



บทที่ 5

## การวิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (2520) ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรมาแล้ว 13 ฉบับ ประเทศไทยเห็นจะเป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญจำนวนมากฉบับที่สุดประเทศหนึ่งในโลก<sup>1</sup> โดยมีที่มา ดังนี้

### 1. คณะปฏิวัติยกร่างขึ้นได้แก่

1.1 รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2475 คณะราษฎรเป็นผู้ร่างขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475

1.2 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2490 คณะรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 เป็นผู้ร่างและประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490

1.3 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2502 คณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2501 มอบหมายให้คณะกรรมการร่างขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ.2502

1.4 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2515 คณะปฏิวัติ 17 พฤศจิกายน 2514 มอบหมายให้คณะกรรมการร่างขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2515

1.5 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2519 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มอบหมายให้คณะกรรมการชุดหนึ่งยกร่างขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2519

1.6 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2520 คณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 มอบหมายให้คณะกรรมการชุดหนึ่งยกร่างขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2520

2. สภาร่างรัฐธรรมนูญหรือสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการยกร่างขึ้นได้แก่
    - 2.1 รัฐธรรมนูญฉบับदार พ.ศ.2475 สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว มอบหมายให้คณะอนุกรรมการยกร่างขึ้นประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475
    - 2.2 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2489 สภาผู้แทนราษฎรมอบหมายให้คณะกรรมการการวิสามัญเป็นผู้ยกร่างขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2482
    - 2.3 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ยกร่าง และประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2492
    - 2.4 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ยกร่างและประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2511
    - 2.5 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นชุดหนึ่งเพื่อยกร่างและเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติให้พิจารณา และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2517
    - 2.6 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อร่างเสร็จสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญเป็น 3 วาระ และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ.2521
- ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 นั้น แยกออกไปกว่าฉบับอื่น คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ร่างแต่คณะรัฐประหาร 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494 เป็นผู้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2495

### การเรียกชื่อรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของไทยโดยมากเรียกชื่อเหมือน ๆ กัน คือ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช....." ที่เรียกแยกออกไปคือ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2475 เมื่อเริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองเรียกว่า "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475" และรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการปฏิวัติในสมัยหลัง ๆ มี "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502" "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

พุทธศักราช 2515" "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2520"

### ความยาวของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญที่คณะปฏิวัติร่างขึ้นมักจะมีควมยาวไม่มากนัก รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2475 มี 39 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับ 2502 มี 20 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับ 2515 มี 23 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับ 2519 มี 25 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับ 2520 มี 32 มาตรา ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปกติซึ่งร่างขึ้นโดยสภาาร่างรัฐธรรมนูญ หรือสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีความยาวมากกว่าฉบับชั่วคราว เช่น รัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ.2475 มี 68 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2489 มี 96 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 มี 188 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 มี 123 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 มี 183 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 มี 238 มาตรา และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 มี 206 มาตรา

### รูปและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของไทยมีแบ่งเป็นหมวด ๆ แต่ละหมวดแบ่งเป็นส่วนและมาตราทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของประเทศต่าง ๆ รัฐธรรมนูญที่เกิดจากการร่างของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ หรือสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการร่างขึ้นนั้น มักมีเนื้อหาเรียงตามลำดับไปดังนี้

1. บททั่วไปว่าด้วยรูปของรัฐ ระบอบการปกครอง ที่มาของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ
2. ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ ฐานะ สิทธิและหน้าที่ของพระมหากษัตริย์
3. ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงถือว่าสำคัญยิ่ง เพราะเป็นแหล่งที่มาของอำนาจปกครอง เป็นผู้รับทุกข์สุขทั้งปวงอันเกิดจากผลของการปกครอง รัฐธรรมนูญของไทยเรานิยมเขียนลงไว้ในตัวรัฐธรรมนูญแยกเป็นมาตรา ๆ ไป โดยเอาบทเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ไว้ก่อน เพื่อรักษาประเพณีและเป็นการเทิดพระเกียรติ ส่วนรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการร่างของคณะปฏิวัตินั้นมักจะเขียนถึงสิทธิเสรีภาพ

