

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 เป็นเรื่องของการใช้อำนาจตามเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติเป็นสำคัญโดยมุ่งเน้นในเรื่องของควมมั่นคง ทำให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่เป็นฉนวนให้เกิดความเรียกร้องประชาธิปไตยเพื่อแก้ปัญหาจะเป็นผลให้เกิดการเดินขบวนขับไล่รัฐบาลดังกล่าว

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 กตสันมาก เนื่องจากระยะเวลาจำกัดประกอบด้วยกระแสการเรียกร้อง ประชาธิปไตยรุนแรง จึงได้นำเอารัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5 ฉบับปี พ.ศ. 2492 เป็นแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นประชาธิปไตยตาม ความต้องการของประชาชน คณะกรรมการใช้เวลาร่างรัฐธรรมนูญ ประมาณ 3 เดือน ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาตามลำดับ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วได้นำทูลเกล้าเพื่อลงพระ ประมาภิไธยประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517

เนื้อหาของรัฐธรรมนูญยึดหลักของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 เป็นระบอบรัฐสภามี 2 สภาคือ สภาผู้แทนและวุฒิสภา

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

วุฒิสภา ประกอบไปด้วยสมาชิก 100 คน แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณ วุฒิมียอายุ 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 จะเข้ารับบริหารราชการจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาก่อน เพื่อให้สภาให้ความเห็นชอบ ถ้าสภาไม่เห็นชอบก็ไม่สามารถเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินได้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ต้องแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินก็เพื่อที่จะกลั่นกรองและท้วงติงรัฐบาลก่อนที่จะเข้ารับบริหารเพื่อที่จะไม่ให้ผ่านนโยบายที่ไม่เหมาะสมหรือนโยบายที่ปฏิบัติไม่ได้ หรือไม่ใช้ความต้องการของประชาชนเข้ามาบริหารประเทศซึ่งจะเกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนได้ แต่หลักการดังกล่าวก็เป็นทั้งผลดีและผลเสีย กล่าวคือในด้านดีเป็นการกลั่นกรองนโยบายจากสภาก่อนที่จะนำไปปฏิบัติ เพราะการบริหารงานของรัฐบาลมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ถ้า นโยบายได้รับการกลั่นกรองที่ดีก็จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ในทางกลับกันการแถลงนโยบายก่อนแล้วลงมติไว้วางใจก่อนที่จะได้นำไปบริหาร นั้น อาจจะไม่ถูกต้องและเกิดการกลั่นแกล้งในทางการเมืองได้ดังที่ ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมทย์ นายกรัฐมนตรีประสพในครั้งนั้น

หลังจากที่ ม.ร.ว. เสณีย์ 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 แต่เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงของความแตกแยกทางความคิดระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ของสังคม ประกอบกับบรรยากาศของระบอบประชาธิปไตยแรงกล้า ทำให้กลุ่มต่าง ๆ แสดงออกทางความคิดเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์อย่างไร้ขอบเขต สังคมอยู่ในสภาพสับสนกลไกทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยขณะนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งนักการเมืองชาตินิยม เกิดความสับสนวุ่นวายในทางการเมือง ประกอบกับในวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2519 จอมพลประภาส จารุเสถียร ที่เดินทางไปอยู่ในต่างประเทศเมื่อครั้งเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เดินทางกลับประเทศไทย ทำให้เกิดการประท้วงจากนักศึกษาประชาชนอย่างรุนแรง และขณะที่การประท้วงจอมพลประภาส จารุเสถียร ยังไม่สงบ พล.อ.ถนอม กิตติขจร ได้บวชเป็นสามเณรเดินทางเข้าเมืองไทยเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2519 ยิ่งทำให้เกิดการประท้วงอย่างรุนแรงต่อการกลับเมืองไทยของทั้งสองท่านโดยผู้ประท้วงเรียกว่า "ทอราช" เหตุการณ์ประท้วงรุนแรงมาก ทำให้กลุ่มต่าง ๆ ที่มีความคิดแตกต่างกันใช้กำลังเข้าต่อสู้กันเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก ต่อมาวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2519 ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมทย์ จึงลาออกจากความเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งสภาพของสังคมขณะนั้นเสมือนไร้ซึ่งอำนาจรัฐจากอุดม ประชาชนขาดความปลอดภัยในชีวิต

และทรัพย์สิน ทำให้คณะกรรมการนำโดย พล.ร.อ. สัจด์ ชลออยู่ 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 โดยยกเลิกวิธีการใช้อำนาจเดิมแล้วกำหนดถึงที่มาของอำนาจใช้อำนาจเสียใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในการแก้ไขปัญหาของชาติ

