

บทที่ 4

ประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย

การปกครองของไทยในอดีตเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจเด็ดขาดเหนือราษฎรทั้งปวง แต่พระมหากษัตริย์ของไทยที่ผ่านมาต่างทรงไว้ซึ่งทศทิศราชมรรคาในการปกครอง นับจากกรุงสุโขทัย (พ.ศ. 1781 - 1891) ที่ถือได้ว่าเป็นราชอาณาจักรแห่งแรกของไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่เป็นลักษณะของ "พ่อปกครองลูก" ทั้งนี้เพราะพระมหากษัตริย์กับประชาชนมีความใกล้ชิดกัน เนื่องจากในสมัยนั้นประชากรมีน้อย สภาพของการปกครองยังคงเป็นกลุ่มหรือสังคมเล็ก ๆ ที่ยังไม่สลับซับซ้อนมากนักปัญหาต่าง ๆ จึงมีไม่มากนักทั้งพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชกรณียกิจมากนักจึงสามารถดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึง อำนาจในการปกครองทั้งหมดจึงอยู่ที่พระมหากษัตริย์ทั้งในเรื่องของการปกครอง การกำหนดกฎเกณฑ์ของสังคม รวมทั้งการตัดสินปัญหาต่างสามารถกระทำได้ด้วยพระองค์เอง

ในสมัยของกรุงสุโขทัยนี้ยังคงไม่มีรัฐธรรมนูญในความหมายของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน แต่หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการปกครองพระมหากษัตริย์เป็นผู้กำหนด ส่วนหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงเป็นรัฐธรรมนูญหรือไม่ เรื่องนี้ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละท่านในความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนแล้วไม่ถือว่าหลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงเป็นรัฐธรรมนูญ ในความหมายของรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้

เป็นแนวทางในการปกครองประเทศ ที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องของอำนาจในการปกครองประเทศ แต่ผู้เขียนเห็นว่าหลักศึลาจารึกเป็นเพียงบันทึกเหตุการณ์ต่าง ๆ ทางประวัติศาสตร์เท่านั้น

สมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893 - 2310) สภาพของสังคมเปลี่ยนแปลงไปมีความซับซ้อนมากขึ้นมีประชากรมากขึ้นทำให้ปัญหาต่าง ๆ มากขึ้นตามลำดับ อีกทั้งได้รับอิทธิพลต่าง ๆ จากอินเดียและเพื่อนบ้านอื่น ๆ ทำให้ระบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกในสมัยสุโขทัยต้องเปลี่ยนแปลงไป พระมหากษัตริย์กลายเป็นสมมติเทพ คือเป็นเทพเจ้ามาจุติเพื่อปกครองประชาชนตามความเชื่อทางศาสนาที่ได้รับอิทธิพลมาจากอินเดีย ทำให้กษัตริย์กับประชาชนไม่มีความใกล้ชิดและผูกพันกันดังเช่นสมัยสุโขทัย พระราชกรณียกิจต่าง ๆ ของพระมหากษัตริย์มีขุนนางและข้าราชการบริหารทำหน้าที่แทนองค์พระมหากษัตริย์ ทั้งนี้เนื่องมาจากสังคมใหญ่ขึ้นบทบาทของขุนนางเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ การปกครองเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ

ในสมัยกรุงศรีอยุธยายังไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดใช้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศดังปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะพระราชอำนาจอยู่ที่พระมหากษัตริย์เพียงผู้เดียว

สมัยกรุงธนบุรีและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2310 เป็นต้นมาถึงสมัยรัชกาลที่ 3 ต่อรัชกาลที่ 4 นั้น การปกครองไม่แตกต่างไปจากสมัยกรุงศรีอยุธยามากนักอำนาจสูงสุดยังอยู่กับพระมหากษัตริย์ส่วนในการปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ขุนนางทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์แต่อำนาจสูงสุดยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์ที่จะกำหนดแนวทาง

ในการปกครอง จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 4 ประเทศไทยมีการติดต่อกับ
ชาวต่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะชาวยุโรป ทำให้ประเทศไทยต้องปรับ
ปรุงกฎหมายและการปกครองให้เป็นที่ยอมรับของนา ๆ ประเทศ ต่อมาใน
สมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ท่านทรงปรึกษาสามารถ ทรงโปรดเกล้าฯ ส่งพระ
ราชโอรสและนักเรียนไทยไปศึกษาต่างประเทศเพื่อนำวิชาความรู้มา
พัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ รวมทั้งพระองค์เองได้เสด็จยุโรปถึงสองครั้งได้
นำเอาหลักการต่าง ๆ ของประเทศตะวันตกมาปรับปรุงระบบราชการของ
ไทย แต่อย่างไรก็ตามก็ยังถือได้ว่าประเทศไทยยังปกครองในระบบ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ยังไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุด
ใช้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศ

ถึงแม้ประเทศไทยยังคงปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็
มิได้ทำให้ประชาชนเกิดความคับข้องใจแต่อย่างใด พระมหากษัตริย์รัชกาล
ที่ 5 ยังทรงเล็งพาสซึ่งเป็นที่ปราบปลื้มของพลกนิกรชาวไทยทั่วหน้า และ
ยังนิยมชมชอบในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างมากอีก
ด้วย

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 มีนักเรียนไทยไปศึกษา
ยังประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน มากขึ้นในหลายด้านทั้งการทหาร
กฎหมาย วิศวกรรมศาสตร์ ฯลฯ ได้พบเห็นระบบการปกครองความเจริญ
ด้านการเมือง การศึกษาและวัฒนธรรมแตกต่างจากประเทศไทยมาก ซึ่ง
ขณะนั้นประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจาก
ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเป็นเวลา
หนึ่งร้อยปีเศษแล้ว นักเรียนไทยที่ศึกษาอยู่ในประเทศยุโรปในช่วงสมัยรัช

กาลที่ 6 และ 7 นั้น ได้ตั้งเป็นสมาคมนักเรียนไทยขึ้นและได้พบปะสังสรรค์กันในเวลาหยุดภาคเรียน และได้ปรึกษากันถึงเรื่องของการเปลี่ยนแปลงการปกครองบ้างแล้วว่าการปกครองของไทยยังเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อำนาจการปกครองพระมหากษัตริย์มีอำนาจตัดสินพระทัยอยู่พระองค์เดียว ทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปได้ล่าช้าไม่ทันอาณานิคมที่จะได้เปลี่ยนแปลงเป็นระบอบประชาธิปไตยเช่นประเทศในยุโรปบ้าง

ต่อมาเมื่อนักเรียนไทยเหล่านั้นกับเมืองไทยส่วนใหญ่จะเข้ารับราชการเป็นทหารบ้าง เป็นข้าราชการพลเรือนบ้าง ดูแลหน่วยงานที่สำคัญ ๆ และได้รวมตัวกันเป็น "คณะราษฎร" ทำการปฏิวัติยึดอำนาจจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งสามารถลำดับสภาพปัญหาต่าง ๆ ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองดังนี้

1. สภาพทั่วไปก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

สภาพปัญหาต่าง ๆ ทางสังคมของไทยในสมัยรัชกาลที่ 6 และสมัยรัชกาลที่ 7 ถ้ามองภาพรวมของประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความเดือดร้อนในเรื่องใดเพราะประชาชนเคารพและศรัทธาในองค์พระมหากษัตริย์ชีวิตความเป็นอยู่เรียบง่าย ประชาชนมีวัฒนธรรมและประเพณีที่เคารพผู้ปกครอง และประการสำคัญพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงอยู่ในทศพิธราชธรรม ถึงแม้จะมีขุนนางทำหน้าที่หลายอย่างแทนพระมหากษัตริย์แต่ก็มิได้ทำความเดือดร้อนให้กับประชาชนจนเกินควร จึงเห็นว่าความเป็นอยู่ของประชาชนไทยในขณะนั้นอยู่กันอย่างสงบสุข

แต่เนื่องจากอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองของนักเรียนไทยที่
ได้ไปศึกษาต่างประเทศเป็นตัวเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคนเหล่านั้น
เห็นว่าการปกครองของไทยล้าหลังสืบเนื่องมาจากอำนาจต่าง ๆ อยู่ที่พระ
มหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียวประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการปกครอง
ประเทศ ถึงแม้จะมีคณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ที่เรียกว่าอภิรัฐมนตรี
สภา ก็อยู่ในกลุ่มของพระบรมวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ กลุ่มผู้ปกครองไม่เห็น
ความทุกข์ยากของประชาชน ฉะนั้นการปกครองจึงควรที่จะต้องให้ประชา
ชนได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยอย่างเช่นประเทศต่าง ๆ ในยุโรป จะทำให้
ประเทศพัฒนาและเจริญก้าวหน้า และปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ
ปัญหาเศรษฐกิจ งบประมาณค่าใช้จ่ายของแผ่นดินไม่สมดุลย์รายจ่ายมาก
กว่ารายรับ ทำให้ต้องปลดข้าราชการออกหลายร้อยคน จึงเกิดความไม่พอ
ใจแก่ข้าราชการที่ถูกปลด นำมาอ้างว่าพระบรมวงศานุวงศ์ได้รับอภิสิทธิ์
เหนือบุคคลทั่วไปได้รับการดำรงตำแหน่งทั้งทางทหารและพลเรือนอย่างมี
อภิสิทธิ์ ซึ่งถ้าได้ศึกษาประวัติศาสตร์จะทราบได้ว่าลักษณะดังกล่าวสืบ
ทอดมาเป็นระยะเวลายาวนานซึ่งเป็นประเพณีเป็นที่ยอมรับของประชาชน
โดยทั่วไป

เหตุผลที่แท้จริงของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน
พ.ศ. 2475 นั้นน่าจะมาจากความต้องการเปลี่ยนแปลงของคณะผู้ก่อการ
เป็นสำคัญที่ต้องการให้ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงเป็นระบอบ
ประชาธิปไตย ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ทั้งนี้
เพราะประเทศยุโรปต่างได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบ

สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วมีความก้าวหน้ามีความเจริญ ซึ่งคณะผู้ก่อการคาดการณ์ว่าประเทศไทยจะเจริญเช่นประเทศดังกล่าว

ถ้าได้พิจารณาสภาพปัญหาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ ในยุโรปจะพบว่าพื้นฐานของปัญหามีความแตกต่างกัน กล่าวคือสภาพปัญหาของประเทศต่าง ๆ ของยุโรปที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเพราะสิทธิเสรีภาพถูกรบกรวน ประชาชนถูกกดขี่เอาเปรียบ ทำให้ประชาชนต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิเสรีภาพเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แต่สภาพปัญหาของไทยประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความประสงค์จะเรียกร้องสิทธิเสรีภาพใด ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปสภาพของสังคมไทยมีสิทธิเสรีภาพอยู่แล้ว แต่การเปลี่ยนแปลงเป็นจุดประสงค์หรือความต้องการของคณะผู้ก่อการเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นผลพวงที่ไม่สามารถพัฒนาประชาธิปไตยของไทยมาจนถึงปัจจุบัน เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีความต้องการที่แท้จริง

การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเริ่มขึ้นเมื่อเวลาห้านาฬิกาของวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยคณะบุคคลประกอบด้วยทหารบก ทหารเรือ และพลเรือน เรียกตนเองว่า "คณะราษฎร" ซึ่งมีบุคคลสำคัญได้แก่

- พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนา (จบวิชาการทหารจากเยอรมัน)
- พ.อ. พระยาทรงสุรเดช (จบวิชาการทหารจากเยอรมัน)
- พ.ต. หลวงพิบูลสงคราม (จบโรงเรียนทหารปืนใหญ่จากฝรั่งเศส)

- น.ต. หลวงสินธุ์ สงครามชัย (จบการศึกษาจากทหารเรือ
เดนมาร์ค)

- นายประยูร ภมรมนตรี (จบวิชาการเมืองจากฝรั่งเศส)

- นายควง อภัยวงศ์ (จบวิศวกรรมศาสตร์จากฝรั่งเศส)

คณะผู้ก่อการได้ส่งกำลังทหารเข้ายึดสถานที่สำคัญของทางการ
การเช่นคลังแสง กรมไปรษณีย์โทรเลข สถานีวิทยุ ฯลฯ โดยใช้พระที่นั่ง
อนันตสมาคมเป็นกองบัญชาการ และเข้าควบคุมตัวพระบรมวงศานุวงศ์
ชั้นผู้ใหญ่ และข้าราชการคนสำคัญไว้เป็นตัวประกัน

คณะผู้ก่อการได้ประกาศแถลงการ 6 ข้อมีความว่า

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราช เช่นเอกราชในทางการเมืองใน
ทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง

2. จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศให้การประทุษร้าย
ต่อกันน้อยที่สุด

3. จะต้องบำรุงความสุขสบายของราษฎร โดยรัฐบาลจัดหางาน
ให้ราษฎรทำ และจัดวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ

4. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน

5. จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระเพื่อเสรีภาพไม่ขัด
ต่อหลักสี่ประการข้างต้น

6. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร

ถ้าพิจารณาจากประกาศแถลงการของคณะผู้ก่อการดังกล่าวจะ
พบว่าเป็นข้อเสนอของคณะผู้ก่อการทั้งสิ้นไม่ได้เป็นความต้องการของ
ประชาชนเอง ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจว่าจะอะไรคือประชาธิปไตยจึง

ไม่มีส่วนร่วม เพราะสภาพของสังคมไทยขณะนั้นยังไม่เกิดปัญหาจนทำให้ประชาชนเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งแตกต่างจากการเปลี่ยนแปลงของฝรั่งเศสและประเทศอื่น ๆ ที่ประชาชนเป็นผู้เรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทำให้ประชาชนสมัครใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งแตกต่างจากประชาชนไทยมาก ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่น่าจะได้นำมาพิจารณา

หลังจากคณะผู้ก่อการยึดอำนาจแล้วได้แต่งตั้งผู้รักษาพระนครได้แก่ พ.อ.พระยาพหลพลพยุหเสนา พ.อ.พระยาทรงสุรเดช พ.อ.พระยาฤทธิอาคเนย์ ได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้ารัชกาลที่ 7 ซึ่งประทับอยู่ที่วังไกลกังวลหัวหิน ความตอนหนึ่งว่า "...ด้วยคณะราษฎร ข้าราชการทหารพลเรือนได้ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินไว้ได้แล้ว...คณะราษฎรไม่ประสงค์ที่จะแย่งชิงราชสมบัติแต่อย่างใด ความประสงค์อันยิ่งใหญ่ก็เพื่อที่จะมีรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน จึงขอเชิญได้ฝ่าละอองธุรีพระบาทกลับคืนสู่พระนคร และเป็นกษัตริย์ต่อไป โดยอยู่ใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ซึ่งคณะราษฎรได้ร่างขึ้น..."

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชสาส์นตอบคณะผู้รักษาการพระนครฝ่ายทหารมีความสำคัญดังนี้ "...คณะทหารมีความปรารถนาจะเชิญให้ข้าพเจ้ากลับพระนครเป็นกษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ข้าพเจ้าเห็นแก่ความเรียบร้อย ของอาณาประชาราษฎร์ไม่ยอมให้เสียเลือดเนื้อ กับทั้งเพื่อจัดการโดยละม่อมละมัยไม่ให้ขึ้นชื่อว่าจลาจลเสียหายแก่บ้านเมือง..."

