละคนจะมีผล โดยตรงถึงความมั่นคงของประเทศ และสุขทุกข์ของประชาชน จึงจำเป็นที่ทุกคนจะต้อง ร่วมมือปรองดองกันปฏิบัติภารกิจทั้งปวงโดยเต็มกำลังสติปัญญาความสามารถ ด้วย ความ สุจริตและด้วยความคิดพิจารณาอันสุขุมรอบคอบ...”

๓. เหตุการณ์ความไม่สงบระหว่างวันที่ ๑๗ - ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๕ อันเนื่องมาจาก การชุมนุมต่อต้านผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่งผลให้พลเอก สุจินดา ครา ประยูร ต้องลาออกวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๕ นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงมีพระ บรมราชโองการแต่งตั้งให้นายอานันท์ ปันยารชุน เป็น นายกรัฐมนตรี เพื่อเข้ามาดำเนินการ แก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้น

๔. วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๕ มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยนายอานันท์ ปันยา รชุน นายกรัฐมนตรี นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกตั้งใหม่ ภายหลังแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว

๕. วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๕ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการ เลือกตั้งทั่วไปจำนวน ๓๖๐ คน ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด ศาสตราจารย์มารุต บุณนาค ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นประธานสภา ผู้แทนราษฎร และได้เป็นแกนนำจัดตั้งคณะรัฐมนตรี มีนาย ชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

๖. วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๓๕ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เสด็จ พระราชดำเนิน ทรงประกอบรัฐพิธีเปิดประชุมรัฐสภา ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม และ พระราชทานพระราชดำรัสแก่สมาชิก รัฐสภาตอนหนึ่งว่า “ จึงขอให้สมาชิกแห่งสภานี้ระลึกถึง ความสำคัญและความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้ มากแล้วพยายามใช้สติปัญญา ความสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ ด้วยความสำนึก ตระหนักว่า การกระทำทุกอย่างของแต่ละคนมีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ และสุขทุกข์ของ ประชาชน...”

๗. การยุบสภาผู้แทนราษฎรวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๓๘ โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี นำ ความขึ้นกราบบังคมทูลอันเนื่องมาจากความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรี กรณีการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๘. วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๘ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการ เลือกตั้งทั่วไปจำนวน ๓๙๑ คน ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคชาติไทยได้รับเลือกตั้งมากที่สุด นายบุญเกื้อ ประเสริฐสุวรรณ ได้รับ พระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นประธานสภา ผู้แทนราษฎร และได้เป็นแกนนำจัดตั้งคณะรัฐมนตรี มีนาย บรรหาร ศิลปอาชา เป็น นายกรัฐมนตรี

๙. วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๓๘ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เสด็จพระราชดำเนิน ทรงประกอบรัฐพิธีเปิดประชุมรัฐสภา ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม และ พระราชทานพระราชดำรัสแก่สมาชิก รัฐสภาตอนหนึ่งว่า “ สมาชิกแห่งสภา คือ ผู้ที่ได้รับ มอบหมายจากประชาชนให้มาปรึกษาหารือกัน

บริหารประเทศ ให้การปกครองดำเนินไปตาม วิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย และให้บังเกิดประโยชน์สูงสุด แก่ชาติบ้านเมือง การปฏิบัติ หน้าที่ของสมาชิกแห่งรัฐสภา นี้ จึงมีผลโดยตรงต่อความเจริญมั่นคงของประเทศ และสุขทุกข์ ของประชาชน”

๑๐. การยุบสภาผู้แทนราษฎรวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๙ โดยนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี นำความขึ้นกราบบังคมทูลอันเนื่องมาจากความขัดแย้งภายในคณะรัฐมนตรี ภายหลังจากอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ซึ่งไม่ได้รับการ สนับสนุนจากพรรคการเมืองร่วมในคณะรัฐมนตรี

๑๑. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป จำนวน ๓๙๓ คน วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคความหวังใหม่ได้รับเลือกตั้ง มากที่สุด นายวันมหัทธมนอร์ มะทา ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นประธานสภา ผู้แทนราษฎร และได้เป็นแกนนำจัดตั้ง คณะรัฐมนตรี มีพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็น นายกรัฐมนตรี

