

### บทที่ 3

#### การร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 และการจัดระเบียบอำนาจการเมืองการปกครอง

บทนี้จะกล่าวถึงการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้เห็นการต่อสู้ในการกำหนดกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญ ระหว่างกระแสความคิดทางการเมือง 2 กระแส คือ กระแสความคิดประชาธิปไตย ภายใต้การนำของกลุ่มพลังประชาธิปไตย ซึ่งต้องการให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ กับกระแสความคิดอำมาตยาธิปไตย ภายใต้การนำของบรรดาผู้นำกองทัพ ซึ่งต้องการรักษาอำนาจของพวกตนไว้หรือได้เข้าไปมีส่วนร่วมในอำนาจให้ได้มากที่สุด และในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงการจัดระเบียบอำนาจการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 โดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ช่วง คือ ในระยะ 4 ปีแรกภายใต้บทเฉพาะกาล (พ.ศ. 2521-พ.ศ. 2526) ระบอบการปกครองเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตยเต็มรูป และหลังจากการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล (พ.ศ. 2526 - รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534) ระบอบการปกครองจะผสมผสานระหว่างอำมาตยาธิปไตยกับประชาธิปไตย หรือที่เรียกกันทั่ว ๆ ไปว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ”

#### 1. การร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521

จากการศึกษาของ ชาญวุฒิ วัชรพุกก์ ใน “รัฐธรรมนูญกับเสถียรภาพทางการเมืองไทย” ได้วิเคราะห์ให้เห็นลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ ว่าส่วนมากได้กำหนดบทบัญญัติที่เป็นกลไกลงอภัยยกยอนซึ่งมีเจตนารมณ์ที่แท้จริงเพื่อกำหนดให้การสืบทอด และ คำจุนอำนาจในหมู่ข้าราชการชนชั้นนำให้มามีบทบาททางการเมืองตาม รัฐธรรมนูญเสนอมมา<sup>1</sup> ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ก็เช่นกัน กลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มที่ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยและกลุ่มที่ยึดมั่นในระบอบเผด็จการ ต่างก็พยายามช่วงชิงและผลักดันให้บทบัญญัติต่าง ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มตนในการมีอำนาจทางการเมืองในอนาคต ดังที่ศาสตราจารย์ฮาโรลด์ ลาสกี (Harold Laski)

---

<sup>1</sup> ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, “รัฐธรรมนูญกับเสถียรภาพทางการเมือง” วารสารสังคมศาสตร์, (ตุลาคม-ธันวาคม 2523), หน้า 81-115.



เคยกล่าวไว้ว่า “รัฐธรรมนูญจะสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของยุคสมัยที่รัฐธรรมนูญนั้นถูกสร้างขึ้นเสมอ”<sup>2</sup> การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ก็เช่นกัน ในช่วงแรก ๆ ของการพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญเป็นการต่อสู้และช่วงชิงอำนาจกันระหว่างกลุ่มพลังประชาธิปไตย ซึ่งประกอบไปด้วยนักการเมือง นักวิชาการ และปัญญาชนทั่วไป ซึ่งสูญเสียอำนาจทางการเมืองไป ภายหลังจากการทำรัฐประหารวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 โดย กลุ่มนี้ต้องการให้บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะความเป็นประชาธิปไตย ดังที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ส่วนกลุ่มพลังอำนาจนิยมซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการประจำ โดยเฉพาะข้าราชการทหาร ต้องการให้บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญออกมาในลักษณะที่จะสงวนอำนาจไว้กับกลุ่มของตนต่อไป ดังนั้นการต่อสู้เพื่อกำหนดทิศทางในร่างรัฐธรรมนูญ จึงเกิดขึ้นตลอดเวลาในการพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยการต่อสู้ในช่วงการยกร่างรัฐธรรมนูญของกรรมาธิการยกร่างเป็นการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองในอนาคตระหว่าง กลุ่มพลังประชาธิปไตยกับกลุ่มพลังอำนาจนิยม และหลังจากกลุ่มพลังประชาธิปไตยได้ถูกบดบังอำนาจไปแล้ว การต่อสู้แย่งชิงอำนาจได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการแย่งชิงอำนาจกันเองในหมู่ทหารและข้าราชการ<sup>3</sup>

ตามสภาพความเป็นจริงแล้ว ปัญหาพื้นฐานของความขัดแย้งมิใช่จะเริ่มที่ตัวร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่เป็นปัญหาหลัก จุดเริ่มแรกของปัญหาความขัดแย้งได้ถือกำเนิดมาตั้งแต่ภายในคณะรัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520 และได้แผ่ขยายครอบคลุมมาจนถึงร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญเองก็มีความสำคัญอยู่ไม่น้อยในการกำหนดอนาคตทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ที่ต้องการแสวงประโยชน์จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ หากจะย้อนกลับไปดูความแตกแยกในคณะรัฐประหารแล้ว ผู้มีบทบาทสำคัญของคณะรัฐประหาร แบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มผู้นำทางทหารระดับสูงซึ่งแตกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มขวาจัด ประกอบด้วยพลเรือเอกสังัด ชล่ออยู่ และพลเอกยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา เป็นแกนนำ กับกลุ่มปฏิรูป ประกอบด้วย พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และ พลเอกเสริม ณ นคร เป็นแกนนำ<sup>4</sup> กลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มทหาร

<sup>2</sup> Harold Laski, *A Grammar of Politics*, 7<sup>th</sup> ed. (London : George Allen - Unwin. 1938), p.307.

<sup>3</sup> อาทรรุจรวรรณ, “การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 กับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 64.

<sup>4</sup> เซวณะ ไตรมาศ, “ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521: แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 104.



หนุ่มโดยเฉพาะกลุ่มยังเติร์ก การที่กลุ่มทั้ง 3 ร่วมกันทำปฏิวัติยึดอำนาจจึงเป็นเพราะความจำเป็น บางประการเท่านั้น อย่างน้อยก็เพื่อความเป็นเอกภาพในการผนึกกำลังร่วมกัน โดยไม่ต้องเกรงว่า ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะต่อต้านและที่สำคัญอีกประการก็เพื่อแสดงให้เห็นภาพพจน์ทางทหาร ในแง่ดี ไม่มีการแตกแยกและร่วมกันทำการยึดอำนาจเพื่อฟื้นฟูประชาธิปไตยอย่างแท้จริง<sup>5</sup> แต่ตาม สภาพความเป็นจริงแล้วกลุ่มทหารดังกล่าวหาได้ประสานเข้าด้วยกันอย่างสนิทเสนีย์ทีเดียวไม่ ไม่ว่าในด้านของผลประโยชน์หรือด้านแนวคิด ดังนั้น ปัญหาสำคัญของคณะรัฐประหารก็คือ การประนีประนอมและประสานประโยชน์ระหว่างกันเองภายในคณะ พร้อมกันนั้นก็จะต้องพยายามสร้างดุลอำนาจเพื่อจะได้คานกันเองอีกด้วย โดยเฉพาะดุลอำนาจทางทหารและฐานทาง เศรษฐกิจ (เพื่อเตรียมการเลือกตั้ง) การที่กลุ่มพลเอกเกรียงศักดิ์ สามารถสร้างความสนับสนุน จากกลุ่มยังเติร์กเข้าไปได้ นั่น ดุลอำนาจภายในคณะปฏิวัติจึงมีแนวโน้มเอียงมาข้างพลเอก เกรียงศักดิ์มากกว่าข้างพลเรือเอกส้งัด แม้กระนั้นก็ดีการที่พลเรือเอกส้งัด เข้ารับตำแหน่งประธาน สภานโยบายแห่งชาติซึ่งมีอิทธิพลต่อสมานิติบัญญัติในการจัดทำรัฐธรรมนูญอยู่มากนั้น นอกจาก สะท้อนให้เห็นถึงการประนีประนอมกันแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่าดุลอำนาจภายในคณะปฏิวัติยังมี ลักษณะคานกันอยู่โดยไม่มีฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออย่างเด็ดขาดได้ทีเดียว

อย่างไรก็ตาม กลุ่มพลังอำนาจอีกกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการก่อกำเนิดการร่าง รัฐธรรมนูญ คือ กลุ่มพลังประชาธิปไตย อันประกอบด้วย นักศึกษา ปัญญาชน กรรมกร พรรคการเมืองและกลุ่มนักการเมืองเป็นแกนนำสำคัญ แม้ว่ากลุ่มนี้จะมิได้เข้ามีส่วนร่วมจัดทำ โดยตรง แต่ก็มีบทบาทอยู่ไม่น้อย ในแง่ของการเรียกร้องกดดันให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่าง รัฐธรรมนูญ โดยภาพรวมแล้วกล่าวได้ว่า กลุ่มต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งกลุ่มชาวจัด กลุ่มทหารปฏิรูป กลุ่มทหารหนุ่ม และกลุ่มประชาธิปไตย ล้วนได้เข้ามามีบทบาทและปฏิกิริยาต่อร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยกันทั้งสิ้น แต่การที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาลอยู่นั้น ไม่สามารถทำการเคลื่อนไหวได้โดยเปิดเผยเท่าใด เพราะจำเป็นต้องสงวนท่าที เพื่อรักษาภาพพจน์ ความเป็นกลางของรัฐบาลโดยไม่เข้าแทรกแซงการจัดทำรัฐธรรมนูญ แต่ถึงอย่างไรก็ตามบทบาท การเคลื่อนไหวของกลุ่มทหารหนุ่มก็ถือได้ว่าเป็นตัวแทนการเคลื่อนไหว ของพลเอกเกรียงศักดิ์ ได้เป็นอย่างดี<sup>6</sup> นอกจากนี้พลเอกเกรียงศักดิ์ ก็ประสบความสำเร็จอยู่พอสมควร ในการตั้ง

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน .

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 105.



แนวร่วมพลังประชาธิปไตยเข้าเป็นพันธมิตร และด้วยเหตุผลของการต่อสู้ช่วงชิงระหว่างกลุ่มการเมืองที่หลากหลายเช่นนี้เอง ที่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้รับการตั้งชื่อต่าง ๆ นานา จนเรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญสารพัดฉายา เช่น รัฐธรรมนูญฉบับหมาเมิน ฉบับฟันหน้า ฉบับฟันปลอม และฉบับประชาธิปไตยครึ่งใบ เป็นต้น<sup>7</sup> เพื่อให้เห็นภาพรวมของกลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองในช่วงนั้นได้ดียิ่งขึ้น จึงอาจแบ่งกลุ่มทางการเมืองได้ ดังนี้

### 1. กลุ่มขจัดและพลเรือเอกสงัด ชลออยู่

กลุ่มพลังกลุ่มนี้นอกจากจะมีแนวความคิดขจัดแล้ว ยังเป็นกลุ่มที่มีความผูกพันอย่างลึกซึ้งกับกลุ่มจอมพลประภาส จารุเสถียร ซึ่งเกี่ยวพันกับผลประโยชน์อย่างกว้างขวางร่วมมือกับพ่อค้าและผู้มีอิทธิพลทั่วประเทศ ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย<sup>8</sup> โดยพื้นฐานทางด้านผลประโยชน์ และความต้องการของกลุ่มนี้ มีหลายสิ่งหลายประการที่เข้ากันไม่ได้กับกลุ่มพลเอกเกรียงศักดิ์ ทั้งในด้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ด้านการปราบปรามคอมมิวนิสต์และความมั่นคง ด้านการทหาร ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจและด้านการเมืองและความมั่นคง ด้านการทหาร ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจและด้านการเมือง เกี่ยวกับการปราบปรามคอมมิวนิสต์กลุ่มขจัดเสนอให้รัฐบาลทำการปราบปรามอย่างรุนแรงเช่นเดียวกับรัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร และแสดงออกถึงความไม่พอใจในการประกาศยกเลิกเขตแทรกซึม คัดค้านมาตรการนิรโทษกรรมผู้ต้องหาคดี 6 ตุลาคม 2519 เกี่ยวกับการปราบปรามคอร์รัปชัน กลุ่มขจัดก็ได้เรียกร้องมิให้รัฐบาลลงโทษคนของตนที่ร่วมทุจริตอยู่หลายคน<sup>9</sup> นอกจากนี้ ยังมีผลประโยชน์จำนวนมากในกิจการป่าไม้ โดยร่วมมือกับนายทุนดำเนินกิจการไม้เถื่อนทั่วประเทศ<sup>10</sup> รวมทั้งการฉวยโอกาสขณะที่เปลี่ยนรัฐบาลใหม่โดยการขอสัมปทานป่าไม้หลายแสนไร่ ในภาคเหนือและภาคอีสาน แต่มาตรการปิดป่าของรัฐบาลทำให้กลุ่มเสียประโยชน์ไปอย่างมาก และยังได้เกี่ยวโยงไปถึงการค้าฝิ่นเถื่อนอีกด้วย<sup>11</sup> แต่ก็ประสบความสำเร็จมากบ้างขึ้นภายหลังที่รัฐบาลมีนโยบายปราบปรามอย่างเคร่งครัด ในด้านธุรกิจเกี่ยวกับการเงิน

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน.



กลุ่มนี้ได้พยายามผลักดันให้บริษัทเงินทุนเพื่อสตรีส์ชยายทุนและก่อตั้งเป็นธนาคาร แต่ก็ประสบความล้มเหลว ขณะเดียวกันก็ได้เรียกร้องให้รัฐบาลคืนทรัพย์สินของสองจอมพล อดีตทราซซี่ กรณี 14 ตุลาคม 2516 แต่ก็ไร้ผลอีกเช่นกัน ทางด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศกลุ่มนี้ก็พยายามคัดค้านนโยบายการผูกมิตรกับประเทศสังคมนิยม ทางด้านทหารการแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งในกองทัพในระยะหลังทำให้อิทธิพลของกลุ่มนี้ลดลงไปมาก ขณะที่อิทธิพลฝ่ายพลเอกเกรียงศักดิ์กลับเพิ่มมากขึ้น

แม้ว่ากลุ่มขวาจัดมีส่วนพัวพันในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางแต่ฐานอำนาจทั้งทางทหารและเศรษฐกิจก็ถูกลิดรอนลงไปอย่างมากเช่นกัน โดยเฉพาะอำนาจทางทหารที่ตกต่ำลงอย่างมากด้วยแล้ว ความหวังหลักของกลุ่มนี้ในการอาศัยกติกาของรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นเครื่องมือในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองจึงมีความสำคัญอยู่มาก ขณะเดียวกันก็เพื่อขจัดอิทธิพลของฝ่ายพลเอกเกรียงศักดิ์พร้อมกันไปด้วย ถ้าพิจารณาโดยพื้นฐานแล้ว อำนาจที่เป็นทางการในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญถือว่าพลเรือเอก สวัสดิ์ มีอำนาจอยู่เต็มที่ กล่าวคือตามธรรมนูญการปกครอง 2520 ได้กำหนดให้การจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่ของสภานิติบัญญัติ ซึ่งการแต่งตั้งและการกำกับควบคุมสภาก็เป็นอำนาจของพลเรือเอก สวัสดิ์ อยู่แล้ว เมื่อเทียบกับพลเอก เกรียงศักดิ์มีอำนาจด้านนี้น้อยมากแม้ว่าจะมีสมาชิกในส่วนที่เป็นยังเติร์กอยู่บ้าง แต่อิทธิพลในสภาของยังเติร์กก็ยังมียู่จำกัดในขณะนั้น ดังนั้น จึงเป็นที่ปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญที่ออกมาประกอบด้วยหลักการสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อพลเรือเอก สวัสดิ์ เสียส่วนใหญ่ เช่นในมาตรา 187 ของบทเฉพาะกาลให้อำนาจแก่ประธานสภานโยบายเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกและในมาตรา 190 ยังกำหนดให้อำนาจแก่วุฒิสมาชิกด้วยประการต่าง ๆ อันจะเป็นเครื่องมือในการค้ำจุนรัฐบาลได้อย่างมั่นคง นอกจากนี้ยังรวมถึงมาตราอื่น ๆ เช่นการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งอย่างเข้มงวด ขณะที่เปิดโอกาสอย่างกว้างขวางแก่วุฒิสมาชิกที่แต่งตั้งเข้ามา โดยไม่ได้จำกัดว่าจะเป็นข้าราชการหรือมีประโยชน์อื่นใดจากธุรกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจหรือส่วนราชการแต่ประการใด และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือ การไม่ระบุว่านายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ เจื่อนไขต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นช่องทางสำคัญต่อการสนับสนุนให้พลเรือเอกสวัสดิ์เข้าสู่อำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะการให้อำนาจเป็นผู้แต่งตั้งวุฒิสมาชิกนั้นย่อมเป็นโอกาสสำคัญในการเลือกกลุ่มคนที่สนับสนุนตนเข้าไป โดยสภาพการณ์เช่นนี้ ทางเลือกของกลุ่มพลเรือเอก สวัสดิ์ จึงมีอยู่ ๒ ประการที่สำคัญเพื่อการแสวงประโยชน์จากกติการัฐธรรมนูญ คือประการแรกพยายามเคลื่อนไหวด้าน



การเลือกตั้งเพื่อสร้างฐานสนับสนุนในสภาจากกลุ่มนักการเมืองในการเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล และ ประการที่สองคือ การพยายามผลักดันให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านสภาโดยไม่ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง ไปในทางที่จะก่อให้เกิดผลด้านลบต่อตน

ในการผลักดันให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านสภานั้น กลุ่มพลเรือเอก สังกัดได้กระทำการ เคลื่อนไหวอย่างจริงจัง เพื่อการสนับสนุนซึ่งกันว่าร่างรัฐธรรมนูญมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ บ้านเมืองโดยพยายามสร้างบรรยากาศทางการเมืองว่ายังไม่สงบเรียบร้อยไม่สามารถใช้รัฐธรรมนูญ ที่เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบได้ มีการสร้างเงื่อนไขให้เป็นจริงขึ้นโดยวิธีการที่เคยใช้ได้ผล มาแล้วสมัย 6 ตุลาคม คือ การอาศัยกรรมกรและนักศึกษาเป็นเครื่องมือในการก่อความไม่สงบ การกระตุ้นเชิงยั่วยุให้มวลชนเกิดความตื่นตัวทางการเมือง อย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าวก็ไม่ เกิดผลตามที่มุ่งหวังของกลุ่มนี้ได้เท่าใดนัก ทั้งนี้ เพราะทั้งนักศึกษาและกรรมกรต่าง ๆ ก็ได้รับ บทเรียนจากประสบการณ์ในอดีตและทราบถึงเป้าหมายของกลุ่มนี้ จึงไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือ หรือสนองตอบน้อมมาก ในอีกด้านหนึ่งพลเรือเอกสังกัดก็ยังได้ทำการเคลื่อนไหวด้วยตนเอง มีการนัดประชุมสมาชิกสภาขึ้นติดต่อกันหลายครั้งที่โรงแรมเอราวัณ ในระหว่างที่ร่างรัฐธรรมนูญ กำลังอยู่ในขั้นพิจารณาของสภานิติบัญญัติ ทั้งนี้ โดยหวังว่าให้สมาชิกสภากลุ่มนี้เป็นตัวจักรสำคัญ ในการผลักดันให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านไปถึงวาระที่ 3 ได้ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการ สำคัญอันเป็นประโยชน์ของฝ่ายตน<sup>12</sup>

การเคลื่อนไหวเพื่อผลด้านการเลือกตั้ง กลุ่มชาวจัดมุงทำลายคู่แข่งทางการเมืองโดยการป้ายสีคอมมิวนิสต์และการสร้างความขัดแย้งขึ้นในกลุ่มต่าง ๆ ทั้งในกลุ่มพลังประชาธิปไตยที่เป็นพรรคการเมืองด้วยตนเองในกลุ่มทหาร รวมทั้งการสร้าง ความขัดแย้งระหว่างทหารกับกลุ่มพลังประชาธิปไตย พร้อมกันนั้นก็ได้สร้างข่าวลือสนับสนุนเพื่อสร้างความไม่แน่ใจว่าจะมีการเลือกตั้งหรือไม่ หรือรัฐธรรมนูญจะผ่านสภาถึงวาระที่ 3 ได้หรือไม่ ขณะเดียวกันกลุ่มตัวเองก็ได้เตรียมตัว เข้าสู่การเลือกตั้งเพื่อหวังชัยชนะจากการเลือกตั้งอีกทางหนึ่ง การสร้างความแตกแยกขัดแย้งใน กลุ่มพลังประชาธิปไตยโดยวิธีการสลายความแข็งแกร่งและสร้างความอ่อนแอให้แก่พรรค การเมืองสำคัญบางพรรค เช่น การพยายามแยกนายบุญชู โรจนเสถียร ซึ่งเป็นฐานสำคัญ ทางเศรษฐกิจจากพรรคกิจสังคม ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช การสร้างความแตกแยกทางทหาร

<sup>12</sup> เขาวนะ ไตรมาส, อ้างแล้ว, หน้า 107.



