

บทที่ 7 รัฐธรรมนูญ

วิทยา นาศิริกุลกิจ
สุขุม นวลสกุล
วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ

1. ความนำ

รัฐธรรมนูญคืออะไร ? เป็นคำถามที่มักจะพบกันบ่อย และมีคำอธิบายในเรื่องนี้ต่าง ๆ กัน แต่คำอธิบายเหล่านั้นมักจะไม่แตกต่างกันในหลักใหญ่หรือสาระสำคัญ ซึ่งอาจสรุปความหมายของรัฐธรรมนูญได้ว่า รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งกำหนดรูปแบบและหลักการในการจัดการปกครอง การใช้อำนาจของผู้ปกครอง การสืบทอดอำนาจ ตลอดจนขอบเขตหน้าที่และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

จากข้อสรุปความหมายของรัฐธรรมนูญสั้น ๆ ข้างต้น อาจอธิบายลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญได้ดังนี้

ก. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ตั้งอำนาจต่าง ๆ ของรัฐ โดยเป็นผู้สร้างอำนาจต่าง ๆ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายมูลฐานที่เป็นต้นกำเนิดของกิจกรรมทั้งปวง และอยู่เหนืออำนาจต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้น กฎหมายของรัฐทั้งหมด จึงมีต้นตอหรือรากฐานมาจากรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ กฎหมายต่าง ๆ บัญญัติขึ้นโดยรัฐสภา และโดยที่รัฐสภาถูกสร้างหรือกำเนิดขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นกฎหมายใดที่รัฐสภาบัญญัติขึ้นขัดกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท จึงถือว่ากฎหมายนั้นไม่มีคุณค่าทางกฎหมาย คือเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้

ข. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครอง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญจะวางรูปแบบและโครงสร้างของรัฐบาลว่าอย่างไร โดยระบอบองค์กรหรือหน่วยงานที่จะใช้อำนาจปกครอง ซึ่งโดยมากนิยมแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นส่วนต่าง ๆ เช่น องค์กรประมุข รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจต่าง ๆ วิธีการดำเนินการใช้อำนาจ การเข้าสู่ตำแหน่ง รวมทั้งการสิ้นสุดจากตำแหน่ง เป็นต้น

ค. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองโดยตรงแล้ว รัฐธรรมนูญส่วนมากยังมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของบุคคลหรือเอกชนและกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจของรัฐเพื่อป้องกันละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือเอกชนไว้ เช่น

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาบทบัญญัติว่า รัฐบาลไม่มีอำนาจที่จะจำกัดเสรีภาพของบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวกับการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นด้วยวาจา การพิมพ์โฆษณา หรือการนับถือศาสนา เป็นต้น

ดังนั้น ตามทฤษฎีแล้ว รัฐอธิปไตยทุกรัฐมีรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักหรือกติกาที่กำหนดแนวทางสำหรับการที่รัฐจะใช้อำนาจปกครองราษฎร หากแต่จะเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร คือ มีการแสดงออกเป็นเอกสารทางการหรือไม่เท่านั้น ในกรณี ที่กติกานั้นเป็นแนวทางการใช้อำนาจปกครองเป็นที่ชัดเจน คือได้มีการปฏิบัติกันมาจนกลายเป็นจารีตประเพณีและเป็นที่ยอมรับกันทุกฝ่ายแล้ว ก็อาจไม่ต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรได้ เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นต้น แต่ถ้าหลักการหรือกติกาดังกล่าวไม่แจ้งชัดก็อาจเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งเกิดขึ้นได้ เหตุฉะนั้นประเทศส่วนใหญ่จึงนิยมมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรกัน

อย่างไรก็ตามพึงระลึกอยู่เสมอด้วยว่า การมีรัฐธรรมนูญนั้นมิได้หมายความว่า รัฐนั้นเป็นประชาธิปไตยเสมอไป ประเทศที่ปกครองระบอบเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญเช่นกัน แต่สถาบันต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นกลไกสำหรับใช้อำนาจให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้เผด็จการมากกว่าเพราะฉะนั้น การจะทราบว่ารัฐนั้นเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ จึงต้องดูข้อกำหนดต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญของรัฐนั้นว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นสำคัญ

สำหรับประเทศไทยนั้นมีการปกครองแบบราชาธิปไตย หรือสมบูรณาญาสิทธิราช มาแต่โบราณ การปกครองเป็นไปตามจารีตประเพณีที่เคยปฏิบัติกันมา โดยพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุดอย่างเด็ดขาดแต่ผู้เดียว พระบรมเชษฐาณภาพเป็นที่ล้นพ้น ไม่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ณ ที่ใดแสดงขอบเขตแห่งอำนาจของพระมหากษัตริย์ กล่าวคือ ไม่มีข้อกำหนดหรือกฎหมายใดจำกัดพระราชอำนาจได้ จนกระทั่ง พ.ศ. 2475 จึงได้มีคณะบุคคล ซึ่งเรียกตัวเองว่า “คณะราษฎร” ได้เข้ายึดอำนาจการปกครอง และสถาปนาระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นครั้งแรก เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475

2. ประวัติรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว 16 ฉบับ รัฐธรรมนูญทั้ง 16 ฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่ตั้งใจ

ประกาศใช้เป็นการชั่วคราว 6 ฉบับ และเป็นรัฐธรรมนูญที่ตั้งใจประกาศใช้เป็นการถาวร 10 ฉบับ ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นฉบับที่ 16

รัฐธรรมนูญทั้ง 16 ฉบับ มีประวัติความเป็นมาและสาระสำคัญโดยย่อ ๆ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช-2475

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ได้ประกาศใช้ภายหลังที่คณะราษฎรยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จ โดย “คณะราษฎร” เป็นผู้จัดร่างขึ้นแล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธยและพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยคืนมา และประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 มีข้อความทั้งหมด 39 มาตรา

โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดร่างขึ้นโดยคณะราษฎร ซึ่งยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้คณะราษฎรเข้าควบคุมการปกครองประเทศ หรืออาจจะเรียกว่าเป็นการปกครองโดยคณะราษฎรก็ไม่เกินความจริงนัก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้วางรูปการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่พระมหากษัตริย์มีอำนาจจำกัดภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การกระทำใด ๆ ของกษัตริย์ต้องมีกรรมการราษฎร (รัฐมนตรี) ผู้หนึ่งผู้ใดลงนามด้วยมิฉะนั้นเป็นโมฆะ และในกรณีที่เหตุจำเป็นชั่วคราวที่ทำหน้าที่ไม่ได้หรือไม่อยู่ในพระนครให้คณะกรรมการเป็นผู้ใช้สิทธิแทน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้รัฐสภา มีสภาเดียว เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร แต่แบ่งสมาชิกออกเป็น 3 สมัย คือ

สมัยที่ 1 นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นต้นไป จนกว่าจะถึงเวลาที่สมาชิกในสมัยที่ 2 จะเข้ารับตำแหน่ง ให้คณะราษฎร โดยคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารเป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งผู้แทนราษฎรชั่วคราว จำนวน 70 นาย เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมัยที่ 2 ภายใน 6 เดือน หรือจนกว่าการจัดประเทศเป็นปกติเรียบร้อย ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภท 1 ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้ง และประเภท 2 ได้แก่ผู้ที่เป็นสมาชิกในสมัยที่ 1 เพราะฉะนั้น ในสมัยที่ 2 นี้ รัฐสภาจึงประกอบไปด้วยสมาชิกประเภทเลือกตั้งและแต่งตั้งผสมกัน

สมัยที่ 3 กำหนดว่า เมื่อราษฎรทั่วพระราชอาณาจักรสอบไล่ได้วิชาประถมศึกษาเป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งหรืออย่างช้าไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งทั้งหมด

ในระบอบที่ใช้อำนาจรวมนั้นเป็นรัฐสภาสมัยที่ 1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงประกอบด้วยบุคคลที่คณะราษฎรแต่งตั้งขึ้นทั้งสิ้น

รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจกว้างขวางมาก คือ มีอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายดูแลควบคุมการบริหารประเทศ มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการราษฎร (คณะรัฐมนตรี) นอกจากนั้น ยังมีอำนาจอื่น ๆ อีก คือ มีอำนาจปลดพนักงานของรัฐผู้หนึ่งผู้ใดออกจากตำแหน่งหน้าที่ได้ และมีอำนาจวินิจฉัยคดีอาญาซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ต้องหา ซึ่งศาลธรรมดาไม่มีสิทธิรับฟ้องไว้ด้วย

ส่วนด้านฝ่ายบริหารนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้เรียกว่า “คณะกรรมการราษฎร” มีจำนวน 15 นาย โดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกและแต่งตั้ง มีหน้าที่บริหารงานตามวัตถุประสงค์ของสภาผู้แทนราษฎร ถ้าดำเนินการผิดวัตถุประสงค์เมื่อใด สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิถอดถอนออกจากตำแหน่งได้

การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีอำนาจปลดกรรมการราษฎร (คณะรัฐมนตรี) ได้ โดยกรรมการราษฎรเองไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใดนั้น อาจเป็นเพราะว่าในการแต่งตั้งรัฐบาลชุดแรกนั้น ผู้ที่เป็นรัฐมนตรีหลายคนมิใช่สมาชิกในคณะราษฎรและเป็นขุนนางเก่า ดังนั้นคณะราษฎรจึงมีความประสงค์จะควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐบาลโดยการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกเป็นผู้ที่คณะราษฎรแต่งตั้งทั้งสิ้น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นเพื่อใช้ในการชั่วคราว ดังนั้นเมื่อรัฐธรรมนูญถาวรได้ร่างแล้วเสร็จ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถูกยกเลิกไปโดยปริยาย เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวร เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (ไทย) พุทธศักราช 2475

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นโดยคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้น จำนวน 9 นาย สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2475 และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ศกเดียวกัน มีทั้งหมด 68 มาตรา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกในคณะราษฎร ดังนั้น หลักการและแนวทางในการปกครองจึงวางไว้คล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับแรก และมีบทบัญญัติที่เป็นคุณต่อคณะราษฎรในการครอบครองอำนาจทางการเมืองต่อไปอีก คือ

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ รัฐสภายังมีสภาเดียว คือสภาผู้แทนราษฎร แม้ในบทว่าด้วยสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดให้สมาชิกจากการเลือกตั้งโดยราษฎรก็ตาม แต่ก็มีบทเฉพาะกาลกำหนดว่าเมื่อผู้เลือกตั้งยังมีการศึกษาจบชั้นประถมศึกษาไม่ถึงกึ่งของจำนวนทั้งหมดและอย่างช้าไม่เกิน 10 ปี (ภายหลังขยายไปเป็น 20 ปี) นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภท 1 มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกประเภท 2 นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายรายชื่อให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้ง มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภท 1 และแต่งตั้งจากราชการประจำได้

รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากจะมีอำนาจทางนิติบัญญัติแล้ว ยังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะรัฐบาล และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีหลักการบางอย่างแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับแรกคือ ในด้านฝ่ายบริหารซึ่งเดิมเรียกว่า “คณะกรรมการราษฎร” ได้เปลี่ยนมาเป็น “คณะรัฐมนตรี” พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีจำนวนอย่างน้อย 15 นาย อย่างมาก 24 นาย โดยรัฐมนตรีอย่างน้อย 14 นาย จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนั้นยังได้ปรับปรุงด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ให้เป็นไปตามแนวของการปกครองระบบรัฐสภา คือ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารงานแผ่นดินโดยรับผิดชอบต่อสภา ถ้าคณะรัฐมนตรีบริหารงานไม่ดี สภามีอำนาจปลดได้โดยการลงมติไม่ไว้วางใจ แต่คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจซึ่งจะขอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่ได้ ซึ่งการที่ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการเสนอยุบสภาได้นี้ ทำให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภามีอำนาจดุลย์กัน มิให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากแต่ฝ่ายเดียวดังรัฐธรรมนูญฉบับแรก

นอกจากนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ยกย่องและให้เกียรติกับพระมหากษัตริย์มากขึ้น โดยเปลี่ยนเรียกคำว่า “กษัตริย์” มาเป็น “พระมหากษัตริย์” และได้บัญญัติว่าองค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย เป็นต้น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้ง คือ

ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2482 แก้ไขนามประเทศจาก “สยาม” มาเป็น “ประเทศไทย”

ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2483 แก้ไขโดยยึดบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการมีสมาชิกประเภท 2 จาก 10 ปีมาเป็น 20 ปี

ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2485 แก้ไขกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งโดยปกติมีวาระ 4 ปี ให้ขยายกำหนดเวลานั้นออกไปอีกได้คราวละไม่เกิน 2 ปี ถ้ามีเหตุการณ์สำคัญทำให้เป็นการพ้นวิสัย หรือมีเหตุขัดข้องที่จะให้มีการเลือกตั้งได้

