

บทที่ 3

ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2534

ดังได้กล่าวแล้วถึงแนวความคิดที่เกี่ยวข้องในบทที่แล้ว ในบทที่ 3 นี้ จะได้กล่าวถึงความหมายที่มา วิเคราะห์เนื้อหาสาระ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ตลอดจนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. 2535 เพื่อศึกษาถึงกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

ความหมายของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญในความหมายทั่วไป หมายถึงกฎหมายสูงสุดของรัฐที่ได้บัญญัติขึ้นไว้อย่างแน่นอน ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญนี้จะมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบและกระบวนการในการปกครอง ขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบขององค์การทางการเมือง การปกครองแห่งรัฐ (หรือที่เรียกกันว่า รัฐบาล) รวมถึงถึงการกำหนดหลักประกันในเรื่อง สิทธิและเสรีภาพมูลฐานของพลเมือง ดังนั้น รัฐธรรมนูญถือว่ามีฐานะสูงกว่ากฎหมายประเภทอื่น ๆ

นักรัฐศาสตร์ชื่อ ออสติน แรนนี ได้ให้ความหมายว่า¹ รัฐธรรมนูญ คือ "กฎข้อบังคับพื้นฐาน ไม่ว่าจะ เป็นลายลักษณ์อักษร หรือไม่ก็ตาม ทั้งที่เป็นกฎหมายหรือมิใช่กฎหมาย ซึ่งใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ"

¹ พงษ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534), น. 11.

หลวงประดิษฐมนูธรรมได้ให้คำอธิบายไว้ว่า² รัฐธรรมนูญ คือ "กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน ทั้งหมายถึงวิธีดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครองวางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ"

ศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า³ รัฐธรรมนูญ คือ "กฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่อกันและกัน"

จึงอาจสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายหลักหรือชั้นบังคับสูงสุดของประเทศ ซึ่งกำหนดโครงสร้างรูปแบบและแนวทางในการปกครองประเทศ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ

วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ คือ วางระเบียบการใช้อำนาจ กฎข้อบังคับ จำนวนหนึ่งจะกำหนดสภาพของผู้ปกครอง และในเวลาเดียวกันจะกำหนดธรรมชาติและจุดมุ่งหมายของกิจกรรมการเมืองของผู้ปกครอง ดังนี้วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญมีสองประการ ประการแรก รัฐธรรมนูญวางระเบียบเกี่ยวกับบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะทำหน้าที่ตัดสินใจในนามของรัฐ กำหนดอำนาจหน้าที่ของบุคคลเหล่านี้ และแบบแผนของการใช้อำนาจหน้าที่นี้ ประการที่สอง รัฐธรรมนูญจะกำหนดลัทธิเกี่ยวกับการจัดระเบียบสังคมและการเมือง และผู้ปกครองจะเป็นตัวแทนของลัทธินี้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

² เพิ่งอ้าง, น. 15.

³ เพิ่งอ้าง, น. 16.

1. รัฐธรรมนูญกำหนดบุคคลที่จะเป็นหัวหน้า และวางระเบียบการปฏิบัติหน้าที่

รัฐธรรมนูญจะกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ของบุคคล ที่จะได้รับตำแหน่งผู้ปกครองและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการแต่งตั้งผู้ปกครอง คุณสมบัติต่าง ๆ ของผู้ปกครอง และมีการวางระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

รัฐธรรมนูญเป็นรากฐานของอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ของผู้ปกครอง และเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของผู้ปกครอง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ประการแรกรัฐธรรมนูญสร้างความชอบธรรมแห่งอำนาจให้แก่ผู้ปกครองความชอบธรรมนี้ มีอยู่ตรงที่ว่าบุคคลหรือคณะบุคคลที่บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยอาศัยตำแหน่งที่ได้จากรัฐธรรมนูญ การตัดสินใจของคนที่มีผลบังคับก็เพราะถือว่าเป็นการตัดสินใจของรัฐ

2) นอกจากสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครองแล้ว รัฐธรรมนูญยังจัดตั้งอำนาจของผู้ปกครองอีกด้วย ผู้ปกครองมีอยู่โดยรัฐธรรมนูญ อำนาจของผู้ปกครอง จะแสดงออกมาก็แต่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดไว้และที่วางกฎเกณฑ์การใช้

3) ประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ที่ผู้ปกครองจะต้องปฏิบัติ

2. รัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิสังคมและการเมือง

โดยทั่วไป วัตถุประสงค์ข้อที่สองของรัฐธรรมนูญ ไม่สู้จะได้รับการสนใจ โดยมากเรามักจะพูดถึงลักษณะที่เป็นไปในทางจัดระเบียบอำนาจและละเลย หลักการสำคัญที่เป็นมาของการจัดตั้งองค์การปกครองต่าง ๆ

เมื่อวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องกับกำหนดยุทธศาสตร์ที่กำหนดหน้าที่ผู้ปกครอง และกำหนดสิทธิทางสังคมและการเมือง ดังนั้น เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญจำต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ ที่มีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

1. เป็นเนื้อหาที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครอง เป็นที่แน่นอนว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ จะต้องขึ้นกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเราจะพบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นว่า ในรัฐหนึ่งการใช้อำนาจนั้นเป็นของใคร

รวมถึงวิธีการที่ผู้ปกครองได้รับการแต่งตั้ง (วิธีการสืบราชสมบัติ การเลือกตั้ง การเลือกตั้งภายใน) นอกจากนี้เราจะพบบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจกจ่ายอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ และวิธีดำเนินการใช้อำนาจ

