



บทที่ 4

โครงสร้างของรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534

1. ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2517, 2521 และ 2534

1.1 รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2517

หลังจากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 สภาทางการเมืองของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงจากการปกครองแบบเผด็จการโดยการนำของจอมพล ถนอม กิตติขจร และคณะมาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีที่ได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งจากพระโอรสขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราชเมื่อตอนค่ำของวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผู้นำทางการเมือง ทั้งนี้โดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ได้ปรากฏตัวทางโทรทัศน์และให้คำมั่นสัญญากับประชาชนชาวไทยทุกคนว่า จะดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองบริหารประเทศไทยแทนธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2515* ที่ใช้อยู่ในขณะนั้นให้เสร็จสิ้นภายในเวลา 6 เดือน และจะจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศไทยโดยเร็ว

รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นในราวปลายเดือน ตุลาคม 2516 ประกอบด้วยคณะกรรมการรวม 18 คน⁽¹⁾ โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ได้นำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยฉบับหนึ่งมาเป็นแนวทางการในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และเนื่องจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงจากแบบเผด็จการมาเป็นแบบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จึงทำให้ประชาชนชาวไทยโดยทั่วไปมีความตื่นตัวทาง

* ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2515 ประกาศใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2515 โดยคณะปฏิวัติที่มีจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ

การเมืองอย่างสูงมาก มีสิทธิและเสรีภาพในการเขียน การพูด การคิด และการแสดงออกทางการเมืองเกิดขึ้นอย่างมากมาย นอกจากนี้ยังเกิดกลุ่มพลังต่าง ๆ ขึ้น เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษา กลุ่มกรรมการ หรือผู้ใช้แรงงาน กลุ่มชาวนา เป็นต้น ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อกลุ่มราชการ คอยถ่วงดุลย์อำนาจทางการเมืองกับกลุ่มข้าราชการ ทหาร และพลเรือนอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้อำนาจในทางการเมืองการปกครองของไทยในช่วงเวลานั้น มิได้ถูกผูกขาดอยู่ในมือ หรืออำนาจของบุคคลเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

ดังนั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกสร้างขึ้นในบรรยากาศที่มีเสรีภาพภายใต้กระแสความตื่นตัวของประชาธิปไตยสูงสุด โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และไม่ได้มีกลุ่มบุคคลใดมาคอยบีบบังคับ หรือควบคุมบังคับแต่อย่างใด การดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะกรรมการฯ ได้คำนึงถึงความต้องการประชาธิปไตยของประชาชนอยู่ตลอดเวลา มีการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวางในระหว่างทำการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงมีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่มีมาก่อนหน้านี้ อาทิ เช่น ได้กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่าอำนาจในการปกครองประเทศเป็นของประชาชนชาวไทยทุกคน⁽²⁾ การให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนชาวไทยทุกเพศโดยเท่าเทียมกัน⁽³⁾ การกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีต้องมาจากผู้ที่ประชาชนเลือกตั้ง และคณะรัฐมนตรีกึ่งหนึ่งต้องมาจากสมาชิกสภา⁽⁴⁾ เป็นต้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายรัฐสภาในลักษณะที่เป็นการถ่วงดุลย์อำนาจกัน ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่สามารถครอบงำซึ่งกันและกันได้ โดยฝ่ายบริหารอาจยุบสภาผู้แทนราษฎรและในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภาก็สามารถที่จะควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ได้ด้วยการตั้งกระทู้ถาม⁽⁵⁾

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 3

³ เรื่องเดียวกัน มาตรา 28

⁴ เรื่องเดียวกัน มาตรา 177

⁵ เรื่องเดียวกัน มาตรา 157

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ⁽⁶⁾ และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล⁽⁷⁾ ซึ่งเป็นวิธีการที่รุนแรงที่สุดในการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารเพราะอาจมีผลทำให้รัฐบาลอาจต้องขอลาออกจากการเป็นรัฐบาลได้ เป็นต้น

(8) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้เสร็จสิ้นภายในเวลา 3 เดือน แล้วเสนอร่างให้คณะรัฐมนตรีที่มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2517 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว เสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2517 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนตราออกเป็น 3 วาระ เพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเนื้อหาสาระที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด และการพิจารณาในวาระที่ 3 เสร็จสิ้นลงในวันที่ 5 ตุลาคม 2517 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้นำร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขแล้วขึ้นทูลเกล้าถวายต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรด้วยคะแนนท่วมท้น คือ 290 ต่อ 6⁽⁹⁾ ซึ่งต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้และได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีบทบัญญัติทั้งสิ้นรวม 238 มาตรา ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ทุกฉบับ และมีความสมบูรณ์ครบถ้วนทั้งในด้านที่เป็นกฎกติกาของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และในขณะเดียวกันก็สามารถเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารสามารถใช้แก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพื่อให้จะทำให้การปกครองของประเทศไทยมีความเป็นประชาธิปไตยทั้งในรูปแบบ เนื้อหาสาระ รวมทั้งการปฏิบัติด้วย

⁶ เรื่องเดียวกัน มาตรา 158

⁷ เรื่องเดียวกัน มาตรา 159

⁸ กระทบ หองธรรมชาติ, วิวัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญไทย, อ่างแล้ว หน้า 96-97

⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 101

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ได้กำหนดรูปแบบและหลักการปกครองของประเทศไทย โดยกำหนดให้ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนไทยทุกคน ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยทั้งนี้ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง มีอำนาจที่จะตรวจสอบ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้อย่างเต็มที่โดยวิธีการต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิเช่น การไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายที่ฝ่ายบริหารต้องการ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเหล่านี้ เป็นต้น

