บทที่ 4
ประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย

การปกครองของไทยในอดีตเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจเด็ดขาดเหนือราษฎรทั้งปวง แต่พระมหากษัตริย์ของไทยที่ผ่านมาต่างทรงไว้ซึ่งทศพิศราชธรรมในการปกครอง นับจากกรุงสุโขทัย (พ.ศ. 1781 – 1891) ที่ถือได้ว่าเป็นราชธานีแห่งแรกของไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่เป็นลักษณะของ **"พ่อปกครองลูก"** ทั้งนี้เพราะพระมหากษัตริย์กับประชาชนมีความใกล้ชิดกัน เนื่องมาจากในสมัยนั้นประชากรมีน้อย สภาพของการปกครองยังคงเป็นกลุ่มหรือสังคมเล็ก ๆ ที่ยังไม่สลับซับซ้อนมากนักปัญหาต่าง ๆ จึงมีไม่มาก อีกทั้งพระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชกรณียกิจมากนักจึงสามารถดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึง อำนาจในการปกครองทั้งมวลจึงอยู่ที่พระมหากษัตริย์ทั้งในเรื่องของการปกครอง การกำหนดกฎเกณฑ์ของสังคม รวมทั้งการตัดสินปัญหาต่างสามารถกระทำได้ด้วยพระองค์เอง

ในสมัยของกรุงสุโขทัยนี้ยังคงไม่มีรัฐธรรมนูญในความหมายของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน แต่หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการปกครองพระมหากษัตริย์เป็นผู้กำหนด ส่วนหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงเป็นรัฐธรรมนูญหรือไม่ เรื่องนี้ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละท่านในความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนแล้วไม่ถือว่าหลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงเป็นรัฐธรรมนูญ ในความหมายของรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้

เป็นแนวทางในการปกครองประเทศ ที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องของอำนาจในการปกครองประเทศ แต่ผู้เขียนเห็นว่าหลักศิลาจารึกเป็นเพียงบันทึกเหตุการณ์ต่าง ๆ ทางประวัติศาสตร์เท่านั้น

สมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893 – 2310) สภาพของสังคมเปลี่ยนแปลงไปมีความซับซ้อนมากขึ้นมีประชากรมากขึ้นทำให้ปัญหาต่าง ๆ มากขึ้นตามลำดับ อีกทั้งได้รับอิทธิพลต่าง ๆ จากอินเดียและเพื่อนบ้านอื่น ๆ ทำให้ระบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกในสมัยสุโขทัยต้องเปลี่ยนแปลงไป พระมหากษัตริย์กลายเป็นสมมติเทพ คือเป็นเทพเจ้ามาจุติเพื่อปกครองประชาชนตามความเชื่อทางศาสนาที่ได้รับอิทธิพลมาจากอินเดีย ทำให้กษัตริย์กับประชาชนไม่มีความใกล้ชิดและผูกพันกันดังเช่นสมัยสุโขทัย พระราชกรณียกิจต่าง ๆ ของพระมหากษัตริย์มีขุนนางและข้าราชบริพารทำหน้าที่แทนองค์พระมหากษัตริย์ ทั้งนี้เนื่องมาจากสังคมใหญ่ขึ้น บทบาทของขุนนางเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ การปกครองเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์เป็นสำคัญ

ในสมัยกรุงศรีอยุธยายังไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดใช้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศดังปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะพระราชอำนาจอยู่ที่พระมหากษัตริย์เพียงผู้เดียว

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

ในการปกครอง จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 4 ประเทศไทยมีการติดต่อกับชาวต่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะชาวยุโรป ทำให้ประเทศไทยต้องปรับปรุงกฎหมายและการปกครองให้เป็นที่ยอมรับของนา ๆ ประเทศ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ท่านทรงปรีชาสามารถ ทรงโปรดเกล้าฯ ส่งพระราชโอรสและนักเรียนไทยไปศึกษายังต่างประเทศเพื่อนำวิชาความรู้มาพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ รวมทั้งพระองค์เองได้เสด็จยุโรปถึงสองครั้งได้นำเอาหลักการต่าง ๆ ของประเทศตะวันตกมาปรับปรุงระบบราชการของไทย แต่อย่างไรก็ตามก็ยังถือได้ว่าประเทศไทยยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ยังไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดใช้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศ

ถึงแม้ประเทศไทยยังคงปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็มิได้ทำให้ประชาชนเกิดความคับข้องใจแต่อย่างใด พระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 5 ยังทรงเลิกทาสซึ่งเป็นที่ปราบปลื้มของพสกนิกรชาวไทยทั่วหน้า และยังนิยมชมชอบในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างมากอีกด้วย

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 มีนักเรียนไทยไปศึกษายังประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน มากขึ้นในหลายด้านทั้งการทหาร กฎหมาย วิศวกรรมศาสตร์ ฯลฯ ได้พบเห็นระบบการปกครองความเจริญด้านการเมือง การศึกษาและวัฒนธรรมแตกต่างจากประเทศไทยมาก **ซึ่งขณะนั้นประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเป็นเวลาหนึ่งร้อยปีเศษแล้ว** นักเรียนไทยที่ศึกษาอยู่ในประเทศยุโรปในช่วงสมัยรัช

กาลที่ 6 และ 7 นั้น ได้ตั้งเป็นสมาคมนักเรียนไทยขึ้นและได้พบปะสังสรรค์กันในเวลาหยุดภาคเรียน และได้ปรึกษากันถึงเรื่องของการเปลี่ยนแปลงการปกครองบ้างแล้วว่าการปกครองของไทยยังเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อำนาจการปกครองพระมหากษัตริย์มีอำนาจตัดสินพระทัยอยู่พระองค์เดียว ทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปได้ล่าช้าไม่ทันอาณาประเทศน่าจะได้เปลี่ยนแปลงเป็นระบอบประชาธิปไตยเช่นประเทศในยุโรปบ้าง

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 ถ้ามองภาพรวมของประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความเดือดร้อนในเรื่องใดเพราะประชาชนเคารพและศัทธาในองค์พระมหากษัตริย์ชีวิตความเป็นอยู่เรียบง่าย ประชาชนมีวัฒนธรรมและประเพณีที่เคารพผู้ปกครอง และประการสำคัญพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงอยู่ในทศพิศราชธรรม ถึงแม้จะมีขุนนางทำหน้าที่หลายอย่างแทนพระมหากษัตริย์แต่ก็มิได้ทำความเดือนร้อนให้กับประชาชนจนเกินควร จึงเห็นว่าความเป็นอยู่ของประชาชนไทยในขณะนั้นอยู่กันอย่างสงบสุข