2. สภาพปัญหาต่าง ๆ เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่

1 - 15

หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 16 ฉบับถึงฉบับปัจจุบัน มีปัญหาหลากหลายแตกต่างกันในแต่ละยุคแต่ละสมัย ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

2.1 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 เสด็จกลับพระนครคณะราษฎรได้ทูลเกล้าถวายรัฐธรรมนูญ ให้ทรงลงพระนามาภิไธยและทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญคืนเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกมีชื่อว่า "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475" และได้มีการประชุมสภาเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ตั้ง "คณะกรรมการราษฎร" เป็นผู้บริหารประเทศตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยมีกรรมการคณะราษฎรทั้งหมด 14 คน มีพระยามโนปกรณนิติธาดาดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการราษฎร

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 นี้ มีสภาเดียวคือ สภาผู้แทนมาจากการแต่งตั้งจาก "คณะราษฎร" จำนวน 70 คน มี 39 มาตรา รวมเวลาที่ประกาศใช้ 5 เดือน 13 วัน

รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยเป็นเพียงการถ่ายอำนาจการปกครองจากพระมหากษัตริย์มายังคณะราษฎรที่ทำการปฏิวัติ ทั้งนี้เพราะอำนาจการบริหารอยู่ที่คณะกรรมการราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของคณะผู้ก่อการยึดอำนาจ แต่ถึงอย่างไรก็ตามคณะกรรมการราษฎรยังไม่ทันได้บริหารประเทศมากนักก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ชื่อว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475"

2.2 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นี้มีชื่อเรียกว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475" ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 เป็นฉบับถาวรและต่อมาถือว่าวันที่ 10 ธันวาคม ของทุกปีเป็นวันรัฐธรรมนูญ

เนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นี้ กำหนดให้มีสภาเดียวแต่มีสมาชิก 2 ประเภท ประเภทที่ 1 เลือกตั้งจากผู้แทนทั่วประเทศเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมโดยวิธีเลือกตัวแทนตำบลแล้วให้ตัวแทนตำบลเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 78 คน ประเภทที่ 2 ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงอีก 78 คน และได้เปลี่ยนคณะกรรมการราษฎรเป็นคณะรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นี้ใช้ถึงวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 รวมเวลา 13 ปี 4 เดือน 29 วัน

อำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงอยู่กับคณะราษฎร เนื่องจากสมาชิกประเภทสองส่วนหนึ่งยังคงเป็นสมาชิกคณะราษฎรผู้ก่อการปฏิวัติ คณะราษฎรยังคงมีบทบาทในการใช้อำนาจสูง ฉะนั้นตลอดระยะเวลา 13 ปีเศษนี้ เป็นช่วงเวลาแห่งการปรับเปลี่ยนอำนาจจากพระมหากษัตริย์มาสู่คณะราษฎร และคณะราษฎรได้พยายามที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยมีการเลือกตั้งทั่วไป

เมื่อ วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 เป็นการเลือกตั้งครั้งแรก และเลือกตั้งครั้งที่ 2 วันที่ 7 พฤศจิกายน 2480 และวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2481 เป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 3 การที่ผู้มีอำนาจจัดให้มีการเลือกตั้งนี้ก็แสดงให้เห็นถึงเจตนาของผู้มีอำนาจว่าต้องการที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง แต่เนื่องจากระยะเวลาฝึกฝนประชาธิปไตยของประชาชนมีน้อยจึงยังขาดความร่วมมือจากประชาชน ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการปกครองมากนัก ทั้งนี้ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการเปลี่ยนแปลงไม่ใช่มาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ประชาชนไม่มีความรู้สึกว่ามีเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วทำให้ชีวิตดีขึ้นแต่อย่างใด ที่สำคัญก็คือความผูกพันระหว่างสถาบันกษัตริย์ กับประชาชนคนไทยยังแนบแน่นไม่เสื่อมคลาย

จากเหตุผลดังกล่าวในช่วงการให้รัฐธรรมนูญฉบับที่สองนี้ จึงเป็นช่วงของการแย่งอำนาจระหว่างผู้ก่อการด้วยกันโดยเฉพาะเรื่องของการบริหารประเทศมีความขัดแย้งกันเองจนทำให้คณะผู้ก่อการบางท่านต้องหนีออกนอกประเทศ เนื่องมาจากเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2476

ดร.ปรีดี พนมยงค์ หนึ่งในผู้ก่อการได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจมีสมาชิกส่วนหนึ่งไม่เห็นด้วยเพราะเห็นว่าเป็นเค้าโครงเศรษฐกิจในระบอบคอมมิวนิสต์ เป็นเหตุให้นายปรีดี พนมยงค์ ต้องเดินทางออกนอกประเทศ

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้วยังเกิดการยึดอำนาจ และเกิดกบฏอีกหลายครั้งสืบเนื่องมาจากการแย่งชิงอำนาจของกลุ่มที่สูญเสียอำนาจแต่มีไว้เพราะความต้องการของประชาชนแม้แต่น้อย

หลังจากมีการเลือกตั้งครั้งที่ 3 เมื่อ 10 ธันวาคม 2481 ผลของการทวงเสียดายให้พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป แต่ท่านไม่ยอมเป็นทำให้หลวงพิบูลสงครามได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นคนที่ 3 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2481 จากการทำหลวงพิบูลสงครามเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนี้เป็นผลทำให้ระบบการปกครองของไทยที่เปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยพลิกผันเป็นการปกครองแบบทหาร รัฐบาลของหลวงพิบูลสงครามเป็นรัฐบาลเผด็จการตามรัฐธรรมนูญโดยมีกำลังทหารเป็นฐานอำนาจของผู้บริหารประเทศ

แนวทางการปกครองของหลวงพิบูลสงครามเน้นในเรื่องของชาตินิยม และเปลี่ยนชื่อประเทศสยามเป็นไทยในปี พ.ศ. 2482 อีกทั้งเปลี่ยนแปลงสังคมอีกหลายอย่างเช่น ยกเลิกบรรดาศักดิ์ยกเลิกตัวอักษรบางตัวห้ามกินหมาก ให้แต่งกายเป็นสากล ห้ามนั่งใจกระบะเบน ฯลฯ

ในปี พ.ศ. 2484 เกิดสงครามมหาเอเซียบูรพาญีปุ่นบุกประเทศไทยทำให้ไทยต้องประกาศสงครามกับอเมริกาและอังกฤษในที่สุดในปี พ.ศ. 2487 ใกล้เคียงสงครามสงบ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ลาออกจากการเป็น

นายกรัฐมนตรีเพราะได้ประกาศเข้าข้างฝ่ายญี่ปุ่น แต่กลุ่มเสรีไทยประกาศ
เข้าข้างอเมริกา เมื่อญี่ปุ่นแพ้สงครามจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรี
มนตรี ทำให้นายควง อภัยวงศ์ ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 4
เมื่อหมดภารกิจสงครามจึงลาออก และนายทวี บุญยเกษตร ขึ้นเป็นนายก
รัฐมนตรีคนที่ 5 ระหว่าง 31 สิงหาคม พ.ศ. 2488 ถึง 17 กันยายน
พ.ศ. 2488 ลาออกเมื่อ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมทย์ หัวหน้าเสรีไทยเดินทาง
กลับมาจากสหรัฐอเมริกา

ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมทย์ เป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 17
กันยายน พ.ศ. 2488 ถึง 24 มกราคม พ.ศ. 2489 คณะรัฐมนตรีส่วน
ใหญ่เป็นเสรีไทยและเมื่อหมดภารกิจจึงยุบสภา และมีการเลือกตั้งเป็น
ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2489

การเลือกตั้งครั้งที่ 4 นี้ เป็นการเริ่มต้นในการต่อสู้ทางการเมืองใน
ระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น เพราะเป็นการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองเป็น
ครั้งแรกตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475
เป็นต้นมา พรรคการเมืองที่จับคู่กันคือพรรคก้าวหน้าของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์
ปราโมทย์ กับพรรคสหชีพของนายปรีดี พนมยงค์ หลังจากการเลือกตั้ง
นายควง อภัยวงศ์ ได้รับการสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรีแต่แพ้โหวตใน
สภาจึงลาออกเมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2486 ต่อมาวันที่ 19 มีนาคม
พ.ศ. 2486 นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับการสนับสนุนจากพรรคสหชีพให้
ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

วันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2489 นายควง อภัยวงศ์ ตั้งพรรคประชา
ธิปไตย

จากลำดับเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงของรัฐธรรมนูญฉบับที่สองนี้ เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้น ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐาน ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จึงจะพัฒนาไปได้อย่างราบรื่น แต่ถ้าเป็นความต้องการของกลุ่มบุคคลบางกลุ่มโดยขาดการสนับสนุนจาก ประชาชนส่วนใหญ่แล้วก็ไม่สามารถจะนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ อย่างมีประสิทธิภาพได้เพราะระบอบประชาธิปไตยนั้น จะต้องมาจากประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ไม่ใช่มาจากคนบางกลุ่ม โดยคนบาง กลุ่มดังที่ผ่านมา

เมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาในช่วงของรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 เป็นเวลา 13 ปี 4 เดือน 29 วัน แล้วจะพบว่าในช่วง 5 ปี แรกเป็นช่วงการแย่งชิงอำนาจของกลุ่มที่ทำกรปฏิบัติประชาชนไม่มีส่วน ร่วมในการใช้อำนาจอย่างแท้จริงและหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2481 แนวทางการใช้อำนาจก็เปลี่ยนไป เป็นเผด็จการทหาร ซึ่งไม่เป็นประชาธิปไตยดังเจตจำนงเดิม จนกระทั่งสิ้น สงครามโลกครั้งที่สองมีการเลือกตั้งครั้งที่ 4 ระบบพรรคการเมืองจึงเริ่มขึ้น แต่ยังไม่ทันได้พัฒนามากนักรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ก็ถูกยกเลิกเสียก่อน

สรุปว่า ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 ถึงปี พ.ศ. 2489 ระบอบประชาธิปไตยของไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนักทั้งนี้ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตย จึงไม่เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากนัก กลุ่มที่ใช้อำนาจปกครองยังคงอยู่ที่กลุ่มเดิมคือกลุ่มของคณะปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองสลับ เปลี่ยนขึ้นปกครองประเทศ ประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมมากนัก เพราะ

ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์การใช้อำนาจจะต้องมาจากประชาชน
โดยประชาชนเพื่อประชาชน

2.3 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3

สาเหตุที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 เพราะรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ใช้มานานถึง 13 ปีเศษ จึงได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 มี 96 มาตรา ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสองสภาคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 178 คน และวุฒิสภา 80 คน โดยกำหนดให้วุฒิสภามีคุณสมบัติสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือต้องจบชั้นปริญญาตรีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์หรือเคยรับราชการมาอย่างน้อย 5 ปี ไม่ต่ำกว่าตำแหน่งหัวหน้ากอง

ซึ่งเจตนาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดวุฒิการศึกษาและวุฒิภาวะของวุฒิสภาไว้สูงเพราะต้องการให้เป็นที่ปรึกษาแก่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตย แต่จะอย่างไรก็ตามดังที่กล่าวมาแล้วว่าระบอบประชาธิปไตยต้องมาจากประชาชนโดยแท้ มิใช่เป็นความต้องการของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ฉะนั้นการกำหนดคุณสมบัติของวุฒิสภาให้สูงขึ้นมิใช่เป็นแนวทางที่จะพัฒนาประชาธิปไตยได้

เหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ระหว่าง 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ถึง 8 พฤศจิกายน 2490 เป็นเวลา 1 ปี 6 เดือน มีเหตุการณ์สำคัญหลายประการโดยเฉพาะกรณีสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 8 ทำให้นายปรีดี พนมยงค์ ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2489 ต่อมาวันที่

23 สิงหาคม พ.ศ. 2489 พล.ร.ต. ถวัลย์ อังรณาวาสวัสดิ์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี มีปัญหาหลายอย่างเช่นกรณีสวรรคตรัชกาลที่ 8 ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาเงินเฟ้อ รวมทั้งปัญหาการแตกแยกในรัฐบาล จากปัญหาดังกล่าวทำให้พรรคประชาธิปัตย์เปิดอภิปรายตาม มาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ระหว่างวันที่ 19-27 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 เมื่อลงมติชนะด้วยคะแนนเสียง 86 ต่อ 55 งดอกเสียง 16 คน เป็นผลทำให้รัฐบาลของ พล.ร.ต.ถวัลย์ อังรณาวาสวัสดิ์ ต้องลาออก แต่เมื่อสรรหาคนที่เหมาะสมแล้วได้แก่ พล.ร.ต.ถวัลย์ อังรณาวาสวัสดิ์ อีก แต่การบริหารประเทศในครั้งนี้บริหารด้วยความตึงเครียดสาเหตุมาจากปัญหา ต่าง ๆ ที่กล่าวมา

ต่อมาวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 จึงเกิดรัฐประหารบังคับให้รัฐบาล พล.ร.ต.ถวัลย์ อังรณาวาสวัสดิ์ ลาออก การปฏิวัติครั้งนี้ พล.ท. ผิน ชุณหะวัณ ได้เชิญจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม มาเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติซึ่งบุคคลสำคัญในคณะปฏิวัติได้แก่

พล.ท. ผิน	ชุณหะวัณ
น.อ. กาจ	กาจสงคราม ร.น.
พ.อ.เผ่า	ศรียานนท์
พ.อ. สฤษดิ์	ธนะรัชต์

สาเหตุสำคัญที่คณะปฏิวัติอ้างก็คือ ปัญหาการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภค ปัญหาสินค้าราคาแพง ปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาหย่อนสมรรถภาพในการบริหาร ปัญหาใจผู้ร้ายชุกชุม ปัญหาสวรรคตรัชกาลที่ 8 และปัญหาคอรัปชั่น และเมื่อปฏิวัติสำเร็จได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ

ที่ 4 และได้เชิญนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์มาเป็น
นายกรัฐมนตรี

สาเหตุที่ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่สองประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ
ที่ 3 โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่สองล้าสมัยที่ใช้มานาน 13 ปีเศษ นั้น
ในความเป็นจริงการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญก็คือการเปลี่ยนหลักเกณฑ์ต่าง ๆ
ของที่มาของอำนาจ และการใช้อำนาจในการปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญคือ
กฎหมายสูงสุดที่ใช้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศ เป็นกฎหมาย
กำหนดถึงที่มาของอำนาจและการใช้อำนาจในการปกครองถ้าต้องการ
บริหารประเทศให้ได้ผลก็ต้องบัญญัติหลักเกณฑ์ขึ้นใช้ใหม่ให้เหมาะสม

ในช่วงการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 นี้เป็นเวลา 1 ปี 5
เดือน 13 วัน การบริหารประเทศในช่วงดังกล่าวไม่สามารถจะบริหาร
ประเทศได้อย่างราบรื่น เนื่องจากมีปัญหาหลายประการ และคณะผู้
บริหารไม่สามารถใช้อำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญแก้ไขปัญหาได้ ทำให้
คณะนายทหารทำการปฏิวัติเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 คือยกเลิก
อำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 แล้วเขียนหลักเกณฑ์การใช้อำนาจ
ขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4

2.4 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 นี้เรียกว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
จักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490" ซึ่งคณะปฏิวัติโดยมีจอมพล ป.
พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ และมี พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ เป็น
แกนนำคนสำคัญ ได้มอบหมายให้ น.อ.กาจ กาจสงคราม ร่างขึ้นและเมื่อ

ร่างเสร็จแล้วเกรงว่าถ้าถูกจับได้จะมีความผิดจึงนำไปซ่อนไว้ได้ตุ้ม เมื่อ
ปฏิวัติสำเร็จได้นำออกมาใช้จึงเรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า "รัฐธรรมนูญ
ฉบับใต้ตุ้ม" มี 98 มาตรา ประกาศใช้เมื่อ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 -
22 มีนาคม พ.ศ. 2492

เหตุผลของคณะปฏิวัติในการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 โดยอ้าง
ว่าอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่สามารถแก้ปัญหาบ้านเมืองได้ จึง
จำเป็นต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำหนดอำนาจการบริหาร
ประเทศให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งเพื่อที่จะบำบัด
ความทุกข์ยากของประชาชนให้หมดสิ้นไปด้วย

เนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 นี้ บัญญัติให้การปก
ครองเป็นระบบรัฐสภา โดยมีสองสภาคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ
วุฒิสภา ทั้งสองสภามีจำนวนเท่ากัน สมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งจาก
พระมหากษัตริย์ ซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการประจำก็ได้รัฐธรรมนูญไม่ได้
บัญญัติไว้ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทาง
การเมือง เป็นรัฐมนตรีหรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน
จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นว่าผู้ร่างมีเจตนาที่จะไม่ให้ข้าราชการ
ประจำเข้ามายุ่งเกี่ยวหรือมาใช้อำนาจในทางการเมืองจึงบัญญัติห้าม
ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนวุฒิสมาชิกมาจากข้าราชการ
ประจำได้ก็เพื่อที่จะเป็นกำลังสนับสนุนให้กับฝ่ายรัฐบาลในสภา
คณะรัฐมนตรีประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีหนึ่งคน และรัฐมนตรีอย่าง
น้อย 15 คนแต่ไม่เกิน 25 คน

ถ้าพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจการปกครองของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 ไม่แตกต่างกันมากนักแต่ที่สำคัญก็คือการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ซึ่งเท่ากับจำกัดรัฐบาลและผู้มีอำนาจบริหารราชการตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ออกไปแล้วคณะปฏิวัติได้เข้ามาใช้อำนาจบริหารตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ซึ่งเท่ากับเป็นเพียงการถ่ายเทอำนาจจากคณะผู้บริหารชุดหนึ่งสู่คณะผู้บริหารอีกชุดหนึ่งเท่านั้น

การเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจของไทยเป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการแย่งชิงอำนาจของผู้ปกครองมากกว่าที่เปลี่ยนแปลงอำนาจเพื่อประชาชน ทั้งนี้เพราะระบอบประชาธิปไตยยังไม่ฝังรากลึกลงในสังคมไทย ซึ่งสามารถพิจารณาจากเหตุการณ์ทางการเมืองในระยะเวลาของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 เวลานหนึ่งปีเศษดังนี้

หลังจากที่คณะปฏิวัติได้ทำการปฏิวัติสำเร็จเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญในวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ต่อมาได้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2490 การเลือกตั้งครั้งนี้พรรคประชาธิปัตย์ได้เสียงข้างมาก นายควง อภัยวงศ์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งแต่เนื่องจากคณะปฏิวัติยังมีอำนาจแฝงอยู่ โดยเฉพาะในการคุมกำลังทางทหารโดยเฉพาะจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้ได้รับเชิญจาก พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ มาเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ และได้รับแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย จึงเป็นผู้คุมกำลังทางทหารไว้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ

นอกจากนั้นคณะปฏิวัติยังได้เพิ่มความมั่นคงให้กับกลุ่มของตนเอง
อีก โดยการโอนย้าย พ.อ.เผ่า ศรียานนท์ ไปรับราชการที่กรมตำรวจยศ
พ.ต.อ. เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2491

ต่อมาวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2491 คณะปฏิวัติซึ่งได้แก่จอมพล
ป. พิบูลย์สงคราม พล.ท.ผิน ชุณหะวัณ กัดดันให้นายควง อภัยวงศ์ ซึ่ง
เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ในขณะนั้นลาออก นายควง อภัยวงศ์ และคณะรัฐ
มนตรี ปรีชาภักดิ์ฝ่ายทหารเรือ ทหารอากาศและตำรวจเพื่อที่จะไม่ยอม
ปฏิบัติตามกลุ่มคณะปฏิวัติที่กัดดันให้ลาออกแต่ได้รับคำเสนอแนะว่าไม่อยู่
ในฐานะที่จะต่อสู้กับกลุ่มคณะปฏิวัติซึ่งคุมกำลังส่วนใหญ่ได้ จึงทำให้
นายควงฯ ต้องลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทั้งคณะ
ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย

ผลจากการที่คณะรัฐมนตรีของนายควง อภัยวงศ์ พ้นจาก
ตำแหน่งทั้งคณะแล้วทำให้ จอมพล ป. พิบูลสงครามได้กลับมาเป็นนายกร
รัฐมนตรีอีกครั้ง และในช่วงที่ จอมพล ป. พิบูลย์สงครามเป็นนายกรัฐมนตรี
ครั้งนี้เกิดวิกฤตการณ์หลายอย่างและเป็นผลพวงมาจนทุกวันนี้คือ

ปัญหาของสภา เนื่องจากจอมพล ป. ต้องการเสียงสนับสนุนใน
สภาจึงต้องจ่ายเงินให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางกลุ่มบางคน เพื่อให้
สนับสนุนรัฐบาล ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการซื้อเสียงสมาชิกสภาผู้แทน
ในรัฐสภา และนอกจากการให้เงินกับผู้สนับสนุนรัฐบาลแล้ว ยังจะต้องให้
สิทธิในเรื่องของการประมูลสัมปทาน หรือเป็นตัวแทนในการค้าขายกับ
รัฐบาลแก่สมาชิกที่สนับสนุนรัฐบาลด้วย เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้น
ของการซื้อ - ขายเสียง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นต้นเหตุของการ

ทุจริตคอร์ปชั่น ซึ่งเป็นผลพวงมาจนถึงปัจจุบัน เพราะในระบบอบ
ประชาธิปไตยระบบรัฐสภาต้องการเสียงข้างมากในการสนับสนุนให้ผ่าน
กฎหมายต่าง ๆ แต่เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงครามไม่มีเสียงสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรเป็นพื้นฐานอยู่เดิมจึงต้องใช้วิธีดังกล่าว

อีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาของรัฐบาลซึ่งขณะนั้นมีพรรคการเมือง
หลายพรรคไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากจึงทำให้รัฐบาลในระบบรัฐ
สภาไม่มีความมั่นคงในการบริหารประเทศ เป็นเหตุให้รัฐบาลจะต้องเอาใจ
และทำตามคำเรียกร้องของพรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาล มิฉะนั้นรัฐ
บาลไม่สามารถบริหารราชการต่อไปได้

นอกจากปัญหาของสภาและปัญหาของรัฐบาลแล้ว ยังมีปัญหา
ทางการเมืองอีก ซึ่งนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475
เป็นต้นมาถึงปี พ.ศ. 2491 เป็นเวลาประมาณ 16 ปีนั้น ประชาชนคน
ไทยยังไม่เข้าใจระบอบประชาธิปไตยมากนัก อีกทั้งยังมีกลุ่มต่าง ๆ คอย
แสวงหาโอกาสในการแย่งชิงอำนาจรวมทั้งกลุ่มไม่พอใจรัฐบาลด้วย จึงเกิด
กบฏหลายครั้ง เช่น กบฏแบ่งแยกดินแดนอีสานในปี พ.ศ. 2491 แกนนำ
เป็นกลุ่มเสรีไทย กบฏไฮยีดิน ในปี พ.ศ. 2491 กลุ่มนี้ต้องการแบ่งแยก
ดินแดนภาคใต้ไปรวมกับประเทศมาเลเซีย กบฏนายพล ในปี พ.ศ. 2491
เกิดจากกลุ่มนายพลที่ไม่พอใจกลุ่มที่ทำการปฏิวัติคิดที่จะยึดอำนาจในวัน
แต่งงานของ พล.ต.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ คือวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2491 โดย
จะจับบรรดานายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่มาในงานวันนั้นทั้งหมด แต่ถูกปราบ
ปรามและจับได้ก่อน

นอกจากเกิดกบฏในปี พ.ศ. 2491 สามครั้งแล้ว ต่อมาในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2492 เกิดกบฏอีกโดยคณะผู้ก่อการเตรียมที่จะบุกเข้าจับกุมบุคคลสำคัญในรัฐบาลในขณะที่ประชุมแล้วสังหารหมู่ เช่นเดียวกับการปฏิบัติการอุอองซานในพม่า

เหตุการณ์ที่สำคัญมากในช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 นี้ ก็คือกบฏวังหลวงเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2492 สาเหตุมาจากความไม่พอใจกลุ่มของคณะปฏิวัติของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และพล.ท. ผิน ชุณหะวัณ ทำให้กลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์ ร่วมกับทหารเรือเข้ายึดวังหลวงคือพระบรมมหาราชวังและวัดพระศรีรัตนศาสดาราม (วัดพระแก้ว) เป็นกองบัญชาการรวมทั้งยึดสถานที่ต่าง ๆ อีกหลายแห่ง และประกาศปลด จอมพล ป. พิบูลสงคราม ออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี ปลด พล.อ.ผิน ชุณหะวัณ ออกจากผู้บัญชาการทหารบก และปลด พล.ต.ต. เผ่า ศรียานนท์ ออกจากรองอธิบดีกรมตำรวจโดยประกาศแต่งตั้ง นายดิเรก ชัยนามเป็นนายกรัฐมนตรีแทนจอมพล ป. พิบูลสงคราม แต่งตั้งให้ พล.ต.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 เป็นผู้อำนวยการปราบกบฏวังหลวงในการปราบปรามผู้ก่อการกบฏครั้งนี้ พล.ต.ต. เผ่า ศรียานนท์ ได้ดำเนินการกวาดล้างฝ่ายกบฏอย่างรุนแรงและเด็ดขาด

หลังจากรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ปราบกบฏแล้วก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492

2.5 รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5

หลังจากที่ประเทศไทยได้ปฏิบัติทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึงปี พ.ศ. 2492 เป็นเวลาประมาณ 17 ปี ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 5 ฉบับ จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ผ่านมานั้นยังไม่ได้มาจากประชาชนอย่างแท้จริงแต่รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทั้ง 4 ฉบับถูกร่างขึ้นโดยบุคคลหรือคณะบุคคลที่ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองทั้งสิ้น การกำหนดกฎเกณฑ์ในการปกครองในเรื่องของที่มาของอำนาจการใช้ อำนาจ และการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจเพื่อให้ไปสู่เป้าหมายของระบอบประชาธิปไตยยังไม่สมบูรณ์ ที่สำคัญคือความเข้าใจของประชาชน และความศรัทธาของประชาชนต่อระบอบประชาธิปไตยยังไม่เพียงพอ ประกอบกับกลุ่มผู้ใช้อำนาจยังวนเวียนอยู่ที่บุคคลกลุ่มเดิม ๆ แย่งชิงอำนาจซึ่งกันและกันแต่ถึงอย่างไรก็เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่สุดของไทยเราขณะนั้น

ข้อที่น่าสังเกตอย่างหนึ่งก็คือการใช้เงินและผลประโยชน์เข้าแรกกับเสียงสนับสนุนในสภา เหตุนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่นับได้ว่าเป็น “วงจรอุบาท” มาจนถึงปัจจุบัน ที่ตัวแทนของประชาชนควรที่จะเข้าไปปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนกลับไปใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของตนเอง อีกทั้งในขณะนั้น การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญยังมีไม่มากนัก

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 นี้ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่ร่างขึ้นโดย สภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากรัฐสภาเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา 10 คน และอีก 10 คนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และจากบุคคลภายนอก 20 คน ซึ่งมีคุณสมบัติพิเศษตามกฎหมายกำหนด รวมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 40 คน

คุณสมบัติพิเศษของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทบุคคลภายนอกได้แก่

1. ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน
2. ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีหรือเทียบเท่า
3. ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี
4. ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้สำเร็จการศึกษาได้รับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 นี้ นับว่าเป็นความพยายามของผู้มีอำนาจขณะนั้นที่จะนำประเทศไทยไปสู่เป้าหมายของระบอบประชาธิปไตย โดยพยายามที่จะสรรหาตัวแทนของประชาชนที่มีความรู้ความสามารถในระดับต่าง ๆ อย่างหลากหลายมาร่วมร่างรัฐธรรมนูญที่เรียกคณะกรรมการชุดนี้ว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” นอกจากที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้สรรหาบุคคลที่เหมาะสมมาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว กระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมด้วยจากการรับฟังความคิดเห็นและให้ร่วมเข้าฟังการประชุม รวมทั้งการนำเอาข้อดีที่พิจารณาว่าเหมาะสมจากรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ และรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาของไทยนำมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย ซึ่งนับว่าเป็นความ

พยายามของผู้มีอำนาจขณะนั้นที่จะให้ประเทศไทยไปสู่ความสำเร็จตาม
ระบอบประชาธิปไตย

เนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 แตกต่างไปจากทั้ง 4
ฉบับที่ผ่านมาในหลายเรื่องทั้งนี้ดังที่กล่าวมาแล้วว่าผู้มีอำนาจขณะนั้นมิ
ความพยายามอันสูงส่งที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย รัฐธรรมนูญ
ฉบับนี้มี 188 มาตรา บัญญัติให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย
ของไทยเป็นการปกครองระบบรัฐสภา มีสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทน
และวุฒิสภา

สมาชิกสภาผู้แทนเป็นไปตามจำนวนประชากรโดยการเทียบเคียง
จากจำนวนประชากร 150,000 คนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน
ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้

สมาชิกวุฒิสภา มีจำนวน 100 คน โดยพระมหากษัตริย์ทรงพระ
กรุณาแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนมีอายุ 40
ปีบริบูรณ์ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 6 ปี เมื่อครบ 3 ปี ต้องจับฉลาก
ออกกึ่งหนึ่ง และสมาชิกวุฒิสภานี้จะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้

คณะรัฐมนตรีบัญญัติไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 4 คือให้
มีนายกรัฐมนตรี 1 คน และมีคณะรัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่
เกิน 25 คน

นอกจากหลักการสำคัญดังกล่าวรัฐธรรมนูญยังบัญญัติหลักการที่
ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยอีกหลายประการด้วย เช่น ห้ามใช้กำลังทหาร
เป็นเครื่องมือทางการเมือง และห้ามข้าราชการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
ให้วางตัวเป็นกลาง รวมทั้งวางหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนใน

เรื่องของการจับกุม คุมขัง การพิมพ์ การโฆษณา รัฐจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ อีกทั้งห้ามสมาชิกรัฐสภารับสัมปทานจากรัฐ หรือมีตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ และที่สำคัญให้ใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นไปตามกฎหมายจะตั้งศาลพิเศษขึ้นมาพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะไม่ได้

จากจุดกำเนิดของรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5 นี้ ถือได้ว่าเป็นเจตนาอันแรงกล้าของผู้มีอำนาจที่ได้ดำเนินการจัดตั้ง "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ขึ้นมาเพื่อร่างรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะและสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ดำเนินการบวนการร่างที่โปร่งใสเปิดกว้าง ตลอดทั้งบทบัญญัติที่เป็นเนื้อหาในหมวดต่าง ๆ มุ่งสู่เป้าหมายของระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งพยายามที่จะกำหนดวิธีการป้องกันการทำลายระบอบประชาธิปไตยด้วยวิธีการต่าง ๆ ไปด้วย

ในช่วงใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ประมาณ 2 ปี 8 เดือน มีเหตุการณ์ทางการเมืองหลายประการที่น่าสนใจคือ หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 ต่อมาวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2492 ก็มีการเลือกตั้งทั่วไปเป็นการเลือกตั้ง ครั้งที่ 7 ของไทย หลังจากการเลือกตั้ง จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง แต่เนื่องจากไม่มีพรรคการเมืองเป็นของตนเอง จึงต้องเอาใจทุกพรรคทำการบริหารประเทศไม่ราบรื่นมากนัก

2.6 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่คณะผู้ร่างพยายามให้เป็นแนวทางไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ แต่ก็ใช้ได้เพียง 2 ปี 8 เดือนเศษถูก พล.อ.ผิน ชุณหะวัณ และคณะทำการปฏิวัติเสียเมื่อวันที่

29 พฤศจิกายน 2494 คือปฏิวัติรัฐบาลของตนเองเพื่อที่จะใช้อำนาจของคณะปฏิวัติ ยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเดิม และบัญญัติหรือนำรัฐธรรมนูญใหม่ที่ตนเองพอใจมาใช้ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากอำนาจต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเดิมนั้นไม่สามารถจะใช้บริหารประเทศต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพจะด้วยเหตุใดก็ตาม การปฏิวัติก็เป็นทางออกทางหนึ่งที่จะยกเลิกอำนาจเก่าได้โดยง่ายเมื่อปฏิวัติสำเร็จ ซึ่งก็เป็นหนทางหนึ่งที่จะแก้ไขปัญหาทางการเมืองในขณะนั้น

เหตุผลของคณะปฏิวัติที่ต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 โดยอ้างว่าอำนาจตามรัฐธรรมนูญมีน้อยเกินไปไม่เพียงพอที่จะบริหารบ้านเมืองต่อไปได้

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 นี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2495 โดยนำเอารัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 มาแก้ไขเพิ่มเติมแล้วประกาศใช้มี 123 มาตรา โดยให้เหตุผลว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นี้เหมาะสมกว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 5 ฉบับที่ผ่านมา และได้เพิ่มเติมในเรื่องของสมาชิกประเภทสองคือสมาชิกแต่งตั้งจะไม่ให้มีอีกในระยะเวลา 10 ปี จะให้มีเพียงสมาชิกสภาผู้แทนที่เลือกตั้งจากประชาชนเพียงอย่างเดียว อีกทั้งมีบทบัญญัติให้จัดตั้งพรรคการเมืองได้ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2498 จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 นี้ได้ใช้อยู่จนถึง 6 ปี 6 เดือนเศษได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ซึ่งมีเหตุการณ์ทางการเมืองระหว่างใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ดังนี้คือ

หลังจาก พล.อ.ผิน ชุณหะวัณ ได้ทำการปฏิวัติรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นรัฐบาลที่ตนมีส่วนร่วมอยู่ด้วยแล้วนั้นก็ได้เชิญ จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีก และการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 จำนวน 240 คน เป็นนายทหารเกือบทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงครามได้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี 25 คน ซึ่งส่วนหนึ่งได้แก่

พล.อ. ผิน	ชุณหะวัณ	เป็นรองนายกรัฐมนตรี
พล.ท. สฤษดิ์	ธนะรัชต์	เป็นรัฐมนตรี
พล.ต.ท. เผ่า	ศรียานนท์	เป็นรัฐมนตรี
พอ. ประมาณ	อดิเรกสาร	เป็นรัฐมนตรี
พอ. ศิริ	ศิริโยธิน	เป็นรัฐมนตรี

ฯลฯ

กลุ่มบุคคลในคณะปฏิวัติและคณะรัฐบาลชุดนี้ในเวลาต่อมาได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งพรรคชาติไทย

รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลย์สงครามได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกประเภทสองที่แต่งตั้งมาจากสายทหารเกือบทั้งหมดรวมทั้งบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนที่ได้รับการสนับสนุนจากทหารด้วย ทำให้รัฐบาลมั่นคง จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงเดินทางดูงานรอบโลกระหว่างเดือนเมษายน ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2498 และหลังจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับจากการเดินทางดูงานทางการเมืองรอบโลกแล้วท่านได้นำแนวทางทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปมาใช้ เช่นการอนุญาตให้ประชาชน วิชาควิจารณ์รัฐบาลได้ จึงเกิดพฤติกรรมใหม่ในทางการเมืองขึ้นเรียกว่า

“ไฮด์ปาร์ค” คือการตั้งเวทีปราศรัยในที่สาธารณะวิภาควิจารณ์รัฐบาล ซึ่งต่อมาไม่นานก็ถูกยกเลิกเนื่องจากการวิภาควิจารณ์รัฐบาลมากเกินไปจนควรแทนที่จะเป็นการติติงเพื่อการเสนอแนะรัฐบาลในการบริหารบ้านเมืองกลับกลายเป็นโจมตีรัฐบาลซึ่งเป็นการทำลายมากกว่าสร้างเสริมรัฐบาลจึงประกาศยกเลิกโดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อความสงบของบ้านเมือง