โดยการก่อความขัดแย้งให้เกิดขึ้นระหว่างพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ กับพลเอก เสริม ณ นคร กลุ่มนี้ได้สร้างกระแสข่าวลือว่า พลเอก เสริมไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้บัญชาการทหารบก เพราะคุณหญิงแสงเดือน (ภรรยา) มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางธุรกิจและพ่อค้า<sup>13</sup> ในทางกลับกันกลับยกย่องพลเอก เปรม ว่าเป็นผู้มีความเหมาะสมมากกว่า ซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างเงื่อนไข ใ้บุคคลทั้งสองต้องบาดหมางกัน อันมีผลต่อการปันทอนอิทธิพลอำนาจทางทหารของฝ่าย พลเอก เกรียงศักดิ์ การออกไปปลิวโจมตีพลเอกเกรียงศักดิ์เกี่ยวกับกรณีนิรโทษกรรมผู้ต้องหาคดี 6 ตุลาคม 2519 โดยอ้างว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการทรยศต่อกลุ่มยังเติร์กทั้งที่ความเป็นจริงกลุ่มยังเติร์กมีส่วนสำคัญต่อการผลักดันให้พลเอก เกรียงศักดิ์ตัดสินใจกระทำดังกล่าว กล่าวโจมตีเกี่ยวกับการโยกย้ายนายทหารในกองทัพ ว่าเป็นแผนของพลเอก เกรียงศักดิ์กับ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ที่ต้องการย้ายทหารในลักษณะสลับฟันปลา ว่าเป็นแผนการหักหลังและตกหลุมพรางของกลุ่มการเมืองบางกลุ่มที่ต้องการปูพื้นฐานทางการเมืองสู่ระบอบที่จะนำไปสู่การทำลายล้างสถาบันของชาติ และเพื่อต้องการปฏิบัติตัวเอง โดยเป็นผู้ประสานงานกับกลุ่มที่ยึดถือความคิดประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบอีกด้วย<sup>14</sup> ซึ่งการกล่าวโจมตีเช่นนี้ก็เพื่อให้กลุ่มยังเติร์กถอนการสนับสนุนพลเอก เกรียงศักดิ์นั่นเอง นอกจากนี้ก็พยายามสร้างข่าวลือว่า ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ต้องการเป็นนายกรัฐมนตรีหลังการเลือกตั้งและกลุ่มตนก็จะสนับสนุนด้วย เพื่อสร้างเงื่อนไขการแข่งขันระหว่าง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์กับพลเอก เกรียงศักดิ์ อันจะก่อให้เกิดการแตกแยกระหว่างกลุ่มพลังประชาธิปไตยกับรัฐบาลในที่สุด ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ได้มีความพยายามผูกมิตรกับกลุ่มพลังประชาธิปไตยอยู่พอสมควร เพื่อโดดเดี่ยวกลุ่มขวาจัด แต่ความพยายามของกลุ่มนี้ก็ยังมีอยู่อย่างต่อเนื่องโดยใช้วิธีการแบบเก่า เช่น การป้ายสีคอมมิวนิสต์กับกลุ่มการเมืองต่าง ๆ และรัฐบาลเพื่อให้เสื่อมคลายความนิยมจากประชาชน เช่น การโจมตีว่าพลเอก เกรียงศักดิ์ เป็นเครื่องมือของคอมมิวนิสต์ พอขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีคอมมิวนิสต์ก็เต็มเมือง ชี้ให้เห็นว่าคอมมิวนิสต์ได้แทรกซึมเข้าอยู่ทั่วทุกส่วนใน กอ.รมน. สันติบาลและในกองทัพ พร้อมกันนั้นก็ได้ให้การสนับสนุนทางการเงินในการจัดพิมพ์หนังสือประเภทซ้ายออกวางขายในตลาด เพื่อสนับสนุนการกล่าวให้เป็นจริงขึ้น กล่าวหาพรรคหรือกลุ่มการเมืองใหญ่ ๆ ว่าเป็นคอมมิวนิสต์ เช่น กล่าวว่ “พรรคกิจสังคมเป็นคอมมิวนิสต์ กิจสังคม

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>14</sup> คำสัมภาษณ์ของ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ใน “แผนรุกใหญ่ของอิทธิพลขวาจัดจับมือซ้ายตบหัวแดง”, ข่าวไทยนิกร, ปีที่ 3, ฉบับที่ (30) 59 (4 ธันวาคม 2521), หน้า 10.



เป็นของคึกฤทธิ์ คึกฤทธิ์คบกับจีนกับเขมรและชาติความจงรักภักดีต่อสถาบันสำคัญของประเทศ" กล่าวหาพรรคพลังใหม่ว่าเป็นคอมมิวนิสต์ "เพราะในอดีตร่วมกับสังคมนิยมและแนวร่วมในปัจจุบันก็แข็งลี้กับคอมมิวนิสต์ให้ทุนรอนมาเขมือบเมืองไทย" กล่าวหาพรรคประชาธิปัตย์ว่า "ประชาธิปัตย์ปีกซ้ายเป็นคอมมิวนิสต์ทั้งกะบิรร่วมกับพวกปาทางใต้" เป็นต้น<sup>15</sup>

แม้ว่ากลุ่มพลังฝ่ายขวาจะมีความพยายามเคลื่อนไหวด้วยวิธีต่าง ๆ แต่ก็เห็นว่าประสบผลสำเร็จอยู่น้อยมาก เมื่อเทียบกับกลุ่มพลังประชาธิปไตย และฝ่ายรัฐบาลพลเอก เกอริงศักดิ์ซึ่งค่อนข้างจะรวมตัวกันได้เหนียวแน่นกว่ากลุ่มขวาจัด จึงเคลื่อนไหวอยู่โดดเดี่ยวเป็นผลให้การต่อสู้ตามลำพังของกลุ่มขวาเผชิญกับศัตรูหลายด้าน ประกอบกับการระมัดระวังของฝ่ายต่าง ๆ ทั้งกลุ่มพลังประชาธิปไตยและฝ่ายรัฐบาล บทบาททางการเมืองของฝ่ายขวาก็มีอิทธิพลอยู่ค่อนข้างจำกัด ไม่ว่าจะในการผลักดันด้านรัฐธรรมนูญหรือการเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จากการตั้งข้อสังเกตและการวิพากษ์วิจารณ์ของบุคคลในวงการต่าง ๆ ว่า

"พวกขวาตกขอบขวาจัดอะไรนี้ การเคลื่อนไหวมันก็มีกันอยู่โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูญเสียอำนาจผลประโยชน์และกลุ่มที่มุ่งรักษาผลประโยชน์คนสำคัญของพรรคการเมือง อิทธิพลขวาจัดมีการเคลื่อนไหวกันมาก มีการจัดเป็นกลุ่มขบวนการ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มอันธพาลทางการเมือง เป็นไปได้ที่จะมีเหตุการณ์อย่างกรณี 6 ตุลาคม เพื่อหวังผลทางการเมือง ปล่อยข่าว ใบปลิว ฆ่าพวกที่ขัดผลประโยชน์ว่าเป็นซ้ายคอมมิวนิสต์ บิดเบือนให้ประชาชนเข้าใจผิดอย่างที่เคยกระทำมาโดยตลอด...ทางป้องกันก็คือเราต้องช่วยกันเปิดโปงความชั่วร้ายของอิทธิพลพวกนี้...ที่นำวิกฤตก็ลูกเสือชาวบ้านเป็นฐานเป็นพรรคพวก...แต่เขาเริ่มเข้าใจอะไรมากขึ้นคงไม่ตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองของใคร"<sup>16</sup> หรือ "...บางครั้งที่ฝ่ายขวาโจมตีฝ่ายซ้ายหรือฝ่ายประชาธิปไตยมาก ๆ ผมว่ากลับทำให้พวกขวาและพวกนิยมเผด็จการโดดเดี่ยวยิ่งขึ้น...ตอนนี้พวกของมันใหญ่กว่า...แต่ผมคิดว่าสิ่งที่ถูกต้องมักจะเข้าไปแทนที่สิ่งที่ผิด ตอนนี้เรามีเพื่อนอยู่เยอะแยะที่ต้องการประชาธิปไตย นักหนังสือพิมพ์ นักวิชาการ ประชาชนทั่วไป กรรมกร ชาวนา นักศึกษา แม้กระทั่งทหารประชาธิปไตย ผมว่ามันเป็นเอกฉันท์สำหรับพลังประชาธิปไตยในครั้งนี้นะ..."<sup>17</sup> ซึ่ง

<sup>15</sup> คำสัมภาษณ์ของ นายอินสอน บัวเขียว ใน "แผนรุกใหญ่ของอิทธิพลขวาจัดจับมือซ้ายตบหัวแดง", ข่าวไทยนิกร, ปีที่ 3, ฉบับที่ (30) 59 (4 ธันวาคม 2521), หน้า 11.

<sup>16</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 3, ฉบับที่ 42 (13-19 ตุลาคม 2521), หน้า 1155.

<sup>17</sup> "อิทธิพลขวาจัดเล่นบทวิสการพราหมณ์สมัยใหม่ดันคึกฤทธิ์ปะทะเกอริงศักดิ์ เลี่ยมเสริมกับเปรมเลี่ยมคึกฤทธิ์กับบุญชู," ข่าวไทยนิกร, ปีที่ 2, ฉบับที่ (30) 49 (25 กันยายน 2521), หน้า 18-19.



ก็เป็นสิ่งยืนยันได้เป็นอย่างดีถึงอิทธิพลอันจำกัดของกลุ่มพลังฝ่ายนี้

## 2. กลุ่มทหารหนุ่มและพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

จุดเริ่มแรกของการเกิดทหารหนุ่มในการเมืองไทย เป็นผลมาจากการผลักดันของ เจื้อนไขสำคัญคือ ปัญหาการช่วงชิงประชาชนของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย ทหารหนุ่มกลุ่มแรกซึ่งส่วนใหญ่เป็นทหารที่ออกปฏิบัติการในพื้นที่และได้สัมผัสกับปัญหาพื้นฐานของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาความล้มเหลวของกลไกรัฐ กลุ่มทหารเหล่านี้ได้มีการรวบรวมบุคคลที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกันทั้งฝ่ายกำลัง และฝ่ายเสนานิการ กระทั่งได้เกิดการแตกแยกทางความคิดเกี่ยวกับการแก้ไข้ปัญหาของชาติออกเป็น 2 ส่วนคือ ทหารหนุ่มปีกขวาเรียกว่า “กลุ่มยังเติร์ก” และทหารหนุ่มปีกซ้ายเรียกว่า “กลุ่มทหารประชาธิปไตย” กลุ่มทั้ง 2 มีเป้าหมายทางอุดมการณ์ที่เหมือนกันคือ คำนี้ถึงชาติเป็นหลักแต่มีความแตกต่างกันในด้านวิธีการแก้ไข้ปัญหา กลุ่มยังเติร์กเสนอในแนวทางปฏิรูป ขณะที่กลุ่มทหารประชาธิปไตยเสนอแนวทางปฏิวัติ กล่าวคือ กลุ่มยังเติร์กมุ่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงจากสิ่งที่เป็นอยู่โดยการระดมความคิดของกลุ่มต่าง ๆ ที่เห็นประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญไม่จำกัดจะเป็นชายหรือชว ส่วนกลุ่มทหารประชาธิปไตยมุ่งแก้ปัญหาด้วยวิธีการเปลี่ยนแปลงทั้งระบอบจากระบอบที่เป็นอยู่ทั้งเผด็จการและกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ให้เป็นระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบเท่านั้น ซึ่งตามสภาพการณ์ที่เป็นจริงแล้วทหารกลุ่มยังเติร์ก มีแนวทางที่ไปกันได้และสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริงมากกว่าทหารกลุ่มประชาธิปไตย ดังนั้น กลุ่มยังเติร์กจึงเข้ามีบทบาททางการเมืองที่เด่นชัดกว่าทหารประชาธิปไตยมาก ซึ่งพลเอก เกรียงศักดิ์เองก็ตระหนักถึงศักยภาพทางการเมืองของกลุ่มยังเติร์กอยู่เหมือนกัน โดยเฉพาะในฐานะผู้กุมกำลังในกองทัพ<sup>18</sup>

หลักการสำคัญของยังเติร์กคือ ไม่รับใช้นักการเมืองหรือนายทหารคนหนึ่งคนใด สิ่งทีกลุ่มยึดถือคือ “ความสุจริตและการปฏิรูป” ถือความถูกต้องเป็นที่ตั้งไม่ยึดมั่นต่อบุคคล กลุ่มมีความเห็นว่า ความเหลวไหลในบ้านเมืองและในกองทัพเป็นปัญหาสำคัญของชาติ ซึ่งไม่ควรที่จะเกิดขึ้นอีกต่อไป ดังนั้น การที่กลุ่มขวาจัดและพลเรือเอกสงัดซึ่งมีความคิดแบบขวาจัด และเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้งนั้น ย่อมจะขัดแย้งกันโดยพื้นฐานกับยังเติร์ก ครั้นเมื่อร่างรัฐธรรมนูญที่ปรากฏออกมามีผลเกื้อกูลทางการเมืองต่อพลเรือเอก สงัดด้วยแล้ว

<sup>18</sup> ชาวนะ ไตรมาศ, อ้างแล้ว, หน้า 109.



กลุ่มยังเติร์กจึงไม่อาจปล่อยให้ผ่านไปจนถึงวาระที่ 3 โดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ถึงแม้ว่าจะยอมให้ผ่านวาระที่ 1 ได้ แต่ก็โดยคาดหวังว่าจะสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ได้ในวาระที่ 2 ซึ่งผลก็เป็นไปตามที่คาดหวัง กล่าวคือ คณะกรรมาธิการแปรญัตติรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นมาในชุดใหม่เป็นชุดที่ถือได้ว่าเป็นอิทธิพลของกลุ่มยังเติร์กเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งประกอบสมาชิก 35 คน โดยพลโท เฉลิมชัย จารุวัสต์ เป็นประธาน และ พลโท สันต์ จิตรปฎิมา เป็นเลขานุการคณะ<sup>19</sup>

เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กลุ่มยังเติร์กต้องการรัฐธรรมนูญที่มีหลักการสำคัญ 3 ประการคือ ประชาธิปไตย เสถียรภาพของฝ่ายบริหารและการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะเสถียรภาพของฝ่ายบริหารและการพัฒนาประเทศเป็นสิ่งที่กลุ่มให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เพราะกลุ่มยังไม่มี ความเชื่อถือในนักการเมืองอาชีพและพรรคการเมือง จึงไม่ต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญที่มีหลักการสอดคล้องกับความต้องการของยังเติร์กคือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 และ พ.ศ. 2511 แต่เมื่อพิจารณาโดยรอบคอบแล้ว มีความเห็นว่าหลักการของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 มีความล้าสมัยอยู่มาก การมีสภาเดียวโดยมีสมาชิก 2 ประเภท ประชุมร่วมกันอาจเป็นที่มาของความรวน loạnและก่อให้เกิดความไม่ราบรื่นในการบริหารประเทศได้ เพราะเป็นหลักการที่ขัดกับความต้องการของนักการเมืองส่วนใหญ่ เช่นเดียวกับกับหลักการของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 การที่สมาชิกสภาผู้แทนไม่สามารถเป็นรัฐมนตรีได้นั้น อาจก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ฝ่ายนักการเมืองอาชีพได้เหมือนกัน แต่สิ่งที่ยังเติร์กคำนึงถึงมากที่สุดคือว่าจากทั้งสองฉบับนี้ หลักการของฉบับใดน่าจะมีผลกระทบถึงขั้นที่ทำให้ให้นักการเมืองอาชีพที่ไม่พอใจหันเข้าไปร่วมกับฝ่ายขวา ซึ่งก็มีความเห็นตรงกันว่าฉบับ พ.ศ. 2511 น่าจะมีผลกระทบน้อยกว่า เพราะถึงอย่างไรเสีย แม้ว่านักการเมืองที่ต้องการเป็นรัฐมนตรีก็สามารถสละสถานภาพการเป็นสมาชิกสภาเสียก็ได้ จากจุดนี้จึงเห็นได้ว่ายังเติร์กแม้จะมีความพยายามเพื่อผลักดันรัฐธรรมนูญตามที่กลุ่มต้องการก็ตาม แต่ก็ไม่อาจละเลยต่อท่าทีและยังต้องตระหนักถึงส่วนของพลังประชาธิปไตยอยู่ด้วยเหมือนกัน ดังนั้น กลุ่มยังเติร์กจึงต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญถึง 2 ด้าน คือ การต่อสู้เพื่อไม่ให้รัฐธรรมนูญเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายขวาและพลเรือเอก สฤษดิ์ และการต้องเอาใจฝ่ายพลังประชาธิปไตยไม่ให้หันไปร่วมมือกับฝ่ายขวาพร้อม ๆ กันไป กับการพยายามดึงพลังฝ่ายนี้เข้าเป็นแนวร่วมในการต่อสู้ของกลุ่มตนอีกด้วย

<sup>19</sup> จำนวนและรายชื่อ คณะกรรมาธิการแปรญัตติรัฐธรรมนูญ โปรดดูใน กองกรรมาธิการ "รายงานการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36, หน้า 2-3.