แต่เนื่องจากอุดมการทางการเมืองการปกครองของนักเรียนไทยที่ได้ไปศึกษายังต่างประเทศเป็นตัวเร่งเร้าให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคนเหล่านั้นเห็นว่าการปกครองของไทยล้าหลังสืบเนื่องมาจากอำนาจต่าง ๆ อยู่ที่พระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียวประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ถึงแม้จะมีคณะที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ที่เรียกว่าอภิรัฐมนตรีสภา ก็อยู่ในกลุ่มของพระบรมวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ กลุ่มผู้ปกครองต่างไม่เห็นความทุกข์ยากของประชาชน ฉะนั้นการปกครองจึงควรที่จะต้องให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยอย่างเช่นประเทศต่าง ๆ ในยุโรป จะทำให้ประเทศพัฒนาและเจริญก้าวหน้า และปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือปัญหาเศรษฐกิจ งบประมาณค่าใช้จ่ายของแผ่นดินไม่สมดุลย์รายจ่ายมากกว่ารายรับ ทำให้ต้องปลดข้าราชการออกหลายร้อยคน จึงเกิดความไม่พอใจแก่ข้าราชการที่ถูกปลด นำมาอ้างว่าพระบรมวงศานุวงศ์ได้รับอภิสิทธิ์เหนือบุคคลทั่วไปได้รับการดำรงตำแหน่งทั้งทางทหารและพลเรือนอย่างมีอภิสิทธิ์ ซึ่งถ้าได้ศึกษาประวัติศาสตร์จะทราบได้ว่าลักษณะดังกล่าวสืบทอดมาเป็นระยะเวลายาวนานซึ่งเป็นประเพณีเป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยทั่วไป

เหตุผลที่แท้จริงของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นั้นน่าจะมาจากความต้องการเปลี่ยนแปลงของคณะผู้ก่อการเป็นสำคัญที่ต้องการให้ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงเป็นระบอบประชาธิปไตย ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ทั้งนี้เพราะประเทศยุโรปต่างได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบ

สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วมีความก้าวหน้ามีความเจริญ ซึ่งคณะผู้ก่อการคาดการว่าประเทศไทยจะเจริญเช่นประเทศดังกล่าว

ถ้าได้พิจารณาสภาพปัญหาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ ในยุโรปจะพบว่าพื้นฐานของปัญหามีความแตกต่างกัน กล่าวคือสภาพปัญหาของประเทศต่าง ๆ ของยุโรปที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเพราะสิทธิเสรีภาพถูกรบกวน ประชาชนถูกกดขี่เอาเปรียบ ทำให้ประชาชนต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิเสรีภาพเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง แต่สภาพปัญหาของไทยประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีความประสงค์จะเรียกร้องสิทธิเสรีภาพใด ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปสภาพของสังคมไทยมีสิทธิเสรีภาพอยู่แล้ว แต่การเปลี่ยนแปลงเป็นจุดประสงค์หรือความต้องการของคณะผู้ก่อการเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นผลพวงที่ไม่สามารถพัฒนาประชาธิปไตยของไทยมาจนถึงปัจจุบัน เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีความต้องการที่แท้จริง

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

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

- น.ต. หลวงสินธุ์ สงครามชัย (จบการศึกษาจากทหารเรือเดนมาร์ค)

- นายประยูร ภมรมนตรี (จบวิชาการเมืองจากฝรั่งเศส)

- นายควง อภัยวงศ์ (จบวิศวกรรมศาสตร์จากฝรั่งเศส)

คณะผู้ก่อการได้ส่งกำลังทหารเข้ายึดสถานที่สำคัญของทางราชการเช่นคลังแสง กรมไปรษณีย์โทรเลข สถานีวิทยุ ฯลฯ โดยใช้พระที่นั่งอนันตสมาคมเป็นกองบัญชาการ และเข้าควบคุมตัวพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ และข้าราชการคนสำคัญไว้เป็นตัวประกัน

คณะผู้ก่อการได้ประกาศแถลงการ 6 ข้อมีความว่า

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราช เช่นเอกราชในทางการเมืองในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง

2. จะต้องรักษาความปลอดภัยภายในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันน้อยที่สุด

3. จะต้องบำรุงความสุขสบายของราษฎร โดยรัฐบาลจัดหางานให้ราษฎรทำ และจัดวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ

4. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน

5. จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระเพื่อเสรีภาพไม่ขัดต่อหลักสี่ประการข้างต้น

6. จะต้องให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร

ถ้าพิจารณาจากประกาศแถลงการของคณะผู้ก่อการดังกล่าวจะพบว่าเป็นข้อเสนอของคณะผู้ก่อการทั้งสิ้นไม่ได้เป็นความต้องการของประชาชนเอง ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจว่าอะไรคือประชาธิปไตยจึง

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 ความประสงค์อันยิ่งใหญ่ก็เพื่อที่จะมีธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน จึงขอเชิญใต้ผ่าละอองธุรีพระบาทกลับคืนสู่พระนคร และเป็นกษัตริย์ต่อไป โดยอยู่ใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ซึ่งคณะราษฎรได้ร่างขึ้น..."

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชสาร์ตอบคณะผู้รักษาการพระนครฝ่ายทหารมีความสำคัญดังนี้ "...คณะทหารมีความปรารถนาจะเชิญให้ข้าพเจ้ากลับพระนครเป็นกษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ข้าพเจ้าเห็นแก่ความเรียบร้อย ของอาณาประชาราษฎร์ไม่อยากให้เสียเลือดเนื้อ กับทั้งเพื่อจัดการโดยละม่อมละมัยไม่ให้ขึ้นชื่อว่าจลาจลเสียหายแก่บ้านเมือง..."

2. สภาพปัญหาต่าง ๆ เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 – 15

หลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 16 ฉบับทั้งฉบับปัจจุบัน มีปัญหาหลากหลายแตกต่างไปในแต่ละยุคแต่ละสมัย ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

2.1 **รัฐธรรมนูญฉบับที่** 1

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

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 ประชาชนไม่มีความรู้สึกว่าเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วทำให้ชีวิตดีขึ้นแต่อย่างใด ที่สำคัญก็คือความผูกพันธ์ระหว่างสถาบันกษัตริย์ กับประชาชนคนไทยยังแนบแน่นไม่เสื่อมคลาย

จากเหตุผลดังกล่าวในช่วงการใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่สองนี้ จึงเป็นช่วงของการแย่งอำนาจระหว่างผู้ก่อการด้วยกันโดยเฉพาะเรื่องของแนวทางการบริหารประเทศมีความขัดแย้งกันเองจนทำให้คณะผู้ก่อการบางท่านต้องหนีออกนอกประเทศ เนื่องมาจากเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2476

ดร.ปรีดี พนมยงค์ หนึ่งในผู้ก่อการได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจมีสมาชิกส่วนหนึ่งไม่เห็นด้วยเพราะเห็นว่าเป็นเค้าโครงเศรษฐกิจในระบอบคอมมิวนิสต์ เป็นเหตุให้นายปรีดี พนมยงค์ ต้องเดินทางออกนอกประเทศ

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้วยังเกิดการยึดอำนาจ และเกิดกบฏอีกหลายครั้งสืบเนื่องมาจากการแย่งชิงอำนาจของกลุ่มที่สูญเสียอำนาจแต่มิใช่เพราะความต้องการของประชาชนแม้แต่น้อย

หลังจากมีการเลือกตั้งครั้งที่ 3 เมื่อ 10 ธันวาคม 2481 ผลของการซาวเสียงให้พระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป แต่ท่านไม่ยอมเป็นทำให้หลวงพิบูลสงครามได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นคนที่ 3 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2481 จากการที่หลวงพิบูลสงครามเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนี้เป็นผลทำให้ระบบการปกครองของไทยที่เปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยพลิกผันเป็นการปกครองแบบทหาร รัฐบาลของหลวงพิบูลสงครามเป็นรัฐบาลเผด็จการตามรัฐธรรมนูญโดยมีกำลังทหารเป็นฐานอำนาจของผู้บริหารประเทศ