โครงสร้างของรัฐสภาภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 นั้นได้นำเอาระบบสภาคู่ หรือสองสภามาใช้ โดยกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา⁽¹⁰⁾ โดยสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 240 คน แต่ต้องไม่เกิน 300 คน และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง⁽¹¹⁾ มีอำนาจเต็มที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายบริหาร ส่วนวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่ทุก 3 ปี สมาชิกจำนวนครึ่งหนึ่งจะต้องออกไป เพื่อเปิดโอกาสให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งสมาชิกใหม่⁽¹²⁾ วุฒิสภามีอำนาจเพียงกลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้บ้างเล็กน้อย เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ เป็นต้น แต่ไม่มีอำนาจร่วมในการอภิปรายและออกเสียงไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ฉบับนี้ ได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 และสิ้นสุดลงโดยถูกยกเลิกไปตามอำนาจของคณะปฏิวัติซึ่งมี พล.ร.อ. สังกัด ชลลอยู่ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 แต่ในช่วงระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญ

¹⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 95

¹¹เรื่องเดียวกัน มาตรา 111, 120

¹²เรื่องเดียวกัน มาตรา 107, 108

ฉบับนี้มีผลใช้บังคับอยู่นั้น ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้น 2 ครั้ง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้มาโดยการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้ง ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 นี้ ก็ได้มาเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกรัฐสภาไทย และร่วมกับวุฒิสมาชิกอีกจำนวน 100 คน* ที่มาจากการแต่งตั้งโดยองค์พระมหากษัตริย์ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 มาตรา 232 ทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งได้ถูกกำหนดไว้ โดยรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 ฉบับนี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้ง 2 ครั้งที่เกิดขึ้นภายในช่วงระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 มีผลบังคับใช้ อันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของรัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 นั้น มีรายละเอียดกล่าวคือ

1. การเลือกตั้งครั้งที่ 1 เป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 12 ของประเทศไทยนับตั้งแต่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยใช้ระบบรัฐสภา การเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้มีขึ้นเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งในครั้งนี้อยู่จำนวน 269 คน จากพรรคการเมือง 22 พรรค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 269 คนนี้ได้ร่วมกับวุฒิสมาชิกอีกจำนวน 100 คน ประกอบขึ้นเป็นรัฐสภาภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2517 และสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้ปฏิบัติหน้าที่อยู่จนกระทั่งวันที่ 12 มกราคม 2519 จึงสิ้นสุดลงโดยการยุบสภาของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี* อยู่ในขณะนั้น

2. การเลือกตั้งครั้งที่ 2 การเลือกตั้งครั้งที่ 2 ที่มีขึ้นภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 นี้ เป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 13 ของประเทศไทยมีขึ้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งในครั้งนี้อยู่จำนวน 279 คน จากพรรคการเมือง

* มาตรา 232 "ในวาระเริ่มแรก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 233"

* การยุบสภาครั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกฝ่ายค้านนำโดย พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งได้ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่บริหารงานผิดพลาดไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร ที่มา หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ 12 มกราคม 2519, หน้า 16

18 พรรค และสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 279 คน ที่ได้รับเลือกตั้งในครั้งนี้ ได้ร่วมกับสมาชิกของวุฒิสภาก็จำนวน 100 คนที่มาจากการแต่งตั้งโดยองค์พระมหากษัตริย์ ตามมาตรา 232 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ซึ่งไม่ได้ถูกยุบเลิกไปตามสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ทำหน้าที่รัฐสภาในระบบการปกครองของไทยอยู่จนกระทั่งวันที่ 6 ตุลาคม 2519 จึงได้ถูกยุบเลิกไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 โดยคำสั่งของคณะปฏิวัติที่มี พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ เป็นผู้นำในขณะนั้น

1.2 รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521

ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใช้เป็นหลักในการปกครองบริหารประเทศอีกครั้งในปี พ.ศ.2521 เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เพื่อให้ใช้เป็นหลักในการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ขึ้นเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 และนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ของประเทศไทยนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ 24 มิถุนายน 2475

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 นี้ มีบทบัญญัติทั้งสิ้นจำนวน 206 มาตรา ซึ่งถูกร่างขึ้นโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้น โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ¹³ จำนวน 35 คน อันประกอบด้วยกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 25 คน และกรรมการซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 10 คน ทั้งนี้ได้มีหัวหน้าพรรคการเมือง 6 พรรค* รวมอยู่ด้วย

คณะกรรมการชุดนี้ได้รับการแต่งตั้งจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2520 ซึ่งเป็นการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นครั้งที่ 2 โดยมีนายจิตติ ตั้งศักดิ์ เป็นประธาน ซึ่งเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว คณะกรรมการชุดนี้ได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดย

¹³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2520 มาตรา 6,9

*พรรคการเมืองทั้ง 6 พรรค ได้แก่ ประชาธิปัตย์, กิจสังคม, ชาตินไทย, ชรรรมสังคม, พลังใหม่ และพลังประชาชน ดูรายละเอียดใน สวัสดิ์ คำชาย, กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ประชาชนควรรู้ อ่างแล้ว หน้า 18

กำหนดแนวทางที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างขึ้นนี้มีความเป็นประชาธิปไตย และเพื่อช่วยทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง รวมตลอดทั้งจะต้องสอดคล้องกับความเป็นจริงทางการเมือง และความต้องการของประชาชนไทยให้มากที่สุด จึงได้นำเอาหลักการต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 มาบรรจุไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้หลายประการ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญได้ถูกร่างเสร็จเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาแล้ว ก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญประกอบ ด้วยสมาชิกนิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมด จำนวน 35 คน โดยมี พลโท เจลิม จารูวัสตร์ เป็นประธาน คณะกรรมการวิสามัญ และให้มีอำนาจตรวจพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมการการชุดแรก ได้จัดทำขึ้น