ต่อปัญหาดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มยังเติร์กประสบผลสำเร็จพอสมควรในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะตามหลักการเดิมของร่างรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่กลุ่มยังเติร์กเท่านั้น ที่ไม่พอใจพลเอก เกรียงศักดิ์เองและกลุ่มพลังประชาธิปไตยก็ไม่พอใจอยู่เหมือนกัน และกลุ่มยังเติร์กก็ได้ฉกฉวยความได้เปรียบจากเงื่อนไขดังกล่าวนี้เอง ในการสร้างความปราชัยให้แก่กลุ่มชาวกัดกล่าวคือในขั้นแปรรูปมติของคณะกรรมการภายใต้การนำของพลโท เฉลิมชัยและพลโท สันต์ ซึ่งถือว่าเป็นคณะกรรมการของกลุ่มยังเติร์กและพลเอก เกรียงศักดิ์ ได้ทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อพลเรือเอก สงัด ประธานสภานโยบายแห่งชาติหลายมาตรา จนสามารถพลิกผันสถานการณ์มาเป็นฝ่ายได้เปรียบแทน โดยไม่ทำให้เสียพันธมิตรจากพลังประชาธิปไตย

ส่วนในกลุ่มทหารประชาธิปไตยก็ไม่เชื่อว่าจะไม่มืบทบาทยุ่เลย แนวความคิดที่ทหารประชาธิปไตยเสนอในการร่างรัฐธรรมนูญ ได้รับการสนับสนุนอยู่บ้างจากพรรคการเมืองบางกลุ่มรวมทั้งทหารยังเติร์กบางคน กลุ่มนี้ได้เสนอให้ปรับปรุงธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 เสียใหม่ โดยจัดให้มีการเลือกตั้งภายใน 60 วัน แล้วให้สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญเอง ข้อเสนอของกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ปรากฏในนิตยสารตะวันใหม่และการอภิปรายดังจะเห็นได้จากบทความในคอลัมน์ลัทธิประชาธิปไตยของกลุ่มที่ว่า

“ปัญหาสำคัญอันดับแรกของชาติคือ ปัญหาประชาธิปไตย ไม่ใช่ปัญหารัฐธรรมนูญ เพราะปัญหารัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับปัญหาประชาธิปไตย...การที่จะร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยไม่ได้อยู่ที่การแก้ไขเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ แต่อยู่ที่การแก้ไขมรรควิธีหรือกรรมวิธีการร่าง... โดยสร้างระบอบประชาธิปไตยขึ้นมาก่อน แล้วให้ระบอบประชาธิปไตยเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงจะเป็นประชาธิปไตย...”<sup>20</sup>

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของกลุ่มนี้เป็นหลักการที่ฝ่ายต่าง ๆ ยอมรับน้อยมาก ทั้งนี้ เพราะหากทำตามข้อเสนอนี้หมายถึง การที่จะต้องฉีกร่างรัฐธรรมนูญเดิมทิ้งไป แล้วเริ่มต้นกันใหม่ ขณะที่ฝ่ายอื่น ๆ โดยเฉพาะกลุ่มการเมืองก็กำลังเตรียมเข้าสู่การเลือกตั้งกันอย่างใจจดใจจ่อ และฝ่ายรัฐบาลเองก็ไม่อาจจะกระทำได้เช่นเดียวกัน เพราะมีวิธีการอื่นที่ดีกว่าอยู่แล้ว คือ

<sup>20</sup> “แก้ปัญหารัฐธรรมนูญทางเลือกสุดท้ายของเกรียงศักดิ์”, ข่าวไทยนิกร, ปีที่ 3, ฉบับที่ (30) 56 (13 พฤศจิกายน 2521), หน้า 10-11.





การพยายามผ่อนปรนกับฝ่ายนักการเมืองให้มีการปรับปรุงแก้ไขในชั้นแปรญัตติ ด้วยเหตุนี้เองที่กลุ่มทหารประชาธิปไตยไม่ค่อยได้มีบทบาทเด่นชัดเท่ากลุ่มยิ่งเติร์ก

### 3. กลุ่มพลังประชาธิปไตย

สำหรับกลุ่มพลังประชาธิปไตยแล้ว ได้มีการเคลื่อนไหววิพากษ์วิจารณ์คัดค้านมาโดยตลอด ตั้งแต่อยู่ในชั้นยกวางโดยคณะกรรมการการชูดแรกจนกระทั่งเข้าสู่การพิจารณาของสภาถึงวาระที่ 3 แนวการคัดค้านการวิจารณ์ของกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่อยู่บนพื้นฐานของการเปรียบเทียบหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 เป็นมาตรฐาน จึงกล่าวได้ว่าการเรียกร้องของกลุ่มนี้เป็นความต้องการเพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่มีหลักการประชาธิปไตยเป็นหลักสำคัญ แนวทางการคัดค้านจึงออกมาในรูปของการเสนอให้มีการแก้ไขหลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่สภากำลังพิจารณาอยู่ ผู้มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวของกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่เป็นนักการเมือง สื่อมวลชน นักวิชาการ นักศึกษา ปัญญาชน และกรรมกร โดยเฉพาะในหมู่นักการเมืองได้มีความพยายามอย่างแข็งขัน ทั้งนี้ เพราะตามร่างเดิมนั้น สถานภาพทางอำนาจและบทบาททางการเมืองของนักการเมืองอาชีพมีอยู่น้อยมาก สิ่งที่นักการเมืองได้รับมีอยู่เพียงการเลือกตั้งเข้าสู่สภาเท่านั้น แม้กระนั้นก็ตามท่ามกลางกระแสการคัดค้านนี้ กลุ่มการเมืองต่างๆ ก็ได้เตรียมตัวลงเลือกตั้งกันอย่างพร้อมเพรียงซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความหมายสำคัญของการเลือกตั้งสำหรับเข้าสู่อำนาจการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตย ดังเห็นได้จากการแสดงออกของนักการเมืองผ่านสื่อมวลชน “ผมเห็นด้วยกับการคัดค้านรัฐธรรมนูญ แต่ให้ใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เป็นมาตรฐาน บทเฉพาะกาลไม่มี คนที่ไม่เคยเป็นนักการเมืองไม่ค่อยรู้สึกว่ไม่เป็นประชาธิปไตยเท่าคนที่เคยเป็นนักการเมืองมาก่อน เคยอยู่ในสภาเขารู้ดี”<sup>21</sup> การแสดงออกถึงการหวงแหนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 นี้ สะท้อนให้เห็นถึงความหมายสำคัญขงประชาธิปไตยต่อกลุ่มนี้เป็นอย่างมาก ถึงกับมีนักการเมือง บางกลุ่มคือ นายอุทัย พิมพ์ใจชน นายไชยวัฒน์ ไตรสุนันท์ นายวิจิตร ยืนนาน และนายบุญเกิด หิรัญคำ ออกแถลงการณ์ ประกาศยืนยันไม่ยอมลงสมัครรับเลือกตั้ง หากรัฐธรรมนูญไม่เป็นประชาธิปไตย<sup>22</sup>

<sup>21</sup> คำสัมภาษณ์ของ นายเศวต เบียมพงศ์ศานต์, ใน “สัมภาษณ์พิเศษ” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 25, ฉบับที่ 19 (5 พฤศจิกายน 2521), หน้า 44.

<sup>22</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 3, ฉบับที่ 42 (13-19 ตุลาคม 2521), หน้า 1156.



แม้ว่าโดยส่วนรวมของกลุ่มพลังประชาธิปไตย จะมีแนวทางคัดค้านเหมือนกันก็ตามแต่ ข้อเสนอมีความแตกต่างกันออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่คัดค้านเพื่อให้ยกเลิกร่างเดิม แล้วเริ่มต้นใหม่ และส่วนที่คัดค้านเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขหลักการของร่างเดิมให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น ในส่วนที่เคลื่อนไหวคัดค้านเพื่อให้ยกเลิกร่างเดิม ประกอบด้วยกลุ่มการเมืองบางกลุ่ม กลุ่มแรงงานและกลุ่มทหารประชาธิปไตย ดังเช่น ข้อเสนอของนายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร เสนอว่า “...วิธีการร่างรัฐธรรมนูญการจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมเห็น... ให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมากร่างใหม่...ทางออกของปัญหานี้ ทำได้โดยยกเลิกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วให้มีการเลือกตั้ง เลือกตั้งเสร็จให้ผู้แทนราษฎรกร่าง ขึ้นใหม่...”<sup>23</sup> หรือข้อเสนอของนายอหัมัด ขามเทศทอง รองประธานสหภาพแรงงานรถไฟแห่งประเทศไทยออกแถลงว่า “...การจะทำให้รัฐธรรมนูญเป็นประชาธิปไตยต้องเปลี่ยนแปลงกรรมวิธีการร่างรัฐธรรมนูญเสียใหม่ ให้ยกเลิกร่างเดิมแล้วเลือกตั้งผู้แทนให้รัฐสภาคือ สภาผู้แทนหรือวุฒิสภาเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ”<sup>24</sup> นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอที่คล้ายคลึงกันโดยกลุ่มสมาชิกแกนกลางของพรรคประชาธิปไตยบางคน และนายปราโมทย์ นาครทรรพ ออกแถลงการณ์เรียกร้องให้ สภานิติบัญญัติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 และให้ตั้งคณะกรรมการกร่างใหม่ พร้อมกับชี้ให้เห็นจุดบกพร่องของร่างเดิมว่าเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระส่ำระสาย และเป็นการให้อำนาจเผด็จการแบบเบ็ดเสร็จแก่ฝ่ายบริหาร

ในส่วนของกลุ่มพลังประชาธิปไตยที่เสนอแนวคัดค้านโดยให้มีการปรับปรุงแก้ไขหลักการในร่างเดิม ประกอบด้วยกลุ่มนักการเมืองจำนวนมากและสื่อมวลชนที่เป็นหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้ เพราะมีความเห็นว่าการยกเลิกร่างรัฐธรรมนูญนั้นกระทำได้ยากมาก ประกอบกับการคาดหวังว่าจะได้จัดให้มีการเลือกตั้งทันตามกำหนดเดิมโดยไม่ต้องล่าช้าออกไปอีก หรือไม่แน่ว่าจะมีการเลือกตั้งเกิดขึ้นหรือไม่ ถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงที่มากไปกว่านี้ และที่สำคัญคือฝ่ายที่มีอำนาจเองก็ไม่ต้องการวิธีการนี้อยู่แล้ว เห็นได้จากความคิดของนายชวน หลีกภัย ที่กล่าวว่า

“เป็นเรื่องยากที่จะคว่ำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะสมาชิกยอมผูกพันกับผู้แต่งตั้งเขาขึ้นมา เป็นหลักกรรมดา รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเครื่องชี้วัดอุปสงค์ของผู้มีอำนาจขณะนี้ จะสืบช่วงอำนาจต่อไปไม่ว่าผู้นั้นจะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ เพราะสามารถส่งผู้สมัครคนเดียวก็ชนะ

<sup>23</sup> สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 3, ฉบับที่ 44 (27 ตุลาคม - 2 พฤศจิกายน 2521), หน้า 1208.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน.



แล้ว...การแปรญัตติ...เชื่อว่ากรรมาธิการมิได้พิจารณาด้วยความเป็นตัวของตัวเองเพียงแต่ทำตามความต้องการของผู้ใหญ่เท่านั้น”<sup>25</sup>

และยังมีนักการเมืองอีกกลุ่มใหญ่ นำโดยพันเอก สมคิด ศรีสังคม นายใหญ่ วิกฤตชาติ นายสุธีร์ ภูวนันท์ นายอนันต์ ฉายแสง และนายอินสอน บัวเขียว ร่วมกันออกแถลงว่าได้รวบรวมรายชื่อนักการเมืองที่เป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้สนใจการเมือง อาทิ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ ฯลฯ รวม 80 คน ลงชื่อร่วมกันคัดค้านรัฐธรรมนูญด้วยหลักการที่ขอแก้ไข 3 ประการคือ หมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย การปิดโรงพิมพ์ จะกระทำได้เมื่อมีคำสั่งพิพากษาหรือคำสั่งศาล การให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณาจะกระทำมิได้ ยกเว้นเมื่อมีการประกาศภาวะฉุกเฉิน หมวดที่ 7 ให้คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องมาจากการเลือกตั้งก่อน คณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อสภาเพื่อขอความไว้วางใจและบทเฉพาะกาล ให้ยกเลิกสภานโยบายแห่งชาติ สมาชิกประเภทแต่งตั้งและยกเลิกการใช้อำนาจ มาตรา 27 แห่งธรรมนูญการปกครองฯ ซึ่งบัญญัติขึ้นใหม่เป็นมาตรา 191

ในส่วนของกลุ่มสื่อมวลชน ประกอบด้วยสมาคมหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย สมาคมนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย สมาคมหนังสือพิมพ์ส่วนภูมิภาคแห่งประเทศไทย และสมาคมนักหนังสือพิมพ์ส่วนภูมิภาคแห่งประเทศไทยร่วมกันประชุม มีมติเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองฉบับที่ 42<sup>26</sup> รวมตลอดจนบรรดากฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ และเพื่อส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย ให้ถูกต้องตามหลักสากลทั่วไป<sup>27</sup>

ตามกระแสการคัดค้านของกลุ่มพลังประชาธิปไตย เพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ในทางปฏิบัติกลุ่มหลังเป็นกลุ่มที่ได้รับการยอมรับมากกว่าคือ การปรับปรุงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญเดิมในวาระที่ 2 ให้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มยังเติร์กและรัฐบาล แม้ว่ากลุ่มพลังประชาธิปไตยมิได้เข้ามี

<sup>25</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 3, ฉบับที่ 44 (27 ตุลาคม - 2 พฤศจิกายน 2521), หน้า 1211.

<sup>26</sup> โปรดดู คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองฉบับที่ 42 ในผนวก.

<sup>27</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 3, ฉบับที่ 44 (27 ตุลาคม - 2 พฤศจิกายน 2521), หน้า 1206.



ส่วนในการจัดทำโดยตรง แต่กระแสดการคัดค้านและการเรียกร้องต้องการของกลุ่มนี้ก็มี ความหมายสำคัญอยู่ไม่น้อย ในการสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการและการแสดงออกถึงท่าที ที่ทำให้กลุ่มอื่น ๆ ต้องตระหนักถึง นั่นหมายถึงว่ากลุ่มต่าง ๆ จะต้องแสวงหาจุดร่วมในการ ออมชอมประโยชน์ระหว่างกันนั่นเอง ดังจะเห็นได้จากท่าทีการผ่อนปรนของฝ่ายต่าง ๆ เช่น ใน ฝ่ายที่เป็นคณะกรรมการกล่าวว่

“การวางแผนคว่ำรัฐธรรมนูญ จะไม่เกิดประโยชน์ต่อฝ่ายใดทั้งนักการเมืองและคนเล่น การเมือง แต่ผู้ได้รับประโยชน์คือพวกที่ไม่ต้องการการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและ ไม่ต้องการให้มีรัฐธรรมนูญปกครองประเทศ การกำหนดให้บทเฉพาะกาลอยู่ก็ยิ่งดีกว่าการ ปกครองด้วยรัฐธรรมนูญการปกครองฯ ไม่ควรเสี่ยงที่จะให้รัฐบาลไปหยิบเอาฉบับใดฉบับหนึ่งมาใช้ เพราะอาจไม่เป็นประชาธิปไตยไปกว่านี้”<sup>28</sup> หรือฝ่ายรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์กล่าวว่า “...การ วิพากษ์วิจารณ์กันในขณะนี้ อาจก่อให้เกิดความแตกแยกได้...ทุกคนย่อมมีความพอใจไม่เหมือน กัน...แต่รัฐบาลเตรียมทางออกเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้แล้ว...อย่าใจร้อนนัก”<sup>29</sup> หรือทัศนะ ของฝ่ายพลังประชาธิปไตย “...ผมคิดว่าอะไรก็ได้ที่เป็นประชาธิปไตย ไม่ว่าจะสภาเดียวหรือสองสภา ขอเพียงแต่ว่าสภานั้นมาจากการเลือกตั้ง”<sup>30</sup> หรือทัศนะของนักการเมืองบางคนที่พอใจต่อการ เลือกตั้งว่า “...ผมไม่ขอตายประชิดป่าช้า ผมค้านรัฐธรรมนูญมาตลอด...แต่ผ่านมาก็ดีแล้วจะได้ลง เลือกตั้งกันเสียทีเมื่อเป็น ส.ส.แล้วก็จะได้แก้ไขกัน แม้ว่าจะแก้ลำบากก็ตาม”<sup>31</sup> หรือการกล่าว เพื่อเชิญชวนให้เพื่อนนักการเมืองลงเลือกตั้งว่า “...ถ้ารัฐธรรมนูญไม่เป็นประชาธิปไตย...ก็ควรจะ ลงสมัครรับเลือกตั้งให้มาก ๆ เพื่อมาช่วยกันแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ตามที่เราต้องการ”<sup>32</sup>

จะเห็นได้ว่า ในช่วงระยะเวลาของการร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 กลุ่มพลังต่าง ๆ ได้พยายามผลักดันให้บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญเป็นประโยชน์ กับกลุ่มตนมากที่สุด จึงทำให้การต่อสู้เพื่อกำหนดหลักการในร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่าง

<sup>28</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 3, ฉบับที่ 42 (13 - 19 ตุลาคม 2521), หน้า 1158.