๑๒. วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เสด็จพระราช ดำเนินทรงประกอบรัฐพิธีเปิดประชุมรัฐสภา ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม และ พระราชทานพระราชดำรัสแก่ สมาชิกรัฐสภาตอนหนึ่งว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราม2

ได้รับมอบหมายจากประชาชน ให้มาปรึกษาหารือกันเพื่อให้การปกครองดำเนินไปตาม วิถีทางแห่งระบอบ ประชาธิปไตย และให้บังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ชาติบ้านเมือง ต่อแต่นี้ไป จึงเป็นภาระและความรับผิดชอบ โดยตรงของท่านทั้งหลายที่จะต้องร่วมแรงร่วมใจสามารถ ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยเต็มกำลังสติปัญญา ความสามารถ...”

๑๓. ความพยายามขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามแนวทางการปฏิรูปการเมือง โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๗ ศาสตราจารย์มารุต บุณนาค ประธานรัฐสภา ได้ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ชื่อว่า คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย มีศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน มี ศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล เป็นเลขานุการ เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ คณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอ รายงานต่อประธานรัฐสภา แต่ รัฐสภายังไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ได้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน ต่อมาวันที่ 4 สิงหาคม ๒๕๓๘ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งชื่อว่า คณะกรรมการการปฏิรูปทางการเมือง มีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน มีรอง ศาสตราจารย์ประณต นันทกุล เป็นเลขานุการ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาทางการเมืองการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข วิธีการปฏิรูปทาง การเมือง ตลอดจนวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จน นำไปสู่ความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

๑๔. สภาร่างรัฐธรรมนูญวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๓๙ รัฐสภาได้ประชุมเพื่อเลือก สมาชิกสภาร่าง รัฐธรรมนูญจำนวน ๙๙ คน มาจากตัวแทนจังหวัดละ ๑ คน รวม ๗๖ คน และ จากผู้เชี่ยวชาญ ผู้มี ประสบการณ์ทางการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒๓ คน ทำหน้าที่ร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีนายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธานสภา ร่างรัฐธรรมนูญ

## ฉบับที่ ๑๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศ เป็น กฎหมายที่ประชาชน กำหนดบทบาทให้อำนาจของผู้ปกครองเริ่มจากกำหนดที่มาของอำนาจ การใช้อำนาจและการควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจให้อยู่ในความเหมาะสมพอดีเนอะ ปกครอง สืบเนื่องมาจากการ ปกครองแต่เดิมมีปัญหาในเรื่อง ของการใช้อำนาจที่ขาด ตรวจสอบจึงเกิดระบอบประชาธิปไตยและเกิดหลักนิติรัฐขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ อำนาจ ไม่มีขอบเขตดังกล่าว

การใช้อำนาจและมีหน้าที่จะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ กฎหมายของรัฐของหน่วยงานของรัฐและของ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมี กฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ไว้ การที่รัฐ หน่วยงานของอำนาจและหน้าที่ไว้ การที่รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ กฎหมายบัญญัติโดยฝ่ายนิติ บัญญัติซึ่งตาม แบบฉบับของไทยได้แก่สมาชิกสภาผู้แทน (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ที่ เลือกตั้งมาจาก ประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเท่ากับว่ารัฐ หน่วยงาน ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะใช้อำนาจ และมีหน้าที่กระทำการใด ๆ เกี่ยวกับการออก ปกครองจะต้องได้รับอนุญาตจากประชาชนโดยมีกฎหมายที่ ตัวแทนของประชาชนบอก อำนาจและหน้าที่ไว้ และการใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวต้องสามารถตรวจสอบ และควบคุม ให้อยู่ในความเหมาะสมและเหมาะสม

การแก้ไขปัญหาของชาติที่มีผลกระทบต่อประชาชน ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองนั้น โดยทั่วไปผู้ที่มิบทบาทในการแก้ไขก็คือ รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจ และหน้าที่ไว้ ฉะนั้นจึงสรุปได้ว่า การแก้ไข ปัญหาทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองนั้น คือ “กฎหมาย” และกำเนิดของกฎหมายคือ รัฐธรรมนูญ ที่กำหนดขั้นตอนการบัญญัติกฎหมายเพื่อที่จะนำมาแก้ไขปัญหาด้าน สังคม ปัญหา เศรษฐกิจ และปัญหาทางการเมือง

