# ภาค 3 สถาบัน

## บทที่ 6 รัฐธรรมนูญ

### 1) ความนำ

**รัฐธรรมนูญคืออะไร?** คำถามนี้พบได้เสมอ และแม้จะมีคำอธิบายแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่โดยแก่นแล้วใกล้เคียงกัน กล่าวอย่างย่อได้ว่า **รัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดของประเทศ** ที่กำหนดรูปแบบและหลักการของการปกครอง การใช้อำนาจของผู้ปกครอง การสืบทอดอำนาจ รวมทั้งขอบเขตหน้าที่และสิทธิ–เสรีภาพของประชาชน

จากความหมายข้างต้น อาจแจกแจง **ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญ** ได้ดังนี้

ก. **กฎหมายสูงสุดของประเทศ** — รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่สถาปนาและวางกรอบให้อำนาจต่าง ๆ ของรัฐ จึงเป็นกฎหมายหลัก/กฎหมายมูลฐาน อันเป็นต้นกำเนิดของกิจกรรมทั้งปวงของรัฐ กฎหมายใดที่ตราขึ้นโดยองค์กรซึ่งมีที่มาและอำนาจจากรัฐธรรมนูญ หาก **ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (กฎหมายแม่บท)** ให้ถือว่า **เป็นโมฆะ** และบังคับใช้ไม่ได้

ข. **กำหนดหลักการจัดระเบียบการปกครอง** — รัฐธรรมนูญจะวางรูปแบบและโครงสร้างรัฐบาล ระบุองค์กรที่จะใช้อำนาจ เช่น ประมุข รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งความสัมพันธ์ วิธีดำเนินการ การเข้าสู่ตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง

ค. **คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน** — นอกจากเรื่องโครงสร้างอำนาจแล้ว รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มักกำหนดบทคุ้มครอง **สิทธิขั้นพื้นฐาน** ของเอกชน และกำหนดขอบเขตอำนาจรัฐเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิ เช่น ในสหรัฐอเมริกาห้ามรัฐจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพิมพ์โฆษณา หรือการนับถือศาสนา เป็นต้น

โดยทฤษฎี **รัฐเอกราชทุกประเทศย่อมมีรัฐธรรมนูญ** ไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ หากกติกาว่าด้วยการใช้อำนาจรัฐเป็นที่ชัดเจนจนกลายเป็นจารีตที่ทุกฝ่ายยอมรับ ก็อาจไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรได้ เช่น สหราชอาณาจักร แต่ถ้ากติกาไม่ชัดเจนก็เปิดช่องให้เกิดการโต้แย้ง จึงเป็นเหตุให้ประเทศส่วนใหญ่นิยมมีรัฐธรรมนูญที่เป็นเอกสาร

อย่างไรก็ดี การมีรัฐธรรมนูญ **ไม่ได้หมายความว่าเป็นประชาธิปไตยเสมอไป** ระบอบเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญได้ เพียงแต่สถาบันต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญถูกจัดให้เป็นกลไกตอบสนองผู้มีอำนาจ ดังนั้น การจะทราบว่าเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติมีลักษณะประชาธิปไตยเพียงใด

สำหรับประเทศไทย เดิมปกครองด้วย **ราชาธิปไตยสมบูรณาญาสิทธิราชย์** โดยยึดจารีตประเพณี พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดโดยเด็ดขาด ไม่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดขอบเขตพระราชอำนาจ จนถึง พ.ศ. 2475 เมื่อ **คณะราษฎร** ยึดอำนาจและสถาปนาระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรครั้งแรก **27 มิถุนายน 2475**

### 2) ประวัติรัฐธรรมนูญไทย (พ.ศ. 2475–2550)

นับจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 ถึงปัจจุบันตามขอบเขตเนื้อหานี้ ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว **18 ฉบับ** โดยตั้งใจใช้ชั่วคราว **7 ฉบับ** และถาวร **11 ฉบับ** (ฉบับที่ใช้อยู่ในช่วงสุดท้ายของเนื้อหานี้คือฉบับที่ 18) กล่าวโดยสรุป มีพัฒนาการและสาระสำคัญดังต่อไปนี้

**(1) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475**  
รัฐธรรมนูญฉบับแรก ประกาศใช้หลังคณะราษฎรยึดอำนาจสำเร็จ เมื่อ **27 มิถุนายน 2475** มี **39 มาตรา** เปิดทางให้คณะราษฎรควบคุมการปกครอง โดยวางระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่ทุกการกระทำของพระมหากษัตริย์ต้องมีกรรมการราษฎรลงนามรับสนอง จึงจะใช้ได้