<sup>29</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 3, ฉบับที่ 44 (27 ตุลาคม - 2 พฤศจิกายน 2521), หน้า 1209.

<sup>30</sup> คำสัมภาษณ์ของ พลตรี ประมาณ อติเรกสาร, ใน “รัฐธรรมนูญใครกำลังสร้างวิกฤต,” สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 25, ฉบับที่ 11 (10 กันยายน 2521), หน้า 3.

<sup>31</sup> สยามรัฐ, (19 ธันวาคม 2521), หน้า 12.

<sup>32</sup> สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 3, ฉบับที่ 42 (13-19 ตุลาคม 2521), หน้า 1157.



เข้มข้นมีการกำหนดไว้ในการลงมติในขั้นต่าง ๆ ตลอดเวลาดังจะเห็นจากคำกล่าวของ พลเอก ทวีข เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 ว่า “.....ถ้าสมมติที่ขาดลงไปว่าไม่รับก็ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ได้...แล้ว โผก็อยู่บนโต๊ะหมดแล้ว นะครับ...โผก็มาวางไว้แล้ว ควรจะรับนะครับ”<sup>33</sup> สำหรับการพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญในขั้นคณะกรรมการวิสามัญกร่างรัฐธรรมนูญเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการช่วงชิงอำนาจกันระหว่างกลุ่มพลังประชาธิปไตยกับกลุ่มพลังทหาร ส่วนในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่ 1 และ ที่ 2 ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดต่อไป ก็จะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการช่วงชิงอำนาจกันภายในกลุ่มของทหารด้วยกันเอง ซึ่งผลการช่วงชิงอำนาจกันดังกล่าว ทำให้บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญต้องลงมติทบทวนเพื่อเปลี่ยนแปลงหลักการในร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ลงมติไปแล้ว ตามแรงกดดันของแต่ละกลุ่มตลอดเวลา

## 2. การช่วงชิงอำนาจในขั้นคณะกรรมการวิสามัญกร่างรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา 7 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 ได้กำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวนไม่น้อยกว่าสามร้อยคนแต่ไม่เกินสี่ร้อยคน สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและจัดทำรัฐธรรมนูญ (มาตรา 6) บทบัญญัติมาตรา 7 จึงเป็นการกำหนดให้ตัวแทนของกลุ่มทหารซึ่งมีอำนาจในการปกครองประเทศในขณะนั้น เป็นผู้เสนอรายชื่อและแต่งตั้งบุคคลจำนวนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญที่จะบังคับใช้ในอนาคตต่อไปดังนั้น ด้วยเงื่อนไขของบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้กลุ่มทหารที่มีบทบาททางการเมืองในขณะนั้นสามารถกำหนดแนวทางของร่างรัฐธรรมนูญที่จะร่างต่อไปได้ ดังจะเห็นได้จากพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 360 คน เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 โดยมี พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลตามสาขาอาชีพต่าง ๆ

<sup>33</sup> คำอภิปรายของ พลเอกทวีข เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36/2521 วันที่ 13 กรกฎาคม 2521, หน้า 125.



ตารางที่ 3.1 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

อาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
ทหาร	222	51.65
- ทหารบก	(127)	(35.28)
- ทหารเรือ	(44)	(12.22)
- ทหารอากาศ	(51)	(14.15)
ข้าราชการ	44	12.22
ตำรวจ	13	3.61
นักธุรกิจ	19	5.28
นักวิชาการ	15	4.17
อดีตนักการเมือง	21	5.83
อื่น ๆ	26	7.22
รวม	360	100

ที่มา ไทยนิกร “ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 การปกครองแบบทหารเต็มรูป” หน้า 16.

จากตารางที่แสดงออกมานี้ จะเห็นได้ว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 360 คน เป็นกลุ่มทหารทั้งในและนอกประจำการถึง 222 คน เทียบเท่ากับร้อยละ 51.65 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยเป็นทหารประจำการถึง 119 คน ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าว หากจะมองในด้านการ “ตอบสนองบุญคุณ” หรือเพื่อเป็นการ “เอาอกเอาใจ” กับกลุ่มทหารที่ให้การสนับสนุนและให้ความร่วมมือในการทำรัฐประหาร รวมทั้งเพื่อเป็นฐานรองรับอำนาจรัฐบาลอันเกิดจากการทำรัฐประหารให้มั่นคงยิ่งขึ้น การแต่งตั้งกลุ่มบุคคลดังกล่าวมาเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ถือว่าเป็นเรื่องปกติโดยทั่วไป แต่ถ้าจะมองในอีกด้านหนึ่ง จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มทหารเป็นส่วนใหญ่ดังกล่าว จะทำให้กลุ่มทหารสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาได้อย่างเด็ดขาด ทำให้กลุ่มดังกล่าวสามารถกำหนดแนวทางการดำเนินงานของสภาได้ตามที่กลุ่มต้องการ จึงเป็นการ “เตรียมการเพื่ออนาคต” ขั้นต้น เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางของบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญต่อไป ดังนั้นหลังมีการแต่งตั้งสมาชิก



สภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว ได้เริ่มมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ ไม่เห็นด้วยกับการแต่งตั้งในครั้งนั้น จากบุคคลในวงการต่าง ๆ ด้วยความหวาดผวาว່าร่างรัฐธรรมนูญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะร่างขึ้นมา จะมีลักษณะเป็นเผด็จการมากกว่าที่จะเป็นประชาธิปไตย<sup>34</sup> จนกระทั่งได้มีบทวิพากษ์วิจารณ์การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ว่า “รัฐธรรมนูญ : เราเตรียมการเพื่ออนาคต”<sup>35</sup> และในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2520 เพื่อทำการเลือกตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นายปัญญา เกสรทอง และนายसानนท์ สายสว่าง ได้เสนอให้กรรมการ ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 35 คน โดยประกอบด้วยกลุ่มบุคคล 2 ประเภท ใหญ่ ๆ คือ<sup>36</sup> กรรมการที่มีได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 10 คน โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อซึ่งประกอบไปด้วย นักการเมืองระดับอดีตหัวหน้าพรรคการเมือง 6 ท่าน คือ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม พลตรี ประมาณ อติเรกสาร หัวหน้าพรรคชาติไทย นายแพทย์กระแส ชนะวงศ์ หัวหน้าพรรคพลังใหม่ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ นายสวัสดิ์ คำประกอบ หัวหน้าพรรคเกษตรสังคม และพลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์ หัวหน้าพรรคธรรมสังคม และนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ และกฎหมายอีก 4 ท่าน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิตติ ดิงศภัทย์ นายบุญชนะ อุตตถากร และ นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล และกรรมการที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 25 คน โดยสมาชิกสภาเป็นผู้เสนอชื่อ คือ นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล พันตำรวจเอก กฤษ สังขทรัพย์ พลโท กานต์ รัตนวราหะ นายกำธร พันธูลาภ นายชนะ รุ่งแสง นายชุบ กาญจนประกร นายชูสง่า ฤทธิประศาสน์ นายประชุม รัตนเพียร นายประเทือง กิรติบุตร พลโท ประสิทธิ์ ใจชื่น นายไพโรจน์ ชัยนาม พลตรี มณีรัตน์ จารุจินดา นางแรม พรหมโรบล บุญยประสพ นายศิริ อติโพธิ์ นายสมบุญ คิริธร พลโท สมิง ไตลังคะ นายसानนท์ สายสว่าง นายแสวง พุทธสถิตย์ นายอดุล วิเชียรเจริญ นายอมร จันทรสมบูรณ์ หลวงอรรถไพศาลครุติ นายอักษราท จูฬารัตน์ นายอุดร ตันตีสุนทร นายโอสถ โกคิน และนายมีชัย ฤชุพันธุ์ แม้ว่าในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะประกอบไปด้วย นักวิชาการ นักการเมืองที่ต้องการให้ร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย ดังจะเห็นจากคำให้สัมภาษณ์ของนายกระมล

<sup>34</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520), หน้า 8-10.

<sup>35</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (15 ตุลาคม พ.ศ. 2521), หน้า 12-13.

<sup>36</sup> รัฐสภาสาร, ปีที่ 26, ฉบับที่ 7 (กรกฎาคม 2521), หน้า 2.



ทองธรรมชาติ ที่ว่า “คณะกรรมการธิการชุดนี้ ไม่ได้มีความประสงค์ใด ๆ ที่จะสร้างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อเป็นฐานอำนาจสำหรับคณะปฏิวัติที่จะครองอำนาจต่อไป ตรงกันข้ามคณะกรรมการธิการชุดนี้ ต้องการที่จะสร้างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้เป็นหลักประกันในการทำให้การปกครองของประเทศไทย มีความเป็นประชาธิปไตย และสามารถนำมาซึ่งเสถียรภาพ และประสิทธิภาพในการปกครอง”<sup>37</sup> แต่เมื่อพิจารณาสัดส่วนของคณะกรรมการแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการที่มาจากนักวิชาการและนักการเมืองซึ่งมีเพียง 10 คน ก็ยังเป็นเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการ เสียงข้างมากเป็นกลุ่มของผู้มีอำนาจอยู่ในขณะนั้น ดังคำสัมภาษณ์ของนายธรรมนูญ เทียนเงิน ที่ว่า “..แต่ผมคิดว่าต้องออกมาในรูปแบบนี้ การตั้งกรรมการมีใฝ่อยู่แล้ว เขาคำนวณแล้วว่ามีความเสี่ยงข้างมาก ผมคิดว่าเป็นไปตามที่เขาต้องการนั้นแหละครับ”<sup>38</sup> และความหวาดวิตกในเรื่องการกำหนดแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญของกรรมการ มิใช่มีเฉพาะบุคคลในวงการภายนอกเท่านั้น แม้แต่ในหมู่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยกัน สมาชิกสภาบางท่าน ยังได้ตั้งคำถามในประเด็นนี้ต่อกรรมการยกร่าง ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2521 วันที่ 29 มิถุนายน 2521 ก่อนการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 ว่า “...ก่อนที่จะเข้าสู่วาระการประชุม กระผมขอให้ท่านกรรมการชี้ข้อข้องใจของกระผมสักนิดหนึ่ง คือ กระผมมีข้อข้องใจว่าร่างของคณะกรรมการชุดนี้ อาจจะมีใครขีดเส้นให้เดิน รู้สึกว่าออกมาอย่างไรขอบกลจนก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันทั้งวงการหนังสือพิมพ์หรือวงการทั่วไป...”<sup>39</sup> แม้ว่ากรรมการจะได้ตอบข้อสงสัยของสมาชิกดังกล่าวตอนหนึ่งว่า “...คนที่ ขีดเส้นให้เดินนั้นไม่มี...คณะกรรมการนี้ไม่ได้มีใครเอาปืนมาจี้หลัง ไม่ได้มีใครเอาคำสั่งมาบอกว่าต้องร่างกันอย่างไรร่างกันอย่างไร ก็ว่ากันไปตามระบอบประชาธิปไตย...”<sup>40</sup> ก็ตามแต่ บทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญได้เป็นไปในลักษณะที่ขัดแย้งกับหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเป็นส่วนใหญ่

สำหรับการประชุมพิจารณาญัตติร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 29 ครั้ง เป็นที่น่าสังเกตว่าการประชุมในครั้งต้น ๆ มีความสำคัญมากเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพราะเป็นการพิจารณาข้อตกลงกันในหลักการใหญ่ ๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับการกำหนดประเด็นหลักของรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครอง ประเด็นสำคัญที่ได้มีการอภิปรายกันมาก เกี่ยวกับโครงสร้างของระบบรัฐสภาว่าจะใช้ระบบ

<sup>37</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 66.

<sup>38</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (19 มีนาคม 2521), หน้า 16

<sup>39</sup> คำอภิปรายของ นายเฉลิมชัย เล็กสม, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 32/2521 หน้า 6.

<sup>40</sup> คำอภิปรายของ นายมีชัย ฤชุพันธุ์, เรื่องเดียวกัน หน้า 7.



สภาเดียว หรือระบบสองสภา รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของสมาชิก กรรมการบางท่านถึงกับเสนอให้มีสภาที่สามทำหน้าที่คล้ายคลึงกับสภานโยบายที่สามเป็นผู้ชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร อาทิ ให้สภาที่สาม เป็นองค์กรที่จะตัดสินใจว่าควรจะให้มีการยุบสภาหรือควรให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่ง และให้สมาชิกสภาที่สามประกอบด้วย ทหารที่คุมกำลัง เพื่อป้องกันการทำรัฐประหาร โดยได้อภิปรายตอนหนึ่งว่า “...ผมรู้สึกว่ ระบบอังกฤษก็ดี ระบบอเมริกาที่ดี ห่างไกลจากประเทศไทยมาก เอาระบบไทย ๆ แล้วว่าให้มันรอด...ดังนั้น ถ้าเราวางรัฐธรรมนูญอย่างไรไม่ให้ผู้มีอำนาจเข้ามามีส่วนร่วมด้วยในการบริหารประเทศ ผมว่าไปไม่รอด ผมเห็นว่าเอาแบบไทย ๆ ก็ถือว่าเราจะตัด 3 เหล่าทัพไม่ได้ เราควรร่างเข้าไปหาเขา ถ้ามีสภาเดียวมีสมาชิก 2 ประเภท...อาจกำหนดโควต้าว่า 3 เหล่าทัพมีเท่าใด ตำรวจมีเท่าใด นักวิชาการมีเท่าใดอย่าไปตัดเขา...”<sup>41</sup> หรือกรณีคำอภิปรายของ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ในประเด็นการป้องกันการล้มล้างรัฐบาล โดยการทำรัฐประหารว่า “.....สร้างองค์กรอะไรขึ้นมาสักองค์กรหนึ่ง ให้องค์กรนั้นทำหน้าที่เป็นกรรมการในการที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติจะเล่นการเมืองกัน ก็ถ้าใครเล่นไม่ดี ก็ให้องค์กรนั้นซึ่งเป็นกรรมการนั้นเป่านกหวีดปิด บอกคนนี้ออกไป....ให้คนที่มิอำนาจในทางที่จะสามารถล้มรัฐธรรมนูญได้ มีกลุ่มต่าง ๆ เข้าไป ให้เขาเป็นคนคอยควบคุมเกมต่าง ๆ ไปสักระยะหนึ่งจนกว่าเราจะแน่ใจได้ว่าทุกฝ่ายนั้นจะเล่นกันถูกต้องตามเกมแล้วค่อยมาเลิกกติกา...”<sup>42</sup> ซึ่งการกำหนดหลักการดังกล่าวแม้ว่าจะเป็นการบิดเบือนหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่กรรมการเหล่านั้นได้ให้ความเห็นว่า “...เราต้องการที่จะร่างรัฐธรรมนูญแล้วไม่อยากจะให้ถูกฉีกอีกเป็นครั้งที่ 2 ....”<sup>43</sup> จนนายสมภพ โทตระกิตย์ กรรมการร่างคนหนึ่งได้กล่าว “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เริ่มต้นด้วยความกลัว กลัวว่าจะไม่คลอดบ้าง กลัวจะถูกฉีกบ้าง ไม่ทนทานบ้าง การเริ่มต้นด้วยความกลัวจึงต้องพยายามยกร่าง เพื่อให้หายกลัวดังกล่าว”<sup>44</sup> ซึ่งหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ไม่เห็นด้วยกับความคิดที่ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการทำรัฐประหารโดยได้โต้แย้งว่า “.....ผมเห็นว่าเราเอาความจริงมาพูดกันดีกว่า รัฐธรรมนูญบกพร่องจึงมีการปฏิวัติ ผมว่าไม่ใช่....”<sup>45</sup> เพราะหากจะพิจารณาถึงสาเหตุที่มีการทำ

<sup>41</sup> คำอภิปรายของ นายสานนท์ สายสว่าง, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 1/2520, หน้า 37.

<sup>42</sup> คำอภิปรายของ นายมีชัย ฤชุพันธุ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

<sup>44</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (25 ธันวาคม 2520), หน้า 9-10.

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.



รัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญที่ผ่านมามากครั้ง มักจะเกิดจากรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ถูกร่างขึ้นมา เพื่อเป็นเครื่องมือทางการเมือง และเพื่อสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับกลุ่มผู้ปกครอง ในช่วงนั้นมากกว่า ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ถูกสร้างขึ้นมามีเหตุผลดังกล่าว จะมีผลบังคับใช้ได้ ทรบเท่าที่กลุ่มผู้ปกครองนั้นไม่แตกแยกกัน หากเมื่อใดที่ผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ไม่อาจ ประสานกันได้ การทำรัฐประหารเพื่อขจัดกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามก็จะติดตามมา<sup>46</sup>

ในการประชุมพิจารณาญัตติร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการร่างทั้ง 29 ครั้ง หาก วิเคราะห์ตามสถานการณ์และพฤติกรรมของการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการ ช่วงชิงอำนาจทางการเมืองกันในอนาคตระหว่าง 2 กลุ่มใหญ่คือกลุ่มทหารที่ครองอำนาจอยู่ในขณะนั้น ไม่ว่าจะ เป็นทหารสายนายกรัฐมนตรื หรือทหารสายประธานสภานโยบายแห่งชาติกับกลุ่มพลัง ประชาธิปไตยซึ่งประกอบด้วย นักการเมือง นักวิชาการ ซึ่งแต่ละฝ่ายพยายามที่จะให้ กติกาที่จะออกมาบังคับใช้ในอนาคต เป็นสิ่งที่มีประโยชน์และสนับสนุนต่อแนวความคิดของ กลุ่มตน โดยต่างได้อ้างถึงเหตุผลมาสนับสนุนยืนยันแนวความคิดของตน พร้อมทั้ง ตอบโต้หักล้างเหตุผลของฝ่ายตรงข้าม โดยฝ่ายที่ต้องการให้อำนาจอยู่ในคณะทหารได้อ้างความมี เสถียรภาพของรัฐบาลและความมั่นคงของประเทศเป็นประเด็นหลัก อาทิ การอภิปรายของนาย สาหนนท์ สายสว่าง ที่ว่า "...ประชาธิปไตยไม่ได้อยู่ที่การเลือกตั้ง....ถ้าเราจะไปเขียนว่ารัฐมนตรีจะ ต้องมาจากผู้แทนทั้งหมด ผู้แทนบางท่านเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศได้เมื่อไร แล้วบางท่านหาตัว รัฐมนตรีคลังได้ที่ไหน....ในเบื้องต้นเอาไว้ว่าเราอย่าเป็นประชาธิปไตย 100 เปอร์เซนต์แบบยุโรป หรือแบบอเมริกันเลย เราเป็นแบบไทย ๆ ของเรา เอาสัก 60 เปอร์เซนต์ก็ยิ่งดี มี 2 สภา ..รัฐบาล ก็ควรเปิดช่องไว้ให้มากหน่อย มาจากสภาผู้แทนราษฎร สัก 20 มาจากสภาสูงสัก 6 มาจาก ตำแหน่งสัก 4 แล้วก็มาจากบุคคลภายนอกเสียบ้างให้เปิดช่องกว้างไว้แล้วอย่าไปปิดว่านายก รัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง....."<sup>47</sup> หรือกรรมการบางท่านได้ให้ความสำคัญสูงสุดที่ ตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหาร ว่า "กระผมถือว่านายกรัฐมนตรีมีความสำคัญที่สุดใน เรื่องของประเทศชาติ ประชาชนทั่วไปเขามองหานายกรัฐมนตรีเท่านั้น ที่จะเป็นที่พึ่งของ เขา....เพราะฉะนั้นการที่เราจะกำหนดว่านายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้แทนราษฎรแต่เพียงอย่างเดียว นั้น จะเป็นการจำกัดตัวเองมากเกินไป....."<sup>48</sup> รวมความแล้วกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักการใหญ่ของ

<sup>46</sup> พันตำรวจโท ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, "รัฐธรรมนูญกับเสถียรภาพทางการเมืองไทย", หน้า 82.