2. เป็นเนื้อหาที่ไม่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองโดยตรง นอกจากรัฐธรรมนูญจะวางกฎข้อบังคับ เกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองแล้ว บ่อยครั้งเราจะพบบทบัญญัติที่ไม่มีความสัมพันธ์โดยตรง เกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของรัฐ เช่น กฎข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพของบุคคล ทรรศนะ บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิทางสังคม เช่น บทบัญญัติว่าด้วยการทำงาน เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่แต่เพียงกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดตั้งอำนาจปกครอง และการดำเนินการปกครองเท่านั้น แต่ยังแสดงออกถึงอุดมการณ์ที่กิจกรรมของรัฐ จะต้องดำเนินตาม

โดยความสำคัญของรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องกับปกครองประเทศ และใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครอง ดังนั้น การกำหนดรัฐธรรมนูญจึงได้รับความสนใจจากประชาชนโดยทั่วไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2534

1. ความเป็นมา

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน หากจะนับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 เป็นฉบับแรก จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2534 จะมีจำนวนรวม 14 ฉบับ รวมถึงฉบับปัจจุบัน ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว 15 ฉบับ รัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้เป็นการชั่วคราว 6 ฉบับ และเป็นรัฐธรรมนูญที่ตั้งใจประกาศใช้เป็นถาวร 9 ฉบับ ฉบับที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันเป็นฉบับที่ 15 ซึ่งถือกำเนิดขึ้นหลังจากปฎิวัติรัฐประหาร โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือที่เรียกว่า "คณะ รสช." ซึ่งนำโดย พลเอก สุนทร คงสมพงษ์

ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้น ได้ทำการปฏิวัติรัฐบาลของ พลเอก ชำติชยา ชุมพะวัน ได้สำเร็จเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เมื่อทำการปฏิวัติได้สำเร็จ สิ่งแรกที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ให้สัญญากับประชาชนก็คือ จะพัฒนาระบอบประชาธิปไตย จะแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นและจะป้องกันการซื้อขายเสียง และจะคืนอำนาจให้แก่ประชาชนโดยเร็วที่สุด โดยจะจัดให้มีการ เลือกตั้งทั่วไป ภายในปลายปี พ.ศ. 2534 ในระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองพุทธศักราช 2534 เป็นหลักในการปกครองประเทศ ซึ่งธรรมนูญการปกครองดังกล่าวนี้ได้กำหนดถึงขั้นตอน ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร และได้กำหนดถึงการเลือกตั้งที่จะได้จัดให้มีขึ้นปลายปี พ.ศ. 2534 ด้วย โดยมีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 33 มาตรา และแปรสภาพคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มาเป็นสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งมี พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เป็นประธานฯ ทั้งยังกำหนดให้ร่วมประชุมกับรัฐบาลที่จะจัดตั้งขึ้นโดยให้ ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นประธานในที่ประชุม นอกจากนี้ ในการบริหารราชการแผ่นดินและการกำหนดนโยบายรัฐบาลจะกระทำร่วมกันระหว่างรัฐบาล กับสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ นอกจากนี้ได้จัดให้มี มาตรา 27 ซึ่งให้อำนาจแก่สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติอย่างกว้างขวางในการจัดการกับปัญหาที่อาจเป็นอันตรายต่อความสงบสุขของประเทศได้อย่างเฉียบขาด รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีด้วย

2. กระบวนการและรายละเอียดในการร่างรัฐธรรมนูญ

สำหรับส่วนที่สำคัญ และรายละเอียดในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้ปรากฏตามธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 เกี่ยวเนื่องกันหลายมาตราด้วยกัน คือ

2.1 กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ

ตามธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 กำหนดรายละเอียดในการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

มาตรา 11 เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้รับร่างรัฐธรรมนูญจาก คณะกรรมาธิการตามมาตรา 10 แล้ว ให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสามวาระ การพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สองให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับวาระที่สามให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาในวาระที่สอง ได้ล่วงพ้นไปแล้วสิบห้าวัน

การประชุมในวาระที่สาม ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าสามใน สี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมี คะแนนเสียงเห็นชอบด้วย ในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าสอง ในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันลงคะแนน

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สาม แล้วให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มาตรา 12 ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม ถ้าไม่ได้ คะแนนเสียงเห็นชอบตามมาตรา 11 วรรคสาม ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติร่าง รัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีผลให้ไม่อาจจัดให้ มีการเลือกตั้งได้ภายในพุทธศักราช 2534 ให้ขยายกำหนดเวลาการจัดให้มีการ เลือกตั้งออกไปหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นพุทธศักราช 2534

มาตรา 13 ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ ตาม มาตรา 12 ถ้าไม่ได้คะแนนเสียงเห็นชอบตามมาตรา 11 ในวาระที่หนึ่งหรือสาม ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมด พ้นจากตำแหน่งในวันที่สภานิติบัญญัติ แห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 11 หรือ มาตรา 12 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมา

แล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สมาชิกสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม
ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ เป็นรัฐธรรมนูญ

- ในการประชุมร่วมกันตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานสภารักษาความ
สงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงการเลือกตั้งซึ่งจะต้อง
จัดให้มีขึ้นโดยเร็วเท่าที่กระทำได้

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับ
สนองพระบรมราชโองการ

มาตรา 14 ภายใต้บังคับมาตรา 11 การประชุมสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่
ในวันประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม

จะเห็นได้ว่า มูลเหตุของการเกิด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2534 เกิดจากเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งได้กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่
จัดทำรัฐธรรมนูญ โดยในการจัดทำรัฐธรรมนูญ นั้น ให้สภานิติบัญญัติได้คำนึงถึงการ
เลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นภายในปีพุทธศักราช 2534

โดยที่สภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ไม่น้อยกว่า
สองร้อยคนแต่ไม่เกินสามร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทย
โดยกำเนิด ตามที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาตินำความกราบ
บังคมทูล โดยประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนาม
รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ตามมาตรา 7
วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แห่งธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2534)

สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับการแต่งตั้ง จากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีจำนวนทั้งสิ้น 292 คน