แนวทางการปกครองของหลวงพิบูลสงครามเน้นในเรื่องของชาตินิยม และเปลี่ยนชื่อประเทศสยามเป็นไทยในปี พ.ศ. 2482 อีกทั้งเปลี่ยนแปลงสังคมอีกหลายอย่างเช่น ยกเลิกบรรดาศักดิ์ยกเลิกตัวอักษรบางตัว ห้ามกินหมาก ให้แต่งกายเป็นสากล ห้ามนุ่งโจงกระเบน ฯลฯ

ในปี พ.ศ. 2484 เกิดสงครามมหาเอเชียบูรพาญี่ปุ่นบุกประเทศไทยทำให้ไทยต้องประกาศสงครามกับอเมริกาและอังกฤษในที่สุดในปี พ.ศ. 2487 ใกล้สงครามสงบ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ลาออกจากการเป็น

นายกรัฐมนตรีเพราะได้ประกาศเข้าข้างฝ่ายญี่ปุ่น แต่กลุ่มเสรีไทยประกาศเข้าข้างอเมริกา เมื่อญี่ปุ่นแพ้สงครามจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรี ทำให้นายควง อภัยวงศ์ ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 4 เมื่อหมดภาระกิจสงครามจึงลาออก และนายทวี บุญยเกต ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 5 ระหว่าง 31 สิงหาคม พ.ศ. 2488 ถึง 17 กันยายน พ.ศ. 2488 ลาออกเมื่อ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมทย์ หัวหน้าเสรีไทยเดินทางกลับมาจากสหรัฐอเมริกา

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมทย์ เป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่างวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2488 ถึง 24 มกราคม พ.ศ. 2489 คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นเสรีไทยและเมื่อหมดภาระกิจจึงยุบสภา และมีการเลือกตั้งเป็นครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2489

การเลือกตั้งครั้งที่ 4 นี้ เป็นการเริ่มต้นในการต่อสู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น เพราะเป็นการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองเป็นครั้งแรกตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา พรรคการเมืองที่ขับเคี่ยวกันคือพรรคก้าวหน้าของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ กับพรรคสหชีพของนายปรีดี พนมยงค์ หลังจากการเลือกตั้ง นายควง อภัยวงศ์ ได้รับการสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรีแต่แพ้โหวดในสภาจึงลาออกเมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2486 ต่อมาวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2486 นายปรีดี พนมยงค์ ได้รับการสนับสนุนจากพรรคสหชีพให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

วันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2489 นายควง อภัยวงศ์ ตั้งพรรคประชาธิปัตย์

จากลำดับเหตุการทางการเมืองในช่วงของรัฐธรรมนูญฉบับที่สองนี้ เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั้น ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จึงจะพัฒนาไปได้อย่างราบรื่น แต่ถ้าเป็นความต้องการของกลุ่มบุคคลบางกลุ่มโดยขาดการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่แล้วก็ไม่สามารถจะนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพได้เพราะระบอบประชาธิปได้นั้น จะต้อง**มาจากประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน** ไม่ใช่มาจากคนบางกลุ่ม โดยคนบางกลุ่มดังที่ผ่านมา

เมื่อพิจารณาจากเหตุการทางการเมืองที่ผ่านมาในช่วงของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 เป็นเวลา 13 ปี 4 เดือน 29 วัน แล้วจะพบว่าในช่วง 5 ปีแรกเป็นช่วงการแย่งชิงอำนาจของกลุ่มที่ทำการปฏิวัติประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอย่างแท้จริงและหลังจากที่จอมพล ป. พิบูลสงครามขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2481 แนวทางการใช้อำนาจก็เปลี่ยนไปเป็นเผด็จการทหาร ซึ่งไม่เป็นประชาธิปไตยดังเจตจำนงเดิม จนกระทั่งสิ้นสงครามโลกครั้งที่สองมีการเลือกตั้งครั้งที่ 4 ระบบพรรคการเมืองจึงเริ่มขึ้น แต่ยังไม่ทันได้พัฒนามากนักรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ก็ถูกยกเลิกเสียก่อน

สรุปว่า ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 ถึงปี พ.ศ. 2489 ระบอบประชาธิปไตยของไทยยังไม่ประสพผลสำเร็จมากนักทั้งนี้เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตย จึงไม่เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากนัก กลุ่มที่ใช้อำนาจปกครองยังคงอยู่ที่กลุ่มเดิมคือกลุ่มของคณะปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองสลับเปลี่ยนขึ้นปกครองประเทศ ประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมมากนัก เพราะ

ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์การใช้อำนาจจะต้อง**มาจากประชาชน 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 และพฤฒสภา 80 คน โดยกำหนดให้พฤฒสภามีคุณสมบัติสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือต้องจบชั้นปริญญาตรีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ หรือเคยรับราชการมาอย่างน้อย 5 ปี ไม่ต่ำกว่าตำแหน่งหัวหน้ากอง

ซึ่งเจตนาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดวุฒิการศึกษาและวุฒิภาวะของพฤฒสภาไว้สูงเพราะต้องการให้เป็นที่ปรึกษาแก่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตย แต่จะอย่างไรก็ตามดังที่กล่าวมาแล้วว่าระบอบประชาธิปไตยต้องมาจากประชาชนโดยแท้ มิใช่เป็นความต้องการของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ฉะนั้นการกำหนดคุณสมบัติของพฤฒสภาให้สูงขึ้นมิใช่เป็นแนวทางที่จะพัฒนาประชาธิปไตยได้

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

23 สิงหาคม พ.ศ. 2489 พล.ร.ต. ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี มีปัญหาหลายอย่างเช่นกรณีสวรรคตรัชกาลที่ 8 ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาเงินเฟ้อ รวมทั้งปัญหาการแตกแยกในรัฐบาล จากปัญหาดังกล่าวทำให้พรรคประชาธิปัตย์เปิดอภิปรายตาม มาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ระหว่างวันที่ 19 – 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2490 เมื่อลงมติชนะด้วยคะแนนเสียง 86 ต่อ 55 งดออกเสียง 16 คน เป็นผลทำให้รัฐบาลของ พล.ร.ต.ถวัลย์ ธรรมรงค์นาวาสวัสดิ์ ต้องลาออก แต่เมื่อสรรหาคนที่เหมาะสมแล้วได้แก่ พล.ร.ต.ถวัยล์ ธำรงค์นาวาสวัสดิ์ อีก แต่การบริหารประเทศในครั้งนี้บริหารด้วยความตึงเคียดสาเหตุมาจากปัญหา ต่าง ๆ ที่กล่าวมา

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

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

สาเหตุสำคัญที่คณะปฏิวัติอ้างก็คือ ปัญหาการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภค ปัญหาสินค้าราคาแพง ปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาหย่อนสมรรถภาพในการบริหาร ปัญหาโจรผู้ร้ายชุกชุม ปัญหาสวรรคตรัชกาลที่ 8 และปัญหาคอรัปชั่น และเมื่อปฏิวัติสำเร็จได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ

ที่ 4 และได้เชิญนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์มาเป็นนายกรัฐมนตรี

สาเหตุที่ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่สองประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่สองล้าสมัยที่ใช้มานาน 13 ปีเศษ นั้น ในความเป็นจริงการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญก็คือการเปลี่ยนหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของที่มาของอำนาจ และการใช้อำนาจในการปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดที่ใช้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศ เป็นกฎหมายกำหนดถึงที่มาของอำนาจและการใช้อำนาจในการปกครองถ้าต้องการบริหารประเทศให้ได้ผลก็ต้องบัญญัติหลักเกณฑ์ขึ้นใช้ใหม่ให้เหมาะสม