กล่าวโดยสรุป การที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสมาชิกประเภท 2 ซึ่งเป็นประเภทแต่งตั้งและไม่มีบทบัญญัติแยกข้าราชการประจำออกจากการเมืองออกจากกัน จึงทำให้คณะราษฎรเข้าครอบครองอำนาจในการปกครองประเทศได้ โดยแต่งตั้งพรรคพวกของตนเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกประเภทสองและดำรงตำแหน่งสำคัญทางการบริหาร และโดยอาศัยอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอายุการใช้ยาวนานที่สุดว่าทุกฉบับที่เคยมีมา คือใช้เกือบ 14 ปี จึงถูกยกเลิกไป โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 จำนวนหนึ่งได้เสนอญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎรขอแก้ไขปรับปรุงใหม่ เพราะเห็นว่ามิมีบทบัญญัติบางอย่างล้าสมัย ซึ่งสภาได้เห็นชอบและให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ นำมาประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2489

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ปฏิบัติตามวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 แรกเริ่มผู้เสนอ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสองกลุ่มหนึ่งได้เสนอเข้าสภาไปเป็นทำนองขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 แต่แท้จริงแล้วเป็นการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับทีเดียว รัฐธรรมนูญฉบับนี้เริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2489 มีทั้งหมด 96 มาตรา

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ รูปการปกครองยังคงใช้แนวการปกครองระบบรัฐสภาเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 แต่มีโครงสร้างที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่า คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ยกเลิกสมาชิกประเภท 2 แล้วบัญญัติให้มี 2 สภาขึ้นแทน คือ รัฐสภาประกอบด้วย “สภาผู้แทน” และ “พฤษสภา” สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกมาโดยตรง ส่วนพฤษสภามีจำนวน 80 คน ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งมาโดยทางอ้อม (คือ ให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนตำบลก่อน แล้วผู้แทนตำบลไปเลือกสมาชิกพฤษสภาอีกชั้นหนึ่ง) และกำหนดคุณสมบัติไว้ว่าจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และมีวิทยฐานะไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี

หรือเทียบเท่า หรือเคยดำรงตำแหน่งทางราชการมาแล้วไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากอง หรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนมาแล้ว อย่างไรก็ตาม มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้สภาผู้แทนใน ขณะนั้นเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระแรกเริ่ม รัฐสภา (ทั้งสภาผู้แทนและวุฒิสภา) มีอำนาจนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้ มีจำนวน 10 - 18 คน รัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดว่า จะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ แต่ต้องบริหารงานโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภา และโดยความไว้วางใจของรัฐสภา

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง โดยกำหนดว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าสภาใดสภาหนึ่งจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ ซึ่งเป็นหลักที่ประเทศประชาธิปไตยส่วนมากยึดถือกัน

การแยกข้าราชการประจำออกจากการเมืองดังกล่าว เป็นการทำลายฐานะทางการเมืองของนักการเมืองไทยเป็นจำนวนมาก และข้าราชการที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองนับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้เกิดปฏิกิริยามากมาย ประกอบกับขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดภาวะเศรษฐกิจเรื้อรังขึ้น ซึ่งเป็นผลจากสงครามโลกครั้งที่สอง โดยรัฐบาลแก้ไขไม่ตก จึงเป็นผลให้เกิดรัฐประหารขึ้น เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 และคณะรัฐประหารได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้เสียโดยอ้างเหตุผลว่า การดำเนินงานของรัฐบาลและรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ 2489 แก้ไขภาวะวิกฤติของบ้านเมืองในขณะนั้นไม่ได้' รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงสิ้นสุดลงหลังจากใช้มาได้เพียง 18 เดือน

(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

เมื่อคณะรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 แล้ว ก็ได้นำรัฐธรรมนูญซึ่งคณะรัฐประหารได้ร่างเตรียมไว้แล้วมาประกาศใช้เป็นการชั่วคราว เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีฉายาว่า "รัฐธรรมนูญใต้ตุ่ม" ทั้งนี้เนื่องจาก พลโททาจ เก่งระดมยิง ผู้นำคนหนึ่งของคณะรัฐประหารเป็นผู้ร่างไว้ตั้งแต่เตรียมการรัฐประหาร และได้นำไปซ่อนไว้ใต้ตุ่มในบ้าน โดยเกรงว่าจะถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลค้นพบและถูกกล่าวหาว่าเป็นกบฏ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 98 มาตรา, โดยวางหลักการปกครองตามแนวการปกครองระบบรัฐสภา และมีสภา 2 สภา เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 แต่แตกต่างกันที่สภาที่สอง

ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ 2489 เรียกว่า “พฤฒสภา” และกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับสภาผู้แทน แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนมาเรียกว่า “วุฒิสภา” มีจำนวน 100 คน สมาชิกมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ซึ่งในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายรายชื่อให้ทรงแต่งตั้งนั่นเอง และไม่ห้ามข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิก จึงไม่แตกต่างจากสมาชิกประเภท 2 เท่าใดนัก เพียงแต่กำหนดให้อยู่ต่างสภากัน แต่ในกรณีสำคัญจะประชุมร่วมกัน วุฒิสภามตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอำนาจมาก คือ นอกจากจะมีอำนาจยับยั้งกฎหมายแล้ว ยังมีอำนาจลงมติให้ความไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจร่วมกับสภาผู้แทนในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี และทำหน้าที่เป็นรัฐสภาในขณะที่ยังไม่มีสภาผู้แทนด้วย

ส่วนคณะรัฐมนตรีนั้นกำหนดให้มีจำนวน 15 - 25 นาย โดยประธานคณะอภิรัฐมนตรี (คล้ายคณะองคมนตรี) เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือไม่เป็นก็ได้ แต่ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจมากกว่าฉบับก่อน ๆ คือทรงแต่งตั้งและถอดถอนคณะรัฐมนตรีได้ มีพระราชอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ และพระราชอำนาจเกี่ยวกับนโยบายกล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตก่อนบทบัญญัติดังกล่าวนี้ทำให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นทั้งประมุขของรัฐและหัวหน้ารัฐบาลด้วย

อย่างไรก็ตาม พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นเรื่องทางทฤษฎีเท่านั้น เพราะในทางปฏิบัตินั้น การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ดังกล่าวจะใช้ได้ต่อเมื่อมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งหมายความว่า พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำการตามที่รัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้ทรงกระทำเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งผู้ใช้อำนาจดังกล่าวจริง ๆ คือ รัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารนั่นเอง

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้สร้างกลไกการปกครองเพิ่มขึ้นอีกอย่างหนึ่งคือกำหนดให้มี “คณะอภิรัฐมนตรี” ขึ้นคณะหนึ่งเป็นตำแหน่งประจำมีจำนวน 5 นาย ทำหน้าที่บริหารราชการในพระองค์ และถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ คณะอภิรัฐมนตรีนอกจากจะทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์แล้ว ยังทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ด้วยในบางกรณี กล่าวคือ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ ให้แต่งตั้งอภิรัฐมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

และกรณีที่ไม่ได้ทรงแต่งตั้งไว้ หรือกรณีราชบัลลังก์ว่างลง ให้คณะอภิรัฐมนตรีเข้าบริหารแผ่นดิน ในหน้าที่ของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทันที

อย่างไรก็ตาม คณะอภิรัฐมนตรีก็ได้มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด แม้ขณะนั้นจะทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เนื่องจากพระมหากษัตริย์มิได้ประทับ อยู่ในราชอาณาจักร เพราะยังทรงศึกษาอยู่ในต่างประเทศก็ตาม เพราะโดยหลักการคณะผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์นั้นใช้อำนาจในนามของพระมหากษัตริย์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น และใช้อำนาจบริหารตามที่คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแนะนำเท่านั้น ดังได้กล่าวมาแล้ว

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้จะเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวแต่ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้งด้วยกัน คือ

ครั้งที่ 1 วันที่ 5 ธันวาคม 2490 แก้ไขเพิ่มเติมในบทเฉพาะกาล เรื่องการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนในวาระแรกเริ่มโดยให้ใช้วิธีรวมเขตจังหวัด และกำหนดอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์

ครั้งที่ 2 วันที่ 23 มกราคม 2491 แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เรื่องตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ และเรื่องให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่

ครั้งที่ 3 วันที่ 20 สิงหาคม 2491 แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องนำเอกสิทธิคุ้มครองมาใช้ กับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภา

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญถาวรแล้วเสร็จ และนำมาประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถูกยกเลิกไปโดยปริยาย

(5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2490 (ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 40 คน แบ่งออก 3 ประเภท ซึ่งรัฐสภาเป็นผู้เลือกจาก (1) เลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา 10 คน (2) เลือกตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทน 10 คน (3) เลือกตั้งจากประชาชนทั่วไปซึ่งสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีก 20 คน รวมเป็น 40 คน โดยรัฐธรรมนูญกำหนด เวลาให้สภาร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้ทำการเลือกตั้งเสร็จสิ้น

ซึ่งปรากฏว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแล้วเสร็จและนำมาประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 ประกอบด้วยบทบัญญัติต่าง ๆ 189 มาตรา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเป็นแบบเสรีนิยมมาก กล่าวคือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสนใจด้านเสรีภาพของประชาชนมาก โดยกำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ของเอกชน และป้องกันการใช้อำนาจของรัฐต่อการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้มาก

ส่วนในด้านโครงสร้างของการปกครองกึ่งวางแนวทางในรูปการปกครองระบอบรัฐสภา โดยกำหนดให้รัฐสภา มี 2 สภาเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ 2490 คือ สภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามีจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง แต่แตกต่างกับรัฐธรรมนูญ 2490 ตรงที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้องคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทำให้พระมหากษัตริย์มีอิสระในการแต่งตั้งสมาชิกสภามากขึ้น และวุฒิสภาไม่ตกอยู่ใต้อิทธิพลของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ได้มีบทเฉพาะกาลให้วุฒิสมาชิกที่ได้แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ 2490 เป็นวุฒิสมาชิกตามรัฐธรรมนูญนี้ต่อไปจนกว่าจะหมดวาระ

คณะรัฐมนตรีมีจำนวน 15 - 25 คน พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ที่ เป็นสมาชิก รัฐสภาหรือไม่เป็นก็ได้ แต่จะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ และจะเป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษาตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจ เพื่อการค้ากำไรมิได้ด้วย คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบการบริหารงานต่อรัฐสภา สภาผู้แทนมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ และคณะรัฐมนตรีมีสิทธิเสนอให้ยุบสภาได้เช่นกัน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง โดยห้ามรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนหรือวุฒิสมาชิกจะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้

พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่สำคัญ ๆ หลายประการ เช่น ยับยั้งร่างกฎหมาย แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา และขอให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีคณะองคมนตรีขึ้นเป็นครั้งแรก ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ด้วย

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ต่างก็หวังกันว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุด และมี

ความมั่นคงสถาพร เพราะร่างขึ้นโดยสมาชิกที่เลือกตั้งจากบุคคลหลายฝ่าย แต่หลังจากที่ใช้มาได้ประมาณ 2 ปีครึ่ง ก็มีรัฐประหารเกิดขึ้นอีก เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 (เรียกว่า “รัฐประหารเงียบ”) และคณะรัฐประหารได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้อีกครั้งหนึ่ง

(6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

เมื่อคณะรัฐประหารยึดอำนาจได้สำเร็จ และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 แล้ว ในวันเดียวกันนั้นก็ให้มีประกาศให้นำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 (ฉบับที่ 2) มาใช้ไปพลาง และได้แต่งตั้งสมาชิกประเภทสองขึ้นประกอบเป็นสภาผู้แทนราษฎรไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทหนึ่ง

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับสถานการณ์ สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้วเสร็จและนำมาประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495 และนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 โดยเรียกชื่อว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495”

เหตุที่นับรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับที่ 6 ไม่ใช่ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ก็เพราะว่า มีข้อความแก้ไขเพิ่มเติมมากมาย และบางเรื่องไม่เคยปรากฏอยู่ในหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 เลย คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งหมด 123 มาตรา มีของเก่าจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 เหลืออยู่เพียง 41 มาตราเท่านั้น ซึ่งส่วนมากเป็นเรื่องการมีสภานิติบัญญัติสภาเดียว และการมีสมาชิกประเภท 2 นอกนั้นเป็นมาตราใหม่ 82 มาตรา มาตราที่บรรจุเข้ามาใหม่นั้น ส่วนใหญ่เป็นข้อความที่เคยบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญ 2492 (ฉบับที่ 5) เสียส่วนมาก เช่น เรื่อง “องค์มนตรี” “แนวนโยบายแห่งรัฐ” และเรื่อง “ตุลาการรัฐธรรมนูญ” เป็นต้น ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะผสมกันระหว่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492

อย่างไรก็ตามในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการและแนวทางการปกครองยังคงเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ทุกประการ เว้นแต่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดวิธีลดจำนวนสมาชิกประเภท 2 ลง โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 เมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้ไปแล้ว 5 ปี ถ้าจังหวัดใด มีผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งจบชั้นประถมศึกษาเกินครึ่งก็ให้จังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนประเภท

(ราษฎรเลือก) เพิ่มขึ้นเท่าจำนวนที่มีอยู่ และให้ลดจำนวนสมาชิกประเภทสอง (แต่งตั้ง) ลงเท่าจำนวนสมาชิกประเภทหนึ่ง que เพิ่มขึ้น และระยะที่ 2 ถ้าครบกำหนด 10 ปี นับแต่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ก็ให้ยกเลิกสมาชิกประเภท 2 ลงทั้งหมด

ต่อมาวันที่ 16 กันยายน 2500 ได้มีคณะทหารซึ่งนำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กระทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองขึ้น คณะรัฐประหารดังกล่าวได้สั่งยุบสภาผู้แทนราษฎรทั้งสมาชิกประเภท 1 และประเภท 2 และคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นลง แต่ยังคงให้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ต่อไป โดยแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชั่วคราว และสมาชิกประเภทสองขึ้นใหม่พร้อมกับประกาศให้เลือกตั้งสมาชิกประเภท 1

การปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ดำเนินต่อมาจนถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 คณะรัฐประหารชุดเดิมก็ได้กลับมาทำการยึดอำนาจการปกครองอีกครั้งหนึ่ง และได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไป รวมเวลาใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประมาณ 6 ปี 7 เดือน กับ 12 วัน

(7) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502

เมื่อคณะปฏิวัติเข้ายึดอำนาจการปกครอง และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 แล้ว ก็ได้ปกครองโดยอำนาจสิทธิขาดของหัวหน้าคณะปฏิวัติ จนกระทั่งถึงวันที่ 28 มกราคม 2502 จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวขึ้นเรียกว่า “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติเพียง 20 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีโครงสร้างการปกครองแตกต่างกับทุกฉบับที่เคยมีมา คือ วางแนวทางการปกครองในลักษณะที่ให้ฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกว้างขวางมากและให้ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกัน กล่าวคือ

รัฐสภา มีสภาเดียว เรียกว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จำนวน 240 คน สภานั้นนอกจากจะทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญถาวรแล้วยังให้ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติด้วย แต่ไม่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเลย ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้หรือการเปิดอภิปรายใด ๆ

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี แต่มิได้ระบุจำนวนไว้ และรัฐมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกัน และไม่มีสิทธิเสนอให้ยุบสภา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารกว้างขวางมาก คือ นอกจากจะมีอำนาจ

บริหารแล้วยังสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการในบางกรณีได้ โดยระบุไว้ในมาตรา 17 ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้เมื่อเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับและปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายก่อนหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร โดยให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำนั้น ๆ ชอบด้วยกฎหมาย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์ที่จะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางกฎหมายของผู้นำฝ่ายราชการในการปกครองมากกว่า เพราะกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้ถวายรายชื่อบุคคลที่จะตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งล้วนแต่เป็นนายทหารประจำการและข้าราชการพลเรือนเกือบทั้งหมดและให้อำนาจแก่รัฐบาลฝ่ายเดียว โดยไม่มีการจำกัดหรือหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยเหตุผลดังกล่าว หลักการของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงนิยมนำมาใช้กันอีกหลายครั้งเมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ยกเลิกไป เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญถาวรแล้วเสร็จและประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 รวมเวลาใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้นานถึง 9 ปี 4 เดือน

(8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับที่ 2 ที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งใช้เวลาร่างยาวนานที่สุด

ภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ วางรูปรัฐสภาคล้ายรัฐธรรมนูญ 2490 และรัฐธรรมนูญ 2492 คือ ประกอบด้วยสภาผู้แทนและวุฒิสภา แต่วุฒิสภา ซึ่งมาจากการแต่งตั้งนั้นมีอำนาจกว้างขวางกว่าวุฒิสภาที่เคยมีมา คือ นอกจากจะมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนมาแล้วยังมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารเท่าเทียมกับสภาผู้แทนด้วย วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้จึงมีลักษณะไม่ต่างกับสมาชิกประเภทที่ 2 ของรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 เท่าใด

ส่วนคณะรัฐมนตรีนั้น กำหนดให้มีจำนวน 15 - 30 คน แต่รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ และไม่ต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภาเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ทำนองเดียวกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้พยายามหาหลักประกันในเรื่องความมั่นคงของ

คณะรัฐมนตรีให้มีเสถียรภาพโดยหวังว่าจะทำให้การเมืองไทยมีเสถียรภาพ เช่น การวางรูปรัฐสภาให้มี 2 สภาและจัดวางอำนาจของแต่ละฝ่ายใหม่ โดยให้วุฒิสภามีอำนาจมาก และไม่ให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน เพื่อป้องกันมิให้สภาผู้แทนมีบทบาทมากพอที่จะทำลายเสถียรภาพของรัฐบาล หรือเรียกร้องตำแหน่งรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ใช้ได้เพียง 3 ปีก็เกิดการยึดอำนาจการปกครองอีกครั้งหนึ่ง และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514

(9) *ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515*

เมื่อยึดอำนาจได้แล้ว คณะปฏิวัติก็ได้เข้าบริหารประเทศโดยอาศัยสิทธิขาดของหัวหน้าปฏิวัติเป็นเวลาประมาณปีเศษ จึงได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำเอาธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาดัดแปลงแก้ไขใหม่ แต่โครงสร้างการปกครองยังมีลักษณะเหมือนเดิม

ส่วนรัฐธรรมนูญถาวรนั้น ได้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำการร่าง รัฐธรรมนูญถาวรได้มาประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2517

(10) *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517*

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นตามแนวเสรีนิยมคลาสสิกคล้ายรัฐธรรมนูญ 2492 โดยกำหนดโครงสร้างการปกครองออกมาในรูปที่ให้รัฐสภา มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา วุฒิสมาชิกนั้นเดิมที่บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง แต่ภายหลังได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเปลี่ยนมาให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองฯ แทน และวุฒิสภาก็มีอำนาจน้อยกว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่เคยมี คือไม่มีสิทธิเสนอกฎหมาย มีเพียงอำนาจกั้นรองกฎหมาย โดยมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของสภาผู้แทนได้เพียง 6 เดือนเท่านั้น ส่วนอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารนั้นก็ยังมีเพียงสิทธิในการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น

ส่วนคณะรัฐมนตรีก็บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ส่วนรัฐมนตรีอื่น ๆ อย่างน้อยครึ่งหนึ่งต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำหรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจ และจะทำการค้าไม่ได้

นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดว่าฉบับอื่น ๆ โดยกำหนดหลักการให้การ

เมืองดำเนินไปในระบบพรรค โดยการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และมีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ว่า ในกรณีที่ไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ก็ได้

การปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ดำเนินมาได้เพียง 2 ปี ก็มีรัฐประหารเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งยึดอำนาจได้นั้นได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้

(11) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

เมื่อได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2517 แล้ว คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519

โครงสร้างการปกครองรัฐธรรมนูญฉบับนี้คล้ายกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502 และ 2515 คือ รัฐสภา (สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) มาจากการแต่งตั้ง มีจำนวน 300 - 400 คน ไม่มีอำนาจควบคุมรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 20 คน และแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันโดยกำหนดว่ารัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ นอกจากนี้ยังให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมาก โดยให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 21 เช่นเดียวกับมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่แข็งกร้าวเหมือนอีก 2 ฉบับ กล่าวคือ มีบทบัญญัติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ และได้วางหลักการพัฒนาเป็นขั้นตอน คือ

ระยะ 4 ปีแรก สมาชิกสภามาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ด้วยเป็นระยะที่ต้องการปฏิรูปฟื้นฟูเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง

ระยะ 4 ปีที่สอง จัดให้รัฐสภามี 2 สภา คือ สภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภามาจากแต่งตั้งสภาทั้ง 2 มีอำนาจเท่าเทียมกัน

ระยะ 4 ปีที่สาม จะลดอำนาจวุฒิสภาลงตามความเหมาะสม

และต่อจากนั้น ถ้าประชาชนมีความตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบดีแล้วก็ยกเลิกวุฒิสภาไป

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกไปเมื่อมีการรัฐประหาร โดยคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2520

(12) *ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520*

คณะปฏิวัติได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 โครงสร้างการปกครองตามธรรมนูญฉบับนี้คล้ายกับธรรมนูญ 2502, 2515 และรัฐธรรมนูญ 2519 คือ รัฐสภา (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) มาจากการแต่งตั้ง มีจำนวนระหว่าง 300 - 400 คน ไม่มีอำนาจในการควบคุมคณะรัฐมนตรี คือ ไม่มีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจหรือตั้งกระทู้คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวนไม่ได้กำหนดไว้ ข้าราชการประจำมีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ตามธรรมนูญฉบับนี้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกันโดยกำหนดว่ารัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ นอกจากนี้ยังให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมาก โดยให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 27 เช่นเดียวกับมาตรา 17 แห่งธรรมนูญ 2502, 2515 และมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญ 2519 สมาชิกสภาตามธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ข้อแตกต่างคือ ธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสภานโยบายแห่งชาติประกอบด้วยบุคคลที่เป็นคณะปฏิวัติ ทำหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐและควบคุมรัฐบาล ประธานสภานโยบายเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภานิติบัญญัติ และมีสิทธิที่จะถวายคำแนะนำให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้

องค์กรที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร คือ สภานิติบัญญัติฯ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อร่างเสนอสภา และมีข้อกำหนดว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จเพื่อมีการเลือกตั้งในปี 2521 หรืออาจขยายเวลาเพื่อมีการเลือกตั้งออกไปได้อีกไม่เกิน 120 วัน ถ้าทำไม่สำเร็จสมาชิกสภาที่จะพ้นจากตำแหน่ง และให้คณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภานโยบายแห่งชาตินำร่างที่คณะกรรมการร่างไว้ หรือรัฐธรรมนูญที่ได้เคยประกาศใช้แล้วมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จใน 30 วันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติไม่เห็นชอบในร่างของคณะกรรมการ

เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญถาวรแล้วเสร็จและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบแล้วก็ได้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2520 ก็เลิกไปโดยปริยาย

(13) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลักการทั่วไปคล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่เคยประกาศใช้มา เช่น ยืนยันว่า ประเทศไทยยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข บทบัญญัติเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ องคมนตรีและตุลาการ ส่วนใหญ่ก็คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญที่แล้ว ๆ มา ความแตกต่างสำคัญก็แต่เฉพาะสถานภาพของรัฐสภาและสัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐสภาเป็น “สภาคู่” ประกอบด้วย “สภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดย 4 ปีแรกยังไม่บังคับว่าจะต้องสมัครในนามพรรคการเมือง อีกสภาหนึ่งเรียกว่า “วุฒิสภา” ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีจำนวน $3/4$ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และแต่งตั้งจากข้าราชการประจำได้ วุฒิสภา นอกจากจะมีหน้าที่กั้นการออกกฎหมายแล้ว ในระยะ 4 ปีแรกยังมีอำนาจประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีสภาผู้แทนขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล และกรณีพิจารณางบประมาณแผ่นดิน กรณีให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดและกรณีพระราชบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศด้วย

ส่วนคณะรัฐมนตรีนั้น ให้มีนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 44 คน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือไม่ก็ได้ และใน 4 ปีแรกแต่งตั้งจากข้าราชการประจำได้ คณะรัฐมนตรีต้องเข้าแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อเข้ารับหน้าที่ แต่ไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ

คณะรัฐมนตรีอาจถูกสภาขอเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจได้ แต่นายกรัฐมนตรีอาจทูลเกล้าฯ ขอให้ยุบสภาได้ จึงเป็นการปกครองในรูปแบบ “ระบบรัฐสภา”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ หากพิจารณาเฉพาะตัวบทต่าง ๆ จะเห็นว่า มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยพอสมควร รวมทั้งมีบทบัญญัติในอันจะสร้างการเมืองระบบพรรคขึ้นด้วยเหมือนรัฐธรรมนูญ 2517 แต่เนื่องจากมีบทเฉพาะกาล ยกเว้นการบังคับใช้บางมาตราในระยะ 4 ปีแรก เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง รวมทั้งการให้อำนาจแก่วุฒิสภามาก ฉะนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถูกมองว่าสร้างขึ้นเพื่อให้ผู้นำของคณะรัฐประหาร 2520 ให้กลับเข้ามาใช้อำนาจต่อไปอีกระยะหนึ่ง และเพื่อให้รัฐบาลที่จะตั้งขึ้นใหม่มีเสถียรภาพมั่นคงนั่นเอง