เนื่องจากเหตุการณ์ไม่เรียบร้อยทั้งในสภาและนอกสภาเกิดความสับสนวุ่นวายเกิดกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ที่อ้างสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเรียกร้องและใช้กำลังเข้าเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรง

แรงงานอำนาจรัฐที่มีอยู่ขณะนั้นไม่สามารถเข้าควบคุมสถานการณ์ได้ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถจะบริหารราชการต่อไปได้ จึงทำให้คณะทหารนำโดย พล.ร.อ. สงัด ชลออยู่ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมขณะนั้นทำการยึดอำนาจโดยเรียกร้องการยึดอำนาจครั้งนี้ว่า "ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน"

การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไม่แตกต่างอะไรกับการปฏิวัติที่ผ่านมา เพียงแต่เปลี่ยนชื่อเรียกให้ตรงกับเป้าหมายของคณะผู้ทำการยึดอำนาจว่าจะทำการปฏิรูปหรือพัฒนาการปกครองแผ่นดินของไทยให้ก้าวหน้า เพราะตลอดระยะเวลาสี่สิบปีที่ผ่านมาระบอบประชาธิปไตยของไทยยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องมาจากความรู้ความเข้าใจของประชาชนยังไม่ดีพอ ฉะนั้นคณะผู้ยึดอำนาจ จึงกำหนดแนวทางพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

จากการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา จะพบว่ารัฐธรรมนูญนั้นเกิดจากผู้มีอำนาจในขณะนั้นสั่งให้เขียนขึ้นทั้งสิ้น ผู้มีอำนาจดังกล่าวอาจจะเป็นคณะผู้ทำการยึดอำนาจหรือรัฐบาลที่มีอำนาจในขณะนั้น หรืออาจจะเกิดจากระแสเรียกร้องของประชาชนก็ได้ ซึ่งก็เท่ากับว่ามีอำนาจต่อรองอยู่ในขณะนั้นเช่น การก่อกบฏให้เกิดรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาของประชาชน (ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2517)

หลังจากที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้ยึดอำนาจสำเร็จ จึงได้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจในการปกครองประเทศไว้ในรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับเป้าหมายหรือความต้องการของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้เป็นแนวทางในการ

ปกครองประเทศ ฉะนั้นผู้มีอำนาจจึงต้องกำหนดอำนาจต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญให้เชื้ออำนาจในการบริหารให้ถึงจุดหมายปลายทาง หรือแก้ไขปัญหานั้นได้ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่าทุกครั้งที่มีความขัดแย้งของชาติจนรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาได้ หรือหากปล่อยไว้จะทำให้ปัญหาการรวมมีผลเสียหายแก่ประเทศชาติประชาชนมากขึ้น ก็จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำหนดอำนาจใหม่ให้สอดคล้องกับการแก้ปัญหา จึงทำให้ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่อยู่เสมอ

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนี้มีเจตนาที่ดี ที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีมาในอดีตของไทย เช่นในเรื่องความมีวินัยของคนในชาติ การเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชน ปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นของข้าราชการและนักการเมือง รวมทั้งการฝึกฝนระบอบประชาธิปไตยให้กับคนไทยทั้งชาติ และปลุกระดมให้เกิดความเกลียดชังในระบอบคอมมิวนิสต์

จากเป้าหมายดังกล่าวคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจึงร่างรัฐธรรมนูญให้อำนาจสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และนายกรัฐมนตรีไว้ไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 และฉบับที่ 9 มากนัก โดยเฉพาะมาตรา 21 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการป้องกัน ระวังหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประชาชน หรือการ

กระทำอันเป็นการทำลายทรัพย์สินของประชาชน หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน

ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา 21 ดังกล่าวได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีไว้อย่างมากเพื่อที่จะใช้ในการปราบปรามความไม่สงบ โดยเฉพาะการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวประเทศไทยถูกคุกคามจากภัยคอมมิวนิสต์ ภายนอกประเทศพยายามก่อเป็นผลทำให้เกิดความแตกแยกในหมู่นักศึกษาประชาชนและนำไปสู่ความไม่สงบในสังคม

ส่วนขั้นตอนของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้แบ่งไว้เป็น 3 ระยะ ๆ ๓ ปีคือ

ระยะที่ 1 ใน 4 ปีแรกเป็นการปฏิรูประบบประชาธิปไตย โดยการฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง โดยให้มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ เพียงสภาเดียว เสนอชื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 300 คน และไม่เกิน 400 คน (แต่ตั้งจริง 30๗ คน) จะเห็นว่าการให้มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทำหน้าที่สภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียวเสนอสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่มาจากบุคคลที่อยู่ในกลุ่มของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินหรือคนที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินไว้วางใจ ทั้งนี้เพื่อให้การบัญญัติกฎหมายเป็นไปตามที่ฝ่ายบริหารต้องการเพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปตามที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินกำหนด เนื่องจากอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารอยู่ที่กลุ่มปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จะเห็นว่าพรรคสองซึ่งกันและกันจึงมี