ในช่วงการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 นี้เป็นเวลา 1 ปี 5 เดือน 13 วัน การบริหารประเทศในช่วงดังกล่าวไม่สามารถจะบริหารประเทศได้อย่างราบรื่น เนื่องจากมีปัญหาหลายประการ และคณะผู้บริหารไม่สามารถใช้อำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญแก้ไขปัญหาได้ ทำให้คณะนายทหารทำการปฏิวัติเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 คือยกเลิกอำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 แล้วเขียนหลักเกณฑ์การใช้อำนาจขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4

2.4 **รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4**

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 นี้เรียกว่า **"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490"** ซึ่งคณะปฏิวัติโดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ และมี พล.ท.ผิน ชุนหะวัณ เป็นแกนนำคนสำคัญ ได้มอบหมายให้ น.อ.กาจ กาจสงคราม ร่างขึ้นและเมื่อ

ร่างเสร็จแล้วเกรงว่าถ้าถูกจับได้จะมีความผิดจึงนำไปซ่อนไว้ใต้ตุ่ม เมื่อปฏิวัติสำเร็จได้นำออกมาใช้จึงเรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า **"รัฐธรรมนูญฉบับใต้ตุ่ม"** มี 98 มาตรา ประกาศใช้เมื่อ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 – 22 มีนาคม พ.ศ. 2492

เหตุผลของคณะปฏิวัติในการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 โดยอ้างว่าอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่สามารถแก้ปัญหาบ้านเมืองได้ จึงจำเป็นต้องประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำหนดอำนาจการบริหารประเทศให้เหมาะสมกับสถานการที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งเพื่อที่จะบำบัดความทุกข์ยากของประชาชนให้หมดสิ้นไปด้วย

เนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 นี้ บัญญัติให้การปกครองเป็นระบบรัฐสภา โดยมีสองสภาคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทั้งสองสภามีจำนวนเท่ากัน สมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการประจำก็ได้รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นรัฐมนตรีหรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นว่าผู้ร่างมีเจตนาที่จะไม่ให้ข้าราชการประจำเข้ามายุ่งเกี่ยวหรือมาใช้อำนาจในทางการเมืองจึงบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนวุฒิสมาชิกมาจากข้าราชการประจำได้ก็เพื่อที่จะเป็นกำลังสนับสนุนให้กับฝ่ายรัฐบาลในสภา คณะรัฐมนตรีประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีหนึ่งคน และรัฐมนตรีอย่างน้อย 15 คนแต่ไม่เกิน 25 คน

ถ้าพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจการปกครองของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 ไม่แตกต่างกันมากนักแต่ที่สำคัญก็คือการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ซึ่งเท่ากับขจัดรัฐบาลและผู้มีอำนาจบริหารราชการตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ออกไปแล้วคณะปฏิวัติได้เข้ามาใช้อำนาจบริหารตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ซึ่งเท่ากับเป็นเพียงการถ่ายเทอำนาจจากคณะผู้บริหารชุดหนึ่งสู่คณะผู้บริหารอีกชุดหนึ่งเท่านั้น

การเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจของไทยเป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการแย่งชิงอำนาจของผู้ปกครองมากกว่าที่เปลี่ยนแปลงอำนาจเพื่อประชาชน ทั้งนี้เพราะระบอบประชาธิปไตยยังไม่ฝังรากลึกลงในสังคมไทย ซึ่งสามารถพิจารณาจากเหตุการทางการเมืองในระยะเวลาของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 เวลาหนึ่งปีเศษดังนี้

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 ชุนหะวัณ มาเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติและได้รับแต่งตั้งเป็นผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทย จึงเป็นผู้คุมกำลังทางทหารไว้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ

นอกจากนั้นคณะปฏิวัติยังได้เพิ่มความมั่นคงให้กับกลุ่มของตนเองอีก 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 กดดันให้นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ในขณะนั้นลาออก นายควง อภัยวงศ์ และคณะรัฐมนตรี ปรึกษากับฝ่ายทหารเรือ ทหารอากาศและตำรวจเพื่อที่จะไม่ยอมปฏิบัติตามกลุ่มคณะปฏิวัติกดดันให้ลาออกแต่ได้รับคำเสนอแนะว่าไม่อยู่ในฐานะที่จะต่อสู้กับกลุ่มคณะปฏิวัติซึ่งคุมกำลังส่วนใหญ่ได้ จึงทำให้นายควงฯ ต้องลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย

ผลจากการที่คณะรัฐมนตรีของนายควง อภัยวงศ์ พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะแล้วทำให้ จอมพล ป. พิบูลสงครามได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง และในช่วงที่ จอมพล ป. พิบูลย์สงครามเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งนี้เกิดวิกฤติกาลหลายอย่างและเป็นผลพวงมาจนทุกวันนี้คือ

ปัญหาของสภา เนื่องจากจอมพล ป. ต้องการเสียงสนับสนุนในสภาจึงต้องจ่ายเงินให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางกลุ่มบางคน เพื่อให้สนับสนุนรัฐบาล **ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการซื้อเสียงสมาชิกสภาผู้แทนในรัฐสภา** และนอกจากการให้เงินกับผู้สนับสนุนรัฐบาลแล้ว ยังจะต้องให้สิทธิในเรื่องของการประมูลสัมปทาน หรือเป็นตัวแทนในการค้าขายกับรัฐบาลแก่สมาชิกที่สนับสนุนรัฐบาลด้วย เหตุการดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการซื้อ – ขายเสียง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นต้นเหตุของการ

ทุจริตคอรัปชั่น ซึ่งเป็นผลพวงมาจนถึงปัจจุบัน เพราะในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาต้องการเสียงข้างมากในการสนับสนุนให้ผ่านกฎหมายต่าง ๆ แต่เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงครามไม่มีเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นพื้นฐานอยู่เดิมจึงต้องใช้วิธีดังกล่าว

อีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาของรัฐบาลซึ่งขณะนั้นมีพรรคการเมืองหลายพรรคไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากจึงทำให้รัฐบาลในระบบรัฐสภาไม่มีความมั่นคงในการบริหารประเทศ เป็นเหตุให้รัฐบาลจะต้องเอาใจและทำตามคำเรียกร้องของพรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาล มิฉะนั้นรัฐบาลไม่สามารถบริหารราชการต่อไปได้

นอกจากปัญหาของสภาและปัญหาของรัฐบาลแล้ว ยังมีปัญหาทางการเมืองอีก ซึ่งนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาถึงปี พ.ศ. 2491 เป็นเวลาประมาณ 16 ปีนั้น ประชาชนคนไทยยังไม่เข้าใจระบอบประชาธิปไตยมากนัก อีกทั้งยังมีกลุ่มต่าง ๆ คอยแสวงหาโอกาสในการแย่งชิงอำนาจรวมทั้งกลุ่มไม่พอใจรัฐบาลด้วย จึงเกิดกบฏหลายครั้ง เช่น กบฏแบ่งแยกดินแดนอีสานในปี พ.ศ. 2491 แกนนำเป็นกลุ่มเสรีไทย กบฏไฮยิดีน ในปี พ.ศ. 2491 กลุ่มนี้ต้องการแบ่งแยกดินแดนภาคใต้ไปรวมกับประเทศมาเลเซีย กบฏนายพล ในปี พ.ศ. 2491 เกิดจากกลุ่มนายพลที่ไม่พอใจกลุ่มที่ทำการปฏิวัติคิดที่จะยึดอำนาจในวันแต่งงานของ พล.ต.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ คือวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2491 โดยจะจับบรรดานายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่มาในงานวันนั้นทั้งหมด แต่ถูกปราบปรามและจับได้ก่อน