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2534 นี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งจำนวนไม่เกินยี่สิบคน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยก็ได้ (ตามมาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534) ซึ่งต่อมาสภานิติบัญญัติได้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาชุดหนึ่ง มีจำนวน 20 คนด้วยกัน

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 20 ท่านดังกล่าวแล้วได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในวันที่ 8 เมษายน 2534 ซึ่งมีวาระคือ การเลือกตั้งประธาน รองประธาน การกำหนดวันประชุม และเรื่องทั่ว ๆ ไป โดยนายมีชัย ฤชุพันธ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ยังได้เปิดเผยว่า แนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญจะไม่นำรัฐธรรมนูญเก่า ๆ มาเป็นแนวกำหนด แต่คงต้องนำรัฐธรรมนูญเก่า ๆ มาเปรียบเทียบ โดยจะนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2521 มาพิจารณามากที่สุดในการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ โดยตั้งใจว่าจะให้เสร็จทันตามธรรมนูญการปกครองกำหนด สำหรับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งได้ประชุมเป็นครั้งแรก โดยมีการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

- | | |
|--------------------------|----------------------------|
| 1. นายมีชัย ฤชุพันธ์ | ประธานคณะกรรมการ |
| 2. นายอรุณ ภาณุพงศ์ | รองประธานคณะกรรมการ |
| 3. นายทักษพล เจียมวิจิตร | เลขานุการ |
| 4. นายอดุล วิเชียรเจริญ | โฆษก |
| 5. นายลิขิต ชีรเวคิน | รองโฆษก |
| 6. นายวิษณุ เครืองาม | ผู้ช่วยเลขาธิการและรองโฆษก |

7. นายเกริกเกียรติ นิพนธ์เสวีธรรม กรรมการ
8. นายโทเมน ภัทรภิรมย์ กรรมการ
9. นายชาติ เมืองนาโพธิ์ กรรมการ
10. นายทินพันธ์ นาคะตะ กรรมการ
11. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ กรรมการ
12. นายประเสริฐ นาสกุล กรรมการ
13. นายไพศาล กุมาลย์วิสัย กรรมการ
14. นายสุวัฒน์ กมลवेशย์ กรรมการ
15. นายสมภพ โหดระภิลย์ กรรมการ
16. นายสมศักดิ์ ชูโต กรรมการ
17. พลโทสมิง ไตลังคะ กรรมการ
18. นายสวัสดิ์ คำประกอบ กรรมการ
19. นายสุวัฒน์ ลิปตพัลลภ กรรมการ
20. นายสุจิต บุญบงการ กรรมการ

ภายหลังการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ แล้ว คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญได้เสร็จสิ้นเรียบร้อย โดยได้มีการประชุมทั้งสิ้น 36 ครั้ง โดย นายมีชัย ฤชุพันธ์ ในฐานะประธานคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ได้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ยื่นเสนอต่อ นายอรรถ มงคลนาวิน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2534 และสำหรับร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติ รวมทั้งสิ้น 244 มาตรา โดยแบ่งเป็น 13 หมวดรวมทั้งบทเฉพาะกาล โดยร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปรากฏว่ามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ เช่น มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการรัฐสภา โดยประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กำหนดให้เริ่มการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ ในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ ในวันที่ 26 สิงหาคม 2534 และได้เสร็จสิ้นการพิจารณาในวาระที่ 1 ในวันที่ 28 สิงหาคม 2534 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับหลักการในวาระแรก ด้วยคะแนนเสียงรับร่าง 252 คน

งออกเสียง 2 คน คือ 1. พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร 2. นายเอกฤษ มงคลนาวิน โดยมีผู้ติดตามราชการไม่สามารถเข้าร่วมประชุม จำนวน 36 คน จากนั้นสภานิติบัญญัติได้แต่งตั้งกรรมาธิการพิเศษพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 จำนวนทั้งสิ้น 25 คน โดยมีนายโอสถ โกศิน เป็นประธานฯ โดยให้เสนอคำแปรญัตติภายใน 15 วัน โดยมีผู้ขอแปรญัตติรวม 43 คน และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาแปรญัตติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในวาระที่ 2 จำนวนทั้งสิ้น 25 คน ดังนี้ คือ

1. นายพรพจน์ อิศวินวิจิตร
2. นายโกเมน ภักทรภิมย์
3. พล.อ.จำแลง อุชูโกมล
4. พล.อ.อ.เจलय วรินทร์เดม
5. พล.ต.ชัยณรงค์ หนูนภักดี
6. นายชาติเชื้อ วรรณสุต
7. นายทินพันธ์ุ นาคะตะ
8. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์
9. นายปัจฉัย บุนนาค
10. พล.อ.อ.ประชุม ฉายศิริ
11. พล.ร.ท.ปรีดา การสุทธิ
12. นายพิชัย วาสนาส่ง
13. นายไพบุลย์ ช่างเวียง
14. นายไพบุลย์ ลิมปพยอม
15. นายไพโรจน์ ล้ำชา
16. นายวิกิจ วีรานุวัตต์
17. พล.ค.ท.วิโรจน์ เปาอินทร์
18. นายวีระ ปิตรชาติ
19. พล.อ.ท.วีระพงษ์ สิงหเสนี
20. พล.ท.ศัลย์ ศรีเพ็ญ
21. นายสรรเสริญ ไกรจิตติ

22. นายสุวรรณ จันทร์สม
23. นายสุวิทย์ พุดระกุล
24. นพ.อุทัย สุตสุข
25. นายโอสถ โทคิน