ประการหนึ่งรัฐบาลได้เร่งรื้อให้ประชาชนมีความสนใจในระบบอบ
ประชาธิปไตยโดยการให้ความรู้ทางสื่อต่าง ๆ ทั้งทางวิทยุและโทรทัศน์
อย่างต่อเนื่อง แต่การกระทำดังกล่าวของรัฐบาลกลับเป็นการเร่งรื้อให้
ประชาชนเกิดความตึงเครียดและเกลียดชังรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลออก
กฎ ระเบียบ บังคับใช้กับประชาชนอย่างเคร่งครัด อีกทั้งการให้ความรู้ใน
ระบบประชาธิปไตยทางสื่อต่าง ๆ เป็นการขัดเยียดและบังคับมากกว่า
เป็นการเร่งรื้อให้เกิดความรักความเข้าใจในระบบอบประชาธิปไตย

การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในช่วงเวลาเพียงหนึ่งปี ถึง
แม้เหตุการณ์สับสนวุ่นวายของสังคมจะสงบไป แต่สังคมกลับมีความตึง
เครียดจากกฎเกณฑ์ของรัฐบาล ซึ่งเป็นชนวนให้เกิดการปฏิวัติในเวลาต่อ
มา

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

จากหลักการดังกล่าวทำให้ทราบว่าเจตนารมณ์ของคณะปฏิรูปการ
ปกครองแผ่นดินต้องการจะพัฒนาระบบอบประชาธิปไตยเป็นขั้นตอน เริ่ม
จากการให้ความรู้ความเข้าใจในช่วงสี่ปีแรกและเมื่อประชาชนมีความรู้
ความเข้าใจดีแล้วในช่วงที่สองจะให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
มาทำหน้าที่ เป็นสมาชิกนิติบัญญัติ โดยมีวุฒิสมาชิกจำนวนเท่ากันที่มา
จากการแต่งตั้งทำหน้าที่เป็นเสมือนพี่เลี้ยง ซึ่งการบริหารราชการในช่วงที่

สองนี้ ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นอีกทั้งสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้มากกว่าในช่วงที่ 1 ด้วย

ระยะที่ 3 เป็นช่วงเวลาของการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างเต็มที่เพื่อประชาชนสามารถเข้าใจและมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยจากการพัฒนาในระยะที่ 1 และ 2 ซึ่งในระยะที่ 3 จะเป็นช่วงที่ให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น และลดบทบาทของวุฒิสมาชิกลงตามลำดับ ถ้าเห็นว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย หรืออาจจะให้มีเพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวโดยยกเลิกวุฒิสมาชิก

หลักการของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทั้ง 3 ระยะดังกล่าวจะเป็นหลักการที่ดีซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่แท้จริงแล้วเป็นเพียงภาพวาดที่สวยงามไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้เนื่องจากตามความเป็นจริงการพัฒนาประชาธิปไตยมิได้ใช้เวลาเพียง 4 ปี 8 ปี หรือ 12 ปี ดังที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินกำหนดไว้แต่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายอย่าง และใช้ระยะเวลายาวนานขึ้นอยู่กับสภาพของสังคมในแต่ละประเทศด้วย

เหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงการใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 นี้ ดิ่งเหวมากเนื่องจากรัฐบาลออกกฎหมายระเบียบมาบังคับใช้กับประชาชนจนมีความรู้สึกว่าคุณาธิปไตยเสียภาพ รัฐบาลบริหารประเทศด้วยความเฉื่อยชาโดยรวมทั้งการปราบปรามผู้ก่อการร้ายอย่างรุนแรง การตรวจสอบการเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์อย่างเข้มงวด มีการปิดหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าวที่เป็นผลร้ายแก่รัฐบาล 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

จากเหตุการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาจะพบว่า การเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจอยู่ในขณะนั้นว่าจะเปลี่ยนแปลงอำนาจไปในทิศทางใด กำหนดที่มาของอำนาจการใช้อำนาจไว้ได้อย่างไร 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 ไม่สามารถจะปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้เนื่องจากไม่เก็บภาษีของรับของประชาชน

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

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนฉบับเก่าแท้จริงก็คือการเปลี่ยนแนวทางในการใช้อำนาจปกครองประเทศเป็นสำคัญและการทำการปฏิวัติโดยใช้กำลังทหารเป็นวิธีการที่รวดเร็วสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ทันทั่วทั้งที่ แต่ก็มิมีข้อเสียที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจบริหารประเทศ

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

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

ไว้ให้มีการเลือกตั้งภายในปีพุทธศักราช 2521..." และมาตรา 6 บัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และในการจัดทำรัฐธรรมนูญให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะมีขึ้นภายในปีพุทธศักราช 2521

จากบทบัญญัติดังกล่าวประกอบกับสภาพสังคมและบรรยากาศทางการเมืองขณะนั้นแล้วสามารถให้คำอธิบายได้ว่า การที่คณะปฏิวัติแสดงความจำนงค์ไว้ในรัฐธรรมนูญว่าจะจัดร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จในหนึ่งปีและให้มีการเลือกตั้งในปีเดียวกันนี้ น่าจะสืบเนื่องจากกระแสเรียกร้องรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยที่ประชาชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองของประเทศ จึงทำให้คณะปฏิวัติลดกระแสความตึงเครียดและความขัดแย้งทางการเมืองลงโดยการกำหนดระยะเวลาของการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญและนอกจากกระแสเรียกร้องของประชาชนภายในประเทศแล้ว การสนับสนุนส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยยังมีจากองค์กรภายนอกประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจอย่างอเมริกาจะไม่ให้ความช่วยเหลือหรือลดความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ กับประเทศที่ปกครองในลักษณะของเผด็จการ องค์กรประกอบทั้งภายในและภายนอกประเทศดังกล่าวเป็นเครื่องมือผลักดันให้คณะปฏิวัติจะต้องแก้ไขปัญหาให้ถูกต้องมิฉะนั้นผลประโยชน์ของชาติจะเสียหายมากขึ้น

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้คณะปฏิวัติได้ให้มืองค์กรหนึ่งชื่อว่า "สภานโยบายแห่งชาติ" ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ของรัฐบาล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ และให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินด้วย

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

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

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

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 ที่รัฐบาลนำไปใช้ในการบริหารประเทศเป็นไปด้วยความตึงเครียดและเข้มงวดกดขี่มากเกินไปจนเกิดการต่อต้านจากประชาชนเรียกร้องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้มีการเลือกตั้งและให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองเป็นผลให้คณะปฏิวัติยึดอำนาจยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2519 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่คือฉบับปี พ.ศ. 2520 ที่คณะปฏิวัติให้จัดทำขึ้นและเพื่อเป็นการลดกระแสเรียกร้องประชาธิปไตยของประชาชน คณะปฏิวัติจึงแสดงเจตนาชัดเจนไว้อย่างชัดแจ้งว่าจะให้มีการเลือกตั้งโดยเร็วโดยที่จะร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เสร็จภายในปี พ.ศ. 2521 และจัดให้มีการเลือกตั้งในปีเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อลดกระแสความขัดแย้งของคนในชาติ

จากบทบัญญัติดังกล่าวคณะปฏิวัติได้มอบหมายให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2521 ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญดังนี้คือ

เนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำเอาหลักการที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 และรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 มาเป็นแนวทางในการยกร่างเพื่อกำหนดอำนาจการปกครองให้เหมาะสมกับประเทศไทยโดยบัญญัติให้ประเทศไทยปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา มี 2 สภา ประกอบไปด้วย สมาชิกสภา
ราษฎร และวุฒิสภา

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

สมาชิกวุฒิสภาแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ จากผู้ทรงคุณวุฒิมีความรู้ความสามารถ มีความชำนาญที่จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ มีอายุ 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 บัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทางหนึ่งเรียกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอีกทางหนึ่งมาจากการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณ

วุฒิมียังจำนวนไม่เกินสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนและทำหน้าที่ร่วมกันในรัฐสภา ซึ่งจะเห็นว่ารัฐสภาประกอบไปด้วยวุฒิสมาชิกสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ทั้งนี้เพื่อที่จะให้ช่วยสนับสนุนให้เสียงของรัฐบาลเข้มแข็งบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ด้วยความราบรื่นและมั่นคง ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำทั้งข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน และมีนักวิชาการและนักธุรกิจที่มีชื่อเสียงประกอบอยู่บ้างเพื่อให้ดูเหมาะสม