นอกจากเกิดกบฏในปี พ.ศ. 2491 สามครั้งแล้ว ต่อมาในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2492 เกิดกบฏอีกโดยคณะผู้ก่อการเตรียมที่จะบุกเข้าจับกุมบุคคลสำคัญในรัฐบาลในขณะประชุมแล้วสังหารหมู่ เช่นเดียวกับการปฏิบัติการอูอองซานในพม่า

เหตุการที่สำคัญมากในช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 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 ชุนหะวัณ ออกจากผู้บัญชาการทหารบก และปลด พล.ต.ต. เผ่า ศรียานนท์ ออกจากรองอธิบดีกรมตำรวจโดยประกาศแต่งตั้งนายดิเรก ชัยนามเป็นนายกรัฐมนตรีแทน จอมพล 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**

หลักจากที่ประเทศไทยได้ปฏิวัติทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึงปี พ.ศ. 2492 เป็นเวลาประมาณ 17 ปี ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 5 ฉบับ จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ผ่านมานั้นยังไม่ได้มาจากประชาชนอย่างแท้จริงแต่รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทั้ง 4 ฉบับถูกร่างขึ้นโดยบุคคลหรือคณะบุคคลที่ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองทั้งสิ้น การกำหนดกฎเกณฑ์ในการปกครองในเรื่องของที่มาของอำนาจการใช้อำนาจ และการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจเพื่อให้ไปสู่เป้าหมายของระบอบประชาธิปไตยยังไม่สมบูรณ์ ที่สำคัญคือความเข้าใจของประชาชนและความศรัทธาของประชาชนต่อระบอบประชาธิปไตยยังไม่เพียงพอ ประกอบกับกลุ่มผู้ใช้อำนาจยังวนเวียนอยู่ที่บุคคลกลุ่มเดิม ๆ แย่งชิงอำนาจซึ่งกันและกันแต่ถึงอย่างไรก็เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่สุดของไทยเราขณะนั้น

ข้อที่น่าสังเกตอย่างหนึ่งก็คือการใช้เงินและผลประโยชน์เข้าแรกกับเสียงสนับสนุนในสภา เหตุนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่นับได้ว่าเป็น **"วงจรอุบาต"** มาจนถึงปัจจุบัน ที่ตัวแทนของประชาชนควรที่จะเข้าไปปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนกลับไปใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของตนเอง อีกทั้งในขณะนั้นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญยังมีไม่มากนัก

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 นี้ เป็นรัฐธรรมนูญ**ฉบับแรก** ที่ร่างขึ้นโดย **สภาร่างรัฐธรรมนูญ** โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากรัฐสภาเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา 10 คน และอีก 10 คนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และจากบุคคลภายนอก 20 คน ซึ่งมีคุณสมบัติพิเศษตามกฎหมายกำหนด รวมสมาชิก**สภาร่างรัฐธรรมนูญ** 40 คน

คุณสมบัติพิเศษของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทบุคคลภายนอกได้แก่

1. ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน

2. ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรืออธิบดีหรือเทียบเท่า

3. ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกพฤฒสภา หรือดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

4. ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้สำเร็จการศึกษาได้รับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 นี้ นับว่าเป็นความพยายามของผู้มีอำนาจขณะนั้นที่จะนำประเทศไทยไปสู่เป้าหมายของระบอบประชาธิปไตย โดยพยายามที่จะสรรหาตัวแทนของประชาชนที่มีความรู้ความสามารถในระดับต่าง ๆ อย่างหลากหลายมาร่วมร่างรัฐธรรมนูญที่เรียกคณะกรรมการชุดนี้ว่า "**สภาร่างรัฐธรรมนูญ**" นอกจากที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้สรรหาบุคคลที่เหมาะสมมาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว กระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญยังเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมด้วยจากการรับฟังความคิดเห็นและให้ร่วมเข้าฟังการประชุม รวมทั้งการนำเอาข้อดีที่พิจารณาว่าเหมาะสมจากรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ และรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาของไทยนำมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย ซึ่งนับว่าเป็นความ

พยายามของผู้มีอำนาจขณะนั้นที่จะให้ประเทศไทยไปสู่ความสำเร็จตามระบอบประชาธิปไตย

เนื้อหาสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 แตกต่างไปจากทั้ง 4 ฉบับที่ผ่านมาในหลายเรื่องทั้งนี้ดังที่กล่าวมาแล้วว่าผู้มีอำนาจขณะนั้นมีความพยายามอันสูงส่งที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 188 มาตรา บัญญัติให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยเป็นการปกครองระบบรัฐสภามีสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนและวุฒิสภา

สมาชิกสภาผู้แทนเป็นไปตามจำนวนประชากรโดยการเทียบเคียงจากจำนวนประชากร 150,000 คนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้

สมาชิกวุฒิสภา มีจำนวน 100 คน โดยพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนมีอายุ 40 ปีบริบูรณ์ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 6 ปี เมื่อครบ 3 ปี ต้องจับฉลากออกกึ่งหนึ่ง และสมาชิกวุฒิสภานี้จะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้

คณะรัฐมนตรีบัญญัติไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 4 คือให้มีนายกรัฐมนตรี 1 คน และมีคณะรัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่เกิน 25 คน

นอกจากหลักการสำคัญดังกล่าวรัฐธรรมนูญยังบัญญัติหลักการที่ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยอีกหลายประการด้วย เช่น ห้ามใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือทางการเมือง และห้ามข้าราชการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ให้วางตัวเป็นกลาง รวมทั้งวางหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนใน

เรื่องของการจับกุม คุมขัง การพิมพ์ การโฆษณา รัฐจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ อีกทั้งห้ามสมาชิกรัฐสภารับสัมปทานจากรัฐ หรือมีตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ และที่สำคัญให้ใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นไปตามกฎหมายจะตั้งศาลพิเศษขึ้นมาพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะไม่ได้

จากจุดกำเนิดของรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 5 นี้ ถือได้ว่าเป็นเจตนาอันแรงกล้าของผู้มีอำนาจที่ได้ดำเนินการจัดตั้ง "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ขึ้นมาเพื่อร่างรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะและสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ดำเนินกระบวนการร่างที่โปร่งใสเปิดกว้าง ตลอดทั้งบทบัญญัติที่เป็นเนื้อหาในหมวดต่าง ๆ มุ่งสู่เป้าหมายของระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งพยายามที่จะกำหนดวิธีการป้องกันการทำลายระบอบประชาธิปไตยด้วยวิธีการต่าง ๆ ไว้ด้วย

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

2.6 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่คณะผู้ร่างพยายามให้เป็นแนวทางไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ แต่ก็ใช้ได้เพียง 2 ปี 8 เดือนเศษถูก พล.อ.ผิน ชุนหะวัณ และคณะทำการปฏิวัติเงียบเมื่อวันที่