ภายหลังบทเฉพาะกาลถูกยกเลิก รัฐธรรมนูญ 2521 ทำท่าจะพัฒนาไปสู่ระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2 ครั้ง ครั้งแรกระบบรวมเขตรวมเบอร์มาเป็นผสมแบ่งเขตกับรวมเขตเหมือนรัฐธรรมนูญ 2517 และแก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาซึ่งแต่เดิมเป็นประธานรัฐสภาเป็นรองประธานรัฐสภา แต่บทบัญญัติหลังยังไม่ทันบังคับใช้ก็ถูกปฏิวัติยกเลิกไปเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2534

(14) *ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534*

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองฯ เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534 กำหนดโครงสร้างการปกครองคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฉบับอื่น ๆ คือมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นรัฐสภาจากการแต่งตั้ง มีจำนวนไม่น้อยกว่า 200 แต่ไม่เกิน 300 คน ไม่มีอำนาจในการควบคุมคณะรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายหรือการตั้งกระทู้ รวมทั้งไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ มีหน้าที่เพียงพิจารณาพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและอนุมัติพระราชกำหนด คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีจำนวนแล้วแต่นายกฯ จะเห็นสมควร ข้าราชการประจำมีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แต่มีการแบ่งแยกฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารออกจากกัน โดยห้ามการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและสมาชิกสภานิติบัญญัติในเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ยังให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมาก โดยสามารถใช้อำนาจเบ็ดเสร็จตามมาตรา 27 ในสถานการณ์ที่จำเป็นด้วยความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้กำหนดให้คณะ รสช.แปรสภาพเป็นสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ทำหน้าที่ร่วมกับคณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินและเสนอแนะความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ประธานสภา รสช.เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภานิติบัญญัติ มีสิทธิถวายคำแนะนำให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจที่จะใช้มาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีอีกด้วย

สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรโดยคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะมีขึ้นภายในพุทธศักราช 2534 โดยการตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวนไม่เกิน 20 คน ร่างเสนอต่อสภานิติบัญญัติฯ และผ่อนผันให้ขยายเวลาการจัดการเลือกตั้งให้ออกไปได้ไม่เกิน 120 วัน นับแต่วันสิ้นพุทธศักราช 2534 ถ้าไม่สามารถทำสำเร็จก็ให้สภา รสช.กับคณะรัฐมนตรีร่วมกันนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวหรือรัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่งมาพิจารณาแก้ไขปรับปรุงและประกาศใช้

อย่างไรก็ตามในที่สุดสภานิติบัญญัติแห่งชาติกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จนสำเร็จ และประกาศใช้เมื่อ 9 ธันวาคม 2534

(15) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญฉบับนี้คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญถาวรฉบับอื่น ๆ ที่เคยใช้มา โดยใช้ระบบรัฐสภา คือ คณะรัฐมนตรีอาจถูกขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ แต่นายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจยุบสภา ยืนยันการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข บทบัญญัติเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ องคมนตรีและตุลาการส่วนใหญ่ก็คล้ายคลึงกับฉบับก่อน ๆ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐสภาเป็นสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยมีข้อกำหนดให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง และมีความเกี่ยวพันกับจังหวัดที่ลงสมัครในเรื่องการเกิดการเรียนหรือการทำงาน มีจำนวนคงที่ 360 คน อีกสภาหนึ่งคือวุฒิสภาซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยการเสนอของนายกรัฐมนตรี มีจำนวน 270 คน และแต่งตั้งจากราชการประจำได้ อย่างไรก็ตามมีบทเฉพาะกาลกำหนดว่าชุดแรกที่มีวาระ 4 ปีให้ประธานสภา รสช.เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

วุฒิสภานอกจากมีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายแล้ว ยังมีสิทธิที่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อ กับ ส.ส. ร้องขอให้มีการประชุมวิสามัญได้ แต่ต้องรวมกันให้ได้จำนวน 1/3 ของสมาชิกรัฐสภา ทั้งหมด และวุฒิสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 1/3 ของจำนวนวุฒิสมาชิกมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติ นอกจากนี้ใน 4 ปีแรกบทเฉพาะกาลยังให้มีสิทธิเข้าประชุมและลงมตร่วมกับ ส.ส. ในกรณีที่ ส.ส.ขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รวมทั้งกรณีให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดด้วย

ส่วนคณะรัฐมนตรีนั้นให้นายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 48 คน โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แต่ภายใต้บทเฉพาะกาลให้ประธานสภา รสช.เป็นผู้รับสนองฯ การตั้งนายกรัฐมนตรีคนแรกที่เกิดจากสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ ข้าราชการประจำไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะรัฐมนตรีจะต้องเข้าแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อเข้ารับ แต่ไม่มีการลงมติ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองพอสมควร เช่น การสมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรคการเมือง เมื่อเป็น ส.ส.แล้วหากลาออกหรือถูกไล่ออกจากพรรคจะพ้นจากการเป็น ส.ส. พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ต่ำกว่า 120 คน ไม่เช่นนั้นจะถูกยุบพรรค พรรคใดไม่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเลยก็ถูกยุบพรรคเช่นกัน อย่างไรก็ตามหลังจากใช้ไปในระยะเวลาอันสั้น วันที่ 10 มิถุนายน 2535 รัฐสภาก็ได้

แก้ไขประเด็นสำคัญ คือให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา, นายกรัฐมนตรีต้องมาจาก ส.ส. วุฒิสมาชิกไม่มีสิทธิลงมติในญัตติการอภิปรายเพื่อไว้วางใจและอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดร่วมกับ ส.ส. และไม่มีสิทธิยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายคณะรัฐมนตรี แม้จะไม่มีกรลงมติ

ต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2538 โดยมีประเด็นสำคัญคือ แก้ไขจำนวน ส.ส. จากเดิมคงที่ 360 คน ให้เป็นไปตามอัตราส่วน 1 คนต่อประชากร 150,000 คน และจำนวนวุฒิสมาชิกจาก 270 คน เป็น 2/3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(16) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญฯ 2540 ที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบันนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับรวมทั้งกระบวนการร่างซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) และมีการทำประชาพิจารณ์อย่างกว้างขวางถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างและแสดงความคิดเห็นมากที่สุด ทำให้มีการให้สมญาว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้พยายามปฏิรูปการเมือง โดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีระบบตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านต่าง ๆ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ถ้าไม่ไปโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรก็ย่อมเสียสิทธิตามกฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐสภาเป็นสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกรับมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 500 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง 2 ระบบผสมกัน คือ แบบเขตเดียวเบอร์เดียว จำนวน 400 คน และแบบบัญชีรายชื่อ (Partylist) จำนวน 100 คน ซึ่งพรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งพรรคละหนึ่งบัญชี ส่วนคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยทั่วไปกำหนดไว้สูงกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนโดยมีข้อกำหนดที่สำคัญคือผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมืองและต้องจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระ 4 ปี อีกสภาหนึ่ง คือ วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวน 200 คน การที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามา

จากการเลือกตั้ง ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ วุฒิสมาชิกมีวาระ 6 ปี วุฒิสภานอกจากมีหน้าที่กั้นกรองกฎหมายแล้ว สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติ และมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งสำคัญๆ ได้แก่ คณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนี้วุฒิสภาด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาเมื่อพิจารณารายงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้วมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานสภาฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรือ อัยการสูงสุด รวมทั้งกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย

ส่วนคณะรัฐมนตรีนั้นประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน โดยสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วยการเสนอชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง และต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติให้กระทำโดยเปิดเผย ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันมิได้ ต้องพ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบ 30 วันนับแต่วันที่พระบรมราชโองการแต่งตั้ง ให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจภายใน 15 วันนับแต่วันที่เข้ารับหน้าที่

3. รูปแบบรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญของไทย

รัฐธรรมนูญของไทย 16 ฉบับที่กล่าวมา ถ้าพิจารณาการจัดแบ่งอำนาจให้กับองค์กรต่างๆ และการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ อาจแบ่งรูปแบบรัฐบาลออกได้ 4 รูปด้วยกันคือ

ก. แบบสภาอย่างบริบูรณ์ (Assembly Government) เป็นรูปรัฐบาลที่ปรากฏภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งกำหนดโครงสร้างการปกครองออกมาในรูปรวมอำนาจไว้ที่สภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดในการปกครองประเทศ มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในมือโดยเด็ดขาด คือมีทั้งอำนาจในการออกกฎหมาย แต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการราษฎร (คณะรัฐมนตรี) รวมทั้งควบคุมการบริหารประเทศทั้งปวง นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการปลดพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใด พิจารณาสอบสวนพระมหากษัตริย์ในกรณีตกเป็นผู้ต้องหาคดีอาญาได้ ซึ่งศาลธรรมดาไม่มีสิทธิกระทำได้ และมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อสอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดๆ เสนอสภาผู้แทนราษฎรได้ดังนี้ จะเห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีอำนาจมากเทียบเท่าพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เดียว รัฐบาลในรูปแบบนี้ปัจจุบันไม่สู้เป็นที่นิยมกัน เพราะให้อำนาจแก่สภามากเกินไป

ข. แบบรัฐสภา (Parliamentary Government) เป็นแบบที่ปรากฏภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 (ถาวร), รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492, รัฐธรรมนูญ 2495, รัฐธรรมนูญ 2517, รัฐธรรมนูญ 2521, รัฐธรรมนูญ 2534 และรัฐธรรมนูญ 2540

รัฐธรรมนูญทั้ง 8 ฉบับนี้กำหนดโครงสร้างการปกครองไว้คล้ายคลึงกัน คือ ถือว่าสภานิติบัญญัติเป็นตัวจักรสำคัญที่จะทำให้การปกครองดำเนินไปสำเร็จบรรลุเป้าหมาย ซึ่งหมายความว่ารัฐสภายังได้รับการยกย่องว่าเป็นสถาบันหลักทางการปกครองประเทศ แต่ก็ไม่ได้ให้อำนาจไว้ที่สภาแห่งเดียวเหมือนรูปแรก มีการแจกจ่ายอำนาจไปให้ฝ่ายบริหารมากขึ้น และองค์กรเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยเฉพาะเท่านั้น ยังมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติร่วมกันด้วย โดยยึดหลักดุลอำนาจ (Balance of Powers) คือ ยอมให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจขอให้ประมุขยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ได้ และรัฐสภาก็มีอำนาจปลดคณะรัฐมนตรีโดยการลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งทำให้แต่ละฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและถือเอาผลประโยชน์ของชาติมิใช่ส่วนตัวคนเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญทั้ง 8 ฉบับนี้ แม้จะวางหลักการใหญ่ไว้คล้ายกัน แต่ในรายละเอียดและในทางปฏิบัติจริง ๆ แตกต่างกันไป โดยรัฐธรรมนูญบางฉบับเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีเข้าครอบงำสภาได้ โดยการแต่งตั้งข้าราชการเป็นสมาชิกประเภท 2 เข้าไปสมทบกับสมาชิกประเภทเลือกตั้ง เช่น สมัยที่ใช้รัฐธรรมนูญ 2475 (ถาวร) และรัฐธรรมนูญ 2495 หรือแต่งตั้งเป็นสภาหนึ่งต่างหาก (วุฒิสภา) แต่ในกรณีสำคัญจะประชุมร่วมกัน เช่น รัฐธรรมนูญ 2490, 2521 เพื่อถ่วงอำนาจของสภาผู้แทน และช่วยค้ำจุนฐานะของรัฐบาลซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารมีฐานะเหนือรัฐสภา จะมีก็แต่ช่วงสั้น ๆ ที่ฝ่ายรัฐสภามีฐานะเหนือหรือเสมอกับฝ่ายบริหาร คือระยะที่ใช้รัฐธรรมนูญ 2489 รัฐธรรมนูญ 2492 และรัฐธรรมนูญ 2517 เท่านั้น

ค. แบบฝ่ายบริหาร (Executive Government) รูปนี้ปรากฏภายใต้การปกครองโดยธรรมนูญ พ.ศ. 2502, ธรรมนูญ พ.ศ. 2515, ธรรมนูญ พ.ศ. 2519, ธรรมนูญการปกครอง 2520 และธรรมนูญการปกครอง 2534

โครงสร้างของรัฐบาลออกมาในรูปที่ให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นองค์กรหลักหรือมีฐานะเป็นเอก ต่างกับ 2 แบบแรก ซึ่งให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นองค์กรหลัก โดยวางรูปในลักษณะการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด รัฐสภามีอำนาจแต่เพียงการร่างกฎหมาย ไม่อาจคว่ำคณะรัฐมนตรีโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีก็ไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา และยังให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีในการใช้อำนาจนิติบัญญัติและตุลาการในบางกรณีได้ คือ บทบัญญัติในมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญ 2502 และ 2515 มาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญ 2519 และมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญ 2520 ซึ่งทำให้อำนาจของคณะรัฐมนตรีอยู่ในฐานะเหนือสภา

ง. แบบกึ่งรัฐสภา (Semi-Parliamentary Government) เป็นรูปรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511