ส่วนคณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ แต่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและสาเหตุที่ต้องให้ผู้สมัครต้องสมัครในนามของพรรคการเมืองก็เพื่อทำให้นักการเมืองอยู่ในระเบียบวินัยของพรรค เนื่องจากที่ผ่านมามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงสมัครโดยไม่สังกัดพรรคแล้วไม่มีระเบียบวินัยควบคุม ทำให้เรียกร้องผลประโยชน์ในสภาเมื่อรัฐบาลต้องการเสียงสนับสนุนทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารราชการได้อย่างราบรื่น ซึ่งเป็นผลเสียแก่ประเทศชาติดังที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงบังคับให้ผู้สมัครฯ ต้องสังกัดพรรคการเมืองอีกทั้งเพื่อเป็นการพัฒนาพรรคการเมืองของไทยอีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ผู้สมัครฯ ต้องสังกัดพรรคการเมืองแล้ว ยังกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดส่งผู้ลงสมัครไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี และถ้าพรรคการเมืองใดส่งผู้ลงสมัครไม่ครบตามกำหนดพรรคการเมืองนั้นจะต้องถูกยุบ ในบท

บัญญัติดังกล่าวเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาทางการเมืองดังที่เคยปรากฏมาว่ารัฐบาลไม่เข้มแข็งเนื่องจากรัฐบาลประกอบไปด้วยหลายพรรคการเมืองหรือเนื่องจากมีพรรคการเมืองเล็ก ๆ มากไปจึงทำให้ไม่สามารถมีพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา การบริหารราชการต้องรวมกันหลายพรรค ทำให้รัฐบาลไม่มั่นคง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงกำหนดให้แต่ละพรรคต้องส่งสมาชิกครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนที่พึงมีทั้งหมด 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 นอกจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วการเสนอกฎหมายจะต้องเป็นไปตามมติพรรคและจะต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนไม่ถึง 20 คน โอกาสที่จะเสนอกฎหมายมีน้อยมาก ซึ่งเท่ากับว่าถ้าประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนสังกัดพรรคการเมืองเล็ก ๆ จะไม่สามารถเสนอกฎหมายได้ ซึ่งเท่ากับว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ให้ประชาชนได้

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 นี้ ผู้จัดทำได้พยายามหากลไกต่างเพื่อนำมาพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์ โดยเฉพาะในเรื่องของการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจต่าง ๆ โดยเฉพาะรัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการจัดตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี รวมทั้งการตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลด้วย

ในระหว่างการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 นี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 7 ครั้ง ที่สำคัญคือการแก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งแต่เดิมนั้นประธานรัฐสภามาจากประธานวุฒิสภา แต่เนื่องจากสมาชิกเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรนั้นมาจากการเลือกตั้ง ฉะนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงควรเป็นประธาธิบดีรัฐสภา และอีกเรื่องหนึ่งก็คือการกำหนดเขตเลือกตั้งจากจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งเป็นนครแบ่ง

เขตเลือกตั้งตามจำนวนสมาชิกส่วนในเรื่องของการขอแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้นไม่เป็นผลสำเร็จ

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

ในช่วงเวลาดังกล่าวแก่นักการเมืองมีบทบาทสูงมาก ทั้งนี้เพราะนักการเมืองอาชีพเข้ามามีบทบาทในการบริหารยาวนานถึง 10 ปีเศษ ทำให้นักการเมืองมีอำนาจแทรกแซงเข้าไปในหมู่ข้าราชการประจำ อีกทั้งใช้อำนาจหน้าที่กลั่นแกล้งข้าราชการประจำที่ขัดผลประโยชน์ด้วย นอกจากนี้แล้วมีการใช้อำนาจหน้าที่โยกย้ายพวกพ้องเข้าทำหน้าที่ในตำแหน่ง

สำคัญ เพื่อหาผลประโยชน์ในการจัดซื้อจัดจ้าง ในการประมูลและในการ
จัดสรรงบประมาณเพื่อประโยชน์ของนักการเมืองเอง

นอกจากนักการเมืองใช้อำนาจเข้าแทรกแซงข้าราชการประจำ
แล้วยังใช้อำนาจในทางมิชอบมีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างโจ่งแจ้งโดยที่รัฐ
บาลไม่สามารถแก้ไขอะไรได้ทั้งนี้เพราะการกระทำเป็นคณในรัฐบาลเอง
เหตุการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวดำเนินไปอย่างไม่หยุดยั้งทำให้เกิดความไม่พอใจ
ของประชาชน

ถึงแม้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเศรษฐกิจของประเทศจะเจริญก้าว
หน้าไปอย่างมาก ดูเหมือนยิ่งทำให้นักการเมืองยิ่งใช้อำนาจแสวงหา
ประโยชน์มากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะในเรื่องของโครงการพัฒนาประเทศที่มีงบ
ประมาณสูง ๆ นักการเมืองจะเรียกร้องผลประโยชน์ในการอนุมัติหรือวี
การใด ๆ ที่มาซึ่งผลประโยชน์ ตลอดจนการโยกย้ายข้าราชการไปดำรง
ตำแหน่งสำคัญ ๆ ในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ก็มีการเรียกร้องผล
ประโยชน์