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 นี้ได้ใช้อยู่นานถึง 6 ปี 6 เดือนเศษได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ซึ่งมีเหตุการทางการเมืองระหว่างใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ดังนี้คือ

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

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

ฯลฯ

กลุ่มบุคคลในคณะปฏิวัติและคณะรัฐบาลชุดนี้ในเวลาต่อมาได้เป็นแกนนำในการจัดตั้ง**พรรคชาติไทย**

รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลย์สงครามได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกประเภทสองที่แต่งตั้งมาจากสายทหารเกือบทั้งหมดรวมทั้งบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนที่ได้รับการสนับสนุนจากทหารด้วย ทำให้รัฐบาลมั่นคง จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงเดินทางดูงานรอบโลกระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2498 และหลังจากจอมพล ป. พิบูลสงครามกลับจากการเดินทางดูงานทางการเมืองรอบโลกแล้วท่านได้นำแนวทางทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปมาใช้ เช่นการอนุญาตให้ประชาชนวิภาควิจารณ์รัฐบาลได้ จึงเกิดพฤติกรรมใหม่ในทางการเมืองขึ้นเรียกว่า

"ไฮด์ปาร์ค" คือการตั้งเวทีปราศัยในที่สาธารณะวิภาควิจารณ์รัฐบาล ซึ่งต่อมาไม่นานก็ถูกยกเลิกเนื่องจากการวิภาควิจารณ์รัฐบาลมากเกินควรแทนที่จะเป็นการติติงเพื่อการเสนอแนะรัฐบาลในการบริหารบ้านเมืองกลับกลายเป็นโจมตีรัฐบาลซึ่งเป็นการทำลายมากกว่าสร้างเสริมรัฐบาลจึงประกาศยกเลิกโดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อความสงบของบ้านเมือง

อีกประการหนึ่งก็คือการให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ของผู้นำหรือเรียกว่า Press Conference ในเรื่องนี้ก็เช่นเดียวกันเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย นักหนังสือพิมพ์ก็ถามปัญหาที่ไม่เหมาะสมไม่สร้างสรรค์ไม่เป็นผลดีแก่รัฐบาล จึงถูกยกเลิกเช่นกัน

นอกจากสิ่งใหม่ ๆ ทางการเมืองสองประการดังกล่าวแล้ว จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกด้วย เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2498 ทั้งนี้เพราะจอมพล ป. เห็นว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรป ฉนั้นพรรคการเมืองควรที่จะต้องมีกฎหมายรองรับจึงเกิดพระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้น และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ตั้งพรรคการเมืองขึ้นพรรคหนึ่งเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยมีตนเองเป็นหัวหน้าชื่อว่า **"พรรคเสรีมนังคศิลา"**

ถึงแม้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะมีความมั่นคงจากสมาชิกประเภท 2 ก็ตาม แต่การบริหารบ้านเมืองก็มีความจำเป็นที่จะต้องให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนสูงสุด แต่รัฐบาลชุดนี้เกิดข้อบกพร่องหลายประการ เช่น

ความบกพร่องในการบริหาร ที่คณะผู้บริหารรวมทั้งสมาชิกบางกลุ่มใช้อำนาจทางการเมืองสร้างผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง รวมทั้งการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นอย่างฟุ่มเฟือย เกิดหนี้สินต่างประเทศมาก อีกทั้งการผูกขาดทางการค้าของกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือพ่อค้าที่อิงอำนาจทางการเมือง หาผลประโยชน์ทำให้เศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ และที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนคือตำรวจใช้อำนาจเกินขอบเขตทำให้ประชาชนเดือดร้อน

นอกจากปัญหาทางการบริหารบกพร่องดังกล่าวและบุคคลในคณะรัฐบาลยังเกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรง คือความขัดแย้งระหว่าง พล.อ. สฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ในเรื่องของการบริหารและเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 ประชาชนแสดงความไม่พอใจผลการเลือกตั้งโดยกล่าวหาว่ารัฐบาล จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม โกงเลือกตั้งในหลายรูปแบบจึงทำให้พรรคเสรีมนังคศิลาชนะการเลือกตั้ง เป็นผลทำให้กลุ่มนักศึกษาเดินขบวน และหนังสือพิมพ์ทุกฉบับโจมตีการกระทำของรัฐบาล รัฐบาลจำต้องประกาศภาวะฉุกเฉิน ห้ามชุมนุมทางการเมือง รวมทั้งควมคุมการเสนอข่าวหนังสือพิมพ์ และแต่งตั้งให้ พล.อ. สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้บัญชาการฝ่ายทหาร เพื่อดำเนินการปราบปรามผู้ไม่สงบ มีอำนาจควบคุมกำลังสามเหล่าทัพรวมทั้งตำรวจด้วย

กลุ่มนักศึกษาที่เดินขบวนได้เรียกร้อง 5 ข้อคือ

1. ให้รัฐบาลยกเลิกประกาศสภาวะฉุกเฉิน
2. ให้ผลการเลือกตั้งเป็นโมฆะ

3. การเลือกตั้งครั้งใหม่ต้องให้นักศึกษาเข้าเป็นกรรมการเลือกตั้งด้วย

4. ให้สอบสวนผู้กระทำผิดในการทุจริตเลือกตั้ง

5. ให้กระทรวงมหาไทยตอบข้อเรียกร้องภายใน 24 ชั่วโมง

นักศึกษาที่เรียกร้องไม่พอใจคำตอบของกระทรวงมหาดไทย จึงเดินทางไปพบ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีที่ทำเนียบรัฐบาล แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ทำให้นักศึกษาเดินทางไปพบ พล.อ. สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการในการปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบได้รับคำตอบที่น่าพอใจจึงสลายการเดินขบวน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่ พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้รับความศรัทธาจากนักศึกษาประชาชน

เมื่อเหตุการเรียกร้องของนักศึกษาประชาชนสงบรัฐบาลของ จอมพล ป. พิบูลสงครามได้บริหารราชการแผ่นดินต่อไปไม่ราบรื่น เนื่องจากเกิดเหตุการทางการเมือง ซึ่งมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้แก่ เศรษฐกิจตกต่ำ การคอรัปชั่นเป็นผลมาจากการบริหารงานของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์จึงขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในเรื่องของการทุจริตคอรัปชั่นเรื่องการบริหารราชการรวมทั้งเรื่องเศรษฐกิจตกต่ำ และรัฐบาลไม่สามารถจะตอบปัญหาต่าง ๆ ของฝ่ายค้านที่เปิดอภิปรายได้ ทำให้รัฐมนตรีสายทหารลาออกจากตำแหน่งรวมทั้ง พล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และพล.ท. ประภาส จารุเสถียร ด้วย อีกทั้งคณะนายทหารดังกล่าวได้ยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลของจอมพล 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 จึงออกแถลงการว่าไม่สามารถทำตามข้อเสนอได้ เป็นผลให้นักศึกษาประชาชนไม่พอใจรัฐบาล และเปิดปราศัยตำหนิรัฐบาลที่ท้องสนามหลวง 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 ข้าพเจ้าจึงตั้งพล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร ขอให้ประชาชนทั้งหลายจงอยู่ในความสงบ และให้ข้าราชการทุกฝ่ายฟังคำสั่งพล.อ.สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป"