อีกประการหนึ่งก็คือการให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ของผู้นำหรือเรียกว่า Press Conference ในเรื่องนี้ก็เช่นเดียวกันเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย นักหนังสือพิมพ์ก็ถามปัญหาที่ไม่เหมาะสมไม่สร้างสรรค์ไม่เป็นผลดีแก่รัฐบาล จึงถูกยกเลิกเช่นกัน

นอกจากสิ่งใหม่ ๆ ทางการเมืองสองประการดังกล่าวแล้ว จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกด้วย เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2498 ทั้งนี้เพราะจอมพล ป. เห็นว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรป ฉะนั้นพรรคการเมืองควรที่จะต้องมีกฎหมายรองรับจึงเกิดพระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้น และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ตั้งพรรคการเมืองขึ้นพรรคหนึ่งเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยมีตนเองเป็นหัวหน้าชื่อว่า “พรรคเสรีมนังคศิลา”

ถึงแม้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะมีความมั่นคงจากสมาชิกประเภท 2 ก็ตาม แต่การบริหารบ้านเมืองก็มีความจำเป็นที่จะต้องให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนสูงสุด แต่รัฐบาลชุดนี้เกิดข้อบกพร่องหลายประการ เช่น

ความบกพร่องในการบริหาร ที่คณะผู้บริหารรวมทั้งสมาชิกบางกลุ่มใช้อำนาจทางการเมืองสร้างผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง รวมทั้งการใช้จ่ายงบประมาณแผ่อย่างฟุ่มเฟือย เกิดหนี้สินต่างประเทศมาก อีกทั้งการผูกขาดทางการเมืองของกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือพ่อค้าที่อิงอำนาจทางการเมือง หาผลประโยชน์ทำให้เศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ และที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนคือตำรวจใช้อำนาจเกินขอบเขต ทำให้ประชาชนเดือดร้อน

นอกจากปัญหาทางการเมืองการปกครองดังกล่าวและบุคคลในคณะรัฐบาลยังเกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรง คือความขัดแย้งระหว่าง พล.อ. สุฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ในเรื่องของการบริหารและเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 ประชาชนแสดงความไม่พอใจผลการเลือกตั้งโดยกล่าวหาว่ารัฐบาล จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม โกงเลือกตั้งในหลายรูปแบบจึงทำให้พรรคเสรีมนังคศิลา ชนะการเลือกตั้ง เป็นผลทำให้กลุ่มนักศึกษาเดินขบวน และหนังสือพิมพ์ทุกฉบับโจมตีการกระทำของรัฐบาล รัฐบาลจำเป็นต้องประกาศภาวะฉุกเฉิน ห้ามชุมนุมทางการเมือง รวมทั้งควบคุมการเสนอข่าวหนังสือพิมพ์ และแต่งตั้งให้ พล.อ. สุฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้บัญชาการฝ่ายทหาร เพื่อดำเนินการปราบปรามผู้ไม่สงบ มีอำนาจควบคุมกำลังสามเหล่าทัพรวมทั้งตำรวจด้วย

กลุ่มนักศึกษาที่เดินขบวนได้เรียกร้อง 5 ข้อคือ

1. ให้รัฐบาลยกเลิกประกาศภาวะฉุกเฉิน
2. ให้ผลการเลือกตั้งเป็นโมฆะ

3. การเลือกตั้งครั้งใหม่ต้องให้นักศึกษาเข้าเป็นกรรมการเลือกตั้ง
ด้วย

4. ให้สอบสวนผู้กระทำผิดในการทุจริตเลือกตั้ง

5. ให้กระทรวงมหาดไทยตอบข้อเรียกร้องภายใน 24 ชั่วโมง

นักศึกษาที่เรียกร้องไม่พอใจคำตอบของกระทรวงมหาดไทย จึง
เดินทางไปพบ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีที่ทำเนียบรัฐ
บาล แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ทำให้นักศึกษาเดินทางไปพบ พล.อ.
สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการในการปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบได้รับคำ
ตอบที่น่าพอใจจึงสลายการเดินขบวน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่ พล.อ.สฤษดิ์
ธนะรัชต์ ได้รับความศรัทธาจากนักศึกษาประชาชน

เมื่อเหตุการณ์เรียกร้องของนักศึกษาประชาชนส่งรัฐบาลของ จอม
พล ป. พิบูลสงครามได้บริหารราชการแผ่นดินต่อไปไม่ราบรื่น เนื่องจาก
เกิดเหตุการณ์ทางการเมือง ซึ่งมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้แก่
เศรษฐกิจตกต่ำ การคอร์รัปชันเป็นผลมาจากการบริหารงานของรัฐบาล
พรรคประชาธิปัตย์จึงขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในเรื่องของการทุจริต
คอร์รัปชันเรื่องการบริหารราชการรวมทั้งเรื่องเศรษฐกิจตกต่ำ และรัฐบาลไม่
สามารถจะตอบปัญหาต่าง ๆ ของฝ่ายค้านที่เปิดอภิปรายได้ ทำให้อาจารย์
สลายทหารลาออกจากตำแหน่งรวมทั้ง พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และพล.ท.
ประภาส จารุเสถียร ด้วย อีกทั้งคณะนายทหารดังกล่าวได้ยื่นข้อเสนอต่อ
รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม 2 ข้อเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ.
2500 คือ

1. ให้รัฐบาลลาออกทั้งคณะ

2. ให้ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ พ้นจากตำแหน่งทางการเมือง และตำแหน่งราชการประจำทุกตำแหน่ง และจะต้องเดินทางไปอยู่ต่างประเทศ

ซึ่งผู้นำข้อเสนอไปมอบให้รัฐบาลคือ พล.ต.ประเสริฐ รุจิรวงษ์ เป็นผู้บัญชาการกองพลปืนใหญ่ต่อสู้อากาศยานในขณะนั้น และต่อมาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอธิบดีกรมตำรวจ

ข้อเสนอของคณะนายทหารโดยการนำของ พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้รัฐบาลไม่พอใจแต่ไม่สามารถจะใช้กำลังปราบปรามฝ่ายของ พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ จึงออกแถลงการณ์ว่าไม่สามารถทำตามข้อเสนอได้ เป็นผลให้นักศึกษาประชาชนไม่พอใจรัฐบาล และเปิดปราศรัยตำหนิรัฐบาลที่ท้องสนามหลวง รวมทั้งเรียกร้องให้ พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใช้กำลังทหารขับไล่รัฐบาล ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ทหารเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองอย่างเต็มตัว และเข้าสู่เผด็จการทหาร โดย พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 จากการเรียกร้องและสนับสนุนจากประชาชน ผู้นำรัฐบาลเดินทางหนีออกไปต่างประเทศโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เดินทางไปญี่ปุ่น พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เดินทางไปสวิสเซอร์แลนด์

ต่อมาวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2500 คณะปฏิวัติได้สนับสนุนให้นายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี และจัดให้มีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2500 หลังเลือกตั้งนายพจน์ สารสิน ได้ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี คณะปฏิวัติได้สนับสนุนให้ พล.ท. ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีต่อจากนายพจน์ สารสิน แต่การ

บริหารประเทศเป็นไปด้วยความยากลำบากเนื่องจากรัฐบาลประกอบไปด้วยหลายพรรค นักการเมืองเรียกร้องผลประโยชน์ต่าง ๆ จากรัฐบาล เป็นเหตุให้ พล.ท.ถนอม กิตติขจร ต้องลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 และ พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติและยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 ในวันเดียวกันนั้น

2.7 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7

เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตามคำเรียกร้องของประชาชน และในวันเดียวกันนั้นได้มีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้ง พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารด้วยเหตุผลว่า "... รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน ทั้งไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ คณะทหารซึ่งมีพล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าได้เข้ายึดอำนาจการปกครองไว้ได้ และทำหน้าที่เป็นผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร ชำพเจ้าจึงตั้งพล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร ขอให้ประชาชนทั้งหลายจงอยู่ในความสงบ และให้ข้าราชการทุกฝ่ายฟังคำสั่งพล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป"

คณะปฏิวัติได้ลงมติให้นายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี และมีการเลือกตั้งวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2500 พรรคสหภูมิที่พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ สนับสนุนได้รับเลือกตั้งมากที่สุด 44 ที่นั่ง และพรรคประชาธิปไตยได้เป็นอันดับที่สอง 39 ที่นั่ง หลังจากการเลือกตั้งนายพจน์ สารสิน

ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี คณะปฏิวัติจึงสนับสนุนให้ พล.ท. ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2501 และ ขณะเดียวกันพล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้รวบรวมนักการเมืองตั้งพรรคการเมืองใหม่ชื่อ "พรรคชาติสังคม" โดยมีพล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าพรรค เมื่อรัฐบาลของพล.ท.ถนอม กิตติขจร บริหารราชการแผ่นดินไม่ราบรื่น พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงทำการปฏิวัติรัฐบาลที่ตนเองสนับสนุนเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 เพื่อล้มล้างอำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญเดิมให้หมดไปเพราะการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเดิมไม่สามารถบริหารราชการได้ และกำหนดอำนาจใหม่ตามประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดในขณะนั้น ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 3 ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 และประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 8

จากวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 คณะปฏิวัติได้ใช้ประกาศของคณะปฏิวัติเป็นกฎหมายในการปกครองเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ จนกระทั่งวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ต่อมาวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี

ในช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 นี้มีอำนาจเบ็ดเสร็จตามรัฐธรรมนูญมาตรา 17 บัญญัติว่า "ระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อน

ทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรเพื่อราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายก่อกวน หรือคุกคาม ความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้น เป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย"

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 17 ดังกล่าว ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งเป็นอำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จ อีกทั้งมีตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งข้าราชการประจำที่ควบคุมการบริหารทุกระดับคือ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการทหารบก และตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งควบคุมข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร และข้าราชการตำรวจทั่วประเทศถือได้ว่ามีอำนาจเบ็ดเสร็จ แต่เพียงผู้เดียว

เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 นี้บัญญัติให้มีสภาเดียวคือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิก 240 คนที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญด้วยในเวลาเดียวกัน สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มาจากข้าราชการทหาร ตำรวจ ข้าราชการพลเรือนชั้นผู้ใหญ่ ที่เป็นข้าราชการประจำ ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของรัฐบาลและง่ายต่อการบริหารราชการในสภาวะที่มีภัยคุกคามความมั่นคงของชาติด้วย ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 นี้เป็นไปตามความต้องการของคณะปฏิวัติเป็นสำคัญ โดยใช้กลไกของข้าราชการเป็นหลักในการบริหารประเทศ ประชาชนไม่มีส่วน

ร่วมในการปกครองนอกจากนั้นยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่คณะปฏิวัติได้ประกาศใช้ด้วย และไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจมากนักเนื่องจากผู้มีอำนาจทางการเมืองทั้งหลายเป็นข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่ อีกทั้งกระบวนการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาไม่มีเพราะเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน กฎหมายต่าง ๆ ที่บัญญัติออกมาบังคับใช้จึงไม่ได้ผ่านการกลั่นกรองจากประชาชนโดยเฉพาะมาตรา 17 ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ รัฐสภาเป็นเสมือนตรายางให้กับนายกรัฐมนตรีในการใช้อำนาจ

ถ้าได้ศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 นี้แล้วจะพบว่า เป็นเผด็จการเบ็ดเสร็จที่มอบอำนาจให้กับนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 รวมทั้งสภาก็มาจากการเสนอชื่อของนายกรัฐมนตรีและมีอำนาจเพียงเสนอกฎหมายตามความต้องการของรัฐบาล ส่วนหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลไม่มี ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงเครื่องมือหรือตัวแทนของนายกรัฐมนตรีที่ต้องปฏิบัติตามนโยบาย การดำเนินกระบวนการยุติธรรมไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะศาลยุติธรรมดำเนินการเป็นศาลทหารไม่มีการอุทธรฎีกาในคดีที่ขึ้นศาลทหารนอกจากนั้นในคดีที่ถือว่าเป็นการบ่อนทำลายชาติ นายกรัฐมนตรีสามารถจะตัดสินใจในความผิดนั้นได้แล้วมาให้สภาเห็นชอบ ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ใช้อำนาจดังกล่าวสั่งประหารชีวิตคดีวางเพลิง คดีเฮโรอีน และคดีเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์หลายราย ถ้าเพียงแต่ศึกษาเพียงหลักการในรัฐธรรมนูญแล้วจะมีความเห็นว่าเป็นเผด็จการไม่มีความเป็นประชาธิปไตยอยู่เลย

แต่ถ้าพิจารณาอีกด้านหนึ่งว่าการใช้อำนาจตามระบอบ
ประชาธิปไตยมีเป้าหมายหลักคือ "เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ
และผลประโยชน์ของประชาชน" แล้วก็ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ 7
เป็นรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมมากที่สุดในขณะนั้น เพราะเหตุว่าหากปล่อยให้
กระบวนการใช้อำนาจปกครองเป็นไปตามหลักการของระบอบ
ประชาธิปไตยโดยสภาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนอาจจะ
เป็นผลทำให้เกิดความไม่สงบ และประเทศขาดความมั่นคงสถาบันสำคัญ ๆ
เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันศาสนา และประชาชน ถูก
ทำลายจากรบอบคอมมิวนิสต์ที่แพร่ขยายอิทธิพลอยู่ในขณะนั้น และถ้า
ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ ประเทศไทยจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพล
ของคอมมิวนิสต์ ซึ่งจะนำไปสู่เผด็จการยิ่งกว่า สิทธิเสรีภาพของประชา
ชนถูกทำลาย

ฉะนั้นจึงควรที่จะได้พิจารณาสิ่งแวดล้อมขณะนั้นรวมทั้งความ
ปลอดภัยของชาติและประชาชนด้วยว่ามีความปลอดภัยและมั่นคงเพียงใด
ถ้าพิจารณาแล้วว่าภัยพิบัติจะมาสู่ชาติและประชาชนสิทธิเสรีภาพ และผล
ประโยชน์ของชาติจะถูกทำลาย สถาบันทางสังคม และสถาบันหลักสำคัญของ
ชาติจะไม่ปลอดภัย การที่ผู้ปกครองจะใช้อำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จ
เพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้ชาติและประชาชนส่วนใหญ่อยู่รอดปลอดภัย โดย
ประชาชนอาจจะเสียสิทธิเสรีภาพบางส่วนเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพส่วน
ใหญ่ไว้ น่าจะเป็นการกระทำที่ถูกต้อง

แต่อย่างไรก็ตามการตัดสินใจในการบริหารและการปกครองที่ผ่าน
มาของไทยน่าจะถูกต้องเหมาะสมในสถานภาพและสถานการณ์ขณะนั้น
คงไม่มีการตัดสินใจอย่างใดผิดหรือถูกทั้งหมด

การริเริ่มที่สำคัญอย่างหนึ่งในสมัยของ ๔พณฯ จอมพลสฤษดิ์
ระพีภักดิ์ ก็คือการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1
(พ.ศ. 2501 - 2505) ๔พณฯ จอมพลสฤษดิ์ ระพีภักดิ์ ถึงแก่อสัญกรรม
เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2506 จอมพลถนอมกิตติขจรได้รับพระบรม
ราชโองการโปรดเกล้าเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.
2506 ต่อมานักศึกษาประชาชนรวมทั้งสื่อมวลชนทุกสาขาได้เรียกร้องให้
จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีขณะนั้นได้เร่งเข้าให้สภาร่างรัฐ
ธรรมนูญ ร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จโดยเร็ว รัฐบาลของจอมพลถนอม
บริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ต่อไปอีก
ประมาณ 4 ปี 6 เดือนเศษ จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 เมื่อ
วันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511

2.8 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 เรียกว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พ.ศ. 2511" ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ใช้
เวลาร่าง 10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2502 - 2511 มี 183 มาตรา เป็นการใช้อำนาจ
ปกครองในระบบรัฐสภาคือวุฒิสภาและสภาผู้แทน

ที่มาของวุฒิสมาชิก มาจากพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาแต่งตั้ง
จากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ มีจำนวน

ตามในสี่ (164 คน) ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน และวุฒิสมาชิกสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ รวมทั้งสามารถเข้าชื่อเสนอบัญชีขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ และบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ประธานวุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นประธานรัฐสภา

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 นี้ ในส่วนของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีบทบาทมาก โดยมีที่มาจากการเสนอชื่อ โดยนายกรัฐมนตรีเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาแต่งตั้ง โดยทั่วไปเป็นการเสนอชื่อข้าราชการประจำทั้งทหารและข้าราชการพลเรือนชั้นผู้ใหญ่ รวมทั้งตำรวจ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ช่วยสนับสนุนรัฐบาลในสภาเพราะมีจำนวนถึงสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติบทบาทของวุฒิสภาไว้อย่างกว้างขวาง และกำหนดจำนวนไว้สูงดังกล่าว เพื่อความมั่นคงของรัฐบาลทั้งนี้เพราะประสพการณ์ที่ผ่านมาหากรัฐบาลประกอบไปด้วยหลายพรรคการเมืองจะไม่มี ความมั่นคง การเสนอกฎหมายการพิจารณากฎหมายจะเป็นไปด้วยความยากลำบากทำให้บริหารประเทศไม่ราบรื่น ด้วยเหตุนี้ผู้มีอำนาจในขณะนั้นจึงให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติในส่วนของวุฒิสมาชิกในจำนวนที่สามารถช่วยค้ำจุนรัฐบาลได้อีกทั้งวุฒิสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่ยังสามารถสนองนโยบายในการบริหารราชการได้อีกทางหนึ่งด้วย

ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรนั้น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวน 219 คน และให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา

ในการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าแต่งตั้ง และเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการด้วย ซึ่งประธานรัฐสภานั้นมาจากประธาณวุฒิสภา ซึ่งก็เท่ากับว่าประธาณวุฒิสภาเป็นผู้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรี

หลักการสำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ กับอำนาจบริหารออกจากกัน โดยห้ามสมาชิกรัฐสภาคือทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนเป็นรัฐมนตรี ถ้าสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนเป็นรัฐมนตรีจะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติแยกออกจากกันเพื่อเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งก็หมายความว่าข้าราชการประจำ เป็นวุฒิสมาชิก หรือเป็นรัฐมนตรีได้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อเปิดโอกาสให้คณะปฏิวัติเดิมสามารถถ่ายถอดอำนาจทางการเมืองได้

เหตุการณ์สำคัญทางการเมืองก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 พล.อ.ถนอม กิตติขจร ซึ่งได้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ถึงแก่อสัญกรรมเมื่อปี พ.ศ. 2506 ได้บริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ที่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่บัญญัติอำนาจเบ็ดเสร็จไว้ที่นายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว การบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ของพล.อ.ถนอม กิตติขจร ได้ถูกบีบคั้นจากสังคมทั้งนักศึกษา ประชาชน สื่อมวลชนทุกแขนง ทำให้จำต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ

ใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นจึงให้สภาร่างรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีร่างให้เสร็จโดยเร็ว ในที่สุดเมื่อร่างเสร็จได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ดังที่กล่าวมาแล้ว

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ตั้งพรรคการเมืองขึ้นชื่อว่า "พรรคสหประชาไทย" โดยมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าพรรค และจอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นเลขาธิการพรรค ซึ่งทั้งสองท่านมีตำแหน่งข้าราชการประจำอยู่ด้วย คือ จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมด้วย ส่วนจอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นผู้บัญชาการทหารบกและเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และจากการตั้งพรรคการเมืองของจอมพลถนอม กิตติขจร นี้ เป็นการแสดงให้เห็นว่ากลุ่มคณะปฏิวัติซึ่งเป็นผู้บริหารประเทศเดิมมีความประสงค์จะสานต่ออำนาจทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง จึงจัดตั้งพรรคสหประชาไทยขึ้นเพื่อเป็นองค์กรต่อสู้ทางการเมืองของตน หลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคสหประชาไทยได้สมาชิกสภาผู้แทน 76 ที่นั่ง พรรคประชาธิปไตย ได้สมาชิกสภาผู้แทน 57 ที่นั่ง ทำให้พรรคสหประชาไทยของจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นพรรคที่ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล เป็นผลให้จอมพลถนอม กิตติขจร ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง แต่การบริหารราชการเป็นไปด้วยความยากลำบากเนื่องจากมีปัญหาทั้งในและนอกสภา

ปัญหาในสภาก็คือรัฐบาลไม่มีความมั่นคง ถึงแม้พรรคสหประชาไทยจะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนมากที่สุดก็ตามแต่ไม่ใช่เสียงข้างมากในสภา จำต้องอาศัยพรรคการเมืองอื่นสนับสนุน และมีสมาชิกสภาผู้แทนที่ไม่สังกัดพรรคถึง 71 คน ทำให้รัฐบาลจะต้องดูแลและเอาใจเพื่อให้บรรดาสมาชิกที่ไม่สังกัดพรรคยังคงสนับสนุนรัฐบาลต่อไป และเพื่อที่จะให้รัฐบาลมั่นคง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณให้กับผู้สนับสนุนรัฐบาลคนละหนึ่งล้านบาท เพื่อนำไปพัฒนาจังหวัด ซึ่งแท้จริงเงินจำนวนนี้เพื่อที่จะให้ไปทำกิจกรรมในการหาเสียง หรือเป็นเงินสมนาบุญคุณสมาชิกที่สนับสนุนรัฐบาล

แต่ถึงอย่างไรก็ตามการบริหารงานของรัฐบาลไม่ราบรื่นนัก การผ่านกฎหมายแต่ละฉบับล่าช้าเพราะไม่ได้รับความร่วมมือจากสภา โดยเฉพาะการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณ สมาชิกสภาผู้แทนที่สนับสนุนรัฐบาลเรียกร่องผลประโยชน์ ทั้งเป็นตัวเงิน ผลประโยชน์ทางการค้า รวมทั้งอภิสิทธิ์ในเรื่องต่าง ๆ แม้กระทั่งขออภิสิทธิ์ในการฝากเด็กเข้าโรงเรียน ซึ่งนับว่ารัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ในขณะนั้นต้องพบกับความยากลำบากในการบริหารประเทศอย่างมาก

ส่วนปัญหาภายนอกทั่วไปก็เป็นเรื่องของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีอยู่ทั่วไปโดยได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณในทางทหารมากในแต่ละปี อีกทั้งถูกโจมตีจากนักศึกษาประชาชน และหนังสือพิมพ์บางฉบับด้วย

ความสับสนวุ่นวายในรัฐบาลมีอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาประมาณ 3 ปีเศษ รวมทั้งปัญหาด้านความมั่นคงด้วย จึงทำให้จอมพล

ถนนม กิตติขจร ทำการปฏิวัติล้มรัฐบาลของตนเองและยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514

จากเหตุการณ์ต่าง ๆ ทางการเมืองที่ผ่านมา จะเห็นถึงความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของไทย ทั้งนี้เนื่องมาจากคุณภาพของคนที่ยังไม่ได้พอที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย เพราะยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนว่าหน้าที่หลักคือปกป้องสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน แต่ตัวแทนของประชาชนกลับใช้อำนาจหน้าที่ที่แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง จึงเป็นเหตุให้เกิดความวุ่นวายในการใช้อำนาจบริหารประเทศ ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาดังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.9 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. 2515 เป็นชื่อของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 สาเหตุที่ต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 ปัญหาสำคัญมาจากปัญหาทางการเมืองในเรื่องของการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ของชาติได้ คณะปฏิวัติจึงใช้อำนาจทางทหารเข้ายึดอำนาจการปกครองและประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ ทั้งนี้เพื่อกำหนดที่มาของอำนาจและการใช้อำนาจใหม่ตามที่คณะปฏิวัติต้องการโดยผ่านทางประกาศคณะปฏิวัติฉบับต่าง ๆ ซึ่งมีสถานการณ์เทียบเท่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น เพราะขณะที่คณะปฏิวัติ

คุมอำนาจการปกครองไว้ได้นั้นอำนาจทั้งหมดจึงตกอยู่ที่คณะปฏิวัติที่จะกำหนดแนวทางในเรื่องอำนาจการปกครองเสมือนหนึ่ง "อำนาจ" คือ "คณะปฏิวัติ"

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 นี้เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิวัติให้ร่างขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจในการปกครองของตน เนื้อหาสาระไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 มากนัก ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 23 มาตรา

หลักการสำคัญคือสภานิติบัญญัติมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด 295 คน ส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำที่เป็นข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน อีกทั้งไม่มีกฎหมายห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฉะนั้นจึงมีข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี และเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ ส่วนคณะรัฐมนตรีก็อยู่ในการควบคุมของคณะปฏิวัติ ทั้งนี้เพราะคณะปฏิวัติเป็นผู้คัดเลือกรัฐมนตรี ซึ่งเท่ากับว่าคณะรัฐมนตรีบริหารราชการไปตามเป้าหมายของคณะปฏิวัติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติ ซึ่งก็หมายความว่าถ้าจะกำหนดอำนาจในการบริหารประเทศใหม่ ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่การจะเสนอร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรีซึ่งก็คือตัวแทนของคณะปฏิวัติ ถ้าคณะปฏิวัติยังต้องการอยู่ในอำนาจคณะปฏิวัติก็จะไม่เสนอให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเท่ากับว่าขณะนี้ในอำนาจทุกอย่างอยู่กับคณะปฏิวัติ

นอกจากอำนาจคณะปฏิวัติมีมากดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 17 อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในเรื่องความมั่นคงของชาติที่เกิดจากการคุกคามความสงบเรียบร้อย

หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือบ่อนทำลายเศรษฐกิจและทรัพยากร
ของประเทศ ถือว่าเป็นการกระทำความผิดอย่างร้ายแรงที่นายกรัฐมนตรี
สามารถใช้อำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการยุติธรรม

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิวัติให้ร่างขึ้นนี้เป็นเรื่อง
ของการใช้อำนาจปกครอง เพื่อแก้ปัญหาการบ่อนทำลายชาติและความมั่น
คงของประเทศ ซึ่งเป็นการคุกคามจากคอมมิวนิสต์ภายในและภายนอก
ประเทศ นอกจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีประกาศของคณะ
ปฏิวัติในเรื่องต่าง ๆ อีกมากที่เป็นกฎหมายบังคับและควบคุมให้ประชาชน
ต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะในเรื่องของการเคลื่อนไหวหรือชุมนุมทางการเมือง
เมือง ทั้งนี้ก็เพื่อความมั่นคงของรัฐบาล

ในช่วงที่รัฐบาลของ จอมพลถนอม กิตติขจร บริหารราชการตาม
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 นี้ ถึงแม้จะบัญญัติถึงที่มาและการใช้
อำนาจที่เอื้ออำนวยให้กับรัฐบาลมากเพียงใดก็ตาม ก็ไม่สามารถจะแก้ไข
ปัญหาของชาติได้มากนัก รัฐบาลไม่สามารถบริหารได้อย่างราบรื่นทั้งนี้
จากปัญหาภายนอกสภาคือเรื่องของการคุกคามจากคอมมิวนิสต์ การเรียก
ร้องสิทธิเสรีภาพของนักศึกษาและประชาชนประกอบกับเศรษฐกิจตกต่ำ
ประชาชนเดือดร้อน ซึ่งเป็นความเดือดร้อนที่เป็นผลกระทบโดยตรงต่อ
ประชาชนทำให้ประชาชนเคลื่อนไหวเรียกร้อง ประกอบกับการปลุกระดม
ของนักศึกษา ทำให้ประชาชนเข้าใจถึงปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นโดย
เฉพาะปัญหาเศรษฐกิจนั้น มาจากการใช้อำนาจของรัฐบาล และการแก้
ปัญหาควรที่จะแก้ปัญหาในระบอบประชาธิปไตย

หลังจากที่จอมพลถนอม กิตติขจร ทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 แล้วได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 และทำการบริหารราชการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในขณะเดียวกันก็เกิดการเรียกร้องนอกสภาจากนักศึกษาประชาชนตลอดมา จนทำให้เกิดเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 คือวัน "มหาวิปโยค"

สาเหตุของการเกิดเหตุการณ์วันมหาวิปโยคเริ่มจากที่นักศึกษาประชาชนไม่พอใจการบริหารราชการของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ที่ใช้อำนาจปฏิวัติและไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชาติได้ อีกทั้งยังห้ามประชาชนดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย ทำให้นักศึกษาจำนวนหนึ่งประท้วงและเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยโดยเร็ว แต่ถูกจับดำเนินคดีซึ่งเป็นชนวนในการรวมตัวของนักศึกษาประชาชนหลายแสนคน ณ บริเวณท้องสนามหลวง ถนนราชดำเนิน จนเกิดการปะทะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และถูกรวมไปเป็นการจลาจลต้องใช้กำลังทหารเข้าปราบจนเกิดวันมหาวิปโยค

จอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และ พ.อ. ณรงค์ กิตติขจร ได้เดินทางออกนอกประเทศเพื่อให้เหตุการณ์สงบ หลังจากที่มีผู้นำรัฐบาลคือจอมพลถนอม กิตติขจร และคณะเดินทางออกนอกประเทศและพ้นตำแหน่งทางการเมืองแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 ที่เกิดจากคณะปฏิวัติให้ร่างขึ้นต่อมาอีกระยะหนึ่ง จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 เป็นเรื่องของการใช้อำนาจตามเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติเป็นสำคัญโดยมุ่งเน้นในเรื่องของความมั่นคง ทำให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่เป็นฉนวนให้เกิดความเรียกร้องประชาธิปไตยเพื่อแก้ปัญหาจนเป็นผลให้เกิดการเดินขบวนขับไล่รัฐบาลดังกล่าว

ถ้าได้วิเคราะห์ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 และฉบับที่ 9 ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก แต่การนำเอาอำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญมาใช้แก้ปัญหาจะต้องเหมาะสมกับเหตุการณ์และสภาพสังคมในขณะนั้น การใช้อำนาจเผด็จการอาจจะเป็นการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนส่วนใหญ่ไว้ในสถานการณ์หรือในเหตุการณ์หนึ่งแต่อำนาจเผด็จการมิได้เหมาะสมในทุกโอกาสจึงทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและต่อต้านอย่างรุนแรงดังเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

2.10 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517" เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 มี 238 มาตรา สาเหตุที่ต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ สืบเนื่องมาจากการเรียกร้องประชาธิปไตยของนักศึกษาประชาชนทำให้เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีลาออกเดินทางไปต่างประเทศ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับโปรดเกล้าแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิม เพราะขณะนั้นยังมีได้ยกเลิก

นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น
คณะหนึ่ง จำนวน 18 คน เพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญตามคำเรียกร้องของ
ประชาชนและให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

การร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้มีความ
กดดันมาก เนื่องจากระยะเวลาจำกัดประกอบกับกระแสการเรียกร้อง
ประชาธิปไตยรุนแรง จึงได้นำเอารัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5 ฉบับปี พ.ศ.
2492 เป็นแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นประชาธิปไตยตาม
ความต้องการของประชาชน คณะกรรมการใช้เวลาร่างรัฐธรรมนูญ
ประมาณ 3 เดือน ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
พิจารณาตามลำดับ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วได้นำทูลเกล้าเพื่อลงพระ
ปรมาภิไธยประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517

เนื้อหาของรัฐธรรมนูญยึดหลักของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.
2492 เป็นระบบรัฐสภา มี 2 สภาคือ สภาผู้แทนและวุฒิสภา

สภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
จำนวน 240 คน แต่ไม่เกิน 300 คน โดยคำนวณตามเกณฑ์ที่กฎหมาย
กำหนด มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

วุฒิสภา ประกอบไปด้วยสมาชิก 100 คน แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณ
วุฒิมียายุ 35 ปีบริบูรณ์ อยู่ในตำแหน่งวาระ 6 ปี และเมื่อครบ 3 ปีแรก
ให้จับสลากออกกึ่งหนึ่ง

คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรี
อีกไม่เกิน 30 คน โดยนายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร และห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เนื่องจากบรรยากาศทางการเมืองในช่วงดังกล่าวเป็นบรรยากาศของการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพตามระบอบประชาธิปไตย ความตื่นตัวในทางการเมืองของนักศึกษา ประชาชนมีมาก ดังนั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงนำเอาต้นแบบที่ "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ได้ร่างไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 มาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นที่ยอมรับในเวลาต่อมาว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเท่าที่ประเทศไทยเคยมีมา บทบัญญัติต่าง ๆ มุ่งไปสู่การรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน ตามระบอบประชาธิปไตย และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ อีกทั้งวางหลักในการป้องกันการใช้อำนาจของรัฐที่จะก่อความเสียหายต่อสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนไว้ด้วย

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวส่งผลให้นักศึกษา ประชาชน นักการเมืองใช้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองอย่างฟุ่มเฟือยและเกินเลย เกินความพอดีทำให้สังคมขาดวินัยเกิดความวุ่นวายสับสน ซึ่งสามารถศึกษาได้จากเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงการใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 ผลการเลือกตั้งพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้ง 72 ที่นั่ง และได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล โดยให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์ เป็นนายกรัฐมนตรี และก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงนโยบายต่อสภา ผลปรากฏว่าสภาไม่ให้ความไว้วางใจในการบริหาร ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์ จึงต้องลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐ

ธรรมนูญ กล่าวคือรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 นี้บัญญัติว่าก่อนที่คณะรัฐมนตรี จะเข้าบริหารราชการจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาก่อน เพื่อให้สภาให้ความเห็นชอบ ถ้าสภาไม่เห็นชอบก็ไม่สามารถเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ต้องแถลงนโยบายก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินก็เพื่อที่จะกลั่นกรองและท้วงติงรัฐบาลก่อนที่จะเข้าบริหารเพื่อที่จะไม่ให้ผ่านนโยบายที่ไม่เหมาะสมหรือนโยบายที่ปฏิบัติไม่ได้ หรือไม่ใช่ความต้องการของประชาชนเข้ามาบริหารประเทศซึ่งจะเกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนได้ แต่หลักการดังกล่าวก็เป็นทั้งผลดีและผลเสีย กล่าวคือในด้านดีเป็นการกลั่นกรองนโยบายจากสภาก่อนที่จะนำไปปฏิบัติ เพราะการบริหารงานของรัฐบาลมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ถ้า นโยบายได้รับการกลั่นกรองที่ดีก็จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ในทางกลับกันการแถลงนโยบายก่อนแล้วลงมติไว้วางใจก่อนที่จะได้นำไปบริหารนั้น อาจจะไม่ถูกต้องและเกิดการกั๊กแก้งในทางการเมืองได้ดังที่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมทย์ นายกรัฐมนตรีประสพในครั้งนั้น