### ๑. สภาพปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของไทยจะ)

ก่อนที่ ประเทศไทยจะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิ ราชย์มาเป็นระบอบ ประชาธิปไตยเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ สภาพปัญหาสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของไทยยังล้ำ หลังประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย อยู่มาก โดยเฉพาะประเทศในยุโรปเป็นเหตุทำให้นักเรียนไทยที่ไปศึกษาในประเทศต่างๆ

รพหวังที่จะใช้ระบอบประชาธิปไตยมาแก้ไขปัญหาด้าน สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของ ไทยให้พัฒนาก้าวหน้า เช่นประเทศในยุโรป

๑.๑ ปัญหาทางสังคม ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. ๒ ประเทศไทยล้ำหลังทางด้าน การศึกษาว่าประเทศในยุโรปอยู่มาก ซึ่งการ

1 ของ เริ่มต้นของการพัฒนาด้านอื่น อีกทั้งยังจะทำให้เกิดปัญหาอย่างอื่นตามมา ประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นของ การพัฒนาด้านอื่น อีกทั้งยังทำให้เกิดปัญหาอย่างอื่นตามมาอีกด้วย การศึกษาของไทยในอดีตนั้นอยู่ในวงจำกัด มีความไม่เท่าเทียมกัน ผู้ที่ได้รับการศึกษา จะอยู่ในหมู่ของชนชั้นปกครอง ประชาชนโดยทั่วไปจะได้รับการ ศึกษา น้อยมาก เมื่อ ประชาชนขาดการศึกษาจึงเป็นผลในการพัฒนาด้านอื่น ๆ ในการปฏิบัติเปลี่ยนแปลง การปกครองเมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ คณะปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ได้กล่าวถึง การศึกษาว่า

ประชาชนถูกกีดกันจากผู้ปกครองและผลของการที่ประชาชนขาดการศึกษาทำให้ การพัฒนาประชาธิปไตย เป็นไปด้วยความยากลำบากจนถึงปัจจุบัน

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ กำหนดแนวทางในการ ปกครองประเทศมากขึ้น ปัญหาทางสังคมของไทยได้รับการแก้ไขมา ตามลำดับ แต่เป็นธรรมชาติของสังคม มนุษย์ที่ปัญหาทางสังคมเกิดขึ้นใหม่เสมอ ซึ่งมนุษย์ใน สังคมจะต้องหาทางเยียวยาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ นั้น ซึ่ง ปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้นมีผลกระทบ ต่อระบบเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ ทั้งนี้เพราะปัญหาทาง สังคมเป็นปัญหาพื้นฐาน ของมนุษย์ อีกทั้งปัญหาต่าง ๆ นั้นจะเชื่อมโยงซึ่งกันและกันจากปัญหาหนึ่งสู่ปัญหา หนึ่ง

จากหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าทุกคนมี ความเท่าเทียมกันเสมอภาคกันนั้น ประเทศไทยยังอยู่ห่างไกลหลักการดังกล่าวอยู่มาก ทั้งนี้ เพราะชนบทรรมนิยมประเพณีของไทยยังมีสิทธิพล ต่อการดำเนินชีวิตของคนในสังคมไทย โดยเฉพาะการใช้อำนาจของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน นั้น ยังไม่เป็นไปตาม หลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ว่าผู้ที่มีอำนาจปกครองตามกฎหมายจะต้องใช้อำนาจ เพื่อ ปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ แต่ในความเป็นจริง แล้ว ข้าราชการ เจ้าหน้าที่มักจะใช้อำนาจกดขี่เอาเปรียบ ประชาชน

การ แต่ปัญหาทางสังคมมิได้มีอยู่เพียงการศึกษาและการใช้อำนาจของ เจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ยังรวมไปถึง ปัญหาการว่างงาน ปัญหาทางสาธารณสุข ปัญหาค่า ครองชีพ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ปัญหาโจรผู้ร้าย ปัญหาที่อยู่อาศัย และ ปัญหายาเสพติด ฯลฯ จะเห็นว่าปัญหาทางสังคมตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน จากปัญหาหนึ่งสู่ปัญหาหนึ่ง และปัญหาใหม่ ๆ จะเกิดขึ้นเสมอ ทั้งนี้ เพราะเมื่อสังคมมีความเจริญมากขึ้น มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นปัญหาต่าง ๆ ก็มากขึ้น ตามมาซึ่งจะต้อง แก้ไข