โครงสร้างการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังยอมรับในหลักการที่ว่ารัฐสภาเป็นสถาบันสูงสุดในการปกครองประเทศคล้ายแบบรัฐสภา แต่จัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสกากับรัฐบาลเสียใหม่ โดยนำหลักการแบ่งแยกอำนาจตามแบบของธรรมนูญ พ.ศ. 2502

มาใช้ด้วย คือ วางหลักเป็นข้อห้ามไว้ว่าสมาชิกรัฐสภาจะใช้อำนาจได้เฉพาะในทางนิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารของคณะรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ การเปิดอภิปรายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือลงมติไม่ไว้วางใจได้ แต่จะไปดำรงตำแหน่งทางฝ่ายบริหารด้วยในขณะเดียวกันไม่ได้ คณะรัฐมนตรีเป็นข้าราชการประจำได้และไม่ต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภาเมื่อเข้ารับตำแหน่ง แต่มีอำนาจเสนอให้ยุบสภาได้ นอกจากนั้นเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของรัฐบาล รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้มีการรวมอำนาจโดยรัฐบาลด้วยการให้วุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลมีอำนาจเข้าร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในเงื่อนไขเช่นนี้ทำให้รัฐบาลสามารถครอบงำรัฐสภาได้ และความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรีต่อสภาอันเป็นหลักการสำคัญของระบอบรัฐสภาลดลง รัฐบาลจึงออกมาในรูปแบบที่รัฐสภาหรือแบบกึ่งฝ่ายบริหาร

4. สาเหตุของการล้มเลิกรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

ช่วงระยะเวลา 50 ปี ของระบอบประชาธิปไตยของไทย (พ.ศ. 2475 - 2525) จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีการล้มเลิกรัฐธรรมนูญกันบ่อยครั้ง อาจนับได้ว่าเป็นประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญเปลืองที่สุดก็ว่าได้ คือ ใช้รัฐธรรมนูญ 15 ฉบับในเวลา 60 ปี เฉลี่ยแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งมีอายุเพียง 3 ปีกว่า ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญบางฉบับนั้นใช้เวลาดำเนินการร่างยาวนาน เช่น รัฐธรรมนูญ 2511 ใช้เวลาดำเนินการร่างถึง 9 ปี เสียเงินทองนับล้านบาท แต่ใช้มาได้เพียง 3 ปีเศษ ก็ถูกยกเลิกไป บางฉบับมีการตั้งคณะกรรมการฟังความคิดเห็นของคนทั่วไป รวมทั้งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ เข้ามาช่วยกันร่าง เช่น รัฐธรรมนูญ 2492 และรัฐธรรมนูญ 2517 ซึ่งทั้ง 2 ฉบับนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ก็ยังใช้ได้เพียง 2 ปีเท่านั้น

ปัญหาที่น่าหือขบขี้ขึ้นมาพิจารณา คืออะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้ต้องล้มเลิกรัฐธรรมนูญกันบ่อย ๆ เพราะการเลิกและสร้างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนั้น นอกจากเสียค่าใช้จ่าย (เช่น ค่าเงินเดือนสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ หรือค่าเบี้ยประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฯลฯ) จำนวนมากแล้ว ยังทำให้พลาดโอกาสในการพัฒนาการเมืองให้เข้ารูปเข้ารอยอีกด้วย เพราะการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งมีการยกเลิกสถาบันเก่าแล้วตั้งต้นใหม่อีก เป็นต้น

การล้มเลิกรัฐธรรมนูญกันบ่อยในประเทศไทยอาจสรุปสาเหตุสำคัญได้หลายประการ คือ

ก. การไม่ยอมรับเจตนารมณ์และหลักการบางอย่างของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ กล่าวคือ ผู้นำหรือกลุ่มการเมืองบางกลุ่มเห็นว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น มีหลักการบางอย่างไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นหลักในการปกครองต่อไป² หรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่หมู่คณะของตน จึงได้ล้มเลิกรัฐธรรมนูญนั้น เช่น รัฐประหารปี 2494 เกิดขึ้นเนื่องจากคณะรัฐ-

ประหารซึ่งเป็นรัฐบาลอยู่ก่อนหน้านั้นไม่พอใจหลักการของรัฐธรรมนูญ 2492 ที่ให้วุฒิสภา ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของประธานองคมนตรีมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งยังผลให้คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นไม่สามารถควบคุมวุฒิสภา เพื่อใช้อำนาจได้สะดวก แต่ไม่อาจแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ตามวิธีทางที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ เพราะมีเสียงสนับสนุนในรัฐสภาไม่พอเพียง จึงใช้วิธีการทำรัฐประหารล้มตัวเองและล้มเลิกรัฐธรรมนูญด้วย ในขณะเดียวกัน แต่เพื่อให้การกระทำของตนมีเหตุผล จึงอ้างว่ารัฐธรรมนูญ 2492 ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ภายในประเทศและเหตุการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

บางครั้งการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญกระทำตามวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญ 2489 ซึ่งประกาศใช้แทนรัฐธรรมนูญ 2475 (ถาวร) ก็เกิดเนื่องจากผู้นำทางการเมืองขณะนั้นไม่พอใจบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2475 เกี่ยวกับการมีสมาชิกประเภท 2 เพราะเห็นว่าล้าสมัย แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้ประกาศเป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หากกระทำโดยการยกเลิกรัฐธรรมนูญเก่าและประกาศใช้ใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งลักษณะอย่างนี้ในต่างประเทศมักจะขึ้นหลักไว้ว่ารัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ใหม่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เพราะมิได้มีการเปลี่ยนแปลงจากหน้ามือเป็นหลังมือ แต่ในประเทศไทยไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญโดยสงบหรือโดยปฏิวัติรัฐประหารมักประกาศใช้เป็นฉบับใหม่เลย จนกลายเป็นธรรมเนียมประเพณีที่ปฏิบัติกัน³

ข. การขาด "รัฐธรรมนูญนิยม" หรือการเคยชินกับการใช้อำนาจเด็ดขาด กล่าวคือเกิดจากผู้นำทางการเมืองของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะทหารซึ่งเคยชินกับการใช้อำนาจเด็ดขาดในการบังคับบัญชา มักจะไม่เชื่อว่าการบริหารประเทศตามวิธีทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งมักจะต้องใช้เวลาในการแก้ไขปัญหาค่อนข้างมากและอาศัยการประนีประนอมความคิดเห็นที่แตกต่างกันเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา เป็นวิธีทางที่ถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ โดยเฉพาะเมื่อมีประชาชนบางกลุ่มใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเกินความพอดี หรือก่อความสับสนขึ้นก็มักลงความเห็นว่า รัฐธรรมนูญเป็นสาเหตุแห่งความล่าช้าหรือทำให้เกิดความสับสนวุ่นวาย จึงตัดสินใจล้มเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในขณะนั้น และใช้อำนาจเฉียบขาด ซึ่งตนเคยชินเป็นวิธีการในการปกครองประเทศ⁴ เช่น รัฐประหารในปี 2501 และปี 2514 ซึ่งรัฐบาลทำรัฐประหารตัวเองและล้มเลิกรัฐธรรมนูญได้อ้างสาเหตุว่า มีบุคคลอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญยงบ่อนทำลายก่อวินาศกรรมการบริหารราชการของรัฐบาล ให้ดำเนินไปด้วยความล่าช้า ไม่ทันต่อเหตุการณ์และมี

การแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตน ซึ่งการแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ (ที่ใช้ขณะนั้น) ไม่ทันต่อเหตุการณ์ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการยึดอำนาจการปกครอง เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้โดยเฉียบขาดและฉับพลัน ซึ่งภายหลังจากที่ยึดอำนาจได้และยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิมแล้ว ก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐบาลฝ่ายเดียว โดยไม่มีการจำกัดหรือมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังที่เรียกว่า “รัฐบาลโดยฝ่ายบริหาร” ซึ่งกล่าวมาแล้ว

ก. การแตกแยกในกลุ่มผู้นำเอง นับเป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้มีการเลิกล้มรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ผู้นำทางการเมืองเกิดแตกแยกกัน ซึ่งอาจจะเกิดจากการแย่งกันทางผลประโยชน์หรือความคิดเห็นในระหว่างผู้นำในกลุ่มเอง ทำให้เกิดการเลิกล้มรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างฐานอำนาจขึ้นใหม่หรือเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองที่อำนาจประโยชน์ให้แก่ตนหรือคณะของตน

รัฐธรรมนูญหลายฉบับถูกยกเลิกไปมิได้เกิดจากความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่ประการใด เช่น รัฐธรรมนูญ 2511 ซึ่งมีบทบัญญัติที่มีหลักประกันในเรื่องความมั่นคงของคณะรัฐมนตรีเพียงพอ เพราะมีวุฒิสภาซึ่งรัฐบาลเสนอให้แต่งตั้งคอยค้ำจุนป้องกันมิให้สภาผู้แทนมีบทบาทมากพอที่จะทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลซึ่งเป็นทหารได้ ซึ่งมีลักษณะไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ 2475 (ถาวร) อันน่าจะใช้ได้ยาวนานเช่นเดียวกันแต่ก็ต้องถูกล้มเลิกไปเมื่อใช้มาได้เพียง 3 ปีเศษ ทั้งนี้เพราะเกิดจากการแตกแยกในกลุ่มผู้นำของรัฐบาลเอง คือผู้นำในพรรครัฐบาล (สหประชาไทย) ได้แบ่งออกเป็นสายต่างๆ แต่ละสายก็ต้องการได้ผู้แทนไว้สนับสนุนกำลังอำนาจของตนเพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนอำนาจและโจมตีฝ่ายตรงข้ามซึ่งอยู่ในคณะรัฐบาลเดียวกัน เป็นผลให้เกิดความสับสนวุ่นวายจนเป็นผลให้เกิดรัฐประหารยุบสภา และยกเลิกรัฐธรรมนูญ 2511 เสีย

การล้มเลิกรัฐธรรมนูญ 2519 ก็เป็นตัวอย่างอีกอันหนึ่งของการจัดแย้งของผู้นำทางการเมือง กล่าวคือ คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินซึ่งสนับสนุนให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร จัดตั้งรัฐบาลหลังการทำรัฐประหารสำเร็จ และคณะปฏิรูปฯ ได้แปรสภาพเป็นสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้คอยให้ความคุ้มครองและให้คำปรึกษาต่างๆ แก่รัฐบาลอยู่นั้น ได้ขอให้นายกรัฐมนตรีปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเพราะมีรัฐมนตรีที่ไม่ประสบความสำเร็จในการบริหารงาน สร้างความไม่พอใจแก่คณะปฏิรูปฯ และประชาชนทั่วไป แต่นายกรัฐมนตรีก็หลงอำนาจไม่ยอมตาม และการเปลี่ยนรัฐบาลตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญกระทำไม่ได้ คณะปฏิรูป

จึงต้องกลับมาทำรัฐประหารเล็กล้มรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นผู้
รับสนองพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เอง

จากทั้งหมดที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญไม่มีความมั่นคงหรือต้องมีการล้มเลิก
กันบ่อยครั้งนั้น มิได้เกิดจากความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติหรือกลไกของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด
แต่สาเหตุเกิดจากพฤติกรรมและทัศนคติทางการเมืองของผู้นำและนักการเมืองเกือบทั้งสิ้น ดังนั้น
หากไม่ขจัดทัศนคติและพฤติกรรมดังกล่าวแล้ว แม้จะร่างรัฐธรรมนูญให้วิเศษเพียงใดก็ป้องกันการ
การล้มล้างรัฐธรรมนูญไม่ได้

5. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญถึงจะเป็นกฎหมายสูงสุดแต่ก็สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ แต่การ
ดำเนินการนั้นมีขั้นตอนยากกว่ากฎหมายธรรมดา เช่นพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม
รัฐธรรมนูญฉบับใดหากใช้บังคับในเวลานานพอสมควร ก็มักจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุง
ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของบ้านเมืองหรือสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น รัฐธรรมนูญฯ
2475 ที่ใช้อยู่เกือบ 14 ปี มีการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ฉบับ รัฐธรรมนูญฯ 2521 มีการแก้ไขเพิ่มเติม
2 ฉบับ ใช้บังคับอยู่กว่า 13 ปี และรัฐธรรมนูญฯ 2534 มาถึงปัจจุบัน (เมษายน 2539) มี
การแก้ไขเพิ่มเติมถึง 5 ฉบับด้วยกัน

สำหรับรัฐธรรมนูญฯ 2534 กำหนดขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ดังนี้

ผู้ตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจาก

1. คณะรัฐมนตรี หรือ
2. ส.ส. จำนวนไม่น้อยกว่า 1/3 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด หรือ
3. ส.ส. ร่วมกับวุฒิสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 1/3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่า
ที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

สำหรับ ส.ส. จะเสนอหรือร่วมเสนอผู้ตติดังกล่าวได้ เมื่อพรรคการเมืองที่ ส.ส.
นั้นสังกัดอยู่มีมติให้เสนอได้