<sup>47</sup> คำอภิปรายของนายสาหนนท์ สายสว่าง, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 1/2520, หน้า 65.

<sup>48</sup> คำอภิปรายของ นายไอลสท โกคิน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.



ฝ่ายที่เสนอแนวความคิดที่เน้นหลักการเสถียรภาพนั้น ได้ให้ความสำคัญสูงสุดที่ฝ่ายบริหารเป็นหลักการสำคัญ ซึ่งวิธีการที่จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพก็ด้วยการกำหนดมาตรการสำคัญ ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยให้ผู้นำฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง ให้มีสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งด้วย เป็นต้น เห็นได้ว่าแนวความคิดและหลักการดังกล่าวขัดแย้งกับหลักการเบื้องต้นของรัฐธรรมนูญที่ประกาศไว้ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย ดังที่ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย ได้กล่าวไว้ว่า โดยข้อเท็จจริงแล้วปวงชนชาวไทยไม่เคยที่จะได้เลือกผู้ปกครองของตนอย่างแท้จริงเลย โดยเฉพาะใครจะเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้น ประชาชนชาวไทยเกือบจะไม่ได้มีส่วนร่วมรู้เห็นในการตัดสินใจด้วยเลย เป็นเรื่องของการตัดสินใจกันจากเบื้องบนระดับกลุ่มข้าราชการชั้นนำเกือบทั้งนั้น<sup>49</sup>

ส่วนฝ่ายที่ยึดอุดมการณ์และหลักการการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้ให้เหตุผลสนับสนุนความคิดของฝ่ายตน และได้แสดงทัศนะตอบโต้แนวความคิดที่ยึดมั่นในหลักเสถียรภาพว่า “.....ถ้าพูดถึงเสถียรภาพของรัฐบาล ถ้าจะเอาเสถียรภาพ 100 เปอร์เซนต์ไม่มี มันอยู่ในหลุมฝังศพ.....”<sup>50</sup> กรรมการบางท่านได้อภิปรายหักท้วงกรรมการบางท่านที่ยึดมั่นแต่เสถียรภาพความมั่นคงจนเกินขอบเขตของหลักการประชาธิปไตยว่า “.....ผมเห็นว่าเราไม่ควรมองข้ามสิทธิอำนาจของประชาชนซึ่งคำว่า “ประชาธิปไตย” นั้น ก็บ่งชัดอยู่แล้วว่าอำนาจในการปกครองบ้านเมืองเป็นของประชาชน”<sup>51</sup> หรือกรณีการอภิปรายของหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ว่า “.....เราเขียนลงไปในมาตรา 1 ว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนแล้วเราจะไปเขียนในมาตราต่อ ๆ ไปว่า อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยนั้นจะถูกจำกัดอย่างนั้นอย่างนี้ ผู้แทนราษฎรจะทำอะไรไม่ได้ จะตั้งรัฐบาลก็ไม่ได้ จะไล่ออกก็ไม่ได้จะเป็นรัฐมนตรีก็ไม่ได้ เพื่อเสถียรภาพของรัฐบาลนั้น กระผมเห็นว่าขัดกันเอง ความจริงประชาธิปไตยไม่ได้แปลว่า” “เสถียรภาพของรัฐบาล”....ถ้าเรารักจะเป็นประชาธิปไตยกันแล้วเราจะต้องทนได้ เมื่อรัฐบาลล้มลุกคลุกคลานชั่วคราว ล้มลุกคลุกคลานให้รัฐสภา ไม่ใช่เอาเม็ดเอาไม้มาฟันให้ล้มไป....<sup>52</sup>

<sup>49</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, รวมบทความทางการเมือง, หน้า 12.

<sup>50</sup> คำอภิปรายของ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 1/2520, หน้า 68.

<sup>51</sup> คำอภิปรายของ นายอุตร ตันติสุนทร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

<sup>52</sup> คำอภิปรายของ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.



ในส่วนของรัฐสภานั้น ฝ่ายที่ยึดมั่นในแนวความคิดด้านเสรีภาพของรัฐบาลได้เสนอความเห็นว่ ควรให้มี 3 สภา โดยให้สภาที่ 3 เป็นสภาพิเศษนอกเหนือจากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรโดยได้กล่าวว่า “...ควรจะมีสภาอะไรอีกสักสภาหนึ่ง...เช่น จะเป็นสภากลาโหมหรือสภาอะไรก็ได้แต่ทำหน้าที่เหมือนคล้าย ๆ สภานโยบายเวลานี้...แทนที่จะให้ทางสภาล้มรัฐบาลได้หรือให้รัฐบาลยุบสภาได้ เราไม่ให้มีอำนาจทั้ง 2 ฝ่าย ให้สภาที่ 3 เป็นผู้พิจารณาอีกทีหนึ่งว่าอันไหนตอนนี้มันร้ายแล้วควรจะยุบสภา ตอนนี้มันร้ายแล้ว รัฐบาลทำไม่ถูกก็ควรจะให้รัฐบาลออกไป สภานี้ควรจะเรียกว่าอะไรก็ได้แต่เป็นสภาที่ 3”<sup>53</sup> ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับสภาที่ 3 แม้ว่ากรรมวิธีการส่วนใหญ่จะไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดที่จะกำหนดให้มีสภาที่ 3 อย่างชัดเจน แต่ก็เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของกลุ่มที่มีแนวความคิดด้านเผด็จการที่พยายามส่งวนอำนาจในการปกครองประเทศไว้ในกลุ่มตนเองต่อไป โดยได้กล่าวอ้างเรื่องเสรีภาพและความมั่นคงของประเทศเป็นเครื่องบังหน้า ซึ่งกรรมวิธีการทำหนึ่งได้ตอบโต้ข้ออ้างดังกล่าวว่า “.....ถ้าเราจะตั้งองค์กรที่ 3 ขึ้นมา ผมอยากทราบว่าองค์กรนี้จะป็นใคร พูดกันตรง ๆ 3 เหล่าทัพก็เอาท่านผู้ใหญ่ขณะนี้เข้ามา เราก็รู้ว่าทหารเองมาเล่นการเมืองก็มีการแตกแยกเหมือนกัน.....เราอย่าไปหวังว่าองค์กรนี้ตั้งขึ้นมาแล้วยั่งยืน...และมีข้อนำคิดว่าที่จะตั้ง องค์กรที่ 3 ขึ้นมามีหลักประกันที่แน่นอนแล้วหรือว่าจะไม่มีการปฏิวัติอีก มีหลักประกันที่แน่นอนหรือว่าจะไม่มีการล้มรัฐธรรมนูญ ถ้ารับรองผมได้ ผมเอาด้วยคนครับ”<sup>54</sup> ส่วนประเด็นด้านตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งในวุฒิสภานั้น แม้ว่าฝ่ายยึดหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเห็นว่า ควรให้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม จากตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม<sup>55</sup> หรือหากกำหนดให้มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารก็ควรกำหนดสัดส่วนไว้ให้ชัดเจน โดยการอภิปรายว่า “...ให้คำนึงถึงว่าอาชีพของคนในชาติมีกันมาก ควรจะได้ไปดูเลิกกิจการบ้านเมืองด้วย...ลักษณะเตือน ผู้เสนอขอแต่งตั้ง...ไม่ใช่ไปตั้งบางกลุ่มเสียก่อนสภา...ทำให้สภานั้นมีลักษณะเป็นสภาข้าราชการ...”<sup>56</sup> แต่กรรมวิธีการบางท่านไม่เห็นด้วยกับการกำหนดดังกล่าวโดยอ้างว่า “.....แต่ว่าความรู้สึกของผมอยากจะมีรัฐบาลยั่งยืน และมีเสรีภาพ....เพราะฉะนั้นจะตั้งใครกันอย่างไรก็ตามก็ทิ้งเสรีภาพทางการเมืองไม่ได้....ในการที่จะไปเขียนว่าต้องมาจากต่างกลุ่ม

<sup>53</sup> คำอภิปรายของ พลโท กานต์ รัตนวราหะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 127.

<sup>54</sup> คำอภิปรายของ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 141.

<sup>55</sup> คำอภิปรายของ พลตรี ประมาณ อติเรกสาร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

<sup>56</sup> คำอภิปรายของ นายกระมล ทองธรรมชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 156.



อาชีพอย่างโน้นอย่างนี้ ผมรู้สึกว่ามันไม่ค่อยจะสวยในสถานการณ์อย่างนี้.....”<sup>57</sup> กรรมการธิการบางท่าน ถึงกับเสนอว่า ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้สมาชิกสภานโยบายแห่งชาติ หรือคณะปฏิวัติ จำนวน 23 คน เป็นวุฒิสมาชิกโดยตำแหน่งด้วย<sup>58</sup> โดยนายอักษราทร จุฬารัตน์ ได้ให้ความคิดเห็นสนับสนุนเพิ่มเติมการกำหนดดังกล่าวว่า “เขียนไว้เป็นการให้เกียรติ เพราะเป็นผู้รับผิดชอบมาตั้งแต่ปฏิวัติ”<sup>59</sup> แต่กรรมการเสียงข้างน้อยกลับไม่เห็นด้วยกับเหตุผลดังกล่าว โดยกล่าวว่า “รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายรับใช้คนทั้งประเทศ ธรรมดาเขาไม่ทำกัน เป็นการแบ่งแยกว่า กลุ่มนั้นได้ กลุ่มนี้ไม่ได้”<sup>60</sup> หรือกรณีความเห็นของพลตรี ประมาณ อติเรกสาร ว่า “ถ้าหากจะแต่งตั้งสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติเป็นวุฒิสมาชิกก็จะเป็นการเหมาะสมกว่า แต่ถ้าจะให้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่าต้องเป็นเสียทีเดียว ก็ไม่สนิทใจทำอย่างนี้ถือว่าเป็นอภิสิทธิ์ชน”<sup>61</sup> จนกระทั่ง พลอากาศเอก ทวี จุลละทรัพย์ ได้อภิปรายประชดแนวความคิดของกรรมการกลุ่มนั้นว่า “ผมคิดว่าพวกเรากำลังพิจารณาเป็นห่วงคณะรัฐประหารเหลือเกินว่า จะหมดอำนาจไปเมื่อรัฐธรรมนูญออกมาแล้ว....”<sup>62</sup> ดังนั้น ด้วยเสียงคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าว จึงทำให้ กรรมการส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรกำหนดให้ปรากฏชัดเจนเกินไปว่า บุคคลเหล่านั้น “ต้อง” ได้รับการแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิก เพราะโดยสภาพการณ์ทางการเมืองแล้ว บุคคลเหล่านั้นก็ควรจะได้รับการแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิกแน่นอนอยู่แล้ว<sup>63</sup> และสำหรับจำนวนวุฒิสมาชิกนั้น กรรมการ ธิการบางท่านได้เสนอให้วุฒิสมาชิกมีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>64</sup> แม้จะมีการคัดค้านจากกรรมการคนอื่น ๆ ว่าเป็นการกำหนดให้มีจำนวนมากเกินไป แต่ด้วยมติ

<sup>57</sup> คำอภิปรายของ นายสนานนท์ สายสว่าง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 157.

<sup>58</sup> คำอภิปรายของ นายสนานนท์ สายสว่าง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 127 และ 133.

<sup>59</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (11 มิถุนายน 2521), หน้า 7.

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>61</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>62</sup> คำอภิปรายของ พลอากาศเอก ทวี จุลละทรัพย์, อ้างแล้ว, หน้า 131.

<sup>63</sup> ผลการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจำนวน 225 คน ในวันที่ 22 เมษายน 2522 ปรากฏว่าสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติทั้ง 23 คน ได้รับการแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิก 16 คน โดยผู้ที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิก คือ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์, พลเรือเอก กวี สิงหะ พลเอก เสริม ณ นคร, พลอากาศเอก พะเนียง กานตรัตน์, พลเรือเอก อมร ศิริกายะ พลเอก ยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา และ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ต่างได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรี ในรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ชุดที่ 2 ทั้งสิ้น

<sup>64</sup> คำอภิปรายของ นายสนานนท์ สายสว่าง, อ้างแล้ว, หน้า 169.



ของกรรมาธิการเสียงข้างมาก ได้มีมติให้มีจำนวนตามที่นายสานนท์ สายสว่าง เสนอ ความแตกต่างกันในหลักการพื้นฐานของแนวความคิดดังกล่าวแม้ว่าในการประชุมอภิปรายในครั้งหลัง ๆ ฝ่ายที่ยึดมั่นในความมีเสถียรภาพของรัฐบาล จะได้ลดทอนที่ของตนเองลงมาบ้าง โดยได้ทำการผ่อนปรน เพื่อประนีประนอมความคิดเกี่ยวกับเสถียรภาพและหลักประชาธิปไตยเข้าด้วยกัน แต่โดยสภาพรวมของบทบัญญัติที่ออกมา ตัวแทนของกลุ่มพลังอำนาจที่มีบทบาททางการเมืองในขณะนั้น ได้เปรียบในการช่วงชิงอำนาจในขณะนั้น ทั้งนี้เพราะกลุ่มดังกล่าวเป็นผู้ออกกระเบียบและกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ทำให้สามารถกำหนดทิศทาง และสาระของบทบัญญัติได้ตามต้องการ ดังคำสัมภาษณ์ของ หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งเป็นกรรมาธิการยกร่างคนหนึ่งว่า “ในขณะที่คณะกรรมาธิการยกร่างฯ ที่เป็นนักวิชาการและนักการเมือง จำนวน 10 คน ต้องการให้ยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีความเป็นประชาธิปไตยมาก ๆ เช่น ให้ลดจำนวนวุฒิสมาชิกที่กำหนดไว้ให้มี 3/4 ให้มีแค่ 1/3 หรือให้มีสัดส่วนของวุฒิสมาชิกจากหลายอาชีพเป็นจำนวนเท่า ๆ กัน ระหว่าง ขาวนา พ่อค้า กรรมกร ทหาร นักวิชาการ แต่ความเห็นเหล่านี้ แพ้มติในคณะกรรมาธิการยกร่างทุกครั้ง”<sup>65</sup>

### 3. สภานิติบัญญัติแห่งชาติกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

หลังจากคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2521 แล้ว จึงเป็นหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่จะต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต่อไป ซึ่งตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 มาตรา 10 วรรคแรก ได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมาธิการ ตามมาตรา 9 แล้วให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น เป็นสามวาระ การพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สองให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับวาระที่สามให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้ว สิบห้าวัน” และตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 หมวด 9 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดไว้ว่า

“ข้อ 101 เมื่อคณะกรรมาธิการได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญตามความในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน

<sup>65</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (12 กุมภาพันธ์ 2521), หน้า 8.



ข้อ 102 การพิจารณาในวาระที่หนึ่งให้วินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญนั้นไว้พิจารณาหรือไม่

การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

การประชุมตามความในวรรคหนึ่ง ต้องมีสมาชิกอยู่ในที่ประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม"

เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาล่วงหน้า ก่อนที่จะมีการประชุมวาระที่หนึ่งเป็นเวลา 2 สัปดาห์ และได้นัดประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก ในวันศุกร์ที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2521 เวลา 9.30 น. โดยมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมจำนวน 291 คน ซึ่งไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด<sup>66</sup> ก่อนที่จะมีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามที่ประธานได้กำหนดให้เป็นวาระที่ 1 ได้มีสมาชิก คือ ร้อยตำรวจโท ชาญ มนุชธรรม ได้เสนอญัตติด่วน ขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมโดยอาศัยข้อบังคับข้อ 38 (2) ขอเพิ่มวันประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทุกวันพฤหัสบดี เวลา 9.30 น. เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ โดยเริ่มตั้งแต่วันพฤหัสบดีที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2521 เป็นต้นไป ส่วนวันศุกร์ที่เป็นวันประชุมสภาตามปกตินั้น ให้เป็นวันประชุมพิจารณากฎหมายทั่วไป ที่ประชุมได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่า ญัตตินี้เหมาะสมหรือไม่ และทำไมจะต้องเสนอญัตติด่วนเพื่อเลื่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามวาระเดิมที่กำหนดไว้แล้ว โดยจะประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก ในวันศุกร์ที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2521 โดยขอเลื่อนให้ไปประชุมในวันพฤหัสบดีที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2521 แทน ในที่สุดที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 188 ต่อ 9 เสียง ให้กำหนดวันประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นกรณีพิเศษทุกวันพฤหัสบดี โดยเริ่มตั้งแต่วันพฤหัสบดีที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2521 เป็นต้นไป ส่วนวันศุกร์ให้เป็นการประชุมพิจารณากฎหมายทั่วไปตามที่สมาชิกเสนอ<sup>67</sup>

<sup>66</sup> อาทรรุจระวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 87.