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2534 นี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้กำหนดแนวทางใด ๆ ให้คณะกรรมการไปดำเนินการแต่อย่างหนึ่งอย่างใดโดยให้คณะกรรมการมีอิสระในการทำงานและคณะกรรมการได้แสดงเจตนารมณ์อันเป็นที่มาของร่างรัฐธรรมนูญดังปรากฏในคำปรารภ มีความตอนหนึ่งว่า "ปรารถนาให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม เพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยราบรื่น ประกอบกับมีความมุ่งหมายที่จะจัดอันดับรายชื่อที่มีต่อประเทศชาติและสถาบันพระมหากษัตริย์ให้มั่นคง และบังเกิดความสงบเรียบร้อยโดยเร็ว รวมตลอดทั้งกำหนดกลไกการปกครอง ที่จะเอื้ออำนวยให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมแก่สภาพของประเทศ พื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของชนในชาติ นั้นจึงเป็นหลักที่คณะกรรมการใช้ยึดถือในการร่างรัฐธรรมนูญ" ส่วนหลักในการทำงาน ก็ได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไปมาประกอบ เป็นหลักในการร่างรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุปถึงกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนตามธรรมนูญการปกครองที่ได้กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีขั้นตอนและเนื้อหารายละเอียดต่าง ๆ อีกมากมาย ดังที่ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอต่อไป

2.2 ขั้นตอนและรายละเอียดในการร่างรัฐธรรมนูญ

ในการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการได้ทำเป็น 3

ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 ได้พิจารณาถึง รัฐธรรมนูญที่เคยมีใช้ในประเทศไทย ว่า จะนำรัฐธรรมนูญฉบับใดมาเป็นหลักในการที่จะยกร่าง แล้วเมื่อได้พิจารณา รัฐธรรมนูญทุกฉบับแล้ว ก็เห็นว่ารัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้มีการใช้มานานที่สุด ในยุคสมัยที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงน่าจะถือได้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวที่ได้รับการทดสอบในเชิงปฏิบัติมากที่สุด พอที่จะบอกให้เห็นได้ว่าจุดใดบ้างที่มีข้อบกพร่องจุดใดบ้างที่ยังข้อสงสัย และจุดใดบ้าง ที่ควรจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมาธิการจึงได้ยึดถือรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เป็นหลักในการยกร่าง

ขั้นตอนที่ 2 คณะกรรมาธิการได้พิจารณา ในสาระและหลักการ ของรัฐธรรมนูญเป็นเบื้องต้นว่า ในเรื่องใดบ้างที่สมควรที่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไข เรื่องใดบ้างที่สมควรที่จะมีการเพิ่มเติม เมื่อได้ตกลงสาระสำคัญและหลักการ อย่างไรเป็นยุติแล้ว ฝ่ายเลขานุการก็จะได้นำไปยกร่างและนำกลับมาเสนอเป็น ขั้นที่ 3 ต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 ได้มีการพิจารณารายมาตรา คู่ทั้งหลักการ ทบทวน อีกครั้งหนึ่งหลังจากที่รับฟังการวิพากษ์วิจารณ์จากนักการเมือง นักวิชาการและ สื่อมวลชนทั่ว ๆ ไปแล้ว ก็นำกลับมาปรับปรุงตามที่ได้รับฟังมา สิ่งใดที่เห็นว่ายังมี ข้อสงสัยทำให้เกิดความเข้าใจไขว้เขวหรือเข้าใจผิดได้ก็ได้อแก้ไขให้ชัดเจนยิ่งขึ้น แล้วจึงประมวลเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่เสร็จสมบูรณ์เพื่อนำเสนอต่อสภาฯ ต่อไป

ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ แม้กระทั่งตอนเริ่มต้นสภาที่พิจารณา สาระและหลักการต่าง ๆ กรรมาธิการได้จัดให้มีการแถลงผลความคืบหน้า และ ข้อยุติมาโดยตลอดทุกครั้งที่มีการประชุม เพื่อที่ว่าประชาชนจะได้ทราบถึงความ เคลื่อนไหวและถ้าไม่เห็นชอบด้วยจะได้วิพากษ์วิจารณ์ คณะกรรมาธิการจะได้นำกลับมาปรับปรุงแก้ไขต่อไป

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กรรมการได้ดำเนินการดังนี้คือ เมื่อได้พิจารณารับรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2521 แล้ว ได้นำมาเป็นแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ยากต่อการปฏิบัติก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือความไม่ถูกต้อง หรือมีแนวโน้มที่จะสามารถนำไปใช้ในทางไม่ถูกต้องได้ ก็จะปรับปรุงแก้ไขให้ชัดเจนหรือให้ถูกต้องหรือปิดช่องทางที่จะนำไปใช้ในทางที่ไม่ชอบนั้นเสีย เรื่องใดที่มีถ้อยคำหรือวิธีการไม่ชัดเจนจึงก่อให้เกิดข้อสงสัยจนกระทั่งต้องมีการตีความ ก็จะได้เขียนเสียให้ชัดเจนตามเจตนารมณ์เท่าที่จะหาได้จากประวัติการร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ในขณะเดียวกันก็มุ่งที่แก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในอดีต เช่นในเรื่องของการซื้อเสียง ในเรื่องของความไม่ถูกต้องในการใช้อำนาจบริหาร คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอแนวความคิดใหม่ ๆ ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ในหลายประเด็น โดยมีเรื่องที่สำคัญ ๆ คือ

ประเด็นที่ 1 เรื่องของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ซึ่งถูกตำหนิติเตียนว่า คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจล้นฟ้าและที่มาไม่ถูกต้อง อีกทั้งยังเป็นฐานอำนาจของ คณะ รสช. เพื่อใช้ในการสืบทอดอำนาจต่อไป

ประเด็นที่ 2 เรื่องอำนาจของวุฒิสมาชิก ที่มีอำนาจเท่าเทียมหรือมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหน้าที่ของวุฒิสมาชิกควรทำหน้าที่เป็นสภาผู้เลี้ยง โดยมีหน้าที่แค่เพียงกลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

ประเด็นที่ 3 เรื่องของการแก้ไขรัฐธรรมนูญว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้กระทำได้ยาก ทำให้ไม่เป็นประชาธิปไตย