คณะกรรมการวิสามัญได้ทำการเปลี่ยนแปลง แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการชุดแรกจัดทำอย่างมากมาย โดยเฉพาะในส่วนของเนื้อหาที่ยึดหลักสากลของการปกครอง โดยระบอบประชาธิปไตยได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไขใหม่ทั้งหมด อาทิเช่น ให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นประธานรัฐสภา (ร่างเดิมให้ประธานสภาผู้แทนเป็นประธานรัฐสภา) หรือเพิ่มอำนาจของวุฒิสมาชิกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับความมั่นคง รวมทั้งการเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาล โดยกำหนดหลักการพิเศษต่าง ๆ ไว้ในบทเฉพาะกาลในหลายประเด็นที่ขัดต่อหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อาทิให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจพิเศษ* เบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการรวมอยู่ในคนๆ เดียว และสามารถใช้อำนาจพิเศษนี้ได้ ในกรณีเห็นว่ามีความจำเป็น และเพื่อประโยชน์ในการป้องกันปราบปรามการกระทำอันกระทบต่อความมั่นคงของราชอาณาจักร รวมทั้งความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประเทศ เช่นเดียวกับมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502, 2515 หรือการระงับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการแยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำ อันส่งผลให้ข้าราชการประจำเข้าดำรง

*อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีนี้สามารถศึกษารายละเอียดได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2521 (บทเฉพาะกาล) มาตรา 200

ตำแหน่งทางการเมืองได้ตามมาตรา 204(3)* จึงทำให้ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สามารถเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้นำทหาร (กองทัพบก) ไปพร้อมกัน โดยขณะเดียวกันก็ได้มีการกำหนดให้บทเฉพาะกาลใช้บังคับเพียงระยะเวลา 4 ปี และหลังจากพ้นระยะเวลาดังกล่าวนี้ไปแล้วรูปแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สอดคล้องกับนานาอารยประเทศก็จะเข้ามาแทนที่ ด้วยเหตุนี้ การปกครองภายใต้

*มาตรา 204 ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว

(1) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 90 วรรคสอง มาตรา 91 วรรคหนึ่ง มาตรา 94(3) มาตรา 95 และมาตรา 103(7) และ (9) มาใช้บังคับแก่การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งและการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญนี้

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำโดยวิธีรวมเขต หรือแบ่งเขตให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น

(2) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 79 มาตรา 105 และมาตรา 139 วรรคสาม มาใช้บังคับแก่การแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และการตั้งกรรมาธิการสามัญ

(3) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 148 มาตรา 149 เฉพาะการห้ามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 (1) และ (3) และมาตรา 167 มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่น

(4) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 125 วรรคสอง และมาตรา 194(1) เฉพาะที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองมาใช้บังคับในการเสนอร่างพระราชบัญญัติและการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(5) การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีจำนวนสิบเจ็ดคน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งสามคน วุฒิสภาแต่งตั้งหกคน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งแปดคน

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 114 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตาม (5) ด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงถูกเรียกกันว่าเป็นการปกครองในรูปแบบของประชาธิปไตยครึ่งใบ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้ออกใช้เป็นหลักในการปกครองบริหารประเทศไทยมาเป็นเวลาที่ยาวนานกว่า 10 ปี ก่อนที่จะถูกล้มล้างโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คณะ รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 แต่อย่างไรก็ตาม ผลของการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความต่อเนื่องยาวนาน ทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยที่มั่นคงและต่อเนื่องขึ้นมาในสังคมไทย และส่งผลมาจนถึงปัจจุบันนี้

ในช่วงระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 22 ธันวาคม 2521 จนถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ที่ถูกยกเลิกไปโดยอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ* (คณะ รสช.) นั้น ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเกิดขึ้นภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จำนวน 4 ครั้ง ดังนี้

1. การเลือกตั้งครั้งที่ 1 เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 14 ของประเทศไทย มีขึ้นเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจำนวน 301 คน จากพรรคการเมือง 14 พรรค และผู้สมัครอิสระจำนวนหนึ่ง

โดยสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบขึ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 301 คนนี้ ได้ปฏิบัติหน้าที่อยู่จนกระทั่งวันที่ 19 มีนาคม 2526 จึงสิ้นสุดลงโดยการยุบสภาของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี

2. การเลือกตั้งครั้งที่ 2 ซึ่งนับเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ครั้งที่ 15 ของประเทศไทย และเป็นครั้งที่ 2 ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 โดยการเลือกตั้งครั้งนี้มีขึ้นเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนรวม 324 คน จากพรรคการเมือง 10 พรรค และกลุ่มอิสระจำนวนหนึ่ง

ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 324 คน นี้ ได้ปฏิบัติหน้าที่อยู่จนถึงวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 จึงสิ้นสภาพลงโดยการยุบสภาของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี อันเป็นการยุบสภาครั้งที่ 2 ของฝ่ายบริหารที่กระทำต่อรัฐสภาภายใต้

*ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เรื่องการสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และการปฏิบัติงานตามปกติขององคมนตรี และศาลทั่วประเทศ ลง 23 กุมภาพันธ์ 2534

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้

3. การเลือกตั้งครั้งที่ 3 มีขึ้นเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529 เป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 16 ของประเทศไทย มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจำนวน 347 คน จากพรรคการเมืองรวม 15 พรรค

โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ได้ปฏิบัติหน้าที่อยู่จนกระทั่งวันที่ 29 เมษายน 2531 จึงหมดสภาพลงโดยการยุบสภาครั้งที่ 3 ของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ซึ่งมีได้มาจากการเลือกตั้ง

4. การเลือกตั้งครั้งที่ 4 เป็นการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศไทย ครั้งที่ 17 และเป็น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 4 ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 มีขึ้น เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531 โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนที่ได้รับเลือกจากประชาชน จำนวนรวม 357 คน จากพรรคการเมือง 15 พรรค และปฏิบัติหน้าที่อยู่จนกระทั่งวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 จึงได้ถูกยุบเลิก โดยการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

ดังนั้น ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยที่ใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 เป็นหลักในการปกครองนั้น ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นมา 4 ครั้ง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนแต่ละครั้งจะ ไปร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาอีกจำนวนหนึ่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากองค์พระมหากษัตริย์⁽¹⁴⁾ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำหน้าที่เป็นรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามอำนาจหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้และต่อมาในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่เกิดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็ได้ถูกยกเลิกไปพร้อมกับตัวรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 โดยอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

1.3 รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2534

ภายหลังการยึดอำนาจคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใช้แทนรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ที่ถูกยกเลิกไป เรียกชื่อว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ของประเทศไทย นับแต่มี

¹⁴มาตรา 84, 201 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นต้นมา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกยกร่างและตราขึ้นเป็นกฎหมายสูงสุดโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 แห่ง ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ซึ่งถูกประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองบริหารราชการแผ่นดินบนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ที่ถูกยกเลิกไปพร้อมการสิ้นสุดอำนาจทางการเมืองของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ด้วยวิธีการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ คณะ รสช.

หลังจากที่ยึดอำนาจการปกครองได้และมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 เป็นหลักในการปกครองบริหารประเทศสืบแทนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 ที่ถูกยกเลิกไปแล้วนั้น ในขณะที่เดียวกัน คณะ รสช. ให้แสดงจุดยืนอย่างชัดเจนว่า ไม่มีเจตนาที่จะยึดอำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว และตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะคืนอำนาจให้แก่ประชาชนโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้ได้มีการกำหนดเงื่อนไขและเงื่อนไขของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมทั้งเวลาของการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2534 ไว้กล่าวคือ(15)

1. ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่ยกร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นภายในปี พ.ศ.2534
2. หากสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาไม่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอในครั้งแรก ก็ให้จัดทำขึ้นใหม่ และหากยังทำให้ไม่ทันเวลา ก็อาจขยายกำหนดเวลาของการเลือกตั้งออกไปอีก 120 วัน นับตั้งแต่วันสิ้นสุด พุทธศักราช 2534
3. ในการร่างครั้งที่สองหากยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติร่วมกับคณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใช้ หรืออาจนำของรัฐธรรมนูญที่เคยประกาศใช้แล้วมาบังคับภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เห็นชอบกับร่างฉบับที่สอง

จากมาตรการดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่า ธรรมนูญการปกครองได้กำหนดเงื่อนไขเวลาและ การดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้รัดกุมมาก จนอาจจะกล่าวได้ว่า

15 มาตรา 6,10,11,12,13 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ตั้งใจที่จะคืนอำนาจการปกครองตนเองโดยระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนโดยภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีเท่านั้น

ต่อมา สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา คณะหนึ่งประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิรวมจำนวน 20 คน โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน เพื่อทำการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยก่อนดำเนินการยกร่างคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ได้รับเชิญจากสภาวิชาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ให้เข้าพบที่สวนรื่นฤดี เพื่อรับฟังนโยบายในการเข้าพบครั้งนี้ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบก ซึ่งเป็นนายทหารที่มีบทบาทในคณะ รสช. ได้กล่าวกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ว่า¹⁶ "ขอให้ทุกท่านทำงานเต็มที่ เป็นอิสระขออย่าทำเพื่อใครคนใดคนหนึ่งหรือคนกลุ่มหนึ่ง ไม่ต้องร่างเพื่อให้อันใดขึ้นมาใช้อำนาจหรือเป็นนายกรัฐมนตรีอย่างนั้น อย่างนี้ ให้ยึดถือเอาประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก อยากรู้ให้เป็นรัฐธรรมนูญที่ดี เหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองของเรามากที่สุด เป็นประชาธิปไตย"

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้เวลาอยู่ 5 เดือน ในการยกร่างรัฐธรรมนูญและได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อทำการพิจารณาเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2534 ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ แล้วมีมติให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรกฏติร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นมาคณะหนึ่ง มีจำนวน 25 คน โดยมีนายโอสถ โกศิน เป็นประธาน ซึ่งคณะกรรมการได้ใช้เวลานานเกือบ 2 เดือน ในการพิจารณาปรกฏติ โดยมี การขอเสนอปรกฏติจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นจำนวนมากถึง 44 คน ในประเด็นที่เห็นว่าไม่เป็นประชาธิปไตย และเป็นการสืบทอดอำนาจของ คณะ รสช. อาทิ การกำหนดให้มี คณะกรรมการรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อคัดเลือกวุฒิสมาชิก รวมทั้งหน้าที่ในการแบ่งเขตเลือกตั้ง และ ควบคุมการเลือกตั้งให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมการกำหนดจำนวนวุฒิสมาชิก 2 ใน 3 คงเหลือเพียง 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

ในระหว่างการพิจารณาปรกฏติร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้เกิดกระแสต่อต้านจากกลุ่ม การเมือง และกลุ่มพลังต่าง ๆ อาทิจากพรรคการเมือง ได้แก่ พรรคความหวังใหม่ พรรค ประชาธิปัตย์ พรรคพลังธรรม กลุ่มนักศึกษานักวิชาการ และองค์กรประชาธิปไตยต่างๆ ได้ต่อต้าน

¹⁶มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ 14 เมษายน 2534 หน้า 1

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยมีความเห็นว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกร่างขึ้นเพื่อเป็นการสืบทอดอำนาจของบุคคลในคณะ รสช. จึงทำให้ต้องมีการลดความรุนแรงจากกระแสต่อต้านที่เกิดขึ้น โดย พลเอก สุจินดา คราประยูร รองประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ประกาศแสดงจุดยืนทางสถานีโทรทัศน์ และสื่อมวลชนต่างๆ ว่าจะไม่ขอรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยในขณะเดียวกันก็ได้มีการดำเนินการแก้ไขบางประเด็นที่ถูกต้องด้าน อาทิเช่น ข้าราชการประจำจะต้องลาออกจากราชการเสียก่อนที่จะเข้าดำรงตำแหน่งการเมือง การลดอำนาจของวุฒิสมาชิกลงจากเดิมที่มีเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ลดน้อยลงมา ในกรณีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยอภิปรายได้แต่ไม่มีสิทธิลงมติ เป็นต้น

ในที่สุ่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ได้มีการแก้ไขการแปรรูปนิติก็ได้ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 2 ของการประชุมสภานิติบัญญัติ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2534 และผ่านในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2534 โดยมีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 และเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกยกกร่างภายใต้สถานการณ์และการครอบงำของคณะ รสช. ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้ถูกเรียกขานกันมาโดยตลอดเวลาว่า เป็นรัฐธรรมนูญของฝ่ายเผด็จการและมีความเป็นประชาธิปไตยน้อย โดยมีเนื้อหาสาระและบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อการสืบทอดอำนาจของบุคคลในคณะ รสช. อยู่อย่างมาก ฉะนั้นจึงได้ถูกต่อต้านจากประชาชนที่ต้องการรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงมาโดยตลอด นับตั้งแต่ที่ พลเอก สุจินดา คราประยูร เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์รุนแรงทางการเมืองครั้งประวัติศาสตร์ของไทยขึ้นอีกครั้งหนึ่งในระหว่างวันที่ 17-21 พฤศจิกายน 2535 ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และของทางราชการอย่างมากมาย และหลังจากเหตุการณ์ผ่านพ้นด้วยชัยชนะของประชาชนที่เรียกร้องประชาธิปไตย แล้วจึงได้มีการแก้ไขบทบัญญัติและเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้มีความเป็นประชาธิปไตยเพิ่มเติมอีกหลายประการ และได้ใช้เป็นหลักในการปกครองบริหารประเทศชาติมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้

อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2534 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกประกาศใช้จนถึงเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 นั้น ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเกิดขึ้นจำนวนหนึ่งครั้งภายใต้เงื่อนไข และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งนับเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 18 ของประเทศไทย โดยการเลือกตั้งครั้งนี้จัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้ง จำนวน 360 คน จากพรรคการเมือง 11 พรรค

โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนดังกล่าวได้ร่วมกับสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 270 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ทำหน้าที่ในฐานะสมาชิกรัฐสภาอยู่จนกระทั่งเมื่อเดือนสิงหาคม 2535 นายอนันต์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จึงดำเนินการยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

2. โครงสร้างของรัฐสภาภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2517, 2521 และ 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2517, 2521 และ 2534 ทั้ง 3 ฉบับ ได้กำหนดรูปแบบและหลักการปกครองของประเทศไทยไว้เป็นแบบอย่างเดียวกัน นั่นคือ กำหนดให้ประเทศไทยปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนชาวไทยทุกคน ตามวิธีการและกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยทั้งรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นสถาบันที่มีอำนาจและมีความสำคัญสูงสุดในการปกครอง โดยให้มีอำนาจในการที่จะออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับโดยทั่วไป มีอำนาจในการที่จะตรวจสอบ ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีได้อย่างเต็มที่ด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ อาทิ เช่นการไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายสำคัญที่ฝ่ายบริหารต้องการ อย่างเช่นกฎหมายงบประมาณ หรือการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ เพื่อให้ตอบข้อสงสัยของสภา รวมทั้งการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอันอาจส่งผลให้ฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีต้องลาออกหรือหมดสภาพไป เหล่านี้เป็นต้น

โครงสร้างรัฐสภาไทยภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517, 2521 และ 2534 ทั้ง 3 ฉบับนี้ ได้นำเอารูปแบบของรัฐสภาในระบบสภาคู่ หรือสองสภามาใช้ โดยกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา¹⁷⁾ ทั้งนี้สภาผู้แทนราษฎรจะประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนวุฒิสภาจะประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา

¹⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 95

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 74

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 85

ที่ได้รับการแต่งตั้งจากองค์พระมหากษัตริย์¹⁸⁾ มาประกอบกันขึ้นเป็นรัฐสภาทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักในการปกครองบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ

ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2517-6 ตุลาคม 2519 ที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มีผลบังคับใช้กับในช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ 22 ธันวาคม 2521-23 กุมภาพันธ์ 2534 ที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มีผลบังคับใช้ รวมทั้งระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2534-เดือน พฤษภาคม 2535 ซึ่งใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 เป็นหลักในการปกครองนั้น ประเทศไทยมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นจำนวน 7 ครั้ง กล่าวคือ การเลือกตั้งทั่วไปภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 จำนวน 2 ครั้ง ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 จำนวน 4 ครั้ง และตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 จำนวน 1 ครั้ง ซึ่งการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาจำนวนหนึ่งประกอบขึ้นเป็นสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นโครงสร้างส่วนหนึ่งของรัฐสภาและร่วมกับวุฒิสภา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากองค์พระมหากษัตริย์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ และสำหรับจำนวนสมาชิกรัฐสภาในแต่ละสมัยจะมีมากน้อยเท่าใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับอีกเช่นเดียวกัน

สำหรับโครงสร้างของรัฐสภาไทยที่เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งทั้ง 7 ครั้ง ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517, 2521 และ 2534 นั้น อาจแสดงรายละเอียดของโครงสร้างรัฐสภาไทยในแต่ละสมัยได้ดังแผนภูมิต่อไปนี้

18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 111

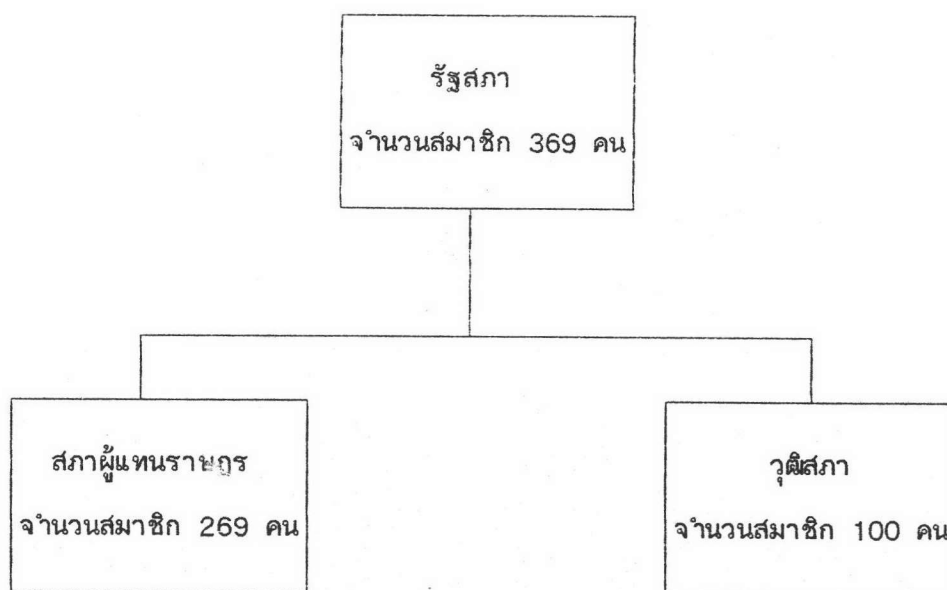
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 89

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 9

โครงสร้างของรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517

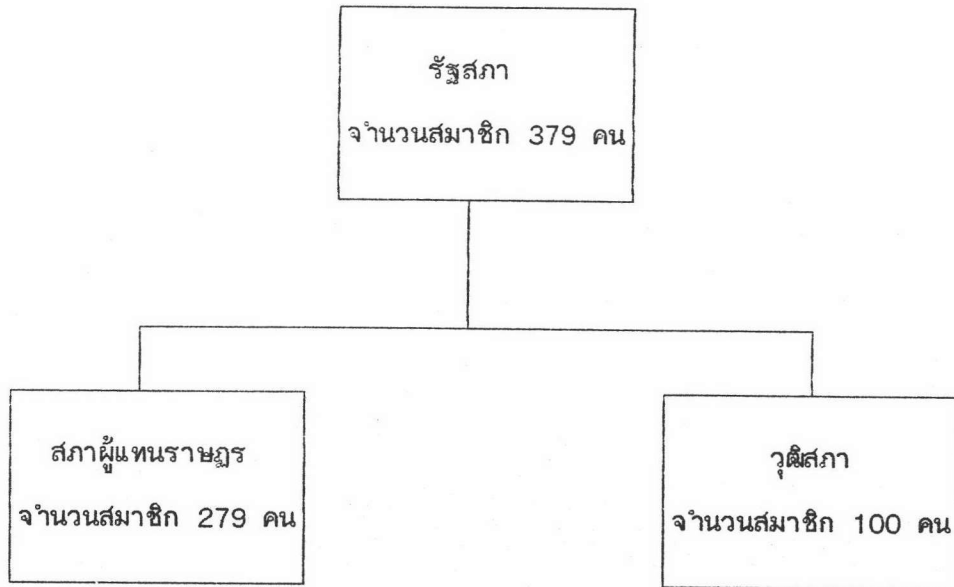
แผนภูมิที่ 1

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518



หมายเหตุ รัฐสภาชุดนี้สิ้นสุดลง โดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช
เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519

แผนภูมิที่ 2
ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519

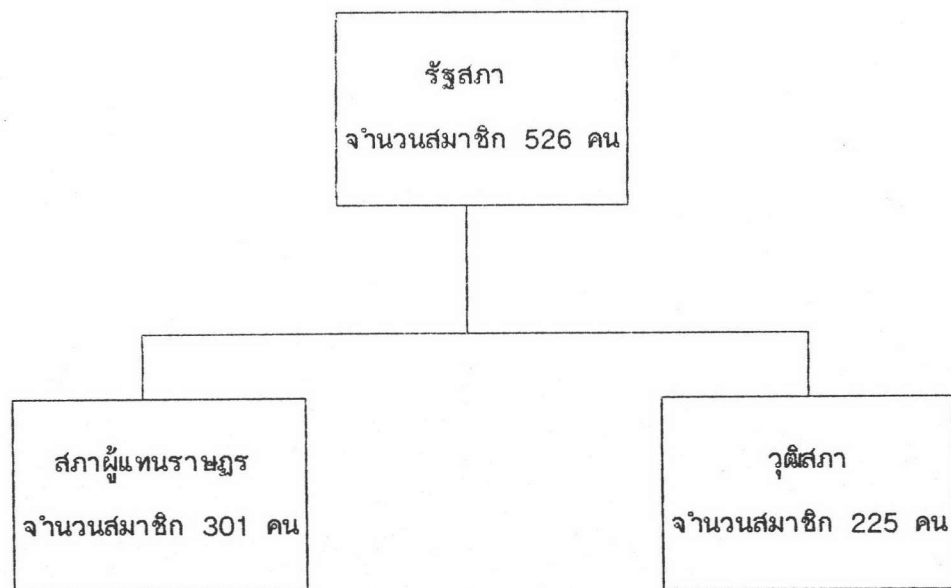


หมายเหตุ รัฐสภาชุดนี้สิ้นสุดลง โดยการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519

โครงสร้างของรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

แผนภูมิที่ 3

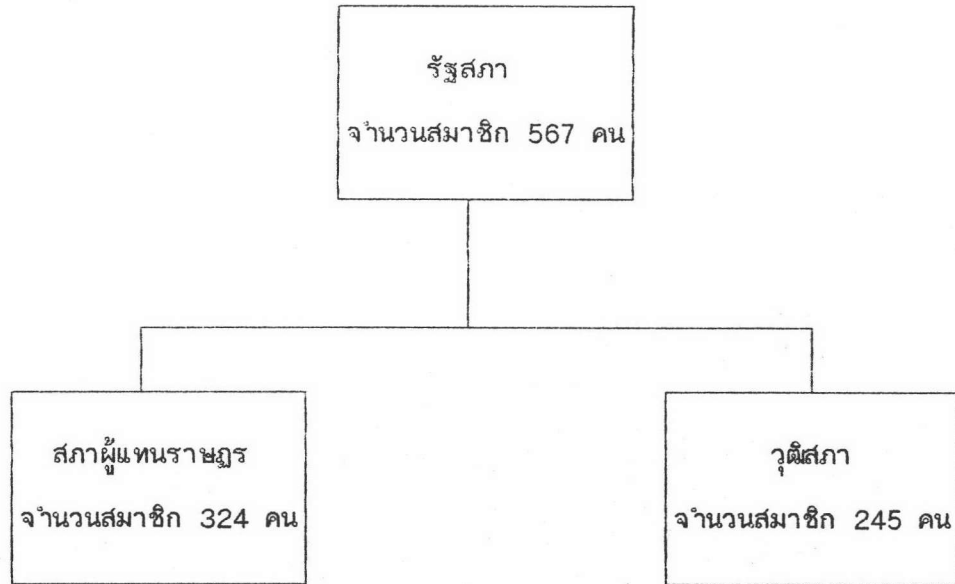
ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522



หมายเหตุ รัฐสภาชุดนี้สิ้นสุดลง โดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์
เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526

แผนภูมิที่ 4

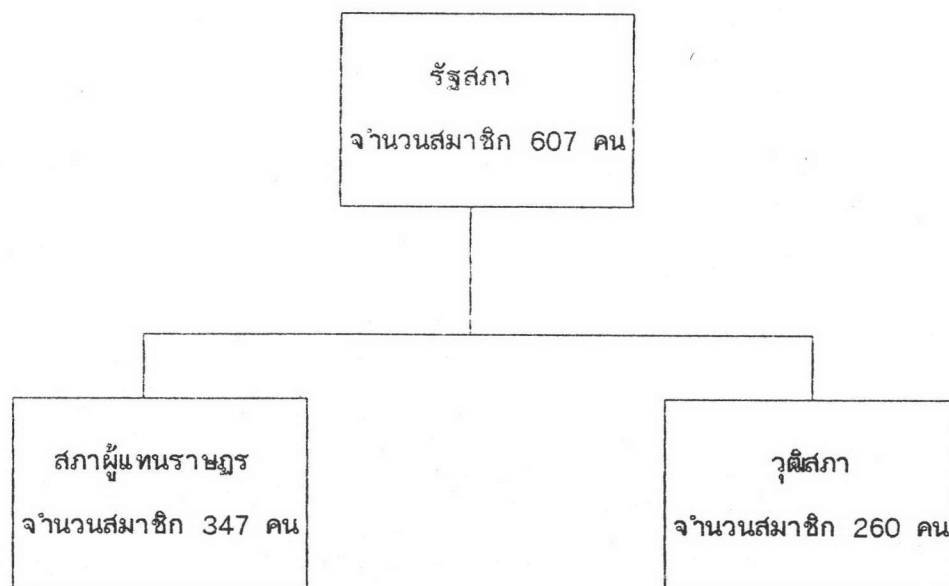
ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526



หมายเหตุ รัฐสภาชุดนี้สิ้นสุดลง เนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรของ พล.อ.เปรม
ติณสูลานนท์ เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529

แผนภูมิที่ 5

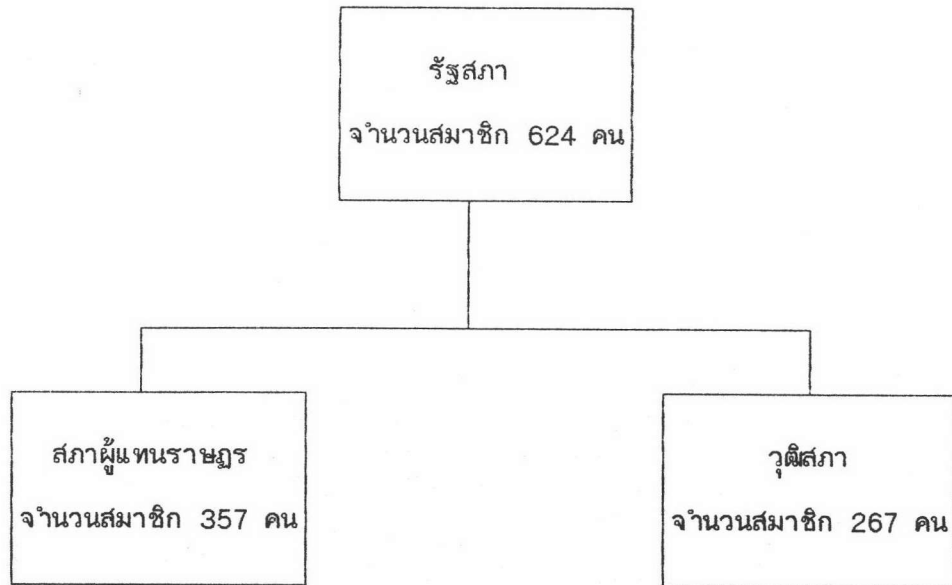
ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2529



หมายเหตุ รัฐสภาชุดนี้สิ้นสุดลง เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบโดย พล.อ.เปรม
ติณสูลานนท์ เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531

แผนภูมิที่ 6

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2531

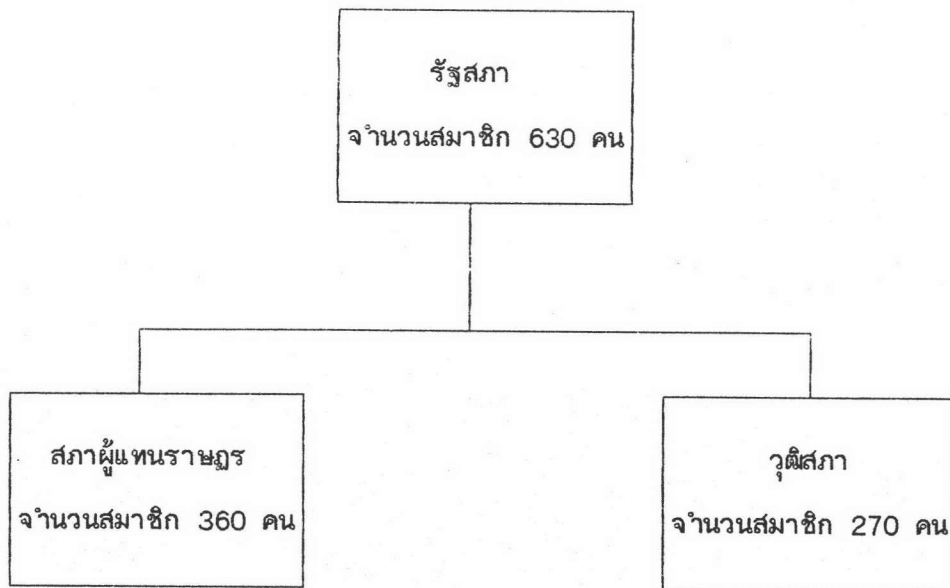


หมายเหตุ รัฐสภาชุดนี้สิ้นสุดลง เนื่องจากคณะ รสช. ได้ทำการยึดอำนาจและประกาศ
ยุบเลิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รวมทั้งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521

โครงสร้างของรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534

แผนภูมิที่ 7

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535



หมายเหตุ รัฐสภาชุดนี้สิ้นสุดลง โดยสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบเมื่อเดือน สิงหาคม 2535

โดยนายอินต์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี

3.สรุป

จากแผนภูมิแสดงโครงสร้างของรัฐสภาไทยที่เกิดขึ้นภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517, 2521 และ 2534 จำนวน 7 ครั้งที่ผ่านมา นั้น ส่วนที่แตกต่างกันได้แก่ จำนวนสมาชิกของรัฐสภาแต่ละชุดที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับสมาชิกวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งของประชาชน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 240 คน แต่ต้องไม่เกิน 300 คน⁽¹⁹⁾ ส่วนจำนวนวุฒิสภาขึ้นให้มีจำนวน 100 คน มาจากการแต่งตั้งขององค์พระมหากษัตริย์⁽²⁰⁾ ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 กำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นไปตามสัดส่วนของจำนวนประชาชน⁽²¹⁾ และให้วุฒิสภามีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁽²²⁾ แต่สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 360 คน⁽²³⁾ และให้วุฒิสภามีจำนวน 270 คน⁽²⁴⁾ ดังนั้นโครงสร้างของรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 จึงประกอบด้วยจำนวนสมาชิกรัฐสภา ระหว่าง 340-400 คน ส่วนสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 จะมีจำนวนไม่คงที่และไม่ มีขีดจำกัดเป็นไปตามจำนวนของราษฎรทั้งหมด แต่สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 จำนวนสมาชิก-รัฐสภาจะมีความคงที่ไม่เปลี่ยนแปลงโดยมีจำนวน 630 คน ซึ่งจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบในการปฏิบัติหน้าที่และบทบาทของรัฐสภาจากโครงสร้างที่ถูกกำหนดขึ้น โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาข้างต้นในลำดับต่อไป

19 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 111

20 เรื่องเดียวกัน มาตรา 107

21 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 89

22 เรื่องเดียวกัน มาตรา 84

23 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 99

24 เรื่องเดียวกัน มาตรา 94