สภาพปัญหาดังกล่าวนักการเมืองได้สร้างสมมาเป็นเวลานานกว่า
10 ปี ทำให้นักการเมืองหลายคนร่วงจากการแสวงหาประโยชน์ โดย
การใช้อำนาจทางการเมืองและเหตุการณ์ดังกล่าวถ้าปล่อยต่อไปจะทำให้
ประเทศชาติได้รับความเสียหายมากยิ่งขึ้น คณะนายทหารทั้งทหารบก
ทหารเรือ ทหารอากาศ และตำรวจเรียกตนเองว่าคณะรักษาความสงบ
เรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ทำการยึดอำนาจการปกครองโดยการเข้า
ควบคุมตัว พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ขณะจะขึ้นเครื่องบิน

ที่สนามบินดอนเมืองและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13 เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534

2.14 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 นี้มีชื่อเรียกว่า "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534" ถูกทำขึ้นโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ประกาศใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 และในช่วงเวลา 10 ปีเศษระหว่างใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 นี้ นักการเมืองเข้ามามีอำนาจและบทบาทในการบริหารการปกครองประเทศมาก และยาวนานเป็นผลให้นักการเมืองใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องอย่างไม่เหมาะสมไม่ควร อีกทั้งใช้อำนาจหน้าที่รังแกข้าราชการประจำอย่างไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะในเรื่องของการทุจริตคอร์ปชั่นนั้น กระทำอย่างโจ่งแจ้งแต่รัฐบาลไม่พยายามที่จะแก้ไข จึงทำให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ทำการยึดอำนาจเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 เพื่อขจัดอำนาจที่มีอยู่เดิมตามรัฐธรรมนูญให้หมดไป และกำหนดอำนาจใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 14

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติประกาศแถลงการณ์ให้ประชาชนทราบถึงเหตุผลที่ทำการยึดอำนาจการปกครองได้แก่

ประการที่หนึ่ง คณะผู้บริหารประเทศ มีพฤติกรรมในการฉ้อราษฎร์บังหลวง ขูดยโงกาสอ้ายอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ในทางการ

เมืองแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวกอย่างรุนแรงที่ไม่เคยเป็นมาก่อน

ประการที่สอง นักการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำผู้ซื่อสัตย์สุจริต ที่ไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของนักการเมือง ซึ่งเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจและชนบทรรมนิยมประเพณีของข้าราชการอย่างไม่เคยมีมาก่อน

ประการที่สาม รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภาเป็นที่ประจักษ์ว่าเนื้อหาของกรปฏิบัติทางการเมืองของรัฐบาลชุดนี้ นำประเทศไปสู่การปกครองรูปแบบเผด็จการทางรัฐสภา โดยมีประชาธิปไตยบังหน้า เป็นการรวบอำนาจการปกครองไว้ได้โดยสิ้นเชิง และเป็นช่องทางก่อให้เกิดการกอบโกยผลประโยชน์อย่างมหาศาล นับว่าเป็นภัยอันตรายอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ประการที่สี่ การทำลายสถาบันทหาร โดยรัฐบาลใช้ความพยายามนานับประการ เพื่อบีบบังคับทำลายเอกภาพความรัก ความสามัคคีภายในกองทัพอย่างต่อเนื่องตลอดมา ซึ่งฝ่ายทหารไม่สามารถจะอดกลั้นอีกต่อไปได้

ประการที่ห้า การบิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ รัฐบาลพยายามที่จะเบี่ยงเบนความเป็นจริงและโยนความผิดให้ผู้อื่นซึ่งสร้างความโกรธแค้นให้แก่พี่น้องประชาชนผู้จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นอย่างยิ่ง

จากการศึกษาเหตุการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาตลอดระยะเวลา 10 ปีเศษนั้น การใช้อำนาจของนักการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.