อนึ่ง ในระยะตั้งแต่เริ่มแรกที่มีการร่างรัฐธรรมนูญได้มีเสียงเรียกร้องจากประชาชนในหลายสาขาอาชีพได้แสดงความเห็นและเสนอแนะให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญโดยยึดหลักประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตามข้อเรียกร้องดังกล่าวมิได้รับการสนองตอบแต่ประการใดจากคณะกรรมการ โดยร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวกลับมีลักษณะที่เป็นเผด็จการในหลายๆส่วนที่สำคัญ ข้ำยังเป็น การเปิดโอกาสให้บุคคลใน สภา รสช. สืบทอดอำนาจต่อไปได้อีกด้วย

ตามขั้นตอนที่ 1 นั้น คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ที่จะสร้างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้เป็นหลักประกันที่สำคัญ ในการที่จะทำให้การปกครองประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น และนำมาซึ่งการป้องกันปัญหาการคอร์รัปชันและการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง ดังนั้นในทางปฏิบัติคณะกรรมาธิการร่างจึงได้นำหลักการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มาเป็นหลักการประชาธิปไตย โดยให้มีผลใช้บังคับเพียง 4 ปี ในระหว่างหัวเลี้ยวหัวต่อ ของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

สำหรับหลักการต่าง ๆ ที่สำคัญในร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการมีดังนี้ คือ

1. รูปแบบของรัฐสภากำหนดให้มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สำหรับสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาโดยตรง แต่สำหรับวุฒิสภานั้นได้กำหนดให้มาจากการแต่งตั้งมิใช่เลือกตั้ง เหตุผลของคณะกรรมาธิการที่ไม่เห็นด้วยกับการให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งนั้น เนื่องจากเห็นว่า ประเทศที่จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา มักเป็นประเทศที่ปกครองในแบบสหรัฐหรือสหพันธรัฐ จึงจำเป็นต้องให้ประชาชนในรัฐต่าง ๆ เลือกสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาคอยทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของรัฐเหล่านั้น แต่ประเทศไทยปกครองในรูปแบบเอกรัฐหรือรัฐเดี่ยว ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องให้ประชาชนเลือกสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาคอยทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์อะไรอีก เพราะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคอยทำหน้าที่นั้นอยู่แล้ว แต่มีปัญหาต่อไปว่า จะให้ใครเป็นคนเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมาธิการไม่ต้องการให้รัฐบาลเป็นผู้เลือก และแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่าในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมา นั้น สมาชิกวุฒิสภาที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกหรือลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ไม่ได้ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ คือเห็นว่ามีได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง หรือเป็นอิสระอย่างแท้จริง หากแต่จะกระทำการต่าง ๆ ในทางสนองความต้องการของรัฐบาล จนบางครั้งไม่คำนึงถึงความ

ถูกต้องเป็นธรรมและความรู้สึกของประชาชนทั่วไป จนมีการเรียกวุฒิสภาว่าเป็น สภาลากตั้งบ้าง สภาตราขางบ้าง

2. จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรณีพิเศษชั้น มีหน้าที่ดังนี้

2.1 แต่งตั้งวุฒิสมาชิก โดยให้ประธานคณะกรรมการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เปลี่ยนจากเดิมที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

2.2 วินิจฉัยเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้ง หากมีผู้ร้องว่าการแบ่งเขตไม่ยุติธรรม โดยคณะกรรมการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 15 วัน

2.3 สอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยสามารถตั้งคณะกรรมการดูแลการเลือกตั้งขึ้น หากพบกรณีทุจริต ให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเสนอไปยังตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หากพบเจ้าหน้าที่กระทำความผิดให้เสนอเรื่องตรวจสอบไปยังหน่วยงานต้นสังกัด

2.4 วินิจฉัยกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสมาชิกทำหน้าที่ไม่เหมาะสม เช่น ใช้วาจาไม่สุภาพ ชกต่อยวิวาท ให้เสนอคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ

โดยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ มีจำนวนทั้งสิ้น 9 คน จากตัวแทนสภาผู้แทนราษฎร 2 คน, ตัวแทนวุฒิสภา 2 คน, ตัวแทนรัฐบาล 2 คน, ตัวแทนจากคณะกรรมการตุลาการ 2 คน, รวมทั้งสิ้น 8 คน และให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเหล่านี้เลือกคนนอกมาเป็นประธานอีก 1 คน โดยกำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ เป็น อายุไม่ต่ำกว่า 50 ปี วุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ไม่เคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือมีตำแหน่งในพรรคการเมืองในระยะ 10 ปี ฯลฯ

นอกจากนี้ยังมีบทเฉพาะกาลเกี่ยวโยง ในประเด็นการเลือกสรร
กรรมการรัฐธรรมนูญขึ้นมาก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง บทเฉพาะกาลกำหนดในวาระ
เริ่มแรก ให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา และให้สภา
นิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามบท
เฉพาะกาลนี้ ดำรงตำแหน่งเพียง 1 ปี ส่วนชุดต่อไปให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง
คราวละ 5 ปี

3. กำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนทั้งสิ้น 360 คน
มาจากการเลือกตั้งแบบรายชื่อเขตใหญ่ขึ้น โดยกำหนดให้แต่ละเขตมี
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 7 คน และไม่น้อยกว่า 4 คน เหตุที่ต้องกำหนด
ตายตัวเป็นเพราะว่า หากยึดฐานจำนวนประชากรดังที่เคยเป็นมา จำนวนผู้แทน
ราษฎรก็จะไม่มีที่สิ้นสุดไปด้วยและได้มีการขยายฐานเสียง โดยผู้มีอายุตั้งแต่ 18 ปี
บริบูรณ์มีสิทธิเลือกตั้งได้