ของประชาชนไว้น้อยหรือไม่เขียนไว้เลย อำนาจอธิปไตยจะมาจากไหนหรือเป็นของใครก็แล้ว  
แต่ แต่จะต้องเขียนระบุไว้ข้างหน้าว่ามาจากปวงชนชาวไทย

4. ว่าควยหน้าที่ของประชาชนต่อประเทศ แยกเป็นหมวดหนึ่งต่างหากแสดงว่าสำคัญ  
มาก

5. ว่าควยแนวนโยบายของรัฐ กล่าวถึงแนวปฏิบัติ หน้าที่ของรัฐทุก ๆ ด้านอย่าง  
กว้างขวาง

6. ว่าควยอำนาจนิติบัญญัติ คือเรื่องของรัฐสภาซึ่งมีสภาเดี่ยวบ้าง สองสภาบ้าง  
รัฐสภาของไทยตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปกติซึ่งสภาผู้แทนราษฎร จัดให้มีการยกร่างหรือสภา  
ร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ยกร่างนั้น ก็มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สภาผู้แทน  
ราษฎรทำหน้าที่ออกกฎหมาย ตั้งรัฐบาล และควบคุมรัฐบาล ส่วนวุฒิสภามีหน้าที่มากน้อย  
เพียงไรแล้วแต่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ส่วนสมัยที่มีการผูกขาดอำนาจจากวุฒิสภามีอำนาจมาก  
ในสมัยปกติวุฒิสภามีหน้าที่เพียงเห็นวรั้งกฎหมายหรือควบคุมรัฐบาลบ้างแต่เพียงเล็กน้อย

รัฐธรรมนูญฉบับที่มีสภาเดี่ยวได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2475 มีสภา  
ผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด รัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ.2475 มีสภา  
ผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ 1. สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง  
2. สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2502 มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำ  
หน้าที่นิติบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับ 2515 มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่ง  
สมาชิกมาจากการแต่งตั้งของคณะปฏิวัติ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 รัฐธรรมนูญฉบับ  
2519 มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน สมาชิกมาจากการแต่งตั้งของคณะปฏิรูปการปกครอง  
แผ่นดิน 5 ตุลาคม 2519 รัฐธรรมนูญฉบับ 2520 มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกมาจากการ  
แต่งตั้งของคณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489, พ.ศ.  
2490, พ.ศ.2492, พ.ศ.2511, พ.ศ.2517 และ พ.ศ.2521 มี 2 สภา คือ สภา  
ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีที่แปลกออกไปคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489  
ที่เรียกวุฒิสภา (สภาสูง) ว่า พฤษสภา

7. ว่าด้วยอำนาจบริหาร คือ เรื่องเกี่ยวกับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี
8. ว่าด้วยอำนาจตุลาการ เป็นทสัน ๆ เพราะเป็นอำนาจอิสระ ประกันความยุติธรรมในสังคม ปฏิบัติตามตัวกฎหมาย ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสการเมือง มีข้อกำหนดคนศักดิ์ใหญ่ ๆ ไว้นั้น
9. ว่าด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่วินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่
10. ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
11. ว่าด้วยเรื่องราวทั่วไป เรียกว่าบทเฉพาะกาล เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปด้วยดีสืบเนื่องจากสภาพการณ์ที่ต่อเนื่องกัน

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 มีเรื่องเพิ่มเติมให้เหมาะสมแก่กาลสมัยอีกหลายเรื่อง เช่น ว่าด้วยผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา การปกครองท้องถิ่น การจัดให้มีศาลเฉพาะเรื่อง เช่น ศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลภาษี ศาลสังคม เป็นต้น

ลักษณะที่สำคัญบางประการ ของอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