<sup>67</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 31/2521 วันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2521, หน้า 283



### 3.1 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 1 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32 วันพฤหัสบดีที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2521 เวลา 9.32 น. ประธานได้ให้ประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้สรุปชี้แจงการยกร่างของคณะกรรมการให้สมาชิกทราบเป็นเบื้องต้น ซึ่งประธานคณะกรรมการได้ชี้แจงโดยสรุปว่า การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้คณะกรรมการได้คำนึงที่จะให้เป็นไปตามบทบัญญัติในคำปรารภของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ที่จะให้รัฐธรรมนูญออกมาบังคับห้ามการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในธรรมนูญการปกครอง และในการยกร่างก็ไม่ได้อาศัยรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งฉบับใดเป็นหลักเหมือนอย่างที่เคยปฏิบัติกันมาในครั้งก่อน ๆ แต่ได้ศึกษาจากรัฐธรรมนูญทุก ๆ ฉบับที่เคยมีมา ประกอบกับสภาพการณ์ทางการเมืองที่เคยเกิดขึ้น โดยให้กรรมการแต่ละคนได้แสดงความคิดเห็นเป็นอิสระในการยกร่างหลักการ เมื่อพิจารณาหลักการเสร็จแล้ว ได้มอบหมายให้เลขานุการคณะกรรมการในการยกร่างตัวบทขึ้นมา และคณะกรรมการได้พิจารณาตัวบทนั้นอีกครั้ง โดยการลงมติในตัวบทเป็นไปตามหลักเสียงข้างมากของคณะกรรมการ จนกระทั่งได้บทบัญญัติตามที่ได้เสนอสภาพิจารณาดังกล่าว และประธานคณะกรรมการได้ชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นต่าง ๆ คือ

1. การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งในวาระเริ่มแรก และในวาระที่สองเมื่อครบสองปีหลังจากการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกให้ประธานสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อครบสี่ปีไปแล้วให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยให้เหตุผลว่าการกำหนดไว้เป็นขั้นตอนดังกล่าว ก็เพื่อให้มีการมอบอำนาจการปกครองหรือภาระในการบริหารราชการเปลี่ยนมือไปตามลำดับขั้นตอน

2. นายกรัฐมนตรีไม่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดเปิดกว้างไว้ในมาตรา 136 ของร่างรัฐธรรมนูญว่า ให้มีนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีไม่เกินสามสิบสี่คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารประเทศ โดยมีเจตนารมณ์ให้เป็นการเลือกตั้งโดยอ้อมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนในวาระแรกของการเข้าบริหารประเทศของรัฐบาลนั้นไม่ต้องขอความไว้วางใจก่อน เพราะเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาแล้ว ในระยะต้นก็ไม่มี ความจำเป็นเท่าใดที่จะต้องขอความไว้วางใจจากสภาอีก แต่ในระยะต่อมาหลังการบริหาร



ประเทศไปแล้ว สภาอาจขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 127 ของร่างรัฐธรรมนูญ โดยในระยะแรกตามบทเฉพาะกาลให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการลงมติ ความไว้วางใจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การมอบอำนาจการปกครองเปลี่ยนมือไปอย่างมีขั้นตอน<sup>68</sup> หลังจากนั้นประธานที่ประชุมได้ขอมติที่ประชุมว่า จะให้มีการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญเรื่องหมวดไป ตั้งแต่คำปรารภ หมวด 1 หมวด 2 ไปจนถึงหมวดสุดท้าย หรือ จะให้มีการอภิปรายรวมกันไปทั้งฉบับ ที่ประชุมมีมติด้วยคะแนน 151 ต่อ 108 เสียงให้พิจารณา เป็นรายหมวดตามลำดับ<sup>69</sup> และก่อนที่จะได้มีการพิจารณาตามลำดับ สมาชิกสภาบางท่านได้ขอให้ กรรมการตอบคำชี้แจงว่า การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผู้กำหนดแนวทางให้หรือไม่ เพราะ บทบัญญัติออกมาในลักษณะชอบกล จนเกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางทั้งในวง การหนังสือพิมพ์ และวงการทั่วไป<sup>70</sup> กรรมการโดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ และนายอดุล วิเชียรเจริญ ได้ร่วมกันตอบข้อข้องใจดังกล่าวว่า การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กรรมการทุกท่านมีอิสระ ในการอภิปรายแสดงความคิดเห็น และไม่มีใครขีดเส้นให้กรรมการเดินไปตามแนวที่ตน ต้องการ หลังจากนั้นที่ประชุมได้เริ่มพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามลำดับหมวด ดังนี้

1. การพิจารณาหมวดที่ 1: บททั่วไป ในหมวดนี้สมาชิกได้อภิปรายกันเฉพาะ มาตรา 2 และมาตรา 3 โดยในมาตรา 2 ได้บัญญัติไว้ว่า “ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข” แต่ในบทบัญญัติในหมวดอื่นกลับมีบัญญัติใน ลักษณะที่ขัดแย้งกับหลักการในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามหลักการดังกล่าว อาทิ การกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้ง ซึ่งมีจำนวนถึงสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร เป็นต้น<sup>71</sup> และมาตรา 3 ที่บัญญัติไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภาคณะรัฐมนตรีและศาล ....” นั้น อำนาจอธิปไตยทาง ศาลนั้น สมาชิกบางท่านได้ตั้งข้อสังเกตว่า บุคคลในทางศาลไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษา หรือคณะ กรรมการตุลาการต่างก็ไม่ได้มาจากปวงชนดั่งนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าว น่าจะ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของฝ่ายตุลาการให้มาจากปวงชนบ้าง อาทิ การกำหนดให้ประธาน

<sup>68</sup> คำอภิปรายของ นายจิตติ ติงศภัทย์, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 32/2521 วันที่ 29 มิถุนายน 2521, หน้า 2-3.

<sup>69</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

<sup>70</sup> คำอภิปรายของ นายเฉลิมชัย เล็กชม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

<sup>71</sup> คำอภิปรายของ นายเกรียง กীরติกร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21.



ศาลฎีกา หรืออธิบดีศาลอุทธรณ์ เมื่อฝ่ายบริหารแต่งตั้งแล้ว ควรให้สภาให้คำรับรองอีกครั้ง มิใช่มาจากการแต่งตั้งเพียงอย่างเดียวดังเช่นปัจจุบัน<sup>72</sup> หลังจากนั้นที่ประชุมมีมติให้ผ่านหมวดนี้ และได้พิจารณา

2. การพิจารณาหมวดที่ 2 : พระมหากษัตริย์ (มาตรา 5 ถึง มาตรา 18) มีสมาชิกอภิปรายประเด็นคุณสมบัติขององคมนตรีว่าการแต่งตั้งองคมนตรี แม้ว่าจะกำหนดไว้ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย แต่น่าจะมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งองคมนตรีไว้บ้าง<sup>73</sup> เพราะหากจะอ้างว่า การกำหนดคุณสมบัติขององคมนตรีไว้ จะทำให้ขัดต่อเจตนารมณ์ที่ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งได้ตามพระราชอัธยาศัยตามมาตรา 10 แต่การกำหนดให้แต่งตั้งองคมนตรีได้ไม่เกิน 14 คน ก็น่าจะเป็นการจำกัดการแต่งตั้งองคมนตรีของพระองค์ด้วย ดังนั้นเมื่อจำกัดเรื่องจำนวน องคมนตรีได้น่าจะมีการกำหนดคุณสมบัติขององคมนตรีได้ด้วย<sup>74</sup> นอกจากนี้สมาชิกบางท่านได้ให้ข้อคิดเห็นว่าในมาตรา 5 น่าจะคุ้มครองถึงสมเด็จพระบรมราชินีนาถ และสมเด็จพระยุพราชด้วย<sup>75</sup> หลังจากนั้นที่ประชุมได้ลงมติให้ผ่านการพิจารณาไปได้

3. การพิจารณาหมวดที่ 3 : สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (มาตรา 19 ถึง มาตรา 47) ในมาตรา 20 ที่กำหนดว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย” คุณหญิงนันทกาสุประภาตะนันท์ อภิปรายว่าควรใช้คำว่า “ชายและหญิง” แทนคำว่า “บุคคล” ทำให้ชัดเจนกว่า เพราะหากใช้คำว่าบุคคล หากมีกฎหมายได้ออกมาระบุความแตกต่าง หรือความเหลื่อมล้ำในเรื่องสิทธิของหญิงและชาย ก็ย่อมทำได้ ที่ประชุมมีมติให้ผ่านการพิจารณาในหมวดนี้

4. การพิจารณาหมวดที่ 4 : หน้าที่ของปวงชนชาวไทย (มาตรา 41 ถึง มาตรา 47) นางกนก สามเสน วิล ได้เสนอว่า บุคคลนอกจากมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายแล้วน่าจะกำหนดไว้ด้วยว่า บุคคลย่อมมีหน้าที่ปฏิบัติตามประเพณี และวัฒนธรรมด้วย<sup>76</sup> หรือในมาตรา 41 ที่กำหนดไว้ว่าบุคคลย่อมมีหน้าที่รักษาไว้ ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย สมาชิกบางท่านได้ตั้งข้อสังเกตว่า การเขียนดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติหรือไม่ เพราะ

<sup>72</sup> คำอภิปรายของ นายนิธิพัฒน์ ชาลีจันทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-25.

<sup>73</sup> คำอภิปรายของ นางวิมล เจียมเจริญ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

<sup>74</sup> คำอภิปรายของ นายนิธิพัฒน์ ชาลีจันทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

<sup>75</sup> คำอภิปรายของ พลอากาศโท อูสาห์ ชัยนาม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

<sup>76</sup> คำอภิปรายของ นางกนก สามเสน วิล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.



หากมีบุคคลใดมาล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญนี้ จะมีผลในทางปฏิบัติอย่างไร<sup>77</sup> นอกจากนี้ ร้อยตำรวจโท ชาญ มนูญธรรม ได้เสนอว่า ในหมวดนี้น่าจะกำหนดหน้าที่ของประชาชนไว้ด้วยว่ามีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อให้ประชาชนสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยกันมาก ๆ ที่สุด ที่ประชุมได้ลงมติให้ผ่านการพิจารณาหมวดนี้

5. การพิจารณาหมวดที่ 5 : แนวนโยบายของรัฐ สมาชิกบางท่านได้แสดงความคิดเห็นว่าเนื่องจากแนวนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้นี้ เป็นแนวนโยบายที่รัฐอาจจะทำหรือไม่ทำก็ได้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ในกรณีที่รัฐไม่ทำตามนโยบายดังกล่าว ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดแนวนโยบายของรัฐเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>78</sup>

6. การพิจารณาหมวดที่ 6 : รัฐสภา สมาชิกส่วนใหญ่เห็นสมควรให้มีสองสภา โดยในระยะเริ่มแรกมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของผู้แทนราษฎร แต่ในระยะต่อไปอาจจะลดน้อยลงไปได้โดยกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ส่วนการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในบทบัญญัติไม่ได้กำหนดลงไปว่าใครจะเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ซึ่งตามหลักทั่วไปของรัฐธรรมนูญก็หมายความว่า นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่ได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมไว้ในบทเฉพาะกาลว่าในระยะเริ่มแรกให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้รับสนอง พระบรมราชโองการและในชั้นที่ 2 เมื่อผ่านไป 2 ปี ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนในวาระต่อ ๆ มา เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการรับสนองพระบรมราชโองการตลอดไป ทั้งนี้ เพื่อให้การส่งมอบอำนาจเปลี่ยนมือไปตามลำดับชั้น หลังจากนั้นสมาชิกได้อภิปรายในหมวดนี้กันอย่างกว้างขวาง มีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ผู้ที่เห็นด้วยกับบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ อาทิ นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้อภิปรายว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 แม้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดก็ตาม แต่ก็มีข้อบกพร่องทำให้ขาดประสิทธิภาพในประเด็นสำคัญ 4 ประเด็น คือ ทำให้มีพรรคการเมืองมากเกินไป พรรค

<sup>77</sup> คำอภิปรายของ นายสง่า วงศ์บางซวด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 51-52.

<sup>78</sup> คำอภิปรายของ นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 34/2521 วันที่ 6 กรกฎาคม 2521, หน้า 152-153.



ไม่สามารถควบคุมสมาชิกพรรคได้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นเอกสิทธิ์โดยตรง ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ต้องผ่านพรรคและประการสุดท้าย อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องต่าง ๆ โดยไม่มีการตั้งอำนาจจากวุฒิสภา ดังนั้น การที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติที่แก้ไขความบกพร่องดังกล่าวเป็นสิ่งที่จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น สมาชิกบางท่านเสนอความคิดเห็นต่อที่ประชุมว่า น่าจะมีเพียงสภาเดียว โดยให้มีสมาชิก 2 ประเภท คือ มาจากการแต่งตั้งและการเลือกตั้ง เพื่อความเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น โดยขอให้มีการแปรญัตติในวาระที่สองต่อไป<sup>79</sup> และประธานได้สั่งพักการประชุมเวลา 11.55 น. และนัดประชุมตอนบ่าย เวลา 13.30 น.

ในเวลา 14.00 น. ได้มีการพิจารณาบทบัญญัติในหมวดนี้อีกครั้ง ประธานได้ชี้แจงย้ำให้สมาชิกทราบว่า การพิจารณาในวาระที่หนึ่งของสภาว่าไม่ใช่เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแต่เป็นการพิจารณาว่ารับไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น หากมีการรับไว้พิจารณาแล้ว สมาชิกสามารถแปรญัตติในวาระที่สองได้เต็มที่ ไม่ว่าจะแปรญัตติให้เหลือสภาเดียวหรือครึ่งสภาก็ได้ตามที่สมาชิกจะเห็นสมควร ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับร่างบทบัญญัติในหมวดนี้ มีประเด็นต่าง ๆ อาทิ การกำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดลาออกจากพรรคหรือถูกขับออกจากพรรคจะต้องหมดสมาชิกภาพ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักเสรีภาพ<sup>80</sup> หรือให้ลดอายุผู้สมัครรับเลือกตั้งจาก 25 ปี มาเป็น 23 ปี และผู้ลงคะแนนเลือกตั้งจาก 20 ปี เป็น 18 ปี<sup>81</sup> หรือประเด็นอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่มีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการไว้วางใจรัฐบาลหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นการกำหนดที่ขัดต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย<sup>82</sup> หรือการแบ่งเขตการเลือกตั้งในขณะที่หลายฝ่ายต้องการให้พรรคการเมืองเจริญเติบโตและเข้มแข็งขึ้น แต่กลับกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการแบ่งเขตการเลือกตั้งและสามารถเลือกเป็นรายบุคคลได้ ซึ่งหากต้องการให้พรรคการเมืองเข้มแข็งควรมีการเลือกตั้งแบบรวมเขตและเลือกเป็นทีม<sup>83</sup> หรือประเด็นของจำนวนสมาชิก

<sup>79</sup> คำอภิปรายของ นายसानนท์ สายสว่าง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 205.

<sup>80</sup> คำอภิปรายของ นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 215.

<sup>81</sup> คำอภิปรายของ นายณรงค์ บัณฑิตย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 227.

<sup>82</sup> คำอภิปรายของ นายสุนทร แก้วเนตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 236.

<sup>83</sup> นายสุชาติ เตชะเสน, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 36/2521 วันที่ 13 กรกฎาคม 2521, หน้า 2.



วุฒิสภาที่มีมากถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีจำนวนมากเกินไป ควรจะกำหนดให้มีไม่เกิน 1 ใน 2 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>84</sup> เป็นต้น

7. การพิจารณาหมวดที่ 7 คณะรัฐมนตรี (มาตรา 136 ถึง มาตรา 158) โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่เวลา 13.10 น. สมาชิกได้อภิปรายในหมวดนี้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะมาตรา 136 และมาตรา 141 ซึ่งตามมาตรา 136 ได้กำหนดว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสามสิบสี่คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน...” ได้มีสมาชิกแสดงความคิดเห็นว่าในประเด็นตัวนายกรัฐมนตรีนั้น ไม่ได้กำหนดไว้ว่าต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งการกำหนดเปิดกว้างไว้ดังกล่าวจะทำให้นายกรัฐมนตรีอาจจะเป็นใครมาจากไหนก็ได้ อาจมีโอกาสดำเข้ามาเป็นผู้นำประเทศได้โดยไม่ได้ผ่านความไว้วางใจจากประชาชนก่อน ดังนั้น น่าจะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเป็นบุคคลที่ผ่านการกลั่นกรองของประชาชนชั้นหนึ่งแล้ว จึงจะเป็นนายกรัฐมนตรีได้<sup>85</sup> หรือประเด็นที่ว่าให้มีรัฐมนตรีไม่เกิน 34 คนนั้น การกำหนดอัตรารัฐมนตรีไว้แค่ 34 คนนั้น เพียงพอหรือไม่ในการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรจะมีสมาชิกทั้งหมดประมาณ 300 คน เสียงข้างมากที่เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลอย่างน้อยต้องมีคะแนนเสียงสนับสนุนเกิน 150 คน ซึ่งในจำนวน 150 คน ตามรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้เป็นรัฐมนตรีได้ไม่เกิน 34 คน และในจำนวนรัฐมนตรีดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญก็ยังแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกได้อีกกึ่งหนึ่ง ยิ่งทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีน้อยลงไปอีก ทำให้จำนวนรัฐมนตรีกับจำนวนคนที่อยากจะเป็นรัฐมนตรียังไม่สมดุลมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดความแก่งแย่งกันเป็นรัฐมนตรีมากยิ่งขึ้น จนกลายเป็นความวุ่นวายทางการเมืองได้<sup>86</sup> ส่วนพลอากาศโทสุสารี ชัยนาม กลับเสนอแนวคิดตรงกันข้ามกับสมาชิกท่านนี้ คือ เพื่อป้องกันการแก่งแย่งเป็นรัฐมนตรีในวรรคสองของมาตรา 136 ควรกำหนดไว้ว่ารัฐมนตรี “ไม่มากกว่า” กึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องมาจากสมาชิกผู้แทนราษฎร แทนคำว่า “ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง” ตามที่กำหนดไว้เดิม นอกจากนี้ในวรรคสุดท้ายของมาตรา 136 ที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนาม

<sup>84</sup> คำอภิปรายของ คุณหญิงบัวเชียว รั้งศิริ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

<sup>85</sup> คำอภิปรายของ นายสง่า วงศ์บางซวด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

<sup>86</sup> คำอภิปรายของ นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.



รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เนื่องจาก มาตรา 64 ได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภาอยู่แล้ว ดังนั้นในมาตรา 136 วรรคท้ายจึงน่าจะใช้คำว่า “ประธานรัฐสภา” แทนคำว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งก็หมายถึงบุคคลคนเดียวกัน แต่ทำให้รู้สึกว่าเป็นการแต่งตั้งจากในนามของทั้งสองสภา<sup>87</sup> ส่วนประเด็นตามมาตรา 141 ที่กำหนดไว้ว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ” ในประเด็นนี้สมาชิกที่อภิปรายส่วนใหญ่มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าไปรับผิดชอบในการบริหารประเทศน่าจะต้องมีการแถลงนโยบายและขอความไว้วางใจจากสภาก่อน เพื่อให้สภากลั่นกรองนโยบายของรัฐบาลชั้นหนึ่งก่อน และในที่สุดที่ประชุมได้ลงมติให้ผ่านการพิจารณาหมวดนี้

8. การพิจารณาหมวดที่ 8: ศาล (มาตรา 159 ถึง มาตรา 169) เป็นหมวดเดียวที่สมาชิกมีมติให้รับไว้พิจารณาโดยไม่มีสมาชิกอภิปรายบทบัญญัติในหมวดนี้

9. การพิจารณาหมวดที่ 9 : การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 170 ถึง มาตรา 172) สมาชิกได้อภิปรายไปในทางสนับสนุนบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นส่วนใหญ่ บางท่านได้เสนอเพิ่มเติมว่า ในการปกครองท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่น สิ่งที่ขาดไม่ได้ คือ เรื่องงบประมาณ เพราะการบริหารงานของท้องถิ่นจะกระทำมิได้หากขาดงบประมาณดำเนินการและองค์การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันได้บริหารงาน โดยอาศัยเงินจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในการดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้ขาดอิสระในการทำงาน ดังนั้น ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้น่าจะมีการเพิ่มเติม ในตัวบทให้ชัดเจนว่ารายได้ส่วนใดบ้างที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง โดยกำหนดให้มีสัดส่วนอย่างเพียงพอในระบบการบริหารงานของท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดการปกครองท้องถิ่น<sup>88</sup>

10. การพิจารณาหมวดที่ 10 : ตุลาการรัฐธรรมนูญ (มาตรา 173 ถึง มาตรา 182) สมาชิกได้อภิปรายในหมวดนี้ใน 2 มาตรา คือ มาตรา 173 และมาตรา 174 ที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ซึ่งประกอบด้วยประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา อธิบดีกรมอัยการ และสมาชิกโดยการแต่งตั้งของรัฐสภา

<sup>87</sup> คำอภิปรายของ นายแสวง พุทธสถิตย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

<sup>88</sup> คำอภิปรายของ นายชูวงศ์ ฉายะบุตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.



จำนวนสี่คน โดยสมาชิกที่สภาแต่งตั้งต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยอภิปรายในถ้อยคำที่ใช้ใน มาตรา 174 ว่า ควรจะเปลี่ยนเป็น “นอกจากตุลาการรัฐธรรมนูญตามมาตรา 173 แล้ว ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ ที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ได้” แทนที่ กำหนดไว้ในร่างเดิม<sup>89</sup> นอกจากนั้นสมาชิกบางท่านได้เสนอว่าจำนวนและสัดส่วนของคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญน่าจะกำหนดให้ได้สัดส่วนกันโดยให้มีจำนวน 9 คน มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการตุลาการเป็นผู้เลือกฝ่ายละ 3 คน ตามที่เคยกำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517<sup>90</sup> ในที่สุดที่ประชุมได้มีมติให้ผ่านการพิจารณาใน หมวดนี้

11. การพิจารณาหมวดที่ 11 : การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในหมวดนี้ที่ประชุม ไม่มีการอภิปราย จึงผ่านไปพิจารณาในบทเฉพาะกาลต่อไป

12. การพิจารณาบทเฉพาะกาล (มาตรา 184 ถึง มาตรา 191) ก่อนการพิจารณา บทบัญญัติในหมวดนี้ ประธานได้เปิดโอกาสให้กรรมาธิการยกร่างได้ชี้แจงเพิ่มเติม โดย นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ได้ชี้แจงถึงลักษณะของบทเฉพาะกาลแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ บท เฉพาะกาลระยะสั้น คือ บทบัญญัติในมาตรา 184, 185, 186, 187, 189 และมาตรา 191 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลที่กำหนดไว้เพื่อรับรองสถานการณ์เดิมขององค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ปัจจุบันให้ คงอยู่ต่อไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปและมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศ ส่วนบทเฉพาะกาลระยะยาวหมายถึง บทเฉพาะกาลที่มีวาระการบังคับใช้ยาวนาน 4 ปี คือ บทบัญญัติ ในมาตรา 188 และมาตรา 190

การอภิปรายในหมวดนี้ มีประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1.) ประเด็นที่กำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 187) นางวิมล เจียมเจริญ อภิปรายว่า เหตุผลการมีสมาชิก

<sup>89</sup> คำอภิปรายของ นายเหม สุไลมาน, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 36/2521 วันที่ 13 กรกฎาคม 2521, หน้า 108.

<sup>90</sup> คำอภิปรายของ นายนิธิพัฒน์ ชลจันทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.



วุฒิสภาเพราะได้คำนึงถึงเสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้น จึงน่าจะให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าว เพื่อรัฐบาลจะได้มีเสถียรภาพ ทำให้จึงกลับกำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติซึ่งจะต้องหมดสภาพไปหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งจะก่อให้เกิดความแตกแยกในบ้านเมืองมากยิ่งขึ้น<sup>91</sup>

(2.) ประเด็นที่ให้สมาชิกวุฒิสภามีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 127 ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีระบุไว้ในมาตรา 190 ร้อยตำรวจโท ชาญ มนูญธรรม อภิปรายว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ที่เสนอให้สภานิติบัญญัติเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลเช่นกัน ซึ่งทำให้รัฐบาลล้มได้ ดังที่เคยเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 จึงน่าจะกำหนดอำนาจนี้ให้วุฒิสภามีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย<sup>92</sup> และหลังจากสมาชิกได้อภิปรายกันพอสมควร พลเอก ทวิช เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา ได้เสนอปิดอภิปราย เมื่อไม่มีสมาชิกผู้ใดคัดค้านประธานจึงขอปิดการอภิปราย เป็นอันว่าเสร็จสิ้นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 ต่อจากนั้นเป็นการลงมติว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการร่างเสนอมาหรือไม่ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมข้อ 102 วรรคสองการลงมติจะต้องเรียกชื่อเป็นรายบุคคลและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ผลการลงมติปรากฏว่ามีสมาชิกเห็นชอบด้วยที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ไว้พิจารณาต่อไป จำนวน 276 ท่าน ไม่เห็นชอบ 2 ท่าน และงดออกเสียง 2 ท่าน จึงเป็นอันว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้พิจารณาต่อไป

### 3.2 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยคณะกรรมการวิสามัญ

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาแล้ว ขั้นตอนต่อไปเป็นการแปรญัตติโดยมีการเลือกคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติข้อ 103 วรรคสองและวรรคสาม ได้กำหนดไว้ว่า “การพิจารณาในวาระที่สอง ให้สภาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น”

<sup>91</sup> คำอภิปรายของ นางวิมล เจียมเจริญ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 113.

<sup>92</sup> คำอภิปรายของ ร้อยตำรวจโท ชาญ มนูญธรรม, และคำอภิปรายของ นายนิธิพัฒน์ ซาลีจันทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 114 และ หน้า 116.



และ “คณะกรรมการตามวรรคสองจะมีจำนวนเท่าใด และจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกหรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของสภา” ซึ่งจำนวนของคณะกรรมการวิสามัญ สมาชิกได้มีมติให้มีจำนวน 35 ท่าน โดยให้แต่งตั้งจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมด ที่ประชุมได้เสนอชื่อสมาชิกที่ตนเห็นว่าสมควรเป็นกรรมการ มีรายชื่อดังนี้<sup>93</sup>

1. พลโท กานต์	รัตนวราหะ	2. นาวาโท ฤฤฤฤ	ปราคา
3. พลเรือโท เกตุ	สันติเวชชกุล	4. นาวาอากาศโท ทินกร	พันธุ์กระวี
5. พลตรี จวน	วรรณรัตน์	6. นายปรีดี	หิรัญพฤกษ์
7. พลโท เฉลิมชัย	จารุวัตร์	8. พลตรี มณีรัตน์	จารุจินดา
9. นายเฉลิมชัย	เล็กชม	10. นายมีชัย	ฤชพันธุ์
11. ร้อยตำรวจโท ชาญ	มธุธรรม	12. นายธรรมนุญ	ลัดพลี
13. คุณหญิง นันทกา	สุประภาตะนันท์	14. พันโท วินิต	เทววิศาล
15. พันเอก นิยม	คันสนาคม	16. นาวาเอก สงบ	ครลัมพ์
17. พลอากาศเอก บัญชา เมฆวิชัย		18. พลโท สมิง	ไต้ลังคะ
19. พันเอก ประจักษ์	สว่างจิตร	20. พลโท สันท์	จิตรปฏิมา
21. นายประชุม	รัตนเพียร	22. นายสานนท์	สายสว่าง
23. พลตรี ประยูร	บุณนาค	24. นายอักษรพร	จุฬารัตน์
25. พลโท ประสิทธิ์	ใจชื่น	26. นายอำนวย	อินทภูติ
27. พลโท เกรียง	ดิษฐบรรจง	28. พันเอก อุดม	ทวีวัฒน์
29. นายอดุล	วิเชียรเจริญ	30. นายอุดร	ตันติสุนทร
31. นายอมร	จันทร์สมบูรณ์	32. พลเรือโท โอภาส	จามิกรณ์
33. นายรัตน์	ศรีไกรวิน	34. นายอุกฤษ	มงคลนาวิน
35. นายวินัย	ทองลงยา		

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในชั้นกรรมาธิการวิสามัญนี้ เป็นขั้นตอนที่สำคัญเพราะการพิจารณาในวาระที่หนึ่งไม่ถือเป็นขั้นการรับหลักการ เป็นเพียงขั้นการรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาเท่านั้น ดังนั้น คณะกรรมาธิการหรือสมาชิกสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามร่างเดิม

<sup>93</sup> รัฐสภาสาร, ปีที่ 26 ฉบับที่ 7, (กรกฎาคม 2521), หน้า 4.



ได้ทุกมาตรา โดยสมาชิกที่เห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญเป็นประการใด สามารถเสนอคำขอแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการได้ ภายในเวลาที่สภากำหนดซึ่งสภาได้กำหนดให้แปรญัตติภายใน 30 วัน การแปรญัตติดังกล่าวให้แปรญัตติเป็นรายมาตราตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อ 104 แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 สำหรับการประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม และให้นำข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เฉพาะที่เกี่ยวกับการประชุมของสภามาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>94</sup> คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ประชุม ครั้งแรกเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2521 ณ ห้องประชุมกรรมการ ที่ประชุมได้เลือกพลโท เฉลิมชัย จารุวัตร เป็นประธานคณะกรรมการ พลโท สันต์ จิตรปฏิมา เป็นเลขานุการคณะกรรมการ โดยกำหนดให้มีการประชุมสัปดาห์ละ 2 วัน คือ ทุกวันพฤหัสบดี และวันศุกร์ เวลา 13.30 น. โดยเริ่มตั้งแต่วันพฤหัสบดีที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2521 เป็นต้นไป

สำหรับวิธีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ที่ประชุมมีมติให้พิจารณาตามร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านสภาในวาระที่ 1 เป็นหลัก โดยพิจารณาไปตามลำดับหมวด และรายมาตรา หากหมวดใดไม่มีปัญหายุ่งยากที่ประชุมจะพิจารณาเป็นรายมาตราไปได้เลย สำหรับหมวดใดที่มีปัญหายุ่งยากที่ประชุมจะพิจารณาทกลงในหลักการทั่ว ๆ ไปก่อน และมอบหมายให้คณะทำงานไปยกร่าง หรือปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามหลักการนั้น แล้วนำเสนอที่ประชุม พิจารณาเป็นรายมาตรา<sup>95</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญและผลการประชุมพิจารณา ดังนี้

<sup>94</sup> โปรดดู รัฐสภาสาร, อ้างแล้ว, หน้า 7.

ที่ประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ 2/2521 วันที่ 27 กรกฎาคม 2521 ได้กำหนดให้มีฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ประกอบด้วย 1. พลโท สันต์ จิตรปฏิมา (เลขานุการ) 2. นายปรีดี หิรัญพฤกษ์ (ผู้ช่วยเลขานุการ) 3. นายเฉลิมชัย เล็กสม (ผู้ช่วยเลขานุการ) 4. พันโท วินิต เทศวิศาล (ผู้ช่วยเลขานุการ) และที่ประชุมได้เลือกกรรมการประกอบเป็นคณะทำงาน 5 คน ประกอบด้วย

- |                                |                             |
|--------------------------------|-----------------------------|
| 1. นายอมร จันทรมบูรณ์ (ประธาน) | 2. พลตรี มณีรัตน์ จารุจินดา |
| 3. นายรัตน์ ศรีไกรวิน          | 4. นายมีชัย ฤชุพันธุ์       |
| 5. นายอักษราทร จุฬารัตน์       |                             |

<sup>95</sup> คณะกรรมการแปรญัตติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการแปรญัตติ, ครั้งที่ 2/2521 วันที่ 27 กรกฎาคม 2521, หน้า 2.



### หมวด 1 : บททั่วไป

กรมการช่างท่าน ได้เสนอให้เพิ่มบทบัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” เช่นเดียวกับที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เพราะเรื่องนี้ถือว่าเป็นหลักการใหญ่ที่ควรกำหนดไว้ในบททั่วไป มากกว่าที่จะไปจำแนกไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามร่างเดิม<sup>96</sup> ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้กำหนดเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 3 ทวิ และในมาตรา 3 เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย นายนิธิพัฒน์ ซาลีจันทร์ ขอแปรญัตติแก้ถ้อยคำจากคำว่า “มาจาก” ใช้คำว่า “เป็นของ” แทน และตัดคำว่า “ผู้เป็นประมุข” ออก ที่ประชุมไม่เห็นด้วยกับคำขอแปรญัตติดังกล่าว จึงให้คงไว้ตามร่างเดิม ผู้แปรญัตติขอสงวน

### หมวด 2 : พระมหากษัตริย์

พลอากาศโท อูสารห์ ชัยนาม ขอแปรญัตติในมาตรา 5 วรรคสอง เกี่ยวกับการกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ ให้คุ้มครองกว้างขึ้น โดยขอแปรญัตติว่า “ห้ามกล่าวหาหรือฟ้องร้องสมเด็จพระบรมราชินีนาถ และสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชด้วย” ที่ประชุมไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติพอใจ<sup>97</sup> มาตรา 8 เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ และการพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ นายนิธิพัฒน์ ซาลีจันทร์ ขอแปรญัตติ เพิ่มเติมพระราชอำนาจเกี่ยวกับการถอดถอนฐานันดรศักดิ์ และเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ด้วย ที่ประชุมไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่า การบัญญัติในหมวดนี้ ควรจะเป็นเรื่องพระคุณอันเป็นการเทิดทูนพระองค์ ส่วนการถอดถอนหรือการเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์เป็นพระเดชควรให้เป็นบทบัญญัติที่แยกไว้ในหมวดฝ่ายบริหาร ผู้แปรญัตติพอใจ<sup>98</sup> มาตรา 9 เกี่ยวกับการแต่งตั้งองคมนตรี นายนิธิพัฒน์ ซาลีจันทร์ ขอแปรญัตติ จำนวนองคมนตรี ว่าควรกำหนดไว้ไม่เกินสิบคนแทนร่างเดิมซึ่งกำหนดไว้ไม่เกินสิบสี่คน และแปรญัตติขอเพิ่มมาตรา 9 ทวิ ว่า “องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา ข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ หรือเป็นเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองใด ๆ” วรรคสอง

<sup>96</sup> คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

<sup>97</sup> คณะกรรมการการแปรญัตติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการการแปรญัตติ, ครั้งที่ 10/2521 วันที่ 31 สิงหาคม 2521, หน้า 2.

<sup>98</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.



“องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย มีอายุครบ 72 ปี ลาออก มีพระบรมราชโองการให้พ้นตำแหน่ง หรือมีคุณสมบัติ หรือกระทำการอันเป็นต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง” ที่ประชุมมีมติให้บทบัญญัติในมาตรา 9 เป็นไปตามร่างเดิม ผู้แปรญัตติพอใจ<sup>99</sup> ส่วนมาตรา 9 ทวิ วรรคแรก ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 20 ต่อ 2 เสียง ให้กำหนดเงื่อนไขตามคำขอแปรญัตติ ส่วนวรรคสองที่ประชุมไม่เห็นด้วยผู้แปรญัตติพอใจ<sup>100</sup> และคณะกรรมการได้เพิ่มเติมมาตรา 10 ทวิ เกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณขององคมนตรีก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง โดยมอบหมายให้คณะทำงานไปยกร่างเสนอ มาตรา 17 บทบัญญัติเกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งได้บัญญัติไว้ตอนหนึ่งว่า “...หากไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ได้” ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 13 ต่อ 5 เสียง ให้ตัดข้อความดังกล่าวออก ด้วยเหตุผลว่า ไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติไว้ เพราะหากไม่มีพระราชโอรส พระมหากษัตริย์ย่อมมีพระราชอำนาจที่จะทรงสถาปนาพระราชธิดา หรือพระบรมวงศานุวงศ์อื่นเป็นรัชทายาทอยู่แล้ว การกำหนดไว้ดังกล่าวนอกจากจะเป็นการขัดกับกฎหมายแล้ว ยังเป็นการจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์ด้วยจึงควรให้ไปตามพระราชอัธยาศัยในการสถาปนาจะเหมาะสมกว่า<sup>101</sup> มาตรา 18 เกี่ยวกับการดำเนินการสถาปนาผู้สืบราชสันตติวงศ์ตาม มาตรา 17 ต่อรัฐสภา พลอากาศตรี ประยูทธ ประจวบเหมาะ ขอแปรญัตติเพิ่ม มาตรา 18 ทวิ, ตริ และ จัตวา เกี่ยวกับการให้มีคณะที่ปรึกษาสูงสุด ที่ประชุมไม่เห็นชอบ ผู้แปรญัตติพอใจ<sup>102</sup>

### หมวด 3 : สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

มาตรา 19 ในการพิจารณาเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ กรรมการและนางแรม พรหมโรบล บุญยประสพ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ขอแปรญัตติเพิ่มความในวรรคสอง และวรรคสาม ดังนี้วรรคสอง “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” วรรคสาม “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” ที่ประชุมมีมติว่าไม่จำเป็นต้องบัญญัติข้อความดังกล่าวไว้ เพราะในมาตรา 20 ได้กำหนดไว้ชัดเจนแล้ว

<sup>99</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

<sup>100</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

<sup>101</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

<sup>102</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.