คุณสมบัติของผู้สมัคร ต้องอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี สังกัดพรรคการเมือง
ที่สำคัญคือ ผู้สมัครต้องมีความสัมพันธ์ทางใดทางหนึ่งในพื้นที่ที่สมัคร เช่น เกิด มี
ภูมิลำเนา มีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 6 เดือน หรือเคยเป็น
สมาชิกหน่วยงานในท้องถิ่นเคยศึกษาหรือรับราชการในเขตนั้นมาไม่น้อยกว่า 2 ปี

ประเด็นที่สำคัญที่สุดคือ ห้ามบุคคลที่ถูกคำสั่งศาลพิพากษา หรือคำสั่งที่
ชอบด้วยกฎหมายวินิจฉัยว่า เป็นผู้ร้ายรายผิดปกติ หรือถูกอายัดทรัพย์สิน ลงสมัคร
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเด็ดขาด

4. ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง ซึ่งเป็นพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคการเมือง และ
พรรคการเมืองจะต้องส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะมีได้ หากส่งผู้สมัครในเขตใดต้องส่งให้ครบตาม
จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มี

5. การประชุมสภา เห็นชอบให้มีการประชุมสมัยสามัญเพิ่มขึ้นเป็น 2 สมัย ไม่เกินสมัยละ 90 วัน โดยสมัยแรกเป็นการพิจารณากระทู้ ญัตติ สมัยที่ 2 พิจารณากฎหมาย ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ปัญหาต่าง ๆ คั่งค้างในการประชุมอีกต่อไป และเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลด้วย

เอกสิทธิ์คุ้มครองสมาชิกในการอภิปรายในที่ประชุม แต่หากมีการถ่ายทอดเสียงทางวิทยุ และโทรทัศน์จะไม่มีเอกสิทธิ์คุ้มครองสมาชิกนั้น

6. คณะรัฐมนตรี ขึ้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ไม่ได้กำหนดว่าจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีจำนวนรัฐมนตรีทั้งสิ้น 44 คน กับนายกรัฐมนตรีอีก 1 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเป็นรัฐมนตรีได้ แต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เช่น การยื่นกระทู้ ยื่นญัตติ การยกมือโหวตเสียงในสภา

คุณสมบัติประการหนึ่งของรัฐมนตรี จะต้องมีการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ยกเว้นผู้ที่เคยเป็นรัฐมนตรีมาก่อน และห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากมาดำรงตำแหน่งต้องลาออกก่อน

7. จำนวนวุฒิสมาชิก ให้มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ มีจำนวนสิ้น 270 คน ขั้นตอนการได้มาซึ่งวุฒิสมาชิกคือ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเลือกผู้มีคุณสมบัติไม่น้อยกว่า 5 เท่าของจำนวนที่มี คือ 1,350 คน แล้วเลือกขึ้นมาเหลือ 270 คน โดยมีวาระคราวละ 6 ปี หมุนเวียนกันทุก 3 ปี ชุดแรกจะมีการจับสลากออกจำนวนกึ่งหนึ่งคือ 135 คน เมื่อครบ 3 ปีแรก

วุฒิสมาชิกมีอำนาจ กลั่นกรอง ชัยยังกฎหมาย และได้เพิ่มอำนาจวุฒิสมาชิก โดยเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ขอเปิดการอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะ

รัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการได้ แต่ไม่สามารถลงมติไว้
วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีได้

8. ตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา 1 คน มีวาระ 5 ปี และไม่สามารถต่ออายุ
ได้ ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร รับเรื่องราวร้องทุกข์จาก
ประชาชน และสามารถตรวจสอบรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้หากมีผู้ร้องเรียน
ทั้งสามารถตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานของรัฐ ที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตาม
กฎหมาย

9. การกำหนดบทเฉพาะกาลไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อให้การสืบต่อ
ปกครองจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ไปสู่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดย
ไม่มีปัญหาหรืออุปสรรค กล่าวคือ กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา
วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณีจนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาครั้งแรก
พร้อมทั้งให้องค์การเก่า คือ รัฐบาลชั่วคราว นายกรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ยังคงอยู่จนกว่าจะมีการจัดตั้งองค์การใหม่ขึ้นมารองรับ ซึ่งกรณีนี้สภารักษาความสงบ
เรียบร้อยแห่งชาติจะหมดอำนาจลงเมื่อมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนัดแรก

10. กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีตำแหน่งเป็นประธานรัฐสภา
ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการได้ให้เหตุผลไว้ภายใต้หลักการที่ว่า ประธานสภาผู้แทน
ราษฎรนั้นเป็นประธานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งได้รับเลือกตั้งจาก
ประชาชน จึงควรมีฐานะและอำนาจเหนือกว่าประธานวุฒิสภา ซึ่งมาจากกา
แต่งตั้งเพราะฉะนั้นตามหลักการนี้ประธานสภาผู้แทนราษฎรในฐานะเป็นประธาน
รัฐสภา จึงมีอำนาจสูงสุด ในการที่จะเสนอชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งนายก
รัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าฯถวาย เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง

11. การแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งกระทำได้อย่างอื่น โดยต้องอาศัยเสียง
สนับสนุนให้มีการแก้ไขในวาระที่ 3 เป็นจำนวนถึง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิก
ทั้งหมดของทั้ง 2 สภาารวมกัน

ส่วนวาระที่สองนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สามารถดำเนินการปรกติพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการยกวางได้นำเสนอซึ่งผลการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในส่วนที่มีความสำคัญ พอสรุปได้ดังนี้ คือ -

1. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการใหม่โดยกำหนดให้ประชาชนวุฒิสภา เป็นประชาชนสภา แทนหลักการเดิมที่กำหนดให้ประชาชนสภาผู้แทนราษฎรเป็นประชาชนรัฐสภา การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ เป็นผลให้ประชาชนวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยการเสนอชื่อของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจเหนือประชาชนสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนอื่นเป็นการขัดต่อหลักการประชาธิปไตย ข้อกำหนดในหลักการใหม่เช่นนี้ จึงเท่ากับเป็นการกำหนดให้ประชาชนวุฒิสภาในฐานะเป็นประชาชนรัฐสภา มีอำนาจสูงสุดในการที่จะเสนอชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง ฉะนั้นในทางปฏิบัติประชาชนวุฒิสภาในฐานะสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากนายกรัฐมนตรีให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จึงน่าจะมีความผูกพันในแง่ของบุญคุณต่อนายกรัฐมนตรีนั้น ๆ