2521 เป็นไปอย่างบิดเบือนเพื่อแสวงหาประโยชน์และอำนาจตามแถลง
การของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจริง ทั้ง ๆ ที่คณะผู้จัดทำ
รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้พยายามหาแนวทางวิธีการและหลักการต่าง ๆ
บทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะสร้างระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคง
โดยมุ่งเน้นที่จะรักษาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่
เป็นสำคัญแต่เนักการเมืองนำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาปฏิบัติแทนที่จะ
ใช้อำนาจเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนกลับให้
อำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง จากข้อเท็จจริง
ต่าง ๆ ที่ปรากฏสามารถอธิบายได้ว่าประเทศจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่
ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่อยู่ที่ประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะ
การใช้อำนาจในระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องมีการตรวจสอบการใช้
อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายให้อยู่ในความพอดีและเหมาะสม แต่
กระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นมิใช่จะมีอยู่แต่ในรัฐ
สภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกระบวนการตรวจสอบถ่วง
ดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติของรัฐ
ธรรมนูญนั้นอาจจะไม่เพียงพอ เพราะถ้ารัฐบาลกุมเสียงข้างมากในสภาได้
อย่างเด็ดขาดจะด้วยผลประโยชน์หรือด้วยวิธีการใดก็ตาม รัฐสภาจะกลายเป็น
เป็นเผด็จการทางรัฐสภาในทันทีซึ่งเท่ากับผู้บัญญัติกฎหมายผู้ใช้กฎหมาย
อยู่ที่คนกลุ่มเดียวกัน และฝ่ายตุลาการก็ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบและ
ควบคุมได้ ฉะนั้นประชาชนจึงเป็นกลไกที่สำคัญในการรักษาสิทธิเสรีภาพ
และผลประโยชน์ของตน

แต่ที่ผ่านมามีประชาชนยังขาดความเข้าใจในระบบประชาธิปไตย จึงทำให้ขาดความสนใจในทางการเมือง ทำให้นักการเมืองแสวงหาประโยชน์ได้ง่ายสามารถซื้อสิทธิขายเสียงในหมู่ประชาชน นักการเมืองจำนวนมากจึงใช้วิธีการซื้อเสียงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ และนำอำนาจที่ได้มานั้นไปแสวงหาผลประโยชน์อีกต่อหนึ่ง

หลังจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ทำการปฏิวัติสำเร็จได้ใช้ประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติอยู่ระยะหนึ่ง ซึ่งมีศักดิ์เทียบเท่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพราะในขณะที่ไม่มีการมีรัฐธรรมนูญประกาศของคณะผู้ยึดอำนาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายสูงสุด หรือมีศักดิ์เท่ากับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ต่อมาในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534 จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 โดยมี**สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นองค์กรที่สำคัญ** ทั้งนี้เพราะการยึดอำนาจประกาศล้มล้างรัฐธรรมนูญ และรัฐบาลเดิมซึ่งเท่ากับประเทศไทยไร้อำนาจจะควบคุมกิจกรรมการปกครองต่าง ๆ ฉะนั้นคณะผู้ทำการยึดอำนาจจะต้องตั้งองค์กรที่จะใช้อำนาจขึ้นมาเพื่อควบคุมและดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครองขึ้นมาทดแทน ซึ่งได้แก่**สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ** ประกอบไปด้วยคณะบุคคลคณะหนึ่ง โดยมีหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นประธาน ซึ่งได้แก่ พล.อ. สุรินทร์ คงสมพงษ์

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 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและพิจารณาร่างมติพระราชกำหนดที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเองเสนอกฎหมายไม่ได้ จากหลักการดังกล่าวนี้แสดงว่าผู้เสนอกฎหมายคือคณะรัฐมนตรีเพียงองค์กรเดียว และคณะรัฐมนตรีมาจากการเสนอชื่อแต่งตั้งโดยประธาน ร.ส.ช. ซึ่งเท่ากับอำนาจในการบริหารประเทศคือตัวแทนของ ร.ส.ช. และหน้าที่อีกประการหนึ่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติคือ การจัดทำรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จและมีการเลือกตั้งภายในหนึ่งปี ทั้งนี้ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตั้งคณะกรรมการขึ้นมากคณะหนึ่งไม่เกิน 20 คน เพื่อ

จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เห็นชอบก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่และให้เสร็จภายในกำหนดที่จะมีการเลือกตั้งได้ในปี พ.ศ. 2534 หรืออย่างช้าไม่เกิน 120 วัน นับจากสิ้นปี พ.ศ. 2534 และถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่สามารถร่างเสร็จตามเวลาดังกล่าวให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง แล้วให้สภารักษาความสงบแห่งชาติร่วมกับคณะรัฐมนตรีพิจารณานำรัฐธรรมนูญของไทยที่เคยใช้มาแล้วฉบับใด ฉบับหนึ่งมาประกาศใช้ แต่ปรากฏว่าการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2534 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 มีทั้งสิ้น 233 มาตรา

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงถึงความตั้งใจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติตั้งใจที่จะให้มีการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยภายในหนึ่งปีหลังจากที่ทำการยึดอำนาจ ซึ่งหมายความว่า การยึดอำนาจของคณะ ร.ส.ช. ครั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาของชาติดังที่กล่าวมา มิได้มีเจตนาจะทำลายระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด จึงแสดงเจตนาว่าจะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และจะให้มีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2534 แต่ปรากฏว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและประกาศใช้วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2534 ซึ่งยังอยู่ภายในกำหนดเวลา 120 วัน หลังจากสิ้นปี พ.ศ. 2534 ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

เหตุผลที่คณะ ร.ส.ช. ต้องบัญญัติให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่และมีการเลือกตั้งภายใน 1 ปีนั้น เพื่อลดกระแสการต่อต้านการใช้กำลังปฏิวัติจากประชาชน และจากประเทศมหาอำนาจ ซึ่งจะส่งผลให้

ยากลำบากในการบริหารประเทศ และการยึดอำนาจของ ร.ส.ช. ในครั้งนี้ได้รับความชื่นชมในบางส่วน โดยเฉพาะในการขจัดนักการเมืองที่ร่ำรวยผิดปกติ แต่ก็ถูกต่อต้านในบางส่วนที่เกรงว่าคณะ ร.ส.ช. จะถ่ายถอดอำนาจเผด็จการไปยังรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

2.15 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15

มีชื่อเรียกว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534" มี 233 มาตรา ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 สาเหตุที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 เป็นผลมาจากการยึดอำนาจการปกครองของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 (ฉบับที่ 13) และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2534 โดยให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จและให้มีการเลือกตั้งภายในหนึ่งปี ในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2534 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมามากหนึ่งจำนวน 20 คน เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 6 คน และบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีก 14 คน ทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ฉบับที่ 15) ใช้เวลาทั้งสิ้น 8 เดือน 3 วัน และได้นำทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15

แต่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 นี้ มีกระแสเรียกร้องจากนักศึกษ ประชาชนและสื่อมวลชนมาก ทั้งนี้เพราะเกรงว่าคณะผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญจะร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเอื้อประโยชน์ให้คณะ 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 เป็นนายกรัฐมนตรีนี้เองทำให้เกิดกระแสเรียกร้องคัดค้านโดยทั่วไปโดยอ้างว่าเป็นการสืบทอดอำนาจเผด็จการสู่รัฐสภา เนื่องจาก พล.อ.สุจินดา คราประยูร เป็นบุคคลสำคัญในการยึดอำนาจของคณะ (ร.ส.ช.) แล้วได้รับการเสนอชื่อให้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้งตามกระบวนการของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเท่ากับเป็นการสืบทอดอำนาจเผด็จการ และสามารถสืบทอดอำนาจได้เช่นนี้เพราะคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญที่คณะ ร.ส.ช. แต่งตั้งนั้นได้เปิดช่องทางให้ทำได้ไว้ในรัฐธรรมนูญ

การประท้วงเรียกร้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องและรุนแรงมากขึ้นจนถึงขั้นมีการชุมนุมประท้วงของประชาชนนับแสนคน ณ บริเวณท้องสนามหลวงและถนนราชดำเนิน รัฐบาลได้ใช้กำลังเข้าปราบปรามอย่างรุนแรงในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 และเรียกเหตุการณ์นั้นว่า “พฤษภาทมิฬ”

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

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

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

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั่วประเทศ ตามหลักเกณฑ์ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนได้ 360 คน มีวาระ 4 ปี

วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อวุฒิสมาชิก
เพื่อทรงพระกรุณาแต่งตั้งมีวาระ 4 ปี จำนวน 270 คน

รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย และควบคุมตรวจสอบ
การทำงานของรัฐบาลเป็นสำคัญ โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็น
ประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

คณะรัฐมนตรีประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรี
อีกไม่เกิน 44 คน ผู้นำรายชื่อของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีวุฒิสมาชิกคือ
ประธานรัฐสภา

เนื่องจากประธานรัฐสภาเป็นผู้นำชื่อบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้
เป็นนายกรัฐมนตรีวุฒิสมาชิก ฉะนั้นโดยทั่วไปแล้วประธานสภาผู้แทนราษฎร
ซึ่งจะต้องเป็นประธานรัฐสภาด้วยนั้นมักจะต้องมาจากพรรคการเมืองที่มี
เสียงข้างมากที่จะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล เพื่อที่จะเป็นผู้นำชื่อหัว
หน้าพรรคของตนขึ้นวุฒิสมาชิกแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

แต่ถึงอย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 นี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เพื่อ
ที่จะให้แก้ไขมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากเป็นช่วงของการเรียกร้องประชาธิปไตย
ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายการเมืองทั้งนี้เพราะพฤติกรรมของนักการเมือง
มุ่งแต่หาประโยชน์ส่วนตนและแสวงหาอำนาจ 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 จะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี 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