ในการศึกษาพฤติกรรมทางการเมือง เราพิจารณาเรื่องของรัฐบาล (บริหาร) กับรัฐสภา (นิติบัญญัติ) เป็นสำคัญ เพราะระบบการเมืองของไทยเป็นลักษณะที่อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารมีความสัมพันธ์กันไม่แยกกันเด็ดขาด

อำนาจนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ

สภาผู้แทนราษฎรของไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ มักไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ทำหน้าที่ตั้งรัฐบาล ควบคุมรัฐบาลและออกกฎหมาย คุณสมบัติของผู้รับสมัครเลือกตั้งมีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญบ้าง ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งบ้าง ส่วนข้อจำกัดเกี่ยวกับอายุและระยะเวลาอยู่ในตำแหน่ง มีแตกต่างกันดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

| รัฐธรรมนูญ                   | อายุอย่างต่ำ         | อยู่ในตำแหน่ง               |
|------------------------------|----------------------|-----------------------------|
| ฉบับชั่วคราว พ.ศ.2475        | 20 ปี                | 4 ปี                        |
| ฉบับถาวร พ.ศ.2475            | ไม่กำหนดในรัฐธรรมนูญ | 4 ปี                        |
| ฉบับ พ.ศ.2489                | ไม่กำหนดในรัฐธรรมนูญ | 4 ปี                        |
| ฉบับ พ.ศ.2490                | 35 ปี                | 4 ปี                        |
| ฉบับ พ.ศ.2492                | 30 ปี                | 4 ปี                        |
| ฉบับ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม |                      |                             |
| พ.ศ.2495                     | ไม่กำหนดในรัฐธรรมนูญ | 5 ปี                        |
| ฉบับ พ.ศ.2502                | ไม่กำหนดในรัฐธรรมนูญ | จนกว่าจะร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ |
| ฉบับ พ.ศ.2511                | 30 ปี                | 4 ปี                        |
| ฉบับ พ.ศ.2515                | 35 ปี                | 3 ปี                        |
| ฉบับ พ.ศ.2517                | 25 ปี                | 4 ปี                        |
| ฉบับ พ.ศ.2521                | 25 ปี                | 4 ปี                        |

วุฒิสภา ขอกำหนดเกี่ยวกับวุฒิสภามักเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอแล้วแต่สภาพของการเมืองในสมัยนั้น ๆ อาจแยกกล่าวได้ดังนี้

ก. ลักษณะทั่วไปของวุฒิสภา

ตารางที่ 2 แสดงที่มาของวุฒิสภา

| รัฐธรรมนูญ | ที่มา                          | จำนวน         | อายุอย่างต่ำ | อยู่ในตำแหน่ง |
|------------|--------------------------------|---------------|--------------|---------------|
| พ.ศ.2489   | ประชาชนเลือกตั้ง               | 80 คน         | 40 ปี        | 6 ปี          |
| พ.ศ.2490   | พระมหากษัตริย์เลือกและแต่งตั้ง | เท่ากับ ส.ส.  | ไม่กำหนด     | 6 ปี          |
| พ.ศ.2492   | พระมหากษัตริย์เลือกและแต่งตั้ง | 100 คน        | 40 ปี        | 6 ปี          |
| พ.ศ.2511   | พระมหากษัตริย์แต่งตั้ง         | 3ใน4ของ ส.ส.  | 40 ปี        | 6 ปี          |
| พ.ศ.2517   | พระมหากษัตริย์แต่งตั้ง         | 100 คน        | 35 ปี        | 6 ปี          |
| พ.ศ.2521   | พระมหากษัตริย์แต่งตั้ง         | 3ใน4ของ ส.ส.* | 35           | 6 ปี          |

พระมหากษัตริย์เลือกและแต่งตั้ง หมายความว่า ทรงเลือกตามพระราชอัธยาศัย ส่วนพระมหากษัตริย์แต่งตั้ง หมายความว่า รัฐบาลเลือก พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

\* ส.ส. คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ข. อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

ตารางที่ 3 แสดงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา

| รัฐธรรมนูญ | เสนอร่าง<br>กฎหมาย | ตั้ง<br>กระทู้ | เปิดอภิปราย<br>ธรรมดา | เปิดอภิปราย<br>ไม่ไว้วางใจ | เสนอแก้<br>รัฐธรรมนูญ | เป็นข้าราชการ<br>ประจำ |
|------------|--------------------|----------------|-----------------------|----------------------------|-----------------------|------------------------|
| พ.ศ.2489   | ไม่ได้             | ได้            | ไม่ระบุ               | ไม่ได้                     | ไม่ได้                | ไม่ได้                 |
| พ.ศ.2490   | ได้                | ได้            | ไม่ระบุ               | ไม่ระบุ                    | ได้                   | ไม่ได้                 |
| พ.ศ.2492   | ไม่ได้             | ได้            | ได้                   | ไม่ได้                     | ได้                   | ไม่ได้                 |
| พ.ศ.2511   | ได้                | ได้            | ได้                   | ได้                        | ได้                   | ได้                    |
| พ.ศ.2517   | ไม่ได้             | ได้            | ไม่ได้                | ไม่ได้                     | ไม่ได้                | ไม่ได้                 |

เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ เช่น ฉบับ พ.ศ.2492 ฉบับ พ.ศ.2517 วุฒิสภามีหน้าที่ เป็นสภาที่เลี้ยงของสภาผู้แทนราษฎรจริง ๆ คือยังยั้งกฎหมายและควบคุมรัฐบาลได้บ้างเล็กน้อย ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2511 วุฒิสภามีอำนาจทำหน้าที่ได้ทุกอย่างที่สภาผู้แทนราษฎรทำ ต่างกันเล็กน้อยเรื่องอนุมัติกฎหมายเท่านั้น ซึ่งวุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร



### อำนาจบริหารในรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ

สำหรับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญมัก  
ระบุว่า รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในหน้าที่ของตน และรัฐมนตรี  
ทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ลักษณะรัฐบาลไทย  
เท่าที่เป็นนามีดังนี้

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนและคุณสมบัติของคณะรัฐมนตรี

| รัฐธรรมนูญ           | จำนวน |           |          | เป็น ส.ส.   | เป็น<br>ข้าราชการ<br>ประจำ | ทำการค้า<br>โดยตรง |
|----------------------|-------|-----------|----------|---|----------------------------|--------------------|
|                      | นายก  | รัฐมนตรี  |          |   |                            |                    |
|                      |       | อย่างน้อย | อย่างมาก |   |                            |                    |
| พ.ศ.2475<br>ฉบับถาวร | 1     | 14        | 24       | นายกและ ร.ม.ต.* 14 คน<br>ต้องเป็น ส.ส.            | ได้                        | ได้                |
| พ.ศ.2489             | 1     | 10        | 18       | ได้   | ไม่ได้                     | ได้                |
| พ.ศ.2490             | 1     | 15        | 25       | ได้   | ไม่ได้                     | ได้                |
| พ.ศ.2492             | 1     | 15        | 25       | ได้   | ไม่ได้                     | ไม่ได้             |
| พ.ศ.2475<br>แก้ 2495 | 1     | 14        | 28       | ได้   | ได้                        | ได้                |
| พ.ศ.2511             | 1     | 15        | 30       | ไม่ได้  | ได้                        | ได้                |
| พ.ศ.2517             | 1     | -         | 30       | นายกและ ร.ม.ต.ไม่ต่ำ<br>ต้องเป็น ส.ว.* หรือ ส.ส.* | ไม่ได้                     | ไม่ได้             |
| พ.ศ.2519             | 1     | -         | 20       | ไม่ได้  | ไม่ได้                     | ไม่ได้             |
| พ.ศ.2521             | 1     | -         | 44       | ได้   | ไม่ได้                     | ไม่ได้             |

\* ร.ม.ต. คือรัฐมนตรี, \* ส.ส. คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร \* ส.ว. คือสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรทั้ง 13 ฉบับของไทยได้เล็ดลัมไปแล้ว 12 ฉบับ ฉบับปัจจุบันเป็นฉบับที่ 13 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521

รัฐธรรมนูญทั้ง 13 ฉบับ ที่ประกาศใช้มาแล้วนี้ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ประเภทที่รัฐบาลผู้ประกาศใช้ตั้งใจจะใช้เป็นหลักการปกครองประเทศเป็นการชั่วคราว มีอยู่ทั้งหมด 5 ฉบับ ได้แก่

- 1.1 รัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475
- 1.2 ฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490
- 1.3 ฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502
- 1.4 ฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515
- 1.5 ฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520

ข้อที่น่าสนใจก็คือ รัฐธรรมนูญที่รัฐบาลผู้ประกาศใช้ตั้งใจจะใช้เป็นการชั่วคราวนั้น บางฉบับใช้บังคับอยู่นานกว่ารัฐธรรมนูญที่ตั้งใจจะใช้เป็นการถาวรเสียอีก เช่น รัฐธรรมนูญชั่วคราวที่ประกาศใช้เมื่อ 28 มกราคม 2502 นั้นใช้บังคับอยู่นานถึง 9 ปี 5 เดือน นานกว่ารัฐธรรมนูญถาวรทุกฉบับ ยกเว้นฉบับถาวรฉบับแรก คือ ฉบับที่ประกาศใช้เมื่อ 10 ธันวาคม 2475 เท่านั้น

2. ประเภทที่รัฐบาลผู้ประกาศใช้ตั้งใจจะใช้เป็นหลักการและแนวทางในการปกครองประเทศอย่างถาวร มีอยู่ทั้งหมด 8 ฉบับ ได้แก่

- 2.1 รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475
- 2.2 รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2489
- 2.3 รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492
- 2.4 รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495
- 2.5 รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511
- 2.6 รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517
- 2.7 รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519

## 2.8 รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521

ความแตกต่างของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและฉบับถาวรที่สำคัญได้แก่

1. รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมีกำหนดเวลาในการใช้อย่างแจ่มชัดว่า จะใช้บังคับอยู่เป็นการชั่วคราวเพราะจะยกเลิกไปเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรแล้ว ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั้นไม่มีกำหนดเวลาในการใช้ เพราะมักจะหวังกันว่า "ให้ยืนยงคงอยู่คู่กับสยามรัฐราชสีมาตราบนเทือกสปปาวสาน....."<sup>1</sup> ดังนั้นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจึงมีความยาวและละเอียดลออมากกว่าฉบับชั่วคราว
2. รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเกือบทุกฉบับสร้างขึ้นใช้แทนฉบับถาวรที่ถูกคณะปฏิวัติรัฐประหารประกาศยกเลิกไป เพราะคณะรัฐประหารต้องการใช้รัฐธรรมนูญที่ตนร่างขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจที่ตนได้มาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายในระยะแรกให้มั่นคงก่อน จึงจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเกือบทุกฉบับจึงมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลของคณะปฏิวัติรัฐประหารนั้น ๆ อย่างมาก ขณะเดียวกันก็จำกัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนอย่างมากเช่นกัน เช่น รัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ยกฐานะของคณะราษฎรไว้สูงเท่ากับพระมหากษัตริย์ สามารถใช้อำนาจแทนราษฎรได้เท่ากับพระมหากษัตริย์ หรือรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2502 ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีอย่างกว้างขวาง
3. รัฐธรรมนูญถาวรทุกฉบับจะมีบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาล ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมักจะเขียนถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชนไว้น้อย หรือไม่เขียนไว้เลย

<sup>1</sup>คำปรารภของรัฐธรรมนูญถาวรทุกฉบับ

ขณะเดียวกันถ้าเราจะแบ่งรัฐธรรมนูญตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญแล้ว จะแบ่งได้เป็น 2 ชนิด คือ

1. รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ฯลฯ
2. รัฐธรรมนูญกษัตริย์ไทย ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญเพื่อคณะผู้ปกครองอีกประเภทหนึ่ง เช่น รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2475 รัฐธรรมนูญฉบับ 2502 รัฐธรรมนูญฉบับ 2515 ฯลฯ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะพอเห็นได้ว่า แม้การใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศจะประสบปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ แต่ก็ไม่น่าที่จะเป็นสาเหตุทำให้ต้องเลิกใช้รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้น เพราะปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น น่าจะสามารถแก้ไขได้โดยวิธีทางรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญไทยทั้ง 13 ฉบับ ที่ได้ประกาศใช้มานั้นไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญกษัตริย์ไทย รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งต่างก็มีความแตกต่างและคล้ายคลึงกันบ้างในรูปแบบและเนื้อหาตั้งใดก็ตามแล้ว ต้องถูกคัดค้านและล้มเลิกอยู่เสมอ นั่น น่าจะมีสาเหตุมาจาก

1. รัฐธรรมนูญขาดความสัมพันธ์กับประชาชนเนื่องจากเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ
  - 1.1 รัฐธรรมนูญของไทยเกือบทุกฉบับมิได้เกิดมาจากความต้องการของประชาชนโดยตรง และไม่เคยได้รับความเห็นชอบของคนไทยส่วนใหญ่เลย แต่เกิดจากความต้องการและความเห็นชอบของบุคคล กลุ่มการเมือง ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยที่ได้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญนั้น ๆ ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า คนไทยส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น แม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญออกใช้บังคับเป็นหลักในการปกครองประเทศแล้ว คนไทยส่วนใหญ่ซึ่งเคยชินกับการปกครองโดยมีองค์พระมหากษัตริย์เป็นหลักมาเป็นเวลานาน จึงไม่สามารถจะเข้าใจว่าการปกครองทั้งสองระบอบแตกต่างกันอย่างไร ดังนั้นจึงไม่เข้าใจถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่ารัฐบาลสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ จะได้พยายามชี้ให้ประชาชนไทยเห็นถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการสร้างความเข้าใจผิดให้แก่ประชาชนเพราะมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้าใจว่า รัฐธรรมนูญมีความสำคัญเท่ากับชาติ ศาสนา

และพระมหากษัตริย์ ซึ่งประชาชนจะต้องป้องกันรักษาไว้ด้วยชีวิต ซึ่งไม่ปรากฏว่าช่วยให้คนไทยส่วนใหญ่เข้าใจรัฐธรรมนูญดีขึ้นเลย

1.2 ในสมัยที่มีรัฐธรรมนูญใช้บังคับอยู่นั้น ประชาชนส่วนใหญ่ก็มิได้มีโอกาสใช้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้อย่างเต็มที่ ทั้งไม่สามารถจะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจได้มากนัก

1.3 รัฐธรรมนูญไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่สำคัญของประชาชนไทย ถึงแม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 13 ฉบับ แต่ก็ไม่ได้ทำให้ฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นแต่อย่างใด ถึงแม้จะมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และป้องกันมิให้บุคคลอื่นใช้อำนาจตามความพอใจ จึงมิได้ทำให้คนไทยซึ่งต้องต่อสู้กับภาวะเศรษฐกิจเกิดความรู้สึกหวงแหนและต้องการพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญไว้ ดังนั้น กลุ่มคนส่วนน้อยจึงสามารถจะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือรักษาอำนาจของตน และเปลี่ยนรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในสมัยหนึ่ง ๆ ได้อย่างง่ายดายโดยที่ประชาชนไทยส่วนใหญ่มิได้ต่อต้านแต่อย่างใด

2. เกิดจากการที่นักการเมืองไม่เคารพและไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลของ จอมพลถนอม กิตติขจร และของ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร พยายามจะบังคับใช้รัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวอย่างถาวร ยิ่งผลให้นักการเมืองและประชาชนที่สนใจการเมืองจำนวนมากไม่พอใจรัฐบาลและหาทางล้มล้างรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลใช้ เป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศ ขณะเดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พยายามอาศัยขอบกพร่องของรัฐธรรมนูญหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง ทำให้ผู้ที่ศรัทธาในระบอบรัฐธรรมนูญเสื่อมศรัทธาในระบอบรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเปิดโอกาสใหญ่ที่ไม่ชอบระบอบนี้ยกเป็นข้ออ้างในการยกเลิกรัฐธรรมนูญ

3. เกิดจากการที่กลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มไม่ยอมรับเจตนารมณ์และหลักการบางอย่างของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น จึงพยายามยกเลิกรัฐธรรมนูญ

ฉบับนั้น และสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ตนต้องการขึ้นแทน โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นหลักในการปกครองต่อไป ทั้ง ๆ ที่ตามความเป็นจริงนั้น คณะรัฐประหารหรือคณะปฏิวัติไม่พอใจหลักการบางอย่างที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเท่านั้น อาทิ คณะรัฐประหารปี 2494 ไม่พอใจหลักการบางประการของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 (2492) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการที่ให้วุฒิสภาซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของประธานองคมนตรี มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งยังผลให้คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นซึ่งไม่สามารถควบคุมวุฒิสภาได้ และไม่อาจแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ตามวิถีทางปกติ เพราะมีเสียงสนับสนุนในรัฐสภาไม่เพียงพอ จึงใช้วิธีการทำรัฐประหารล้มตัวเอง และล้มเลิกรัฐธรรมนูญควยในขณะเดียวกัน โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 (2492) ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ภายในประเทศและเหตุการณ์ของโลกที่ได้เปลี่ยนแปลงไป

4. เกิดจากการที่ผู้นำทางการเมืองของไทยขาด "รัฐธรรมนูญนิยม" แนวโน้มที่สังเกตเห็นได้ คือ คณะบุคคลที่มีอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะทหารซึ่งชินกับการใช้อำนาจเด็ดขาดในการบังคับบัญชาทหารคูเหมือนจะไม่ค่อยจะเชื่อว่าการบริหารประเทศตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ เป็นวิถีทางที่ดี ถูกต้องและเหมาะสมกับการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศไทย การล้มเลิกรัฐธรรมนูญโดยคณะทหารจึงปรากฏเห็นอยู่บ่อย ๆ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญบางฉบับทหารเป็นผู้สร้างขึ้นมา ดังจะเห็นได้จากเหตุผลที่คณะปฏิวัติปี 2514 ยกมาเป็นข้ออ้างในการล้มเลิกรัฐธรรมนูญที่ตนเองสร้างขึ้นมามา

"นับแต่ประเทศไทยได้ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนแล้ว ปรากฏว่าได้มีบุคคลบางจำพวกอาศัย สิทธิตามรัฐธรรมนูญ ยุ่งบอนทำลาย ใช้อิทธิพลทั้งภายในและภายนอกสภานิติบัญญัติ ก่อวิน การบริหารราชการของรัฐบาลให้ดำเนินไปด้วยความยากลำบากและล่าช้าไม่ทันต่อเหตุ- การณ์ ทั้งกระทำการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน แทนที่ทุกฝ่ายจะร่วมสามัคคีกัน เพื่อ แก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อป้องกันภัยอันตรายแก่บุคคลบางกลุ่มบางคณะกลับฉวยโอกาสทำการ ก่อวินชักชวนมิให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขโดยสะดวก เช่น ยุ่งให้ประชาชนและสถาบัน ต่าง ๆ เป็นปฏิปักษ์และกระด้างกระเดื่องต่อรัฐบาล ให้นิสิตนักศึกษาเดินขบวนให้กรรมกร นิตยพุดงาน พฤติการณ์เหล่านี้เป็นเหตุฉุฉงนการบริหารราชการทั้ง ๆ ที่รัฐบาลได้พยายาม ทุกวิถีทางที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ทั้งในด้านฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอยู่ ตลอดมา

การแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว ถ้าจะดำเนินการตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ ย่อม ไม่ทันต่อเหตุการณ์ จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการยึดอำนาจการปกครอง เพื่อให้สามารถแก้ไข สถานการณ์ได้โดยเฉียบขาดและฉับพลัน"<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 6 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 88 ตอนที่ 12 (18 พฤศจิกายน 2514).

อาจกล่าวได้ว่า สาเหตุที่ทำให้ต้องมีกรยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของไทยเรานั้นเป็นสาเหตุที่เกิดจากทัศนคติทางการเมืองและพฤติกรรมของบุคคลแทบทั้งสิ้น มิได้เกิดจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังนั้นการที่จะรักษารัฐธรรมนูญโดยการเขียนบทบัญญัติหรือสร้างกลไกในรัฐธรรมนูญให้ละเอียดลออจึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด จะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ได้เขียนบทบัญญัติห้ามมิให้พระมหากษัตริย์ผู้ทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งบัญญัติกลไกในการปกครองไว้อย่างละเอียดมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นทั้งหมดก็ไม่อาจป้องกันการล้มล้างรัฐธรรมนูญได้ ดังจะเห็นได้จากการที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินของ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ทรงล้มล้างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 ที่ตนเองเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการให้ประกาศใช้

ดังนั้นรัฐธรรมนูญที่ดีและเหมาะสมที่จะใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศไทยได้อย่างถาวร ก็น่าจะเป็นรัฐธรรมนูญที่จะต้องให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎร



มากพอที่จะสามารถตรวจสอบและรักษาคุลยมิให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจได้ตามใจชอบโดยไม่  
 รับผิดชอบแต่อย่างใด ขณะเดียวกันจะต้องให้อำนาจบริหารแก่คณะรัฐมนตรีมากพอที่จะสามารถ  
 บริหารประเทศได้อย่างมั่นใจและมีประสิทธิภาพ ทั้งสามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับคนของชาติได้อย่าง  
 รวดเร็ว แต่สิ่งที่สำคัญก็คือ ประชาชนไทยทุกฝ่ายจะต้องมีความอดทนยอมรับการประนีประนอม  
 ระหว่างกลุ่มที่ขัดแย้ง โดยยึดเป็นหลักในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญซึ่ง  
 ถือเป็นหลักในการปกครอง เช่น คณะทหารจะต้องยอมรับว่า การมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการ  
 ปกครองประเทศนั้นไม่เหมือนกับการใช้อำนาจปฏิวัติ เพราะรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการร่างของ  
 คณะปฏิวัติซึ่งให้อำนาจแก่รัฐบาลของคณะปฏิวัติไว้มากและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้มาก  
 เช่นกันก็อาจถูกล้มเลิกไปได้ เช่นรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2515 ซึ่งร่างขึ้นโดยคณะ  
 ปฏิวัติ พ.ศ. 2514 ต้องถูกล้มเลิกไปเพราะการเรียกร้องของนิสิตนักศึกษาและประชาชนที่  
 ต้องการรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่เหมาะสมกับประเทศ ส่วนนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้ง  
 ก็จะต้องเคารพต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่บังคับให้มาก โดยไม่ฉวยโอกาสอาศัยข้อ  
 บกพร่องที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตน หรือทำคนให้ประชาชนเสื่อมศรัทธา  
 ขณะเดียวกันประชาชนจะต้องมีการพหุมติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะเกี่ยวกับสิทธิ  
 เสรีภาพตลอดจนหน้าที่ของบุคคลนั้น ๆ เพราะแม้จะได้มีการพยายามสร้างระบบการปกครอง  
 ให้เป็นไปตามระบอบรัฐธรรมนูญให้เกิดขึ้นมากเพียงใดก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็เป็นเพียงแค่ตัว  
 อักษรและไม่เชื่อว่าจะสามารถสร้างขึ้นมาด้วยการเขียนเป็นคัมภีร์กฎหมายเท่านั้น แต่จะต้องขึ้น  
 อยู่กับการที่ทุกฝ่ายยอมรับสภาพความเป็นจริงทางการเมือง ตลอดจนยอมรับการปฏิบัติของ  
 แต่ละฝ่ายภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