2. คณะกรรมาธิการวิสามัญ ได้ขยายขอบเขตอำนาจของวุฒิสภาให้ทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรกว้างขวางขึ้นไปอีก กล่าวคือ แต่เดิมนั้นคณะกรรมาธิการยกวางได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร เฉพาะในเรื่องการพิจารณาอนุมัติยกวางพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเรื่องการลงทุนที่ไม่ไว้วางใจรัฐบาลเท่านั้น แต่คณะกรรมาธิการวิสามัญ ได้เพิ่มอำนาจของวุฒิสภาให้ทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรอีก 2 เรื่อง คือ การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ และการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้มีผลบังคับใช้ถึง 4 ปี

2.3 วิเคราะห์สาระรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2534

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีหลักการทั่วไปคล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่เคยประกาศใช้มา เช่น ยืนยันว่าประเทศไทยยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข บทบัญญัติเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ องคมนตรี และตุลาการ ส่วนใหญ่ก็คล้าย ๆ กับรัฐธรรมนูญที่แล้วมา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐสภาเป็น "สภาคู่" ประกอบด้วย "สภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดย 4 ปีแรก ยังไม่บังคับว่าจะต้องสมัครในนามพรรคการเมืองอีกสภาหนึ่งเรียกว่า "วุฒิสภา" ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีจำนวน 270 คน และแต่งตั้งจากข้าราชการประจำได้ วุฒิสภานอกจากจะมีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายแล้วในระยะ 4 ปีแรก ยังมีอำนาจประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีสภาผู้แทนราษฎรขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล และในกรณีพิเศษสามารถพิจารณางบประมาณแผ่นดิน มีอำนาจในกรณีให้ความเห็นชอบพระราชกำหนด และกรณีพระราชบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศด้วย คณะรัฐมนตรีอาจถูกอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจได้ ในขณะที่แต่นายกรัฐมนตรีอาจถูกกล่าวหาขอให้ยุบสภาได้ ซึ่งเป็นการปกครองในรูปแบบ "ระบบรัฐสภา" อาจกล่าวได้ว่าพิจารณาจากบทบัญญัติแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นลักษณะเผด็จการมากกว่าประชาธิปไตย โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 องค์ประกอบเกี่ยวกับรัฐสภา

รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยมีหน้าที่โดยทั่วไปคือ การออกกฎหมาย การอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน และมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดไว้ ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภากำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ทั้งนี้บุคคลจะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันมิได้ สำหรับรายละเอียดโดยทั่วไปเกี่ยวกับรัฐสภา มีดังนี้

1) วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ โดยนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจะเป็นผู้เสนอรายชื่อทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด ๆ สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 270 คนตายตัว

สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เมื่อครบกำหนด 2 ปี ให้สมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมดโดยการจับสลาก และเมื่อครบกำหนด 4 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออกเมื่อครบ 2 ปี ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดและเมื่อครบ 6 ปี สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งก็จะสิ้นสุดสมาชิกภาพตามวาระโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ ซึ่งพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ที่ออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกได้

สำหรับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้น ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มาตรา 203 กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญนี้ คือระยะ 4 ปีแรก นับจากวันประกาศรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ให้วุฒิสภามีอำนาจเทียบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร โดยการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

ข. การเปิดอภิปรายทั่วไป

ค. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอื่นเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย

ง. การพิจารณาพระราชกำหนด

อนึ่ง นอกจากกรณีทั้ง 4 ประการนี้ รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2534 ยังได้กำหนดให้วุฒิสภาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ดังที่เรียกว่าประชุมร่วมกันของรัฐสภา (โดยอนุโลมให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา) ได้อีก ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143 เช่น

ก. การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
ข. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467

- ค. การเปิดประชุมรัฐสภา
- ง. การตีความรัฐธรรมนูญ
- จ. การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม
- ฉ. การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ
- ช. และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

2) สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ คือ ให้ผู้สมัครสังกัดพรรคการเมือง รวมทั้งกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมด รวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงครั้งเดียวให้ครบตามจำนวนสมาชิกในแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีคุณสมบัติโดยทั่วไปคือมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี เป็นต้น มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะได้พิจารณาเมืองเห็นชอบแล้ว จึงเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา

ข. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถามการเปิดอภิปรายทั่วไป การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ

ค. อำนาจหน้าที่ในการประชุมร่วมกับวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่รัฐสภา

ง. อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติพระราชกำหนด

2.3.2 คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 48 คนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ประธานสภาจะเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่สมควร ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ทูลเกล้าถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

ลักษณะที่น่าสังเกตประการหนึ่ง คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร คือไม่จำเป็นต้องสมัครรับเลือกตั้ง เพียงแต่กำหนดห้ามไว้ว่า จะดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำ ในขณะที่เดิวยังไม่ได้

คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา คือ ก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ

2.3.3. ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ และสถาบันฝ่ายบริหาร

รัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันนิติบัญญัติ ในฐานะที่เป็นผู้แทนของปวงชน มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งเป็นสถาบันฝ่ายบริหารให้ เป็นไปตามแนวทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินไว้ ดังนี้

1) การตั้งกระทู้ถาม ตามมาตรา 149 กำหนดว่า ในการประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน กระทู้ถามก็คือ ข้อซักถามที่สมาชิกรัฐสภาถามคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่รับผิดชอบโดยทั่วไป ไม่ว่าจะ เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริง หรือนโยบาย โดยต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาเป็นการล่วงหน้า ทั้งนี้ ผู้ตั้งกระทู้