* **รัฐสภา** เป็นสภาเดียว คือ **สภาผู้แทนราษฎร** แบ่งสมาชิกเป็น **3 สมัย**:  
  **สมัยที่ 1** ให้คณะราษฎรแต่งตั้งสมาชิกชั่วคราว 70 คน  
  **สมัยที่ 2** ภายใน 6 เดือน ให้มีสมาชิก 2 ประเภท (เลือกตั้ง + แต่งตั้งจากสมัยที่ 1)  
  **สมัยที่ 3** เมื่อประชาชนสอบไล่ได้วิชาประถมศึกษาเกินกึ่งหนึ่ง (ไม่เกิน 10 ปี) ให้สมาชิกทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง
* **อำนาจรัฐสภา** กว้างขวาง: ออกกฎหมาย ควบคุมฝ่ายบริหาร แต่งตั้ง–ถอดถอนคณะกรรมการราษฎร รวมถึงปลดข้าราชการ และวินิจฉัยคดีอาญาที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ต้องหาได้
* **ฝ่ายบริหาร** คือ **คณะกรรมการราษฎร** 15 คน สภาเลือกและถอดถอนได้ หากดำเนินการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภา

ฉบับนี้มีเจตนาใช้ชั่วคราว จึงถูกยกเลิกโดยปริยายเมื่อมีรัฐธรรมนูญถาวร **10 ธันวาคม 2475**

**(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (ไทย) พ.ศ. 2475**  
จัดทำโดยคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร ผ่านความเห็นชอบ **29 พฤศจิกายน 2475** และประกาศใช้ **10 ธันวาคม 2475** มี **68 มาตรา** หลักการใกล้เคียงฉบับแรก แต่เพิ่มกลไกที่เอื้อต่อคณะราษฎรในการครองอำนาจการเมือง

* รัฐสภายังเป็นสภาเดียว (สภาผู้แทนราษฎร) แต่มีบทเฉพาะกาลให้มีสมาชิก **ประเภท 2 (แต่งตั้ง)** จนกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจบประถมศึกษาถึงกึ่งหนึ่ง (จาก 10 ปีต่อมาขยายเป็น 20 ปี)
* **คณะรัฐมนตรี** แทนคณะกรรมการราษฎร จำนวน **อย่างน้อย 15–อย่างมาก 24 คน** อย่างน้อย 14 คนต้องเป็น ส.ส.
* ยึดแนว **ระบบรัฐสภา**: สภาปลดรัฐบาลได้ด้วยมติไม่ไว้วางใจ ส่วนรัฐบาลมีสิทธิขอให้ยุบสภาได้
* ยกย่อง **สถานะพระมหากษัตริย์** มากขึ้น (เช่น เปลี่ยนคำเรียก “กษัตริย์” เป็น “พระมหากษัตริย์” ทรงเป็นที่เคารพสักการะ ทรงเป็นจอมทัพไทย)

มีการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้ง (3 ต.ค. 2482 เปลี่ยน “สยาม” เป็น “ประเทศไทย”, 1 ต.ค. 2483 ขยายเวลาสมาชิกประเภท 2 เป็น 20 ปี, 3 ธ.ค. 2485 ขยายวาระ ส.ส. ได้ครั้งละไม่เกิน 2 ปีเมื่อมีเหตุสำคัญ) ฉบับนี้ใช้ยาวนานที่สุดเกือบ **14 ปี** ก่อนถูกยกเลิกเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ **9 พฤษภาคม 2489**

**(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489**  
เริ่มใช้ **10 พฤษภาคม 2489** มี **96 มาตรา** ยังคงระบบรัฐสภาแต่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น **ยกเลิกสมาชิกประเภท 2** และมี **2 สภา**:

* **สภาผู้แทนราษฎร** มาจากการเลือกตั้งโดยตรง
* **พฤฒสภา** 80 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (ประชาชนเลือกผู้แทนตำบล ผู้แทนตำบลเลือกพฤฒสภา) และกำหนดคุณสมบัติสูง (อายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี วุฒิการศึกษาไม่น้อยกว่าปริญญาตรี หรือเคยดำรงตำแหน่งระดับหัวหน้ากองขึ้นไป หรือเคยเป็น ส.ส.) วาระแรก ส.ส. เป็นผู้เลือกพฤฒสภา

คณะรัฐมนตรี 10–18 คน ไม่จำเป็นต้องเป็น ส.ส. แต่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา **แยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง** (นายกฯ รัฐมนตรี และสมาชิกสภาเป็นข้าราชการประจำไม่ได้) อย่างไรก็ตาม ภาวะเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สองและความขัดแย้งทางการเมืองนำไปสู่รัฐประหาร **8 พฤศจิกายน 2490** ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้หลังใช้เพียง **18 เดือน**