หลังจากที่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมทย์ แถลงนโยบายต่อสภาแล้วไม่ได้รับความไว้วางใจ ทำให้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคเพียง 18 เสียง ได้จัดตั้งรัฐบาลโดยการรวบรวมพรรคการเมืองต่าง ๆ เข้าร่วมโดยวิธีการแบ่งสรรโควตา รัฐมนตรีให้ตามจำนวนมากน้อยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละพรรค ซึ่งเป็นจุดกำเนิดระบบโควตารัฐมนตรีมาจนถึงปัจจุบัน

ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ ได้รับโปรดเกล้าเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2518 แต่บริหารราชการแผ่นดินด้วยความ

ยากลำบากเนื่องจากรัฐบาลประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค จึงต้องประกาศยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2519 การเลือกตั้งครั้งนี้พรรคประชาธิปัตย์ มีสมาชิกสภาผู้แทนที่ได้รับเลือก 114 คน ได้จัดตั้งรัฐบาลและให้ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมทย์ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่เนื่องจากในขณะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงของความแตกแยกทางความคิดระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ของสังคม ประกอบกับบรรยากาศของระบอบประชาธิปไตยแย่งกล้า ทำให้กลุ่มต่าง ๆ แสดงออกทางความคิดเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์อย่างไร้ขอบเขต สังคมอยู่ในสภาพสับสนกลไกทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยขณะนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งนักการเมืองชาตินิยม เกิดความสับสนวุ่นวายในทางการเมือง ประกอบกับในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2519 จอมพลประภาส จารุเสถียร ที่เดินทางไปอยู่ในต่างประเทศเมื่อครั้งเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เดินทางกลับประเทศไทย ทำให้เกิดการประท้วงจากนักศึกษาประชาชนอย่างรุนแรง และขณะที่การประท้วงจ่อมพลประภาส จารุเสถียร ยังไม่สงบ พล.อ.ถนอม กิตติขจร ได้ขอเป็นสามแกนเดินทางเข้าเมืองไทยเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2519 ยิ่งทำให้เกิดการประท้วงอย่างรุนแรงต่อการกลับเมืองไทยของทั้งสองท่านโดยผู้ประท้วงเรียกว่า "ทรรราช" เหตุการณ์ประท้วงรุนแรงมาก ทำให้กลุ่มต่าง ๆ ที่มีความคิดแตกต่างกันใช้กำลังเข้าต่อสู้กันเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก ต่อมาวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2519 ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมทย์ จึงลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งสภาพของสังคมขณะนั้นเสมือนไร้ซึ่งอำนาจรัฐจะควบคุม ประชาชนขาดความปลอดภัยในชีวิต

และทรัพย์สิน ทำให้คณะกรรมการนำโดย พล.ร.อ. สวัสดิ์ ชลช้อย ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมขณะนั้นเข้าทำการยึดอำนาจการปกครอง ในนามคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10

2.11 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 มีชื่อเรียกว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519" ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มี 29 มาตรา

เหตุผลที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 นี้เนื่องมาจากการบริหารประเทศของรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 นั้นไม่สามารถจะบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ด้วยความเรียบร้อย การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถทำให้บ้านเมืองอยู่ในความสงบได้ ที่กล่าวเช่นนี้เพราะการบริหารประเทศการใช้ อำนาจเป็นไปตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ในเมื่ออำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ จึงต้องกำหนดเรื่องของอำนาจเสียใหม่ โดยยกเลิกวิธีการใช้อำนาจเดิมแล้วกำหนดถึงที่มาของอำนาจ การใช้อำนาจเสียใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในการแก้ไขปัญหา ของชาติ

เนื่องจากเหตุการณ์ไม่เรียบร้อยทั้งในสภาและนอกสภาเกิดความ สับสนวุ่นวายเกิดกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ที่อ้างสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเรียกร้องและใช้กำลังเข้าเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรง

แรงงานอำนาจรัฐที่มีอยู่ขณะนั้นไม่สามารถเข้าควบคุมสถานการณ์ได้ รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถจะบริหารราชการต่อไปได้ จึงทำให้นักบริหารนำโดย พล.ร.อ. สวัสดิ์ ชลชอยุ์ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมขณะนั้นทำการยึดอำนาจโดยเรียกร้องการยึดอำนาจครั้งนี้ว่า "ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน"

การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่แตกต่างอะไรกับการปฏิวัติที่ผ่านมา เพียงแต่เปลี่ยนชื่อเรียกให้ตรงกับเป้าหมายของคณะผู้ทำการยึดอำนาจว่าจะทำการปฏิรูปหรือพัฒนาการปกครองแผ่นดินของไทยให้ก้าวหน้า เพราะตลอดระยะเวลาสี่สิบปีที่ผ่านมา ระบอบประชาธิปไตยของไทยยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องมาจากความรู้ความเข้าใจของประชาชนยังไม่ดีพอ ฉะนั้นคณะผู้ยึดอำนาจ จึงกำหนดแนวทางพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

จากการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา จะพบว่ารัฐธรรมนูญนั้นเกิดจากผู้มีอำนาจในขณะนั้นสั่งให้มีขึ้นทั้งสิ้น ผู้มีอำนาจดังกล่าวอาจจะเป็นคณะผู้ทำการยึดอำนาจหรือรัฐบาลที่มีอำนาจในขณะนั้น หรืออาจจะเกิดจากกระแสเรียกร้องของประชาชนก็ได้ ซึ่งก็เท่ากับว่ามีอำนาจต่อรองอยู่ในขณะนั้นเช่น การก่อกบฏให้เกิดรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาของประชาชน (ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2517)

หลังจากที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ยึดอำนาจสำเร็จ จึงได้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจในการปกครองประเทศไว้ในรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับเป้าหมายหรือความต้องการของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้เป็นแนวทางในการ

ปกครองประเทศ ฉะนั้นผู้มีอำนาจจึงต้องกำหนดอำนาจต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญให้เอื้ออำนวยในการบริหารให้ถึงจุดหมายปลายทาง หรือแก้ไขปัญหานั้นได้ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่าทุกครั้งที่มิปัญหาของชาติจนรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาได้ หรือหากปล่อยไว้จะทำให้ปัญหารุกรามมีผลเสียหายแก่ประเทศชาติประชาชนมากขึ้น ก็จะทำให้การเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำหนดอำนาจใหม่ให้สอดคล้องกับการแก้ปัญหา จึงทำให้ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่อยู่เสมอ

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนี้มีเจตนาที่ดี ที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่มีมาในอดีตของไทย เช่นในเรื่องความมีวินัยของคนในชาติ การเรียนรู้การปกครองในระบบประชาธิปไตยของประชาชน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของข้าราชการและนักการเมือง รวมทั้งการฝึกฝนระบอบประชาธิปไตยให้กับคนไทยทั้งชาติ และปลุกกระตุ้นให้เกิดความเกลียดชังในระบอบคอมมิวนิสต์

จากเป้าหมายดังกล่าวคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงร่างรัฐธรรมนูญให้อำนาจสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และนายกรัฐมนตรีได้ไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 และฉบับที่ 9 มากนัก โดยเฉพาะมาตรา 21 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการป้องกัน ระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประชาชน หรือการ

กระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน

ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา 21 ดังกล่าวได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีไว้อย่างมากเพื่อที่จะใช้ในการปราบปรามความไม่สงบ โดยเฉพาะการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวประเทศไทยถูกคุกคามจากภัยคอมมิวนิสต์ ภายนอกประเทศอย่างมากเป็นผลทำให้เกิดความคิดแตกแยกในหมู่นักศึกษาประชาชนและนำไปสู่ความไม่สงบในสังคม

ส่วนขั้นตอนของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้แบ่งไว้เป็น 3 ระยะ ๆ 4 ปีคือ

ระยะที่ 1 ใน 4 ปีแรกเป็นการปฏิรูประบอบประชาธิปไตย โดยการฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง โดยให้มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ เพียงสภาเดียว เสนอชื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน และไม่เกิน 400 คน (แต่งตั้งจริง 340 คน) จะเห็นว่าการให้มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทำหน้าที่สภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียวและสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่มาจากบุคคลที่อยู่ในกลุ่มของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินหรือคนที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไว้วางใจ ทั้งนี้เพื่อที่จะให้การบัญญัติกฎหมายเป็นไปตามที่ฝ่ายบริหารต้องการเพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปตามที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินกำหนด เนื่องจากอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารอยู่ที่กลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกัน ฉะนั้นการตรวจสอบซึ่งกันและกันจึงไม่มี และอีก

ประการหนึ่งรัฐบาลได้เร่งเร้าให้ประชาชนมีความสนใจในระบบอบ
ประชาธิปไตยโดยการให้ความรู้ทางสื่อต่าง ๆ ทั้งทางวิทยุและโทรทัศน์
อย่างต่อเนื่อง แต่การกระทำดังกล่าวของรัฐบาลกลับเป็นการเร่งเร้าให้
ประชาชนเกิดความตื่นเครียดและเกลียดชังรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลออก
กฎ ระเบียบ บังคับใช้กับประชาชนอย่างเคร่งครัด อีกทั้งการให้ความรู้ใน
ระบอบประชาธิปไตยทางสื่อต่าง ๆ เป็นการขัดเยียดและบังคับมากกว่า
เป็นการเร่งเร้าให้เกิดความรักความเข้าใจในระบบอบประชาธิปไตย

การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในช่วงเวลาเพียงหนึ่งปี ถึง
แม้เหตุการณ์สืบสวนวุ่นวายของสังคมนะจะสงบไป แต่สังคมนะกลับมีความตึง
เครียดจากกฎเกณฑ์ของรัฐบาล ซึ่งเป็นชนวนให้เกิดการปฏิวัติในเวลาต่อ
มา

ระยะที่ 2 เป็นแนวทางพัฒนาประชาธิปไตยต่อจากระยะที่ 1
หลังจากที่ประชาชนได้รับความรู้เกี่ยวกับระบบอบประชาธิปไตยในช่วงระยะ
ที่ 1 แล้ว ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากขึ้น โดย
กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ให้วุฒิสมาชิกมาจาก
การแต่งตั้งจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากหลักการดังกล่าวทำให้ทราบว่าจะตนารมณ์ของคณะปฏิรูปการ
ปกครองแผ่นดินต้องการจะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเป็นขั้นตอน เริ่ม
จากการให้ความรู้ความเข้าใจในช่วงสี่ปีแรกและเมื่อประชาชนมีความรู้
ความเข้าใจดีแล้ว ในช่วงที่สองจะให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
มาทำหน้าที่ เป็นสมาชิกนิติบัญญัติ โดยมีวุฒิสมาชิกจำนวนเท่ากันที่มา
จากการแต่งตั้งทำหน้าที่เป็นเสมือนพิเลียง ซึ่งการบริหารราชการในช่วงที่

ครั้งนี้ ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นอีกทั้งสามารถตรวจสอบการทำงาน
ของฝ่ายบริหารได้มากกว่าในช่วงที่ 1 ด้วย

ระยะที่ 3 เป็นช่วงเวลาของการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างเต็มที่
เพื่อประชาชนสามารถเข้าใจและมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตยจาก
การพัฒนาในระยะที่ 1 และ 2 ซึ่งในระยะที่ 3 จะเป็นช่วงที่ให้อำนาจแก่
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น และลดบทบาทของวุฒิสมาชิกลงตาม
ลำดับ ถ้าเห็นว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมในระบบ
ประชาธิปไตย หรืออาจจะให้มีเพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว
โดยยกเลิกวุฒิสมาชิก

หลักการของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทั้ง 3 ระยะดังกล่าว
จะเป็นหลักการที่ดีซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่
แท้จริงแล้วเป็นเพียงภาพวาดที่สวยงามไม่ตามการนำมาปฏิบัติได้เนื่องจาก
ตามความเป็นจริงการพัฒนาประชาธิปไตยมิได้ใช้เวลานาน 4 ปี 8 ปี
หรือ 12 ปี ดังที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินกำหนดไว้แต่ขึ้นอยู่กับ
องค์ประกอบหลายอย่าง และใช้ระยะเวลายาวนานขึ้นอยู่กับสภาพของ
สังคมในแต่ละประเทศด้วย

เหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงการใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 นี้ ดึง
เครียดมากเนื่องจากรัฐบาลออกกฎหมายระเบียบมาบังคับใช้กับประชาชน
จนมีความรู้สึกว่าการกดขี่เสรีภาพ รัฐบาลบริหารประเทศด้วยความเฉื่อย
ชาความหวั่นเกรงการปราบปรามผู้ก่อการร้ายอย่างรุนแรง การตรวจสอบการ
เสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์อย่างเข้มงวด มีการปิด
หนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าวที่เป็นผลร้ายแก่รัฐบาล ผู้นำรัฐบาลในช่วงนี้

คือ นายธานินทร์ ทรัพย์วิเชียร อดีตผู้พิพากษา และอาจารย์สอนกฎหมาย
สำเร็จการศึกษากฎหมายจากประเทศอังกฤษ

เนื่องจากความตึงเครียดของประชาชนในการบริหารราชการของรัฐบาลทำให้เกิดแรงต่อต้านจากข้าราชการ นักศึกษาและประชาชนอย่างมาก พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ซึ่งเดิมเป็นหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และปกป้องรัฐบาลของนายธานินทร์ ทรัพย์วิเชียร มาตลอดระยะเวลาเกือบหนึ่งปี ได้ทำการปฏิวัติล้มล้างรัฐบาลและยกเลิกรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520

จากเหตุการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาจะพบว่าการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจอยู่ในขณะนั้นว่าจะเปลี่ยนแปลงอำนาจไปในทิศทางใด กำหนดที่มาของอำนาจการใช้อำนาจไว้อย่างไร เพื่อให้ดำเนินการบริหารประเทศไปให้ตามความต้องการ

2.12 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 เรียกชื่อว่า "รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520" ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 มี 32 มาตรา สาเหตุที่ต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เพราะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดแนวทางในการปกครองประเทศไว้ไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและสภาพสังคมในขณะนั้น เนื่องจากเมื่อนำหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 ไปบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ถึงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ไม่สามารถจะปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้เนื่องจากไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน

ทำให้เกิดกระบวนการต่อต้านในหลายรูปแบบหากปล่อยให้บริหารราชการตามรัฐธรรมนูญต่อไปจะเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติมากกว่าผลดี คณะปฏิวัติจึงทำการยึดอำนาจและยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 ในเวลาต่อมา (9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520)

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนฉบับเก่าแท้จริงก็คือการเปลี่ยนแนวทางในการใช้อำนาจปกครองประเทศเป็นสำคัญและการทำการปฏิวัติโดยใช้กำลังทหารเป็นวิธีการที่รวดเร็วสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ทันทั่วทั้งที่ แต่ก็มิช้อเสียที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจบริหารประเทศ

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 นี้บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดไม่น้อยกว่า 300 คน แต่ไม่เกิน 400 คน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหลังจากการปฏิวัติยึดอำนาจมักจะมีสภาเดียวที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อความคล่องตัวในการบัญญัติกฎหมาย และการบริหารซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นทหารและข้าราชการ และบุคคลที่คณะปฏิวัติไว้วางใจ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่บัญญัติกฎหมายประการหนึ่งและอีกประการหนึ่งมีหน้าที่ต้องจัดทำรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2521 และจัดให้มีการเลือกตั้งในปีเดียวกัน ดังที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญว่า "...คณะปฏิวัติจะจัดให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมอบให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดร่างขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนด

ไว้ให้มีการเลือกตั้งภายในปีพุทธศักราช 2521..." และมาตรา 6 บัญญัติให้มีสภาพนิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และในการจัดทำรัฐธรรมนูญให้สภาพนิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะมีขึ้นภายในปีพุทธศักราช 2521

จากบทบัญญัติดังกล่าวประกอบกับสภาพสังคมและบรรยากาศทางการเมืองขณะนั้นแล้วสามารถให้คำอธิบายได้ว่า การที่คณะปฏิวัติแสดงความจำนงค์ไว้ในรัฐธรรมนูญว่าจะจัดร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จในหนึ่งปีและให้มีการเลือกตั้งในปีเดียวกันนี้ น่าจะสืบเนื่องจากกระแสเรียกร้องรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยที่ประชาชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองของประเทศ จึงทำให้คณะปฏิวัติลดกระแสความตึงเครียดและความขัดแย้งทางการเมืองลงโดยการกำหนดระยะเวลาของการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญและนอกจากกระแสเรียกร้องของประชาชนภายในประเทศแล้ว การสนับสนุนส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยยังมีจากองค์กรภายนอกประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจอย่างอเมริกาจะไม่ให้ความช่วยเหลือหรือลดความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ กับประเทศที่ปกครองในลักษณะของเผด็จการ องค์ประกอบทั้งภายในและภายนอกประเทศดังกล่าวเป็นเครื่องมือผลักดันให้คณะปฏิวัติจะต้องแก้ไขปัญหาให้ถูกต้องมิฉะนั้นผลประโยชน์ของชาติจะเสียหายมากขึ้น

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้คณะปฏิวัติได้ให้มีองค์กรหนึ่งชื่อว่า "สภานโยบายแห่งชาติ" ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ของรัฐบาล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ และให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินด้วย

ส่วนอำนาจบริหารเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีไว้อย่างท่วมท้นในมาตราที่ 27 เช่นเดียวกับในรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการปฏิวัติทั้งหลายคือ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งมีผลย้อนหลังไปถึงการกระทำดังกล่าวก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ด้วย บทบัญญัติที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 เรื่องอำนาจของนายกรัฐมนตรีนี้บัญญัติไว้คล้ายกันในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่ร่างขึ้น โดยคณะปฏิวัติ ทั้งนี้เพื่อให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชาติเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเฉียบขาด

เหตุการณ์ทางการเมืองในระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 นี้เป็นเวลา 1 ปีหนึ่งเดือนเศษ นั้น อยู่ในความสงบเรียบร้อยเนื่องจากอำนาจการปกครองทั้งหลายตกอยู่ในอำนาจของคณะปฏิวัติ และรัฐธรรมนูญมาตรา 27 ดังที่กล่าวมาให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่นายกรัฐมนตรีในการใช้อำนาจปราบปรามผู้ก่อความโง่งบได้อย่างเฉียบขาด และอีกประการหนึ่งก็คือรัฐธรรมนูญบัญญัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปีและให้มีการเลือกตั้งภายในปีเดียวกัน ซึ่งเป็นเป้าหมายที่นักศึกษาประชาชนเรียกร้องจะให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้มีการเลือกตั้ง

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 นี้จะเห็นว่าที่มาของอำนาจมาจากการปฏิวัติและคณะปฏิวัติให้จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อให้คณะปฏิวัติใช้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศให้มีสภาเดียวคือ สภาที่คณะปฏิวัติแต่งตั้งขึ้น รวมทั้งคณะรัฐมนตรีก็มาจากคณะปฏิวัติ ฉะนั้นสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนั้นถูกทำให้มีขึ้นโดยผู้มีอำนาจขณะนั้น และอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็เป็นไปตามเจตนาของผู้ให้จัดทำรัฐธรรมนูญ การบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของอำนาจการใช้อำนาจ และการตรวจสอบควบคุมอำนาจเป็นไปตามความต้องการของผู้มีอำนาจให้ร่างขึ้นทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่นในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 นี้ บัญญัติที่มาของอำนาจมาจากการแต่งตั้งทั้งสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีก็เช่นเดียวกัน ทั้งสององค์กรเป็นคนกลุ่มเดียวกัน ฉะนั้นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจต่าง ๆ มีน้อย ด้านอำนาจตุลาการถึงแม้คณะปฏิวัติจะไม่ได้ใช้อำนาจเข้าไปก้าวก้าวแต่ศาลยุติธรรมถูกประกาศให้เป็นศาลทหาร

2.13 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 นี้เรียกว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521" ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 มีทั้งสิ้น 206 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีระยะเวลาที่ประกาศใช้นานถึง 12 ปีเศษ และได้ประกาศยกเลิกเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 จากการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.)

ที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เกิดจากความต้องการของประชาชนที่เรียกร้องประชาธิปไตยมาเป็นระยะเวลายาวนานจนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 แต่เกิดเหตุการณ์ไม่สงบและเกิดการยึดอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2519 แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2519 ที่รัฐบาลนำไปใช้ในการบริหารประเทศเป็นไปด้วยความตึงเครียดและเข้มงวดกวดขันมากจนเกิดการต่อต้านจากประชาชนเรียกร้องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้มีการเลือกตั้งและให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองเป็นผลให้คณะปฏิวัติยึดอำนาจยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2519 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่คือฉบับปี พ.ศ. 2520 ที่คณะปฏิวัติให้จัดทำขึ้นและเพื่อเป็นการลดกระแสเรียกร้องประชาธิปไตยของประชาชน คณะปฏิวัติจึงแสดงเจตนาชัดเจนไว้อย่างชัดแจ้งว่าจะให้มีการเลือกตั้งโดยเร็วโดยที่จะร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เสร็จภายในปี พ.ศ. 2521 และจัดให้มีการเลือกตั้งในปีเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อลดกระแสความขัดแย้งของคนในชาติ

จากบทบัญญัติดังกล่าวคณะปฏิวัติได้มอบหมายให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2521 ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญดังนี้คือ

เนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำเอาหลักการที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 และรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 มาเป็นแนวทางในการร่างเพื่อกำหนดอำนาจการปกครองให้เหมาะสมกับประเทศไทยโดยบัญญัติให้ประเทศไทยปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา มี 2 สภา ประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยคำนวณตามเกณฑ์จำนวนของประชาชนในแต่ละจังหวัด จากจำนวนประชากรหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน (สมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด 301 คน) วาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4 ปี

สมาชิกวุฒิสภาแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถ มีความชำนาญที่จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติมีอายุ 35 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง มีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (225 คน) มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และเมื่อครบ 2 ปีแรกให้จับฉลากออกจากตำแหน่งจำนวนหนึ่งในสามและเมื่อครบ 4 ปีให้ส่วนที่เหลือจับฉลากออกอีกครั้งหนึ่ง อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานอกจากจะทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายแล้ว ยังมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย และควบคุมรัฐบาลด้วย

ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีหนึ่งคนและคณะรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 44 คน ที่ได้รับโปรดเกล้าแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ โดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 บัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทางหนึ่งเรียกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอีกทางหนึ่งมาจากการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณ

วุฒิมิจำนวนไม่เกินสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนและทำหน้าที่ร่วมกันใน
รัฐสภา ซึ่งจะเห็นว่ารัฐสภาประกอบไปด้วยวุฒิสมาชิกสามในสี่ของจำนวน
สมาชิกสภาผู้แทน ทั้งนี้เพื่อที่จะให้ช่วยสนับสนุนให้เสียงของรัฐบาลเข้ม
แข็งบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ด้วยความราบรื่นและมั่นคง ซึ่งสมาชิก
วุฒิสภาส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำทั้งข้าราชการทหาร ข้าราชการ
พลเรือน และมีนักวิชาการและนักธุรกิจที่มีชื่อเสียงประกอบอยู่บ้างเพื่อให้ดู
เหมาะสม

ส่วนคณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้
บุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
มนตรีและรัฐมนตรีได้ แต่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและสาเหตุที่ต้องให้ผู้สมัครต้องสมัครใน
นามของพรรคการเมืองก็เพื่อทำให้นักการเมืองอยู่ในระเบียบวินัยของพรรค
เนื่องจากที่ผ่านมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงสมัครโดยไม่สังกัดพรรค
แล้วไม่มีระเบียบวินัยควบคุม ทำให้เรียกชื่อพรรคประโยชน์ในสภาเมื่อรัฐบาล
ต้องการเสียงสนับสนุนทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารราชการได้อย่างราบ
รื่น ซึ่งเป็นผลเสียแก่ประเทศชาติดังที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึง
บังคับให้ผู้สมัครฯ ต้องสังกัดพรรคการเมืองอีกทั้งเพื่อเป็นการพัฒนาพรรค
การเมืองของไทยอีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ผู้สมัครฯ ต้องสังกัดพรรคการเมือง
แล้ว ยังกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดส่งผู้ลงสมัครไม่น้อยกว่ากึ่ง
หนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี และถ้าพรรคการเมืองใด
ส่งผู้ลงสมัครไม่ครบตามกำหนดพรรคการเมืองนั้นจะต้องถูกยุบ ในบท

บัญญัติดังกล่าวเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาทางการเมืองดังที่เคยปรากฏมาว่ารัฐบาลไม่เข้มแข็งเนื่องจากรัฐบาลประกอบไปด้วยหลายพรรคการเมืองหรือเนื่องจากมีพรรคการเมืองเล็ก ๆ มากไปจึงทำให้ไม่สามารถมีพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา การบริหารราชการต้องรวมกันหลายพรรค ทำให้รัฐบาลไม่มั่นคง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงกำหนดให้แต่ละพรรคต้องส่งสมาชิกครั้งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนที่พึงมีทั้งหมด โดยหวังว่าสามารถที่จะเป็นรัฐบาลเสียงข้างมาก ทำให้รัฐบาลมีความมั่นคงมากขึ้น อีกทั้งเพื่อขจัดพรรคการเมืองเล็ก ๆ ให้หมดไป มีแต่พรรคการเมืองใหญ่ ๆ อาจทำให้รัฐบาลมั่นคงยิ่งขึ้น จากหลักการดังกล่าวจะเห็นว่าคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญพยายามหาวิธีการแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วและหาแนวทางที่จะพัฒนาพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นหลักในการพัฒนาประเทศ

นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนจะต้องสังกัดพรรคการเมืองและพรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงจะมีได้แล้ว ยังบังคับให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้งต้องส่งให้ครบจำนวน หมายความว่าถ้าเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง มีสมาชิกสภาผู้แทนได้ 3 คน พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครในเขตนี้จะต้องส่งให้ครบ 3 คน จะส่ง 1 หรือ 2 คนไม่ได้ อีกทั้งเมื่อสมัครรับเลือกตั้งแล้วจะถอนตัวไม่ได้ และเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนแล้วลาออกจากพรรคการเมืองหรือพรรคมีมติให้ออกจากพรรคก็จะพ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากบทบัญญัติดังกล่าวมานี้ จะทำให้เห็นว่าคณะผู้จัดทำรัฐธรรมนูญพยายามที่จะ

สร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง เพราะที่ผ่านมามีความเชื่อกันว่าปัญหาทางการเมืองของไทยมาจากระบบพรรคการเมืองอ่อนแอ จึงทำให้เกิดแนวทางแก้ไขดังกล่าว นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวแล้วการเสนอกฎหมายจะต้องเป็นไปตามมติพรรคและจะต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนไม่ถึง 20 คน โอกาสที่จะเสนอกฎหมายมีน้อยมาก ซึ่งเท่ากับว่าถ้าประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนสังกัดพรรคการเมืองเล็ก ๆ จะไม่สามารถเสนอกฎหมายได้ ซึ่งเท่ากับว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้ประชาชนได้

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 นี้ ผู้จัดทำได้พยายามหากลไกต่างเพื่อนำมาพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์ โดยเฉพาะในเรื่องของการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจต่าง ๆ โดยเฉพาะรัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี รวมทั้งการตั้งคณะกรรมการเพื่อการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลด้วย

ในระหว่างการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 นี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 7 ครั้ง ที่สำคัญคือการแก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งแต่เดิมนั้นประธานรัฐสภามาจากประธานวุฒิสภา แต่เนื่องจากสมาชิกเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรนั้นมาจากการเลือกตั้ง ฉะนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงควรเป็นประธานรัฐสภา และอีกเรื่องหนึ่งก็คือการกำหนดเขตเลือกตั้งจากจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งเป็นการแบ่ง

เขตเลือกตั้งตามจำนวนสมาชิกส่วนในเรื่องของการขอแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้นไม่เป็นผลสำเร็จ

เหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงการใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ระหว่างวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2521 ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ถือได้ว่าเป็นช่วงของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทยช่วงหนึ่ง ถึงแม้จะมีความพยายามที่จะใช้กำลังทหารเข้ายึดอำนาจการปกครองแต่ก็สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากผู้นำรัฐบาลซึ่งเป็นอดีตผู้บัญชาการทหารบก (พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์) อยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนานถึง 8 ปี สามารถรวบรวมพรรคการเมืองต่าง ๆ ให้เป็นปีกแผ่นร่วมรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้อำนาจบริหารประเทศเป็นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งทหารที่เคยเข้ามาบีบคั้นในทางการเมืองก็มีบทบาทน้อยลง และอีกประการหนึ่งปัญหาการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคลดน้อยลงด้วย โดยเฉพาะคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 ทำให้นักศึกษา ประชาชนที่มีความแตกแยกทางความคิดหนีเข้าป่าในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และเหตุการณ์ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2519 กลับเข้ามาร่วมพัฒนาชาติไทย และที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งก็คือเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นตามลำดับ

ในช่วงเวลาดังกล่าวนักการเมืองมีบทบาทสูงมาก ทั้งนี้เพราะนักการเมืองอาชีพเข้ามามีบทบาทในการบริหารยาวนานถึง 10 ปีเศษ ทำให้นักการเมืองมีอำนาจแทรกแซงเข้าไปในหมู่ข้าราชการประจำ อีกทั้งให้อำนาจหน้าที่กลั่นแกล้งข้าราชการประจำที่ขัดผลประโยชน์ด้วย นอกจากนี้แล้วมีการใช้อำนาจหน้าที่โยกย้ายพวกพ้องเข้าทำหน้าที่ในตำแหน่ง

สำคัญ เพื่อหาผลประโยชน์ในการจัดซื้อจัดจ้าง ในการประมูลและในการ
จัดสรรงบประมาณเพื่อประโยชน์ของนักการเมืองเอง

นอกจากนักการเมืองใช้อำนาจเข้าแทรกแซงข้าราชการประจำ
แล้วยังใช้อำนาจในทางมิชอบมีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างโจ่งแจ้งโดยที่รัฐ
บาลไม่สามารถแก้ไขอะไรได้ทั้งนี้เพราะการกระทำเป็นคณในรัฐบาลเอง
เหตุการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวดำเนินไปอย่างไม่หยุดยั้งทำให้เกิดความไม่พอใจ
ของประชาชน

ถึงแม้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเศรษฐกิจของประเทศจะเจริญก้าวหน้า
ไปอย่างมาก ดูเหมือนยิ่งทำให้นักการเมืองยิ่งใช้อำนาจแสวงหา
ประโยชน์มากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะในเรื่องของโครงการสัมปทานประเทศที่มีงบประมาณ
สูง ๆ นักการเมืองจะเรียกร้องผลประโยชน์ในการอนุมัติหรือวิธี
การใด ๆ ที่มาซึ่งผลประโยชน์ ตลอดจนการโยกย้ายข้าราชการไปดำรง
ตำแหน่งสำคัญ ๆ ในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ก็มีการเรียกร้องผลประโยชน์

สภาพปัญหาดังกล่าวนักการเมืองได้สร้างขึ้นมาเป็นเวลานานกว่า
10 ปี ทำให้นักการเมืองหลายคนก้าวรอกจากการแสวงหาประโยชน์ โดย
การใช้อำนาจทางการเมืองและเหตุการณ์ดังกล่าวถ้าปล่อยต่อไปจะทำให้
ประเทศไทยได้รับความเสียหายมากยิ่งขึ้น คณะนายทหารทั้งทหารบก
ทหารเรือ ทหารอากาศ และตำรวจเรียกตนเองว่าคณะรักษาความสงบ
เรียบร้อยแห่งชาติ (ร.อ.ช.) ทำการยึดอำนาจการปกครองโดยการเข้า
ควบคุมตัว พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ขณะจะขึ้นเครื่องบิน

ที่สนามบินคอนเมืองและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13 เมื่อวันที่
23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534

2.14 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 นี้มีชื่อเรียกว่า "ธรรมนูญการปกครอง
ราชอาณาจักร พ.ศ. 2534" ถูกทำขึ้นโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อย
แห่งชาติ (ร.ส.ช.) ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ประกาศใช้มา
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 และในระยะเวลา 10 ปีเศษระหว่างใช้รัฐธรรมนูญ
ฉบับที่ 13 นี้ นักการเมืองเข้ามามีอำนาจและบทบาทในการบริหารการ
ปกครองประเทศมาก และยาวนานเป็นผลให้นักการเมืองใช้อำนาจหน้าที่
แสวงหาประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องอย่างไม่เหมาะสมไม่ควร อีกทั้งใช้
อำนาจหน้าที่รังแกข้าราชการประจำอย่างไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะในเรื่อง
ของการทุจริตคอร์ปชั่นนั้น กระทำอย่างโจ่งแจ้งแต่รัฐบาลไม่พยายามที่จะ
แก้ไข จึงทำให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ทำการยึด
อำนาจเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ
ฉบับที่ 13 เพื่อจัดอำนาจที่มีอยู่เดิมตามรัฐธรรมนูญให้หมดไป และ
กำหนดอำนาจใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 14

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติประกาศแถลงการณ์ให้
ประชาชนทราบถึงเหตุผลที่ทำการยึดอำนาจการปกครองได้แก่

ประการที่หนึ่ง คณะผู้บริหารประเทศ มีพฤติกรรมในการฉ้อ
ราษฎร์บังหลวง ขวยโอกาสอาศัยอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ในทางการ

เมืองแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวกอย่างรุนแรงที่ไม่เคยเป็นมาก่อน

ประการที่สอง นักการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำผู้ซื่อสัตย์สุจริต ที่ไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของนักการเมือง ซึ่งเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจและขนบธรรมเนียมประเพณีของข้าราชการอย่างไม่เคยมีมาก่อน

ประการที่สาม รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภาเป็นที่ประจักษ์ว่าเนื้อหาของการปฏิบัติทางการเมืองของรัฐบาลชุดนี้ นำประเทศไปสู่การปกครองรูปแบบเผด็จการทางรัฐสภา โดยมีประชาธิปไตยบังหน้า เป็นการรวบอำนาจการปกครองไว้ได้โดยสิ้นเชิง และเป็นช่องทางก่อให้เกิดการกบฏโดยผลประโยชน์อย่างมหาศาล นับว่าเป็นภัยอันตรายอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย

ประการที่สี่ การทำลายสถาบันทหาร โดยรัฐบาลใช้ความพยายามนานับประการ เพื่อบีบบังคับทำลายเอกภาพความรัก ความสามัคคีภายในกองทัพอย่างต่อเนื่องตลอดมา ซึ่งฝ่ายทหารไม่สามารถจะอดกลั้นอีกต่อไปได้

ประการที่ห้า การบิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ รัฐบาลพยายามที่จะเบี่ยงเบนความเป็นจริงและโยนความผิดให้ผู้อื่นซึ่งสร้างความโกรธแค้นให้แก่พี่น้องประชาชนผู้จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นอย่างยิ่ง

จากการศึกษาเหตุการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาตลอดระยะเวลา 10 ปีเศษนั้น การใช้อำนาจของนักการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.

