



สภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2491-2520

หลังจากที่คณะรัฐประหาร 2490 สามารถโค่นล้มอำนาจของรัฐบาล พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ลงได้แล้ว คณะรัฐประหารจึงเชิญ นายควง อภัยวงศ์ ไปปรึกษาเพื่อมอบอำนาจให้เป็นรัฐบาลชุดต่อไป ซึ่งนายควงก็ยอมตกลงด้วยดี คณะรัฐประหารมอบอำนาจบริหารราชการแผ่นดินให้แก่รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2490¹ โดยนายควง อภัยวงศ์ได้กล่าวปราศรัยทางวิทยุกระจายเสียงในวันเดียวกัน เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ พอสรุปได้ดังนี้ "รัฐบาลรู้สึกซาบซึ้งในเจตนาของคณะรัฐประหารซึ่งไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน แต่รัฐบาลนี้จะเป็นอิสระจากคณะรัฐประหารทั้งนโยบาย ความคิดและการเมือง คณะรัฐประหารตกลงเป็นผู้รักษาความปลอดภัยและความสงบของชาติเท่านั้น"²

ต่อมารัฐบาลออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม แก่คณะรัฐประหารโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่แทนรัฐบาล เพื่อให้คณะรัฐประหารพ้นจากมลทินทั้งหมด อันเกิดจากการกระทำของคณะรัฐประหาร และถือว่าการกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายทุกประการ³ รัฐบาลได้ดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2491 ซึ่งผลการเลือกตั้งปรากฏว่ามีประชาชนมาใช้สิทธิเพียงร้อยละ 26.54 นับว่าเป็นการใช้สิทธิที่น้อยมาก ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าเพิ่งผ่านการเลือกตั้งครั้งก่อนไปไม่นาน และ

¹ หนังสือที่ 281/2490 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2490 จากผู้บัญชาการทหารแห่งประเทศไทยถึงนายกรัฐมนตรี เรื่องขอมอบอำนาจของคณะทหารให้แก่รัฐบาล

² หนังสือพิมพ์กรัง ฉบับวันที่ 15 พฤศจิกายน 2490

³ "พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการรัฐประหาร พุทธศักราช 2490" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 64 ตอนที่ 62 (23 ธันวาคม 2492)

พรรคประชาธิปัตย์ได้รับคะแนนเสียงมากกว่าทุกพรรค คือได้รับเลือก 53 คน ในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด 99 คน นายควง อภัยวงศ์ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกวาระหนึ่ง ขณะเดียวกันคณะรัฐประหารได้เข้าแทรกแซงกิจการบริหารของรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ของนายควง อภัยวงศ์ ว่า "ถูกแทรกแซงไปเสียทุกอย่าง จนไม่สามารถจะอยู่ต่อไปได้"¹ รัฐบาลทำหน้าที่แต่ทางบริหารเท่านั้น ส่วนทางด้านทหาร และรักษาความสงบรัฐบาลมอบอำนาจให้คณะรัฐประหารรับไปดำเนินการโดยจัดทำเป็นพระราชกำหนดคุ้มครองความสงบสุข เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490² ต่อมาคณะรัฐประหารเริ่มแทรกแซงรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ด้วยการเรียกร้องให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการทำรัฐประหารจำนวน 8 ล้านบาท ซึ่งกระทรวงการคลังรายงานต่อคณะรัฐมนตรีว่า ได้รับคำสั่งจากบัญชาการทหารแห่งประเทศไทย ขอขี้อเงินเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการรัฐประหารจำนวน 8 ล้านบาท กระทรวงการคลังได้พิจารณาถึงความจำเป็นและเกี่ยวกับราชการอันเร่งร้อน จะชักงาไม่ได้ และไม่มีเงินงบประมาณอื่นที่จะจ่าย จึงจ่ายเงินไปโดยขึ้นบัญชีชั่งจ่ายไว้ครั้งหนึ่งก่อน เมื่อมีงบประมาณเพื่อการนี้โดยเฉพาะแล้ว จึงปฏิบัติการตามบัญชีให้เสร็จสิ้นไป³

การเรียกร้องเงินค่าใช้จ่ายครั้งนี้ ถือเป็นกรกระทำมิได้คำนึงถึงกฎหมายของบ้านเมืองและระเบียบแบบแผนของทางราชการ แต่ทางรัฐบาลจำเป็นต้องยินยอมตามคำเรียกร้อง เพื่อมิให้เกิดความบาดหมางใจกับคณะรัฐประหาร

¹ หนังสือพิมพ์พิมพ์ไทย ฉบับวันที่ 8 เมษายน 2491

² แผนกเก็บ สสร. รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 1/2490 (17 พฤศจิกายน 2490)

³ แผนกเก็บ สสร. รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 1/2491 เรื่อง อนุมัติจ่ายเงินขี้อค่าใช้จ่ายในการทำรัฐประหาร

นอกจากนี้คณะรัฐประหารยังสนับสนุนให้บุคคลบางกลุ่มเรียกร้องให้ จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี ตลอดจนมีจดหมายในลักษณะบดขยี้กดดันให้ส่งไปสู่อธิบดีกรมการตำรวจโดยเฉพาตัว จอมพล ป. พิบูลสงคราม มิเช่นนั้นแล้ว "คณะกรรมการในทางที่เหมาะสมโดยด่วนและเด็ดขาด"² ในเรื่องนี้ พลโท กาจ กาจสงคราม ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก มิได้ดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริง อ้างว่าไม่มีใจทัก³ จากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นปฏิกริยาไม่พอใจรัฐบาล คณะรัฐประหารย่อมมีส่วนรู้เห็นด้วย และให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง ทั้งนี้ เป็นการสร้างสถานการณ์อย่างสมเหตุสมผลเพื่อคิดหาทางกำจัดรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์

ดังนั้นในวันที่ 6 เมษายน 2491 คณะรัฐประหารจึงได้จัดส่งผู้แทนไปบีบบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ นำคณะรัฐมนตรีลาออกภายใน 24 ชั่วโมง โดยอ้างเหตุผลว่า

คณะรัฐประหารได้ประชุมแล้วเห็นว่ากิจการต่าง ๆ (ของรัฐบาล) ไม่ก้าวหน้า ไม่สามารถแก้ปัญหาการครองชีพได้⁴ ข้าราชการพลเรือนชาตินิยม ไปทำงานตามกระทรวงมีแต่สวมเสื้อเชิ้ตปล่อยชายเสื้อ ตลอดจนผู้แทนราษฎรบางคนนั่งกางเกงขายาวและสวมเสื้อเชิ้ตปล่อยชายออกนอกกางเกง เข้าไปนั่งประชุมในสภา⁵ การบังคับให้รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ลาออกในครั้งนี้คณะรัฐประหารถือว่า "เป็นการกระทำภายในเพราะยังใช้รัฐธรรมนูญ

¹ หนังสือพิมพ์ พิมพ์ไทย ฉบับวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2491

² หนังสือพิมพ์ พิมพ์ไทย ฉบับวันที่ 13 มกราคม 2491

³ หนังสือพิมพ์ พิมพ์ไทย ฉบับวันที่ 13 มกราคม 2491

⁴ รong ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 297.

⁵ ดิน ชูตะวัน "รัฐประหาร 2490" ใน เบื้องแรกประชาธิปไตย หน้า 454

ฉบับชั่วคราวอยู่ และถือว่ารัฐบาลนายควงก็อยู่ในคณะรัฐประหารเหมือนกัน ดังนั้นยังต้องรับผิดชอบในบทบาทของรัฐบาลอยู่"¹

สำหรับนายควง อภัยวงศ์ จำใจต้องนำคณะรัฐมนตรีกราบถวายบังคมลาออกภายหลังจากประชุมปรึกษากันในคณะรัฐมนตรีอย่างรอบคอบโดยอ้างถึงความจำเป็นที่ต้องลาออกว่า "เมื่อถูกบีบอย่างนี้ก็ต้องลาออกเพราะรัฐบาลมีแต่ปากไม่มีกำลังวังชาอะไร ซึ่ก็คืออยู่ที่ต้องเกิดรัฐประหาร เค็ดคร่อนกันอีก การที่ทหารยื่นคำขาดเช่นนี้ แสดงว่าเขาเตรียมตัวแล้วที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งถ้าขัดขึ้น"²

การที่ฝ่ายพลเรือนสามารถเข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศ นับแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองยุคที่ลงเพียงเล็กน้อย ก็เนื่องมาจากสถานการณ์ของสงครามภายนอก ซึ่งมีผลให้รัฐบาลทหาร จอมพล ป. พิบูลสงคราม และกลุ่มนักการเมืองที่สนับสนุนระบอบเผด็จการต้องสิ้นสุดอำนาจลงระยะหนึ่ง ดังนั้นบรรยากาศทางการเมืองในระยะหลังสงคราม จึงเปิดโอกาสให้นักการเมืองฝ่ายพลเรือนสร้างรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มีลักษณะส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น แต่เป็นที่น่าเสียดายที่กลุ่มนักการเมืองฝ่ายพลเรือนไม่ได้ฉวยโอกาสสร้างรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย ลงไปสู่ระดับประชาชนอย่างทั่วถึง ฉะนั้น การเมืองยังคงเป็นของบุคคลระดับสูง รากฐานทางการเมืองจึงไม่มั่นคง นอกจากนี้ยังมีการแย่งชิงอำนาจกันเองในกลุ่มพลเรือนทำให้เกิดความแตกแยกกันอย่างรุนแรง ต่างฝ่ายต่างหาทางทำลายซึ่งกันและกันด้วย วิธีทางรัฐสภาเป็นช่องทางให้กลุ่มอำนาจทางทหารซึ่งคอยโอกาสอยู่ คือโอกาสโค่นล้มรัฐบาลพลเรือนลง

¹ คำให้สัมภาษณ์ของพลโท มังกร พรหมโยธี ในหนังสือพิมพ์ พิมพ์ไทย ฉบับวันที่ 9 เมษายน 2491

² หนังสือพิมพ์ พิมพ์ไทย ฉบับวันที่ 8 เมษายน 2491

4.1 การกลับคืนอำนาจของจอมพล ป.พิบูลสงคราม

ภายหลังที่บังคับให้นายควง อภัยวงศ์ นำคณะรัฐมนตรีกราบถวายบังคมลาจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2491 คณะรัฐประหารมีมติเสนอให้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม เขาคำรงตำแหน่งแทน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในวันเดียวกัน¹ การเขาคำรงตำแหน่งนี้ต้องประสบปัญหาหลายประการได้แก่

1. ปัญหาในสภา เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องหาเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ เพราะ จอมพล ป. จัดรัฐบาลในรูป "สหพรรค" จอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงประสบปัญหาที่จะต้องตอบสนองผลประโยชน์แก่บุคคลจากพรรคต่าง ๆ ให้เท่าเทียมกัน สภาพทั่วไปของสภาจึงไม่เรียบร้อยนัก เพราะรัฐบาลต้องคอยผ่อนปรนความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนอยู่ตลอดเวลา นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านคือ พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคที่มีเสียงอยู่ในสภาเป็นจำนวนมาก ก็ได้หาโอกาสโจมตีรัฐบาลอยู่เนือง ๆ

2. ปัญหาภายในคณะรัฐบาล การจัดรัฐบาลในรูป "สหพรรค" เป็นเหตุให้เสถียรภาพของรัฐบาลไม่ค่อยจะมีมั่นคงนัก เพราะมีการเรียกรองตำแหน่งต่าง ๆ จากสมาชิกพรรคต่าง ๆ ที่ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี และแย่งชิงผลประโยชน์กันอยู่เสมอ ๆ ต้องมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีอยู่บ่อยครั้ง

3. ปัญหาการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ต้องประสบอยู่ตลอดเวลา เช่น ความพยายามหาทางกลับมาชิงอำนาจทางการเมืองคืน และความขัดแย้งระหว่างฝ่ายทหารเรือและทหารบก ตลอดจนเหตุการณ์ส่อไปในทางทุจริตของบุคคลชั้นนำของคณะรัฐประหาร เช่นกรณีการใช้จ่ายเงินจำนวน 8 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ อนุมัติเป็นค่าใช้จ่ายในการทำรัฐประหาร ปรากฏว่ามีพฤติการณ์ไปในทางทุจริต²

¹"ประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 65 ตอนที่ 20
13 เมษายน 2491

²หนังสือพิมพ์ พิมพ์ไทย ฉบับประจำวันที่ 14 สิงหาคม 2491

นอกจากนี้ข้อบกพร่องต่าง ๆ ของบุคคลในคณะรัฐประหาร ตลอดจนสภาพทางการเมืองที่ไม่สงบทำให้เกิดการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างเดือนเมษายน 2491 ถึงก่อนรัฐประหารเงี้ยว พ.ศ. 2494 มีการกบฏจลาจลเกิดขึ้นไม่ต่ำกว่า 10 ครั้ง¹ แต่การกบฏในบางครั้งก็เป็นเพียงการก่อกวนหาใจความของรัฐบาล เพื่อปราบปรามศัตรูทางการเมือง เช่น การแยกดินแดน 1 มิถุนายน 2491 รัฐบาลอ้างว่ามีบุคคลกลุ่มหนึ่ง ส่วนใหญ่เป็นอดีตเสรีไทยภาคอีสาน พยายามแยกดินแดนภาคอีสานเพื่อจัดตั้งเป็นสหพันธ์แหลมทองขึ้น มีการตั้งจับกุมนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นายทอง สิทธิธรรม นายถวิล อุดล และนายเตียง ศิริขันธ์ ปรากฏว่าผู้ต้องหาถูกจับกุมถึง 2 ครั้ง แต่ศาลสั่งปล่อยไปทุกครั้งเพราะไม่มีหลักฐาน ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงในภาคใต้ เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2491 เพื่อแยกดินแดน 4 จังหวัดภาคใต้ ไปรวมกับมลายู ทางกรจับได้ มไฮยิดดิน หัวหน้ากบฏ เรียกว่า กบฏ มไฮยิดดิน² นอกจากนี้ได้แกกบฏเสนานิการหรือกบฏนายพล เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2491 กบฏระบบสังหารอุอองซานเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2492 กบฏวังหลวง 26 กุมภาพันธ์ 2492 กบฏนำทวมและกบฏแมนฮัตตัน ซึ่งรัฐบาลสามารถปราบปรามและควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ทุกครั้ง การกบฏครั้งสำคัญได้แก่

1. กบฏวังหลวง (26 กุมภาพันธ์ 2492) เป็นความพยายามของฝ่ายที่สูญเสียอำนาจเมื่อรัฐประหาร 2490 นำโดยนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งได้ลี้ภัยเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยใช้กำลังทหารเรือสนับสนุนโดยพลเรือตรี ทหาร ข้าราชการ และเสรีไทย วัตถุประสงค์ฝ่ายกบฏแจ้งว่าเพื่อเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ และต้องการใช้รัฐธรรมนูญปี 2475³ แต่ในที่สุดทหารและตำรวจก็สามารถปราบกบฏครั้งนี้ลงได้

¹สมุท สุรภักษะกะ, 26 การปฏิวัติและรัฐประหารในประเทศไทย (พระนคร: โรงพิมพ์สื่อการพิมพ์, 2507) หน้า 435

²วิชัย สุวรรณรัตน์ "การปฏิวัติรัฐประหารและกบฏภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475" ใน ศัพท์การเมือง หน้า 104.

³รอง ศยามานนท์ , ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ หน้า 303.

2. กฎแมนฮัตตัน (29 มิถุนายน 2494) โดยทหารเรือได้เข้าควบคุมตัว จอมพล ป. พิบูลสงครามไว้ในขณะเป็นประธานในพิธีมอบเรือซุสตันคอนเซ็อแมนฮัตตัน ที่รัฐบาลอเมริกันเป็นผู้มอบให้ไทยและได้ควบคุมตัวจอมพล ป. วั้เป็นประกันในเรือรบหลวงศรีอยุธยา โดยยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลหลายประการ เนื่องจากทหารเรือไม่พอใจการขยายอิทธิพลของคณะรัฐประหารและทหารบก เข้าไปในกิจการต่าง ๆ ของกองทัพเรือ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณี การสั่งปลด พลเรือตรี ทหาร ขำหิรัญ ผู้บังคับกรมนาวิกโยชินออกจากตำแหน่งฐานมีส่วนเกี่ยวข้องกับกบฏวังหลวง รวมทั้งไม่พอใจสภาพทั่ว ๆ ไปของประเทศ ตลอดจนพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล ตลอดจนบุคคลบางคนในคณะรัฐบาล แต่รัฐบาลคัดสินใจชิงกำลังทหารบกและทหารอากาศเข้าปราบโดยทหารฝ่ายรัฐบาลได้ระดมยิงและทิ้งระเบิดเรือศรีอยุธยา จอมพล ป. ถือโอกาสหลบหนีโดยกระโดดน้ำหนีรอดอันตรายมาได้ และกฎแมนฮัตตันก็ถูกปราบลงอีกครั้ง ซึ่งการปราบปรามฝ่ายกบฏอย่างรุนแรงของรัฐบาลได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากหนังสือพิมพ์ทุกฉบับ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทน และวุฒิสมาชิกต่างก็โจมตีว่า การปราบปรามดังกล่าวมิได้กระทำเพียงเพื่อจะยุติเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหากแต่เป็นการกระทำที่รุนแรง ถึงกระทำการต่อชาติระหว่างประเทศ¹ และเป็นเหตุให้เกิดแตกแยกในวงการทหารเรือ ทหารบก และทหารอากาศ²

4.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

ร่างคือสภาร่างรัฐธรรมนูญ มี 188 มาตรา วงการกฎหมายไทยถือกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 เป็นฉบับที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งจนมีผู้ขนานนามในระบอบนั้นว่า ฉบับชั้นครู โดยที่เป็นรัฐธรรมนูญที่วางหลักบริหารราชการแผ่นดินไว้อย่างประณีตทุกแง่ทุกมุม ทั้งได้ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ราษฎรเป็นอย่างดี การที่รัฐธรรมนูญฉบับนั้นมีความดีเช่นนั้นอาจสืบเนื่องมาจากเหตุสำคัญ

¹จิต วิภาสวัช, เผ่าสารภาพ (พระนคร : ไทยสัมพันธ์, 2503), หน้า 2.

²เรื่องเดียวกัน.