**(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) พ.ศ. 2490**  
ประกาศใช้ **9 พฤศจิกายน 2490** ได้ชื่อเล่นว่า “**รัฐธรรมนูญใต้ตู้ม**” เพราะผู้ร่างนำไปซ่อนไว้ใต้ตุ่มก่อนรัฐประหาร มี **98 มาตรา** รูปแบบ 2 สภาเช่นปี 2489 แต่เปลี่ยน **“พฤฒสภา” เป็น “วุฒิสภา”** 100 คน **แต่งตั้ง** โดยพระมหากษัตริย์ (ในทางปฏิบัตินายกฯ ถวายรายชื่อ) และไม่ห้ามข้าราชการประจำเป็นวุฒิสภา จึงคล้ายสมาชิกประเภท 2 เดิม วุฒิสภามีอำนาจมาก ทั้งยับยั้งกฎหมายและ **ลงมติไว้วางใจ/ไม่ไว้วางใจ** ร่วมกับสภาผู้แทนได้ ฝ่ายบริหาร 15–25 คน นายกฯ และรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ เพิ่มกลไก **คณะอภิรัฐมนตรี** ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาและเป็นผู้สำเร็จราชการแทนในบางกรณี

แก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้ง (5 ธ.ค. 2490, 23 ม.ค. 2491, 20 ส.ค. 2491) และสิ้นสุดเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวร **23 มีนาคม 2492**

**(5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492**  
จัดทำโดย **สภาร่างรัฐธรรมนูญ** 40 คน (เลือกจากวุฒิสภา 10, ส.ส. 10, และประชาชนสมัคร 20) ต้องเสร็จใน 180 วัน ประกาศใช้ **23 มีนาคม 2492** มี **189 มาตรา** เน้น **เสรีนิยม** คุ้มครองสิทธิเอกชนและจำกัดอำนาจรัฐอย่างชัดเจน โครงสร้างแบบรัฐสภา 2 สภา (ผู้แทนเลือกตั้ง วุฒิสภา 100 คน แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ โดย **ประธานองคมนตรี** รับสนองพระบรมราชโองการ เพื่อเพิ่มอิสระของวุฒิสภาจากรัฐบาล) คณะรัฐมนตรี 15–25 คน ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ มีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา และแยกการเมืองออกจากข้าราชการประจำอย่างชัดเจน เพิ่ม **องคมนตรี** เป็นครั้งแรก

แม้ถูกคาดหวังว่าจะมั่นคง แต่เกิด “รัฐประหารเงียบ” **29 พฤศจิกายน 2494** และฉบับนี้ถูกยกเลิก

**(6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495)**  
หลังรัฐประหาร 2494 มีคำสั่งให้นำรัฐธรรมนูญ **พ.ศ. 2475 (ฉบับถาวร)** กลับมาใช้ไปพลาง และแต่งตั้งสมาชิกประเภท 2 ใหม่ ต่อมาปรับปรุงใหญ่ ประกาศใช้ **8 มีนาคม 2495** นับเป็น **ฉบับที่ 6** เพราะแก้ไขมากจนเป็นเนื้อหาใหม่ มี **123 มาตรา** ของเดิมเหลือ 41 มาตรา ส่วนใหญ่เกี่ยวกับสภาเดียวและสมาชิกประเภท 2 ที่เหลือ **82 มาตรา** เป็นของใหม่จำนวนมาก หลายส่วนยกจากฉบับ 2492 (เช่น **คณะองคมนตรี**, **แนวนโยบายแห่งรัฐ**, **ตุลาการรัฐธรรมนูญ**) จึงเป็นลักษณะผสมระหว่าง 2475 และ 2492 แต่ยังคง **หลักระบบรัฐสภา** แบบเดิม มีแผนลด–เลิกสมาชิกประเภท 2 เป็น 2 ระยะ (ครบ 5 ปี เพิ่ม ส.ส. เลือกตั้ง–ลดประเภท 2, ครบ 10 ปี ยกเลิกประเภท 2 ทั้งหมด)

ต่อมาเกิดรัฐประหาร **16 กันยายน 2500** และอีกครั้ง **20 ตุลาคม 2501** ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (ใช้นานประมาณ **6 ปี 7 เดือน 12 วัน**)

**(7) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502**  
ประกาศใช้ **28 มกราคม 2502** เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว **20 มาตรา** วางโครงสร้างให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจกว้างขวาง แยกฝ่ายบริหาร–นิติบัญญัติออกจากกันชัดเจน

* **รัฐสภา** เดี่ยว: **สภาร่างรัฐธรรมนูญ** 240 คน (แต่งตั้ง) ทำหน้าที่นิติบัญญัติ แต่ **ไม่มี** อำนาจควบคุมรัฐบาล
* นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่ระบุจำนวนแน่ชัด เป็นสมาชิกสภาไม่ได้ และไม่มีสิทธิยุบสภา
* ให้อำนาจพิเศษ **มาตรา 17** ให้นายกฯ (โดยมติ ครม.) สั่งการใด ๆ เพื่อความมั่นคงได้ และถือว่า **ชอบด้วยกฎหมาย**

ฉบับนี้ถูกใช้ยาวนานถึง **9 ปี 4 เดือน** จนมีรัฐธรรมนูญถาวร **20 มิถุนายน 2511**

**(8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511**  
ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ใช้เวลาร่างยาวนานที่สุด รูปแบบ 2 สภา (ผู้แทน + วุฒิสภาแต่งตั้ง) แต่ให้อำนาจวุฒิสภามาก **ยับยั้งกฎหมาย** และ **ควบคุมฝ่ายบริหาร** เทียบเท่าสภาผู้แทน คณะรัฐมนตรี 15–30 คน เป็นสมาชิกสภาไม่ได้ และไม่ต้องขอความไว้วางใจเมื่อเข้ารับตำแหน่ง คล้ายแนวธรรมนูญ 2502 มุ่งสร้างเสถียรภาพรัฐบาล แต่ใช้ได้เพียง **3 ปีกว่า** ก่อนรัฐประหาร **17 พฤศจิกายน 2514**

**(9) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515**  
รัฐธรรมนูญชั่วคราว ภายหลังยึดอำนาจ ปรับจากธรรมนูญ 2502 แต่โครงสร้างยังคล้ายเดิม ต่อมาจัดทำรัฐธรรมนูญถาวรและประกาศใช้ **17 ตุลาคม 2517**

**(10) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517**  
แนวเสรีนิยมคลาสสิก ใกล้เคียงฉบับ 2492 กำหนดรัฐสภา 2 สภา (สภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้ง + วุฒิสภา) วุฒิสภาเดิมให้ประธานองคมนตรีรับสนองการแต่งตั้ง ต่อมาแก้ให้ **นายกรัฐมนตรี** เป็นผู้รับสนอง อำนาจวุฒิสภาน้อย ไม่เสนอร่างกฎหมายเองได้ ทำได้เพียง **กลั่นกรอง** และยับยั้งได้ไม่เกิน **6 เดือน** ควบคุมฝ่ายบริหารได้ในระดับ **ตั้งกระทู้ถาม** เท่านั้น คณะรัฐมนตรีกำหนดให้นายกฯ เป็น ส.ส. และรัฐมนตรีอย่างน้อยครึ่งหนึ่งต้องเป็นสมาชิกสภา ห้ามเป็นข้าราชการประจำ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ และห้ามทำการค้า **ผลักดันการเมืองระบบพรรค** (บังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรค) และกำหนดกรณีสืบราชสันตติวงศ์หากไม่มีพระราชโอรส

ใช้ได้เพียง **2 ปี** ก่อนรัฐประหาร **6 ตุลาคม 2519** และยกเลิก

**(11) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519**  
ประกาศใช้ **22 ตุลาคม 2519** โครงสร้างคล้ายธรรมนูญ 2502 และ 2515: รัฐสภาจากการแต่งตั้ง 300–400 คน ไม่มีอำนาจควบคุมรัฐบาล คณะรัฐมนตรี (นายกฯ 1 คน + รัฐมนตรีไม่เกิน 20) แยกบริหาร–นิติบัญญัติชัดเจน ให้อำนาจพิเศษ **มาตรา 21** แก่นายกฯ ใกล้เคียงมาตรา 17 ของ 2502 วางแผนพัฒนาเป็นขั้น: 4 ปีแรกแต่งตั้งทั้งหมด, 4 ปีถัดมา 2 สภา (ส.ส. เลือกตั้ง + วุฒิสภาแต่งตั้ง), 4 ปีที่สามลดอำนาจวุฒิสภา แล้วค่อยยกเลิก หากประชาชนพร้อม แต่ถูกยกเลิกด้วยรัฐประหาร **21 ตุลาคม 2520**

**(12) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520**  
ประกาศ **9 พฤศจิกายน 2520** โครงสร้างคล้ายธรรมนูญ 2502, 2515 และ รธน. 2519 มี **สภานิติบัญญัติแห่งชาติ** 300–400 คน (แต่งตั้ง) ไม่มีอำนาจควบคุมรัฐบาล ให้อำนาจพิเศษ **มาตรา 27** แก่นายกฯ เช่นเดียวกับก่อนหน้า เพิ่ม **สภานโยบายแห่งชาติ** (คณะปฏิวัติเดิม) กำกับนโยบายและรัฐบาล ประธานสภานโยบายเป็นผู้รับสนองการแต่งตั้งนายกฯ/สมาชิกสภานิติบัญญัติ และให้คำแนะนำการถอดถอนนายกฯ องค์กรร่างรัฐธรรมนูญถาวรคือสภานิติบัญญัติฯ ผ่านคณะกรรมาธิการร่าง และประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวร **22 ธันวาคม 2521**

**(13) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521**  
หลักทั่วไปคล้ายฉบับอื่น ๆ ยืนยันการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ความต่างสำคัญอยู่ที่สถานภาพรัฐสภาและความสัมพันธ์กับคณะรัฐมนตรี: รัฐสภาเป็น **2 สภา** — สภาผู้แทนราษฎร (เลือกตั้ง วาระ 4 ปี แรกยังไม่บังคับสังกัดพรรค) และ **วุฒิสภาแต่งตั้ง** จำนวน **3/4 ของจำนวน ส.ส.** แต่งตั้งจากข้าราชการประจำได้ วุฒิสภานอกจากกลั่นกรองกฎหมาย ใน 4 ปีแรกยังร่วมประชุมกับสภาผู้แทนในเรื่อง **ไม่ไว้วางใจ** งบประมาณ และพระราชกำหนด สำคัญบางกรณี คณะรัฐมนตรี (นายกฯ 1 คน + รัฐมนตรีไม่เกิน 44) จะเป็นสมาชิกสภาหรือไม่ก็ได้ 4 ปีแรกแต่งตั้งจากข้าราชการประจำได้ ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ไม่มีการลงมติไว้วางใจ/ไม่ไว้วางใจเมื่อเริ่มหน้าที่ แต่ภายหลัง **บทเฉพาะกาลถูกยกเลิก** และมีการแก้ไข 2 ครั้ง ก่อนถูกยกเลิกด้วยรัฐประหาร **23 กุมภาพันธ์ 2534**

**(14) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534**  
คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ประกาศใช้ **1 มีนาคม 2534** มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (แต่งตั้ง) 200–300 คน ไม่มีอำนาจควบคุมคณะรัฐมนตรี ให้อำนาจพิเศษ **มาตรา 27** ร่วมกับ รสช. และกำหนดให้ รสช. แปรสภาพเป็น **สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ** ร่วมกำหนดนโยบาย และเป็นผู้รับสนองการแต่งตั้งนายกฯ/สมาชิกสภานิติบัญญัติฯ มีภารกิจจัดทำรัฐธรรมนูญถาวรภายในปี 2534 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวร **9 ธันวาคม 2534**

**(15) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534**  
ยืนยันระบบรัฐสภา (สภาขอเปิดไม่ไว้วางใจได้ นายกฯ มีสิทธิยุบสภา) รัฐสภาเป็น 2 สภา: สภาผู้แทนราษฎร **360 คน** (ต้องสังกัดพรรคและมีความเกี่ยวพันกับจังหวัดที่สมัคร) และ **วุฒิสภาแต่งตั้ง 270 คน** (จากข้าราชการประจำได้) บทเฉพาะกาล 4 ปีแรกให้ประธานสภา รสช. รับสนองการแต่งตั้งวุฒิสภา วุฒิสภามีน้ำหนักร่วมประชุม/ลงมติในบางกรณีกับ ส.ส. ได้ คณะรัฐมนตรี (รัฐมนตรีไม่เกิน 48) กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรรับสนองการแต่งตั้งนายกฯ (ช่วงเฉพาะกาลให้ประธาน รสช. รับสนอง) ต่อมามีการแก้ไขสำคัญ **10 มิถุนายน 2535**: นายกฯ ต้องมาจาก ส.ส.; วุฒิสภาไม่มีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจ; และ **10 กุมภาพันธ์ 2538** ปรับจำนวน ส.ส. ตามสัดส่วนประชากร และวุฒิสภาเป็น **2/3 ของ ส.ส.**

**(16) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**  
ฉายา “**รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**” เพราะกระบวนการร่างโดย **สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)** และเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมกว้างขวาง เป้าหมายปฏิรูปการเมือง เพิ่มประสิทธิภาพระบบตัวแทน และกลไกตรวจสอบอำนาจรัฐ กำหนดให้ประชาชนมี **หน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง** (หากไม่ไปโดยไม่มีเหตุสมควรอาจเสียสิทธิทางกฎหมาย) รัฐสภา 2 สภา: สภาผู้แทนราษฎร **500 คน** (เขตเดี่ยวเบอร์เดียว 400 + บัญชีรายชื่อ 100 ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคและวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี), วุฒิสภา **200 คนเลือกตั้งโดยตรง** วาระ 6 ปี วุฒิสภามีบทบาทสำคัญในการให้ความเห็นชอบบุคคลในองค์กรอิสระ (กกต., ผู้ตรวจการ ฯลฯ และศาลรัฐธรรมนูญ) และมีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญด้วยคะแนนเสียง **3 ใน 5**

คณะรัฐมนตรี (นายกฯ 1 + รัฐมนตรีไม่เกิน 35) นายกฯ ต้องได้รับเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของ ส.ส. ทั้งหมด โดยลงมติเปิดเผย และต้องพ้นจากความเป็น ส.ส. ภายในวันถัดจากวันที่ครบ 30 วันนับแต่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา **ภายใน 15 วัน** โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจเมื่อเริ่มหน้าที่

**(17) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) พ.ศ. 2549**  
คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยฯ (คปค.) รัฐประหาร **19 กันยายน 2549** และประกาศใช้ **1 ตุลาคม 2549** มี **39 มาตรา** โครงสร้างคล้ายธรรมนูญหลังรัฐประหารฉบับก่อน ๆ ตั้ง **สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)** ไม่เกิน 250 คน ทำหน้าที่รัฐสภา พิจารณาร่างกฎหมายและอนุมัติพระราชกำหนด ตั้ง **สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.)** โดยผ่าน **สมัชชาแห่งชาติ** (ไม่เกิน 2,000 คน) คัดเลือก 200 คน แล้วให้ คมช. คัดเหลือ 100 คน เป็นสมาชิก สสร. แต่งตั้ง **คณะกรรมาธิการยกร่าง 35 คน** (จาก สสร. 25 + ผู้ทรงคุณวุฒิ 10) เมื่อตราเสร็จให้นำไปออกเสียง **ประชามติ 19 สิงหาคม 2550** ผลเห็นชอบ และประกาศใช้ **24 สิงหาคม 2550**

**(18) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550**  
เป็นผลจากกระบวนการตามฉบับชั่วคราว 2549 เน้นธำรงเอกราช ความมั่นคง ยึดระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพิ่มบทบาทประชาชนในการตรวจสอบรัฐ และทำให้สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ–บริหารมีประสิทธิภาพตามระบบรัฐสภา พร้อมเสริมความเป็นอิสระของศาลและองค์กรอิสระ

โครงสร้าง **รัฐสภา**: สภาผู้แทนราษฎร **480 คน** (แบ่งเขต 400 + **สัดส่วน** 80) วาระ 4 ปี; **วุฒิสภา 150 คน** มาจาก **เลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน (76 คน)** และ **สรรหา 74 คน** วาระ 6 ปี วุฒิสภากลั่นกรองกฎหมาย เปิดอภิปรายทั่วไปได้ และมีอำนาจให้ความเห็นชอบบุคคลในองค์กรอิสระ/ฝ่ายตุลาการ รวมถึงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญด้วยเสียง **3 ใน 5** ของสมาชิกที่มีอยู่

คณะรัฐมนตรี (นายกฯ 1 + รัฐมนตรีไม่เกิน 35) นายกฯ ต้องได้เสียงเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของ ส.ส. ทั้งหมด ลงมติเชิงเปิดเผย ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ต้องแถลงนโยบายภายใน **15 วัน** โดยไม่ลงมติความไว้วางใจเมื่อเริ่มหน้าที่ และสภาต้องเลือกนายกฯ ให้เสร็จ **ภายใน 30 วัน** นับแต่ประชุมรัฐสภาครั้งแรก

### 3) รูปแบบรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญไทย

เมื่อพิจารณาการจัดสรรอำนาจและความสัมพันธ์ขององค์กรทางการเมือง รัฐบาลไทยตามรัฐธรรมนูญ 18 ฉบับสามารถจำแนกได้เป็น 4 แบบหลัก ๆ ดังนี้

ก. **แบบสภาอย่างสมบูรณ์ (Assembly Government)** — ปรากฏใน **ฉบับชั่วคราว 27 มิ.ย. 2475** รวมอำนาจไว้ที่ **สภาผู้แทนราษฎร** เป็นหลัก มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร เช่น ออกกฎหมาย แต่งตั้ง–ถอดถอนคณะกรรมการราษฎร ควบคุมการบริหาร ปลดข้าราชการ สอบสวนกรณีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ต้องหา และตั้งอนุกรรมการทำความเห็น เสมือนสภามีสถานะสูงเทียบอำนาจในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ปัจจุบัน **ไม่นิยม** เพราะให้อำนาจฝ่ายสภามากเกินไป

ข. **แบบรัฐสภา (Parliamentary Government)** — พบใน **10 ฉบับ** ได้แก่ พ.ศ. **2475 (ถาวร), 2489, 2490, 2492, 2495, 2517, 2521, 2534, 2540, 2550** ถือว่าสภานิติบัญญัติเป็น “ตัวจักร” สำคัญ แต่ **ถ่วงดุล** กับฝ่ายบริหาร โดยสภามีสิทธิลงมติ **ไม่ไว้วางใจ** ส่วนคณะรัฐมนตรีมีสิทธิ **เสนอให้ยุบสภา** รายละเอียดแตกต่างกันไป บางยุคเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารครอบงำสภา (ผ่านสมาชิกแต่งตั้ง/วุฒิสภาแต่งตั้งร่วมประชุมในกรณีสำคัญ เช่น 2490, 2521) ขณะที่บางช่วงสภามีสถานะเหนือหรือเสมอฝ่ายบริหาร (เช่น 2489, 2492, 2517)

ค. **แบบฝ่ายบริหาร (Executive Government)** — พบใน **ธรรมนูญ 2502, 2515, รธน. 2519, ธรรมนูญ 2520 และ ธรรมนูญ 2534** วางโครงสร้างให้คณะรัฐมนตรีเป็น **แกนหลัก** แยกอำนาจจากรัฐสภาอย่างเด็ดขาด สภาไม่มีอำนาจโค่นรัฐบาลด้วยมติไม่ไว้วางใจ และยังให้อำนาจพิเศษต่อนายกรัฐมนตรี เช่น **มาตรา 17 (2502, 2515), มาตรา 21 (2519), มาตรา 27 (2520)** ทำให้ฝ่ายบริหารอยู่เหนือสภาในบางกรณี

ง. **แบบกึ่งรัฐสภา (Semi‑Parliamentary Government)** — ปรากฏใน **รธน. 2511** ยอมรับหลักรัฐสภาแต่ผนวกแนว **แยกอำนาจ** แบบธรรมนูญ 2502 คือห้ามสมาชิกสภาดำรงตำแหน่งบริหารพร้อมกัน คณะรัฐมนตรีอาจเป็นข้าราชการประจำได้ และไม่ต้องขอความไว้วางใจเมื่อเข้ารับตำแหน่ง แต่มีสิทธิเสนอให้ยุบสภา อีกทั้งเปิดทาง **รวมอำนาจ** ผ่านวุฒิสภาแต่งตั้งที่เข้าร่วมลงมติไว้วางใจ/ไม่ไว้วางใจในบางกรณี ส่งผลให้รัฐบาลสามารถครอบงำสภา และ **ความรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาลดลง** จึงถูกจัดว่าเป็น **กึ่งรัฐสภา/กึ่งฝ่ายบริหาร**

### 4) สาเหตุของการล้มเลิกรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

ในช่วงประมาณ **75 ปี (2475–2550)** ไทยเปลี่ยนรัฐธรรมนูญบ่อยมาก ใช้ **18 ฉบับ** เฉลี่ยอายุฉบับละราว **4 ปีเศษ** ทั้งที่บางฉบับใช้เวลาร่างยาวนานหรือมีการมีส่วนร่วมสูง สาเหตุสำคัญสรุปได้ดังนี้

ก. **ไม่ยอมรับเจตนารมณ์/หลักการของรัฐธรรมนูญที่ใช้** — ผู้นำหรือกลุ่มการเมืองบางกลุ่มเห็นว่าเนื้อหาบางอย่างไม่เหมาะกับสถานการณ์หรือไม่เอื้อต่อผลประโยชน์ของตน จึงล้มรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐประหาร **2494** ที่ไม่พอใจฉบับ **2492** ซึ่งให้วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารมาก ทำให้รัฐบาลควบคุมวุฒิสภาไม่ได้ จึงเลือกใช้วิธีรัฐประหารยกเลิกทั้งฉบับ แทนการแก้ไขตามกระบวนการ

ในบางครั้งมีการเปลี่ยนแปลงผ่าน **วิธีการตามรัฐธรรมนูญ** (เช่น ฉบับ **2489** แทน **2475 ถาวร** เพราะเห็นว่าระบบสมาชิกประเภท 2 ล้าสมัย) แต่ในไทยมักประกาศ **เป็นฉบับใหม่ทั้งฉบับ** ไม่ระบุว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม แม้สาระจะไม่ถึงกับเปลี่ยนจากหน้ามือเป็นหลังมือก็ตาม

ข. **ขาด “รัฐธรรมนูญนิยม” และความเคยชินกับอำนาจเด็ดขาด** — ผู้นำโดยเฉพาะฝ่ายทหารที่คุ้นกับคำสั่งแบบเบ็ดเสร็จ มักมองว่าการบริหารตามกระบวนการรัฐธรรมนูญช้าและต้องประนีประนอม เมื่อเกิดความวุ่นวายหรือมีการใช้สิทธิเกินพอดี จึงตัดสินใจ **ยึดอำนาจ** ยกเลิกรัฐธรรมนูญ แล้วออกฉบับใหม่ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารมาก (เช่น **2501, 2514**)

ค. **ความแตกแยกในหมู่ผู้นำเอง** — การแย่งชิงอำนาจ ผลประโยชน์ หรือความเห็นต่างในรัฐบาล ทำให้ล้มรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างฐานอำนาจใหม่ ตัวอย่างเช่น ฉบับ **2511** ที่ออกแบบเพื่อค้ำจุนเสถียรภาพรัฐบาลทหาร แต่สุดท้ายล้มเพราะความแตกแยกภายในพรรครัฐบาลเอง นำไปสู่รัฐประหารและยุบสภา รวมถึงกรณี **2519** ที่ความขัดแย้งระหว่างคณะปฏิรูปฯ กับรัฐบาลพลเรือนนำไปสู่รัฐประหารซ้ำ

กล่าวโดยสรุป การล้มรัฐธรรมนูญของไทย **มักเกิดจากพฤติกรรมและทัศนคติทางการเมืองของผู้นำ/นักการเมือง** มากกว่าความบกพร่องของตัวบทหรือกลไกรัฐธรรมนูญเอง

### 5) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ตัวอย่างตามฉบับ พ.ศ. 2550)

แม้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด แต่แก้ไขได้ เพียงแต่ขั้นตอน **ยากกว่ากฎหมายทั่วไป** สำหรับฉบับ **พ.ศ. 2550** กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ใน **มาตรา 291** โดยสรุปดังนี้

**ผู้มีสิทธิเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติม**

1. คณะรัฐมนตรี
2. ส.ส. ไม่น้อยกว่า **1/5 ของ ส.ส. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่**
3. ส.ส. ร่วมกับวุฒิสมาชิก ไม่น้อยกว่า **1/5 ของสมาชิกทั้งสองสภา**
4. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง **ไม่น้อยกว่า 50,000 คน** ตามกฎหมายเข้าชื่อเสนอได้

**ข้อยกเว้น**: ห้ามเสนอแก้ไขที่ **เปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข** หรือ **เปลี่ยนรูปของรัฐ**

**กระบวนการพิจารณา 3 วาระ ในที่ประชุมรัฐสภา**

* **วาระที่ 1 (รับหลักการ)** — ลงคะแนนแบบ **เรียกชื่อและเปิดเผย** ต้องได้เสียงเห็นชอบ **มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งสองสภาที่มีอยู่**
* **วาระที่ 2 (พิจารณาเรียงลำดับมาตรา)** — ใช้เสียงข้างมากธรรมดา เมื่อผ่านแล้ว **รอ 15 วัน** แล้วจึงเข้าสู่วาระที่ 3
* **วาระที่ 3 (ลงมติสุดท้าย)** — ลงคะแนนแบบเรียกชื่อและเปิดเผย ต้องได้เสียงเห็นชอบ **มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งสองสภาที่มีอยู่**

เมื่อลงมติผ่าน ให้ **นายกรัฐมนตรี** นำขึ้นทูลเกล้าฯ **ภายใน 20 วัน** เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย **ประกาศใช้** ทั้งนี้ ทรงมีพระราชอำนาจ **ยับยั้ง** ได้ ตามขั้นตอนเดียวกับการยับยั้งพระราชบัญญัติ (มาตรา 150–151)

### 6) สรุปภาพรวม

ก. **ที่มา/การยกเลิก** ของรัฐธรรมนูญ 18 ฉบับ

* (1) เกิดจาก **รัฐประหาร/ปฏิวัติ** 8 ฉบับ — ฉบับที่ **4, 6, 7, 9, 11, 12, 14, 17**
* (2) เกิดจาก **กระบวนการตามกฎหมาย** 9 ฉบับ — **2, 3, 5, 8, 10, 13, 15, 16, 18**
* (3) **ถูกยกเลิกโดยรัฐประหาร** 8 ฉบับ — **3, 5, 6, 8, 10, 11, 13, 16**
* (4) **สิ้นสุดโดยปริยาย** เมื่อมีฉบับถาวรมาแทน 8 ฉบับ — **1, 2, 4, 7, 9, 12, 14, 17**

ข. **ข้าราชการประจำกับการเมือง** — โดยมาก **ไม่แยก** (ยกเว้น รธน. **2489, 2492, 2517, 2521** หลังยกเลิกบทเฉพาะกาล และ **2534** บางส่วน) ทำให้โครงสร้างการปกครองไทยมีลักษณะ **อำมาตยาธิปไตย** เด่นชัดในหลายช่วงเวลา

ค. **รูปแบบรัฐสภา** ตั้งแต่ 2475 เป็นต้นมา ไทยมีทั้ง **สภาเดียว** และ **สองสภา**

* (1) **สภาเดียว – แต่งตั้งทั้งสภา**: **2475 ชั่วคราว, 2502, 2515, 2519, 2520, 2534**
* (2) **สภาเดียว – แต่งตั้งผสมเลือกตั้ง**: **2475 ถาวร, 2495**
* (3) **สองสภา – สภาหนึ่งเลือกตั้ง อีกสภาหนึ่งแต่งตั้ง/ร่วมประชุมเฉพาะกรณี**: **2489** (ตามบททั่วไปให้พฤฒสภามาจากเลือกตั้ง แต่ในวาระแรกให้ ส.ส. เลือก), **2490, 2492, 2511, 2517, 2521, 2534**
* (4) **สองสภา – เลือกตั้งทั้งสองสภา**: **2540**
* (5) **สองสภา – ผู้แทนเลือกตั้ง + วุฒิสภาแบบเลือกตั้ง/สรรหา (ผสม)**: **2550**