2521 เป็นไปอย่างเปิดเผยเพื่อแสวงหาประโยชน์และอำนาจตามแถลง
การของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจริง ทั้ง ๆ ที่คณะผู้จัดทำ
รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้พยายามหาแนวทางวิธีการและหลักการต่าง ๆ
บทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะสร้างระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง
โดยมุ่งเน้นที่จะรักษาสติเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่
เป็นสำคัญแต่นักการเมืองนำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาปฏิบัติแทนที่จะ
ใช้อำนาจเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนกลับให้
อำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง จากข้อเท็จจริง
ต่าง ๆ ที่ปรากฏสามารถอธิบายได้ว่าประเทศจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่มี
ใช้อยู่ที่ตัวรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่อยู่ที่ประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะ
การใช้อำนาจในระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องมีการตรวจสอบการใช้
อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายให้อยู่ในความพอดีและเหมาะสม แต่
กระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นมีใช้จะมีอยู่แต่ในรัฐ
สภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากระบบการตรวจสอบถ่วง
ดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติของรัฐ
ธรรมนูญนั้นอาจจะไม่เพียงพอ เพราะถ้ารัฐบาลกุมเสียงข้างมากในสภาได้
อย่างเด็ดขาดจะด้วยผลประโยชน์หรือด้วยวิธีการใดก็ตาม รัฐสภาจะกลายเป็น
เป็นเผด็จการทางรัฐสภาในทันทีซึ่งเท่ากับผู้บัญญัติกฎหมายผู้ใช้กฎหมาย
อยู่ที่คนกลุ่มเดียวกัน และฝ่ายตุลาการก็ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบและ
ควบคุมได้ ฉะนั้นประชาชนจึงเป็นกลไกที่สำคัญในการรักษาสติเสรีภาพ
และผลประโยชน์ของตน

แต่ที่ผ่านมามีประชาชนยังขาดความเข้าใจในระบบอบประชาธิปไตย จึงทำให้ขาดความสนใจในทางการเมือง ทำให้นักการเมืองแสวงหาประโยชน์ได้ง่ายสามารถซื้อสิทธิขายเสียงในหมู่ประชาชน นักการเมืองจำนวนมากจึงใช้วิธีการซื้อเสียงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ และนำอำนาจที่ได้มานั้นไปแสวงหาผลประโยชน์อีกต่อหนึ่ง

หลังจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ทำการปฏิวัติสำเร็จได้ใช้ประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติอยู่ระยะหนึ่ง ซึ่งมีศักดิ์เทียบเท่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพราะในขณะที่ไม่มีการรัฐธรรมนูญประกาศของคณะผู้ยึดอำนาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายสูงสุด หรือมีศักดิ์เท่ากับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ต่อมาในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534 จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 โดยมีสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นองค์กรที่สำคัญ ทั้งนี้เพราะการยึดอำนาจประกาศล้มล้างรัฐธรรมนูญ และรัฐบาลเดิมซึ่งเท่ากับประเทศชาติไร้อำนาจจะควบคุมกิจกรรมการปกครองต่าง ๆ ฉะนั้นคณะผู้ทำการยึดอำนาจจะต้องตั้งองค์กรที่จะใช้อำนาจขึ้นมาเพื่อควบคุมและดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครองขึ้นมาทดแทน ซึ่งได้แก่สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ประกอบไปด้วยคณะบุคคลคณะหนึ่ง โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นประธาน ซึ่งได้แก่ พล.อ. สุรนคร สมพงษ์

ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีบทบาทและมีอำนาจสำคัญหลายประการ เป็นผู้นำชื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกราบบังคมทูล อีกทั้งเป็นผู้นำรายชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติกราบ

บังคมทูล และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเท่ากับว่าประธานสภา ร.ส.ช. เป็นผู้กำหนดตัวบุคคลที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีรวมทั้งบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ในสภานิติบัญญัติด้วย ซึ่งหมายความว่าทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติคัดเลือกโดยคณะ ร.ส.ช. หรือเท่ากับเป็นตัวแทนของ ร.ส.ช. ในการใช้อำนาจปกครองประเทศ

นอกจากสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยนายทหารที่ร่วมกันทำการยึดอำนาจการปกครองแล้ว ยังมีอีกสภาหนึ่งคือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้นำชื่อกราบบังคมทูลแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าสองร้อยคน แต่ไม่เกินสามร้อยคน ซึ่งในการแต่งตั้งครั้งนี้จำนวน 292 คน เป็นคนที่คณะ ร.ส.ช. คัดเลือกทั้งหมด จึงเป็นที่คาดการณ์ได้ว่าการทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องเป็นไปเพื่อสนองนโยบายของ ร.ส.ช.

หน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญคือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและพิจารณานอญัตติพระราชกำหนดที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเองเสนอกฎหมายไม่ได้ จากหลักการดังกล่าวนี้แสดงว่าผู้เสนอกฎหมายคือคณะรัฐมนตรีเพียงองค์กรเดียว และคณะรัฐมนตรีมาจากการเสนอชื่อแต่งตั้งโดยประธาน ร.ส.ช. ซึ่งเท่ากับอำนาจในการบริหารประเทศคือตัวแทนของ ร.ส.ช. และหน้าที่อีกประการหนึ่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติคือ การจัดทำรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จและมีการเลือกตั้งภายในหนึ่งปี ทั้งนี้ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งไม่เกิน 20 คน เพื่อ

จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และถ้าสภานิติ
บัญญัติแห่งชาติไม่เห็นชอบก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่และให้เสร็จภายใน
ในกำหนดที่จะมีการเลือกตั้งได้ในปี พ.ศ. 2534 หรืออย่างช้าไม่เกิน 120
วัน นับจากสิ้นปี พ.ศ. 2534 และถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่สามารถ
ร่างเสร็จตามเวลาดังกล่าวให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติพ้นจาก
ตำแหน่ง แล้วให้สภารักษาความสงบแห่งชาติร่วมกับคณะรัฐมนตรี
พิจารณานำรัฐธรรมนูญของไทยที่เคยใช้มาแล้วฉบับใด ฉบับหนึ่งมา
ประกาศใช้ แต่ปรากฏว่าการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2534
และประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 มีทั้งสิ้น 233 มาตรา

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงถึงความตั้งใจของคณะรักษาความ
สงบเรียบร้อยแห่งชาติตั้งใจที่จะให้มีการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย
ภายในหนึ่งปีหลังจากที่ทำการยึดอำนาจ ซึ่งหมายความว่าทำการยึดอำนาจ
ของคณะ ร.ส.ช. ครั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาของชาติดังที่กล่าวมา มิได้มีเจตนา
จะทำลายระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด จึงแสดงเจตนาว่าจะให้มีรัฐ
ธรรมนูญฉบับใหม่และจะให้มีเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2534 แต่ปรากฏว่าการ
จัดทำรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและประกาศใช้วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534
และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2534 ซึ่งยังอยู่ภายใน
ในกำหนดเวลา 120 วัน หลังจากสิ้นปี พ.ศ. 2534 ตามรัฐธรรมนูญ
บัญญัติไว้

เหตุผลที่คณะ ร.ส.ช. ต้องบัญญัติให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ
ใหม่และมีการเลือกตั้งภายใน 1 ปีนั้น เพื่อลดกระแสการต่อต้านการให้
กำลังปฏิวัติจากประชาชน และจากประเทศมหาอำนาจ ซึ่งจะส่งผลให้

ยากลำบากในการบริหารประเทศ และการยึดอำนาจของ ร.ส.ช. ในครั้งนี้
ได้รับความชื่นชมในบางส่วน โดยเฉพาะในการขจัดนักการเมืองที่ร่ำรวยผิด
ปกติ แต่ก็ถูกต่อต้านในบางส่วนที่เกรงว่าคณะ ร.ส.ช. จะถ่ายถอดอำนาจ
เผด็จการไปยังรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

2.15 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15

มีชื่อเรียกว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534"
มี 233 มาตรา ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 สาเหตุที่
ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 เป็นผลมาจากการยึดอำนาจการปก
ครองของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) เมื่อวันที่ 23
กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521
(ฉบับที่ 13) และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม
พ.ศ. 2534 โดยให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรม
นูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จและให้มีการเลือกตั้งภายในหนึ่งปี ในวันที่ 4
เมษายน พ.ศ. 2534 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการ
มาธิการขึ้นมาคณะหนึ่ง จำนวน 20 คน เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่ง
ชาติ 6 คน และบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
อีก 14 คน ทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ฉบับที่ 15) ใช้
เวลาทั้งสิ้น 8 เดือน 3 วัน และได้นำทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระ
เจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9
ธันวาคม พ.ศ. 2534 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15

แต่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 นี้ มีกระแสเรียกร้องจากนักศึกษา ประชาชนและสื่อมวลชนมาก ทั้งนี้เพราะเกรงว่าคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเอื้อประโยชน์ให้คณะ ร.ส.ช. สืบทอดอำนาจต่อไปอีก เพราะคณะที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ที่คณะ ร.ส.ช. แต่งตั้งทั้งหมดในประเด็นดังกล่าวนี้ถูกวิภาควิจารณ์ตลอดระยะเวลาที่ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 แล้วได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 ผลการเลือกตั้งไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากทำให้พรรคการเมืองหลายพรรครวมกันและเสนอชื่อ พล.อ.สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อ 7 เมษายน พ.ศ. 2535 และเนื่องจากการเสนอชื่อ พล.อ.สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรีนี้เองทำให้เกิดกระแสเรียกร้องคัดค้านโดยทั่วไปโดยอ้างว่าเป็นการสืบทอดอำนาจเผด็จการสุรัฐสภา เนื่องจาก พล.อ.สุจินดา คราประยูร เป็นบุคคลสำคัญในการยึดอำนาจของคณะ (ร.ส.ช.) แล้วได้รับการเสนอชื่อให้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้งตามกระบวนการของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเท่ากับเป็นการสืบทอดอำนาจเผด็จการ และที่สามารถสืบทอดอำนาจได้เช่นนี้เพราะคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญที่คณะ ร.ส.ช. แต่งตั้งนั้นได้เปิดช่องทางให้ทำได้ไว้ในรัฐธรรมนูญ

การประท้วงเรียกร้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องและรุนแรงมากขึ้นจนถึงขั้นมีการชุมนุมประท้วงของประชาชนนับแสนคน ณ บริเวณท้องสนามหลวงและถนนราชดำเนิน รัฐบาลได้ใช้กำลังเข้าปราบปรามอย่างรุนแรงในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 และเรียกเหตุการณ์นั้นว่า "พฤษภาทมิฬ"

ขณะที่เหตุการณ์จะลุกลามมากขึ้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าให้นายกรัฐมนตรีและตัวแทนผู้ประท้วงเข้าเฝ้า จึงทำให้เหตุการณ์สงบ และ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2535

หลังจากที่ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ลาออกจากรัฐมนตรีแล้วได้มีการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญหลายประเด็นโดยเฉพาะประเด็นของประธานรัฐสภาซึ่งเดิมประธานรัฐสภามาจากประธานวุฒิสภา และรองประธานรัฐสภามาจากประธานสภาผู้แทนขอแก้ไขเป็นประธานรัฐสภามาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร และรองประธานสภาผู้แทนขอแก้ไขเป็นประธานรัฐสภาวุฒิสภา และอีกประเด็นหนึ่งคือเรื่องนายกรัฐมนตรี ซึ่งตามบทบัญญัติเดิมในรัฐธรรมนูญฉบับที่ตัวแทน ร.ส.ช. จัดทำขึ้นนั้นไม่ได้บัญญัติว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทน ฉะนั้นผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงมาจากคนนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนได้ จึงทำให้ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นนายกรัฐมนตรีดังที่ผ่านมา ซึ่งในประเด็นนี้ขอแก้ไขใหม่ว่าผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 นี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง 5 ครั้ง ซึ่งสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญมีดังนี้ เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา มี 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั่วประเทศ ตามหลักเกณฑ์มีสมาชิกสภาผู้แทนได้ 360 คน มีวาระ 4 ปี

วุฒิสมมาจากจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อทูลเกล้า
เพื่อทรงพระกรุณาแต่งตั้งมีวาระ 4 ปี จำนวน 270 คน

รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย และควบคุมตรวจ
สอบการทำงานของรัฐบาลเป็นสำคัญ โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็น
ประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

คณะรัฐมนตรีประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรี
อีกไม่เกิน 44 คน ผู้นำรายชื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทูลเกล้าคือ
ประธานรัฐสภา

เนื่องจากประธานรัฐสภาเป็นผู้นำชื่อบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้
เป็นนายกรัฐมนตรีทูลเกล้า ฉะนั้นโดยทั่วไปแล้วประธานสภาผู้แทนราษฎร
ซึ่งจะต้องเป็นประธานรัฐสภาด้วยนั้นมักจะต้องมาจากพรรคการเมืองที่มี
เสียงข้างมากที่จะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล เพื่อที่จะเป็นผู้นำชื่อหัว
หน้าพรรคของตนขึ้นทูลเกล้าแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

แต่ถึงอย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 นี้ถูกวิภาควิจารณ์เพื่อ
ที่จะให้แก้ไขหมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากเป็นช่วงของการเรียกร้องประชาธิปไตย
ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายการเมืองทั้งนี้เพราะพฤติกรรมของนักการ
เมืองมุ่งแต่หาประโยชน์ส่วนตัวและแสวงหาอำนาจ ประกอบกับตลอด
ระยะเวลายาวนานระบอบประชาธิปไตยของไทยดูไม่ก้าวหน้ามากนัก และ
มีนักการเมืองขาดคุณภาพ ทำให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมของ
ประเทศชาติและประชาชน จึงทำให้เกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการ
เมือง ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535
ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ให้

ความสนใจที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญตามคำเรียกร้องของประชาชน รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ขณะนั้นจึงตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย" เพื่อศึกษาค้นคว้ารวบรวมความคิดเห็นของประชาชนในการจะพัฒนาประชาธิปไตยในระยะสั้นระยะยาว แต่คณะกรรมการชุดนี้ยังไม่ได้ดำเนินการใด ๆ มากนัก รัฐบาลประกาศยุบสภาและมีการเลือกตั้งใหม่ในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งประเด็นสำคัญในการหาเสียงของพรรคการเมืองต่าง ๆ คือ ปฏิรูปการเมืองหรือพัฒนาประชาธิปไตยและแก้ไขรัฐธรรมนูญตามคำเรียกร้องของประชาชน หลังการเลือกตั้งนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 มีใจความตอนหนึ่งว่า จะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 15) มาตรา 211

มาตรา 211 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 นี้คือบทบัญญัติขั้นตอนวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าจะทำได้อย่างไร ฉะนั้นถ้าต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินกระบวนการตามมาตรา 211 ด้วยเหตุนี้ ถ้าจะต้องร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับหรือจะแก้ไขผิดไปจากมาตรา 211 บัญญัติไว้ จะต้องแก้ที่มาตรา 211 ให้ตรงตามที่จะแก้ไขหรือจัดทำใหม่ทั้งฉบับเสียก่อน มิฉะนั้นหากกระทำไปจะเป็นการผิดรัฐธรรมนูญ ต่อมารัฐบาลได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ผ่านร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยมีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นคณะผู้จัดทำรัฐธรรมนูญใหม่หมดทั้งฉบับ เมื่อสภาร่างรัฐ

ธรรมนูญจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เสร็จ ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม
พ.ศ. 2540