2. ประการ คือ

1. รัฐธรรมนูญฉบับนั้นได้นักกฎหมายชั้นยอดและผู้ทรงคุณวุฒิชั้นเยี่ยมในสาขาวิชาการต่าง ๆ เป็นผู้ร่าง
2. สมาชิกส่วนใหญ่ของรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ให้ความยินยอมและเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจและความสุขุมทั้งพระทัยในคุณค่าของรัฐธรรมนูญนั้น จึงได้โอบรับกันเป็นรัฐธรรมนูญในวาระต่อมา¹

รัฐธรรมนูญที่ได้ประกาศใช้ในปี 2492 ได้รับการยกย่อง และกล่าวขานถึงกันโดยทั่วไปว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลิตภัณฑ์หนึ่งของรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ ภายหลังจากรัฐประหาร ซึ่งได้ถือโอกาสเสนอหลักการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อวุฒิสภาในฐานะรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญชั่วคราวของคณะรัฐประหาร ซึ่งระบุเด่นชัดว่า มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว เจตนานในการเสนอหลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า นายควง อภัยวงศ์ มีวัตถุประสงค์ที่จะหลีกเลี่ยงการแทรกแซงทางการเมือง การบริหารประเทศซึ่งจะเกิดขึ้นโดยคณะรัฐประหาร ซึ่งทราบโดยที่ยังไม่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร คณะรัฐประหารก็ยังคงมีความผูกพันทางการเมืองอยู่ และหากไม่รับดำเนินการ คณะรัฐประหารอาจดำเนินการร่างเอง ซึ่งจะกำหนดหลักการเป็นประโยชน์ต่อพรรคพวกของตนได้ วัตถุประสงค์ดังกล่าวของ นายควง อภัยวงศ์ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์สูงสุด ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้คณะรัฐประหารไม่ได้มีบทบาทหรือส่วนร่วมในการร่าง หรือให้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสนับสนุนคำจูนอำนาจทางการเมืองได้ ทั้งนี้เพราะวุฒิสภาได้กำหนดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา และผลเลือกตั้งปรากฏว่า สมาชิกคณะรัฐประหารได้รับเลือกตั้งเพียงคนเดียว การร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินต่อ-

¹ชานินทร์ กรีวิเชียร, ระบอบประชาธิปไตย, หน้า 8.

เนื่องมาตั้งแต่รัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ สำเร็จเรียบร้อยและประกาศใช้ในสมัยรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม

รูปลักษณะและหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่แตกต่างไปจากคณะกรรมการวิสามัญของรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาจะตั้งตามรายชื่อที่สมาชิกคนใดคนหนึ่งเป็นผู้เสนอ และมีผู้รับรองรายชื่อสมาชิกที่เสนอนั้น แต่องค์ประกอบของสมาชิกร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกรัฐสภาจำนวนกึ่งหนึ่ง และเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้กึ่งหนึ่ง และเมื่อดำเนินการร่างเสร็จเรียบร้อยแล้วให้สภาร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาเพื่ออนุมัติอีกครั้งหนึ่ง สำหรับระเบียบวิธีการร่างรัฐธรรมนูญนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญอยู่ในฐานะที่เป็นอิสระจากรัฐสภามีฐานะเป็นสภาหนึ่งต่างหาก ร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อรัฐสภา รัฐสภาจะแก้ไขมิได้ นอกจากจะอนุมัติหรือไม่เท่านั้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้การประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปโดยเปิดเผย ทำให้การดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้อยู่ในความควบคุมของประชาชนอย่างใกล้ชิด มีการตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและนำเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้วางใจ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญมากขึ้น

ในการดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญตามขั้นตอนในการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการพิจารณาหลักการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาแยกกร่างรัฐธรรมนูญ ไปดำเนินการร่างตามหลักการที่กำหนดไว้ และนำเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่งในบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาแยกกร่างรัฐธรรมนูญเป็นคณะกรรมการที่มีอิทธิพลต่อโครงสร้างของรัฐธรรมนูญมากที่สุด เพราะได้รับอำนาจและรับมอบหมายให้พิจารณารายละเอียดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมากที่สุด ความคิดริเริ่มและขอบเขตการพิจารณาจึงเป็นไปอย่างกว้างขวาง การร่างได้ดำเนินไปด้วยดีและสำเร็จ

ดูลงไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และให้นำเสนอต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อลงนามและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อมา

โดยเหตุที่องค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วย พลเรือนเป็นส่วนใหญ่ คือได้แก่ สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์และวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งทั้งแก่สมัยนายถวิล อภัยวงศ์ หลักการในรัฐธรรมนูญสะท้อนให้เห็นอิทธิพลจากพื้นฐานความรู้ประสบการณ์และแนวความคิดของผู้นำที่ต้องการจะสร้างระบอบการปกครองประชาธิปไตยให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงมีแนวโน้มไปในทางที่เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น และมีการจำกัดบทบาททหารในทางการเมืองและขอบเขตการใช้กำลังทหารเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง ระบอบการปกครองประเทศไว้อย่างเด่นชัด ให้มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่สูงสุดในการปกครองประเทศ ฐานะและเสถียรภาพของรัฐบาลขึ้นกับเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน กำหนดหลักการแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง วุฒิสภามีฐานะเป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน วางหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มั่นคงยิ่งขึ้น หลักการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแสดงว่าร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาที่จะให้มีการเล่นการเมืองตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

โดยเหตุที่พรรคคณะรัฐประหาร ไม่ได้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญมาแต่เริ่มแรก หลักการและแนวทางที่กำหนดในรัฐธรรมนูญมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเมืองของรัฐบาลคณะรัฐประหารซึ่ง จอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และมีกำลังทหารให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลังในขณะนั้น ฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหารให้การเคลื่อนไหวแสดงท่าทีไม่พอใจในหลักการในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และไม่เต็มใจที่จะปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งวุฒิสภา และกำหนดให้กำลังทหารอยู่ในบังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ ซึ่งจะทำให้ฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหารมีอำนาจทางการเมืองการปกครอง และเครื่องมือใน

การรักษาอำนาจทางการเมืองน้อยลง ไม่สามารถใช้วุฒิสภาชิกเป็นสภาค้ำจุน หรือกำลังทหารเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจได้ และไม่สามารถแต่งตั้งพรรคพวกให้ดำรงตำแหน่งเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดหลักการแยกข้าราชการประจำการออกจากการเมือง ทำให้ฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหารไม่สามารถแต่งตั้งพรรคพวกให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ทางการเมืองได้อีกด้วย

ฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหารได้มีการพยายามใช้อิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมในการร่างรัฐธรรมนูญและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภา แต่การดำเนินดังกล่าวไม่เป็นผลสำเร็จ ร่างรัฐธรรมนูญได้ผ่านรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงสนับสนุนจากสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์และวุฒิสภา ซึ่งในขณะนั้นเป็นพลังพลเรือนสำคัญในรัฐสภาที่สามารถอุดหนุนอำนาจกับฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหารได้เป็นอย่างดี

ฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐประหารตระหนักถึงปัญหาและความยุ่งยากที่จะเกิดขึ้นจากหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และไม่พร้อมที่จะปกครองตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และไม่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน สภาทางการเมืองก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ รัฐบาลคณะรัฐประหารมีฐานะไม่มั่นคง ต้องเผชิญกับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ภายหลังจากที่คณะรัฐประหารได้จับนายควง อภัยวงศ์ ออกจากตำแหน่งรัฐบาลคณะรัฐประหารต้องเผชิญกับปัญหาความยุ่งยากในการคุมเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีได้มีอคติเกิดขึ้น และการต่อต้านจากวุฒิสภา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนและวุฒิสภาดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบกำหนดวาระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย

แต่ฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหารก็ได้ยินยอมให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้ง ๆ ที่ไม่พอใจบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลความจำเป็นและจังหวะทางการเมืองที่เกิดขึ้น กล่าวคือ นอกจากการร่างรัฐธรรมนูญจะดำเนินไปโดยถูกต้องตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของคณะรัฐประหารที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้นแล้ว

ฐานะทางการเมืองของฝ่ายคณะรัฐประหารไม่มั่นคงพอที่จะประกาศยกเลิกร่างรัฐธรรมนูญ และเสนอหลักการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวอีกครั้งหนึ่งหรือล้มเลิกประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยการทำให้รัฐประหาร เพื่อกำเนินการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เพราะฝ่ายรัฐบาล คณะรัฐประหารตระหนักข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐบาลไม่สามารถคุมเสียงส่วนใหญ่ในรัฐสภาได้ ฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐประหารไม่ได้มีรากฐานอำนาจมาจากประชาชน ไม่ได้รับการเลือกตั้งหรือความนิยมและพลังสนับสนุนโดยตรงจากประชาชนและวิถีทางเข้ามาสู่อำนาจทางการเมืองไม่เป็นไปตามครรลองระบอบประชาธิปไตย การยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะทำให้รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาทางการเมืองภายในอีกทางหนึ่งคือ การต่อต้านที่จะเกิดจากกลุ่มการเมืองฝ่ายพลเรือนในรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสมาชิกประชาชนในสภาผู้แทน ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองสำคัญที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ดังปรากฏข้อเท็จจริงจากการเลือกตั้งทั่วไปที่พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่

นอกจากนั้นสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นอยู่ในภาวะที่ยุ่งเหยิงอย่างยิ่ง อำนาจทางทหารของฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหารไม่มั่นคงแข็งแรงเท่าที่ควร แม้แต่กลุ่มคณะรัฐประหารที่ประกอบด้วยทหารบกที่มีการแตกแยกกันวุ่นวาย เกิดการกบฏกวาดล้างกันเอง และปัญหาทางก้นทหารเรือที่กำลังเข้มแข็งทัดเทียมกับกองทัพบกได้ให้การสนับสนุนช่วยเหลือ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งขณะนั้นยังมีอิทธิพลอยู่มาก ได้มีการรวมตัวกันพยายามกลับเข้าสู่อำนาจทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้นด้วยเหตุผลดังกล่าว แม้การร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจะได้รับการร่างและการประกาศใช้ในบรรยากาษที่ผู้คุมกำลังไม่สู้เต็มใจ แต่ด้วยเหตุผลความจำเป็นทางการเมืองและจังหวะเกื้อกูล จึงทำให้รัฐบาลคณะรัฐประหารจำต้องยอมให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งขณะนั้นคณะรัฐประหารอยู่ในฐานะที่ไม่พร้อมที่จะยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ได้ดำเนินการร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว และเมื่อคณะรัฐประหารสามารถที่คุมกองทัพเรือได้โดยเด็ดขาด และกวาดล้างศัตรูทางการเมืองหมดสิ้นแล้ว ความจำเป็นในการร่วมมือกับกลุ่มการเมืองของ นายควง อภัยวงศ์ ก็หมดสิ้นไป และพลังประชาชนซึ่งไม่ได้พิสูจน์ความสำคัญ

ในทางการเมืองจึงถูกละเลย คณะรัฐประหารอยู่ในฐานะที่มีอำนาจทางทหารเข้มแข็งมากที่สุด จึงได้ทำรัฐประหาร เจ็บประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 เป็นแนวทางในการปกครองและรักษาอำนาจทางการเมืองของพรรคพวกตนเองอีกครั้งหนึ่งภายหลังจากใช้มาประมาณ 2 ปีเศษ

หลักการของรัฐธรรมนูญ 2492 โดยทั่วไปมีลักษณะคล้ายกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และ พ.ศ. 2490 กล่าวคือ กำหนดให้มี 2 สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ห้ามข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งการเมือง และมีบทบัญญัติพิเศษเพิ่มเติม ได้แก่¹

ประการแรก ได้วางหลักประกันสิทธิเสรีภาพของชาวไทยให้มั่นคงยิ่งขึ้นเพื่อให้ผู้บริหารละเมิดได้ง่าย เช่น ห้ามฝ่ายบริหารบั่นทอนเสรีภาพในการเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา ควบคุมการสั่งปิดโรงพิมพ์²

ประการที่ 2 มีบทบัญญัติห้ามเอกชน คณะบุคคล หรือพรรคการเมือง ใช้กำลังอาวุธเป็นเครื่องมือในทางการเมือง³ นอกจากนี้ยังห้ามทหารประจำการและบุคคลอื่นที่รับราชการในสังกัดฝ่ายทหารเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือแสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ เป็นการคัดทหารประจำการออกจากการเมือง และป้องกันมิให้ทหารเป็นเครื่องมือของนักการเมือง กำลังทหารทั้งหมดจะอยู่ในบังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์โดยตรง ซึ่งใช้เพื่อการสงครามหรือปราบปรามจลาจล เว้นแต่ในกรณีประกาศใช้กฎอัยการศึก⁴

¹ กระทบด ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 59 - 62.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 35.

³ เรื่องเดียวกัน มาตรา 61.

⁴ เรื่องเดียวกัน มาตรา 60.

ประกาศที่ 3 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 ได้เพิ่มพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงใช้อำนาจบางประการได้ตามพระราชอัชฌาศัย โดยเฉพาะการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ที่ระบุไว้ในมาตรา 82 ว่า

วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้ง จากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบ ปีบริบูรณ์ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่า เป็นผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีความรู้ความชำนาญใน วิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน¹

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนาให้วุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์พระประมุข โดยตรง จึงมีผู้กล่าวว่า "รัฐธรรมนูญฉบับถาวรเป็นเสมือนความตกลงระหว่างรัฐสภากับ พระมหากษัตริย์"²

4.3 รัฐประหารเงียบ 29 พฤศจิกายน 2494

ภายหลังกบฏแมนฮัตตัน รัฐบาลเห็นว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ไม่เหมาะสมกับ ภาวะบ้านเมือง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีอำนาจน้อยเกินควรจึงทำการปฏิวัติตนเองเพื่อปรับ ปรุงคณะรัฐมนตรีและแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยมี ทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ เข้า ร่วมด้วย การปฏิวัติครั้งนี้มีขึ้นในวันที่ 29 พ.ย.2494 โดย พลเอกผิน ชุณหะวัณ เป็น หัวหน้า เหตุผลในการยึดอำนาจได้มีการแถลงการณ่ประกาศทางวิทยุกระจายเสียง มี ใจความว่า เนื่องจากสถานการณ์ของโลกปัจจุบันตกอยู่ในความคับขันโดยทั่วไป ภัยแห่ง คอมมิวนิสต์ได้คุกคามเข้ามาอย่างรุนแรงในคณะรัฐมนตรีปัจจุบันนี้ก็ดี ในรัฐสภาก็ดี มี อิทธิพลของคอมมิวนิสต์เข้าแทรกซึมอยู่เป็นอันมาก แมว่ารัฐบาลจะทำความพยายามสัก-

¹ เรื่องเดียวกัน มาตรา 82

² หุค แสงอุทัย, "การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน," นิติศาสตร์ ปีที่ 20 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม - กันยายน 2492), หน้า 498.

เพียงใดก็ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาคอมมิวนิสต์ได้ ทั้งไม่สามารถปราบการทุจริตที่เรียกว่าคอร์รัปชัน ดังที่มุ่งหมายว่าจะปราบปรามนั้น ด้วยความเสื่อมโทรมมีมากขึ้น จนเป็นที่วิตกกังวลทั่วไปว่าประเทศชาติจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในสถานการณ์การเมืองอย่างนี้ คณะทหารบก เรือ อากาศ และตำรวจ ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 คณะรัฐประหาร 2490 พร้อมด้วยประชาชนผู้รักชาติ มุ่งความมั่นคงดำรงอยู่แห่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ บรรณราชวงศ์จักรี และรัฐธรรมนูญ ได้พร้อมใจกันเป็นเอกฉันท์ กระทำการเพื่อเอารัฐธรรมนูญจักรไทย ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม 2475 กลับมาใช้เป็นความรุ่งเรืองสถาพรแห่งประชาธิปไตยสืบไป...¹ สำหรับสาเหตุที่เกิดรัฐประหารเงียบ 29 พ.ย.2494 อาจพิจารณาได้ดังนี้²

1. รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ซึ่งใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศก่อนเกิดรัฐประหารมีวิธีการที่เป็นประชาธิปไตยมากเกินไป จนกระทั่งรัฐบาลไม่สามารถที่จะปฏิบัติการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่ต้องการได้โดยสะดวก ความจริงฐานะของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก่อนหน้าเกิดรัฐประหารแม้ว่าจะมีเสียงสนับสนุนฝ่ายข้างมากอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร คือ มีอยู่ถึง 75 เสียงในจำนวน 120 เสียง แต่เสียงสนับสนุนเหล่านั้น ก็เป็นแต่เพียงเสียงที่รวบรวมกันขึ้นภายหลังการเลือกตั้ง หรือประกอบด้วยสมาชิกหลายพรรคหลายพวก เนื่องจากรัฐบาลมิได้มีพรรคการเมืองของตนเองมาแต่แรก ฉะนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ได้มีบทบัญญัติในทางให้รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมรัฐบาลตามแบบอย่างการปกครองในระบบรัฐสภา หัวหน้ารัฐบาลจึงต้องพยายามหาเสียงสนับสนุนเอาในสภานั้นเอง ด้วยวิธีให้ตำแหน่งและผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นการแลกเปลี่ยนตอบแทน

¹รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 319.

²วิชัย สุวรรณรัตน์, "การปฏิวัติ รัฐประหาร และกบฏภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475," อ้างในสัตว์การเมือง, หน้า 114 - 115.