การพิจารณาผู้ตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องทำในที่ประชุมรัฐสภาและพิจารณาเป็น 3 วาระ

วาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ การออกเสียงลงคะแนนใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดย
เปิดเผย ต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มี
อยู่ของทั้งสองสภา

วาระที่ 2 ขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากธรรมดา แต่เมื่อผ่าน
วาระ 2 แล้วให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดแล้วจึงจะให้รัฐสภาพิจารณาวาระ 3

วาระที่ 3 ขั้นสุดท้าย การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดย

เปิดเผยเช่นเดียวกับวาระที่ 1 และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ และพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยับยั้งได้โดยขึ้นตอนเดียวกับการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 313 ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ตัดขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอญัตติดังกล่าวได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

ผู้ตัดขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะเสนอมิได้

(2) ผู้ตัดขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 และมาตรา 94 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

6. สรุป

รัฐธรรมนูญทั้ง 16 ฉบับของไทยมีลักษณะที่ควรสังเกตบางประการ คือ

ก. รัฐธรรมนูญได้ร่างขึ้นด้วยวิธีการต่างๆ กัน ทั้งพฤติการณ์ที่ทำให้มีรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ หรือการล้มเลิกเปลี่ยนแปลงแตกต่างกัน คือ

(1) รัฐธรรมนูญ 8 ฉบับเกิดเนื่องจากการปฏิวัติรัฐประหาร ได้แก่ ฉบับที่ 4, 6, 7, 9, 11, 12 และ 14

(2) รัฐธรรมนูญ 8 ฉบับเกิดเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงตามวิถีทางกฎหมาย คือ ขอแก้ไขตามวิธีการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ และร่างขึ้นใหม่ตามวิธีการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญชั่วคราว ได้แก่ ฉบับที่ 2, 3, 5, 8, 10, 13, 15 และ 16

(3) 7 ฉบับ ได้ถูกล้มเลิกไปโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ได้แก่ ฉบับที่ 3, 5, 6, 8, 10, 11 และ 13

(4) 7 ฉบับ ถูกล้มเลิกไปตามวิถีทางของกฎหมาย คือ ยกเลิกไปเพราะมีรัฐธรรมนูญถาวรมาใช้แทน ได้แก่ ฉบับที่ 1, 2, 4, 7, 9, 12 และ 14

ข. รัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2489, 2492, 2517, 2521 ภายหลังยกเลิกบทเฉพาะกาล และ 2534 ไม่แยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง คือยอมให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกันได้ ทำให้การปกครองของไทยมีลักษณะเป็นอำมาตยาธิปไตย

ค. รัฐสภาของไทยนับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมามี 2 รูป คือ รูปสภาเดียว และรูป 2 สภา และไม่เคยมีสักครั้งเดียวที่รัฐสภามาจากการเลือกตั้งล้วน ถ้าไม่แต่งตั้งทั้งหมด ก็มีแต่งตั้งกับเลือกตั้งผสมกัน คือ

(1) สภาเดียวโดยแต่งตั้งทั้งหมด ได้แก่ รัฐธรรมนูญ 2475 ชั่วคราว, 2502, 2515, 2519, 2520 และ 2534

(2) สภาเดียว โดยแต่งตั้งและเลือกตั้ง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ 2475 และ 2495

(3) สองสภา โดยสภาหนึ่งเลือกตั้ง และอีกสภาหนึ่งแต่งตั้ง ได้แก่ รัฐธรรมนูญ 2489 (ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้พฤษภามาจากเลือกตั้ง แต่มีบทเฉพาะกาลว่า วาระแรกให้สภาผู้แทนเป็นผู้เลือก) รัฐธรรมนูญ 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534

(4) สองสภา มาจากการเลือกตั้งทั้งสองสภา รัฐธรรมนูญ 2540

เชิงอรรถ

¹ดูในคำปรารภของรัฐธรรมนูแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

²กระมล ทองธรรมชาติ, *วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย*, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2520) หน้า 151 - 152

³ไพโรจน์ ชัยนาม, *สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย* (นครหลวง : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515) หน้า 22

⁴กระมล, *อ้างแล้ว*, หน้า 152 - 154

ตารางที่ 1
เปรียบเทียบระยะเวลาใช้รัฐธรรมนูญ

ฉบับที่	รายชื่อรัฐธรรมนูญ	ระยะเวลาที่ใช้	หมายเหตุ
1.	พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475	27 มี.ย. 2475- 10 ธ.ค. 2475	รัฐธรรมนูญชั่วคราว
2.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (ไทย) พุทธศักราช 2475	10 ธ.ค. 2475- 9 พ.ค. 2489	ถูกยกเลิกเพราะล้าสมัย
3.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489	9 พ.ค. 2489- 8 พ.ย. 2490	ถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหาร
4.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย- (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	9 พ.ย. 2490- 23 มี.ค. 2492	รัฐธรรมนูญชั่วคราว (รัฐธรรมนูญได้คุม)
5.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	23 มี.ค. 2492- 29 พ.ย. 2494	ถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหาร (รัฐประหารเงียบ)
6.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495	8 มี.ค. 2495 20 ต.ค. 2501	ถูกยกเลิกโดยคณะปฏิวัติ
7.	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502	28 ม.ค. 2502- 20 มี.ย. 2511	รัฐธรรมนูญชั่วคราว
8.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	20 มี.ย. 2511	ถูกยกเลิกโดยคณะปฏิวัติ
9.	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515	25 ธ.ค. 2515- 7 ต.ค. 2517	รัฐธรรมนูญชั่วคราว
10.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	7 ต.ค. 2517- 6 ต.ค. 2519	ถูกยกเลิกโดยคณะปฏิรูป การปกครองแผ่นดิน
11.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519	22 ต.ค. 2519- 20 ต.ค. 2520	ถูกยกเลิกโดยคณะปฏิวัติ
12.	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520	9 พ.ย. 2520- 22 ธ.ค. 2521	รัฐธรรมนูญชั่วคราว
13.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	22 ธ.ค. 2421- 23 ก.พ. 2534	ถูกยกเลิกโดยคณะ รสช.
14.	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	1 มี.ค. 2534 9 ธ.ค. 2534	รัฐธรรมนูญชั่วคราว
15.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	9 ธ.ค. 2534- 11 ต.ค. 2540	ถูกยกเลิกโดยรัฐธรรมนูญ 2540
16.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	11 ต.ค. 2540- ปัจจุบัน	

ตารางที่ 2
เปรียบเทียบสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ

สาระสำคัญ	2475	รัฐธรรมนูญ 2475	2475	2489	2490	2492	2495	2502	2511	2515	2517	2519	2520	2521	2534(บ)	2534(จ)
ฉบับ พ.ศ.	✓															
1. นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร																
2. คณะรัฐมนตรีทั้งหมดต้องมาจากสภาผู้แทน																
3. คณะรัฐมนตรีบางส่วนต้องมาจากสภาผู้แทน																
4. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกรัฐสภาก็ได้																
5. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภา ขณเดียวกันไม่ได้																
6. รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ																
7. สมาชิกรัฐสภาต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ																
8. รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกประเภท 2																
9. รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด																
10. ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนอง แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา																
11. สภาผู้แทนเลือกสมาชิกวุฒิสภา																
12. รัฐบาลต้องแถลงนโยบายโดยมีการลงมติความไว้วางใจ																
13. รัฐบาลแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ																
14. สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล																
15. เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนมีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจ																
16. รัฐบาลมีสิทธิยุบสภา																

สาระสำคัญ	2475	2475	2475	2489	2490	2492	2495	2502	2511	2515	2517	2519	2520	2521	2534(ก)	2534(ข)	2534(จ)
ฉบับ พ.ศ.	✓																
17. ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง																	
18. ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง																	
19. มีการกำหนดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองต้องส่งสมัคร																	
20. การเลือกตั้งเป็นแบบรวมเขต																	
21. การเลือกตั้งแบบแบ่งเขต																	
22. การเลือกตั้งแบบกึ่งแบ่ง กึ่งรวม																	
23. สภาเดียว (สมรึกแต่งตั้ง + เลือกตั้ง)																	
24. สภาเดียว (แต่งตั้งทั้งหมด)																	
25. สองสภา (เลือกตั้งโดยตรง + ทางอ้อม)																	
26. สองสภา (แต่งตั้ง + เลือกตั้ง)																	

ที่มา ชัยอนันต์ สมุทวณิช (รวบรวมและเรียบเรียง), รัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนา-บริหารศาสตร์, 2521) หน้า 14 - 15 และเพิ่มเติมโดยผู้เขียน

ภาคผนวกบทที่ 7 (1)

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฯ 2540

วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ

รัฐธรรมนูญฯ 2540 ได้บัญญัติให้มืองค์กรอิสระขึ้นหลายองค์กรเพื่อทำให้ระบบการเมืองมีความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจ รวมทั้งเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพโดยมีความเป็นอิสระ องค์กรอิสระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ 2540 ได้แก่

1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธาน 1 คน และกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ (มาตรา 136)

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 140) แต่ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 322 ซึ่งกำหนดว่าในวาระเริ่มแรก กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่วุฒิสภาชุดเดิมมีมติเลือก มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเพียงกึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งดังกล่าว แต่มิให้นำบทบัญญัติที่ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวมาบังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในคราวแรกตามรัฐธรรมนูญฯ 2540

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

1. ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 144) สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งต้องดำเนินการภายในไม่เกิน 10 ปี ตามมาตรา 327 (9) รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ซึ่งต้องดำเนินการภายใน 2 ปี ตามมาตรา 329 (5) โดยดำเนินการให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม
2. ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย (มาตรา 145 (1))
3. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (มาตรา 145 (2))

4. สืบสวน สอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา หรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (มาตรา 145 (3))

5. สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 145 (4))

6. ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ (มาตรา 145 (5))

7. เรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด (มาตรา 145 วรรคสอง)

8. แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย (มาตรา 145 วรรคสาม)

9. ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง (มาตรา 327 (2))

10. รับรองและแต่งตั้งผู้แทนองค์กรเอกชนเพื่อตรวจสอบการเลือกตั้ง (มาตรา 327 (7))

นอกจากนี้ประธานกรรมการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 144)

คณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจถูกตรวจสอบดังนี้

1. วุฒิสภามีมติมาตรา 307 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง กล่าวคือ วุฒิสภามีมติไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ถอดถอนออกจากตำแหน่งเนื่องจากมีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย (มาตรา 141 (5))

2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้าม เพื่อให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

2. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

– คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ (มาตรา 297)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 298)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดไว้ในมาตรา 301 ดังต่อไปนี้

1. ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 305 กล่าวคือ ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง ตามมาตรา 303 ที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ฯลฯ

2. ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 กล่าวคือ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

3. ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

4. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 291 กล่าวคือ ข้าราชการการเมืองและตามมาตรา 296 กล่าวคือ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้

5. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนี้ออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจถูกตรวจสอบได้คือ

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้โดยมติของวุฒิสภาที่จะให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งได้ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (มาตรา 299)

2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อพิจารณาพิพากษา ซึ่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ระหว่างนั้นมีได้ จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว

3. ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีกำหนดไว้ในมาตรา 197 ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตาม (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครองแล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า (มาตรา 198)

4. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 10 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 199)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีกำหนดไว้ในมาตรา 200 ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมความร่วมมือ และการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(5) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายใน ประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง จากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

5. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฯ 2540 ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และรู้ว่าการตรวจ เงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อกระทำการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 312 คือ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและ ประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และ ด้านอื่นๆ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจ เงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พระ มหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความ ชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก การพ้นจากตำแหน่ง ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หน้าที่สำคัญคือ การตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยธุรการ ตามอำนาจหน้าที่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

6. องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

รัฐธรรมนูญฯ 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรนี้จะมีผลในการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยอ้อม ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

7. องค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งจะต้องบัญญัติให้มีองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค องค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค องค์กรนี้ทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (มาตรา 57)

8. องค์กรอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุคมนาคม

คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และวิทยุคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐธรรมนูญฯ 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กร

ของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุคมนาคม และกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าว ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการขององค์กรอิสระฯ ดังกล่าว ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน ในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และ ประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม (มาตรา 40)

9. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญฯ 2540 กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้ คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 89) องค์กรประกอบที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของ สถานที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ภาคผนวกบทที่ 7 (2)

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ 2540

(คัดย่อจาก “ประชาชนได้อะไรจาก(ร่าง)รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับประชาชน” โดย สสร.)

สุขุม นวลสกุล
วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ

1. ความนำ

รัฐธรรมนูญฯ 2540 ที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบันนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับ รวมทั้งกระบวนการร่างซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ก็ผ่านการพิจารณาอย่างกว้างขวาง ทำให้มีการให้สมญาว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน”

จุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือการปฏิรูปการเมือง โดย

1. เปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง โดยเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้พลเมืองและปรับประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นประชาธิปไตยโดยมีส่วนร่วมของพลเมือง
2. ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุม การใช้อำนาจทุกระดับ ครอบคลุมทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ
3. ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำเพื่อแก้ปัญหาบ้านเมืองได้อย่างแท้จริง และรัฐสภามีประสิทธิภาพ

2. การทำให้การเมืองเป็นของพลเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เพิ่มสิทธิเสรีภาพให้พลเมืองอย่างไม่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับใด พร้อมทั้งทำให้สิทธิเสรีภาพนั้นมีผลขึ้นจริงจิ่งในทางปฏิบัติ และเพิ่มมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศให้มากขึ้น โดย

2.1 การเพิ่มสิทธิเสรีภาพใหม่ๆ และความเสมอภาคให้ประชาชน

2.1.1 ในเรื่องสิทธิเสรีภาพ เช่น การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, ห้ามจับโดยไม่มีหมายศาลและต้องนำตัวไปศาลภายใน 48 ชั่วโมง, ค่าทดแทนในกรณีเป็นจำเลยและต่อ

มาศาลพิพากษาว่าไม่ได้ทำผิด, สิทธิในการรับการศึกษาภาคบังคับ 12 ปี, สิทธิรักษาพยาบาลฟรี, คนชราเกิน 60 ปี ไม่มีรายได้ จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ, ผู้พิการหรือทุพพลภาพจะได้รับการดูแลอำนวยความสะดวก, สิทธิในการร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี, สิทธิที่จะขอให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รักษากฎหมายรักษาประโยชน์ส่วนรวม, อำนาจความสะดวกและบริการประชาชน และวางตัวเป็นกลางทางการเมือง เป็นต้น

2.1.2 การรับรองความเสมอภาคของบุคคล ได้แก่ การให้ผู้เลือกตั้งทั่วประเทศมีการเสมอภาคกันในการใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยเลือกผู้แทนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ 1 คน เลือกบัญชีรายชื่อได้ 1 บัญชี ไม่ว่าจะอยู่นอกเขตหรือไม่, ห้ามบุคคลทำหน้าที่ 2 หน้าที่พร้อมกัน เช่น ห้ามข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็น ส.ส. หรือวุฒิสมาชิก ทำหน้าที่ในองค์กรปกครองท้องถิ่น, การห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน

2.2 การทำให้สิทธิเสรีภาพเป็นจริงในทางปฏิบัติ ได้แก่ การกำหนดสิทธิในการรับรู้และให้ความเห็น จะต้องให้ประชาชนมีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ สิทธิในการทำประชาพิจารณ์ สิทธิในการมีส่วนร่วมในการรับรู้หรือคัดค้านหรืออุทธรณ์การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่กระทบหรืออาจกระทบตน

การกำหนดให้องค์กรประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในระบบการเมือง โดยองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อประเมินผลกระทบของโครงการต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม, องค์กรอิสระที่เป็นตัวแทนผู้บริโภค, สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องเศรษฐกิจและสังคม และให้ความเห็นต่อแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, องค์กรเอกชนฝ่ายควบคุมการเลือกตั้ง, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรี ผู้พิการ และคนชรา

2.3 การเพิ่มหน้าที่ของรัฐและการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครอง ได้แก่

2.3.1 ระดับชาติ

(ก) ให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 50,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และรัฐบาลไม่ดำเนินการได้

(ข) ให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 50,000 คน เข้าชื่อกันร้องขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรี, ส.ส., ส.ว., ประธานศาลทั้งหลาย หรือข้าราชการระดับสูงได้หากมีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร้ายว้ยผิดปกติ

(ค) ออกเสียงประชามติในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีปรึกษา

(ง) เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งได้ 1 คน โดยเท่าเทียมกัน

2.3.2 การเพิ่มส่วนร่วมประชาชนในการปกครองท้องถิ่น และการกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จริงโดยไม่ให้กระทบกระเทือนความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักรโดยกำหนดให้

(ก) สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งแต่ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในอบต. ต่อไปอีกจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. ใหม่

(ข) ผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

(ค) ในจังหวัดที่มีความพร้อมอาจจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ตามที่รัฐบาลและรัฐสภาในอนาคตจะกำหนด

(ง) การกำหนดกลไกให้ท้องถิ่นอิสระได้จริง ๆ ทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่การเงินและภาษี ลูกจ้างและพนักงาน

(จ) การกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้

(ฉ) การกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นกึ่งหนึ่งเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

(ช) การกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทในการบำรุงรักษาศิลปะวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การศึกษา และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3. การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจและการเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับ

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มุ่งที่จะทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตเพิ่มขึ้น โดยมีมาตรการที่จะลดการซื้อเสียง, กำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต และเพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้าน

3.1 การลดและขจัดการซื้อเสียงและเปิดโอกาสให้คนมีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองโดย

3.1.1 การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่และการใช้สิทธิแก่คนที่อยู่นอกจังหวัดในวันเลือกตั้ง รวมทั้งคนที่อยู่ต่างประเทศลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้นอกเขตที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้าน นอกจากนั้นยังกำหนดให้ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านได้ไม่ถึง 90 วันก่อนเลือกตั้งต้องใช้สิทธิ ณ ที่อยู่เดิมก่อนย้าย ทั้งนี้เพื่อให้การย้ายคนเข้าไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้งกระทำไม่ได้มาตรการเหล่านี้กำหนดขึ้นเพื่อให้จำนวนผู้ใช้สิทธิมีมากจนเงินมีอิทธิพลน้อยลงหรือไม่มีเลย

3.1.2 การห้ามคณะรัฐมนตรีที่รักษาการระหว่างเลือกตั้ง แต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการโดยไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อคุ้มครองข้าราชการไม่ให้เกิดตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาลรักษาการที่จะให้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งของรัฐบาล

3.1.3 การกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองในการหาเสียง เพื่อลดค่าใช้จ่ายของผู้สมัครและพรรคการเมืองลง และสร้างความเสมอภาคในการแข่งขันเลือกตั้งระหว่างคนมีเงินและคนไม่มีเงิน รวมทั้งจำกัดวงเงินหาเสียงของผู้สมัคร ตลอดจนกำหนดให้มีการตรวจสอบค่าใช้จ่ายผู้สมัคร โดยคณะกรรมการเลือกตั้งและประกาศให้ประชาชนทราบ เพื่อให้การใช้เงินหาเสียงโปร่งใสดำเนิน

3.1.4 การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระเป็นผู้จัดการเลือกตั้งด้วยความช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชน โดยให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเดิมที่ซึ่งรวมอำนาจสั่งให้เลือกตั้งใหม่ สอบสวนและดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งเอง และสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ

3.1.5 การกำหนดให้การนับคะแนนต้องทำ ณ ที่แห่งเดียวในเขตเลือกตั้งเพื่อให้การควบคุมการซื้อเสียงโดยผู้สมัครที่ยังใช้เงินซื้อเสียงโดยการดูจำนวนคะแนนที่ตนได้ในแต่ละหมู่บ้านหรือแต่ละหน่วยเลือกตั้งหมดไป

3.1.6 การกำหนดให้มีการเลือกตั้ง 2 แบบ คือ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อที่พรรคจัดทำขึ้น (ปาร์ตี้ลิสต์) 100 คน และการเลือกตั้ง ส.ส.แบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน 400 คน ในระบบนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนจะมี 2 คะแนนเท่ากันทั่วประเทศ และมีทางเลือกเพิ่มขึ้น คือมีสิทธิเลือกคนที่ตนชอบได้จากระบบแบ่งเขต เลือกพรรคที่ตนชอบได้จากระบบบัญชีพรรค

3.1.7 การให้พรรคการเมืองตั้งง่าย การทำให้พรรคการเมืองมีข้อบังคับและการบริหารเป็นประชาธิปไตย การคุ้มครองสมาชิกพรรคการเมืองจากการใช้อำนาจมิชอบของพรรค แต่ยังคงวินัยพรรคไว้ รวมทั้งการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ การควบคุมและเปิดเผย การบริจาคและบัญชีรายได้และรายจ่ายของพรรค การช่วยพรรคการเมือง ลดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง จะทำให้พรรคโปร่งใสและฟังฟังนายทุนน้อยลงและไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของคนสำคัญของพรรคต่อไป และการไม่ให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยเต็มสภาจนการเมืองไม่มีเสถียรภาพ โดยการกำหนดให้บัญชีรายชื่อพรรคที่ได้คะแนนรวมทั้งประเทศต่ำกว่า 50% ไม่สามารถมี ส.ส. จากบัญชีรายชื่อได้

3.2 การกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในตำแหน่ง โดย

3.2.1 การมีประมวลจริยธรรมวางกฎเกณฑ์ที่แน่ชัดว่าสิ่งใดทำไม่ได้หรือไม่ควรทำ โดยบังคับให้จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ ประมวลจริยธรรมของ ส.ส., ส.ว. และกรรมการ การบังคับให้ต้องกำหนดห้ามผลประโยชน์ ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ของตำแหน่งหน้าที่ ทั้งในขณะดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งการห้าม ส.ส., ส.ว. และรัฐมนตรีรับสัมปทาน หรือสัญญาที่มีลักษณะผูกขาดจากรัฐและห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นในหุ้นส่วน บริษัทเกินจำนวนที่กำหนด

3.2.2 มาตรการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การให้ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินก่อนเข้าสู่ตำแหน่งและหลังพ้นจากตำแหน่ง ตรวจสอบของตนเอง ภริยา และบุตร และมีการตรวจสอบอย่างจริงจัง 3 ครั้ง คือเมื่อเข้ารับตำแหน่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่ง และเมื่อครบ 1 ปีนับตั้งแต่วันพ้นจากตำแหน่ง เมื่อตรวจสอบว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติโดยพิสูจน์ที่มาไม่ได้ให้ดำเนินคดีในศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

3.2.3 การใช้หลักโปร่งใสในการใช้อำนาจ โดย

(ก) การเปิดเผยการดำเนินกิจการ บัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ที่มาของรายได้และรายจ่าย รวมทั้งผู้บริจาคให้พรรคการเมือง

(ข) การตรวจสอบและประกาศผลตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน

(ค) การประกาศให้ประชาชนทราบถึงทรัพย์สินหนี้สินของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ภริยาและบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ และการเสียภาษี และให้มีการตรวจสอบ

(ง) การให้บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของ ส.ส. และ ส.ว. และเปิดเผยให้ประชาชนทราบ

(จ) การให้ศาลพิจารณาโดยเปิดเผยและต้องเขียนคำวินิจฉัยทุกคน โดยเฉพาะในศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(ฉ) การให้วุฒิสภาพิจารณาเรื่องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยเปิดเผย

(ช) การให้สิทธิประชาชนในการทราบข้อมูลต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งสิทธิขอให้ข้าราชการปฏิบัติตามกฎหมาย และตรวจสอบอำนาจรัฐทุกระดับ

(ซ) การให้องค์กรประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจก่อนสั่งการในบางเรื่อง เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องคุ้มครองผู้บริโภค เรื่องประชาธิปไตย

3.3 การเพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้าน

เนื่องจากอำนาจรัฐมีมาก มีข้าราชการทุกประเภทและพนักงานของรัฐเกือบ 3 ล้านคน ซึ่งใช้อำนาจเหนือประชาชนในทุกเรื่อง ดังนั้นองค์กรตรวจสอบที่ไม่ครบถ้วนก็ดี หรือไม่มีอิสระที่แท้จริงก็ดี ย่อมไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่กว้างขวางนี้ได้หมด รัฐธรรมนูญจึงพยายามเพิ่มระบบตรวจสอบให้ครบถ้วน มีอิสระอย่างแท้จริง และไม่ซ้ำซ้อนกัน แต่เสริมซึ่งกันและกัน ดังนี้

3.3.1 การแยกการตรวจสอบทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย แต่เดิมการตรวจสอบรัฐบาลมีเพียงทางเดียว คือการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งเป็นการตรวจสอบทางการเมือง ซึ่งหาข้อยุติที่แท้จริงไม่ได้ ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นมีการกล่าวหาว่าทุจริตและคนส่วนใหญ่คล้อยตาม แต่รัฐบาลยังคงชนะเสียงไม่ไว้วางใจโดยไม่มีการพิสูจน์ถูกผิดให้กระจ่าง เป็นผลให้คนที่ประชาชนไม่ไว้วางใจอยู่ในตำแหน่งต่อไป และคนที่อาจบริสุทธิ์ก็มีมลทินโดยไม่มีการพิสูจน์ รัฐธรรมนูญจึงพยายามแยกการไม่ไว้วางใจทางการเมืองและการพิสูจน์ถูกผิดทางกฎหมายออกจากกันโดย