คณะปฏิวัติได้ลงมติให้นายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรี และมีการเลือกตั้งวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2500 **พรรคสหภูมิ**ที่พล.อ.ฤษดิ์ ธนะรัชต์ สนับสนุนได้รับเลือกตั้งมากที่สุด 44 ที่นั่ง และพรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นอันดับที่สอง 39 ที่นั่ง หลักจากการเลือกตั้งนายพจน์ สารสิน

ลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี คณะปฏิวัติจึงสนับสนุนให้ พล.ท. ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2501 และขณะเดียวกันพล.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 และข้าราชการตำรวจทั้งประเทศถือได้ว่ามีอำนาจเบ็ดเสร็จแต่เพียงผู้เดียว

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

ร่วมในการปกครองนอกจากนั้นยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่คณะปฏิวัติได้ประกาศใช้ด้วย และไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจมากนักเนื่องจากผู้มีอำนาจทางการเมืองทั้งหลายเป็นข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่ อีกทั้งกระบวนการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาไม่มีเพราะเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน กฎหมายต่าง ๆ ที่บัญญัติออกมาบังคับใช้จึงไม่ได้ผ่านการกลั่นกลองจากประชาชนโดยเฉพาะมาตรา 17 ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ รัฐสภาเป็นเสมือนตรายางให้กับนายกรัฐมนตรีในการใช้อำนาจ

ถ้าได้ศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 นี้แล้วจะพบว่าเป็นเผด็จการเบร็ดเสร็จที่มอบอำนาจให้กับนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 รวมทั้งสภาก็มาจากการเสนอชื่อของนายกรัฐมนตรีและมีอำนาจเพียงเสนอกฎหมายตามความต้องการของรัฐบาล ส่วนหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลไม่มี ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงเครื่องมือหรือตัวแทนของนายกรัฐมนตรีที่ต้องปฏิบัติตามนโยบาย การดำเนินกระบวนการยุติธรรมไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะศาลยุติธรรมดำเนินการเป็นศาลทหารไม่มีการอุทธรฎีกาในคดีที่ขึ้นศาลทหารนอกจากนั้นในคดีที่ถือว่าเป็นการบ่อนทำลายชาติ นายกรัฐมนตรีสามารถจะตัดสินในความผิดนั้นได้แล้วมาให้สภาเห็นชอบ ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ใช้อำนาจดังกล่าวสั่งประหารชีวิตคดีวางเพลิง คดีเฮโรอิน และคดีเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์หลายราย ถ้าเพียงแต่ศึกษาเพียงหลักการในรัฐธรรมนูญแล้วจะมีความเห็นว่าเป็นเผด็จการไม่มีความเป็นประชาธิปไตยอยู่เลย

แต่ถ้าพิจารณาอีกด้านหนึ่งว่าการใช้อำนาจตามระบอบประชาธิปไตยมีเป้าหมายหลักคือ **"เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน"** แล้วก็ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 เป็นรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมมากที่สุดในขณะนั้น เพราะเหตุว่าหากปล่อยให้กระบวนการใช้อำนาจปกครองเป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยโดยสภามาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน**อาจจะ**เป็นผลทำให้เกิดความไม่สงบ และประเทศขาดความมั่นคงสถาบันสำคัญ ๆ เช่น **สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันศาสนา และประชาชน** ถูกทำลายจากระบอบคอมมิวนิสต์ที่แพร่ขยายอิทธิพลอยู่ในขณะนั้น และถ้าไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ ประเทศไทยจะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคอมมิวนิสต์ **ซึ่งจะนำไปสู่เผด็จการยิ่งกว่า** สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกทำลาย

ฉะนั้นจึงควรที่จะได้พิจารณาสิ่งแวดล้อมขณะนั้นรวมทั้งความปลอดภัยของชาติและประชาชนด้วยว่ามีความปลอดภัยและมั่นคงเพียงใด ถ้าพิจารณาแล้วว่าภัยพิบัติจะมาสู่ชาติและประชาชนสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของชาติจะถูกทำลาย สถาบันทางสังคม และสถาบันหลักสำคัญของชาติจะไม่ปลอดภัย การที่ผู้ปกครองจะใช้อำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จเพื่อแก้ไขสถานการให้ชาติและประชาชนส่วนใหญ่อยู่รอดปลอดภัย โดยประชาชนอาจจะเสียสิทธิเสรีภาพบางส่วนเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพส่วนใหญ่ไว้น่าจะเป็นการกระทำที่ถูกต้อง

แต่อย่างไรก็ตามการตัดสินใจในการบริหารและการปกครองที่ผ่านมาของไทยน่าจะถูกต้องเหมาะสมในสถานภาพและสถานการณ์ขณะนั้น คงไม่มีการตัดสินใจอย่างใดผิดหรือถูกทั้งหมด

การริเริ่มที่สำคัญอย่างหนึ่งในสมัยของ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็คือการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2501 – 2505) ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรม เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2506 จอมพลถนอมกิตติขจรได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2506 ต่อมานักศึกษาประชาชนรวมทั้งสื่อมวลชนทุกสาขาได้เรียกร้องให้จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีขณะนั้นได้เร่งเร้าให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ ร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จโดยเร็ว รัฐบาลของจอมพลถนอมบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ต่อไปอีกประมาณ 4 ปี 6 เดือนเศษ จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับมี่ 8 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511

2.8 **รัฐธรรมนูญฉบับที่** 8

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 เรียกว่า "**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511**" ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ใช้เวลาร่าง 10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2502 – 2511 มี 183 มาตรา เป็นการใช้อำนาจปกครองในระบบรัฐสภาคือวุฒิสภาและสภาผู้แทน

ที่มาของวุฒิสมาชิก มาจากพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ มีจำนวน

สามในสี่ (164 คน) ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน และวุฒิสมาชิกสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ รวมทั้งสามารถเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ และบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ประธานวุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นประธานรัฐสภา

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 นี้ ในส่วนของวุฒิสภารัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีบทบาทมาก โดยมีที่มาจากการเสนอชื่อ โดยนายกรัฐมนตรีเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาแต่งตั้ง โดยทั่วไปเป็นการเสนอชื่อข้าราชการประจำทั้งทหารและข้าราชการพลเรือนชั้นผู้ใหญ่ รวมทั้งตำรวจ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ช่วยสนับสนุนรัฐบาลในสภาเพราะมีจำนวนถึงสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติบทบาทของวุฒิสภาไว้อย่างกว้างขวาง และกำหนดจำนวนไว้สูงดังกล่าว เพื่อความมั่นคงของรัฐบาลทั้งนี้เพราะประสพการที่ผ่านมาหากรัฐบาลประกอบไปด้วยหลายพรรคการเมืองจะไม่มีความมั่นคง การเสนอกฎหมายการพิจารณากฎหมายจะเป็นไปด้วยความยากลำบากทำให้บริหารประเทศไม่ราบรื่น ด้วยเหตุนี้ผู้มีอำนาจในขณะนั้นจึงให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติในส่วนของวุฒิสมาชิกในจำนวนที่สามารถช่วยค้ำจุนรัฐบาลได้อีกทั้งวุฒิสมาชิกที่เป็นข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่ยังสามารถสนองนโยบายในการบริหารราชการได้อีกทางหนึ่งด้วย

ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรนั้น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวน 219 คน และให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา

ในการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าแต่งตั้ง และเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการด้วย ซึ่งประธานรัฐสภานั้นมาจากประธานวุฒิสภา ซึ่งก็เท่ากับว่าประธานวุฒิสภาเป็นผู้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรี

หลักการสำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ กับอำนาจบริหารออกจากกัน โดยห้ามสมาชิกรัฐสภาคือทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนเป็นรัฐมนตรี ถ้าสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนเป็นรัฐมนตรีจะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติแยกออกจากกันเพื่อเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน แต่รัฐธรรมนูญไม่บัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงค์ตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งก็หมายความว่าข้าราชการประจำ เป็นวุฒิสมาชิก หรือเป็นรัฐมนตรีได้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อเปิดโอกาสให้คณะปฏิวัติเดิมสามารถถ่ายทอดอำนาจทางการเมืองได้

เหตุการสำคัญทางการเมืองก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 พล.อ.ถนอม กิตติขจร ซึ่งได้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ถึงแก่อสัญกรรมเมื่อปี พ.ศ. 2506 ได้บริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ที่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่บัญญัติอำนาจเบ็ดเสร็จไว้ที่นายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว การบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ของพล.อ.ถนอม กิตติขจร ได้ถูกบีบคั้นจากสังคมทั้งนักศึกษาประชาชน 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 นี้เป็นการแสดงให้เห็นว่ากลุ่มคณะปฏิวัติซึ่งเป็นผู้บริหารประเทศเดิมมีความประสงค์จะสานต่ออำนาจทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง จึงจัดตั้งพรรคสหประชาไทยขึ้นเพื่อเป็นองค์กรต่อสู้ทางการเมืองของตน หลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคสหประชาไทยได้สมาชิกสภาผู้แทน 76 ที่นั่ง พรรคประชาธิปัตย์ได้สมาชิกสภาผู้แทน 57 ที่นั่ง ทำให้พรรคสหประชาไทยของจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นพรรคที่ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล เป็นผลให้จอมพลถนอม กิตติขจร ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง แต่การบริหารราชการเป็นไปด้วยความยากลำบากเนื่องจากมีปัญหาทั้งในและนอกสภา

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

แต่ถึงอย่างไรก็ตามการบริหารงานของรัฐบาลไม่ราบรื่นนัก การผ่านกฎหมายแต่ละฉบับล่าช้าเพราะไม่ได้รับความร่วมมือจากสภา โดยเฉพาะการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณ สมาชิกสภาผู้แทนที่สนับสนุนรัฐบาลเรียกร้องผลประโยชน์ ทั้งเป็นตัวเงิน ผลประโยชน์ทางการค้า รวมทั้งอภิสิทธิในเรื่องต่าง ๆ แม้กระทั่งขออภิสิทธิในการฝากเด็กเข้าโรงเรียน ซึ่งนับว่ารัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ในขณะนั้นต้องพบกับความยากลำบากในการบริหารประเทศอย่างมาก

ส่วนปัญหาภายนอกทั่วไปก็เป็นเรื่องของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีอยู่ทั่วไปโดยได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศทำให้รัฐบาลต้องใช้งบประมาณในทางทหารมากในแต่ละปี อีกทั้งถูกโจมตีจากนักศึกษาประชาชน และหนังสือพิมพ์บางฉบับด้วย

ความสับสนวุ่นวายในรัฐบาลมีอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาประมาณ 3 ปีเศษ รวมทั้งปัญหาด้านความมั่นคงด้วย ซึ่งทำให้จอมพล

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

จากเหตุการต่าง ๆ ทางการเมืองที่ผ่านมา จะเห็นถึงความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของไทย ทั้งนี้เนื่องมาจากคุณภาพของคนที่ยังไม่ดีพอที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย เพราะยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนว่าหน้าที่หลักคือปกป้องสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน แต่ตัวแทนของประชาชนกลับใช้อำนาจหน้าที่เสาะแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง จึงเป็นเหตุให้เกิดความวุ่นวายในการใช้อำนาจบริหารประเทศ ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาสังคม 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 ซึ่งมีสถานภาพเทียบเท่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น 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 ซึ่งก็หมายความว่าถ้าจะกำหนดอำนาจในการบริหารประเทศใหม่ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่การจะเสนอร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรีซึ่งก็คือตัวแทนของคณะปฏิวัติ ถ้าคณะปฏิวัติยังต้องการอยู่ในอำนาจคณะปฏิวัติก็จะไม่เสนอให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเท่ากับว่าขณะนี้นั้นอำนาจทุกอย่างอยู่กับคณะปฏิวัติ

นอกจากอำนาจคณะปฏิวัติมีมากดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 17 อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในเรื่องความมั่นคงของชาติที่เกิดจากการคุกคามความสงบเรียบร้อย

หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือบ่อนทำลายเศรษฐกิจและทรัพยากรของประเทศ ถือว่าเป็นการกระทำความผิดอย่างร้ายแรงที่นายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการยุติธรรม

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิวัติให้ร่างขึ้นนี้เป็นเรื่องของการใช้อำนาจปกครอง เพื่อแก้ปัญหาการบ่อนทำลายชาติและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเป็นการคุกคามจากคอมมิวนิสต์ภายในและภายนอกประเทศ นอกจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีประกาศของคณะปฏิวัติในเรื่องต่าง ๆ อีกมากที่เป็นกฎหมายบังคับและควบคุมให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะในเรื่องของการเคลื่อนไหวหรือชุมนุมทางการเมือง ทั้งนี้ก็เพื่อความมั่นคงของรัฐบาล

ในช่วงที่รัฐบาลของ จอมพลถนอม กิตติขจร บริหารราชการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 นี้ ถึงแม้จะบัญญัติถึงที่มาและการใช้อำนาจที่เอื้ออำนวยให้กับรัฐบาลมากเพียงใดก็ตาม ก็ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาของชาติได้มากนัก รัฐบาลไม่สามารถบริหารได้อย่างราบรื่นทั้งนี้จากปัญหาภายนอกสภาคือเรื่องของการคุกคามจากคอมมิวนิสต์ การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของนักศึกษาและประชาชนประกอบกับเศรษฐกิจตกต่ำประชาชนเดือดร้อน ซึ่งเป็นความเดือดร้อนที่เป็นผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนทำให้ประชาชนเคลื่อนไหวเรียกร้อง ประกอบกับการปลุกระดมของนักศึกษา ทำให้ประชาชนเข้าใจถึงปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจนั้น มาจากการใช้อำนาจของรัฐบาล และการแก้ปัญหาควรที่จะแก้ปัญหาในระบอบประชาธิปไตย

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

สาเหตุของการเกิดเหตุการวันมหาวิปโยคเริ่มจากที่นักศึกษาประชาชนไม่พอใจการบริหารราชการของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ที่ใช้อำนาจปฏิวัติและไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชาติได้ อีกทั้งยังห้ามประชาชนดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย ทำให้นักศึกษาจำนวนหนึ่งประท้วงและเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยโดยเร็ว แต่ถูกจับดำเนินคดีซึ่งเป็นชนวนในการรวมตัวของนักศึกษาประชาชนหลายแสนคน ณ บริเวณท้องสนามหลวง ถนนราชดำเนิน จนเกิดการปะทะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และรุกรามไปเป็นการจราจลต้องใช้กำลังทหารเข้าปราบจนเกิดวันมหาวิปโยค

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