ทั้งนี้เพื่อสามารถอ้างได้ว่าปฏิบัติถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ถึงกระนั้นก็ตาม รัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ยังคงทำหน้าที่บริหารประเทศไม่ได้สะดวกนัก และในระยะหลังเสถียรภาพของรัฐบาลก็ไม่ค่อยมั่นคง จึงได้ทำการรัฐประหารเพื่อปรับปรุงสถานการณ์และเสถียรภาพของรัฐบาลเสียใหม่

2. ถ้าหากจะพิจารณาเหตุผลในการที่คณะรัฐประหาร 29 พ.ย. 2494 ให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 และนำเอารัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 มาใช้ใหม่ตลอดแล้วจะเห็นว่าใครสายแรงถึงขั้นมีความจำเป็นที่จะต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดไม่ เพราะขออ้างว่ามีสถานการณ์ของโลกซับซ้อน และภัยคอมมิวนิสต์คุกคามอย่างรุนแรงถึงขนาดมีอิทธิพลแทรกซึมเข้าอยู่ในคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาที่ การทุจริตคอร์รัปชันระดับหนักก็ล้วนแต่เป็นเรื่องอยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการแก้ไขทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีทางแก้ไขด้วยวิธีการทางกฎหมายหรือด้วยวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

การที่รัฐบาลไม่ยอมแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยวิธีการของประชาธิปไตย หากแต่อาศัยการทำรัฐประหารเพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เพื่อเอารัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่คณะปฏิวัติ 24 มิถุนายน 2475 คราขึ้นเพื่อใช้ปกครองประเทศในระยะแรกแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน จึงทำให้เหตุผลต่าง ๆ ในการทำรัฐประหารครั้งนั้นไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะสร้างความเชื่อถือให้แก่ประชาชนเหมือนกับการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พ.ย. 2490 ฉะนั้นสาเหตุของการรัฐประหาร ก็คือความผิดในการนำรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 กลับมาใช้ เป็นเรื่องของบุคคลบางพวก บางกลุ่มที่ปรารถนาจะใคร่เขามาใช้อำนาจในการปกครองบ้านเมืองโดยไม่จำต้องฟังเสียงหรือความสมัครใจของประชาชนมากกว่า

3. สาเหตุการรัฐประหารเพื่อล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เชื่อกันว่าเนื่องจากความไม่พร้อมของบรรดาผู้มีอำนาจในบ้านเมืองนั่นเอง เป็นสาเหตุสำคัญ การที่หัวหน้า

รัฐบาลอ้างว่าต้องการนำรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 กลับมาใช้เพราะถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์พระองค์แรกของระบอบประชาธิปไตยพระราชทานมาให้ก็ยังไม่เกิดผล เพราะรัฐธรรมนูญฉบับเมื่อปี 2475 นั้นก็เป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้วว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เองเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้พระมหากษัตริย์พระองค์นั้นต้องทรงสละราชบัลลังก์ และเป็นรัฐธรรมนูญที่คณะราษฎร 24 มิถุนายน 2475 ตราขึ้นเพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือรักษาอำนาจปกครองบ้านเมืองเอาไว้ในมือของคณะราษฎรเอง เนื่องจากเป็นระยะแรกแห่งการปกครอง ซึ่งคณะราษฎรถือว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องของการปกครองบ้านเมือง จึงต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งประกอบด้วยพวกพ้องคณะราษฎรนั่นเอง เข้ามาคอยทำหน้าที่สนับสนุนรัฐบาลในสภารวมกับสมาชิกสภาผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 เองก็มีบทเฉพาะกาลเอาไว้ว่า การให้มีสมาชิกผู้แทนเลือกตั้งประเภท 2 นั้นจะต้องหมดไป เมื่อประชาชนมีการศึกษาจบประถมศึกษาเกินกว่ากึ่งจำนวนหรือถึงจะไม่เกินกึ่งจำนวน อย่างช้าก็ต้องไม่เกิน 10 ปี แม้วาทอยู่ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีในปี 2483 จะได้มีการแก้ไขบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญเสียใหม่เป็น 20 ปี นับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินไทยชั่วคราว คือเมื่อวันที่ 27 มิ.ย. 2475 ซึ่งถ้านับมาจนถึงวันที่ 29 พ.ย. 2494 ก็เป็นเวลา 19 ปีเศษ ฉะนั้น ถ้าหากจะถือเอาระยะเวลาที่เฉพาะกาลที่ให้สมาชิกประเภทที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญ 2475 ก็กล่าวได้ว่าเหลือเพียงเวลาอีกไม่กี่เดือนก็จะหมดช่วงเวลาที่จะมีสมาชิกสภาประเภทที่ 2 แล้ว แต่เมื่อคณะรัฐประหารนำเอารัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 กลับมาใช้ ปรากฏว่าได้แก้ไขบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเสีย โดยให้นับระยะเวลาเริ่มแรกแห่งการมีสมาชิกประเภทที่ 2 ต่อไปอีก 10 ปี นับแต่วันนำรัฐธรรมนูญฉบับนั้นกลับมาใช้ หรือพูดให้ตรงกับความจริงก็ต้องว่ารัฐบาลภายหลังรัฐประหาร 2494 ต้องการเข้ามามีอำนาจการปกครองประเทศต่อไปอีก 10 ปีนั่นเอง

เมื่อคณะรัฐประหารยึดอำนาจได้สำเร็จ คณะบริหารประเทศชั่วคราวก็เริ่มดำเนินงานต่อไป โดยได้จัดตั้งคณะบริหารประเทศชั่วคราวขึ้นประกอบด้วย พลเอก ฉัตร ชูหะวัน

พลโท เกษ เกษประสิทธิ์ พลโท สฤษดิ์ ธีระวัชร์ พลเรือตรี หลวงยุทธศาสตร์ พลเรือตรี หลวงชำนาญอรุณยุทธ พลเรือตรี สุนทร สุนทรนาวิน พลอากาศเอก พัน รณนภาภาส ฤทธาณีย์ พลอากาศโท หลวงเชิดชูอากาศ ต่อจากนั้นผู้บริหารประเทศได้มีประกาศแต่งตั้ง ขึ้น ให้ พลตำรวจเอก เภา ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจ เป็นผู้รักษาความสงบภายใน ใหญ่ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรี ประกาศตั้งเจ้าหน้าที่ควบคุมการเสนอ ขาวของหนังสือพิมพ์ ประกาศห้ามชุมนุมการเมือง และได้ประกาศนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2475 มาใช้ และเพื่อให้การบริหารประเทศดำเนินไป ด้วความเรียบร้อยไม่หยุดชะงัก คณะบริหารประเทศได้ประกาศตั้งและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ชั่วคราวซึ่งมี จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และได้กราบบังคมทูลพระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาประเภท 2 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 65 จำนวน 123 คน ประกอบด้วยนายทหารเป็น ส่วนมาก หรืออาจจะเรียกได้ว่าแทบทั้งหมดเป็นทหารก็ว่าได้ คือนายทหารบก 63 คน ทหารเรือ 13 คน ทหารอากาศ 15 คน ตำรวจ 11 คน และพลเรือน 21 คน สมาชิก ประเภท 2 ชุดนี้จะทำหน้าที่แทนสมาชิกประเภท 1 ไปก่อน จนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไป

4.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2495 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495 มีบทบัญญัติรวม 123 มาตรา คณะรัฐประหารได้ให้เหตุผลในการนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กลับมาใช้ อีก โดยแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราวา รัฐธรรมนูญฉบับนี้เหมาะสมกับเหตุการณ์ในขณะนั้นยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่เคยมีมาแล้ว ซึ่งนับว่าเป็นการอ้าง เหตุผลที่ไม่มีน้ำหนักพอที่จะรับฟังได้เลย ทั้งนี้ก็เพราะเหตุผลที่แท้จริงเนื่องมาจาก จอมพล ป.พิบูลสงคราม ประสบปัญหาความยุ่งยากในการบริหารประเทศตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เพราะไม่สามารถควบคุมเสียงสนับสนุน ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตลอดไป จึงคิดหาทางออกโดยการนำเอารัฐธรรมนูญฉบับ

พ.ศ.2475 กลับมาใช้ข้อ¹ เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถคุมเสียงในสภาไว้ได้
 อย่างเด็ดขาด ด้วยการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 จำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่ง
 ราษฎรเลือกตั้ง เขาทำหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกประเภทที่ 1 ทุกประการ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2495 ที่แก้ไขให้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ได้แก่

1. การกำหนดให้ลดจำนวนสมาชิกประเภทที่ 2 ออกเป็นสองระยะกล่าวคือ
 ระยะแรก กระทำเมื่อใช้รัฐธรรมนูญปี²นี้ไปแล้ว 5 ปี ถ้าหากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดใด
 จบการศึกษาระดับประถมศึกษาเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดก็ให้เลือกตั้งผู้แทน
 เพิ่มขึ้นอีกจำนวนหนึ่ง เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น²
 และเมื่อครบ 10 ปีแล้วก็ให้ยกเลิกสมาชิกประเภทที่ 2 ทั้งหมด คงเหลือแต่สมาชิกประเภท
 ที่ 1 ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 กำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 พร้อมกัน เมื่อใช้
 รัฐธรรมนูญไปแล้วจนครบ 10 ปี

2. รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2495 ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามฟ้องพระ
 มหากษัตริย์ไม่ว่ากรณีใด ๆ มาบัญญัติไว้ด้วย³ ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 ไม่ได้กำหนด
 ไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่กล่าวว่า "พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ
 ผู้ใดละเมิดมิได้"⁴ ดังนั้นจึงทำให้เกิดการฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ขึ้นได้แก่กรณี⁴ นาย

¹ ประมวล ท่องธรรมนูญ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 66.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช
 2495, มาตรา 116.

³ มาตรา 4, เรื่องเดียวกัน.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475, มาตรา 3.

ถวักิ ถวักิเคช พ้องพระบาทสมเด็จพะปกเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อศาลแพ่ง นอกจากนี้ยังได้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 ที่เกี่ยวกับการกำหนดให้มีคณะองคมนตรี เพื่อถวักิความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 ไมไ้กระบุไว้

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2495 มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย¹ ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 ไมไ้ระบุไว้ แต่ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498 บุคคลหรือคณะบุคคลไม่สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้ เนื่องจากรัฐบาลไม่ยอมอนุมัติให้มีกฎหมายรับรอง โดยอ้างว่า ยังไม่ถึงเวลาอันสมควร²

4. รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2495 กำหนดให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณากฎหมายต่าง ๆ ว่าขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 ไมไ้ระบุไว้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ แต่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ไม่สามารถดำเนินวิถีทางการเมืองได้โดยราบรื่นนัก เนื่องจากประสบปัญหาความยุ่งยากในการแบ่งสรรปันส่วนผลประโยชน์ และตำแหน่งทางการเมืองให้แก่บรรดานักการเมืองฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลจึงทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ขาดความศักดิ์สิทธิ์ลงไป ดังจะเห็นได้จากการประกาศใช้กฎอัยการศึก เมื่อคราวเกิดความวุ่นวายภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2500 เมื่อประชาชนไม่ยอมปฏิบัติตาม รัฐบาลก็ไม่สามารถใช้มาตรการรุนแรงต่อไปได้ ขณะที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2495 ต่อมา จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้เดินทาง

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495, มาตรา 11.

² หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ.2495.

รอบโลกเพื่อเยี่ยมเยียนประเทศต่าง ๆ ทั้งในยุโรปและสหรัฐอเมริกาและเมื่อเดินทางกลับมายังประเทศ เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2498 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศเช่น รัฐบาลอนุญาตให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองที่เรียกว่า ไฮด์ปาร์ก (Hyde Park) ตามแบบอังกฤษ ตลอดจนจัดให้มีการประชุมของหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ เพื่อซักถามปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตอบคำถามด้วยตนเอง (Press Conference) แต่ภายหลังรัฐบาลก็ต้องตัดสินใจยกเลิกการอนุญาตดังกล่าว เพราะบรรดานักไฮด์ปาร์กและหนังสือพิมพ์ได้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองกันอย่างเสรี ได้วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลและการบริหารราชการแผ่นดินอย่างรุนแรง รัฐบาลได้ให้เหตุผลว่าเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ผลงานที่สำคัญในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม อีกประการหนึ่งที่มีผลต่อระบบการเมืองของไทยก็คือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรก ในวันที่ 28 กันยายน 2498 ซึ่งก็ได้มีผู้จดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองกันเป็นจำนวนมากหลายพรรค เช่น พรรคเสรีมนังคศิลา ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาล พรรคประชาธิปไตยของนายควง อภัยวงศ์ พรรคเศรษฐกิจ พรรคกรรมกร พรรคสังคมนิยม พรรคศรีอารยเมตไตรย ฯลฯ

4.5 รัฐประหาร 16 กันยายน 2500

รัฐประหารครั้งนี้ได้ตั้งเค้ามาก่อนหน้านั้นแล้วทั้งนี้จะได้จากปฏิกริยาของรัฐมนตรี และบรรดาสมาชิกสภาประเทสอง ที่ขอลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี และสมาชิกพรรคเสรีมนังคศิลาตามลำดับ อันเป็นปรากฏการณ์ซึ่งทางฝ่ายรัฐบาลเองก็ทราบที่อยู่ก่อนแล้วเหมือนกัน เพราะทั้งคณะทหาร และรัฐบาลในขณะนั้น ต่างก็ได้เตรียมพร้อมที่จะใช้กำลังและตัดสินใจต่าง ๆ ในทางการเมืองที่ยังขัดแย้งกันอยู่ หากแต่ยังคงยอขวางจังหวะเวลาที่เอื้ออำนวยให้เท่านั้นและการทำรัฐประหาร โคนลมรัฐบาลพรรคเสรีมนังคศิลา อันมี จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้าดูเหมือนจะมีใ้ก่อให้เกิดการตระหนกตกใจแก่ประชาชนเท่าใดนัก เพราะเรื่องนี้ได้เป็นที่คาดหมายล่วงหน้ากันเอาไว้แล้วว่าเหตุการณ์เช่นนี้ต้องอุบัติขึ้นสักวันหนึ่งเป็นแน่ แต่ถาจะพิจารณาถึงมูลเหตุที่ทำให้เกิดการรัฐประหารขึ้นนี้ นอกจากเหตุ

ที่รัฐบาลมีการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริตอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ตลอดจนการบริหารประเทศตามอำเภอใจอันก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นภายในประเทศ และไม่เป็นที่ไว้วางใจของประชาชนแล้ว¹ ก็ยังมีมูลเหตุที่สำคัญอีกหลายประการทั้งที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนตัวของผู้มีอำนาจอยู่ในเวลานั้น² เรื่องที่หัวหน้าพรรคเสรีมนังคศิลา จอมพล ป.พิบูลสงคราม ให้รัฐมนตรีถอนตัวออกจากเป็นข้าราชการประจำ และการค้าที่เป็นองค์การของรัฐ และของเอกชนให้หมด มูลเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็เกี่ยวกับเรื่องพรรคการเมืองโดยตรงคือการแตกแยกกันในบรรดาสมาชิก ซึ่งแบ่งแยกออกเป็นหลายพวกหลายกลุ่ม การแตกแยกของพวกเสรีมนังคศิลา³ นี้เอง จึงเป็นเหตุหนึ่งซึ่งทำให้ฐานะของรัฐบาลไม่มั่นคง เมื่อทางฝ่ายคณะทหารอันมี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าได้สืบทราบว่ารัฐบาลจะเริ่มทำการจับกุมบุคคลสำคัญของคณะทหารในตอนดึกวันที่ 16 กันยายน 2500 คณะทหารจึงตัดสินใจใช้กำลังเข้ายึดสถานที่สำคัญ ๆ ไว้ก่อน ซึ่งเริ่มลงมือปฏิบัติการตามแผนในเวลา 20.00 น. การรัฐประหารครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปควยดีในเวลาไม่กี่ชั่วโมง โดยไม่มีการเสียเลือดเนื้อและชีวิตเลย และในวันเดียวกันนั้นเอง ก็ได้มีประกาศพระบรมราชโองการตั้งจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร ประกาศพระบรมราชโองการตั้งกล่าวมีใจความดังนี้

เนื่องด้วยปรากฏว่า รัฐบาลอันมี จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน ทั้งไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ คณะทหารซึ่งมี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าได้เข้ายึดอำนาจการปกครองไว้ก่อน และทำหน้าที่เป็นผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร ขอให้ประชาชนทั้งหลายจงอยู่ในความสงบ และให้ข้าราชการทุกฝ่ายฟังคำสั่ง จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งแต่บัดนี้เป็นคนไป³

¹"ประกาศพระบรมราชโองการตั้งผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 74 ตอนที่ 76 (16 กันยายน 2500): 1.

²สมุทฺร สุรักชกะ, 26 การปฏิวัติและรัฐประหารในประเทศไทย, หน้า 622-627.

³"ประกาศพระบรมราชโองการตั้งผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 74 ตอนที่ 76 (16 กันยายน 2500): 1.

ต่อมาทางฝ่ายทหารก็ได้ออกแถลงการณ์แสดงเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ในการยึดอำนาจครั้งนี้ไว้ "บัดนี้ บ้าน เมืองอยู่ในสถานการณ์อันแสนจะยุ่งยาก และมีแต่จะทำให้ความทุกข์ลำบากมาสู่ประชาชนชาวไทยทั้หัวขึ้นทุกวัน ฉะนั้นคณะทหารจึงเห็นเป็นภาวะอันสุดแสนที่จะดำเนินการโดยวิธีสงบ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ใดต่อไป จึงจำเป็นต้องส่งกำลังเข้ายึดพระนครและตำบลสำคัญต่าง ๆ ไว้และโดยสิ้นเชิง¹

และเมื่อยึดอำนาจไว้ได้โดยเด็ดขาด แล้วก็ออกแถลงการณ์ชี้แจงเหตุผลในการยึดอำนาจจากรัฐบาล และได้มีบันทึกไปถึงสถานทูตต่างประเทศทุกแห่งที่ประจำอยู่ในกรุงเทพฯ โดยมีรายละเอียดอยู่ 8 ข้อด้วยกัน²

1. รัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม ไม่สามารถบริหารประเทศให้เป็นที่ยพอใจของประชาชน จึงก่อให้เกิดการโจมตีประห้วงโดยหนังสือพิมพ์ และการชุมนุมสาธารณะ
2. รัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม ไม่สามารถบริหารประเทศตามแบบอย่างอันดี เช่นยอมให้มีการล้าลอบติดต่อกับพวกคอมมิวนิสต์จีน ยอมให้มีการหมิ่นพระบรมเชษานุภาพ และดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นธรรม และความประสงค์ของประชาชน
3. ภัยพิภพนี้ สมาชิกประเภท 2 ของสภา จึงมองเห็นความสามารถของรัฐบาลโดยแจ่มชัด จึงได้เสนอให้รัฐบาลดำเนินการเปลี่ยนแปลง แต่รัฐบาลก็ไม่นำพาในข้อแนะนำเหล่านี้ กลับยังคงดำเนินนโยบายที่ยังความเสื่อมโทรมยิ่งขึ้นแก่ประเทศชาติ

¹"แถลงการณ์ฉบับที่ 1" ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 74 ตอนที่ 76 (16 กันยายน 2500): 4.

²สมบุญ วรพงษ์, จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พระนคร: เกษมสันต์พานิชการพิมพ์, 2507), หน้า 77 - 80.

4. ดังนั้นสมาชิกประเภท 2 จึงได้ลาออกจากพรรคเสรีมนั่งคศิลา เพื่อให้รัฐบาลลาออกหรือขอมติไม่ไว้วางใจจากสภา อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็มีกระทำการบางอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ยังคงครองอำนาจและให้ปิดสภา ซึ่งทำให้สถานการณ์ทรุดหนัก และเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ

5. เนื่องจากเหตุผลดังกล่าว ประชาชนจึงเตรียมชุมนุมครั้งใหญ่เป็นการประท้วงรัฐบาล ดังนั้นภายหลังจากที่ได้พิจารณาเป็นอย่างดีแล้ว กองทัพก็จึงเห็นว่ารัฐบาลไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ และด้วยความจำเป็นที่จะต้องรักษาความสงบเรียบร้อย จึงได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร

6. นโยบายต่างประเทศยังคงมีอยู่อย่างเดิม

6.1 พันธะกับนานาประเทศยังคงมีอยู่อย่างเดิม

6.2 ยังยึดมั่นในหลักการกฎบัตรสหประชาชาติ และเป็นภาคีของสนธิสัญญา

ที่อาโตต่อไป

7. บรรดาชาวต่างประเทศทั้งหมด ขอให้มั่นใจว่าผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารและทหารจะให้ความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเต็มที่

8. เจ้าหน้าที่ทหารผู้รับผิดชอบจะรีบกราบบังคมทูลในหลวง เพื่อทรงอนุญาตแต่งตั้งรัฐบาลใหม่ดำเนินการบริหารประเทศ

ต่อมาก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้¹

¹ "ประกาศ เรื่องการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 74 ตอนที่ 78 (18 กันยายน 2500): 2 - 3.

1. ให้สมาชิกภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 สิ้นสุดลงในวันประกาศพระบรมราชโองการนี้
2. ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 ภายใน 90 วัน นับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการนี้
3. จะไต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 จากบุคคลที่ทรงเห็นสมควรมีจำนวนไม่เกิน 120 นาย ในวันและภายหลังวันประกาศพระบรมราชโองการนี้
4. ในระหว่างที่สมาชิกประเภทที่ 1 ยังไม่ได้เข้ารับหน้าที่ ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ 2 ไปพลางก่อน
5. ก่อนที่จะได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า การรัฐประหาร 16 กันยายน 2500 นับได้ว่าเป็นการรัฐประหารครั้งสำคัญที่สุด นับแต่ปฏิวัติ 24 มิถุนายน 2475 คือได้ทำให้คณะก่อการ 24 มิถุนายน 2475 สิ้นสภาพลงไปด้วย¹ และข้ออ้างที่คณะทหารนำมาอ้าง ก็คือความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับจากการบริหารงานของรัฐบาล แต่ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้คณะทหารได้รับการสนับสนุนจากประชาชนก็คือ การแสดงท่าทีหรือมีปฏิริยาแสดงต่อปไตขอรัฐบาลในฐานะตัวแทนของประชาชน เป็นต้นว่าการลาออกจากสมาชิกพรรคเสรีมนังคศิลาของสมาชิกสภาผู้แทนประเภสอง

การรัฐประหารครั้งนี้ประจวบเหมาะกับผู้ประชาชนส่วนมากไม่พอใจการกระทำของรัฐบาล จึงเป็นขงจังหวะอันวิเศษยิ่งของคณะทหารที่จะดำเนินแผนทางการ เมืองให้สอดคล้อง

¹สมุทร สุรักษะ, 26 การปฏิวัติคณะรัฐประหารในประเทศไทย, หน้า 587-588.

ต้องกับความนิยมของประชาชน ฉะนั้น จึงประจักษ์ชัดใ้ความประชาชนให้ความสนับสนุนต่อ คณะทหาร เป็นอย่างดียิ่ง เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร จากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงเท่ากับเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้คณะทหารดำเนินการต่อไปได้โดยสะดวกและได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายอย่างเรียบร้อย ไม่มีปฏิกิริยาอย่างหนึ่งอย่างใดที่ต้องเสียเลือดเนื้อของคนไทยด้วยกันเลย และนับว่าเป็นพระบรมราชโองการ ฉบับแรกในประวัติศาสตร์การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย ซึ่งไม่มีผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประเทศไทยใ้กว้างรัฐบาลลงชั่วขณะหนึ่ง จึงเท่ากับว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงใช้พระราชอำนาจอันสมบูรณ์แทนราษฎรนั่นเอง

4.6 ปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2501

ภายหลังที่คณะทหารได้เข้าทำการรัฐประหารขับไล่รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 แล้วก็ได้จัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ โดยเชิญนายพจน์ สารสิน เป็น นายกรัฐมนตรี ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2500 พรรคชาติสังคม ซึ่งมี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าพรรค มีเสียงข้างมากในสภา จึงได้สนับสนุนให้ พลโท ถนอม กิตติขจร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทนนายพจน์ สารสิน เพราะนายพจน์ สารสิน ปฏิเสธไม่ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีก¹

รัฐบาล พลโท ถนอม กิตติขจร นั้นถึงจะได้ชื่อว่าเป็นรัฐบาลของคณะทหาร แต่ ผู้เป็นหัวหน้ารัฐบาลก็ไม่นิยมการใช้อำนาจเด็ดขาดแบบทหารแต่อย่างใด หากกลับนิยมการ รับฟังเสียงของประชาชนทั่ว ๆ ไปอยู่เสมอ หรือพูดอีกนัยหนึ่งคือ ประารณาที่จะให้การบริหารราชการแผ่นดินเวลานั้นได้ดำเนินไปตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนและหนังสือพิมพ์ ได้แสดงความ

¹อนันต์ แจงกลีบ, "การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทย" วิทยานิพนธ์เสนอต่อคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507.

คิดเห็นต่าง ๆ ใคอย่างเต็มที่ จนกระทั่งไคกล่าวเป็นของโอกาสให้ผูแสดงความคิดเห็นในทางขอให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายทางประเทศที่ใคอยู่เวลานั้นเสียใหม่ โดยเลิกผูกพันตัวเองกับประเทศในค่ายเสรีประชาธิปไตยแต่ฝ่ายเดียว และหันมาคําเนินนโยบายเป็นกลาง และเมื่อความเห็นนี้ไคนำออกเผยแพร่ตามหน้าหนังสือพิมพ์บางฉบับ ปรากฏว่าไคมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนนิยมนโยบายเช่นนั้น พวกกันเห็นค้เห็นชอบ อางว่ารัฐบาลควรปฏิบัติตามเพื่อสนองตามความต้องการของประชาชน แต่ในเวลาเดียวกันก็มีประชาชนอีกเป็นจำนวนไม่น้อย รวมทั้งหนังสือพิมพ์บางฉบับพวกกันคัดค้าน และมีความเห็นไปว่า เสียเรียก ร้องคังกล่าวเป็นแผนการณของสมาชิกสภาผู้แทน และประชาชนบางกลุ่มที่นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ จึงใจสร้างขึ้น โดยพยายามจะให้เห็นว่าเป็นการแสดงออกของมคิมหาชน เพราะนโยบายเป็นกลาง ค้คอบกับทุกฝ่ายนั้นเป็นแผนการ เบื้องต้นที่ประเทศฝ่ายคอมมิวนิสต์นำไปใช้ในหลายประเทศประสบผลสำเร็จค้วยการ เข้าไปมีอิทธิพลอยู่ในประเทศเหล่านั้นในบั้นปลายมาแล้ว¹

ทางด้านรัฐบาลนั้น ก็ปรากฏว่าสถานการณ์ก็ไคคอยจะร้ายรินน้ก เพราะปรากฏว่าไคมีการแก่งแย่งแข่งค้กันในหมูสมาชิกพรรคชาติสังคมน ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากสนับสนุนรัฐบาลอยู่ เพราะมีสมาชิกบางคนประสงค์จะแสวงหาผลประโยชน์ เช่นขอเงินจากพรรค เพื่อเข้ากระเป่าของตน² และแสวงหาความก้าวหน้าในตำแหน่งทางการเมือง เมื่อต้องผิดหวัง ก็แสดงความไม่พอใจ บางคนไคแสดงปฏิกริยาในทางที่จ้คิดจะแยกตัวออกจากพรรค เพื่อไปตั้งพรรคการเมืองใหม่

เนื่องจากความยุ่งยากทางการเมืองคังกล่าว จึงทำให้ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ คัดสินใจทำการปฏิวัติเพื่อแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ ให้ค้ขึ้น เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ก่อนหน้าที่จะเกิดการปฏิวัตินั้น พลโท ถนอม กิตติขจร ไคกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว

¹ปลาทอง (นามแฝง), พรรคการเมืองไทย, หน้า 376 - 377.

²รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 362.

การปฏิบัติของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 นี้ เป็นการปฏิบัติที่มีความสำคัญต่อประวัติการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยอย่างยิ่ง เพราะการปฏิบัติครั้งนี้ เป็นการปฏิบัติเลิกล้มสถาบันทางการเมืองที่มีอยู่ขณะนั้น โดยสิ้นเชิง

คณะปฏิวัติได้ชี้แจงเหตุผลในการปฏิบัติครั้งนี้ว่า

"การยึดอำนาจครั้งนี้ ได้กระทำด้วยความจำเป็นที่สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกครั้งถึงเรียกว่าเป็นภัยใหญ่หลวงแก่ประเทศไทย ไม่สามารถหลีกเลี่ยงไปใช้วิธีใด นอกจากยึดอำนาจและทำการปฏิวัติในทางที่เหมาะสมนั้น คณะปฏิวัติขอชี้แจงเหตุผลให้ชัดแจ้งต่อไป...ทางสถานการณ์ภายใน ลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นภัยยิ่งใหญ เป็นที่ประจักษ์แจ้งอยู่ทั่วไปในเรื่องความแทรกซึมของลัทธิคอมมิวนิสต์ ที่พยายามสร้างอิทธิพลเหนือจิตใจของประชาชนชาวไทย การแทรกแซงของตัวแทนคอมมิวนิสต์มีอยู่ทุกกระแස්ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ใช้วิธีโฆษณาชวนเชื่อ และแผนการที่ฉลาดหลายอย่าง ทุ่มเทเงินทอง เป็นจำนวนมากมหาศาล ดำเนินการทั้งในทางลับ และเปิดเผย ทำความพยายามทุกวิถีทางที่จะให้เกิดความเสื่อมโทรมระส่ำระสายในประเทศ ชุบโคนราชบัลลังก์ ลมล้างพระพุทธศาสนา และทำลายสถาบันทุก ๆ อย่างที่ชาติไทยเราได้เคยรักษามาคด้วยความเสียสละอย่างยิ่งยวด พวกตัวแทนและเครื่องมือของคอมมิวนิสต์ได้ก่อกวนความยากลำบากในการที่จะทำการบริหารกิจการของประเทศให้ลุล่วงไปถึงจุดประสงค์ อันเป็นคุณประโยชน์ การเจรจากับต่างประเทศก็ประสบกับความขัดข้อง ด้วยเหตุที่บุคคลพวกนั้นคอยแต่จะสร้างสถานการณ์ให้เกิดความกั๊กแกงแฉ่งใจให้กับประเทศที่เป็นมิตร รัฐบาลไม่มีเวลาหรือโอกาสที่จะระดมกำลังความคิดและกำลังแรง เพื่องานจรริโลงประเทศชาติ มัวแต่ต้องเผชิญกับการก่อกวน และอุปสรรคภายในที่คนพวกนั้นสร้างขึ้นโดยจงใจ แต่ที่จะทำลายยิ่งกว่านั้นยังพยายามทำทั้งในการติดต่อกับทางลับ และการโฆษณาเปิดเผยให้ต่างประเทศขาดความไว้วางใจในชาติไทย โดยมีได้คำนึงถึงว่าการกระทำนั้น ๆ จะเกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ประเทศไทยเพียงไร

นอกจากนั้น ในขณะนี้ได้มีบุคคลชาวไทยบางจำพวกที่เห็นแก่ตัว ได้แอบอิงใช้สิทธิ

และเสรีภาพตามระบอบรัฐธรรมนูญ เป็นเครื่องมือชักชวนความก้าวหน้าของงาน และทำลายความสงบทำให้เกิดการแตกแยกสามัคคีในหมู่คนไทย เหล่านี้ทำให้ประเทศชาติเสื่อมโทรมและแตกแยกในที่สุด

นอกจากเหตุการณ์ภายใน เหตุการณ์ภายนอกก็เพิ่มความลำบากใจยิ่งขึ้นทุกที โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแคว้นใกล้เคียงกับประเทศไทย เหตุร้ายอาจเกิดขึ้นในวันในพรุ่ง และถ้าเหตุร้ายเหล่านั้น เข้าถึงประเทศไทยในขณะที่บ้านเมืองของเราเต็มไปด้วยความคิดทำลายกัน ความเป็นปรปักษ์ซึ่งกันและกัน ความกลั่นแกล้งเสกสรรสร้างสถานการณ์ที่ร้ายแรง และความต้องการของคนพวกที่อยากเห็นความเสื่อมโทรมระส่ำระสายอยู่เช่นนี้ ประเทศชาติก็จะถึงความแตกดับ โดยไม่มีปัญหา ทางเดียวที่จะกอบกู้ประเทศชาติไว้ได้ ก็ด้วยการตัดสินใจเสียภัยต่อสติความคิดในทางทำลาย หาทางสร้างสรรค์เสถียรภาพให้แก่ประเทศชาติใหม่ให้อยู่บนรากฐานตามระบอบประชาธิปไตยอย่างมั่นคง จักรระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เหมาะสมกับความเป็นอยู่ของชาติและประชาชนชาวไทย มีแผนการที่จะยึดถือปฏิบัติเป็นแนวทางที่ควรเพื่อให้เกิดผลแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง

และเพื่อบรรลุถึงจุดหมายอันนี้ จำเป็นที่คณะปฏิวัติต้องทำการยึดอำนาจ โดยยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ควบ เหตุที่บังคับกับแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังไม่รัดกุมพอจะแก้ไขสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในบัดนี้ได้ รัฐบาลต้องลาออกไปก็ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ให้รัดกุมเข้มแข็งพอที่จะต่อสู้กับภัยเฉพาะหน้าของประเทศชาติ การเลิกรัฐธรรมนูญเป็นผลให้สภาผู้แทนราษฎรต้องหมดอายุไปด้วย คณะปฏิวัติมีความเสียใจที่พฤติการณ์ต้องเป็นเช่นนี้ทั้ง ๆ ที่คณะปฏิวัติมิได้มีความคิดเป็นปฏิปักษ์ต่อสภาแต่อย่างหนึ่งอย่างใด ตรงกันข้ามคณะปฏิวัติเห็นออกเห็นใจที่ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลที่ลาออกไปได้ปฏิบัติงานมาโดยเต็มความสามารถ อุปสรรคทั้งหลายหรือภัยของชาติไม่ได้เกิดจากการมีสภาผิด หรือมีรัฐบาลผิด แต่เกิดจากพฤติการณ์อันพันวิสัยที่สภาหรือรัฐบาลจะแก้ไขด้วยเครื่องมือที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องสร้างเครื่องมือ

ใหม่ให้มีทางจรโลงประเทศชาติได้ตามความปรารถนา¹

ผลจากการปฏิวัติครั้งนี้ทำให้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2475 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ต้องยกเลิกไป สถาปนาแทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีต้องสิ้นสภาพลง การบริหารประเทศตกเป็นหน้าที่ของคณะปฏิวัติ โดยมีกองบัญชาการปฏิวัติซึ่งมีจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด คณะปฏิวัติได้ประกาศกฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้จัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศโดยมี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นนายกรัฐมนตรี และได้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ สภานี้นอกจากมีหน้าที่ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญใหม่เหมาะสมกับสถานการณ์แล้ว ยังให้มีหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติในระยะเวลาปฏิวัติอีกด้วย

4.7 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502

เมื่อคณะปฏิวัติประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 แล้ว ก็ได้ปกครองโดยอำนาจสิทธิขาดของหัวหน้าคณะปฏิวัติจนกระทั่งวันที่ 28 มกราคม พ.ศ.2502 จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวขึ้นเรียกว่า รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติเพียง 20 มาตรา และวางโครงสร้างการปกครองในลักษณะที่ให้อำนาจนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารแยกจากกัน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

รัฐสภามีสภาเดียวคือสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิก 240 นาย ซึ่ง

¹"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4" ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 75 ตอนที่ 81 (20 ตุลาคม 2501): 10 - 13.

²อนันต์ แจงกลีบ, การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทย, หน้า 156.

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกว่างลงจะใคร่ทรงแต่งตั้งแทนในตำแหน่งที่ว่างนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญถาวรและเป็นองค์กรนิติบัญญัติด้วย พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง แต่สภาตามรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี แต่รัฐมนตรีมิไ้ระบุจำนวนไว้ และรัฐมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกัน และไม่มีสิทธิเสนอให้ยุบสภา รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีไว้กว้างขวาง โดยบัญญัติในมาตรา 17 ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำกรใด ๆ ใดเมื่อเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับและปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายกบฏ หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้อำนาจคณะรัฐมนตรีไว้กว้างขวางมาก

รัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยยกเลิกไปเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญใ้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วและประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511

4.8 การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร

คณะปฏิวัติโดยการนำของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้บริหารราชการแผ่นดินตามจุดประสงค์ที่ตั้งไว้ ทั้งนี้โดยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติ รวม 57 ฉบับ นับตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2501 ถึงวันที่ 28 มกราคม 2502 ซึ่งเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 ประกาศของคณะปฏิวัติเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายที่จะปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญนั้นไ้ระบุไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 11 มีข้อความคือ คณะปฏิวัติจะไ้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมือง นอกจากหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญใหม่แล้ว จะไ้ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติในระยะเวลาปฏิวัติ

อีกด้วย นอกจากนี้สภาาร่างรัฐธรรมนูญยังมีหน้าตาอย่างอื่นซึ่งจะได้บัญญัติไว้ในประกาศตั้งสภาาร่างรัฐธรรมนูญ¹

หลังจากที่ได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502 แล้วได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้ง จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2502 คณะรัฐมนตรีของจอมพลสฤษดิ์ฯ มีเสถียรภาพอย่างแจ่มชัดในแง่ที่ว่ามีการแต่งตั้งรัฐมนตรีน้อยครั้ง ทั้งนี้เพราะว่าไม่มีพรรคการเมืองที่ชอบถือโอกาสวิ่งเต้นให้สมาชิกในพรรคได้เป็นรัฐมนตรีอื่นเนื่องมาจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 8 ว่า "ควยคณะปฏิวัติเห็นว่าสถานการณ์ของประเทศเวลานี้ไม่สมควรที่จะให้มีพรรคการเมือง ฉะนั้นจึงให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498 และบรรดาพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498 และบรรดาพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วเป็นอันสิ้นสุดลงและจะจัดตั้งขึ้นใหม่มิได้ ทั้งนี้ตั้งแต่นี้เป็นต้นไป² ประกอบกับ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีอำนาจเด็ดขาดในการแต่งตั้งรัฐมนตรี

การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กล่าวคำปราศรัยต่อสภาาร่างรัฐธรรมนูญแถลงถึงนโยบายในการปกครองประเทศต่อสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี พลเอก สุทธิ สุทธิสารธรรมากร เป็นประธานดังต่อไปนี้

¹ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 11" ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 75 ตอน 84 (22 ตุลาคม 2501): 1.

²"ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 8" ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 75 ตอนที่ 83 (20 ตุลาคม 2501): 4.

ท่านประธานสภา และท่านสมาชิกผู้มีเกียรติ

แนตามธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักรมิได้กำหนดให้มีการแถลงนโยบาย และ
ไม่มีการลงมติไว้วางใจ แต่เพื่อประโยชน์ในการบริหารประเทศชาติร่วมกัน ข้าพเจ้าจึง
ยินดีที่จะชี้แจงนโยบายของรัฐบาลคณะนี้ให้ท่านรับทราบไว้ในวาระแรก เพื่อประโยชน์และ
ความเข้าใจอันดีร่วมกันต่อไปหากท่านขงใจอยากจะทราบรายละเอียดประการใด ข้าพเจ้า
ก็ยินดีที่จะชี้แจงให้ท่านทราบและเข้าใจทุกประการ

ตามที่ไ้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งให้ข้าพเจ้าเป็นนายกรัฐมนตรี ตาม
ประกาศ พระบรมราชโองการ ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 และข้าพเจ้าได้จัดตั้ง
รัฐบาลขึ้น ตามที่ไ้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้ง ตามพระบรมราชโองการ ลงวันที่ 10
กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 แล้วนั้นคณะรัฐบาลนี้พร้อมแล้วที่จะบริหารราชการต่อไป จึงแถลง
นโยบายเพื่อโปรดทราบ ณ บัดนี้

ยอมเป็นที่เข้าใจกันแล้วว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญจะไ้ร่างรัฐธรรมนูญสำหรับการ
ปกครองประเทศขึ้นใหม่ เมื่อร่างเสร็จจนถึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธยประกาศ
ใช้แล้ว ก็จะได้มีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่ตามรูปการในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นต่อไป รัฐบาลนี้คง
จะมีเวลาบริหารประเทศชั่วระยะจำกัด จึงไ้วางหลักการในการบริหารราชการอยู่ก็จะไ้
เร่งรัดให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว การใดจะต้องใช้เวลายาวนาน ก็จะได้วางโครงการขึ้นเพื่อ
รัฐบาลต่อ ๆ ไปจะไ้อาศัยเป็นแนวดำเนินการต่อไป

อย่างไรก็ดี การที่คณะปฏิวัติของเขายึดอำนาจการปกครองประเทศ ก็ด้วยความ
ปรารถนาอันแรงกล้าที่จะหาวิถีทางอันเหมาะสมในการนำประเทศไปสู่ความเจริญ มีใ้มุ่ง
หมายแต่เพียงว่าจะไ้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญปกครองประเทศเสีย
ใหม่เท่านั้น หากแต่เห็นว่า การที่จะบริหารประเทศไปในรูปเดิมนั้น ยังมีอุปสรรคขัดขวาง
ความก้าวหน้าของประเทศอยู่อีกนานาประการ จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกันใหม่ทุกด้านทุกมุม
เฉพาะอย่างยิ่งจักรกลในการบริหารประเทศจะต้องไ้ใหญ่อยู่ในรูปอันเหมาะสมจริง ๆ รัฐบาล

จึงจะสามารถบริหารประเทศให้ถึงซึ่งความเจริญ ดังนั้นรัฐบาลนี้จึงถือว่ามีการกิจอันสำคัญยิ่งที่จะต้องรีบปรับปรุงรูปการบริหารประเทศให้เหมาะสมและบรรลุความมุ่งหมายตามที่คณะปฏิวัติได้ตั้งไว้ในชั่วระยะเวลาอันคับแรกก่อนกิจการอื่นใดทั้งสิ้น

อนึ่ง นโยบายของคณะปฏิวัติซึ่งได้ประกาศไปแล้วนั้น รัฐบาลนี้จะได้นำไปปฏิบัติให้เป็นผลประโยชน์แก่ประเทศอย่างแท้จริง เช่น การส่งเสริมการอุตสาหกรรมภายในประเทศ การเลิกผูกพันและค้าฝิ่นในประเทศไทย ฯลฯ เป็นต้น

ในการบริหารประเทศในครั้งนี้ รัฐบาลนี้เห็นว่าจำเป็นที่จะต้องแก้ไขและปรับปรุงการเศรษฐกิจของประเทศเป็นเรื่องใหญ่และเป็นอันดับที่หนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้มีรายได้ที่แท้จริงสูงขึ้น ซึ่งจะทำให้ระดับการครองชีพของประชาชนสูงขึ้นด้วย ฉะนั้นรัฐบาลจะได้ปรับปรุงการผลิตและการเงินของประเทศ ดำเนินการส่งเสริมการเกษตรกรรม การสหกรณ์ การอุตสาหกรรม และการค้า ตลอดจนการคมนาคม ให้ก้าวหน้าเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

รัฐบาลนี้จะได้สนใจเป็นพิเศษในการศึกษาของเยาวชน ซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญของชาติในวันหน้า โดยจะได้นำไปดำเนินการให้เยาวชนได้รับทั้งวิทยาการและจริยศึกษาควบคู่กันไป จะได้จัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้น เพื่อวางโครงการศึกษาให้เป็นโครงการถาวรเหมาะสมแก่ความจำเป็นของชาติและสอดคล้องกับรูปการปกครองประเทศ จะเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลถือหลักว่า จะเพียงแต่ควบคุมให้เป็นไปตามโครงการศึกษาของชาติ และให้ความอนุเคราะห์ตามความจำเป็น

รัฐบาลนี้จะได้นำไปดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนในชาติมีศีลธรรม วัฒนธรรม และอนามัยอันดี รวมทั้งดำเนินการพัฒนาการท่องเที่ยว เพื่อยังความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของประชาชน

สำหรับในด้านการทหารนั้น รัฐบาลนี้คงจะรักษาระดับอัตรากำลังปัจจุบันไว้ แต่จะเร่งรัดปรับปรุงในทางการฝึก การศึกษา และในทางอาวุธยุทโธปกรณ์ เพื่อให้เป็นกำลังทัพที่มีสมรรถภาพสูงและจะแก้ไขความขาดแคลนในสวัสดิการของทหารให้สมบูรณ์ขึ้น

นอกจากนั้น รัฐบาลนี้ขอยืนยันว่า

1. จะเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นองค์ประมุขของชาติตลอดไป
2. จะบริหารประเทศ โดยยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย และเคารพในสิทธิของมนุษยชนการใดอันจะอำนวยการความผาสุกแก่ประชาชน รัฐบาลจะใ้ปฏิบัติกรโดยเจียมขนาดเพื่อประโยชน์ทั่ว
3. จะรักษาไว้ซึ่งสิทธิและปฏิบัติตามหน้าที่อันมีตามสนธิสัญญากับประเทศทั้งหลาย เฉพาะอย่างยิ่ง จะยึดมั่นในอนุกรมการร่วมกันตามสนธิสัญญาการร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
4. จะยึดมั่นในหลักแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ และส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศตามหลักสันติซึ่งตั้งอยู่บนมูลฐานแห่งความยุติธรรม ความผาสุกของประชาชน และความมั่นคงของประเทศ และถือว่าความเข้าใจอันดีและความร่วมมือกันโดยใกล้ชิดระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เป็นมิตรโดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะช่วยชำระไว้ซึ่งสันติสุขในภาคพื้นส่วนนี้ของโลก

ในส่วนที่เกี่ยวแก่การช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้น รัฐบาลนี้จะพิจารณาเท่าที่เห็นจำเป็น โดยที่จะไม่ให้เกิดภัยถึงอำนาจอธิปไตยของประเทศชาติ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีเจตนาอันแท้จริงที่จะทำให้ประเทศไทยอยู่ในฐานะช่วยตัวเองได้อย่างกว้างขวางที่สุดที่จะทำได้

ในที่สุด ขอเรียนว่า ที่ข้าพเจ้าได้อาสาเข้ามาแก้ไขวิกฤตการณ์ของชาติในครั้งนี้ และเท่าที่ใ้ปฏิบัติไปแล้ว คงจะเป็นประจักษ์พยานในความซื่อสัตย์สุจริต และความหวังดีต่อ

ประเทศชาติของข้าพเจ้าอยู่แล้วนั้น ฉะนั้นแม้คำแถลงนโยบายของข้าพเจ้าจะไม่ละเอียด
ยี่คยาว่าอย่างที่เคยปฏิบัติกันมา ก็ขอได้โปรดเชื่อมั่นว่า พร้อมกับนโยบายที่แถลงแล้วนั้น
ข้าพเจ้ายังใฝ่มีชีวิตจิตใจของข้าพเจ้าและรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลนี้เป็นเดิมพัน เพื่อสร้าง
ความเจริญให้แก่ประเทศชาติและอำนวยความผาสุกให้แก่ประชาชนจนถึงที่สุดให้จงได้¹

รัฐบาลของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้บริหารราชการแผ่นดินโดยอาศัยประกาศ
ของคณะปฏิวัติ และคำปราศรัยของ จอมพล สฤษดิ์ฯ ต่อสภาาร่างรัฐธรรมนูญเป็นหลัก เช่น
การเทิดทูนพระมหากษัตริย์ รัฐบาลของ จอมพล สฤษดิ์ฯ ได้ดำเนินการทุกวิถีทางที่จะยก
ย่องเทิดทูนพระมหากษัตริย์ เช่น ได้เปลี่ยนวันชาติ จากวันที่ 24 มิถุนายน มาเป็นวันเฉลิม
พระชนมพรรษาซึ่งตรงกับวันที่ 5 ธันวาคม และให้เริ่มวันชาติใหม่ในวันที่ 5 ธันวาคม
2502²

คานเศรษฐกิจ รัฐบาลของ จอมพล สฤษดิ์ฯ ได้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเศรษฐกิจ
เพื่อแก้ไขเศรษฐกิจเฉพาะหน้า เฉพาะเรื่อง เช่น การตรึงราคาข้าวสาร ประกาศใช้แผน
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (พ.ศ. 2504 - 2509)

คานการเมืองภายในประเทศสภาาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินงานร่างรัฐธรรมนูญ
และงานนิติบัญญัติไปตามปกติ คานต่างประเทศมีความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน มี
การร่วมมือกับมาเลเซียปราบโจรคอมมิวนิสต์ตามชายแดน

คานสังคม ราษฎรสามารถติดต่อกันได้ทั่วราชอาณาจักรไทย โดยอาศัยถนนที่สร้าง
ขึ้นโดยเงินงบประมาณแผ่นดินตลอดจนเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ คานการ
ศึกษาทั่วไปรัฐบาลได้ประกาศแผนการศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2503

¹ รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502 หน้า 31-33.

² รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 381.

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้บริหารประเทศมาจนกระทั่งถึงแก่อสัญกรรม เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ.2506 ในขณะนั้นประเทศไทยอยู่ในสภาพเจริญก้าวหน้ามีเสถียรภาพ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร

โดยเหตุที่ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ถึงแก่อสัญกรรม ดังนั้นในวันที่ 9 ธันวาคม 2506 จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้ง พลเอก ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี และในวันที่ 10 ธันวาคม 2506 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้งรัฐมนตรี

รัฐบาลของ จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ดำเนินการบริหารประเทศโดยยึดคำปราศรัยเกี่ยวกับนโยบายบริหารประเทศ เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2506 เป็นหลัก ในด้านเศรษฐกิจ จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้กล่าวได้ตอนหนึ่งในคำปราศรัยเกี่ยวกับนโยบายบริหารประเทศว่า "รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ ของประเทศว่าเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง จึงจะทะนุบำรุงและพัฒนาให้ก้าวหน้าต่อไป เพื่อยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น และเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประเทศชาติด้วย" ฉะนั้นในสมัยที่รัฐบาลของ จอมพล ถนอมฯ บริหารประเทศตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2506 ถึงวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2514 ทั้งได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510 - 2514) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515 - 2519)

ด้านการเมืองมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 รัฐบาลของ จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ดำเนินการเตรียมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจัดการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ.2511 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภา เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ.2511 จอมพล ถนอม กิตติขจร และรัฐมนตรีหลายท่าน เช่น พลเอก ประภาส จารุเสถียร นาย พจน์ สารสิน

พลอากาศเอก ทวี จุลละทรัพย์ และ พลเอก กฤษณ์ สีวะรา เป็นต้น คงมีความประสงค์ที่จะได้จัดตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนทั่วไป จึงได้ขอจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นที่กระทรวงมหาดไทย มีชื่อว่า พรรคสหประชาไทย โดยมีจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าพรรค ต่อมารัฐบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2512 ผลการเลือกตั้งคือพรรคสหประชาไทย ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 76 คน ซึ่งปรากฏว่าพรรคสหประชาไทย ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนมากกว่าพรรคอื่น ๆ ดังนั้น จอมพล ถนอม กิตติขจร จึงได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2512 โดยพระบรมราชโองการจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว¹ และได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2512 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ตามที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งให้ข้าพเจ้าเป็นนายกรัฐมนตรีตามประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ 7 มีนาคม พุทธศักราช 2512 และข้าพเจ้าได้จัดตั้งคณะรัฐบาลซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ 11 มีนาคม พุทธศักราช 2512 แล้วนั้น บัดนี้คณะรัฐมนตรีได้วางนโยบายตามแนวนโยบายของพรรคสหประชาไทยที่ได้แถลงไว้กับประชาชนชาวไทยแล้วโดยตระหนักในความจำเป็นที่จะต้องเป็นไปตามนโยบายแห่งรัฐที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย ในการกำหนดนโยบายนี้ คณะรัฐมนตรีได้ยึดหลักการรักษาความมั่นคงของประเทศชาติและการเคารพในสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมเป็นมูลฐาน จึงขอแถลงนโยบายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาตามความในมาตรา 141 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ดังต่อไปนี้

รัฐบาลนี้เชื่อมั่นอย่างจริงจังว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

¹ "ประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 86 ตอน 20 (11 มีนาคม 2512): 316.

เป็นระบอบการปกครองที่เหมาะสมกับความต้องการของประเทศไทย ฉะนั้นรัฐบาลนี้จะปฏิบัติตามทุกอย่าง เพื่อให้การปกครองระบอบนี้โค่นล้มไปโดยราบรื่นและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองของประเทศไทย โดยเฉพาะจะเทิดทูนพระมหากษัตริย์และราชบัลลังก์ไว้เป็นที่เคารพสักการะอันสูงยิ่งตลอดไป รวมทั้งจะส่งเสริมให้ประชาชนชาวไทย ใฝ่มีบทบาทและรวมในกระบวนการ เมืองและการปกครองของประเทศอย่างกว้างขวาง เพื่อการนี้รัฐบาลนี้จะพยายามทุกวิถีทางที่จะทำให้เขาใจว่าการใช้สิทธิเสรีภาพและดำเนินภารกิจทางการเมืองนั้นเป็นหน้าที่ซึ่งประชาชนชาวไทยพึงศึกษาและปฏิบัติ อันจะเป็นผลให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยพัฒนาก้าวหน้าและยั่งยืนตลอดไป¹

ขณะเดียวกันรัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร ก็ต้องประสบปัญหาในการบริหารประเทศ แต่รัฐบาลก็พยายามรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง บางครั้งก็ใช้มาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 เป็นเครื่องมือด้วยเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2507 เจ้าหน้าที่สืบราชการลับฝ่ายทหาร ตำรวจสันติบาลและเจ้าหน้าที่ที่รักษาความปลอดภัยแห่งชาติได้จับกุมผู้คบคิดจะยึดการปกครองโดยจะถือฤกษ์ลงมือทำการปฏิวัติ ในวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2508 ศาลทหารได้พิจารณาลงโทษจำเลย 3 คน พันโท บุญฤทธิ์ จาตุมาระ พันโท สุทธิ อังคนานุรักษ์ และร้อยเอก นรชัย จาตุมาระ โดยให้จำคุกคนละ 3 ปี แต่ลดโทษ 1 ใน 3 คงจำคุกคนละ 2 ปี ส่วนจำเลยคนอื่น ๆ พยานหลักฐานไม่พอ ให้ยกฟ้องปล่อยตัวไป 1 ส่วนทางศาลรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนบางคนพยายามแสวงผลประโยชน์ส่วนตัว และทำให้การพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ล้าช้า เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2513 สภาผู้แทนได้ใช้เวลาราวหกเดือนเพื่อพิจารณาอนุมัติ ถือได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะทำให้การลงมือปฏิบัติตามโครงการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ของล้าช้าไป ฉะนั้นเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างรวดเร็วและราบรื่น จอมพล ถนอม กิตติขจร จึงได้ทำการปฏิวัติต่อรัฐบาลตนเองเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 และได้มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

¹ รายงานการประชุมรัฐสภาครั้งที่ 1 วันที่ 25 มีนาคม 2512 หน้า 22 - 29.

พุทธศักราช 2514 ในการปกครองประเทศ จนกระทั่งเกิดการเรียกร้องรัฐธรรมนูญของ
นิสิตนักศึกษาและประชาชนในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2511

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ.2511 ผู้ร่างคือ
สภาร่างรัฐธรรมนูญ มี 183 มาตรา ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดและ
ใช้เวลาดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญนานที่สุดคือ สภาได้เริ่มร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2504
และร่างเสร็จเรียบร้อย เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2511 ในสมัย จอมพล ถนอม
กิตติขจร ใช้เวลาดำเนินการร่างทั้งสิ้น 7 ปี 11 วัน โดยเสียค่าใช้จ่ายทั้งหมดเป็นเงิน
105,156,553 บาท¹ ต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาได้ลงมติเป็นเอกฉันท์
ด้วยคะแนนเสียง 115 เสียง ให้นำรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 ซึ่งหลุดเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรง
ลงพระปรมาภิไธย และพระราชทานรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 แก่ประชาชนชาวไทย ณ พระ
ที่นั่งอนันตสมาคม รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญ คือ

1. คำปรารภ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศว่า ตามนี้
สมเด็จพระบรมปิตุลาธิราช พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้า
อยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม พระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย ณ วันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2475 นั้น เป็นการสถาปนาการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตยขึ้นในประเทศไทย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจ
อธิปไตย ซึ่งมาจากปวงชนชาวไทยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือทรงใช้อำนาจ
นิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการ
ทางศาล

การปกครองระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวได้วิวัฒนาการมาโดยลำดับ ภาวการณ์

บ้านเมืองผันแปรไป เป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญหลายคราว เพื่อให้เหมาะสมแก่กาลสมัย

ตามวิวัฒนาการปรากฏว่า ระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น เป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของปวงประชาชนชาวไทยเป็นการถาวรมั่นคง ตลอดข้อที่จำต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญได้แก่สัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลกับคณะรัฐมนตรีและรูปของรัฐสภาเป็นสิ่งสำคัญ ถ้าว่านาจนิตินบัญญัติ และอานาจนบริหารอยู่ในฐานะที่คานกัน และสมดุลกัน ตามสมควรแล้ว บ้านเมืองก็จะอยู่ในเสถียรภาพที่ต้องการ

2. รัฐสภา เมื่อพิจารณาในด้านการจัดโครงสร้างของระบอบการปกครองของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่สู้จะแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 ในแง่ที่ว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดโครงสร้างรัฐบาลในลักษณะที่เปิดโอกาสให้มีการรวบอำนาจโดยรัฐบาล ทั้งนี้โดยพิจารณาดังรูปขององค์การนิตินบัญญัติซึ่งมีสมาชิกประเภทแต่งตั้งที่เป็นข้าราชการประจำ เข้ามารวมอยู่ด้วย

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ประธานรัฐสภาได้แก่ประธานวุฒิสภาคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ มีจำนวนไม่น้อยกว่า 15 คน และไม่มากกว่า 30 คน รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือมีสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันไม่ได้ แต่เป็นข้าราชการประจำได้ คณะรัฐมนตรีนี้เข้ามาบริหารแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

รัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ 2511 มีรูปองค์การคล้ายรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ 2490 และรัฐธรรมนูญ 2492 คือประกอบด้วยสองสภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทน แต่ความแตกต่างมีมาก ระบอบสองสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ 2511 ไม่สู้จะแตกต่างจากระบบสภาเดียวภายใต้รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 และรัฐธรรมนูญ 2475 ในด้านผลทางคานปฏิบัติ คือการครอบงำฝ่ายนิตินบัญญัติโดยรัฐบาลวุฒิสภาเป็นสภาแต่งตั้งสมาชิกเป็นข้าราชการประจำ

ไคควาย สมาชิกวุฒิสภามีส่วนร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะในระหว่างบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหมายถึงว่า ในเรื่องการแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐมนตรี ที่มีต่อสภาอันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบรัฐสภานั้น วุฒิสภากฎบัตรรัฐธรรมนูญ 2511 มีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทน ในเงื่อนไขเช่นนี้ ระบอบที่ให้อำนาจราชการประจำเขาคุมอำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นไปตามแนวโน้มที่มีอยู่ตลอดมาของการเมืองการปกครองของไทย คือระบอบอำมาตยาธิปไตยหรือการปกครองโดยข้าราชการหรือของข้าราชการ¹

4.10 การปฏิวัติ พ.ศ.2514

การปฏิวัติครั้งนี้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 เนื่องจากรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ประสบอุปสรรคหลายประการในการบริหารประเทศ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พยายามแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว มีการนัดหมายหยุดงานอันทำให้เกิดความระส่ำระสายอยู่เสมอ จะเห็นได้ว่าการที่คณะปฏิวัติได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ตนได้มีส่วนสำคัญในการสร้างขึ้นมา และให้ประโยชน์กับคณะปฏิวัติอย่างมาก ใค้ชี้ให้เห็นถึงความผิดพลาดของทฤษฎี ว่าควยความคงทนของรัฐธรรมนูญที่ยอมรับกันมาชานทั้งนี้ก็เพราะทฤษฎีที่ว่านี้อธิบายว่าคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากหลักการของรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ยังคงอยู่ในสมัยหนึ่ง ๆ จะพยายามรักษาหลักการของรัฐธรรมนูญนั้นไว้ให้นานที่สุดที่จะนานได้และถ้าจำเป็นจะต้องเปลี่ยนหลักการนั้นก็ยอมให้เปลี่ยนทีละน้อย ๆ² อย่างเช่นจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้พยายามรักษารัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม 2475 ไว้ยาวนานถึง 14 ปี จนหมดอำนาจและเมื่อกลับมีอำนาจอีกก็กลับนำเอามาใช้อีกเมื่อปี 2495 โดยมีการ

¹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตารักษ์, "ประวัติรัฐธรรมนูญไทย" ในรัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน (พระนคร: สำนักพิมพ์พิฆเนศ), หน้า 42.

² กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 89.

แก้ไขเพียงเล็กน้อยคงได้กลาวมาแล้ว เมื่อประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ตนเองได้มีส่วน
สร้างขึ้นหลังจากที่ไซ้เป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศมา 2 ปี 4 เดือน 27 วัน
หัวหน้ารัฐบาลซึ่งเปลี่ยนสภาพมาเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติก็ทำการปกครองประเทศ โดยไซ้
อำนาจปฏิวัติเป็นเครื่องมืออยู่นานถึง 13 เดือน จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515

คณะปฏิวัติได้แถลงเหตุผลของการปฏิวัติให้ประชาชนทราบทั่วกัน เพื่อรักษา
ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ดังปรากฏอยู่ในประกาศของคณะปฏิวัติต่อไปนี้

...ด้วยคณะปฏิวัติซึ่งประกอบด้วย ทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ
และพลเรือน ได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศ ตั้งแต่เวลา 09.00 น. วันที่ 17
พฤศจิกายน พุทธศักราช 2514 นี้เป็นต้นไป และสถานการณ์ทั้งหลายตกอยู่ภายใต้ความ
ควบคุมของคณะปฏิวัติโดยทั่วไปแล้ว ขอให้ประชาชนอย่าได้หวาดวิตก ขอให้ประกอบ
กิจการงานอาชีพต่อไปตามปกติ ให้ข้าราชการปฏิบัติงานในหน้าที่ตามกฎหมายและ
ระเบียบแบบแผนดังเช่นที่เคยปฏิบัติ พึงให้ความสะดวกและเอาใจใส่ช่วยเหลือประชาชน
ที่มาติดต่อ สำหรับทหาร ห้ามเคลื่อนย้ายกำลังทหารโดยเด็ดขาด เว้นแต่ได้รับคำสั่ง
จากหัวหน้าคณะปฏิวัติ และให้ผู้บังคับบัญชาคำสั่งหน่วยต่าง ๆ ของประเทศ พึงและปฏิบัติ
ตามคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติแต่ผู้เดียว ให้ทุกคนตั้งอยู่ในความสงบ คณะปฏิวัติได้ชี้แจง
เหตุผลที่จำเป็นต้องทำการยึดอำนาจครั้งนี้ให้ทราบต่อไป

คณะปฏิวัติคงเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นที่เคารพสักการะอยู่เสมอ ผู้ใดจะ
ละเมิดมิได้ การยึดอำนาจครั้งนี้ก็เพื่อรักษาสถาบันที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ
ให้ดำรงคงอยู่ตลอดไป องค์พระมหากษัตริย์และพระบรมวงศ์ศานุวงศ์ ได้รับอารักขาจาก
คณะปฏิวัติ อย่างปลอดภัยแล้วทุกประการ

คณะปฏิวัติให้ประกันว่า จะไม่เปลี่ยนแปลงสถาบันใด ๆ เกินกว่าความจำเป็น
เพื่อความปลอดภัยของประเทศชาติ

ชนชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะทูตานุทูต กงสุล สถานทูต สถานกงสุล และองค์การระหว่างประเทศ คณะปฏิวัติได้ให้ความคุ้มครองอย่างเข้มแข็ง

อนึ่ง ขอแจ้งให้ทหารและตำรวจทั้งหลายทราบว่า การยึดอำนาจครั้งนี้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บังคับบัญชาในวงการทหาร ตำรวจ ทหารและตำรวจทุกคนยังคงอยู่ที่บังคับบัญชาตามเดิม จึงให้ทหารและตำรวจทั้งหลายฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาคนเดิมต่อไป¹

และเพื่อความเรียบร้อยในการปกครองประเทศ คณะปฏิวัติจึงให้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 สิ้นสุดลง
2. วุฒิสภา สภาผู้แทน และคณะรัฐมนตรี สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ
3. องคมนตรี คงตำแหน่งตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ต่อไป
4. ศาลทั้งหลายคงมีอำนาจดำเนินการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีตามกฎหมายและประกาศคณะปฏิวัติ

5. มีกองบัญชาการคณะปฏิวัติ โดย จอมพล ถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน และเป็นผู้รักษาสถานการณ์ทั่วราชอาณาจักร

6. ให้ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานในกระทรวงและบรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงและให้ปฏิบัติราชการโดยขึ้นตรงต่อหัวหน้าคณะปฏิวัติ หรือผู้ซึ่งหัวหน้าคณะปฏิวัติมอบหมาย ราชการใดที่มีใ้ราชการประจำตามปกติหรือที่เป็นปัญหาหรือเป็นนโยบายหรือเกี่ยวข้องกับกระทรวงอื่น ให้ปลัดกระทรวงเสนอขอความวินิจฉัยต่อหัวหน้า-

¹"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1," ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 88 ตอนที่ 124 (18 พฤศจิกายน 2514) : 1.

คณะปฏิวัติ โดยผ่านทางหัวหน้ากองอำนาจการ สำหรับข้าราชการทหาร ให้ผ่านทาง
หัวหน้ากองอำนาจการฝ่ายทหาร สำหรับข้าราชการพลเรือนให้ผ่านทางหัวหน้ากอง
อำนาจการฝ่ายพลเรือน

7. ให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ เลขาธิการ รองผู้อำนวยการ รองเลขาธิการ
ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ผู้ช่วยเลขาธิการ ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองในส่วนราชการ
สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อยู่ในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 คงดำรงตำแหน่งต่อไป
และให้หัวหน้าส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง และ
เลขาธิการสภา พัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ปฏิบัติราชการโดยขึ้นตรงต่อหัวหน้าคณะ
ปฏิวัติ หรือผู้ซึ่งหัวหน้าคณะปฏิวัติมอบหมาย

อนึ่ง คณะปฏิวัติขอประกาศว่า คณะปฏิวัติจะยังไม่ทำการตรวจข่าวหนังสือพิมพ์
หนังสือพิมพ์ทั้งหลายอาจพิมพ์ออกจำหน่ายได้โดยไม่ต้องผ่านการตรวจก่อน เพราะคณะ
ปฏิวัติเชื่อว่าหนังสือพิมพ์ทั้งหลายจะให้ความร่วมมือแก่การปฏิวัติครั้งนี้ด้วยวิธีเสนอข่าว
ความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ตามที่เป็นจริงและด้วยความเป็นธรรม ให้ความคิดเห็นโดย
บริสุทธิ์ใจในทางที่จะช่วยกันสร้างสรรค์ประเทศ และประชาชน การกระทำใด ๆ ของ
หนังสือพิมพ์ที่เป็นไปในทางก่อเรื่องร้าย เสนอความเท็จแก่ประชาชน หรือปราศจาก
ความเป็นธรรม จะถูกยับยั้งด้วยอำนาจปฏิวัติ ซึ่งจำเป็นสำหรับความปลอดภัยของประเทศ
ชาติ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีงามของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือ
พิมพ์ที่พาดพิงปากเสียงของประชาชนต่างชาติ ออกเสียงแทนหรือเชิดชูลัทธิที่เป็นภัย
ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ หรือพยายามยุแหยกให้แตกสามัคคีในชาติโดยทางตรง
ทางอ้อม หรือด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง จะต้องประสบการปราบปรามอย่างเด็ดขาด¹

จอมพล ถนอม วิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ พร้อมด้วย พลเอก ประภาส

¹ "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3," เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

จารุเสถียร รองหัวหน้าคณะปฏิวัติ นายพนัธ สารสิน พลอากาศเอก ทวี จุลละทรัพย์ และพลตำรวจเอก ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ผู้ช่วยหัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้เข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พร้อมกับทูลเกล้าฯ ทวงสี่อกราบบังคมทูลชี้แจงเหตุผลในการยึดอำนาจปกครอง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นำพระราชหัตถเลขาไปมอบแก่หัวหน้า รองหัวหน้า และผู้ช่วยหัวหน้า คณะปฏิวัติ ดังมีข้อความต่อไปนี้

ตามที่ท่านพร้อมด้วยคณะได้นำหนังสือที่ 1/999 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 มาแจ้งให้ทราบว่คณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ ซึ่งกำลังเป็นภัยต่อชาติดังปรากฏในสำเนา 5 ฉบับ ที่แนบไป และว่าในการยึดอำนาจครั้งนี้ คณะจะไม่ยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงสถาบันที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ จะคงรักษาสถาบันนี้ไว้อย่างมั่นคง และให้ความปลอดภัยอย่างเข้มงวดกวดขัน ความละเอียดปรากฏแล้วนั้น

ได้ทราบแล้ว ขอให้คณะปฏิวัติจงรักษาและปฏิบัติตามปณิธานที่ตั้งไว้ให้จงดี ที่กระทำการครั้งนี้ก็เพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่กำลังเป็นภัยแก่ชาติ และเพื่อให้บ้านเมือง เจริญวัฒนา ประชาชนได้รับความร่มเย็นเป็นสำคัญ อีกทั้งขอให้คณะปฏิวัติจงปฏิบัติภารกิจทุกอย่างด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าส่วนอื่น ๆ และจงรักษาความสามัคคีของคนในชาติไว้ เพื่อให้ชาติไทยของเราดำรงมั่นอยู่ด้วยความ เจริญผาสุก และมีอิสรภาพอธิปไตยอันสมบูรณ์อยู่ตลอดไป¹

การปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน คณะปฏิวัติได้แบ่งงานออกเป็น

¹รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 409.

5 สาย เพื่อช่วยกันควบคุม คือ

1. จอมพล ถนอม กิตติขจร คุมสายงานสำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงการต่างประเทศ
2. พลเอก ประภาส จารุเสถียร คุมสายงานกระทรวงกลาโหม มหาดไทย และยุติธรรม
3. นายพจน์ สารสิน คุมสายงานกระทรวงอุตสาหกรรม เศรษฐกิจการคลัง
4. พลอากาศเอก ทวี จุลละทรัพย์ คุมสายงานกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เกษตร และคมนาคม
5. พลตำรวจเอก ประเสริฐ รุจิรวงศ์ คุมสายงานกระทรวงสาธารณสุขและศึกษาธิการ

พลเอก กฤษณ์ สีวะรา ทำหน้าที่เป็นเลขาธิการคณะปฏิวัติ โดยมี พันเอกณรงค์ กิตติขจร เป็นผู้ช่วย ส่วนปลัดกระทรวงปฏิบัติหน้าที่รัฐมนตรี

คณะปฏิวัติได้ปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม และจัดกิจการต่าง ๆ ของประเทศ โดยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติ ซึ่งมีทั้งหมด 364 ฉบับ กระทรวงทบวงกรมที่ได้รับการปรับปรุงมีหลายแห่ง เช่น

1. ยุบกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งเป็นกระทรวงใหญ่มาก ปฏิบัติราชการไม่ได้รวดเร็ว ทั้งนี้โดยโอนกรมต่าง ๆ ที่ได้ถูกโอนมากลับไปสังกัดในกระทรวงเดิม เช่น โอนกรมทางไปสังกัดกระทรวงคมนาคมตามเดิม โอนกรมชลประทานไปสังกัดกระทรวงเกษตรตามเดิม และโอนงานบางส่วนในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมสหกรณ์ที่ดิน และกรมสหกรณ์พาณิชย์ขึ้นกิจ มาจัดตั้งเป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ นอกจากนี้โอนกรมทรัพย์สินทางปัญญาไปสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมตามเดิม

2. กระทรวงเกษตรเปลี่ยนชื่อเป็น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพราะว่า มีกรมส่งเสริมสหกรณ์มาสังกัด นอกจากนี้ คำสั่งของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 262 รวมกรม กสิกรรมและกรมการข้าว กระทรวงเกษตร เป็นกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตร และสหกรณ์

3. ตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยรวมการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 10 แห่งอยู่ภายใต้ทบวงนี้ มีรัฐมนตรีว่าการทบวง มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นหัวหน้า

4. ยุบสภาการศึกษาแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ และสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ

5. ตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน แทนกองโรงเรียนราษฎร์ ในกระทรวงศึกษาธิการ และยุบสภากรมวิสามัญศึกษากับกรมสามัญศึกษาเข้าเป็นกรมสามัญศึกษากรมเดียว

6. ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบผลการปฏิบัติราชการ (กตป.) ในสำนักนายกรัฐมนตรี

4.11 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515

เมื่อยึดอำนาจได้แล้ว คณะปฏิวัติได้เข้าบริหารประเทศ โดยอาศัยสิทธิ์ขาดของหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นเวลาประมาณปีเศษ จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 มี 23 มาตรา ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำเอารัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาดัดแปลงแก้ไขใหม่แต่โครงการสร้างปกครองยังมีลักษณะเหมือนเดิม เพียงแต่ให้รัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติอย่างเดียว คือมีสถานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 299

คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ สถานิติบัญญัติทำหน้าที่ออกกฎหมายและอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอมาให้พิจารณาเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ร่างด้วย แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีสิทธิ์ที่จะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้

รัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้คงมีมาตรา 17 เช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญการปกครอง 2502 แต่มีขอบข่ายในการใช้บังคับทั้งการกระทำผิดต่าง ๆ กว้างขวางกว่า โดยถือว่าการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย เศรษฐกิจของประเทศ หรือก่อกวนคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือบั่นทอนอนามัยของประชาชนเป็นอาชญากรรมที่ร้ายแรง เท่ากับการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ นอกจากนั้นยังมีบัญญัติให้ใช้มาตรานี้ย้อนหลังบังคับกับการกระทำดังกล่าวที่เกิดขึ้นก่อนใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้อีกด้วย ซึ่ง จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ใช้อำนาจตามมาตรานี้จัดการกับการกระทำที่ถือว่าเข้าข่ายเป็นความผิดตามมาตรานี้หลายกรณีเช่น ลงโทษผู้ทุจริตในการเกณฑ์ทหาร และสั่งซึ่งผู้ต้องหาในคดีบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยโดยไม่มีกำหนด เป็นต้น ส่วนรัฐธรรมนูญดวารนั้นได้ตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะให้อำนาจนายกรัฐมนตรีไว้อย่างกว้างขวางก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่า จอมพล ถนอม กิตติขจร ไม่สามารถใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้รักษาเสถียรภาพ และป้องกันมิให้ประชาชนบางกลุ่ม โดยเฉพาะ นิสิต นักศึกษา และปัญญาชน ซึ่งกล้ากระทำการท้าทายอำนาจของรัฐบาลได้ ทั้งนี้เพราะกลุ่มบุคคลเหล่านี้มองไม่เห็นว่าการกระทำของรัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร จึงต้องใช้เวลาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ถึง 3 ปี กลุ่มบุคคลดังกล่าวจึงเริ่มทำการรณรงค์เรียกร้องให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยเร็ว และนำมาซึ่งเหตุการณ์ "วันมหาวิปโยค" เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

4.12 การเรียกร้องรัฐธรรมนูญ 2516

อันที่จริงรัฐบาลของ จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้แต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว โดยมี จอมพล ประภาส จารุเสถียร เป็นประธาน ในขั้นแรกคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แถลงว่า การร่างรัฐธรรมนูญคงใช้เวลาสามปีกว่าจะแล้วเสร็จ แต่เมื่อประชาชนและหนังสือพิมพ์ได้แสดงความเห็นคัดค้าน คณะกรรมการได้ลดเวลาร่างรัฐธรรมนูญมาเหลือ 1 ปี แต่ก็ยังไม่เป็นที่พอใจ มีการตั้งกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผู้ เป็นสมาชิกเป็นจำนวน 100 คน ประกอบด้วยผู้เคยเป็นรัฐมนตรี ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ อาจารย์มหาวิทยาลัย นักการเมือง นักร้อง นิสิต และ นักศึกษา ซึ่งกลุ่ม เรียกร้องรัฐธรรมนูญได้แยกย้ายกันแจกใบปลิวเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีข้อความชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้ "ประวัติศาสตร์หน้าใหม่ ของประชาชนจะถูกบันทึกก็ต่อเมื่อเราทั้งหมดได้ผนึกกำลัง ร่วมกันต่อสู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญ อันเป็นเงื่อนไขประการแรกในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพื่อสร้างความ ผาสุกสมบูรณ์ให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนในอนาคต"¹ ต่อมารัฐบาลได้โต้ตอบการเรียกร้อง รัฐธรรมนูญ โดยการจับกุมกลุ่มบุคคลจำนวน 13 คน ซึ่งเป็นกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ และตั้งขอลูกกลุ่มบุคคลดังกล่าวว่า บ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และ มีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ รวมทั้งใช้อำนาจตามมาตรา 17 สั่งควบคุมผู้ต้องหา ดังกล่าวระหว่างการสอบสวนโดยไม่มีกำหนด ยังผลให้ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย เรียกร้องให้นิสิตนักศึกษาและนักเรียนทั่วประเทศเดินทางไปชุมนุมกันที่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเรียกร้องให้รัฐบาลปล่อยผู้ต้องหาทั้ง 13 คน โดยไม่มี เงื่อนไข รวมทั้งตั้งข้อเรียกร้องเพิ่มเติม โดยขอให้รัฐบาลกำหนดเวลาในการประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญภายในปี 2516 อีกด้วย เนื่องจากรัฐบาลไม่ยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง

¹ รong ศยามานนท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 420.

ตั้งกล่าว นิสิตนักศึกษาและประชาชนจึงเดิมชบวนออกจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผ่าน
ถนนราชดำเนินออกไปตั้งมั่นอยู่ที่บริเวณพระบรมรูปทรงม้าในตอนบ่ายของวันที่ 13 ตุลาคม
2516 ถึงแม้รัฐบาลจะได้ยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องตั้งกล่าวในตอนค่ำวันที่ 13 ตุลาคม
2516 แต่ก็เป็นกรสายเกินไปที่จะทำให้กลุ่มชนจำนวนมากแยกย้ายกันกลับไปได้หมด
ประกอบกับนิสิต นักศึกษา นักเรียน และประชาชนจำนวนหนึ่งไม่ยอมเชื่อในแถลงการณ์
ของรัฐบาล จึงพยายามจะขอเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ณ พระราชวัง
สวนจิตรลดา เพื่อขอทราบพระบรมราชวินิจฉัยหลังจากที่มั่นใจแล้วว่ารัฐบาลมิได้กล่าว
เท็จ นิสิตนักศึกษาและประชาชนที่เหลือต้องทยอยกันกลับในตอนเช้าวันที่ 14 ตุลาคม
2516 และไปเกิดปะทะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งไม่ยอมให้กลุ่มชนตั้งกล่าวผ่านไปทางถนน
ใกล้สวนรื่นฤดี ซึ่งเป็นที่ตั้งกองบัญชาการปราบปรามจลาจลของรัฐบาล จากจุดปะทะกัน
บริเวณใกล้เขาคินนี้เองที่นำไปสู่การนองเลือดในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 โดยรัฐบาล
ใช้กำลังและอาวุธร้ายแรงปราบปรามนิสิตนักศึกษาและประชาชนในบริเวณถนนราชดำเนิน
กลาง ยังผลให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บมโหฬาร สถานที่ราชการถูกเผาทำลายหลายแห่ง
เช่น อาคารกองสลากกินแบ่งรัฐบาล อาคารสำนักงาน กตป. ที่สี่แยกถนนตะนาว วันที่
14 ตุลาคม 2516 กลายเป็น "วันมหาวิปโยค" ในประวัติศาสตร์ของไทย

ในที่สุด จอมพล ถนอม กิตติขจร ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาแก่พระราชาราชฎ มีกระแสพระคำรัสต่าง
โทรทัศน์ ประกาศแต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยพระองค์เอง
ในตอนค่ำของวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ต่อมา นายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงปรากฏตัวทาง
โทรทัศน์และให้สัญญากับประชาชนว่า จะร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน 6 เดือน และจะ
จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศไทยโดยเร็ว หลังจากนั้นเหตุการณ์
ได้คลายตึงเครียดลง ในตอนค่ำวันที่ 15 ตุลาคม 2516 รัฐบาลใหม่ได้ออกแถลงการณ์ว่า
จอมพล ถนอม กิตติขจร และ จอมพล ประภาส จารุเสถียร ได้ลาออกจากราชการทุก
ตำแหน่ง และได้เดินทางออกนอกประเทศไปแล้วพร้อมด้วย พันเอก ณรงค์ กิตติขจร

และรัฐบาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เข้าดำเนินการบริหารประเทศต่อมา แต่ในเวลานั้นได้มีเสียงร่ำร้องให้ยุบสภานิติบัญญัติซึ่งตั้งไปตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2515 สมาชิกนิติบัญญัติซึ่งเล็งเห็นผลประโยชน์ของชาติยิ่งกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว จึงต่างลาออกจากสมาชิกภาพของสภา และในที่สุดสภานิติบัญญัติก็ถูกยุบ และได้มีการเปิดศักราชใหม่แห่งการตั้งสภานิติบัญญัติโดยดำเนินการเป็น 3 ชั้น

ในชั้นแรก "มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ โปรดกระหม่อมให้ประกาศว่า โดยที่สถานการณ์ปัจจุบันไม่เป็นที่น่าไว้วางใจ และรากฐานการปกครองราชอาณาจักรก่อนที่จะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้นก็ยังไม่มั่นคงพอที่จะทรงวางพระราชหฤทัยได้ นอกจากนั้น ยังมีพระราชประสงค์ที่จะให้ประชาราษฎร์ได้เข้ามามีส่วนในการวางรากฐานแห่งการปกครองเสียแต่คนมือ ในการนี้จะต้องแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และโดยที่มีพระราชดำริว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติสมควรจะประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ อาชีพ วิชาความรู้ ตลอดจนทรรศนะและแนวความคิดทางการเมืองให้มากและกว้างขวางที่สุด

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ โปรดกระหม่อมให้ตั้งสมัชชาแห่งชาติขึ้นประกอบด้วย บุคคลที่เหมาะสมจากสมาชิกสมัชชาแห่งชาติขึ้นจำนวนหนึ่ง แล้วนำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งบุคคลเหล่านั้นเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ประกาศ ณ วันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2516 เป็นปีที่ 28 ในรัชกาลปัจจุบัน

สมาชิกสมัชชาแห่งชาติมีจำนวน 2,347 คน ประกอบด้วย นายทหารทั้ง 3 เหล่าทัพ นายตำรวจ ข้าราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ่อค้า นายธนาคาร นักหนังสือพิมพ์ นักประพันธ์ และผู้แทนประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งมีทั้งชายและหญิง และส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีอายุวัยกลางคน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับ -

พระบรมราชโองการฉบับนี้

เพื่อให้การประชุมของสมาชิกแห่งชาติได้เป็นไปโดยเรียบร้อย จึงทรง
พระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง

1. พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นประธาน
ที่ประชุมของสมาชิกแห่งชาติ
2. พระยามานวราชเสวี เป็นรองประธานที่ประชุมสมาชิกแห่งชาติ คนที่ 1
3. นายสุกิจ นิมมานเหมินท์ เป็นรองประธานที่ประชุมของสมาชิกแห่งชาติ
คนที่ 2

ครั้นวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2516 เวลา 9.30 น. พระบาทสมเด็จพระเจ้า
อยู่หัว พระราชดำเนินไปเปิดการประชุมสมาชิกแห่งชาติ ณ ราชตฤณมัยสมาคม ถนน
พินธุโลก กรุงเทพมหานคร

ในขั้นที่สอง สมาชิกแห่งชาติประชุมเลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติ 299 คน ซึ่ง
จะได้ทำหน้าที่ร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ลงมติเลือก หม่อม
ราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นประธานสภา

ในขั้นที่สาม เพื่อให้เป็นไปตามคำเรียกร้องของนิสิต นักศึกษา และประชาชน
ที่ให้มีรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศไทยที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย ทั้งโดยพฤตินัย
และนิตินัย นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง
ประกอบด้วยนักกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ มี นายประกอบ หุตะสิงห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ยุติธรรม และเคยดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา เป็นประธานคณะกรรมการ คณะกรรมการ
ชุดนี้ใช้เวลาร่างรัฐธรรมนูญอยู่ประมาณ 3 เดือน จึงแล้วเสร็จ แล้วคณะกรรมการส่งให้
รัฐบาลพิจารณา ภายหลังจากที่รัฐบาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แก้ไขข้อความบางมาตรา
แล้ว ก็เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2517 สภานิติบัญญัติ-

แห่งชาติได้นำร่างรัฐธรรมนูญเข้าพิจารณาในวาระแรก เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2517 และได้พิจารณาเสร็จวาระแรกเมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตั้งคณะกรรมการปรารภรัฐธรรมนูญ และพิจารณาปรารภมติเสร็จเรียบร้อยเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ.2517 ได้นำเข้าพิจารณาในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2517 และในวาระที่ 3 อันเป็นวาระสุดท้ายว่าควรรับรองร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้หรือไม่นั้น ปรากฏว่า ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติให้ผ่านรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง 280 คะแนนต่อ 6 คะแนน เป็นอันว่าประชาชนสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้ต่อไป

ในระหว่างนั้นรัฐบาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้จัดการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชน ซึ่งกระทำผิดเกี่ยวเนื่องกับการเดินขบวนเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ.2516 ในวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2516 ทั้งนี้ นับได้ว่ามีการนิรโทษกรรมครั้งแรกในกรณีเช่นนี้

4.13 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 238 มาตรา รัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นร่างตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 โดยหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธย ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 เพื่อประกาศใช้ต่อไป พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานกระแสเรื่องร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังต่อไปนี้

“ตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติในวาระที่ 3 ด้วยคะแนนเสียง 280 ต่อ 6 เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบต่อไปนั้น ได้ทรงพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และทรงมีพระราชดำริกับข้อสงสัย เกตุเกี่ยวกับข้อความในร่างรัฐธรรมนูญนี้บางประการ เช่น

1. คำปรารภ

1.1 ข้อความในคำปรารภนี้ เป็นถ้อยคำที่คณะรัฐมนตรีและสภาภิติบัญญัติแห่งชาติทำขึ้นถวาย

1.2 คำปรารภควรกล่าวเพียงสั้น ๆ สรุปได้ว่า ทรงมีพระราชดำริว่า โดยที่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลากว่า 40 ปีแล้ว ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ได้มีการยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง อันแสดงว่ารัฐธรรมนูญนั้นยอมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามความเหมาะสมแห่งสภาพการณ์ของบ้านเมืองและกาลเวลา

โดยที่ได้มีประชามติเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญ และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็วที่สุด จึงทรงพระราชดำริว่า ร่างรัฐธรรมนูญนี้มีข้อบัญญัติ หรือหลักการพอที่จะสนองความต้องการของประชาชน และตราใช้เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้

2. ตามมาตรา 107 วรรคสองแห่งร่างรัฐธรรมนูญนี้ บัญญัติให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ทรงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะประธานองคมนตรีผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือก และแต่งตั้งตามพระราชอัชฌาศัย ตามความในมาตรา 16 เป็นการขัดกับหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง (ในระบอบประชาธิปไตย) ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเป็นองค์การเมืองซึ่งขัดกับมาตรา 17 ด้วย

3. ทั้งนี้ ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่จะต้องพิจารณา แยกอมสุดแล้วแต่วิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เพื่อเหมาะสมแก่สภาพการณ์ของบ้านเมืองและกาลสมัยได้

จากการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติรวมทั้งหมด 238 มาตรา มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ทุกฉบับ จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระมากกว่ารัฐธรรมนูญ

ฉบับก่อน ๆ ทุกฉบับ และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวที่ถูกร่างขึ้นในบรรยากาศที่เสรี¹ โดยไม่มีกลุ่มบุคคลใดมาคอยบงการให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และสมาชิกสภาิติบัญญัติ ร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความประสงค์ของกลุ่มคนเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ควบคู่กันนี้สมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนหนึ่งอยากที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ให้สมบูรณ์ พร้อมทั้งในคำเนเป็นกติกากองการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารสามารถไขแก้ไขวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นโดยเฉพาะ วิกฤตการณ์ในทางเศรษฐกิจ ประกอบกับมีพระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แสดงความไม่เห็นด้วยอย่างมากกับบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว สมาชิกสภาิติบัญญัติจำนวน 60 คน จึงได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หลังจากที่ประกาศใช้บังคับแล้วเพียงสามสัปดาห์ เช่น ขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะนับบทบัญญัติหลายเรื่อง ที่ควรแก้ไขให้เป็นไปตามอุดมคติของประชาธิปไตย แต่น่าจะถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับเอาหลักการและวิธีการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 มาบัญญัติไว้ครบถ้วน รวมทั้งเพิ่มหลักการและวิธีการในการปกครองขึ้นใหม่หลายประการ เช่น

1. ถวายสิทธิแก่ราชธิดาให้สืบราชสันตติวงศ์ได้ในกรณีที่ไม่มีราชโอรส

(มาตรา 23)

2. ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ชนชาวไทยทั้งเพศหญิงและชายอย่างเท่าเทียมกัน และกว้างขวางกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ อาทิ รับรองเสรีภาพทางวิชาการไว้อย่างแจ่มชัด โดยมีเงื่อนไขเพียงอย่างเดียวว่า การใช้เสรีภาพทางวิชาการนี้จะต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะต้องรักษาชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ (มาตรา 43) รับรองเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ และหมู่คณะอื่น ซึ่งรัฐจะจำกัดเสรี เช่นว่านี้ได้เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือเพื่อ-

¹ กระทบ หลงธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 12.

ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาด ศักตอนในทางเศรษฐกิจเท่านั้น (มาตรา 44)

3. วางแนวทางในการสร้างความเป็นธรรมในสังคมไว้อย่างแจ่มชัดกว่า รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ อาทิ กำหนดให้รัฐดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคมลดน้อยลง (มาตรา 79) โดยวิธีการต่าง ๆ อาทิ โดยปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึง (มาตรา 81) และ โดยการจัดใหญ่ทำงานรับจ้าง ได้มีความมั่นคงก้าวหน้าในการทำงานและมีหลักประกันเมื่อเจ็บป่วยและชราภาพ (มาตรา 89)

4. ส่งเสริมการสร้างนักรการเมืองระดับท้องถิ่นขึ้นใหม่ เพื่อเตรียมตัวที่จะก้าวไปเป็นนักรการเมืองระดับชาติต่อไป โดยการห้ามมิให้นักรการเมืองระดับชาติ (ซึ่งหมายถึงสมาชิกรัฐสภา) ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น อาทิ ตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัด หรือสภาเทศบาล ในขณะเดียวกัน (มาตรา 103 วรรค 1)

5. ส่งเสริมให้เกิดระบบพรรคการเมืองโดยเร็ว และยอมรับความสำคัญของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน โดยบังคับให้ผู้ที่จะมีสิทธิ์เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค และจะลาออกจากพรรคการเมืองมิได้หลังจากได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว (มาตรา 117) และโดยการยกย่องให้ผู้นำของพรรคการเมืองใหญ่ที่ไม่ได้จัดตั้งรัฐบาลทำหน้าที่เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 126)

6. ให้รัฐสภา มีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติงานรวมทั้งการใช้จ่ายเงินของข้าราชการได้ โดยให้รัฐสภา มีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ทั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานสภาได้ (มาตรา 161) และมีอำนาจตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาได้ (มาตรา 168)

7. ให้รัฐสภาใช้อำนาจควบคุมความประพฤติของสมาชิกรัฐสภา โดยการตรกข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิก (มาตรา 164) ซึ่งจะช่วยให้สมาชิกรัฐสภามีวินัยของตนเอง และรู้ว่าอะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ

8. วางหลักประกันไว้อย่างแน่ชัดว่า หัวหน้ารัฐบาลต้องเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรเท่านั้น โดยบัญญัติไว้อย่างแจ่มชัดว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 177) ซึ่งยังผลให้ผู้ที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรหมดโอกาสที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีโดยวิธีขอเสียงสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภาตามแบบที่เคยทำกันมาแล้วในวงการเมืองไทย

9. ห้ามคณะรัฐมนตรีประกาศใช้กฎอัยการศึกตามอำเภอใจโดยไม่กำหนดระยะเวลา โดยบังคับไว้ว่า คณะรัฐมนตรีจะประกาศกฎอัยการศึกให้มีผลใช้บังคับได้ไม่เกินสามสิบวัน และหากต้องการขยายเวลาการใช้บังคับกฎอัยการศึก จะต้องขออนุมัติจากรัฐสภา

10. อนุญาตให้มีการตั้งศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขากาณีหรือสาขาสังคม รวมทั้งอนุญาตให้มีการแต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษา รวมทั้งวิธีการพิจารณาของศาลเหล่านี้ควยวิธีการที่แตกต่างไปจากวิธีการของศาลยุติธรรมทั่วไปได้ ทั้งนี้เพื่อให้ศาลเหล่านี้สามารถให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความได้อย่างเต็มที่ (มาตรา 212)

11. สร้างเกราะป้องกันมิให้รัฐธรรมนูญถูกล้มล้างง่ายเหมือนสมัยก่อน โดยมีบัญญัติขั้ห้ามมิให้รโทยกรรมแกผู้กระทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญ (มาตรา 4) และอนุญาตให้มีการแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญง่ายกว่าสมัยก่อน (มาตรา 228) กล่าวคือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ 2517 สามารถทำได้ด้วยคะแนนเสียงของสมาชิกสภามากกว่าครึ่งเท่านั้น แทนที่จะเป็นเสียงข้างมาก สองในสามเหมือนในสมัยก่อน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ก็คงพอจะเห็นได้ชัดว่า รัฐธรรมนูญฉบับที่ 10

เป็นรัฐธรรมนูญที่ยึดหลักการของประชาธิปไตยมากที่สุด จึงถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับได้เพียง 2 ปีเท่านั้น ก็ถูกระงับการปกครองแผ่นดินล้มล้าง เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519

4.14 การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน 6 ตุลาคม 2519

สภาวะการเมืองของไทยหลังจาก 14 ตุลาคม 2516 - 6 ตุลาคม 2519 เป็นช่วงที่ปลอดจากอิทธิพลของทหารทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ดังที่เคยปรากฏมาแล้วในระบอบหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งในครั้งนั้นผู้นำฝ่ายพลเรือนมีโอกาสเข้ามาเป็นรัฐบาล ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ รัฐสภามีบทบาทสูงสุดในการกำหนดการเข้าออกของรัฐบาล หลักการแยกข้าราชการประจำกับการเมือง ตลอดจนการต่อสู้ทางการเมืองก็ได้กระทำในนามพรรคการเมือง¹

รัฐบาลพลเรือนเข้ามาทำการบริหารประเทศในระบอบ 14 ตุลาคม 2516 - 6 ตุลาคม 2519 ได้แก่

1. รัฐบาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ (14 ตุลาคม 2516 - 26 มกราคม 2518)

2. รัฐบาลของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (21 กุมภาพันธ์ 2518 - 13 มีนาคม 2518) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเมื่อ 26 มกราคม 2518 แต่เป็นรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อย สถาปนาขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ไม่ไว้วางใจนโยบายในการบริหารประเทศ จึงต้องพ้นจากตำแหน่งโดยมิได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้ประชุมเลือกผู้ที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรี อันได้แก่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

¹ สุชิน ตันติกุล, "กบฏ ปฏิวัติ รัฐประหาร," การเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 81.

3. รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2518 - 12 มกราคม 2519) ซึ่งรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินไปได้ดี จึงได้ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 และกำหนดให้มีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกันใหม่ วันที่ 4 เมษายน 2519

4. รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน 2519 - 6 ตุลาคม 2519) ซึ่งได้จัดตั้งรัฐบาลผสม 4 พรรค หลังจากการเลือกตั้งในเดือนเมษายน 2519 แต่รัฐบาลก็ต้องล้มไปในเดือนกันยายน 2519 เนื่องจากนายกรัฐมนตรีน.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ลาออกเพราะทนการวิพากษ์วิจารณ์ของสมาชิกวุฒิสภาพรรคไม่ไหว และกว่าทั้ง 4 พรรคจะร่วมมือกันจัดตั้งรัฐบาลผสมใหม่ก็ต้องใช้เวลาอีกหลายวัน เพราะมีการถกเถียงเพียงเรื่องตัวบุคคลของพรรคต่าง ๆ ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และยังไม่ทันที่รัฐบาลผสมชุดใหม่จะแถลงขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรก็ถูกคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินล้ม เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 คณะปฏิรูปอ้างสาเหตุที่ต้องทำการยึดอำนาจการปกครองและล้มล้างรัฐธรรมนูญว่า เกิดจากการที่นิสิตนักศึกษาบางกลุ่มกระทำการหมิ่นพระบรมโอรสาธิราช อันเป็นแผนการของคอมมิวนิสต์ที่ต้องการทำลายสถาบันพระมหากษัตริย์ และทำการต่อสู้ขัดขวางการจับกุมของเจ้าหน้าที่ด้วยอาวุธร้ายแรง ประกอบกับการที่รัฐมนตรีบางคนและนักการเมืองบางกลุ่มได้ให้การสนับสนุน การเคลื่อนไหวของนิสิตนักศึกษาดังกล่าวซึ่งทำให้รัฐบาลไม่สามารถรักษาสถานการณ์บ้านเมืองด้วยวิถีทางรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนั้นคณะปฏิรูปยังให้เหตุผลว่า การที่ "นักการเมืองที่อยู่ในพรรคเดียวกันก็แตกแยกกันไม่ยึดถืออุดมคติของพรรคและไม่ปฏิบัติตามอาณัติที่ประชาชนมอบหมายไว้ให้" ซึ่งเป็นการพันวิสัยที่ระบอบประชาธิปไตยจะดำเนินไปตามวิถีทาง -

¹"แถลงการณ์ ฉบับที่ 1 ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน," ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 93 ตอนที่ 120 (6 ตุลาคม 2519) : 5.

รัฐธรรมนูญใด¹

จากลวสรูปไควา คณะปฏิรูปฯ เชื่อว่ารัฐธรรมนูญที่มีอยู่ในขณะนั้น มีอุปสรรค
ขัดข้องจนไม่อาจปฏิบัติให้เป็นไปโดยเรียบร้อยได้ อีกทั้งผู้แทนราษฎรก็ไม่เคารพต่อเจตนาร
มย์ของรัฐธรรมนูญ จึงจำต้องเลิกสมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2517²

4.15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2519

เมื่อได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2517 แล้ว คณะปฏิรูปการ
ปกครองแผ่นดินได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519 ซึ่งมีจำนวน
23 มาตรา

ตามโครงสร้างการปกครองรัฐธรรมนูญฉบับนี้คล้ายกับ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502
และ 2515 คือ รัฐสภา (สถาปนาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน) มาจากการแต่งตั้ง มีจำนวน
300 - 400 คน ไม่มีอำนาจให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีประกอบด้วย
นายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 20 คน และแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติ
บัญญัติออกจากกันโดยกำหนดวาระรัฐมนตรี จะเป็นสมาชิกสภาในขณะเดียวกันไม่ได้ นอกจากนี้
ยังให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมาก โดยให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 21
เช่นเดียวกับมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่แข็งแกร่งเหมือนอีก 2 ฉบับ กล่าวคือมีบท
บัญญัติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ และใ้คว่างหลักการพัฒนาเป็นขั้นตอน คือ

¹ เรื่องเดียวกัน.

² คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 3" ราชกิจจานุเบกษา
(ฉบับพิเศษ) เล่ม 93 ตอนที่ 120 (6 ตุลาคม 2519): 12.

ระยะ 4 ปีแรก สมาชิกสภาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ค้วยเป็นระยะที่ต้องการปฏิรูปฟื้นฟูเสถียรภาพ ทางเศรษฐกิจและการเมือง

ระยะ 4 ปีที่สอง จัดให้รัฐสภา มี 2 สภา คือสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาจากการแต่งตั้งสภาทั้ง 2 มีอำนาจเท่าเทียมกัน

ระยะ 4 ปีที่สาม จะลดอำนาจวุฒิสภาลงตามความเหมาะสม

และต่อจากนั้น ถ้าประชาชนมีความตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบที่แล้วก็กยกเลิกวุฒิสภาไป

นอกจากนี้มาตรา 28 ได้ยืนยันอีกว่า "ภายใน 4 ปี นับตั้งแต่วันที่ใช้รัฐธรรมนูญ ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีรัฐสภาที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งและเพื่อกำหนดกิจการอื่นที่สอดคล้องกัน และจัดให้มีการเลือกตั้งและแต่งตั้งภายในเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันครบกำหนด สี่ปีรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ"¹

แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้อย่างแน่ชัดว่า เพื่อปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเท่านั้นและไม่มีบทบัญญัติอื่นใดในรัฐธรรมนูญนี้ให้อำนาจแก่สภาพิรูปการปกครองแผ่นดินในฐานะรัฐสภาที่จะเปลี่ยนรัฐบาลได้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนรัฐบาลซึ่งไม่อาจทำได้ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ จึงกลายเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐธรรมนูญถาวรฉบับนี้กลายเป็นรัฐธรรมนูญที่มีอายุสั้นที่สุด คือใช้บังคับยังไม่ครบปีก็ถูกคณะปฏิรูปในนามใหม่วาทะบัญญัติยกเลิกในวันที่ 20 ตุลาคม 2520

¹มาตรา 28 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519.

ทั้ง ๆ ที่คณะปฏิรูปฯ เอง เป็นผู้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งคณะปฏิรูปฯ ในชื่อใหม่ว่า "คณะปฏิวัติ" ได้ให้เหตุผลในการล้มรัฐบาลและล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า

เพื่อนพี่น้องประชาชนชาวไทย ที่เคารพรัก

ตามที่คณะปฏิวัติได้แจ้งให้ท่านทั้งหลายทราบว่า คณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศไว้เรียบร้อยแล้ว ตั้งแต่เวลา 18.00 นาฬิกา ของวันที่ 20 ตุลาคม พุทธศักราช 2520 คณะปฏิวัติขอชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการยึดอำนาจครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือน ได้ติดตามการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และเหตุการณ์บ้านเมืองตลอดเวลา ได้เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนโดยทั่วไปว่า ความสามัคคีในหมู่ข้าราชการ ประชาชน มีแตกแยก แยก ข้าราชการมีความหวั่นไหวในกฎปฏิบัติราชการ การเศรษฐกิจ และการลงทุนของชาวต่างประเทศ ลดลงและไม่แน่นอน หากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปจะยากแก่การแก้ไข อนึ่ง คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือน ได้ตระหนักว่าการที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตย โดยแบ่งออกเป็นสามขั้นตอน ๆ ละ 4 ปีนั้น เป็นเวลานานเกินความจำเป็น และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือน เห็นสมควรปรับปรุงระยะเวลาที่จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตยเสียใหม่ โดย

กำหนดเป้าหมายให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ในปีพุทธศักราช 2521 คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือน ไม่นับใจว่าการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 จะเป็นวิธีที่เหมาะสมกับสถานการณ์ แต่อาจจะก่อให้เกิดความแตกแยกในสถาบันต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น คณะทหาร ตำรวจ และพลเรือนไม่ประสงค์จะเห็นความแตกแยกเกิดขึ้นในหมู่ประชาชนชาวไทย จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการยึดอำนาจการปกครองโดยมีข้าพเจ้า เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ คณะปฏิวัติชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในระหว่างเตรียมการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น คณะปฏิวัติขอเวลาแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2519 รวมทั้งปรับปรุงระบอบการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงในทางการเมืองความเจริญของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชน

แผนการดำเนินการต่อไป เพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติ และพี่น้องประชาชนชาวไทย คณะปฏิวัติจะได้ออกประกาศให้ทราบต่อไป¹

4.16 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520

เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 คณะปฏิวัติซึ่งนำโดย พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี วาการกระทรวงกลาโหม และประธานสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ในรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดินจากรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นผลสำเร็จ เมื่อเข้ายึดอำนาจการปกครองแล้ว หัวหน้าคณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติและคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติหลายฉบับ สำหรับบทบัญญัติในส่วนที่มีผลเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและกระทบกระเทือนอำนาจปกครองพอสรุปได้ดังนี้

1. ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 สิ้นสุดลง
 2. สถาปนาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินสิ้นสุดลง
 3. คณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง
 4. องคมนตรี (ซึ่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519) คงดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ต่อไป
5. ศาลทั้งหลายคงมีอำนาจดำเนินการพิจารณาและพิจารณาวรรตคดีตามกฎหมายและประกาศของคณะปฏิวัติ
 6. คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร

¹ "แถลงการณ์ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1" ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 94 ตอนที่ 98 (20 ตุลาคม 2520): 1 - 3.

ที่ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 และคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีให้ยังคงใช้บังคับต่อไป

7. มีกองบัญชาการคณะปฏิวัติ โดยมีหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการทหาร และข้าราชการพลเรือน และเป็นผู้รักษาสถานการณ์ทั่วราชอาณาจักร

8. ให้ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงและปลัดทบวง เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานในกระทรวงและทบวง อำนาจหน้าที่ใดที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นอำนาจของรัฐมนตรีให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงและปลัดทบวง¹

9. อำนาจหน้าที่ใดที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะปฏิวัติ หรือผู้ซึ่งหัวหน้าคณะปฏิวัติมอบหมาย²

10. ให้โอนบรรดากิจการทรัพย์สิน หนี้ ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีไปเป็นของสำนักงานสถานโยธยาแห่งชาติ³

11. ให้มีสำนักงานสถานโยธยาแห่งชาติ มีเลขาธิการสถานโยธยาแห่งชาติ รองเลขาธิการ และผู้ช่วยเลขาธิการ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และเป็นข้าราชการการเมือง นอกจากนี้ให้มีประธานสถานโยธยาแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาและมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎหมายอื่น อันกำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรีเจ้าสังกัด⁴

¹"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 2," เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

²"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 5," เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

³"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 21" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 109

(8 พฤศจิกายน 2502): 35.

⁴"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 22," เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

12. ให้มีกองบัญชาการคณะปฏิวัติ ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการดังนี้

- ก. สำนักเลขาธิการคณะปฏิวัติ
- ข. กองอำนวยการฝ่ายทหาร
- ค. กองอำนวยการ ฝ่ายพลเรือน¹

13. คณะกรรมการใดซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการให้หัวหน้าคณะปฏิวัติ หรือผู้ซึ่งหัวหน้าคณะปฏิวัติมอบหมาย เป็นประธานกรรมการสืบแทนต่อไป²

ต่อมาหัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้มอบหมายให้บุคคลผู้มีรายนามดังต่อไปนี้ เป็นผู้จัดร่างรัฐธรรมนูญขึ้นตามนโยบายที่คณะปฏิวัติกำหนด

1. นายสมภพ โทตระกิตย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
2. นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เลขาธิการกรรมการร่างกฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
3. นายอักษราทร จุฬารัตน์ เลขาธิการกรรมการร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
4. นายประเทือง กิรติบุตร อธิบดีกรมอัยการ
5. พลโท สมิง ไตรรงค์ เจ้ากรมพระธรรมนูญ กระทรวงกลาโหม
6. พลโท ประเสริฐ ใจชื่น ที่ปรึกษากฎหมายประจำกองบัญชาการทหารสูงสุด
7. พันเอก ประสาน คุณยชรรมาภิรมย์ ที่ปรึกษากฎหมายประจำกองบัญชาการทหารสูงสุด
8. พันเอก มณีรัตน์ จารุจินดา ประจำกองบัญชาการทหารสูงสุด

¹"คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8" ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่ม 74 ตอนที่ 10 (24 ตุลาคม 2520): 1.

²"คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 9," เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

ปรากฏว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้เวลาาน และไม่อาจประกาศใช้อย่างรวดเร็ว ซึ่งนายสมภพ โทตระกิตย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหนึ่งในจำนวนผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ให้สัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งว่า

สาเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่สามารถประกาศได้อย่างรวดเร็วนั้น เนื่องมาจากต้องมีการแก้ไขค่าบางค่าอยู่ตลอดเวลาว่าค่าใดถึงจะเหมาะสมมากกว่า ซึ่งผู้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นผู้รับ "ความต้องการ" ของคณะปฏิวัติว่าการอะไรบางอย่างแล้วผู้ร่างฯ ก็จะไปตามนั้น จึงทำให้เกิดความล่าช้า เพราะต้องเขียนให้คนถึง 23 คน พอใจ...ดร.สมภพ โทตระกิตย์ ให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าว...ว่าไม่เคยเอาแบบมาจากไหนเป็นเพียงเรื่องที่คิดกันไว้วาสิ่งไหนดี สิ่งไหนเหมาะสมก็นำมาใช้เหมือนกับมีบานหลังหนึ่ง หองไม้โคชนาคอนไม้สบาย ก็ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ดีให้สบายขึ้น ส่วนการกำหนดนโยบายของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นหน้าที่ของสภานโยบายแห่งชาติ¹

เมื่อร่างเสร็จแล้ว ได้ส่งให้คณะปฏิวัติพิจารณาแก้ไข หลังจากนั้นได้นำขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โททรงลงพระปรมาภิไธย ให้ประกาศใช้ได้ ณ วันที่ 9 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2520

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2520 มี 32 มาตรา กำหนดอายุของรัฐธรรมนูญนี้ไว้อย่างแน่นอนว่าจะใช้บังคับเพียงชั่วคราวคือจะให้บังคับได้ไม่เกินสิ้นเดือนเมษายน 2522 อันเป็นเวลาแน่นอนที่รัฐธรรมนูญการปกครองกำหนดไว้ว่า จะต้องมีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่² นอกจากนี้ยังกำหนดภารกิจให้แก่สภานิติบัญญัติทำการร่างรัฐธรรมนูญถาวรให้เสร็จโดยเร็ว และถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญซึ่งร่างขึ้นมาใหม่เป็นครั้งที่สอง ในวาระที่หนึ่งหรือวาระที่สาม ก็ให้สมเด็จ

¹ หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ 12 พฤศจิกายน 2520.

² มาตรา 11, รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520"
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอน 111 (9 พฤศจิกายน 2520): 6.

สถานิติบัญญัติฯ ทั้งหมดพ้นจากตำแหน่ง และ "ให้คณะรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการของสถานิติบัญญัติแห่งชาติกร่างขึ้นไว้ หรือรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ที่เคยประกาศใช้มาแล้ว ฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สถานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ"¹

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้รับรองคณะปฏิวัติให้มีฐานะเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญองค์การหนึ่งภายใต้ชื่อว่า "สถานโยบายแห่งชาติ" และมีฐานะเหนือกว่าคณะรัฐมนตรีและสถานิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญเสียอีก กล่าวคือนอกจากสถานโยบายแห่งชาติจะมีอำนาจหน้าที่ในการ "กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐและให้ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ"² รวมทั้งให้ความเห็นชอบในการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 27 แล้วประธานสถานโยบายแห่งชาติยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีก เช่น มีอำนาจในการกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งหรือถอดถอนนายกรัฐมนตรีและแต่งตั้งสมาชิกสภาชิกสถานิติบัญญัติด้วย³ จากการศึกษาที่ประธานสถานโยบายมีอำนาจกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการปลดนายกรัฐมนตรีได้จะมีผลทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการ เบียดเบียนรัฐบาลซึ่งไม่อาจทำได้โดยวิธีร่างรัฐธรรมนูญและจำต้องล้มเลิกรัฐธรรมนูญจึงจะเปลี่ยนรัฐบาลกันได้อีก

4.17 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 206 มาตรา ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 สืบ

¹มาตรา 11 และมาตรา 12, เรื่องเดียวกัน, หน้า 6 - 7.

²มาตรา 18, เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

³มาตรา 21, 22, 23, เรื่องเดียวกัน, หน้า 10 - 11.

เนื่องมาจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่คณะปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2520 ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น และได้อนุญาตให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรภายในพุทธศักราช 2521 ดังนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อร่างเสร็จสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็น 3 วาระ โดยยึดถือแนวทางอันเป็นปณิธานร่วมกันของปวงชนชาวไทยในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การพิทักษ์รักษาศาสนาให้สถิตสถาพร การเทอดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของปวงชนชาวไทย การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การเชิดชูและคุ้มครองรักษาสีหิและเสรีภาพของชนชาวไทย และการร่วมกันสร้างความเป็นธรรม ความเจริญและความผาสุกให้เกิดแก่ประชาชนชาวไทย โดยทั่วหน้ากัน

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญอย่างรอบคอบประกอบด้วยสถานการณ์ของประเทศแล้ว ได้ลงมติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกอบด้วยสภา 2 สภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร

วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้แก่การปกครองแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินกิจการของรัฐสภาในการประชุมร่วมกันให้เป็นระเบียบ

สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองประธานรัฐสภา

ต่อมาวันที่ 22 เมษายน 2522 ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรทั่วประเทศ และ
ประกาศรายชื่อสมาชิกวุฒิสภา