ถามจะต้องระบุด้วยว่า ต้องการให้ตอบด้วยวาจาหรือตอบเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษา

2) การเปิดอภิปรายทั่วไป (โดยไม่มีการลงมติ) ตามมาตรา 153 กำหนดว่า ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไป ในกรณีตามมาตรานี้ก็ คือ การซักถามพิจารณา วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีจะต้องมีมติเห็นชอบด้วยว่า สมควรจะได้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเสียก่อน และหลังจากการเปิดอภิปรายทั่วไปแล้ว จะมีการลงมติอย่างใดมิได้

3) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ กำหนดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้น ไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจ หรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับที่การอภิปรายสิ้นสุดลง มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อ เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น

ส่วนรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นสถาบันฝ่ายบริหารนั้น ก็สามารถถ่วงดุลย์กับการใช้อำนาจของสถาบันนิติบัญญัติได้ โดยการใช่วิธีการ ยุบสภา ซึ่งหมายถึง การยุบเลิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในกรณีที่รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรมีการขัดแย้งกันอย่างรุนแรงได้แก่ รัฐบาลแพ้มติของสภาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ หรือรัฐบาลถูกสภาลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น ในทางปฏิบัติก็ต้องให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่าเห็นด้วยกับฝ่ายรัฐบาล หรือฝ่ายค้าน ซึ่งวิธีการเช่นนี้เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยที่ถูกต้อง

ดังนั้น มาตรา 101 จึงกำหนดว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งใหม่ภายใน 90 วัน โดยให้กระทำพร้อมกันทั่วราชอาณาจักร การยุบสภาจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน

ง. หลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2534 ได้กำหนดถึงหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในหมวด 3 และหน้าที่ของชนชาวไทยในหมวด 4 ซึ่งโดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่ามีเนื้อหาสาระ คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521 อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ รัฐและกลไกของรัฐก็ยังสามารถใช้อำนาจเข้าควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ โดยการใช้อภิพหยาบบางฉบับเป็นเครื่องมือ

จ. หลักความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำ

ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อยกเว้นมิให้มีการนำบทบัญญัติบางมาตราไปใช้บังคับในทันที ในทางปฏิบัติได้กำหนดระยะเวลาไว้ ดังนั้น ในระยะเริ่มแรกนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2534 จึงได้กำหนดข้อยกเว้น ซึ่งอนุญาตให้ข้าราชการประจำ สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกันได้ กล่าวคือ สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ เลขาธิการรัฐมนตรี ฯลฯ ได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากพ้นกำหนดข้อบทเฉพาะกาลแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีอำนาจบังคับอย่างเต็มที่และสมบูรณ์นั่นก็คือ ข้าราชการประจำจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ในขณะเดียวกัน หากประสงค์จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องลาออกจากราชการประจำเสียก่อน

อนึ่ง ในช่วงระยะเวลาที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และได้มีการเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น ได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีลักษณะของเผด็จการ อันจะสามารถเอื้อประโยชน์ในการสืบทอดอำนาจของคณะ รสช. ได้โดยง่าย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปีพุทธศักราช 2534 นั้น โดยหลักการทั่วไปยังคงมีความคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปีพุทธศักราช 2521 อยู่มาก ทั้งนี้ไม่รวมถึงบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้ยกเว้นการบังคับใช้บทบัญญัติในบางมาตราของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลนั้น ล้วนขัดต่อหลักการประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง อย่างไรก็ตาม แม้บทเฉพาะกาลสิ้นอายุการบังคับใช้แล้ว ก็ยังมีความเห็นว่า บทบัญญัติบางมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปีพุทธศักราช 2534 ควรที่จะได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับหลักการประชาธิปไตยยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เกี่ยวกับประธานรัฐสภาว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา ผู้ใดควรจะดำรงตำแหน่งดังกล่าว ประเด็นที่น่าจะต้องมาจากการเลือกตั้ง ประเด็นรัฐธรรมนูญต้องแก้ไขได้ง่าย ประเด็นวุฒิสภาเป็นเพียงสภาพี่เลี้ยง คอยทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายเท่านั้น ไม่ควรที่จะมีอำนาจเท่าเทียมกันกับสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน เป็นต้น

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ ในตอนต่อไปจะกล่าวถึงการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2534 เพื่อให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ก็อาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการ ซึ่งเป็นชวนให้มีการเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญดังจะกล่าวถึงต่อไปนั้น มีขั้นตอนการดำเนินการตั้งแต่แรกเสนอไปจนถึงการให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายตามที่เป็นบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้ (มาตรา 211)

1) กุติติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอ หรือร่วมเสนอกุติติดังกล่าวได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

2) กุติติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนน โดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ขึ้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 88 และมาตรา 89 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งรายละเอียดของมาตรา 88 และ 89 มีรายละเอียดดังนี้

มาตรา 88 ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นำข้อมติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายในสามสิบวันนับแต่ วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

มาตรา 89 ร่างพระราชบัญญัติใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสกาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้วให้นำข้อมติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

อีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมา ภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

เนื้อหาและวิธีการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นำไปสู่กระบวนการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2534 ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนส่วนมากเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีความเป็นเผด็จการ ในหลายประเด็นด้วยกัน จึงได้เกิดการต่อสู้เรียกร้องของกลุ่มพลังมวลชน ที่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดคนโอบายในการร่างรัฐธรรมนูญ จนในที่สุดการต่อสู้เรียกร้องได้จบลง โดยผู้เรียกร้องประสบความสำเร็จในการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตย ต้องแลกด้วยความสูญเสียอันยิ่งใหญ่ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอในบทต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย