



บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการร่างรัฐธรรมนูญของไทย

แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการร่างรัฐธรรมนูญ

1. ที่มาของรัฐธรรมนูญ

จากวิวัฒนาการของรัฐต่าง ๆ ในโลก จะพบว่ารัฐแต่ละรัฐมีกฎเกณฑ์และวิธีการในการใช้อำนาจเพื่อปกครองรัฐของตนเองอยู่ด้วยเสมอ¹ โดยกฎเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวอาจจะเรียกได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในเวลาต่อมาว่ากฎเกณฑ์และวิธีการในการใช้อำนาจเพื่อปกครองรัฐ ก็คือรัฐธรรมนูญนั่นเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งกำหนดโครงสร้าง รูปแบบ และแนวทางในการปกครองประเทศ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเอาไว้²

รัฐธรรมนูญของรัฐในลักษณะดังกล่าว เป็นปรากฏการณ์ที่เริ่มปรากฏขึ้นในยุโรปตะวันตกด้วยเหตุผลหลายประการ ที่สำคัญประการหนึ่ง คือหลักความคิดเกี่ยวกับปัจเจกบุคคลนิยม (Individualism) ซึ่งเป็นผลมาจากวัฒนธรรมของกรีกและลาติน รวมทั้งความคิดในทาง

¹ คุรายะละเอียดเกี่ยวกับวิวัฒนาการของรัฐในด้าน เศรษฐกิจ วงศ์โรจนลเชษฐ์, หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, ม.ป.ป.), หน้า 39-141.

² คุความหมายของรัฐธรรมนูญในด้าน G. A. Jacobsen and M. H. Lipman, Political Science (n.p. : Barnes and Noble, 1969), p.68.

ศาสนาและปรัชญาในคริสต์ศตวรรษที่ 18 จึงเป็นเหตุให้มีการร่างกฎเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้บุคคลมีความเป็นอิสระในสังคม และวางกฎเกณฑ์ในการใช้อำนาจในลักษณะที่ไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคล³

คำว่า "รัฐธรรมนูญ" จึงเริ่มมีขึ้นตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 18 และแพร่กระจายไปทั่วโลก อย่างไรก็ตาม คำว่า "รัฐธรรมนูญ" มีความผูกพันเป็นอย่างมากกับการก่อตัวของระบอบเสรีและขบวนการทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นกฎเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตอำนาจของผู้ปกครองให้ชัดเจน ดังปรากฏในมาตรา 16 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของฝรั่งเศสที่ประกาศว่า "สังคมใดไม่มีหลักประกันสิทธิมนุษยชน และไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ สังคมนั้นย่อมไม่มีรัฐธรรมนูญ"⁴

จากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าว ทำให้เกิดความเข้าใจและยอมรับกันต่อมาว่า รัฐธรรมนูญจะต้องมีความหมายเป็นแบบเสรีเท่านั้น ซึ่งคิดจากหลักข้อเท็จจริงที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนว่า ทุกประเทศย่อมจะต้องมีการจัดระเบียบอำนาจในการปกครองประเทศ (ซึ่งก็คือรัฐธรรมนูญ) ขึ้นมาซึ่งบังคับเสมอ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่เสรี กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การจัดระเบียบอำนาจในการปกครองประเทศขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ของแต่ละประเทศ ว่าต้องการแบบใด ถ้าต้องการรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย ก็ต้องมีการกำหนดหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ แต่ถ้าไม่ต้องการรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยก็อาจกำหนด

³ รอกินทร์ วงศ์สุววัฒน์, เรื่องของรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง พร้อมด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แพร่พิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล, 2517), หน้า 4-5.

⁴ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์, 2527), หน้า 4.

กฎเกณฑ์ออกมาในอีกรูปแบบหนึ่ง⁵

ในความเห็นของพวกเขาคลาสสิก ซึ่งมีมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 18 รัฐธรรมนูญได้รับการพิจารณาในลักษณะของกฎเกณฑ์ที่วางแนวทางและเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาซึ่งอำนาจและวิธีการในการใช้อำนาจให้เป็นแนวความคิดของประชาชนส่วนมาก โดยถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่แสดงออกถึงความต้องการของประชาชนทั่วไป รัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากความคิดเห็นในทางปรัชญา เพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจในการปกครอง แต่ในความเห็นของพวกเขาคริสต์ ซึ่งได้นำความคิดของคาร์ล มาร์กซ์ มาเป็นพื้นฐานในระบอบการปกครองตั้งแต่คริสต์ศักราช 1917 ความเห็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงไปมาก กล่าวคือพวกเขาคิดว่ารัฐธรรมนูญแบบเสรีไม่มีประโยชน์ในทางปฏิบัติแต่อย่างใด สิ่งสำคัญของพวกเขาคือจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติและการดำเนินการเพื่อที่จะไปถึงจุดมุ่งหมาย รัฐธรรมนูญในความเห็นของพวกเขา จึงมีลักษณะเป็น เครื่องชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ในประเทศในขณะนั้น ส่วนในความเห็นของนักสังคมวิทยาการเมือง รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการวางกฎเกณฑ์ในระบบการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งจากลักษณะดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในด้านอำนาจระหว่างกลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ หรือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับใช้ในการกล่าวอ้าง เพื่อสนับสนุนระบบการเมืองที่กลุ่มของตนได้ก่อตั้งขึ้น หรืออีกนัยหนึ่ง การบัญญัติกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายโดยอาศัยผลประโยชน์ของกลุ่มทางการเมือง ชี้ให้เห็นถึงลักษณะดังต่อไปนี้⁶

⁵ สุรพันธ์ ทับสุวรรณ และรุจิรา เตชางกูร, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์อักษรกิจ, 2527), หน้า 26.

⁶ รอกินทร์ วงศ์สุววัฒน์, เรื่องของรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง พร้อมด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, หน้า 6-9.

1) การแย่งชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในกรณีเช่นนี้ กฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ จะออกมาในลักษณะที่ไม่คล่องตัวและไม่แน่นอนชัดเจนนัก ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้แต่ละฝ่าย สามารถต่อสู้กันได้ ลักษณะดังกล่าว จะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสในตอนปลาย คริสต์ศตวรรษที่ 18 และตอนต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 กล่าวคือ พวกชนชั้นกษุมพี (bourgeois) ซึ่งเพิ่งได้รับชัยชนะเหนือพวกขุนนาง พยายามหาทาง ที่จะป้องกันไม่ให้พวกขุนนางกลับเข้ามา มีอำนาจต่อไปอีก แต่เนื่องจากพวกชนชั้นกษุมพียังไม่สามารถมีอิทธิพลครอบครองการเมืองของ ประเทศได้โดยเด็ดขาด จึงยังจำเป็นต้องร่วมมือกับพวกขุนนางอยู่ ในทางองเดียวกัน ใน ประเทศอังกฤษ ก็มีวิวัฒนาการในลักษณะดังกล่าว กล่าวคือ เมื่อกษัตริย์ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพล ของพวกขุนนางนั้น เป็นระยะเวลาที่อำนาจของพวกขุนนางมีความเข้มแข็งมาก แต่ต่อมา เมื่อ ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งมากขึ้น อำนาจของพวกขุนนางก็ลดน้อยลง โดยอำนาจส่วนใหญ่ ตกไปอยู่ในมือของสภาสามัญ ซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง

2) อิทธิพลที่เหนือกว่าในระหว่างชนชั้นตามความเห็นของพวกมาร์กซิสต์ กล่าวคือ พวกมาร์กซิสต์เห็นว่ารัฐธรรมนูญแบบ เสรีมีลักษณะ เป็นธรรมแต่เพียงผิวเผิน แต่ที่จริงแล้ว เป็น เครื่องมือกดขี่ชนชั้นกรรมาชีพโดยพวกชนชั้นกษุมพี การแบ่งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจกัน เป็นเพียงข้ออ้างบังหน้าเท่านั้น ทั้งนี้เพราะสิทธิในการ เลือกตั้งมีให้กับผู้ที่มั่งมีฐานะดีและมีความรู้ ดังนั้น กฎหมายต่าง ๆ ที่บัญญัติออกมาจึงมักเป็นกฎหมาย ที่เอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของพวกชนชั้นกษุมพีเท่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญของประเทศคอมมิวนิสต์เองก็ให้สิทธิแก่บุคคลเพียงบางกลุ่มเหมือนกัน ซึ่งก็ทำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญนั้น ถูกร่างขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือของบุคคลบางกลุ่ม และเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าอำนาจ ใน ขณะนั้นเป็นของบุคคลกลุ่มใด

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญมิใช่เป็นเพียงแผนภาพที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของ อำนาจในระหว่างกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น แต่ในรัฐธรรมนูญยังจะต้องมี อุดมการณ์หรือความเชื่อมั่นในค่านิยมอย่างใดอย่างหนึ่งของประชาชนส่วนใหญ่อีกด้วย และในบาง กรณี รัฐธรรมนูญก็เป็นผลของการประนีประนอมกันระหว่างอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน แต่ไม่มีฝ่ายใด

ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่ากันโดยเด็ดขาด เช่น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ฉบับปีคริสต์ศักราช 1791 ยึดถือหลักการของพวกชนชั้นกษัตริย์อย่างเด่นชัด ในขณะที่ รัฐธรรมนูญ ฉบับปีคริสต์ศักราช 1946 เป็นผลของการประนีประนอมกันระหว่างพวกชนชั้นกษัตริย์กับพวกสังคมนิยม เป็นต้น⁷

โดยทั่วไป รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ จะมีที่มาแตกต่างกันดังต่อไปนี้⁸

1) รัฐธรรมนูญที่มาจากกระบวนการวิวัฒนาการ เป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีที่ใช้เวลาในการพัฒนาเป็นเวลายาวนาน รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษเป็นตัวอย่งที่ดีของรัฐธรรมนูญประเภทนี้ เนื่องจากประเทศอังกฤษใช้เวลานานร้อยปีในการพัฒนารัฐธรรมนูญขึ้นมา และไม่เฉพาะแต่ที่ได้มีการวิวัฒนาการในทางที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่ได้มีการพัฒนาขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญควบคู่กันไปด้วย

⁷ รอกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, เรื่องของรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง พร้อมด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, หน้า 10.

⁸ รอกวิท วงศ์สุววัฒน์, รัฐศาสตร์เบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2519), หน้า 14, สุภาพ ปริณญาเสวี, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทั่วไปและวิวัฒนาการรัฐธรรมนูญของไทย (กรุงเทพมหานคร : เทพเนรมิตการพิมพ์, ม.ป.ป.), หน้า 3-5, วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 74-83, อานนท์ อภาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร : O.S. Printing House, 2528), หน้า 62-65 และ Led E. Rose and Margaret W. Fisher, The Politics of NEPAL (Ithaca and London : Cromwell University Press, 1970), pp.30-31.

2) รัฐธรรมนูญที่ประมุขของรัฐเป็นผู้มอบให้ เป็นรัฐธรรมนูญที่ประมุขของรัฐซึ่งอาจเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีมอบให้แก่ประชาชน เช่น พระเจ้าหลุยส์ที่ 18 ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ชาวฝรั่งเศส เป็นต้น การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ประมุขของรัฐเป็นผู้มอบให้ อาจกระทำในรูปของข้อตกลงระหว่างประมุขของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ปกครอง กับกลุ่มบุคคลหรือประชาชนซึ่งเป็นผู้ถูกปกครอง เช่น ในปี ค.ศ. 1959 พรรคการเมืองต่าง ๆ ของประเทศเนปาล ได้ยอมรับข้อเสนอของพระเจ้ามหินทรา ที่ได้ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญด้วยพระราชอำนาจของพระองค์เอง แล้วจึงจะให้มีการเลือกตั้ง ทั้ง ๆ ที่แต่เดิม พรรคการเมืองต่าง ๆ ต้องการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ

3) รัฐธรรมนูญที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหาร เป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนใช้วิธีการที่รุนแรง เพื่อที่จะให้พระมหากษัตริย์ทรงยอมรับว่าผู้ปกครองมีอำนาจจำกัด และผู้ถูกปกครองมีสิทธิบางประการที่ผู้ปกครองจะละเมิดมิได้ การใช้วิธีการรุนแรงเช่นนี้ ในบางรัฐ ทำให้เกิดระบอบการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) แต่ในบางรัฐ ได้ส่งผลกระทบต่อจนถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ด้วย เช่น การปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 ทำให้ประเทศฝรั่งเศสมีรัฐธรรมนูญและเกิดระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐขึ้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศที่ได้รัฐธรรมนูญมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร มักจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่ได้รัฐธรรมนูญมาโดยวิธีการประนีประนอมกันระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชน ในทางอ้อมเดียวกัน ประเทศที่ได้รัฐธรรมนูญมาจากการปฏิวัติรัฐประหารของกลุ่มบุคคลซึ่งจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการปกครอง ก็มักจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญบ่อยครั้งเช่นกัน เช่น ในกรณีของประเทศไทย เป็นต้น

4) รัฐธรรมนูญที่เกิดจากการมีรัฐหรือประเทศใหม่ เป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้โดยรัฐที่ไม่เคยมีความเป็นรัฐมาก่อน แต่ได้จัดทำมีการปกครองในรูปของรัฐขึ้นมา หรือรัฐที่เคยมีความเป็นรัฐมาก่อนแล้ว แต่ได้เสียเอกราชไป และในเวลาต่อมา รัฐนั้นได้เอกราชกลับคืนมา

รัฐธรรมนูญประเภทนี้ ได้แก่รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1787 และรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชียและแอฟริกาซึ่งได้เอกราชมาภายหลัง สงครามโลกครั้งที่ 2 เช่น อินเดีย พม่า และมาเลเซีย เป็นต้น

5) รัฐธรรมนูญที่ประเทศผู้ยึดครองเป็นผู้มอบให้ เป็นรัฐธรรมนูญที่ประเทศผู้ยึดครอง เป็นผู้มอบให้กับประเทศที่ถูกยึดครอง กรณีที่เห็นเด่นชัดที่สุด ได้แก่ กรณีรัฐธรรมนูญของประเทศ ฟิลิปปินส์ ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1947 กล่าวคือ เมื่อฝ่ายสัมพันธมิตรได้เข้ายึดครองประเทศฟิลิปปินส์ นายพลแมกอาเธอร์ ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหาร ได้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยชาวอเมริกันทั้งหมด ขึ้นมาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อมอบให้กับประเทศฟิลิปปินส์ เป็นกฎหมายในการปกครองประเทศตามความต้องการของรัฐบาลอเมริกัน

2. ลักษณะของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายสูงสุด (supreme law) ของประเทศที่มีลักษณะการบังคับใช้เหนือกว่ากฎหมายธรรมดา กฎหมายใดที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นจะเป็นโมฆะ ไม่มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายทั้งหลายภายในรัฐ จะต้องสอดคล้องหรือไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะพิเศษที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการคือ

- 1) ความเป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายสูงสุดเหนือกว่ากฎหมายทั่วไป
- 2) ความเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- 3) ความเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้าง รูปแบบ และแนวทางในการปกครองประเทศ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน
- 4) ความเป็นกฎหมายหลักในการใช้บังคับ การตีความ และการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ที่มีลักษณะแตกต่างไปจากกฎหมายธรรมดา

โดยทั่วไป รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะลายลักษณ์อักษร (written constitution) มักจะกำหนดข้อความเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน โครง-

สร้างของรัฐ การแบ่งแยกอำนาจ และการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังสาระสำคัญโดยสังเขปดังนี้⁹

1) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หมายถึงข้อความที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ เหตุผลหรือเจตจำนงในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รวมไปถึง ข้อความที่แสดงถึงลักษณะอุดมการณ์แห่งชาติด้วย โดยทั่วไป เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมักจะอยู่ช่วงแรกของรัฐธรรมนูญ ในรูปของอารัมภบทหรือคำปรารภ เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มีข้อความว่า "เราประชาชนแห่งสหรัฐ เพื่อได้มาซึ่งสหภาพที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อสถาปนาความยุติธรรม เพื่อให้มีความสงบภายในเพื่อป้องกันประเทศ เพื่อส่งเสริมสวัสดิการโดยทั่วไป และเพื่อให้ได้มาซึ่งผลอันประเสริฐของเสรีภาพ ทั้งนี้ เพื่อพวกเราเองในขณะนี้ และเพื่อประชาชนผู้จะกำเนิดภายหลัง (จึง) ได้สถาปนารัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาขึ้น"

2) สิทธิและเสรีภาพของประชาชน หมายถึงการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน กล่าวคือ

(1) กำหนดขอบเขตอำนาจของรัฐ โดยปกติ อำนาจของรัฐมักจะครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตย จึงมักจะกำหนดขอบเขตอำนาจของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาคำหนดไว้ว่ารัฐไม่มีอำนาจที่จะจำกัดเสรีภาพของบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นด้วยวาจา การพิมพ์โฆษณา หรือการนับถือศาสนา

⁹ คุราละเอียคเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ค้น บรรพต วีระสัย และคณะ, รัฐศาสตร์ทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 57-64.

(2) กำหนดพันธกรณีของรัฐ พันธกรณีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมักจะเกี่ยวกับการที่รัฐจะต้องพยายามให้ประชาชนมีงานทำ ให้ได้รับการศึกษา ให้ได้รับสวัสดิการเมื่อชรา เช่น รัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ ฉบับปี ค.ศ.1937 กำหนดพันธกรณีของรัฐว่า "รัฐจะต้องพยายามไม่ทำให้แม่บ้านต้องไปทำงานนอกบ้านจนทำให้ไม่ได้ดูแลบ้าน" นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญของอิตาลี ฉบับปี ค.ศ.1948 กำหนดพันธกรณีของรัฐว่า "สาธารณรัฐอิตาลีจะพยายามส่งเสริมให้ครอบครัวคงอยู่ได้ด้วยมาตรฐานทางเศรษฐกิจและอื่น ๆ"

3) โครงสร้างของรัฐ หมายถึงการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เห็นถึงรูปของรัฐและกลไกการดำเนินงานของรัฐ โครงสร้างของรัฐที่สำคัญที่มักปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่

(1) การระบอบองค์กรที่สำคัญของรัฐ ได้แก่ การกำหนดให้มีฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

(2) การระบอบบุคคลที่จะรับหน้าที่ในองค์กรที่สำคัญของรัฐ ได้แก่ ผู้ที่จะเป็นประมุขฝ่ายนิติบัญญัติ ประมุขฝ่ายบริหาร และประมุขฝ่ายตุลาการ และผู้ช่วยในการดำเนินการของประมุขเหล่านั้น

(3) การระบอบวิธีการแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

นอกจากนี้ สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ ยังมีเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ประกอบกันเป็นโครงสร้างของรัฐด้วย โดยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่สำคัญของรัฐที่รัฐธรรมนูญกล่าวถึง คือขอบเขตของอำนาจและความรับผิดชอบ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร หรือความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการ เป็นต้น

4) การแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐ ตลอดจนความสัมพันธ์แห่งอำนาจ ดังนั้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดสาระสำคัญและขอบเขตของการใช้อำนาจโดยองค์กรที่สำคัญของรัฐ รวมทั้งความสัมพันธ์ในด้านของการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) ซึ่งกันและกันขององค์กรแห่งอำนาจทั้งสาม อำนาจที่มีระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่

(1) อำนาจในองค์กรที่สำคัญของรัฐ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจของฝ่ายบริหาร และอำนาจของฝ่ายตุลาการ โดยอำนาจของแต่ละฝ่ายนั้น ยังระบุรายละเอียดอีกว่ามีมากน้อยเพียงใด เช่น เกี่ยวกับวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

(2) อำนาจตามระดับของรัฐบาล ได้แก่ การให้อำนาจไว้กับรัฐบาลกลางหรือให้อำนาจไว้กับรัฐบาลท้องถิ่น เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีการระบุอำนาจของประธานาธิบดีไว้ในอำนาจในระดับรัฐบาลกลาง และอาจจะมีการระบุว่า จะเก็บภาษีในอัตราเท่าใดและจะลงทุนในระดับใดไว้ในอำนาจในระดับรัฐบาลมลรัฐ เป็นต้น

5) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ จึงมักกระทำทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา ทั้งในรูปของกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการ โดยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะได้กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ บางประเทศอาจกำหนดให้การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยกลไกอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่บางประเทศอาจกำหนดให้ใช้วิธีการต่าง ๆ ผสมกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ วิธีการในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา มีตัวอย่างดังนี้

รัฐธรรมนูญของอังกฤษ เป็นตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยรัฐสภาที่ไม่แตกต่างไปจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายธรรมดา ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญของอังกฤษเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะจารีตประเพณี กล่าวคือ กฎหมายที่ออกมาแล้วหรือคำพิพากษาเดิม ถือเป็นแนวปฏิบัติ แต่รัฐสภาก็ยังสามารถออกกฎหมายหรือวางแนวปฏิบัติได้เมื่อเห็นว่าสมควรจะกระทำเช่นนั้น

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 (สมัยสาธารณรัฐที่ 5) ได้กำหนดกระบวนการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้กับองค์กรต่าง ๆ กันคือ รัฐสภา ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี และให้ประชาชนลงประชามติด้วยก็ได้

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดกระบวนการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ว่าจะต้องมีการเสนอของสมาชิกสภาสูงและสมาชิกสภาล่าง โดยเสียงอย่างน้อย 2 ใน 3 และข้อเสนอเปลี่ยนแปลงแก้ไขดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองโดยสมาชิกสภาของรัฐ (State Assembly) ต่าง ๆ เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจึงกระทำได้ค่อนข้างยาก แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขไปแล้วหลายครั้งภายในระยะเวลาประมาณ 200 ปีที่ผ่านมา

(2) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐ (State Constitution) และรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญได้อีกวิธีหนึ่ง คือมีการประชุมที่จัดขึ้นโดยเฉพาะเพื่อพิจารณาเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือมีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (constituent conventions หรือ constituent assemblies) ขึ้น ซึ่งหลายประเทศในทวีปอเมริกาได้กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข และรับรองการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยวิธีการประชุมดังกล่าวเช่นเดียวกัน

(3) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการลงประชามติ มีตัวอย่างดังนี้
รัฐธรรมนูญของสวิตเซอร์แลนด์ ได้กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการเสนอของสภาทั้งสอง หรือโดยมีคำร้องจากประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแล้ว ประชาชนจะออกเสียงว่ารับหรือไม่รับข้อความที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขใหม่ โดยวิธีการดังกล่าวจะมีผลก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนทั่วไปโดยวิธีการลงประชามติ

รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น ได้กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการเสนอของสมาชิกทั้ง 2 สภาอย่างน้อย 2 ใน 3 และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนทั่วไปโดยวิธีการลงประชามติ

รัฐธรรมนูญของอิตาลี ฉบับปี ค.ศ. 1948 ได้กำหนดไว้ว่าการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่ง ดังต่อไปนี้ มีการเสนอของ

สมาชิกสภาล่างหรือสมาชิกสภาสูงอย่างน้อย 1 ใน 5 หรือมีคำร้องขอจากสภาเขต 5 เขต หรือมีคำร้องจากประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 500,000 คน

(4) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญแบบใหม่เป็นทางการ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การตีความจึงย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพของสิ่งแวดล้อมและเหตุการณ์ ทั้ง ๆ ที่สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญยังคงอยู่เหมือนเดิม ตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญแบบใหม่เป็นทางการ ได้แก่ การตีความของรัฐธรรมนูญอเมริกัน ซึ่งแต่เดิมถือว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้รู้หนังสือ ซึ่งหมายถึงการรู้อย่างลึกซึ้ง แต่ในบัจจุบัน มีการตีความว่าการรู้หนังสือ คือ การเข้าใจอย่างง่าย ๆ ก็เพียงพอสำหรับการมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแล้ว

(5) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติรัฐประหาร หมายถึงการที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้กำลังเข้ายึดอำนาจรัฐได้สำเร็จ และในที่สุดก็ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยวิธีการเช่นนี้ ถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากกระทบโดยตรงต่อการโค่นไม่ได้รับความยินยอมจากประชาชน

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการปฏิวัติเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งตัวผู้บริหารประเทศด้วย เช่น การปฏิวัติของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติในฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 การปฏิวัติในรัสเซีย ค.ศ. 1917 และการปฏิวัติในจีน ค.ศ. 1932

ส่วนการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการรัฐประหาร เป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะตัวผู้บริหารประเทศเท่านั้น ซึ่งมักปรากฏอยู่เสมอในประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศโลกที่สาม เนื่องจากกลุ่มของทหารจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับทางการเมืองทั้งโดยตรงและทางอ้อมอยู่เสมอ

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดในเรื่องลักษณะของรัฐธรรมนูญ อาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันทุกประเทศต่างก็มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักและแนวทางในการปกครองประเทศของตนเอง ด้วยกันทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศใดประเทศหนึ่ง มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครอง

ประเทศนั้น มิได้หมายความว่า ประเทศนั้นจะมีรูปแบบหรือลักษณะการปกครองระบอบประชาธิปไตยเสมอไป หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศอาจมีรูปแบบหรือลักษณะการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ได้ ทั้งนี้ จำเป็นต้องพิจารณาถึงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญนั้นเสียก่อน จึงจะตัดสินใจได้ว่าประเทศนั้น มีรูปแบบการปกครองหรือลักษณะการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือระบอบประชาธิปไตย หรือระบอบกึ่งประชาธิปไตย-กึ่งประชาธิปไตย

โดยทั่วไป การที่จะพิจารณาและวิเคราะห์ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด ยึดหลักการประชาธิปไตยหรือไม่เพียงใดนั้น จะต้องคำนึงถึงลักษณะต่าง ๆ ดังนี้คือ¹⁰

- 1) พิจารณาว่ารัฐธรรมนูญนั้น สนับสนุนหลักการและกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด
- 2) พิจารณาว่ารัฐธรรมนูญนั้น กำหนดหลักประกันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่เพียงใด
- 3) พิจารณาว่ารัฐธรรมนูญนั้น กำหนดให้ตัวแทนของประชาชนสามารถตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารเพียงใด
- 4) พิจารณาว่ารัฐธรรมนูญนั้น กำหนดฐานะของข้าราชการประจำให้เป็นกลางทางการเมืองหรือไม่

¹⁰ วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน, "รัฐธรรมนูญ", ใน เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย (หน่วยที่ 1-7), สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย-ธรรมมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : วิศตอริ เพาเวอร์พอยท์, 2527), หน้า 65-69.

3. การร่างรัฐธรรมนูญ

จากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศไทย จะพบว่าการมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร คือการแสดงออกของผู้ถูกปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง และป้องกันสิทธิของตนเอง การป้องกันมิให้ผู้ปกครองละเมิดสิ่งที่ผู้ถูกปกครองถือว่าเป็นสิทธิอันชอบธรรม จึงถือเป็นความพยายามที่จะให้ผู้ปกครองยอมรับว่าผู้ปกครองจะไม่ใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ตามอำเภอใจ ดังจะเห็นได้จากข้อความที่ปรากฏอยู่ในกฏบัตร (Magna Carta) ซึ่งพระเจ้าจอห์นแห่งอังกฤษเป็นผู้ลงนามรับทราบความต้องการของประชาชนและขุนนางอังกฤษบางกลุ่ม เมื่อปี ค.ศ. 1215 โดยสาระสำคัญของกฏบัตรฉบับนี้มีอยู่ว่า กษัตริย์อังกฤษไม่มีอำนาจเรียกเก็บภาษีเกินกว่าที่ประเพณีอนุญาตไว้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และกษัตริย์อังกฤษไม่มีอำนาจลงโทษคนอังกฤษ เว้นแต่บุคคลนั้นจะได้รับการพิจารณาโทษจากชนชั้นเดียวกัน

กฏบัตรของอังกฤษฉบับนี้ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก ซึ่งผู้ถูกปกครองจัดทำขึ้น และขอให้ผู้ปกครองยอมรับว่าจะปฏิบัติตาม

นอกจากนั้น ในระยะเวลาต่อมา กษัตริย์อังกฤษก็ถูกบังคับให้ยอมรับว่า ประชาชนชาวอังกฤษมีสิทธิต่าง ๆ ที่กษัตริย์อังกฤษจะละเมิดมิได้ ดังจะเห็นได้จากเอกสารสำคัญที่เรียกว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights) ซึ่งบัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. 1689¹¹

ปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย จะมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นหลักในการปกครองประเทศเสมอ โดยในการร่างรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรส่วนใหญ่

¹¹ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ัน วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ,

จะยึดถือหลักการสำคัญเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำไปในแนวทางเดียวกัน คือ หลักความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ซึ่งกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติและการแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน

เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองประเทศ กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ และกำหนดหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงมักจะถูกร่างขึ้นโดยองค์กรที่มีอำนาจทางการเมืองเป็นพิเศษที่เรียกว่า "อำนาจร่างรัฐธรรมนูญ"

อำนาจร่างรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งครอบคลุมถึงอำนาจในการกำหนดหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ อำนาจในการยกร่างรัฐธรรมนูญ อำนาจในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และอำนาจในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ¹² ซึ่งโดยทั่วไปอำนาจร่างรัฐธรรมนูญมีอยู่ 2 ลักษณะดังต่อไปนี้¹³

1) อำนาจร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่มีอยู่ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจที่เข้ามาดำเนินการเมื่อไม่มีรัฐธรรมนูญปรากฏอยู่ หรือเมื่อรัฐธรรมนูญที่กำลังใช้อยู่ถูกยกเลิกไป อำนาจนี้

¹² สุรพันธ์ ทับสุวรรณ และรุจิรา เตชางกูร, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, หน้า 41.

¹³ รกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์, เรื่องของรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง พร้อมด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, หน้า 13-14, พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, หน้า 34-36, สุภาพ ปริชญเสวี, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทั่วไปและวิวัฒนาการรัฐธรรมนูญของไทย, หน้า 10-11 และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ และรุจิรา เตชางกูร, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, หน้า 41-42.

จะปรากฏออกมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เมื่อเกิดสถานการณ์ทางการเมืองขึ้นมา 2 กรณีคือ กรณีแรก เกิดการก่อตั้งรัฐาใหม่ขึ้น และกรณีที่สอง เกิดการปฏิวัติรัฐประหารขึ้น อำนาจในลักษณะนี้ เรียกว่า "อำนาจร่างรัฐธรรมนูญดั้งเดิม" ซึ่งหมายความว่า เป็นอำนาจแรกเริ่มที่ไม่ผูกพันกับตัวบทกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนอันใด และสามารถกำหนดหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแบบใดก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับเก่าที่เคยมีอยู่

2) อำนาจร่างรัฐธรรมนูญที่มีอยู่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญฉบับที่กำลังใช้อยู่ ได้วางระเบียบการจัดตั้งอำนาจ และกำหนดวิธีการดำเนินการเอาไว้ ซึ่งโดยทั่วไป ปรากฏอยู่ในรูปของอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเรียกอำนาจร่างรัฐธรรมนูญแบบนี้ว่า "อำนาจพิจารณาใหม่" แต่ไม่ได้หมายความว่าผู้ที่ถืออำนาจนี้ จะสามารถแก้ไขได้เพียงบทบัญญัติบางบทของรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่เท่านั้น แต่หากยังครอบคลุมไปถึงอำนาจที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับอีกด้วย

โดยทั่วไป อาจกล่าวได้ว่า อำนาจร่างรัฐธรรมนูญที่มีอยู่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความชอบธรรมแห่งอำนาจแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับที่กำลังใช้อยู่ได้กำหนดหลักการในการใช้อำนาจไว้ ตรงกันข้าม อำนาจร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่มีอยู่ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความชอบธรรมแห่งอำนาจอย่างน้อย

2 ประการ คือ

1) ปัญหาที่ว่าอำนาจร่างรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของบุคคล หรือของกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวแทนของอุดมการณ์ที่สังคมนิยมอยู่

2) ปัญหาที่ว่าอำนาจร่างรัฐธรรมนูญสามารถสร้างกฎหมายขึ้นในระบบการเมืองและสังคมใหม่ได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามระเบียบแบบแผนที่มีอยู่

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เกิดขึ้น ปัญหาที่ว่า

ใครจะเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็จะได้รับการแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยวิธีการร่างรัฐธรรมนูญ 3 ลักษณะคือ¹⁴

1) การร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะคณาธิปไตย

การร่างรัฐธรรมนูญลักษณะนี้ เป็นการร่างที่ใช้การตัดสินใจของบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว กล่าวคือ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประมุขของรัฐซึ่งมีอำนาจสูงสุดและเด็ดขาดทรงมอบอำนาจให้แก่ประชาชน ไม่ว่าจะด้วยเหตุของความสมัครใจหรือเหตุการณ์บังคับก็ตาม โดยรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นจะเป็นความตกลงระหว่างประมุขของรัฐกับราษฎร (Octroi หรือ Charte) เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ.1814 ของฝรั่งเศสที่พระราชทานให้โดยพระเจ้าหลุยส์ที่ 18 รัฐธรรมนูญฉบับแรก ๆ ของรัฐเยอรมัน (สมาพันธรัฐเยอรมัน) ที่พระราชทานให้โดยประมุขของรัฐ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ.1899 ของญี่ปุ่น (ฉบับแรก) ที่พระราชทานให้โดยพระเจ้าจักรพรรดิ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ.1931 ของเอธิโอเปียที่พระราชทานให้โดยพระเจ้าไฮเลเซลาสซี และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ.1911 ของโมนาโกที่พระราชทานให้โดยประมุขของรัฐ เป็นต้น¹⁵ นอกจากนี้ ในการทำการปฏิวัติรัฐประหาร ผู้นำ

¹⁴ โกลินทร์ วงศ์สุวัฒน์, เรื่องของรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง พร้อมด้วย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, หน้า 14-15, พงศ์เพ็ญ สกุนตาทัย, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, หน้า 30-31, วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 84-85, สุภาพ ปริชญเสวี, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทั่วไปและวิวัฒนาการรัฐธรรมนูญของไทย, หน้า 11-12 และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ และรุจิรา เตชางกูร, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, หน้า 38-40.

¹⁵ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน 1พรจัน ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สารศึกษาการพิมพ์, 2524), หน้า 137-140.

บางคนก็อาจจะจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเช่นนี้ขึ้นมา เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศต่อไป

2) การร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตย

การร่างรัฐธรรมนูญลักษณะนี้ สามารถดำเนินการได้ 3 ลักษณะดังนี้.

(1) การร่างรัฐธรรมนูญโดยสภา ซึ่งเลือกตั้งขึ้นมาเพื่อร่างรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ และสภานี้จะถูกรื้อถอนทันทีหลังจากที่ได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จและประกาศใช้แล้ว เช่น การร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1787 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Convention) แห่งฟิลาเดลเฟีย ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐต่าง ๆ การร่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1791 และการร่างรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในปี ค.ศ. 1949 โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (Parliamentary Council) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 65 คน ที่เลือกตั้งมาจากสภามลรัฐต่าง ๆ¹⁶

(2) การร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติด้วย การร่างรัฐธรรมนูญลักษณะนี้เป็นที่นิยมกันมาก แต่มีข้อบกพร่องตรงที่มอบอำนาจให้กับสภาร่างรัฐธรรมนูญมากเกินไป จนทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญใช้ระยะเวลาในการยกร่างรัฐธรรมนูญ และบางครั้งรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นมาก็สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนทั่วไปก็ได้

¹⁶ รุจิรา เตชางกูร, "วิเคราะห์รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันฉบับปัจจุบันในแง่การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท-บัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2500), หน้า 6-7.

(3) การร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรือประมุขของรัฐ โดยให้ประชาชนลงประชามติว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ การร่างรัฐธรรมนูญลักษณะนี้เคยใช้กันในประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1793 และ ค.ศ.1946 ซึ่งร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ และในปี ค.ศ.1958 ซึ่งร่างโดยรัฐบาล

3) การร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย

การร่างรัฐธรรมนูญลักษณะนี้ เป็นการร่างที่ใช้การตัดสินใจของบุคคลเพียงคนเดียว หรือกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว หรืออาจจะเป็นสภานิติบัญญัติก็ได้ โดยสามารถดำเนินการได้ 2 ลักษณะดังนี้

(1) การร่างรัฐธรรมนูญของบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว แต่เมื่อร่างเสร็จแล้ว จะมีการนำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนลงประชามติว่าจะรับไว้เป็นกฎหมายหลักของประเทศหรือไม่ การร่างรัฐธรรมนูญลักษณะนี้ เรียกกันว่าวิธีการเซซารีสม (Cesarism) ซึ่งพระเจ้านโปเลียนที่ 1 และนโปเลียนที่ 3 นำมาใช้ในประเทศฝรั่งเศสอย่างได้ผล

(2) การร่างรัฐธรรมนูญแบบสัญญา (Pacte) โดยการตกลงกันระหว่างประมุขของรัฐกับสภานิติบัญญัติ การร่างรัฐธรรมนูญลักษณะนี้ มีปรากฏให้เห็นในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ.1830 ของฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ.1844 ของกรีซ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ.1864 ของรומาเนีย และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ.1870 ของบัลแกเรีย เป็นต้น¹⁷

กล่าวโดยสรุป การร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ลักษณะ มีที่มาของรัฐธรรมนูญ และกลุ่มบุคคลที่ร่างรัฐธรรมนูญ ดังตารางที่ 4

¹⁷ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 141-142.

ตารางที่ 4 วิธีการร่างรัฐธรรมนูญ

วิธี การร่าง รัฐธรรมนูญ	ลักษณะของ รัฐธรรมนูญ	คณะราษฎร	ประชาชน	กึ่งประชาชน
ที่มาของรัฐธรรมนูญ	มีที่มาจาก การเปลี่ยนแปลงการปกครองและการทำ การปฏิวัติ รัฐประหาร	มีที่มาจาก การริเริ่มของประมุขของรัฐและการเรียกร้องของประชาชน	มีที่มาจาก การริเริ่มของประมุขของรัฐและการทำ การปฏิวัติ รัฐประหาร	มีที่มาจาก การริเริ่มของประมุขของรัฐและการทำ การปฏิวัติ รัฐประหาร
กลุ่มบุคคลที่ร่างรัฐธรรมนูญ	บุคคลเพียงคนเดียว หรือกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว	กรรมการร่าง-รัฐธรรมนูญ หรือ สภาร่างรัฐธรรมนูญหรือประมุขของรัฐ โดยมีการลงประชามติ	สภานิติบัญญัติหรือบุคคลเพียงคนเดียว หรือกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว โดยมีการลงประชามติ	สภานิติบัญญัติหรือบุคคลเพียงคนเดียว หรือกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว โดยมีการลงประชามติ

รัฐธรรมนูญและการร่างรัฐธรรมนูญของไทย

1. ที่มาของรัฐธรรมนูญไทย

นับตั้งแต่สมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชเป็นต้นมา จนถึงสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ ต่างมีกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับ ซึ่งอาจจัดได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่ง หากแต่กฎหมายเหล่านั้นกระจัดกระจายอยู่หลายแห่งไม่เป็นหมวดหมู่ โดยกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะในทางอ้อม - กฎหมายเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ (ประมุขของรัฐ) เช่น กฎมณเฑียรบาล - กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองแผ่นดิน (ฝ่ายบริหาร) เช่น กฎหมายจตุสดมภ์ - กฎหมายเกี่ยวกับการตรากฎหมาย (ฝ่ายนิติบัญญัติ) เช่น พระธรรมนูญต่าง ๆ - กฎหมายเกี่ยวกับขุนศาล ตระลาการ (ฝ่ายตุลาการ) - มากกว่าที่จะมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญตามความเข้าใจในปัจจุบัน และที่สำคัญก็คือ ไม่มีกฎหมายใดที่จำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์¹⁸ ดังจะเห็นได้จากความบางตอนในหนังสือกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 ของคณะเจ้านายและข้าราชการที่ว่า "...ต้องเปลี่ยนแปลงประเพณีปัจจุบันนี้ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต้องทรงพระราชวินิจฉัยราชการบ้านเมืองทุกสิ่งไปนพระองค์ ซึ่งมีประเพณีที่อังกฤษเรียกว่าแอบริสลุติโมนากี ให้เป็นประเพณีซึ่งเรียกว่าคอนสตีติวชันแนลโมนากี ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นมหาประธานของบ้านเมือง ที่จะทรงพระราชวินิจฉัยมีพระบรมราชโองการเป็นสิทธิขาด แก่ข้าทูลละอองธุลีพระบาทผู้ใหญ่มาก ดังเช่นสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน

¹⁸ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 172.

ทุก ๆ พระองค์ในยุโรป ที่มีต้องทรงราชการด้วยพระองค์เองไปทุกอย่าง..."¹⁹

หรือถึงความบางตอนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหัตถเลขาเพื่อแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ข้าราชการปกครองแผ่นดินว่า "อนึ่ง พระบรมราชาญาของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุถือว่าเป็นที่ลับที่ซ่อน ไม่มีข้อใดสิ่งอันใด หรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความเป็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติกการอันใด ก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควรและที่เป็นยุติธรรม เพราะเหตุฉะนั้น ข้าพเจ้าไม่มีความรังเกียจอันใด ซึ่งจะมีกฎหมายกำหนดพระบรมราชาญาของพระเจ้าแผ่นดิน เช่นประเทศทั้งปวง มีกำหนดต่าง ๆ กันนั้น เมื่อจะทากฎหมายสำหรับแผ่นดินให้เป็นหลักฐานทั่วถึง ก็ควรจะต้องว่าด้วยพระบรมราชาญาของพระเจ้าแผ่นดินให้เป็นหลักฐานไว้...ประเทศอื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจึงทำ ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมือง และเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำ เป็นการผิดกัน ตรงกันข้าม..."²⁰

จนกระทั่งในที่สุด ได้มีการร่างกฎหมายจำกัดขอบเขตของพระบรมราชาญาพินขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้ร่าง ร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เรียกว่า "ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ 1 ว่าด้วยราชประเพณีกรุงสยาม" มีอยู่ 20 มาตรา แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็มิได้มีการประกาศใช้ เนื่องจากเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นนัก²¹

¹⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา วรรณสุด, ผู้รวบรวม, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2518), หน้า 47-60.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89-125.

²¹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 182.

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการเคลื่อนไหวให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการเมืองการปกครองของประเทศเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ได้มีพระราชดำริ และได้เตรียมการหลายประการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในเวลาต่อมา ดังจะเห็นได้จากความบางตอนในพระราชหัตถเลขาของพระองค์ที่ทรงมีไปถึงสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ ในวันพระราชพิธีบรมราชาภิเษกที่ว่า "...ในขั้นต้น กิจการต่าง ๆ คงจะต้องดำเนินอย่างช้า ๆ เพราะมีเรื่องกีดขวางอยู่หลายอย่างที่เราจะต้องข้าม เรายู่ในสมัยที่ลำบาก เพราะมีขนบธรรมเนียมโบราณคอยต่อสู้อัดขวางการเปลี่ยนแปลง แต่ฉันจะไม่คิดยอมแพ้ ฉันหวังว่าฉันจะมีชีวิตอยู่ยาวนาน พอที่จะเห็นประเทศสยามเข้าร่วมในหมู่ชาติต่าง ๆ โดยได้รับเกียรติและความเสมอภาคตามความหมายของคำนั้นทุกประการ..."²²

หรือถึงความบางตอนที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสเมื่อขึ้นเสวยราชย์สมบัติว่า "ข้าพเจ้ามีภาระสำคัญ ซึ่งได้รับมอบจากสมเด็จพระชนกนาถประการหนึ่ง คือ การมีคอนสติติวชันและปาลีเมนต์...เมื่อพลเมืองมีความรู้พร้อมเมื่อใด ข้าพเจ้าจะรับปฏิบัติตามกระแสรับสั่งของสมเด็จพระชนกนาถทันที ข้าพเจ้าขอฝากเรื่องปาลีเมนต์นี้ไว้ให้แก่คณะเสนาบดี..."²³

อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่าได้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นผลสำเร็จในสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวแต่อย่างใด

²² พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, เจ้าชีวิต (พระนคร : คลังวิทยา, 2505), หน้า 576.

²³ วิชัย ประสังสิต, แผ่นดินสมเด็จพระปกเกล้าฯ (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรการพิมพ์, 2505), หน้า 55.

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีเพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและเสนอแนะความเห็นต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา 2 ฉบับ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก พระยาภิรมย์ภักดี หรือ ดร.พรานขิสม์ บี. แซร์ (Dr. Francis B. Sayre) เป็นผู้ร่างขึ้นในปี พ.ศ. 2469 ส่วนร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ที่ปรึกษากะทรวงการต่างประเทศ กับพระยาศรีวิศาลวาจา (เทียนเลี้ยง ฮุนตระกูล) ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้ร่างขึ้นในปี พ.ศ. 2474 แต่ร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับไม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นเพียงร่างกฎหมายที่บัญญัติถึงพระราชอำนาจอันหาขอบเขตมิได้ลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น กล่าวคือ ประการแรก พระมหากษัตริย์ยังคงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประการที่สอง พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง ประการที่สาม พระมหากษัตริย์ยังคงมีอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมาย²⁴

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเตรียมการหลายประการเพื่อรองรับการเรียกร้องการปกครองแบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ในที่สุด การเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยกลุ่มบุคคลที่เรียกตัวเองว่า "คณะราษฎร" ก็เกิดขึ้นในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 โดยคณะราษฎรได้ให้เหตุผลในการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประกาศของคณะราษฎรตอนหนึ่งว่า "...ราษฎรข้าราชการ ทหาร และพลเรือน ที่รู้เท่าถึงการกระทำอันชั่วร้ายของรัฐบาลดังกล่าวแล้ว จึงรวมกันตั้งเป็นคณะราษฎรขึ้น และได้ยึดอำนาจของรัฐบาลของกษัตริย์ไว้แล้ว คณะราษฎร

24 วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 187-192.

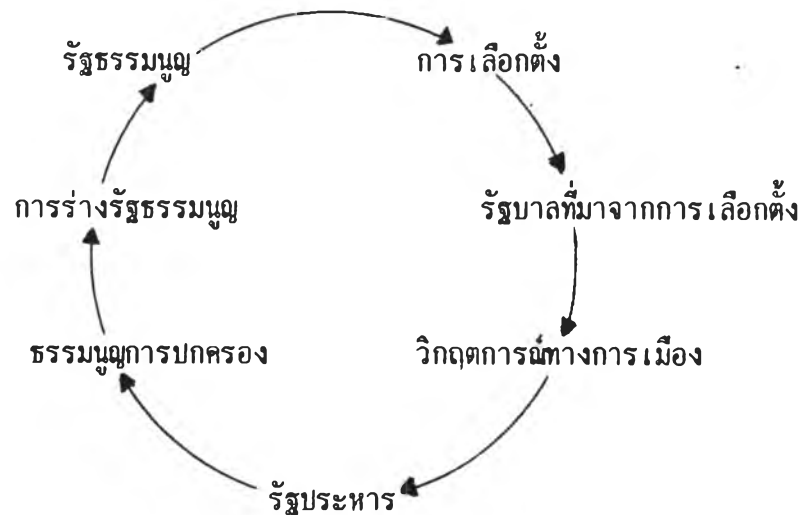
เห็นว่า การที่จะแก้ความชั่วร้าย ก็โดยที่จะต้องจัดการปกครองโดยมีสภา จะได้ช่วยกันปรึกษาหารือ หลาย ๆ ความคิดดีกว่าความคิดเดียว ส่วนผู้เป็นประมุขของประเทศนั้น คณะราษฎรไม่มีประสงค์ทำการชิงราชสมบัติ ฉะนั้น จึงขอเชิญให้กษัตริย์องค์นี้ดำรงตำแหน่งกษัตริย์ต่อไป แต่จะต้องอยู่ใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญการปกครองของแผ่นดิน จะทำอะไรโดยลำพังไม่ได้ นอกจากความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร..."²⁵

2. ลักษณะของรัฐธรรมนูญไทย

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว จำนวน 15 ฉบับ (ไม่รวมรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม) การยกเลิกและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ส่วนใหญ่มักจะเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยการใช้อำนาจเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศในรูปของการรัฐประหาร การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญนี้ จึงมีผลกระทบโดยตรงต่อวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย กล่าวคือทำให้วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยวนอยู่ในวงจรเดิมตลอดเวลา ซึ่งแสดงให้เห็นได้ดังแผนภูมิที่ 3

²⁵ "ประกาศของคณะราษฎร ฉบับที่ 1", (24 มิถุนายน 2475).

แผนภูมิที่ 3 วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทย



การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวนี้ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดสาระสำคัญ การดำรงอยู่ และความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญไทย

หากจะทำการจัดประเภทของรัฐธรรมนูญตามลักษณะแห่งการประกาศใช้ อาจแบ่งรัฐธรรมนูญได้เป็น 2 ประเภท คือ รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เป็นการชั่วคราว กับรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เป็นการถาวร²⁶

²⁶ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร : ดวงดีการพิมพ์, 2524), หน้า 13-14.

รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เป็นการชั่วคราว หมายถึง รัฐธรรมนูญที่มีอำนาจทางการเมืองประกาศใช้หลังจากที่ได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความมั่นคงและรักษาอำนาจรัฐที่ได้มานอกวิถีทางรัฐธรรมนูญ สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จึงมีลักษณะรวบอำนาจไว้ที่ผู้มีอำนาจทางการเมือง ทั้งในด้านการออกกฎหมาย การบริหารประเทศ การพิจารณาพิพากษาคดี และการควบคุมสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น รัฐธรรมนูญของไทยที่ประกาศใช้เป็นการชั่วคราว มีอยู่จำนวน 6 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

ส่วนรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เป็นการถาวร หมายถึง รัฐธรรมนูญที่มีอำนาจทางการเมืองมีเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับเป็นการถาวร ดังจะเห็นได้จากข้อความบางตอนในคำปรารภของรัฐธรรมนูญที่แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ดังกล่าว เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มีข้อความว่า "จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อม สั่งให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ประสิทธิ์ประสาทประกาศพระราชทานแก่ประชากรของพระองค์ ให้ดำรงอิสสรธิปไตยโดยบริบูรณ์ ตั้งแต่นั้นนี้เป็นต้นไป/ขอให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรของเรา นี้ จงเป็นหลักที่สถาพรสถิตประดิษฐานสมรรถภาพอันประเสริฐ เป็นบ่อเกิดความสุขสันติคุณวิบุลยราศีแก่อำนาประชาชนตลอดจาเนียรกาลประวัติ นานประเทศสยามบรรลุสรรพพัฒนาชัยมงคล อเนกศุภผลสกลเกียรติยศมหัศจรรย์ ขอให้พระบรมราชวงศานุวงศ์ และข้าราชการทั้งทหาร พลเรือน ทวยอาณาประชาราษฎร์ จงมีความสมัครสมานเป็นเอกฉันท์ในอันจะรักษาปฏิบัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามนี้ ให้ยืนยงอยู่กับสยามรัฐราชสีมา ตราบเท่ากัลปาวสานสมดังพระบรมราชปรีชาน ทุกประการเทอญ"

หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีข้อความว่า "เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอย่างรอบคอบ ประกอบกับสถานการณ์ของประเทศ

แล้ว ได้ลงมติเห็นชอบให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรง
ลงพระปรมาภิไธย ให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป"

โดยทั่วไป บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจะประกอบด้วยรายละเอียดที่กว้างขวาง
ได้แก่ บททั่วไป พระมหากษัตริย์ สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของชนชาวไทย แนวนโยบายแห่ง
รัฐ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล ตุลาการรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
เป็นต้น รัฐธรรมนูญของไทยที่ประกาศใช้เป็นการถาวร มีอยู่จำนวน 9 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจะทำการจัดประเภทของรัฐธรรมนูญ ตามลักษณะของการจัด
ระบบโครงสร้างทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ แล้ว อาจแบ่งรัฐธรรมนูญ
ออกได้เป็น 3 ประเภท คือ²⁷

1. รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะคณาธิปไตย คือรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติที่ให้หลักประกัน
ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อย ผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองมีอิสระในการปกครอง

²⁷ กระมล ทองธรรมชาติ, "ปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ", ใน เอกสารการสอนชุด
วิชาปัญหาการเมืองไทยปัจจุบัน (หน่วยที่ 1-6), สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประชาชน, 2529), หน้า 135.

ประเทศ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจน้อยหรือไม่มีอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอน และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ในจำนวนรัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับ มีรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตยถึง 6 ฉบับคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

2. รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตย คือรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติที่ให้หลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาก มีการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร มีการแยกข้าราชการประจำออกจากข้าราชการการเมือง และมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ของบ้านเมือง อาจกล่าวได้ว่า ในจำนวนรัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับ มีรัฐธรรมนูญเพียง 3 ฉบับเท่านั้น ที่อยู่ในข่ายของรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

3. รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย คือรัฐธรรมนูญที่มีหลักการแบบประชาธิปไตยเบี่ยงเบนไปจากหลักการที่ถูกต้องในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อเอื้ออำนวยให้ผู้ที่มิอำนาจทางการเมืองในขณะที่กำลังร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นอยู่ ได้มีอำนาจทางการเมืองต่อไปอีก ในจำนวนรัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับ มีรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย ถึง 6 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

กล่าวโดยสรุป การจัดประเภทของรัฐธรรมนูญออกเป็น 3 ประเภทดังกล่าว เป็นไปดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ลักษณะของรัฐธรรมนูญไทย

ฉบับที่	ชื่อรัฐธรรมนูญ	ระยะเวลา	ลักษณะ		
			คณาธิปไตย	ประชาธิปไตย	กึ่งประชาธิปไตย
1	พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475	27 มี.ย.75 - 9 ธ.ค.75	/		
2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475	10 ธ.ค.75 - 9 พ.ค.89			/
3	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489	10 พ.ค.89 - 8 พ.ย.90		/	
4	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	9 พ.ย.90 - 22 มี.ค.92			/
5	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	23 มี.ค.92 - 28 พ.ย.94		/	

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ฉบับที่	ชื่อรัฐธรรมนูญ	ระยะเวลา	ลักษณะ		
			คณะป- โดย	ประชา- ธิปไตย	กึ่งประชา- ธิปไตย
6	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495	8 มี.ค.95 -19 ต.ค.01			/
7	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502	28 ม.ค.02 -19 มี.ย.11	/		
8	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2511	20 มี.ย.11 -16 พ.ย.14			/
9	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515	15 ธ.ค.15 - 6 ต.ค.17	/		
10	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2517	7 ต.ค.17 - 5 ต.ค.19		/	

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ฉบับที่	ชื่อรัฐธรรมนูญ	ระยะเวลา	ลักษณะ		
			คณาธิปไตย	ประชาธิปไตย	กึ่งประชาธิปไตย
11	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519	22 ต.ค. 19 -19 ต.ค. 20	/		
12	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520	9 พ.ย. 20 -21 ธ.ค. 21	/		
13	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	22 ธ.ค. 21 -22 ก.พ. 34			/
14	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534	1 มี.ค. 34 - 8 ธ.ค. 34	/		
15	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	9 ธ.ค. 34 - ปัจจุบัน			/

3. การร่างรัฐธรรมนูญของไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ถ้าหากจะทำการจัดประเภทของรัฐธรรมนูญตามลักษณะของการจัดระบบโครงสร้างทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ แล้ว อาจแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญออกได้เป็น 3 ประเภท คือรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกษัตริย์ไทย รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญทั้ง 3 ประเภทดังกล่าว มีวิธีการในการร่างแตกต่างกันดังต่อไปนี้

1) การร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกษัตริย์ไทย

1.1) การร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญที่หลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) ในนามของคณะราษฎรร่างขึ้น ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ทั้งนี้ รอดยได้อ้างเหตุผลว่า "...คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามเพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น และ /รอดยที่ได้ทรงยอมรับตามคำขอร้องของคณะราษฎร /จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้..."²⁸

พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ ประกาศใช้ในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 มีบทบัญญัติจำนวน 39 มาตรา²⁹

²⁸ พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475, คำปรารภ.

²⁹ ราชกิจจานุเบกษา 49 (27 มิถุนายน 2475) : 166.

ร่างพระราชบัญญัติการปกครองฉบับนี้ เดิมไม่มีคำว่า "ชั่วคราว" แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงขอให้เติมคำว่า "ชั่วคราว" ทั้งนี้ เพื่อให้ใช้ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร³⁰ ในทางทฤษฎี ถือได้ว่าพระราชบัญญัติการปกครองฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นโดยความตกลงระหว่างประมุขแห่งรัฐกับราษฎร (Octroi) ซึ่งหมายความว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากข้อตกลงระหว่างพระมหากษัตริย์กับราษฎรหรือกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งกระทำในนามของราษฎรจัดการร่วมกันให้มีขึ้น พระราชบัญญัติการปกครองฉบับนี้ จึงมีลักษณะของการกำเนิดที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าการกำเนิดของรัฐธรรมนูญแบบที่ประมุขแห่งรัฐประทานให้เอง³¹

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติการปกครองฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่รองรับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะมีการนำรูปแบบการปกครองระบบสมาชิกรัฐสภา มาใช้แทนระบบกษัตริย์ แต่พระราชบัญญัติการปกครองฉบับนี้ได้จัดให้มีระบบการปกครองโดยสภา (Assembly Government)³² กล่าวคือ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะราษฎร มีอำนาจสูงสุดในการออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย และดูแลควบคุมกิจการของประเทศ ประธานคณะกรรมการราษฎร (นายกรัฐมนตรี) ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้รับการเลือกตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร สำหรับกรรมการราษฎร (รัฐมนตรี) จำนวน

³⁰ ปรีดี พนมยงค์, วิธีส่งเสริมให้ราษฎรสนใจประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : ประจักษ์การพิมพ์, 2517), หน้า 22.

³¹ ไพรโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 136-143.

³² ไพรโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า

14 คน ซึ่งประชาชนคณะกรรมการราษฎรเป็นผู้เลือก นอกจากจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรยังมีอำนาจในการถอดถอนกรรมการราษฎรหรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้ โดยที่คณะกรรมการราษฎรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่แต่อย่างใด พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะคล้ายกับโดย จนทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงพอพระทัย ดังปรากฏในพระราชบันทึกบางตอนของพระองค์ก่อนที่จะทรงประกาศสละราชสมบัติที่ว่า "...ได้เห็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่หลวงประดิษฐไพที (นายปรีดี พนมยงค์) ได้นำมาให้ข้าพเจ้าลงนาม ข้าพเจ้าก็รู้สึกทันทีว่าหลักการของผู้ก่อการกับหลักการของข้าพเจ้านั้นไม่พ้องกันเสียแล้ว เพราะผู้ก่อการมิได้มีความประสงค์ที่จะให้มีเสรีภาพในการเมืองโดยบริบูรณ์ หากแต่ต้องการให้มีคณะกรรมการเมืองได้แต่คณะเดียว..."³³

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ถูกยกเลิกไปโดยปริยาย ในวันที่ 10 ธันวาคม 2475 หลังจากที่มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลา 5 เดือน 12 วัน เนื่องจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

1.2) การร่างรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ร่างขึ้น เพื่อเป็นกติกาในการปกครองประเทศเพียงชั่วคราว ภายหลังจากที่ได้ทำการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ทั้งนี้โดยได้อ้างเหตุผลว่า "...การที่

³³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และจิตติยา กรรณสูต, ผู้รวบรวม, เอกสารการเมืองการปกครองไทย, หน้า 378.

คณะปฏิวัติได้ประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เสียสิ้น ก็โดยปรารถนาจะให้รัฐธรรมนูญที่เหมาะสม และให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยเรียบร้อยยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนั้น การที่จะให้มีรัฐธรรมนูญเช่นว่านี้สมควรจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิจัดร่างขึ้นประกาศใช้ต่อไป แต่ในระหว่างระยะเวลาก่อนที่จะได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น สมควรให้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเพื่อใช้ไปพลางก่อน ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้..."³⁴

ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ ประกาศใช้ในวันที่ 28 มกราคม 2502 มีบทบัญญัติจำนวน 20 มาตรา ซึ่งน้อยกว่ารัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เป็นการชั่วคราวทุกฉบับ³⁵

เจตนารมณ์ที่เห็นได้ชัดเจนของธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ก็คือต้องการให้การปกครองประเทศเป็นไปตามแนวทางที่คณะปฏิวัติได้กำหนดขึ้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองประเทศตามธรรมนูญการปกครองฉบับนี้เป็นการปกครองในระบบ "รัฐบาลโดยข้าราชการ" (Bureaucratic Government) โดยแท้ ดังจะเห็นได้จากกลไกที่กำหนดไว้ในธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ คือหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 240 คน เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะมีฐานะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันด้วย และจากข้อเท็จจริง ปรากฏว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 240 คน เป็นข้าราชการประจำเกือบทั้งหมด และเป็นนายทหารประจำการกว่า 3 ใน 4 ที่เหลือเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน นักหนังสือพิมพ์ และนักการเมือง โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้เคยช่วยเหลือ

³⁴ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502, ศาปราชญ.

³⁵ ราชกิจจานุเบกษา 76 (28 มกราคม 2502).

คณะปฏิวัติมาแล้วแทบทุกคนในระหว่างที่ยังไม่ได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้³⁶ และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเหล่านี้ ไม่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด

ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีมีจำนวนตามสมควร ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ ยังให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีไว้ว่ามาตรา 17 ปล่อยให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ เมื่อเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อความ หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร

ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลา 9 ปี 4 เดือน 23 วัน ก็ถูกยกเลิกไป เนื่องจากสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เสร็จ และประกาศใช้ในวันที่ 20 มิถุนายน 2511

1.3) การร่างธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร ร่างขึ้น เพื่อเป็นกติกากำหนดการปกครองประเทศเพียงชั่วคราว ภายหลังจากที่ได้ทำการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ทั้งนี้ โดยได้อ้างเหตุผลว่า "...การที่คณะปฏิวัติได้ประกาศ

³⁶ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 33.

ในท้ายเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เสีย นั้น ก็โดยปรารถนาจะแก้ไขสถานการณ์ซึ่งเป็นอันตรายต่อประเทศชาติ สถาบันพระมหากษัตริย์ และประชาชน ให้สงบเรียบร้อยเป็นปกติสุขโดยรวดเร็ว และกำหนดกลไกการปกครองที่เหมาะสมแก่สภาพของประเทศ พื้นฐานทางเศรษฐกิจ และจิตใจของประชาชน แต่การแก้ไขสถานการณ์ให้สงบเรียบร้อยเป็นปกติสุข รวมทั้งการกำหนดกลไกการปกครองที่เหมาะสม จะต้องใช้เวลาตามความจำเป็นแก่เหตุการณ์ และในระหว่างดำเนินการดังกล่าว สมควรให้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่เหมาะสมกับสถานการณ์และการป้องกันประเทศไว้พลางก่อน..."³⁷

ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ ประกาศใช้ในวันที่ 15 ธันวาคม 2515 มีบทบัญญัติจำนวน 23 มาตรา³⁸ มีสาระสำคัญโดยทั่วไปคล้ายคลึงกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ทั้งหลักการและแนวทางการปฏิบัติ กล่าวคือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด และข้าราชการประจำมีสิทธิเข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี หรือในสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ในขณะเดียวกัน ส่วนนายกรัฐมนตรียังคงมีอำนาจพิเศษตามมาตรา 17 แต่มีขอบข่ายในการใช้บังคับกับการกระทำต่าง ๆ กว้างขวางขึ้น กล่าวคือ ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ เมื่อเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่า

³⁷ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515, ค.ป.ร.ร.ภ.

³⁸ ราชกิจจานุเบกษา 89 (15 ธันวาคม 2515).

การกระทำจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร

ส่วนความแตกต่างในเรื่องอื่น ๆ ได้แก่ การที่รัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้บัญญัติให้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ออกกฎหมาย และอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอมานำให้พิจารณา นอกจากนี้ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ ซึ่งผิดกับ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ที่ไม่มีสิทธิเช่นนี้

รัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลา 1 ปี 9 เดือน 21 วัน ก็ถูกยกเลิกไป เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เสร็จ และประกาศใช้ในวันที่ 7 ตุลาคม 2517

1.4) การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ร่างขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ภายหลังจากที่ได้ทำการรัฐประหาร ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2518 ทั้งนี้ โดยได้อ้างเหตุผลว่า "...โดยที่ได้มีบุคคลกลุ่มหนึ่ง ได้กระทำการอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ และเศรษฐกิจของประเทศ และในที่สุดได้เกิดการจลาจลวุ่นวายอย่างร้ายแรงขึ้นในบ้านเมือง เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 ซึ่งจะนำภัยพิบัติและความพินาศมาสู่ชาติบ้านเมืองในที่สุด คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จึงได้เข้ายึดอำนาจและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นผลสำเร็จ เมื่อเวลา 18.00 นาฬิกาของวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 และโดยที่ประชาชนทั้งหมดได้แสดงอย่างแจ่มแจ้งประจักษ์และเชื่อมั่นว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นระบอบการปกครองที่ดีและเหมาะสมสำหรับประเทศไทย ในอันที่จะยังให้เกิดความมั่นคงของชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยทั่วกัน แต่เท่าที่ผ่านมาสี่สิบปีเศษ การปกครองในระบอบนี้ก็ยังไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของประชาชน เพราะมิได้มีโครงสร้างที่จะ

ต้องพัฒนาเป็นขั้นเป็นตอนให้เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2517 มีอุปสรรคขัดข้องจนไม่อาจจะปฏิบัติให้เป็นไปโดยเรียบร้อยได้ ทั้งตัวบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามามีส่วนมีเสียงในการปกครองประเทศ ก็มิได้เคารพต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นด้วยประการต่าง ๆ และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมของชาติบ้านเมือง.../...การจะปฏิรูปโครงสร้างของการปกครองในระบอบนี้ในทางใด ย่อมแล้วแต่สภาวะการณ์ของแต่ละระยะว่ามีเหตุผลสมควรอย่างไร และจักต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในระยะนั้น ๆ เป็นสำคัญ เพื่อให้การปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้.../เพื่อให้การเป็นไปตามขั้นตอน และความมุ่งหมายของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินดังกล่าว จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ และใช้บังคับตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป"³⁹

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกาศใช้ในวันที่ 22 ตุลาคม 2519 มีบทบัญญัติจำนวน 29 มาตรา⁴⁰ มีสาระสำคัญโดยทั่วไปคล้ายคลึงกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 กล่าวคือ สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ข้าราชการประจำมีสิทธิเข้าดำรงตำแหน่งในสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และนายกรัฐมนตรีมีอำนาจพิเศษตามมาตรา 21

ส่วนที่แตกต่างออกไป ได้แก่การพัฒนา ระบอบประชาธิปไตยเป็น 3 ขั้นตอน ๆ ละ 4 ปี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือ

39 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519, คานธาราภ.

40 ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 93 (22 ตุลาคม 2519).

รัฐวิสาหกิจซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำหรือดำรงตำแหน่งใดในกิจการที่ดำเนินธุรกิจเพื่อหา
กำไรมิได้ และให้มีสภาพที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิรูปการ
ปกครองแผ่นดิน มีหน้าที่ให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีปรึกษาและหน้าที่อื่นตาม
รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลา 363 วัน ก็ถูกยกเลิกไป เนื่องจาก
คณะปฏิวัติภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สังัด ชล้อยู่ ได้ทำการรัฐประหารในวันที่ 20 ตุลาคม
2520 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

1.5) การร่างรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 เป็น
รัฐธรรมนูญที่คณะปฏิวัติภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สังัด ชล้อยู่ ร่างขึ้น เพื่อเป็นกติกาในการ
ปกครองประเทศเพียงชั่วคราว ภายหลังจากที่ได้ทำการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราช-
อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ดังสาระสำคัญที่จะกล่าวถึงในบทที่ 3 ต่อไป

1.6) การร่างรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 เป็น
รัฐธรรมนูญที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติภายใต้การนำของ พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์
ร่างขึ้น เพื่อเป็นกติกาในการปกครองประเทศเพียงชั่วคราว ภายหลังจากที่ได้ทำการรัฐประหาร
ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2528 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2532 ดังสาระสำคัญที่จะกล่าวถึงในบทที่ 3 ต่อไป เช่นเดียวกัน

2) การร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตย

2.1) การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็น
รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นเพื่อเป็นกติกาในการปกครองประเทศเป็นการถาวร แทนรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 และรัธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2485 ดังมีเหตุผลและวิธีการในการร่างที่กล่าวไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า "...นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้น ได้ปรารภกับนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ พระมหากษัตริย์ได้พระราชทานแก่ชนชาวไทยมาแล้วเป็นปีที่ 14 ถึงแม้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักนี้จะไต่ถึงความเจริญให้เกิดแก่ประเทศชาตินับเป็นอเนกประการ ทั้งประชาชนจะได้ทราบซึ่งถึงคุณประโยชน์ของการปกครองระบอบนี้เป็นอย่างดีแล้วก็จริง แต่เหตุการณ์บ้านเมืองก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมากถึงเวลาแล้วที่ควรจะได้เลิกบทเฉพาะกาลอันมีอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้น และปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นายกรัฐมนตรีจึงนำความนั้นปรึกษาหารือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 พร้อมกับคณะผู้ก่อการ ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ..."

ในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2489 ดังกล่าว รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ได้เสนอญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันพฤหัสบดีที่ 19 กรกฎาคม 2488 ขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาค้นคว้าตรวจสอบรัฐธรรมนูญ โดยมีกรรมการจำนวน 24 คน ประกอบด้วยผู้ที่รัฐบาลเสนอชื่อจำนวน 12 คน และผู้ที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอชื่อจำนวน 12 คน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบให้ตั้งกรรมการจำนวน 27 คน ประกอบด้วยกรรมการฝ่ายรัฐบาลจำนวน 12 คน และกรรมการฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 15 คน⁴¹ โดย

⁴¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สามัญ), ครั้งที่ 4/2488", 19 กรกฎาคม 2488.

คณะกรรมการดังกล่าว ได้ดำเนินการตลอดสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ (ครั้งที่ 1) รัฐบาลของนายทวี บุณยเกตุ และรัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ทั้งนี้โดยการดำเนินการดังกล่าวได้สิ้นสุดลงเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 15 ตุลาคม 2488⁴²

หลังจากนั้น รัฐบาลรักษาการของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมความเห็นและเรียบเรียงบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน โดยมีพระยามานว-ราชเสวี (สมาชิกประเภทที่ 2) เป็นประธานกรรมการ และนายไพโรจน์ ชัยนาม เป็นเลขานุการ⁴³ เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ยกร่างขึ้นมาใหม่ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา หลังจากนั้น ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับร่างรัฐธรรมนูญมาจากคณะรัฐมนตรี ก็ได้ประชุมปรึกษาหารือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 และคณะผู้ก่อการ โดยที่ประชุมได้ตั้งกรรมการขึ้นมาตรวจพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จึงได้เสนอข้อติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2489 โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมลงชื่อจำนวน 6 คน⁴⁴

42 "พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2488", ราชกิจจานุเบกษา 62 (15 ตุลาคม 2488) : 601.

43 ดูรายละเอียดใน วิภาลัย ชีรชัย, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 173-174.

44 ชวน ทองมี, "ความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือน หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (2487-2490)", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 33.

แม้ว่าการเสนอผู้ติดังกล่าว จะเป็นไปในรูปของการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ในความเป็นจริงแล้ว เป็นการเสนอร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับ โดยมีหลักการที่สำคัญบางประการคือ ยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 ซึ่งมีบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล และให้ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสภา 2 สภา คือ สภาอาวุโส (พฤฒสภา) และสภาผู้แทน โดยสภาอาวุโสประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้ามาทำการเลือกตั้ง ส่วนสภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งมาโดยตรง*

สภาผู้แทนราษฎรได้เริ่มพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นครั้งแรกในการประชุมในวันพฤหัสบดีที่ 21 กุมภาพันธ์ 2489 และได้มีมติรับหลักการในการประชุมในวันจันทร์ที่ 25 กุมภาพันธ์ 2489 โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จำนวน 15 คน⁴⁵

หลังจากที่คณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในวันพฤหัสบดีที่ 11 เมษายน 2489 และได้ประชุมต่ออีก 10 ครั้ง ในที่สุด สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติเห็นชอบให้แก้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ในวันจันทร์ที่ 29 เมษายน 2489 ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย จำนวน 165 เสียง ไม่เห็นด้วยจำนวน 1 เสียง และงดออกเสียง

* ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลักการสำคัญที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 อยู่ 7 ประการ คุรายละเอียดใน 1พรโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1 (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495), หน้า 75-76.

⁴⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 7/2489", 21 กุมภาพันธ์ 2489 และ "ครั้งที่ 8/2489", 25 กุมภาพันธ์ 2489.

จำนวน 6 เสียง⁴⁶

รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2489 ประกาศใช้ในวันที่ 10 พฤษภาคม 2489⁴⁷ ในสมัยรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์⁴⁸ มีบทบัญญัติจำนวน 96 มาตรา เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้หลักการของการปกครองในระบบรัฐสภา และมีความเป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่ง กล่าวคือ รัฐสภาประกอบด้วยพฤฒสภาและสภาผู้แทน โดยพฤฒสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร ยกเว้นในวาระเริ่มแรกเท่านั้นที่ให้องค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภาหรือผู้ที่ป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญ เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภา ส่วนสภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร โดยในวาระเริ่มแรกให้สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรตามพระราชกฤษฎีกา ดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2488 ลงวันที่ 26 ตุลาคม พุทธศักราช 2488 และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรเพิ่มเติม สำหรับคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อย 10 คน อย่างมาก 18 คน โดยในการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานพฤฒสภาและประธานสภาผู้แทนเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังมีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน รวมทั้งยังมีบทบัญญัติรับรองว่าบุคคลมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการตั้งคณะพรรคการเมืองอีกด้วย

⁴⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 21/2489", 11 เมษายน 2489 และ "ครั้งที่ 32/2489", 29 เมษายน 2489.

⁴⁷ ราชกิจจานุเบกษา 63 (10 พฤษภาคม 2489).

⁴⁸ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 122.

จากหลักการสำคัญดังกล่าว โดยเฉพาะหลักการที่ห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน ทำให้กล่าวได้ว่าการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 เพื่อจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2489 เป็นการถ่วงความได้เปรียบของฝ่ายพลเรือน เพื่อถ่วงถ่วงและจำกัดอิทธิพลและบทบาทของฝ่ายทหารออกจากวงจรแห่งอำนาจเป็นสำคัญ⁴⁹

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลา 1 ปี 6 เดือน ก็ถูกยกเลิกไป เนื่องจากคณะทหารภายใต้การนำของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ทำการรัฐประหารในวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

2.2) การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นเพื่อเป็นกติกาในการปกครองประเทศเป็นการถาวร แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2491 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

⁴⁹ ดูรายละเอียดใน เจษฎา อรุณีพิมพ์พงศ์, "ผลสะท้อนของการปฏิวัติ พ.ศ.2475 ที่มีต่อกระบวนการเมืองในช่วงระยะเวลา พ.ศ.2475 ถึง พ.ศ.2495", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 56 และคำรงค์ อิมวิเศษ, "การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530).

(ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2491 โดยมีเหตุผลและวิธีการในการร่าง
กล่าวไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมบัญญัติ

ในการร่างรัฐธรรมบัญญัติฉบับปีพุทธศักราช 2492 ดังกล่าว นายควง อภัยวงศ์ ซึ่งได้
จัดตั้งรัฐบาล (โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม
เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490)* ได้เพียงเดือนเศษ ๆ ก็ได้เสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่ง
ทำหน้าที่รัฐสภา เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2490 ให้จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อร่าง
รัฐธรรมบัญญัติฉบับถาวร โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้มีรัฐธรรมบัญญัติฉบับถาวรได้เร็วยิ่งขึ้น ซึ่งในการ

* คณะทหาร ภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เชิญนายควง อภัยวงศ์
หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้านให้จัดตั้งรัฐบาล เมื่อวันที่ 10
พฤศจิกายน 2490 เนื่องจากคณะทหารเกรงจะถูกตีความว่าทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และบุคคล
ในคณะทหารส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่ยังไม่เคยมีบทบาททางการเมืองมาก่อน ประกอบกับประชาชนได้
เสื่อมความนิยมนายควง อภัยวงศ์ ลงไปมากในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 อีกทั้ง
สภาพการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้น ยังไม่เข้าสู่ภาวะปกติ เนื่องจากมีปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจ
สังคม และการเมือง มาตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา และที่สำคัญก็คือเกรงว่า
รัฐบาลของต่างประเทศอาจจะไม่รับรองรัฐบาลของคณะทหาร เนื่องจากได้อำนาจรัฐมาด้วย
วิถีทางที่ขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย คูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน สุชิน
ตันติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ.2490", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย
แพนวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 84 และสุนีย์
อริมุตินภาพ, "การร่างรัฐธรรมบัญญัติ 2492", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย
แพนวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 11-12.

แถลงเหตุผลประกอบการเสนอร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐบาลได้เสนอวิธีการร่างรัฐธรรมนูญไว้ 3 วิธีคือ 1) ตั้งกรรมาธิการยกร่าง 2) ให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำการร่างและเพื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 3) ให้รัฐสภาเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อรัฐสภา

ที่ประชุมวุฒิสภาได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และได้มีมติเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน 15 คน ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 11 คน และสมาชิกฝ่ายรัฐบาล จำนวน 4 คน มีหน้าที่พิจารณาวิธีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่รัฐบาลเสนอ⁵⁰ ซึ่งหลังจากที่คณะกรรมการได้พิจารณาวิธีการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ก็ได้เสนอให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญจะประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภา จำนวน 40 คน แต่มีการดำเนินการเป็นอิสระจากรัฐสภา กล่าวคือ มีฐานะเป็นสภาอีกสภาหนึ่งต่างหาก มีกำหนดเวลาในการร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับการเลือกตั้ง และในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา ห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาขอแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาในฐานะรัฐสภาได้มีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการ โดยไม่มีผู้ใดคัดค้าน⁵¹

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งคณะกรรมการ จำนวน 5 คณะ ได้แก่ คณะกรรมาธิการจัดระเบียบวาระ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขั้นแปดัญญัติ คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม

50 สุนีย์ อธิมุตินภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492", หน้า 20-21.

51 เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-26.

สำหรับคณะกรรมการพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการ
ยกร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 9 คน โดยมีเจ้าพระยาศรีธรรมราชเบสร์ เป็น
ประธานกรรมการ และนายหยุด แสงอุทัย เป็นเลขานุการ⁵² โดยในการพิจารณากร่าง
รัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะกรรมการได้ดำเนินการไปตามหลักการที่สภากร่างรัฐธรรมนูญได้
วางไว้⁵³ พร้อมทั้งได้พิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญ
ฉบับปีพุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ยังได้พิจารณา
ค้นคว้าจากหลักการของรัฐธรรมนูญนานาชาติประเทศประกอบไปด้วย⁵⁴ คณะกรรมการได้ดำเนินการ
พิจารณากร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 ครั้ง จึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญให้สภากร่าง
รัฐธรรมนูญพิจารณา⁵⁵

สภากร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในวันที่ 29 ตุลาคม
2491 และพิจารณาแล้วเสร็จในวันที่ 25 ธันวาคม 2491 รวมการพิจารณาทั้งสิ้น 81 ครั้ง
ใช้เวลาดำเนินการทั้งสิ้น 167 วัน⁵⁶

52 เรื่องเดียวกัน, หน้า 51-53.

53 เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

54 สิริ เปรมจิตต์, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย ฉบับแรก พ.ศ.2475 ถึงฉบับปัจจุบัน
(พระนคร : โรงพิมพ์ประจักษ์วิทยา, 2511), หน้า 355.

55 สุนีย์ อธิมุตินาถ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492", หน้า 59.

56 ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป)
เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1, หน้า 114.

รัฐสภาได้เริ่มพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ส่งมา ตั้งแต่วันที่ 14 มกราคม 2492 จนถึงวันที่ 25 มกราคม 2492 จึงแล้วเสร็จ รวมการพิจารณาทั้งสิ้นจำนวน 10 ครั้ง ในที่สุด ในวันที่ 28 มกราคม 2492 รัฐสภาได้มีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง 125 เสียงต่อ 30 เสียง โดยคะแนนเสียงเห็นชอบ เป็นเสียงของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 84 เสียง และเสียงของสมาชิกสภาผู้แทน จำนวน 41 เสียง ส่วนคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ เป็นเสียงของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 3 เสียง และเสียงของสมาชิกสภาผู้แทน จำนวน 27 เสียง⁵⁷

รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2492 ประกาศใช้ในวันที่ 23 มีนาคม 2492 โดยมี คณะอภิรัฐมนตรีในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทำหน้าที่ลงนามในรัฐธรรมนูญ และ ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ⁵⁸ มีบทบัญญัติจำนวน 188 มาตรา เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้หลักการของการปกครองในระบบรัฐสภา และมีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างมีเสถียรภาพในประเทศไทย กล่าวคือ รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรง เลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี บริบูรณ์ โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนสภาผู้แทน ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร มีจำนวนตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 87 สำหรับคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่า 15 คน และ ไม่มากกว่า 25 คน โดยในการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภาหรือประธานวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

⁵⁷ สุณี อธิษุติภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492", หน้า 67-68 และ 72-72.

⁵⁸ ราชกิจจานุเบกษา 66 (23 มีนาคม 2492).

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังมีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน รวมทั้งยังมีบทบัญญัติรับรองว่าบุคคลมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วย

การที่นายควง อภัยวงศ์ รีบถือโอกาสเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่รัฐสภา (ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นพรรคพวกของนายควง อภัยวงศ์) ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเป็นการรีบด่วน ภายหลังจากที่ได้จัดตั้งรัฐบาลในครั้งแรกได้ไม่นาน โดยไม่รอให้การเลือกตั้งทั่วไปตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2490 เสร็จสิ้นไปเสียก่อนนั้น เนื่องจากนายควง อภัยวงศ์ เห็นว่าคณะกรรมการภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม พยายามที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองเสียเอง กล่าวคือ พยายามแทรกแซงการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แทรกแซงการบริหารงานของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา⁵⁹ และเรียกร้องให้กระทรวงการคลังจ่ายเงิน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการทำรัฐประหาร จำนวน 8 ล้านบาท รวมทั้งการส่งบัตรสนเท่ห์ข่มขู่รัฐบาลมิให้ก้าวำงานราชการทหาร และตัวของจอมพล ป. พิบูลสงคราม⁶⁰ จนกระทั่งในเวลาต่อมา นายควง อภัยวงศ์ ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งว่า "ถูกแทรกแซงไปเสียทุกอย่าง จนไม่สามารถจะอยู่ต่อไปได้"⁶¹ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้นายควง อภัยวงศ์ ต้องรีบถือโอกาสเสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ

59 วิภาลัย ชีรชัย, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ", หน้า 185.

60 เรื่องเดียวกัน, หน้า 186.

61 พิมพ์ไทย (8 เมษายน 2491), อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 185.

ถาวรเสียเอง เพื่อสกัดกั้นการขยายอำนาจและอิทธิพลของคณาทร และป้องกันมิให้คณาทรใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์แก่กลุ่มของตนเองได้ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2490 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าต้องการใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศเพียงชั่วคราวเท่านั้น นอกจากนี้ หากปล่อยให้คณาทรดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเองแล้ว คณาทรอาจจะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสกัดกั้นพรรคประชาธิปไตย พรรคการเมืองอื่น ๆ และกลุ่มต่าง ๆ ออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้⁶²

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2490 ในวันที่ 29 มกราคม 2491 พรรคประชาธิปไตยสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้เป็นครั้งที่สอง โดยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นจำนวนมาก ทำให้คณาทรหวั่นเกรงว่าต่อไปอีกไม่นาน กลุ่มของตนอาจจะต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองไปในที่สุด คณาทรจึงมีบัญชาให้รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ลาออกในวันที่ 6 เมษายน 2491 หลังจากที่ได้เริ่มบริหารประเทศมาได้เพียง 3 เดือนเศษ โดยคณาทรได้เข้ามาจัดตั้งรัฐบาลแทนในวันที่ 8 เมษายน 2491 มีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้อำนาจทางการเมืองกลับคืนสู่คณาทรอย่างสมบูรณ์อีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ได้มอบหมายให้รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ บริหารประเทศแทนเป็นการชั่วคราว เพื่อเปิดทางให้คณาทรสามารถเข้ามากุมอำนาจทางการเมืองได้โดยราบรื่นต่อไป⁶³

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณาทรจะสามารถเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองได้อีกครั้งหนึ่ง แต่คณาทรก็ไม่สามารถที่จะใช้อิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เลยแม้แต่น้อย เนื่องจาก

62 สุรีย์ อธิมุติภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492", หน้า 22.

63 สุชิน ตันติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490", หน้า

สภาร่างรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระและไม่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาล และมาจากการเลือกตั้งของสภาโดยส่วนรวม จึงมิได้มีความผูกพันต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยตรง นอกจากนี้ บุคคลในคณะกรรมการที่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีอยู่เพียงคนเดียว คือ พ.ท.ก้าน จานงภูมิเวท⁶⁴ ในขณะที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ประกอบด้วยพลเรือนซึ่งเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ และวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์⁶⁵ และพ.ท.ก้าน จานงภูมิเวท ก็ไม่ได้มีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมาธิการจึงไม่เห็นด้วยและพยายามคัดค้านการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เนื่องจากมีบทบัญญัติหลายมาตราที่ลิดรอนอำนาจของคณะกรรมการโดยตรง ดังนั้น ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภา คณะกรรมาธิการพยายามหาเสียงสนับสนุนเพื่อล้มร่างรัฐธรรมนูญในสภา โดยมีนายเลียง ไชยกาล (หัวหน้าพรรคประชาชน) พล.ท.มังกร พรหมโยธี (หัวหน้าพรรคธรรมาธิปัตย์) นายปฐม โพธิ์แก้ว (หัวหน้าพรรคอิสระ) และบุคคลในคณะกรรมการ เป็นฝ่ายคัดค้าน ในขณะที่สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นพรรคพวกของนายควง อภัยวงศ์ เป็นฝ่ายสนับสนุน ซึ่งในที่สุดปรากฏว่ารัฐสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

แม้ว่าในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ พรรคประชาธิปัตย์และพรรคการเมืองอื่น จะไม่สามารถแทรกแซงการร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง แต่การที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเกือบทั้งหมด รวมทั้งคณะกรรมการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกพรรค

⁶⁴ สุณีย์ อธิมุตินาถ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492", หน้า 78.

⁶⁵ วิภาลัย ชีรชัย, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ",

ประชาธิปไตย⁶⁶ จึงไม่อาจที่จะปฏิเสธได้ว่าพรรคประชาธิปไตยไม่ได้มีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หรืออาจกล่าวได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลิตผลของพรรคประชาธิปไตยก็คงจะไม่มีผิดนัก

เนื่องจากหลักการและบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยอยู่มาก รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีผลกระทบต่อระเบียบและขั้นตอนอำนาจของคณะทหาร และสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลทหารที่ขาดฐานสนับสนุนจากประชาชนโดยตรง รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นเครื่องมือป้องกันการขยายอำนาจของคณะทหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการตีกรอบให้คณะทหารเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้กติกาของประชาธิปไตย⁶⁷ โดยคณะทหารไม่สามารถใช้กำลังทหารเป็นฐานอำนาจเพื่อค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาลในรูปของวุฒิสภาได้เช่นในอดีต⁶⁸ อีกทั้งไม่สามารถใช้กำลังทหารตามอำเภอใจ เพื่อประโยชน์ทางการเมืองได้อีก รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถือเป็นชัยชนะอันสำคัญของฝ่ายประชาธิปไตยที่มีต่อฝ่ายคณะทหารท่ามกลางบรรยากาศและสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลา 2 ปี 8 เดือน 6 วัน ก็ถูกยกเลิกไปเนื่องจากคณะทหารภายใต้ชื่อ "คณะบริหารประเทศชั่วคราว" ได้ทำการรัฐประหารในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

66 สุนีย์ อธิมุตินภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492", หน้า 44.

67 เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

68 เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

2.3) การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นเพื่อเป็นกติกาในการปกครองประเทศเป็นการถาวร แทนรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 โดยมีเหตุผลและวิธีการในการร่างกล่าวไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ

การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 ดังกล่าว เริ่มต้นภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เนื่องจากนักเรียน นิสิต นักศึกษา ประชาชน และสื่อมวลชน เริ่มมีความตื่นตัวทางการเมืองและพยายามเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยเรียกร้องให้รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำเนินการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตยโดยเร็ว นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี จึงได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งแรกในวันที่ 16 ตุลาคม 2516 (ซึ่งเป็นวันจัดตั้งรัฐบาล) เพื่อดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ⁶⁹

ในวันที่ 24 ตุลาคม 2516 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น จำนวน 18 คน⁷⁰ โดยมีนายประกอบ หุตะสิงห์ เป็นประธานคณะกรรมการ และนายไพศาล กุศลย์วิสัย เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้มีที่มาจากบุคคลหลายกลุ่มอาชีพ คือ นักกฎหมายและทนายความ 4 คน ตุลาการ 4 คน อาจารย์มหาวิทยาลัย 3 คน ข้าราชการพลเรือน 2 คน นักหนังสือพิมพ์ 2 คน นักการเมือง 1 คน

⁶⁹ สมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิตภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 13-15.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-32.

นักธุรกิจ 1 คน และทหาร 1 คน⁷¹

คณะกรรมการชุดนี้ ได้เริ่มประชุมกันเป็นครั้งแรกในวันที่ 31 ตุลาคม 2516 โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น จำนวน 3 คณะคือ 1) คณะอนุกรรมการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหารัฐธรรมนูญ 2) คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและเผยแพร่มติและหลักการของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 3) คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญโดยตรงตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตกลงในหลักการแล้ว ประกอบด้วย 1) นายสมภพ โหตระกิตย์ 2) นายมณูญ บริสุทธิ์ 3) นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ 4) นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย 5) นายอมร จันทรสมบูรณ์⁷² โดยในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบให้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2492 มาเป็นแนวทางในการพิจารณา⁷³ พร้อมทั้งได้กำหนดหลักการกว้าง ๆ ให้คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญไปดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญมา โดยรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย

ในระหว่างที่กำลังดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญอยู่นั้น ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติชุดใหม่ ในวันที่ 10 ธันวาคม 2516 เพื่อทำหน้าที่รัฐสภาแทนสภานิติบัญญัติแห่งชาติสมัยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ที่จะถูกยุบไปในวันที่ 16 ธันวาคม 2516 โดยสมาชิกแห่งชาติดังกล่าว ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 2,347 คน มาจากทุกสาขาอาชีพ

⁷¹ สมพร ราชบางยาง, "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ.2516", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 145.

⁷² สมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517", หน้า 34-35.

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

ทำหน้าที่คัดเลือกสมาชิกสมัชชาแห่งชาติด้วยกันเอง เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป⁷⁴

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ และเสนอให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเป็นครั้งแรกในวันที่ 7 มกราคม 2517⁷⁵ จนถึงวันที่ 27 มกราคม 2517 จึงได้พิจารณาแล้วเสร็จ⁷⁶ หลังจากนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาความเหมาะสมและตรวจแก้ไขในบางมาตรา

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เสนอมาในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2517 ปรากฏว่ามีการแก้ไข จำนวน 3 มาตรา⁷⁷ หลังจากที่ได้พิจารณาแก้ไขแล้ว คณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เริ่มประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวันแรกในวันที่ 7 มีนาคม 2517 หลังจากที่ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ที่ประชุมก็ได้ลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 209 เสียง ต่อ 3 เสียง⁷⁸ ในวันที่ 3 เมษายน 2517⁷⁹ และในวันรุ่งขึ้น

74 ดูรายละเอียดใน "ประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ", ราชกิจจานุเบกษา 90 (10 ธันวาคม 2516) : 1-110.

75 สมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517", หน้า 36.

76 เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

77 ดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.

78 สมพร ไข้อย่าง, "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ.2516", หน้า 149-154.

79 วิภาลัย ชีรชัย, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ", หน้า 237.

ที่ประชุมก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน 35 คน เพื่อพิจารณาคำแปร-
 ญัตติ คณะกรรมการวิสามัญชุดนี้ได้พิจารณาแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญเสร็จในวันที่ 31 กรกฎาคม
 2517 จึงได้นำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อในวาระที่สองในวันที่ 15 สิงหาคม
 2517 แล้วเสร็จในวันที่ 14 กันยายน 2517 หลังจากนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณา
 สรุปทบทวนอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 19 กันยายน 2517 โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขใด ๆ

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม ในวันที่ 5 ตุลาคม 2517 ปรากฏว่า
 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 280 เสียง ต่อ 6 เสียง ให้ประกาศใช้
 เป็นรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกาศใช้ในวันที่ 7 ตุลาคม 2517 มีบทบัญญัติจำนวน 238
 มาตรา ซึ่งมากกว่ารัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เป็นการถาวรทุกฉบับ⁸⁰

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้หลักการของการปกครองในระบอบรัฐสภา และมี
 สาระสำคัญโดยทั่วไปคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ทั้ง
 หลักการและแนวทางในการปฏิบัติ กล่าวคือ รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรโดย
 วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ และมีอายุ
 ไม่นต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วน
 สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร มีจำนวนตามเกณฑ์ที่บัญญัติ
 ไว้ในมาตรา 112 สำหรับคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีก
 ไม่นเกิน 30 คน โดยในการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร
 เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ว่า

⁸⁰ ราชกิจจานุเบกษา 91 (7 ตุลาคม 2517).

นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังมีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาในขณะเดียวกัน รวมทั้งยังมีบทบัญญัติรับรองว่าบุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

ส่วนที่แตกต่างออกไปได้แก่ การถวายสิทธิแก่พระราชบิดาในการสืบราชสันตติวงศ์ในกรณีที่ไม่มีพระราชโอรส การกำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคเดียว การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และการแต่งตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาตามมติของรัฐสภา

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกสร้างขึ้นตามหลักการประชาธิปไตย และเป็นไปโดยอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มบุคคลหนึ่งกลุ่มบุคคลใด การมีสภา 2 สภาหรือการมีหลักการต่าง ๆ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ล้วนอยู่บนหลักการของเหตุผล จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลักการที่เป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถูกจำกัดด้วยเวลาเป็นอย่างมาก เนื่องจากต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จทันตามกำหนดเวลาและคั้งที่รัฐบาลและรัฐสภาได้ประกาศไว้ จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไขอยู่หลายประการ⁸¹ หลักการสำคัญที่ยังเป็นปัญหาขัดแย้งและนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมได้แก่ บทบัญญัติมาตรา 107 วรรคสอง ที่กำหนดให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนอง

81 ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป)

เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1, หน้า 148-149.

พระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งหลักการนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานกระแสพระราชดำริสำทับทรงเห็นด้วย เพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัชฌาศัยตามความในบทบัญญัติมาตรา 16 จึงจัดกับหลักที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเป็นองค์การเมือง ซึ่งจัดกับบทบัญญัติมาตรา 17 ด้วย⁸² ซึ่งในที่สุด รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีความคิดเห็นในแนวทางเดียวกัน ก็ได้ร่วมมือกันสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ซึ่งเสนอโดยนายสมพร เทพสิทธา กับคณะอีก 65 คน) โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่เห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 199 เสียง ต่อ 28 เสียง (งออกเสียง 12 เสียง) ในการประชุมในวาระที่สามในวันที่ 16 มกราคม 2518 ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป⁸³

รัฐธรรมนูญฉบับนี้และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลา 2 ปี ก็ถูกยกเลิกไป เนื่องจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สังัด ชล้อยู่ ได้ทำการรัฐประหารในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

⁸² วิภาลัย ชีรชัย, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ", หน้า 238.

⁸³ ครุฑยลละเอียดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 ได้ใน สมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517", หน้า 166-173.

3) การร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะถึงประชาธิปไตย

3.1) การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นเพื่อเป็นกติกาในการปกครองประเทศเป็นการถาวรแทนพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 โดยมีเหตุผลและวิธีการในการร่างกล่าวไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ

การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 ดังกล่าว เริ่มต้นเมื่อนายปรีดี พนมยงค์ เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 28 มิถุนายน 2475 ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2475 ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบด้วย⁸⁴ หลังจากนั้น สภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน 7 คน ประกอบด้วยพระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาเทพวิฑูร พระยามานวราชเสวี พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ พระยาปริदानฤเบศร์ หลวงประดิษฐมนูธรรม และพ.ต.หลวง สีนาคโยธารักษ์ ซึ่งต่อมา ในวันที่ 23 กันยายน 2475 พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎรในฐานะประธานคณะอนุกรรมการ ได้เสนอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งพระยาศรีวิสารวาจา และพล.ร.ท.พระยาราชวังสัน เป็นอนุกรรมการเพิ่มเติมอีก 2 คน ในจำนวนอนุกรรมการทั้ง 9 คนนี้ ปรากฏว่ามีนายปรีดี พนมยงค์ เพียงคนเดียวเท่านั้นที่ เป็นผู้ก่อการ ส่วนคนอื่นนอกจากนี้ล้วนแล้วแต่เป็นขุนนางในระบอบเก่าทั้งสิ้น ที่เป็นเช่นนี้อาจจะ

⁸⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยที่ 1), ครั้งที่ 1/2475", 28 มิถุนายน 2475, หน้า 13.

เป็นเพราะ คณะราษฎรต้องการที่จะประนีประนอมกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว⁸⁵ เนื่องจากคณะราษฎรได้ทราบหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียง 6 วันว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญมานานแล้ว หากแต่มีผู้คัดค้านไว้⁸⁶ และในวันที่คณะราษฎรเข้าเฝ้าเพื่อขอพระราชทานรัฐธรรมนูญนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตรัสด้วยน้ำพระเนตรคลอและชี้พระหัตถ์ไปยังพระยาศรีวิสารวาจาที่เข้าเฝ้าด้วยว่า "ศรีวิสาร ฉันส่งเรื่องไปให้แกพิจารณา แกก็บันทึกมาว่ายังไม่ถึงเวลา แล้วส่งบันทึกของสติเวนส์มาด้วยว่าเห็นห้องกับแก"⁸⁷

ในขณะที่กำลังดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 อยู่นั้น คณะอนุกรรมการได้ทบทวนการติดต่อกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวอยู่ตลอดเวลา และยินยอมสละความประสงค์เดิมของตนหลายอย่าง โดยการแก้ไขด้วยคำตามที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทักท้วงมาหลายประการ และก่อนที่จะเสนอร่างรัฐธรรมนูญให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก็ได้ทูลเกล้าฯ ถวาย โดยทรงเห็นชอบด้วยทุกประการ⁸⁸ และพอ

85 ทิพวรรณ บุญทวี, "ความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์ : ระยะเริ่มแรก (พ.ศ. 2443-2477)", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 154-155.

86 ปรีดี พนมยงค์, "บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย" ใน บันทึกนักปฏิวัติไทยเมื่อวันโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ 24 มิถุนายน 2475, วิชัย บารุงฤทธิ์, บรรณาธิการ (พระนคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), หน้า 158-159.

87 เรื่องเดียวกัน, หน้า 160.

88 ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1, หน้า 54.

พระราชหฤทัยมาก⁸⁹

คณะกรรมการได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาเสร็จแล้ว ต่อสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2475 โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้เวลาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิ้น 9 ครั้ง และได้ลงมติรับรองให้ใช้ได้ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2475 สำหรับร่างพระราชปรารภประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการราษฎรได้นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 2 ธันวาคม 2475 โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับรองให้ใช้ได้และถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญในวันเดียวกันนั่นเอง

รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 ประกาศใช้ในวันที่ 10 ธันวาคม 2475 มีบทบัญญัติจำนวน 68 มาตรา⁹⁰ เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้หลักการของการปกครองในระบบรัฐสภา โดยกำหนดให้มีสภาเพียงสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร

สำหรับคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อย 14 คน อย่างมาก 24 คน นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก 14 คน ต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยในการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีทุกคน

⁸⁹ ดูคำแถลงของพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (วิสามัญ), ครั้งที่ 34/2475", 16 พฤศจิกายน 2475, หน้า 359-360.

⁹⁰ ราชกิจจานุเบกษา 49 (10 ธันวาคม 2475) : 529.

ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล โดยรัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจทั้งคณะ หรือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในขณะเข้ารับหน้าที่นั้นสิ้นสุดลง ในขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะขอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่ปรากฏแน่ชัดว่า นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งร่วมเป็นอนุกรรมการอยู่ด้วย มีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มากน้อยเพียงใด แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 65 ในหมวดการใช้รัฐธรรมนูญและบทเฉพาะกาล ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ยังไม่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาศึกษามากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด แต่อย่างช้าต้องไม่เกินกว่า 10 ปี นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2475 ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท มีจำนวนเท่ากัน คือสมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ทำให้เห็นว่า นายปรีดี พนมยงค์ มีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ไม่น้อย เนื่องจากบทบัญญัติมาตราดังกล่าว คล้ายคลึงกับสมัยที่ 2 และสมัยที่ 3 ของบทบัญญัติมาตรา 10 ในหมวดสภาผู้แทนราษฎรของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2475 ที่นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ร่างขึ้น ซึ่งในเวลาต่อมา นายปรีดี พนมยงค์ ได้แถลงเหตุผลในการมีสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า "การที่ให้มีสมาชิกผสมในสมัยที่ 2 นั้น ไม่ใช่ประสงค์ที่จะหวงอำนาจ ความข้อนี้ มีผู้เข้าใจไปต่าง ๆ สุดแต่เขาจะกล่าวหาว่าประสงค์เป็นดิกเตเตอร์ (Dictator) บ้าง อะไรบ้าง ความจริงไม่ใช่เช่นนั้นเลย การที่เราจะต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้ก็หนึ่ง ก็เพื่อที่จะช่วยเหลือผู้แทนราษฎร ในขณะที่เพิ่งเริ่มมีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ เราย่อมทราบอยู่แล้วยังมีราษฎรอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการศึกษาเพียงพอ ที่จะจัดการปกครองป้องกันผลประโยชน์ของตนเองได้บริบูรณ์ ถ้าซินปล่อยมือให้ราษฎรเลือกผู้แทนโดยลำพังเองในเวลาแล้ว ผลร้ายก็จะตกอยู่กับราษฎร เพราะผู้ที่จะมีครบไปเป็นผู้แทนราษฎรอาจเป็นผู้ที่มีกำลังในทางทรัพย์ ราษฎรเมื่อยังไม่ได้รับการศึกษา ก็อาจจะหลงไปว่า ผู้นั้นประสงค์จะป้องกัน

ประโยชน์ของราษฎร แต่ผลสุดท้าย เขาอาจจะคิดถึงประโยชน์เฉพาะหมู่เหล่าของเขา หากได้คิดถึงราษฎรตลอดจนคนยากจนด้วยไม่ คณะราษฎรก็อนุญาตได้ว่า ถ้าราษฎรได้มีการศึกษาเพียงพอแล้ว ก็ยินดีที่จะปล่อยให้ราษฎรได้ปกครองตนเองโดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ฉะนั้น จึงได้วางเงื่อนไขไว้ว่า เมื่อใดราษฎรได้มีการศึกษาจนประถมศึกษามากกว่าถึงจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงแล้ว บทบัญญัติเฉพาะกาลนี้ก็จะเป็นอันเลิกทันที และแม้ว่าจะยังไม่ถึงจำนวนนั้นก็ตาม แต่เมื่อถึงกำหนด 10 ปีแล้ว* ซึ่งคณะราษฎรหวังว่าจะจัดบำรุงการศึกษาให้ได้เป็นจำนวนมาก บทบัญญัติเฉพาะกาลนี้ ก็เป็นอันต้องเลิกเหมือนกัน ขอให้เข้าใจว่าสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นเสมือนพี่เลี้ยงที่จะช่วยระดมการงานให้ดำเนินไปสมตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ป้องกันผลประโยชน์อันแท้จริงไม่เลือกว่าคนมั่งมีหรือคนจน อันเป็นจุดมุ่งหมายของคณะราษฎร ซึ่งได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในคราวนี้"⁹¹

จากคำแถลงดังกล่าว ทำให้เห็นว่า การมีสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง เพื่อเป็นพี่เลี้ยงของสมาชิกประเภทที่ 1 ในระยะเริ่มแรก เป็นความจำเป็นทางการปกครอง

* นายปรีดี พนมยงค์ เห็นว่าในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ จำเป็นที่จะต้องมีบทเฉพาะกาลชั่วคราว เพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบเก่าที่มีมาตั้งแต่โบราณให้เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ แต่การที่จะเป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ได้อาจต้องเป็นถึงประชาธิปไตยเสียก่อน โดยระยะเวลาของบทเฉพาะกาลชั่วคราวนั้น นายปรีดี พนมยงค์ เห็นว่าควรเป็น 5 ปี แต่คณะราษฎรส่วนใหญ่เห็นว่าควรเป็น 10 ปี คูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน ปรีดี พนมยงค์, "บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย", หน้า 175-178.

⁹¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยที่ 1), ครั้งที่ 40/2475", 27 พฤศจิกายน 2475, หน้า 549-551.

เพื่อเปิดโอกาสให้คณะราษฎรมีอำนาจในการควบคุมการบริหารประเทศ และมีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานประชาธิปไตยในระยะเริ่มแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนกว่าจะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

การที่ขุนนางในระบอบเก่าซึ่งเป็นอนุกรรมการ และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นพ้องร่วมกับนายปรีดี พนมยงค์ ในการนำรูปแบบสภาเดียว ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท อันเป็นลักษณะของการปกครองแบบกึ่งราชาธิปไตย-กึ่งประชาธิปไตยมาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั้น นอกจาก อาจจะเป็นเนื่องมาจากได้รับอิทธิพลทางความคิดบางส่วนจากนายปรีดี พนมยงค์ ในพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2475 แล้ว ยังเป็นไปได้ว่าอาจจะเป็นเนื่องมาจากได้รับอิทธิพลทางความคิดจากร่างรัฐธรรมนูญของพระยาภิรมย์ภักดี หรือ ดร.พรานฉิส บี. แชร⁹² และร่างรัฐธรรมนูญของนายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ (ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ) กับพระยาศรีวิศาลวาจา (ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ)* ที่ล้วนถวายเป็นความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าประชาชนยังไม่พร้อม

⁹² ดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ร่างรัฐธรรมนูญฉบับพระปกเกล้าฯ (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.), หน้า 9.

* ร่างรัฐธรรมนูญของนายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ กับพระยาศรีวิศาลวาจา มีหลักการที่คล้ายคลึงกับหลักการในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 มาก โดยเฉพาะในเรื่องรูปแบบของสภา กล่าวคือมีสภาเพียงสภาเดียว มีสมาชิก 2 ประเภท จำนวนเท่ากัน คือสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งทางอ้อม และสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้น แต่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเต็มทั้งในการที่จะทรงเลือกสมาชิกประเภทแต่งตั้ง และสมาชิกประเภทแต่งตั้งกึ่งหนึ่งจะเป็นข้าราชการประจำในขณะเดียวกันไม่ได้ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

ที่จะรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาในทันทีทันใด แต่จะต้องทำแบบค่อยเป็นค่อยไป⁹³ ซึ่งในเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงมีพระราชปณิธานในตนเองเดียวกัน คือทรงเห็นควรวีให้มีการประชุมที่ละเล็กที่ละน้อยเป็นขั้น ๆ โดยลำดับไป เหมือนดังเช่นที่ประเทศอังกฤษได้ดำเนินการให้การศึกษาแก่เมืองขึ้นในลักษณะของการจัดให้มี Municipal Council, Local Government, และ Legislative Council ขึ้นก่อน⁹⁴

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชวินิจฉัยไว้ว่า "...ข้าพเจ้าได้เคยตกเดือนพระยามโนฯ ไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เสนอคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญว่าการที่จะให้มีสมาชิกประเภทที่สองซึ่งคณะรัฐบาลเป็นผู้เลือกตั้งเองนั้น จะเป็นเหตุทว่าความไม่พอใจให้เกิดขึ้นได้ และเป็นอันตรายแก่วิธีการปกครองแบบใหม่ซึ่งกำลังจะสถาปนาขึ้น...คำตกเดือนของข้าพเจ้าเหล่านี้ไว้ผล เพราะคณะผู้ก่อการยืนยันในความประสงค์ที่จะยึดอำนาจไว้ในมือของคณะของตนให้จงได้ อย่างน้อยเป็นเวลา 10 ปี.../ข้าพเจ้าได้คัดค้านหลักการอันนี้ตลอดมา และบัดนี้ ข้าพเจ้ารู้สึกแน่ชัดแก่ใจว่าไม่ควรจะสนับสนุนให้หลักการอันนั้นคงเป็นอยู่ตลอดไป จำต้องขอให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักการอันนี้/วิธีแก้ไขอย่างไรนั้นย่อมมีได้หลายทาง แต่ทางที่ดีที่สุดนั้น ก็ควรจะให้เป็นการเลือกตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง"⁹⁵

โดยเหตุที่คณะราษฎรต้องการจะใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจ

93 เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

94 พระราชปรารภในการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ร่างรัฐธรรมนูญฉบับพระปกเกล้าฯ, หน้า 39.

95 ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชาติติยา กรรณสูต, ผู้รวบรวม, เอกสารการเมืองการปกครองไทย, หน้า 379-380.

ทางการเมือง⁹⁶ ดังจะเห็นได้จากการห้ามพระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปเกี่ยวข้องกับการเมือง แต่กลับไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำ การไม่มีบัญญัติรับรองสิทธิของราษฎรในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการในทางการเมือง การตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งเป็นพรรคพวกของตนเกือบทั้งหมด และการออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ เช่น พระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2476 เป็นต้น ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงพอพระทัย และได้ตัดสินพระทัยสละราชสมบัติในวันที่ 2 มีนาคม 2477 โดยทรงให้เหตุผลไว้ว่า "ข้าพเจ้าเห็นว่ารัฐบาลและพวกพ้อง ใช้วิธีการปกครองซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการของเสรีภาพในส่วนบุคคล และหลักการยุติธรรมตามความเข้าใจและยึดถือของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าไม่สามารถที่จะยินยอมให้ผู้ใดคณะใดใช้วิธีการปกครองอย่างนั้นในนามข้าพเจ้าต่อไปได้ /ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่เดิมให้แก่ราษฎรทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใดคณะใดโดยเฉพาะเพื่อใช้อำนาจโดยสิทธิขาด และโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาชนราษฎร /บัดนี้ ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า ความประสงค์ของข้าพเจ้าที่จะให้ราษฎรมีสิทธิออกเสียงในนโยบายของประเทศโดยแท้จริงไม่เป็นผลสำเร็จ และเมื่อข้าพเจ้ารู้สึกว่ บัดนี้เป็นหนทางที่ข้าพเจ้าจะช่วยเหลือให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนได้ต่อไปแล้ว ข้าพเจ้าจึงขอสละราชสมบัติ และออกจากตำแหน่งพระมหากษัตริย์แต่บัดนี้เป็นต้นไป..."⁹⁷

⁹⁶ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน กระทบ ท่องธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 19-21.

⁹⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา วรรณสุต, ผู้รวบรวม, เอกสารการเมืองการปกครองไทย, หน้า 402.

ในระหว่างการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้ง คือครั้งที่ 1 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช 2482 แก้ไขชื่อจากประเทศสยาม เป็นประเทศไทย ครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช 2483 แก้ไขระยะเวลาที่ให้สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท จากกำหนดเวลา 10 ปี เป็น 20 ปี ครั้งที่ 3 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2485 แก้ไขระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไปอีก คราวละไม่เกิน 2 ปี

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ 2 ถือเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงเจตนาอันแท้จริงว่าคณะราษฎรภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ด้วยความสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะสมาชิกประเภทที่ 2 ต้องการผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้กับกลุ่มของตนเพียงกลุ่มเดียว เนื่องจากได้ขอยืดเวลาบังคับใช้บทเฉพาะกาลจากกำหนดเวลา 10 ปี เป็น 20 ปี เพื่อคงการมีสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้เป็นฐานอำนาจของรัฐบาลต่อไปอีก 12 ปี โดยปราศจากการแย่งชิงอำนาจจากบุคคลภายนอก หลังจากที่สมาชิกประเภทที่ 2 ได้รักษาอำนาจทางการเมืองไว้ให้กับรัฐบาลของคณะราษฎรมานานถึง 8 ปีเศษ⁹⁸ ทั้งนี้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้อ้างเหตุผลในการคงสมาชิกประเภทที่ 2 ต่อไปอีกว่า "แม้ว่าประเทศไทยจะได้สถาปนาการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญเป็นเวลาประมาณ 8 ปีแล้วก็ตาม รู้สึกว่าพระราชราษฎรยังมี ความเคยชินต่อระบอบนี้ไม่เพียงพอแก่การที่จะรับช่วงเข้าบริหารงานของประเทศ ให้ดำเนินไป

⁹⁸ อุดุลย์ กอวัฒนา, "การลาออกของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อ 24 กรกฎาคม 2487", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 49-54.

ด้วยความก้าวหน้าและปลอดภัย ประกอบทั้งการจัดการศึกษาให้ราษฎรได้เรียนรู้จบประถมศึกษาสามัญ ซึ่งรัฐบาลในระบอบรัฐธรรมนูญได้พยายามส่งเสริมอย่างยิ่ง ก็มีได้ปริมาณเต็มตามความมุ่งหมาย เพราะรัฐบาลต้องประสบอุปสรรคต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดิน เหตุนี้ จึงยังไม่ถึงกาลอันสมควรที่จะปล่อยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองระบอบนี้สิ้นสุดไปตามกำหนดเวลาในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ"⁹⁹

ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ภายใต้งบบังคับบทเฉพาะกาลนั้น เป็นการเลือกตั้งแบบทางอ้อม กล่าวคือ ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในตำบลจะทำการเลือกตั้งผู้แทนตำบล ๆ ละ 1 คน และผู้แทนตำบลในจังหวัดจะมาทำการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรอีกต่อหนึ่ง จังหวัดละ 1 คน โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎร 200,000 คน¹⁰⁰

รัฐธรรมนูญฉบับนี้และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลา 13 ปี 5 เดือน ก็ถูกยกเลิกไป เนื่องจากได้มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เสร็จ และประกาศใช้ในวันที่ 10 พฤษภาคม 2489

3.2) การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พุทธศักราช 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ร่างขึ้นเพื่อเป็น

⁹⁹ รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 122.

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2476 ฉบับที่ 2, มาตรา 4.

กติกานการปกครองประเทศเป็นการชั่วคราว (ตามชื่อของรัฐธรรมนูญ) ภายหลังจากที่ได้ทำ การรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ทั้งนี้ โดยได้อ้าง เหตุผลไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ

การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2490 ดังกล่าว มี น.อ.หลวงกาจสงคราม เป็นผู้ดำเนินการร่าง โดยมีพระยาปลัดพลีธรรมประคัลภ์ (ประธานศาลฎีกา) พระยารัศมีประจิต- ธรรมจารี (อดีตรองอธิบดีกรมการศาลฎีกา) พ.อ.สุวรรณ เพ็ญจันทร์ (เจ้ากรมพระธรรมนูญทหารบก อดีตนายกอธิบดีกรมการศาลพิเศษ) นายเชมชาติ บุญรัตนพันธ์ นายเลื่อน พงศ์โรจน และ ร.อ.ประเสริฐ สุกบรรทัด เป็นต้น เป็นผู้ร่วมร่าง โดยในขณะที่ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นช่วงเวลาที่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ และ เนื่องจาก น.อ.หลวงกาจสงคราม เกรงว่าฝ่ายรัฐบาลจะมากันพบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และ ถูกกล่าวหาว่าเป็นกบฏ จึงได้นำร่างรัฐธรรมนูญไปเก็บซ่อนไว้ใต้ตุ่มน้ำ จนทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีฉายาว่า "รัฐธรรมนูญตุ่มแดง" หรือ "รัฐธรรมนูญใต้ตุ่ม"¹⁰¹

รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2490 ประกาศใช้ในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 มี บทบัญญัติจำนวน 98 มาตรา¹⁰² เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้หลักการของการปกครองในระบบรัฐสภา และมีสาระสำคัญโดยทั่วไปคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ทั้งหลักการและแนวทางในการปฏิบัติ กล่าวคือ รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทน จะ แตกต่างกันก็แต่เพียงว่า วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้ง มีจำนวน

¹⁰¹ สุชิน ตันติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490", หน้า 81.

¹⁰² ราชกิจจานุเบกษา 64 (9 ธันวาคม 2490).

เท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน ส่วนสภาผู้แทน ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน สำหรับคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอย่างน้อย 15 คน อย่างมาก 25 คน โดยในการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานคณะอภิรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภา รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อรัฐสภา และรัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อมีพระบรมราชโองการ หรือเมื่อสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจ หรือรัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจ หรือเมื่อสภาผู้แทนชุดที่มีส่วนให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในขณะเข้ารับหน้าที่นั้นสิ้นสุดลง ในขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะขอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทน เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนใหม่

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังมีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกัน แต่ไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาแต่อย่างใด

ข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างกลไกในการปกครองประเทศเพิ่มขึ้น กล่าวคือ บัญญัติให้มีคณะอภิรัฐมนตรี ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ และกำหนดให้อภิรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิจะดำรงตำแหน่งจากพระมหากษัตริย์ให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลักการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยอยู่บ้างบางประการ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2489 โดยเฉพาะหลักการที่กำหนดให้ฝ่าย

บริหารมีอำนาจครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ¹⁰³ เช่น ไม่กำหนดห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ในขณะที่เดียวกันก็ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน¹⁰⁴ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจของคณะทหาร ซึ่งได้อำนาจมาโดยไม่ถูกต้องตามวิถีทางประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้งคือ ครั้งที่ 1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2490 แก้ไขวิธีการดำเนินการเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2491 แก้ไขให้มีกำหนดระยะเวลาและวิธีการในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน 180 วัน เพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต่อไป ครั้งที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 แก้ไขให้นายเอกสิทธิคุ้มครองมาซึ่งบังคับแก่สภาร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลา 1 ปี 4 เดือน 13 วัน ก็ถูกยกเลิกไป เนื่องจากได้มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เสร็จ และประกาศใช้ในวันที่ 23 มีนาคม 2492

¹⁰³ 1พรจักษ์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารสำคัญในการเมืองของประเทศไทย, หน้า 130.

¹⁰⁴ กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เพ็ญอักษร, 2518), หน้า 52-54.

3.3) การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475
แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไข
เพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการภายใต้ชื่อคณะกรรมการประเทศชั่วคราว
นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนาม
ประเทศ พุทธศักราช 2482 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช
2483 มาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตรา เพื่อใช้เป็นกติกาในการปกครองประเทศเป็นการ
ถาวร ภายหลังจากที่ได้ทำการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2492 โดยมีเหตุผลและวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมกล่าวไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ

การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495
ดังกล่าว เริ่มต้นเมื่อคณะกรรมการประเทศชั่วคราวภายใต้การนำของพล.อ.ผิน ชุณหะวัณ ได้
ทำการรัฐประหารเงียบ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 โดยการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับ
ปีพุทธศักราช 2492 ยุบเลิกวุฒิสภาและสภาผู้แทน ยกเลิกการมีพรรคการเมือง และห้ามการ
ชุมนุมทางการเมืองโดยสิ้นเชิง โดยมีเหตุผลที่แท้จริงคือรัฐบาลไม่สามารถควบคุมสมาชิกรัฐสภา
ได้ ดังที่ พล.อ.ผิน ชุณหะวัณ หัวหน้าคณะกรรมการประเทศชั่วคราว ได้บันทึกว่า "เวลาประชุม
สภาผู้แทนราษฎรก็ดี เวลาประชุมวุฒิสภาที่ดี สมาชิกทำการอภิปรายรวนเรไม่เป็นสาระอยู่ตลอด
เวลา แม้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งทางรัฐบาลเสนอแต่งตั้งบางคน ก็พลอยอภิปรายรวนเรไปตามสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรเสียด้วย ทำให้รัฐบาลซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เกือบ
ตั้งตัวไม่ติด ถ้าจีนามีสภาอยู่เช่นนั้นตลอดไป รัฐบาลไม่สามารถจะทำการให้ก้าวหน้าไปได้ใน
ทางที่ควร จึงประชุมคณะรัฐประหารชั้นผู้ใหญ่ พิจารณาความเป็นไปของรัฐสภา ในที่สุด ก็ลงมติ
เป็นเอกฉันท์ให้รัฐธรรมนูญฉบับ 2475 มาใช้และแก้ไขให้เหมาะสมกับกาลสมัยเล็กน้อย...
ยุบรัฐสภาให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในเวลา 3 เดือน ตั้งคณะกรรมการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ
2475 เล็กน้อยเป็นบางมาตรา ตลอดจนมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2...

ซึ่งใช้ข้าราชการประจำเป็นส่วนมากเป็นที่เลื่อง เพื่อประคับประคองให้รัฐบาลพอค่าเนนการไป
ได้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง..."¹⁰⁵

ภายหลังจากที่คณะบริหารประเทศชั่วคราวได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช
2475 และแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ 2 จำนวน 123 คน เพื่อทำหน้าที่
สภาผู้แทนราษฎรไปพลางก่อน ในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2494 แล้ว¹⁰⁶ คณะรัฐมนตรีได้
ประชุมปรึกษาและลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน
14 คน มีหน้าที่พิจารณาปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 ซึ่งต่อมา เมื่อ
คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495
ต่อสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรก็ได้เริ่มพิจารณาในวาระแรกในการประชุมในวันพฤหัสบดี
ที่ 24 มกราคม 2495¹⁰⁷ โดยคณะรัฐมนตรีได้เสนอหลักการ 3 ประการให้สภาผู้แทนราษฎร
รับไปพิจารณาคือ 1) ให้ใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 เป็นฉบับถาวร 2) ให้ยกเลิก
ข้อความในบทบัญญัติบางมาตราในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 ที่ล้าสมัย 3) ให้แก้

¹⁰⁵ บรรเจิด อินทุจันทร์ยัง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (วิวัฒนาการของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ต้น-ปัจจุบัน) (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรว
พิทยา, 2519), หน้า 246-247.

¹⁰⁶ กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย : 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทาง
การเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน จำกัด, 2526), หน้า 28.

¹⁰⁷ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป)
เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1, หน้า 154.

เลขหมายในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 ให้เข้ากับเลขหมายที่จะได้เพิ่มเติมหรือที่จะแก้ไขหม่อมตามรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม¹⁰⁸

หลังจากที่ได้มีการอภิปรายกันพอสมควรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ลงมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 104 เสียง โดยไม่มีผู้ใดไม่เห็นชอบ พร้อมทั้งได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 มีจำนวน 25 คน โดยมีพล.อ.พิน ชุณหะวัณ เป็นประธานและนายหยุด แสงอุทัย เป็นเลขานุการ¹⁰⁹ เมื่อคณะกรรมการวิสามัญแปรญัตติเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในวาระที่สองในการประชุมในวันพฤหัสบดีที่ 7 กุมภาพันธ์ 2495 และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่สามในการประชุมในวันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2495 โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 105 เสียง โดยไม่มีผู้ใดไม่เห็นชอบ¹¹⁰

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกาศใช้ในวันที่ 8 มีนาคม 2495 มีบทบัญญัติจำนวน 123 มาตรา¹¹¹ เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้หลักการของการปกครองในระบอบรัฐสภา และมีสาระสำคัญโดยทั่วไปคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 ทั้งหลักการและแนวทางในการปฏิบัติ

¹⁰⁸ บรรเจิด อินทุจันทร์ยัง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ต้น-ปัจจุบัน), หน้า 253.

¹⁰⁹ กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย : 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย, หน้า 28-29.

¹¹⁰ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1, หน้า 155.

¹¹¹ ราชกิจจานุเบกษา 69 (8 มีนาคม 2495).

ข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ 1) กำหนดวิธีการลดจำนวนสมาชิกประเภทที่ 2 เป็น 2 ระยะ กล่าวคือ เมื่อครบกำหนดเวลา 5 ปี ถ้าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในจังหวัดใดจบการศึกษาระดับประถมศึกษา มากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้น ให้สมาชิกประเภทที่ 2 ออกจากตำแหน่งเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น และเมื่อครบกำหนดเวลา 10 ปีแล้ว สมาชิกประเภทที่ 2 จะออกจากตำแหน่งทั้งหมด คงเหลือแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ราษฎรเลือกตั้งมาเท่านั้น 2) นำเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่ห้ามผู้ใดกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มาบัญญัติไว้ด้วย 3) นำเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่กำหนดให้คณะองคมนตรี มีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้ด้วย 4) มีบทบัญญัติรับรองให้บุคคลมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ ภายใต้งบบังคับแห่งกฎหมาย

อันที่จริงแล้ว ความประสงค์ของคณะกรรมการที่จะนำรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 กลับมาใช้อีก เพื่อให้สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล เป็นฐานอำนาจสนับสนุนรัฐบาลแทนที่ฐานอำนาจจากประชาชนนั้น มีมานานก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2492 แล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการไม่พอใจในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2492 ซึ่งมีหลักการที่เป็นประชาธิปไตยมาก จนกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้อำนาจของคณะกรรมการ¹¹² ดังที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งเกี่ยวกับการ

112 วิภาลัย ธีรชัย, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ", หน้า 193-195.

ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2492 มีข้อความตอนหนึ่งว่า "...การที่ประชาชนเขาพอใจรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่อย่างไร ขอให้เวลาแก่เขาดีกว่า อย่าเพิ่งด่วนชี้ขาดเวลานี้เลย ในฐานะผู้ก่อการ 75 แต่ในใจผมนั้น ผมยังรักรัฐธรรมนูญ 2475 อยู่แน่นอน"¹¹³ นอกจากนี้ก่อนที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2492 เพียงวันเดียว ก็มีข่าวว่า "ประธานคณะผู้สำเร็จราชการฯ ไม่ยอมลงพระนาม และรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะขอแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวบางมาตราเกี่ยวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจในการตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อนำเอารัฐธรรมนูญ 2475 มาพิจารณาแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง"¹¹⁴

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2492 เป็นต้นมา รัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ต้องประสบกับการต่อต้านอย่างหนักจากสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นพรรคพวกของนายควง อภัยวงศ์¹¹⁵ และประสบกับความยากลำบากในการหาฐานสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผลมาจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงฐานอำนาจของรัฐบาลในรัฐสภาจากการที่อาศัยกลุ่มข้าราชการประจำ โดยเฉพาะทหารประจำการมาเป็นการสนับสนุนของประชาชน การที่รัฐบาลไม่สามารถคุมเสียงส่วนใหญ่ในวุฒิสภาได้ ทำให้รัฐบาลต้องหันไปหาเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการให้สินน้ำใจ เช่น ลาภ ยศ และตำแหน่งตอบแทนแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคน จนเป็นที่พอใจของพรรคการเมือง เช่น

¹¹³ สยามนิกร (21 มกราคม 2492), อ้างถึงใน สุณีย์ อธิมูติภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492", หน้า 84.

¹¹⁴ สยามนิกร (22 มีนาคม 2492), อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

¹¹⁵ กระทบล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย, หน้า 64.

แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง¹¹⁶ รวมถึงการจ่ายเงินซื้อเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹¹⁷ เพื่อเป็นบำเหน็จตอบแทนในการสนับสนุนรัฐบาล นอกจากนี้ ยังได้มีการหาเสียงสนับสนุนโดยการจัดตั้ง "พรรคชาติสังคม ประชาธิปไตย" มีพล.ท.บุญฤทธิ์ เทพหัสดินทร์ เป็นหัวหน้าพรรค และ "พรรคกสิกรรมกร" มี นายวรการบัญชา เป็นหัวหน้าพรรค¹¹⁸ การหาเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรโดยการรวบรวมพรรคต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งเรียกว่า "สหพรรค" ทำให้การบริหารประเทศต้องประสบกับความยากลำบากเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาล มีนโยบายทางการเมืองไม่เหมือนกัน ความไม่มีวินัยของสหพรรค และการที่รัฐบาลไม่สามารถตอบแทนผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาลจนเป็นที่พอใจ ได้นำไปสู่ความรุนแรงทางการเมืองมากขึ้นเป็นลำดับ¹¹⁹ ในระยะเวลาเพียง 2 ปีเศษ ทำให้รัฐบาลต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นการตอบแทนทางการเมืองแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนถึง 7 ครั้ง แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านั้นพอใจได้ นอกจากนี้ ยังได้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปซักฟอกรัฐบาลในวุฒิสภาในวันที่ 1 ตุลาคม 2494 เกี่ยวกับการปราบกบฏลาลาดที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2494 โดยใช้เวลาในการอภิปรายนานถึง 4 วันอีกด้วย

116 แหลมทอง พันธูราษฎร์, "การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย : การครอบงำของระบบราชการ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2519), หน้า 80.

117 กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย, หน้า 66.

118 แหลมทอง พันธูราษฎร์, "การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย : การครอบงำของระบบราชการ", หน้า 80.

119 เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

เหตุการณ์ทางการเมืองดังกล่าว ทำให้รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่พอใจมาก จนนำไปสู่การทำการรัฐประหารเงียบของคณะบริหารประเทศชั่วคราวภายใต้การนำของ พล.อ.ผิน ชุณหะวัณ ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494¹²⁰ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

การนำรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 กลับมาใช้ อีก โดยการแก้ไขเพิ่มเติม ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ จึงถือเป็นชัยชนะของคณะทหารอีกครั้งหนึ่ง ที่สามารถดึงอำนาจทางการเมืองกลับมาสู่กลุ่มของตน โดยการเปลี่ยนฐานอำนาจของรัฐบาลจากการที่อาศัยการสนับสนุนของประชาชน กลับไปอยู่ที่กลุ่มข้าราชการประจำ โดยเฉพาะทหารประจำการ เหมือนเดิม ข้าราชการประจำจึงมีบทบาทสำคัญทางการเมืองในการเป็นฐานสนับสนุนและคำจูงเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลในรัฐสภาในรูปของสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมเสียงของสมาชิกในรัฐสภาได้¹²¹

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลา 5 ปี 10 เดือน 14 วัน ก็ถูกยกเลิกไป เนื่องจากคณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการรัฐประหารในวันที่ 20 ตุลาคม 2501 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502

3.4) การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แต่แตกต่างกันตรงที่สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ตั้งโดยบุคคลเพียงคนเดียวคือ

¹²⁰ สุทัศน์ ชมดี, "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 77-78.

¹²¹ กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย, หน้า 66.

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ และสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ทั้งร่างรัฐธรรมนูญและมีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นเพื่อเป็นกติกากำหนดการปกครองประเทศเป็นถาวร แทนธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 โดยมีเหตุผลและวิธีการในการร่างกล่าวไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ

การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2511 ดังกล่าว เริ่มต้นภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2502 ได้ไม่นาน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและมีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย¹²² ได้เริ่มประชุมเพื่อพิจารณาดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก ในวันที่ 30 มีนาคม 2504 โดยได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นจำนวน 4 คณะคือ 1) คณะกรรมการหังความคิดเห็นประชาชน มีจำนวน 21 คน 2) คณะกรรมการระเบียบวาระ มีจำนวน 15 คน 3) คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 15 คน และ 4) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม มีจำนวน 9 คน สำหรับคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น มี พล.อ.ถนอม กิตติขจร เป็นประธานคณะกรรมการ และ พล.ท.อัมพร จินตกานนท์ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ¹²³

ในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2511 คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญภายในขอบเขตของหลักสาระสำคัญ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้

¹²² ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502, มาตรา 6.

¹²³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ), ครั้งที่ 1", 30 มีนาคม 2504, หน้า 1-22.

ลงมติให้คณะกรรมการมาธิการนำไปปฏิบัติ เช่น ให้มีสภา 2 สภา โดยสภาหนึ่งเรียกว่าสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง ส่วนอีกสภาหนึ่งเรียกว่าวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้วุฒิสภามีจำนวนเป็นส่วนสัมพันธ์กับจำนวนสมาชิกของอีกสภาหนึ่ง เป็นต้น¹²⁴ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มประชุมพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในวันที่ 3 เมษายน 2504 และมีการประชุมพิจารณาต่อมาอีกรวม 48 ครั้ง จึงยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จในวันที่ 24 ธันวาคม 2507 หลังจากนั้น คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระแรก ในวันที่ 21 มกราคม 2508 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณาต่อมา และได้ลงมติรับหลักการของร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ ในวันที่ 3 มิถุนายน 2508 พร้อมทั้งได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน 25 คน เพื่อพิจารณารายละเอียดของร่างรัฐธรรมนูญนั้นอีกครั้งหนึ่ง¹²⁵ โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มีพล.ต.พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงษ์ประพันธ์ เป็นประธานกรรมการ และนายสมภพ โทตระกิตย์ เป็นเลขานุการกรรมการ¹²⁶

¹²⁴ รายละเอียดของหลักสาระสำคัญของสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญปฏิบัติใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ), ครั้งที่ 48", 21 มกราคม 2508, หน้า 43-52.

¹²⁵ บรรเจิด อินทุจันทร์ยง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ต้น-ปัจจุบัน), หน้า 337-340.

¹²⁶ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ), ครั้งที่ 58", 5 ตุลาคม 2510, หน้า 474-475.

คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 10 มิถุนายน 2508 และได้ประชุมพิจารณาต่อมาจนแล้วเสร็จในวันที่ 2 ตุลาคม 2510 หลังจากนั้นจึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง ในวันที่ 5 ตุลาคม 2510 จนถึงวันที่ 25 มกราคม 2511 จึงแล้วเสร็จ และได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สามในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2511 ผลปรากฏว่า สมาชิกเสียงข้างมากมีมติ (โดยไม่มีเสียงคัดค้าน) ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งต่อมา สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา และได้มีมติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2511 รวมระยะเวลาที่ใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทั้งสิ้น จำนวน 7 ปี 11 วัน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกาศใช้ในวันที่ 20 มิถุนายน 2511 มีบทบัญญัติจำนวน 183 มาตรา¹²⁷ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างเสถียรภาพให้กับการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ แม้สภาร่างรัฐธรรมนูญจะนำเอารูปแบบของรัฐสภา และหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้หลายประการ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้นำเอาหลักการที่คณะปฏิวัติได้กำหนดไว้ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้หลายประการ เช่นเดียวกัน กล่าวคือ "สภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติกำหนดหลักการสำคัญเป็นการทั่วไปว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และได้กำหนดหลักการสำคัญในเรื่องอื่น ๆ อาทิ เรื่องรูปรัฐสภา และเรื่องสัมพันธภาพระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี

¹²⁷ ราชกิจจานุเบกษา 85 (20 มิถุนายน 2511).

กล่าวคือ ให้รัฐสภามีสองสภา สภาหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งอีกสภาหนึ่ง ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง รัฐสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ด้วยวิธีการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติ หรือเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ/เมื่อรัฐสภามีอำนาจในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแล้วสภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า เพื่อคุ้มครองอำนาจอันจะยังระบอบรัฐธรรมนูญที่ตั้งอยู่ในเสถียรภาพ สมควรที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะแยกจากกันให้มากยิ่งขึ้น จึงได้ลงมติในหลักการสำคัญว่า นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะเป็นสมาชิกแห่งรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้”¹²⁸

สำหรับคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่มากกว่า 30 คน โดยในการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภาหรือประธานวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกัน

แม้ว่าการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2511 จะถูกจัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2492 แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ก็มีความแตกต่างจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2492 เป็นอย่างมาก เนื่องจากได้รับการแต่งตั้งโดยคณะปฏิวัติ จึงทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญนี้อยู่ภายใต้การครอบงำของคณะปฏิวัติ ไม่มีอิสระในการดำเนินการอย่างแท้จริง และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ประกอบด้วยข้าราชการประจำ เกือบทั้งหมด¹²⁹ ซึ่งล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

¹²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, คำปรารภ.

¹²⁹ กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย, หน้า 75.

หัวหน้าคณะปฏิวัติ ประกอบกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นความดีของคณะปฏิวัติ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกจัดทำขึ้นโดยคณะปฏิวัติโดยผ่านทางสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะปฏิวัติแต่งตั้งขึ้น โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการสำคัญให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาปฏิบัติตามอีกต่อหนึ่ง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ การนำระบบสองสภามาใช้ภายใต้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อให้สภาที่สองหรือวุฒิสภาเป็นฐานอำนาจของรัฐบาลของคณะปฏิวัติเป็นสิ่งสำคัญ ทำให้บทบัญญัติหลายประการในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย หากแต่มุ่งสนับสนุนการรักษาอำนาจของคณะปฏิวัติ ได้แก่ การไม่กำหนดห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน การให้วุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ¹³⁰ การแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน โดยรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกันไม่ได้¹³¹ การให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการเปิดอภิปรายทั่วไปและร่วมลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะร่วมกับสภาผู้แทน¹³² เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นฐานคะแนนให้กับฝ่ายรัฐบาล รวมทั้งการให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ¹³³ และร่วมลงมติกับสมาชิกสภาผู้แทนในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม* กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีฐานะเกือบจะ

130 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, มาตรา 117.

131 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 139.

132 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 128 และมาตรา 134 (6).

133 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 169 (1).

* รัฐธรรมนูญกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 169 ต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ดูรายละเอียดใน เรื่องเดียวกัน, มาตรา 134 (11).

ไม่แตกต่างไปจากสมาชิกประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495¹³⁴

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลา 3 ปี 4 เดือน 28 วัน ก็ถูกยกเลิกไป เนื่องจากคณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำการรัฐประหารตัวเองในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2515

3.5) การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นเพื่อเป็นกติกาในการปกครองประเทศเป็นการถาวร แทนธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ดังรายละเอียดที่จะกล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อไป

3.6) การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นเพื่อเป็นกติกาในการปกครองประเทศเป็นการถาวร แทนธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ดังรายละเอียดที่จะกล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อไป

กล่าวโดยสรุป การร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ประเภทดังกล่าว มีลักษณะแตกต่างกัน ดังตารางที่ 6

134 กระทบ ทงธรรมนูญชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย, หน้า 76-77.

ตารางที่ 6 วิธีการร่างรัฐธรรมนูญของไทย

วิธี การร่าง รัฐธรรมนูญ	ลักษณะของ รัฐธรรมนูญ	คณะรัฐมนตรี	ประชาชน	ทั้งประชาชน
ที่มาของรัฐธรรมนูญ	มีที่มาจาก การเปลี่ยนแปลง การปกครองและ การทำ การรัฐประหาร ยกเลิก รัฐธรรมนูญ ฉบับเดิม	มีที่มาจาก การริเริ่มของผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง และการเรียกร้องของประชาชน	มีที่มาจาก การริเริ่มของผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง การทำ การรัฐประหาร ยกเลิก รัฐธรรมนูญ ฉบับเดิม และการที่ รัฐธรรมนูญ ฉบับเดิม กำหนดให้มีการร่าง รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่	
กลุ่มบุคคลที่ร่างรัฐธรรมนูญ	บุคคลเพียงคนเดียว หรือกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว	คณะกรรมการและรัฐสภา	คณะกรรมการและรัฐสภา หรือบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว	



ตารางที่ 6 (ต่อ)

วิธี การร่าง รัฐธรรมนูญ	ลักษณะของ รัฐธรรมนูญ	คณะธิปไตย	ประชาธิปไตย	กึ่งประชาธิปไตย
หลักการสำคัญของ รัฐธรรมนูญ	ใช้หลักการของการ ปกครองในระบบการ ปกครองโดยสภาและ การปกครองในระบบ รัฐบาลโดยข้าราชการ กลุ่มของผู้ที่มีอำนาจ ทางการเมือง และ ข้าราชการประจำมี บทบาททางการเมือง มาก และไม่มียกยัด รับรองให้บุคคลมีเสรี- ภาพในการรวมกันเป็น พรรคการเมือง	ใช้หลักการของ การปกครองใน ระบบรัฐสภา ห้าม มิให้ข้าราชการ ประจำ ดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรี หรือสมาชิกรัฐสภา ในขณะเดียวกัน และมีบทบาทผู้รับ รองให้บุคคลมี เสรีภาพในการ รวมกันเป็นพรรค- การเมือง	ใช้หลักการของ การปกครองในระบ สภา กลุ่มของผู้ที่มี อำนาจทางการเมือง และข้าราชการประจำ ยังคงมีบทบาททางการเมืองอยู่ และรัฐ- ธรรมนูญบางฉบับไม่มี บทบาทผู้รับรองให้ บุคคลมีเสรีภาพในการ รวมกันเป็นพรรคการ- เมือง	

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญของไทย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญของไทย มีผู้สนใจศึกษาวิเคราะห์ไว้มากพอสมควร แต่ที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง มีดังต่อไปนี้

1) การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปกครองราชอาณาจักร 2489

ศาสตราจารย์ อิมวิเศษ ทาการศึกษาเรื่อง "การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปกครองราชอาณาจักร 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ"¹³⁵ สรุปได้ว่า ภายหลังจากที่ผู้นำพลเรือนสามารถโค่นล้มรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และเข้าจัดตั้งรัฐบาลได้แล้ว ก็ได้ดำเนินการเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปกครองราชอาณาจักร 2475 และยกร่างขึ้นใหม่เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับปกครองราชอาณาจักร 2489 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จึงสมควรได้รับความสนใจศึกษาอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่นับว่ามีหลักการที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับแรกของไทย ความสำคัญของการศึกษาจึงอยู่ที่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการยกย่องและประกาศใช้ได้อย่างไร ท่ามกลางบรรยากาศของความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มการเมืองฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มผู้นำทางการเมืองและกลุ่มผู้นำพลเรือน รัฐบาลพลเรือนมีเจตนาที่จะให้การเมืองการปกครองไทย พัฒนาไปสู่การมีระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ หรือว่ามีเจตนาอื่นแอบแฝง เพื่อที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ จึงได้มุ่งศึกษาถึงพฤติกรรมทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มขุนนางเก่ากับกลุ่มคณะราษฎรก้าวหน้า และความขัดแย้งระหว่างผู้นำทางการเมืองกับผู้นำพลเรือน ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่สำคัญก่อนที่จะมีการเสนอให้แก้ไขและยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของผู้นำพลเรือน

จากผลการศึกษา ปรากฏว่า การริเริ่มในการแก้ไขรัฐธรรมนูญและจัดทำเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของผู้นำพลเรือนนั้น แท้จริงแล้ว มีจุดมุ่งหมายที่จะขจัดทหารออกจากวงจร

¹³⁵ ศาสตราจารย์ อิมวิเศษ, "การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปกครองราชอาณาจักร 2489 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ".

แห่งอำนาจเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2489 ได้กระจายอำนาจไปสู่ประชาชนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังถือเป็นเรื่องทางทฤษฎีมากกว่า เพราะในทางปฏิบัติปรากฏว่า อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้ มิได้ถูกนำออกมาใช้ ทั้งนี้ เนื่องจากการมีบทเฉพาะกาล โดยเฉพาะในประเด็นของพฤษภา ซึ่งยังคงประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนมิได้เป็นผู้เลือกตั้ง และอีกประการหนึ่ง รัฐบาลพลเรือนก็มุ่งที่จะสร้างเสถียรภาพโดยแสวงหาการสนับสนุนแต่ในรัฐสภาเท่านั้น มิได้คิดสร้างมวลชนให้เป็นฐานรองรับอำนาจแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ เมื่อเกิดการรัฐประหารขึ้นในปี พ.ศ. 2490 รัฐบาลพลเรือนจึงต้องสลายลงอย่างง่ายดาย การร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2489 จึงเป็นบทพิสูจน์ได้อย่างหนึ่งว่าการเมืองการปกครองของไทย เป็นเรื่องของการช่วงชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผู้ปกครองด้วยกัน ไม่ใช่เรื่องของความศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด

ความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือรัฐบาลใด ๆ ก็ตามย่อมจะเกิดขึ้นได้เสมอ หากผู้นำทางการเมืองขาดความจริงใจในหลักการ มุ่งใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางการเมือง โดยถือเอาประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง อีกทั้งไม่พยายามชี้แจงให้ประชาชนได้เข้าใจในคุณค่าของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะที่เปิดกว้าง เพื่อให้ประชาชนได้มีความสำนึกในคุณค่าของสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ เป็นพื้นฐานที่จะช่วยให้เสถียรภาพของรัฐบาลมีความมั่นคงตามระบอบประชาธิปไตย การรัฐประหารก็ยากที่จะเกิดขึ้น

2) การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2492

สุนีย์ อธิมุตินภาพ ทักษะการศึกษาเรื่อง "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492"¹³⁶ สรุปได้

¹³⁶ สุนีย์ อธิมุตินภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492".

ว่า ภายหลังกการรัฐประหารเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 เป็นเวลา 2 ปี ได้มีการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2492 แทนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ควรจะได้รับคามสนใจศึกษาอย่างยิ่ง เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการร่างและมีหลักการที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการร่างและประกาศใช้ท่ามกลางบรรยากาศที่คุกรุ่นด้วยการรัฐประหาร และสภาพการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น ฝ่ายพลเรือนซึ่งมีบทบาททางการเมืองอยู่ ไม่มีพลังทางการเมืองที่เข้มแข็งอย่างแท้จริง เนื่องจากมีการแตกแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ และกลุ่มนายควง อภัยวงศ์ แต่การร่างรัฐธรรมนูญก็ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ท่ามกลางความไม่พอใจและไม่เต็มใจของฝ่ายทหาร ซึ่งกุมอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น คือคณะรัฐประหาร ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มทหารบก มีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้า ดังนั้น กระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญ จึงเป็นประเด็นปัญหาทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่ง ที่น่าสนใจศึกษาว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการร่างจนสำเร็จ และได้รับการยอมรับได้อย่างไร

รัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ได้มีการประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2492 เป็นผลิตผลส่วนหนึ่งของกลุ่มการเมืองฝ่ายพลเรือน โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาที่จะกำหนดรูปการปกครองให้เป็นไปตามครรลองระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น มีบทบัญญัติที่จำกัดบทบาทของทหารในทางการเมือง หลักการในรัฐธรรมนูญมีผลกระทบโดยตรงต่อฐานะทางการเมืองของฝ่ายทหาร ซึ่งยังจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเป็นเครื่องมือสนับสนุนอำนาจทางการเมือง เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนโดยตรงจากประชาชน จุดมุ่งหมายในการยอมรับและดำเนินการปกครองตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เป็นไปในลักษณะของการยอมรับเพียงชั่วคราวเท่านั้น ประกอบกับสภาพการณ์ทางการเมืองโดยทั่วไป ไม่มีกลุ่มการเมืองใดที่จะสามารถแสวงหาพลังสนับสนุนจากประชาชนเพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองได้อย่างแท้จริง ดังนั้น เมื่อฝ่ายทหารมีพลังทางการเมืองที่เข้มแข็งพอที่จะไม่ยอมรับหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญโดยการทหารรัฐประหารเจี๊ยบในปลายปี พ.ศ. 2494 และนรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2475 กลับมาใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศอีกครั้งหนึ่ง

3) การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517

สมชาติ รอบกิจ ท้าการศึกษาเรื่อง "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517"¹³⁷ สรุปรได้ว่า รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2517 มีที่มาจากการต่อสู้เรียกร้องของนักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน เมื่อครั้งเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 โดยมีจุดมุ่งหมาย ในการคัดค้านอำนาจเผด็จการของรัฐบาล และเรียกร้องให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็น ประชาธิปไตย เหตุการณ์ครั้งนี้ ทำให้รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ต้องสิ้นสุดลง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีได้ให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนว่า จะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญภายใน 6 เดือน ซึ่งต่อมา ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 เป็นสภาที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร เพื่อใช้เป็นฐานอำนาจทางการเมืองและสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาล ดังนั้น จึงถูกคัดค้าน จากประชาชนทั่วไปว่าไม่สมควรที่จะทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญ ต่อมา ในวันที่ 10 ธันวาคม 2516 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ จำนวน 2,347 คน เพื่อให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาตินี้ เลือกตั้ง บุคคลที่เหมาะสมเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 299 คน หลังจากนั้น จึงได้มี พระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 และได้มีประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ชุดที่ 2 ที่สมัชชาแห่งชาติได้เลือกตั้งไว้จำนวน 299 คน แทน

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ร่างรัฐธรรมนูญ ให้เสร็จภายใน 3 เดือน ได้นำเอารัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2492 และรัฐธรรมนูญ

¹³⁷ สมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517".

ฉบับพุทธศักราช 2511 มาเป็นแนวทางในการพิจารณา ประชาชนได้ให้ความสนใจต่อการร่างรัฐธรรมนูญ โดยการส่งความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญมายังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก รวมทั้งได้มีการแสดงความคิดเห็นโดยการจัดอภิปรายและ เสนอบทความทางหนังสือพิมพ์และวารสารเป็นจำนวนมากด้วยเช่นกัน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จในวันที่ 27 มกราคม 2517 โดยมีความยาว 225 มาตรา คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอเพื่อพิจารณา โดยแก้ไข 3 มาตรา และตัดออก 1 มาตรา หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เริ่มพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 ในวันที่ 7 มีนาคม 2517 เมื่อได้พิจารณาโดยละเอียดรอบคอบแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญ และแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 35 คน หลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ตามลำดับ จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา

ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ บรรยากาศทางการเมืองและสภาพการณ์ทางการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตย ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองและต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง มีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มพลังทางการเมือง และมีความปรารถนาที่จะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอย่างอิสระ โดยไม่มีอคติครอบงำ บรรยากาศทางการเมืองและสภาพการณ์ทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยได้ส่งผลดีต่อการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2517 ที่ได้มาจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีหลักการที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง เท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์การเมืองไทย อย่างไรก็ตาม กลุ่มข้าราชการและกลุ่มนักธุรกิจในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญเช่นกัน กล่าวคือ ทำให้บทบาทนิติบัญญัติบางประการในรัฐธรรมนูญไม่เป็นประชาธิปไตยเท่าที่ควร เช่น การมีวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง และการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 20 ปีบริบูรณ์ เป็นต้น

4) การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521

อาทร คุระวรรณ ทำการศึกษาเรื่อง "การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 . กัับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย"¹³⁸ สรุปได้ว่า คณะบุคคลที่มีบทบาทในการกำหนดหลักการและสาระสำคัญของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2521 ไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นกติกาสาคัญ ที่จะนำประเทศไทยไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ตามหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่กลับมีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเพียงเครื่องมือทางการเมืองที่จะทำให้อำนาจของกลุ่มของตนเข้าไปมีบทบาททางการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายในอนาคตเท่านั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การพัฒนาการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยมี 2 ขั้นตอน คือ ระยะสี่ปีแรกตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล และระยะหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล ทั้งนี้ เนื่องจากเจตนารมณ์ดังกล่าว เป็นเพียงกลลวงทางการเมืองที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ หากแต่บัญญัติขึ้นมาเพื่อลดกระแสความขัดแย้งในด้านความคิดทางการเมืองของกลุ่มการเมืองในขณะนั้นเท่านั้น

เชาวนะ ไตรมาศ ทำการศึกษาเรื่อง "ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย"¹³⁹ สรุปได้ว่า ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ

¹³⁸ อาทร คุระวรรณ, "การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 กัับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532).

¹³⁹ เชาวนะ ไตรมาศ, "ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530).

พ.ศ. 2521 สะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้ในการกำหนดกรอบสัมพันธ์ภาพทางอำนาจระหว่างกลุ่มพลังอำนาจหลัก 2 ฝ่าย คือ พลังอำนาจรัฐ-นิยม และพลังอำนาจเอกชน-นิยม หรือกลุ่มสถาบันทหาร-ข้าราชการ และกลุ่มสถาบันพรรคการเมือง ซึ่งเป็นผลให้กติกาทางการเมืองและระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อการประนีประนอมทางการเมืองในระหว่างกลุ่มพลังอำนาจหลักฝ่ายต่าง ๆ ได้รับความพัฒนาให้เป็นสถาบันมากขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเป็นเสมือนกรอบกติกาเพื่อทำหน้าที่รองรับกระแสความขัดแย้งแข่งขัน เพื่อการช่วงชิงอำนาจเข้าควบคุมการกำหนดนโยบายรัฐในระหว่างกระแสพลังอำนาจหลักฝ่ายต่าง ๆ ทั้งทางด้านสังคม-เศรษฐกิจและการเมือง และการที่ระบอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะพิเศษตามแบบแผนของระบอบกึ่งประชาธิปไตยนี้ สามารถคงทนอยู่ได้ในระบบการเมืองไทยมาเป็นเวลาต่อเนื่องถึงเกือบทศวรรษ ท่ามกลางภาวะกดดันของปัญหาสังคม-เศรษฐกิจและการรัฐประหาร ซึ่งเกิดขึ้นถึง 2 ครั้งนั้น เป็นการบ่งชี้ถึงสภาวะพัฒนาการความเป็นสถาบันทางการเมืองของระบอบรัฐธรรมนูญแบบกึ่งประชาธิปไตย