(ก) การตรวจสอบทางนโยบายและเรื่องอื่นๆ ด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี โดยหากมีการระบุพฤติการณ์ต่อทุจริตหรือร้ายพิสดารคดีต้องดำเนินการส่งเรื่องให้ ป.ป.ป. ใหม่พิจารณาก่อน เมื่อส่งไปแล้วก็อภิปรายพฤติการณ์ทุจริตหรือร้ายพิสดารคดีต่อไป และลงมติไม่ไว้วางใจได้ ไม่ว่าจะผลการไต่สวน ป.ป.ป. จะเสร็จหรือไม่หรือสรุปว่ามีมูลหรือไม่ก็ตาม เพื่อให้มีการพิสูจน์ถูกผิดทางกฎหมายกันให้แน่ชัด แต่ถ้าอภิปรายไม่ไว้วางใจเรื่องอื่นๆ ก็อภิปรายโดยไม่มีข้อจำกัด

(ข) การพิสูจน์ทางกฎหมายถึงพฤติการณ์ทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ การพิสูจน์ดังกล่าวเกิดได้ 4 ทาง คือฝ่ายค้านขออภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติดังกล่าวแล้ว หรือ ส.ส. 1 ใน 4 ของ ส.ส. ทั้งหมด หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน หรือผู้เสียหายจากการทุจริตร้องขอให้ ป.ป.ป. ได้สวนว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. ส.ว. ประธานศาลทั้งหลาย ผู้พิพากษาหรือตุลาการ บุคคลในองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย อัยการสูงสุด หรือข้าราชการระดับสูงมีพฤติการณ์ต่อทุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติต้องดำเนินการดังนี้

- ป.ป.ป. ได้สวน ถ้าชี้ว่าไม่มีมูลก็ยุติเรื่องและจะกล่าวหาเรื่องนี้อีกไม่ได้ ถ้าชี้ว่ามีมูลผู้ถูกกล่าวหาจะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว เพื่อไม่ให้ใช้อำนาจไปแทรกแซง การสอบสวนคดี

- ถ้าชี้ว่ามีมูล ป.ป.ป. ต้องส่งเรื่องไปให้ 2 องค์กรพิจารณา คือ
1) ให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 5 โดยการลงคะแนนลับ

2) ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาความผิดอาญา ในกรณีเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. หรือ ส.ว. หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถ้าเป็นข้าราชการประจำหรือประธานศาลทั้งหลาย ผู้พิพากษาหรือตุลาการอื่น ก็ดำเนินคดีอาญาในศาลปกติ

3.3.2 การเพิ่มองค์การอิสระในการตรวจสอบทุกระดับ คือ

(ก) ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งควบคุมกฎหมายที่รัฐสภาตราไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญและอำนาจอื่นๆ การชี้ขาดอำนาจหน้าที่องค์กรต่างๆ ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน การควบคุมพรรคการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย

(ข) ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลหลักทั่วไปในกรณีที่ไม้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น และพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา

(ค) ศาลปกครองซึ่งควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และข้าราชการทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่น ให้ชอบด้วยกฎหมาย

(ง) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎร

(จ) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบและส่งเสริมสิทธิ-
มนุษยชน

(จ) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อป้องกันการประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการใช้เงินแผ่นดิน

องค์กรตรวจสอบนี้แต่งตั้งโดยเชื่อมโยงกับวุฒิสภา แต่มีลักษณะเป็นฝักฝ่ายทางการเมืองน้อย มีการถ่วงดุลข้อดีโดยคณะกรรมการสรรหาที่องค์ประกอบข้างมากไม่ใช่ฝ่ายการเมือง เสนอให้วุฒิสภาลงมติเลือก มีอิสระ (ดำรงตำแหน่งยาว เช่น 9 ปี เป็นวาระเดียว) แต่ถูกถอดถอนและตรวจสอบได้

4. การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ และรัฐสภามีประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญกำหนดมาตรการและกลไกที่จะทำให้

- 4.1 การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ
- 4.2 การควบคุมไม่ให้นายกรัฐมนตรีเผด็จการ
- 4.3 การทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.1 มาตรการที่ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำเพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร

รัฐธรรมนูญนี้พยายามลดความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล การขาดความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีเพราะเป็นรัฐบาลผสม ดังนี้

4.1.1 เพิ่มความเข้มแข็งให้พรรคโดยระบบบัญชีรายชื่อ (ปาร์ตี้ลิสต์) และพรรคที่ได้ต่ำกว่า 5% ไม่มีสิทธิได้ ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ มาตรการนี้เพื่อสกัดพรรคเล็กพรรคน้อยที่เข้ามาในสภาและไม่อาจมีบทบาทได้เต็มที่ แต่อาจสร้างความไร้เสถียรภาพให้รัฐบาลได้

4.1.2 การกำหนดให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำยากกว่ารัฐมนตรีอื่นคือต้องใช้เสียง 2 ใน 5 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด และจะต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีใหม่มาด้วยเพื่อให้นายกรัฐมนตรีอยู่เหนือรัฐมนตรีอื่นของรัฐบาลผสม และกันการหักหลังกันเองของพรรคร่วมรัฐบาลผสม แต่การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีอื่นกระทำได้ง่ายคือใช้เสียงเพียง 1 ใน 5 เท่านั้น

4.1.3 การไม่ให้รัฐมนตรีเป็น ส.ส. ในขณะเดียวกันเพื่อแยกหน้าที่นิติบัญญัติกับบริหาร เพื่อให้ผู้ควบคุมคือ ส.ส. และผู้ถูกควบคุม (รัฐมนตรี) เป็นคนละฝ่าย ทำให้นายกรัฐมนตรีในรัฐบาลผสมต้องประพฤติตนให้อยู่ในวินัยและความรับผิดชอบร่วมกันของคณะ

รัฐมนตรี และเคารพความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี เพราะหากถูกนายกรัฐมนตรีปลดจากตำแหน่งจะกลับไปเป็น ส.ส. คอยทำลายรัฐบาลในสภาต่อไปไม่ได้

นอกจากนี้เมื่อระบบการแยกหน้าที่ใช้คู่กับระบบบัญชีรายชื่อ ก็จะทำให้พรรคการเมืองส่งคนสำคัญของพรรคและคนมีฝีมือลงในบัญชีรายชื่อเพื่อไม่ให้ต้องเลือกตั้งซ่อม ส.ส. ที่มาจากการแบ่งเขต ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกคนเป็นรัฐมนตรีได้ทางอ้อม ทั้งยังทำลายระบบ “โควตา” ที่ต้องให้รัฐมนตรีต้องมี ส.ส. ในสังกัดก่อนจึงจะเป็นรัฐมนตรีได้ด้วย

4.1.4 การป้องกันไม่ให้ ส.ส. ต่อรองกับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเพื่อผ่านกฎหมายให้ โดยกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยเปิดเผย และให้รัฐบาลสามารถนำร่างกฎหมายที่ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้ที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งภายใต้เงื่อนไข 2 ข้อ คือการที่สภาผู้แทนฯ ไม่ผ่านกฎหมายนั้น มีคะแนนเสียงไม่ถึงครึ่งของจำนวน ส.ส. และรัฐบาลได้แถลงไว้ในนโยบายที่แถลงต่อสภาแล้วว่า เป็นกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารของรัฐบาล

4.2 มาตรการควบคุมไม่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นเผด็จการ

ถ้าให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากเกินไปโดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลย์ก็จะเป็นเผด็จการได้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางมาตรการต่างๆ ไว้ดังนี้

4.2.1 การห้ามยุบสภาระหว่างที่มีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบการใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีก่อน

4.2.2 การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 และ ส.ส. 1 ใน 4 ยื่นขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ และดำเนินคดีอาญาด้วย

4.2.3 หากพรรคร่วมรัฐบาลไม่อาจร่วมรัฐบาลได้ก็อาจลาออกมาร่วมกับฝ่ายค้านยื่นญัตติไม่ไว้วางใจร่วมกับฝ่ายค้าน โดยอาจเสนอหัวหน้าพรรคที่พ้นจากรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลมาเป็นนายกฯ คนใหม่ได้ หรืออาจให้หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านเป็นนายกรัฐมนตรีใหม่ก็ได้

4.3 . การทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น

รัฐธรรมนูญฯ พยายามสร้างรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

4.3.1 ให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางตรง ประชาชนซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครเป็น ส.ว. ได้ 1 เสียงเท่านั้น โดยให้วุฒิสภาปลอดจากพรรคการเมืองให้มากที่สุด โดยกำหนดมาตรการดังนี้ คือ

- (ก) การห้ามสังกัดพรรคและถ้าเคยเป็น ส.ส. ต้องพ้นจากตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี
- (ข) ห้ามเป็นรัฐมนตรีมาแล้วออกก็ต้องพ้น 1 ปี จึงจะเป็นรัฐมนตรีได้
- (ค) จะเป็น ส.ว. เกิน 1 วาระแล้วสมัครเป็น ส.ว. วาระที่ 2 ติดกันไม่ได้
- (ง) ให้รัฐจัดการแนะนำตัวให้และจะหาเสียงโดยการแนะนำตัวเองได้เท่าที่กฎหมายอนุญาต

หน้าที่สำคัญของวุฒิสภาคือหน้าที่ตรวจสอบและถอดถอนหรืออิกนัยหนึ่งคือสภาตรวจสอบนั่นเอง ดังนั้นองค์กรตรวจสอบทุกองค์กรวุฒิสภาเป็นคนเลือก อาทิ คณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ป.ป.ป. และวุฒิสภาเป็นผู้ถอดถอนบุคคลทุกตำแหน่ง หน้าที่อื่นๆ ของวุฒิสภาก็คล้ายวุฒิสภาเดิม อาทิ การกั้นกรอกกฎหมาย การควบคุมรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ การพิจารณาเรื่องในที่ประชุมร่วมรัฐสภาและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

4.3.2 การขยายสมัครประชุมเวลา 90 วันเป็น 120 วัน โดยให้ปีหนึ่งมี 2 สมัย สมัยแรกเป็นสมัยสามัญพิจารณาเรื่องใดก็ได้ สมัยที่ 2 พิจารณาได้แก่ กฎหมาย กระทู้ และถอดถอนเรียกว่าสมัยประชุมนิติบัญญัติ เพื่อให้การพิจารณากฎหมายค้างค้างรวดเร็วขึ้น

4.3.3 ส.ส. และ ส.ว. ที่ขาดประชุมเกิน 1 ใน 4 ของจำนวนวันประชุมหมดสมาชิกภาพและต้องมีประมวลจริยธรรม ส.ส. และกรรมาธิการ

4.3.4 ส.ส. เสนอกฎหมายได้ง่ายขึ้น เสนอแก้รัฐธรรมนูญได้ง่ายขึ้น

4.3.5 การทำงานต้องโปร่งใสโดยให้มีการบันทึกการลงคะแนนทุกครั้ง

4.3.6 กฎหมายที่รัฐสภาพิจารณาไม่เสร็จแล้วยุบสภาหรือสภาสิ้นอายุจะไม่ตกโดยปริยายอีกต่อไป หากคณะรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไป ขอให้รัฐสภาพิจารณาต่อไปภายใน 60 วันนับแต่วันเรียกประชุมและรัฐสภาเห็นชอบด้วย อันทำให้การพิจารณากฎหมายรวดเร็วทันการขึ้น

4.3.7 ให้มี ส.ส. ตั้งกระทู้สอบถามรัฐมนตรีได้สัปดาห์ละครั้ง เพื่อลดญัตติที่ไม่จำเป็นและเสียเวลาของสภา และเพื่อให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบและติดตามงานกระทรวงของตนได้อย่างดี

5. บทส่งท้าย

รัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้อาจแก้ไขได้หากมีปัญหาในทางปฏิบัติภายหลัง เพราะรัฐธรรมนูญจะต้องปรับปรุงให้เข้ากับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนไป จึงกำหนดให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ง่ายขึ้นกว่าแต่ก่อน โดยกำหนดให้ผู้ดัดเสนอขอแก้ไขมาจาก ส.ส. หรือ ส.ว. เพียง 1 ใน 5 และกำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการเลือกตั้ง และคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใหม่ อาจทำรายงานให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีได้เมื่อครบ 4 ปีนับแต่วันใช้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญนี้สมบูรณ์ที่สุดตามภาวะการณ์ในโอกาสต่อๆ ไป และมาตรการใดที่เป็นมาตรการใหม่ก็ได้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้เพื่อเตรียมการให้พร้อมก่อนใช้

6. หมายเหตุ

ปัจจุบันนี้ในการปกครองท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ อาทิ ไม่มีสุขาภิบาลแล้ว เพราะได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทุกแห่งแล้ว และสมาชิกสภาเทศบาลทุกระดับมีวาระ 4 ปี ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง จากสมาชิกสภา อบจ. เจ้าหน้าที่บริหาร สมาชิกสภา อบจ. มีการเปลี่ยนแปลงโดยต่ำสุด มีจำนวน 24 คน และสูงสุด 48 คน สรุป สมาชิกสภาท้องถิ่นทุกประเภทมีวาระ 4 ปีตามรัฐธรรมนูญกำหนด