“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย” ซึ่งคำว่าบุคคลนั้นย่อมรวมทั้งชายและหญิงอยู่แล้ว จึงให้คงไว้ตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียง 12 ต่อ 4 เสียง ผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติ<sup>103</sup> ในการพิจารณามาตรา 21 เกี่ยวกับสิทธิทางการเมือง นางกนก สามเสน วิล ได้ขอแปรญัตติเพิ่มความในวรรคท้ายเป็น “การได้มาซึ่งสัญชาติไทยให้เป็นไปตามกฎหมาย บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยจะถูกเพิกถอนไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยความยินยอมของผู้นั้น” ที่ประชุมไม่เห็นด้วย ผู้ขอแปรญัตติพอใจ ในส่วนของมาตรา 24 เกี่ยวกับผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ร้อยตำรวจโท ชาญ มนุชธรรม เสนอให้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา 36 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ที่ประชุมเห็นชอบในหลักการดังกล่าว และมอบให้คณะทำงานไปยกร่างตามคำขอแปรญัตติดังกล่าว การพิจารณามาตรา 25 เกี่ยวกับเสรีภาพในร่างกายของบุคคล คณะกรรมาธิการได้เสนอความเห็นไว้ว่า แม้ว่าบทบัญญัติในวรรคสองและวรรคสาม ควรที่จะบัญญัติไว้ แต่ควรบัญญัติไว้เป็นกลาง ๆ ใช้ถ้อยคำสั้น ๆ เพราะตามร่างเดิมบทบัญญัติในวรรคสองและสามนั้น เป็นข้อความที่มีบัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ ไม่ควรนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมเห็นชอบตามข้อเสนอดังกล่าว จึงมอบหมายให้คณะทำงานไปยกร่างถ้อยคำใหม่ และเห็นชอบตามที่คณะทำงานยกร่างเสนอว่า “การจับกุม คุมขัง หรือตรวจค้นตัวบุคคลไม่ว่าในกรณีใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” และมีมติให้เพิ่มมาตรา 25 ทวิ ว่า “ในกรณีที่ผู้ต้องหา หรือจำเลยเป็นผู้ยากไร้ไม่มีทุนทรัพย์พอที่จะจัดหาทนายความสำหรับตนได้ บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา 25 ตริ ว่า “บุคคลใดต้องรับโทษอาญาโดยคำพิพากษาถึงที่สุด หากปรากฏตามคำพิพากษาของศาลที่รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ในภายหลังว่า บุคคลนั้นมิได้เป็นผู้กระทำความผิดย่อมมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนและได้รับบรรดาสิทธิที่เสียไปเพราะผลแห่งคำพิพากษานั้นคืน ทั้งนี้ตามเงื่อนไข และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” เช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา 34 และมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2517<sup>104</sup> และนางกนก สามเสน วิล ได้ขอแปรญัตติ

<sup>103</sup> คณะกรรมาธิการแปรญัตติ, รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการแปรญัตติ, ครั้งที่ 11/2521 วันที่ 1 กันยายน 2521, หน้า 2.

<sup>104</sup> คณะกรรมาธิการแปรญัตติ, รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการแปรญัตติ, ครั้งที่ 4/2521 วันที่ 3 สิงหาคม 2521, หน้า 3.



แก้ข้อความในวรรคสองโดยเพิ่มว่า “การแจ้งข้อหาแก่บุคคลใด ๆ จะต้องมีหลักฐานตามสมควรว่า ผู้นั้นน่าจะกระทำความผิดตามข้อหานั้น” ที่ประชุมไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติพอใจ<sup>105</sup> มาตรา 28 เกี่ยวกับการชดใช้ค่าทำขวัญแก่เจ้าของที่ดินเนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และมาตรา 29 เกี่ยวกับการเสรีภาพในการพูด การเขียน และการโฆษณา ที่ประชุมเห็นสมควรแก้ไขบทบัญญัติในร่างเดิมโดยมอบหมายให้คณะทำงานไปพิจารณาร่างเสนอที่ประชุม

#### หมวด 4 : หน้าที่ของชนชาวไทย

มาตรา 41 เกี่ยวกับหน้าที่ของบุคคลในการรักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ พันเอก ประสงค์ กรีกุล ได้ขอแปรญัตติเพิ่มความในวรรคสองว่า “บุคคลพึงถือว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นหน้าที่สำคัญ” ที่ประชุมไม่เห็นด้วย เพราะถือว่าการเลือกตั้งควรเป็นสิทธิมิใช่หน้าที่ ผู้แปรญัตติขอสงวน<sup>106</sup> มาตรา 47 เกี่ยวกับการศึกษาและอบรม นางกนก สามเสน วิล ขอแปรญัตติเพิ่มความในวรรคสอง สาม และสี่ ดังนี้ “บุคคลมีหน้าที่พัฒนาประเทศ อนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชาติ และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมของชาติ” วรรคสอง “บุคคลมีหน้าที่เทิดทูนและรักษาไว้ซึ่งเกียรติภูมิ และชื่อเสียงของชาติ” วรรคสาม “บุคคลมีหน้าที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อความเจริญก้าวหน้าของชุมชน” และวรรคสี่ “บุคคลมีหน้าที่ออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตของตน” ที่ประชุมไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติพอใจ<sup>107</sup> และนางแรม พรหมโรบล บุญประสพ ได้ขอแปรญัตติเพิ่มความในมาตรา 47 ทวิ ว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ที่ประชุมไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวน<sup>108</sup>

#### หมวด 5 : แนวนโยบายแห่งรัฐ

ในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ พลเรือตรี ธาดา ดิษฐบรรจง ได้แปรญัตติขอตัดบทบัญญัติ ในหมวดนี้ออกทั้งหมด โดยให้เหตุผลว่า แนวนโยบายของรัฐ ควรให้รัฐบาลแต่ละชุด

<sup>105</sup> คณะกรรมาธิการแปรญัตติ, รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการแปรญัตติ, ครั้งที่ 11/2521, หน้า 5.

<sup>106</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

<sup>107</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

<sup>108</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.



ตัดสินใจในการดำเนินการโดยอิสระจึงไม่ควรกำหนดไว้ ที่ประชุมไม่เห็นด้วย โดยคณะกรรมการ  
 ธิการให้เหตุผลว่า การกำหนดแนวนโยบายของรัฐไว้ ก็เพื่อเป็นแนวทางของพรรคการเมืองต่าง ๆ  
 จะได้ถือเป็นแนวทางในการบริหารประเทศ และเพื่อให้รัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศวาง  
 นโยบายภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่แนวนโยบายดังกล่าวต้องกำหนดไว้ว่า “ไม่เป็นการ  
 ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” แต่ นางกนก สามเสน วิล ได้ขอแปรญัตติ โดยให้ตัด  
 ข้อความดังกล่าวออก ที่ประชุมไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวน<sup>109</sup> มาตรา 50 นายบรรหาร  
 ศิลปอาชา และพันเอก ประสงค์ กรีกุล ได้ขอแปรญัตติเพิ่มความในวรรคสอง เกี่ยวกับการใช้  
 กำลังทหารว่า “กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์  
 เพื่อปราบปรามการกบฏและการจลาจลเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐและเพื่อการพัฒนาประเทศชาติ”  
 ที่ประชุมเห็นชอบในหลักการดังกล่าว และได้เพิ่มเติมตามเสนอ<sup>110</sup>

#### หมวด 6 : รัฐสภา

เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 9 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520  
 ได้กำหนดให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติ  
 แห่งชาติ และตามมาตรา 10 ได้กำหนดให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาในวาระที่หนึ่ง  
 เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภา ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
 ข้อ 102 ได้กำหนดไว้ว่า การพิจารณาในวาระที่หนึ่งให้สภาพิจารณาว่า จะรับร่างรัฐธรรมนูญ  
 นั้นไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น ซึ่งหากสภาลงมติที่จะรับไว้พิจารณาแล้ว สมาชิกก็สามารถแปรญัตติ  
 ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ตามต้องการ ไม่มีหลักการ แปรญัตติได้ทั้งหมด<sup>111</sup> ดังนั้น การ  
 พิจารณาบทบัญญัติในหมวดนี้ คณะกรรมการธิการแปรญัตติจึงได้กำหนดประเด็นในการพิจารณา  
 ในหมวดนี้ใหม่ ดังนี้

<sup>109</sup> คณะกรรมการธิการแปรญัตติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการธิการแปรญัตติ, ครั้งที่ 12/2521 วันที่  
 6 กันยายน 2521, หน้า 3.

<sup>110</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

<sup>111</sup> คำอภิปรายของ พลอากาศเอก ทะริน หงสกุล, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36  
 วันที่ 13 กรกฎาคม 2521, หน้า 126-127.



## 1. จำนวนสภา

ในคราวประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 5/2521 วันที่ 4 สิงหาคม 2521 กรรมการส่วนมากเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติควรประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รวมกันเรียกว่า รัฐสภา แต่จากการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 6/2521 วันที่ 10 สิงหาคม 2521 ที่ประชุมได้มีมติให้บทวนหลักการดังกล่าวใหม่ โดยกรรมการบางท่านได้เสนอหลักการใหม่ให้มีสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งจำนวนเท่า ๆ กัน โดยให้เหตุผลว่า เป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของบ้านเมือง ก่อนที่จะให้เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบ เพื่อวางพื้นฐานสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพเกิดความมั่นคงแก่ประเทศ และให้ความผาสุกแก่ประชาชน ที่ประชุมจึงได้ลงมติเห็นด้วยในหลักการดังกล่าวด้วยคะแนนเสียง 17 ต่อ 3 เสียง โดยควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ภายในระยะเวลา 4 ปีแรก ให้มีสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทดังกล่าว<sup>112</sup> ผลของการลงมติจากการประชุมครั้งที่ 6/2521 ทำให้ผลของการประชุมครั้งที่ 5/2521 ต้องเปลี่ยนแปลงในประเด็นต่าง ๆ หลายประเด็น คือ ประเด็นเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา จำนวนสมาชิกวุฒิสภา บุคคลที่จะเป็นประธานรัฐสภา คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสมาชิก และผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น คณะทำงานจึงได้ร่างหลักการใหม่ไว้ในมาตรา 194 ของบทเฉพาะกาลกำหนดให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากผู้ทรงคุณวุฒิ (วุฒิสภา) จำนวนไม่เกินจำนวนสมาชิกผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการส่วนใหญ่เห็นชอบตามร่างดังกล่าว

## 2. คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

- 2.1 ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง
- 2.2 ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสมัครในนามของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง

<sup>112</sup> คณะกรรมการการเปรียญคดี, รายงานการประชุมคณะกรรมการการเปรียญคดี, ครั้งที่ 6/2521 วันที่ 10 สิงหาคม 2521, หน้า 7.



23 ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นพรรค ด้วยคะแนนเสียง 8 ต่อ 5 เสียง โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ (กรรมการ) เห็นว่าควรเลือกเป็นรายบุคคลจึงขอสงวนความเห็น<sup>113</sup>

24 ให้จัดการเลือกตั้งแบบรวมเขต โดยถือเขตจังหวัดเป็นหนึ่งเขตเลือกตั้ง ยกเว้น กรุงเทพมหานคร ให้แบ่งเป็นสามเขต ด้วยคะแนนเสียง 21 ต่อ 5 เสียง<sup>114</sup>

25 การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เพื่อให้พรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา มีจำนวนน้อยพรรคและเป็นพรรคใหญ่ที่มีความมั่นคงด้วยคะแนนเสียง 16 ต่อ 4 เสียง โดย พลโท ลัทธิ จิตรปฎิมา (กรรมการ) เห็นว่าควรกำหนดไว้ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่จึงขอสงวนความเห็นไว้<sup>115</sup>

26 เมื่อพรรคการเมืองใดมีมติขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสังกัดพรรคการเมืองนั้นออกจากพรรค ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้นั้นสิ้นสุดลงด้วย

27 พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกพรรค ลงสมัครรับเลือกตั้งให้ครบจำนวนสมาชิกที่จะพึงมีได้ในเขตนั้น ๆ

### 3. การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

ซึ่งตามร่างเดิมในมาตรา 126 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอเปิดอภิปรายให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติได้ กรรมการได้ลงคะแนนเสียง 12 ต่อ 8 เสียง ให้ตัดบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวออก โดย นายปรีดี หิรัญพฤกษ์ และ พันเอก อุดม ทวีวัฒน์ (กรรมการ) ขอสงวนความเห็นให้คงมาตรา 126 ไว้เช่นเดิม<sup>116</sup>

<sup>113</sup> คณะกรรมการปรญัตติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

<sup>114</sup> คณะกรรมการปรญัตติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการปรญัตติ, ครั้งที่ 7/2521 วันที่ 17 สิงหาคม 2521, หน้า 4.

<sup>115</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>116</sup> คณะกรรมการปรญัตติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการปรญัตติ, ครั้งที่ 8/2521 วันที่ 18 สิงหาคม 2521, หน้า 2.



#### 4. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

ซึ่งตามร่างเดิมในมาตรา 127 ได้กำหนดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายดังกล่าวได้ โดยต้องมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด กรรมการได้เสนอว่า จำนวนสมาชิกที่เข้าชื่อดังกล่าวมีจำนวนน้อยเกินไป ทำให้การล้มรัฐบาลกระทำได้ง่าย จึงควรกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอญัตติดังกล่าวให้สูงขึ้นเป็นหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ด้วยคะแนนเสียง 23 ต่อ 4 เสียง ส่วนคะแนนเสียงการลงมติไว้วางใจ และระยะเวลาของการลงมติ ให้เป็นไปตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียง 16 ต่อ 6 และ 11 ต่อ 9 เสียง ตามลำดับ<sup>117</sup>

#### 5. องค์ประชุมของสภา

ตามร่างเดิมในมาตรา 101 ได้กำหนดองค์ประชุมของสภาไว้น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด กรรมการบางท่านได้เสนอให้องค์ประชุมของสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามก็เพียงพอ เพราะการกำหนดองค์ประชุมไว้มาก บางครั้งทำให้การประชุมไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะสมาชิกมาประชุมไม่ครบองค์ประชุม ทำให้การประชุมล่าช้า และเกิดความเสียหายได้<sup>118</sup> ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 16 ต่อ 9 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิมร้อยตำรวจโท ชานู มนุชธรรม (กรรมการ) ได้ขอสงวนความเห็น

#### หมวด 7 คณะรัฐมนตรี

ที่ประชุมได้กำหนดประเด็นที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาดังนี้

##### 1. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่

มีกรรมการบางท่านได้เสนอความเห็น ว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และควรตัดวรรคสองของมาตรา 136 เกี่ยวกับข้อกำหนดให้รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะเป็นการผูกมัดมากเกินไป

<sup>117</sup> คณะกรรมการปรญัตติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

<sup>118</sup> คณะกรรมการปรญัตติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.



ควรเปิดกว้างไว้เพื่อสามารถหาคนที่มีความสามารถในการบริหารประเทศได้ง่าย โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 15 ต่อ 6 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม โดยคณะรัฐมนตรีต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะรัฐมนตรีทั้งหมด ร้อยตำรวจโท ชาญ มนุชธรรม (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็นให้ตัดวรรคสองของมาตรา 136 ออก<sup>119</sup>

## 2. จำนวนรัฐมนตรี

ตามร่างเดิมในมาตรา 136 วรรคแรก ได้กำหนดจำนวนรัฐมนตรีไว้ไม่เกิน 34 คน กรรมาธิการบางท่านได้เสนอว่า จำนวนรัฐมนตรีควรจะให้มากกว่านี้ เพื่อรับสถานการณ์ภายนอก โดยกำหนดให้มีจำนวนรัฐมนตรีไม่เกินสี่สิบสี่คน และคณะกรรมาธิการได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 12 ต่อ 5 เสียง ให้แก้ไขจำนวนรัฐมนตรีเป็นไม่เกินสี่สิบสี่คน

## 3. ก่อนจะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี จะต้องแถลงนโยบายหรือไม่ และจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาก่อนหรือไม่

ที่ประชุมเห็นว่าควรให้เป็นไปตามร่างเดิมของมาตรา 141 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาก่อนจะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติไว้วางใจ

## 4. การพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะมีกรณีใดบ้าง

ที่ประชุมเห็นว่าควรให้เป็นไปตามร่างมาตรา 144 และมาตรา 145

มาตรา 144 รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 127
- (2) สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- (3) คณะรัฐมนตรีลาออก
- (4) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 145

คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

<sup>119</sup> คณะกรรมาธิการแปรญัตติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.



มาตรา 145 ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 83 (1) (2) หรือ (4) ในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ (1) (2) (3) หรือ (4) ในกรณีที่รัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 85 (1) (2) หรือ (6)
- (4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก
- (5) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 127
- (6) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139
- (7) มีพระบรมราชโองการตามมาตรา 146

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 70 มาตรา 71 และมาตรา 72 มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (2) (3) (4) หรือ (6)

นอกจากนี้ นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล ขอแปรญัตติแก้ไขหลักการในหมวด 7 ดังต่อไปนี้

1. ให้นายกรัฐมนตรีได้รับการเลือกตั้งจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป หรือในการแสดงประชามติ มีวาระอยู่ในหน้าที่ 5 ปี
2. รัฐมนตรีจะมีจำนวนไม่เกินจำนวนกระทรวงที่มีอยู่
3. คณะรัฐมนตรี เสนอร่างกฎหมายให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน
4. คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร
5. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมติไม่เห็นด้วยกับการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารจะต้องพิจารณาปรับปรุงตัวรัฐมนตรีใหม่

คณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว ผู้แปรญัตติขอสงวน พลเอก ทวีช เสนีวงศ์ ณ อยุธยา ขอแปรญัตติแก้ความในวรรคสองของมาตรา 136 เป็น ดังนี้ “นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” คณะกรรมการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวน พลเรือตรี วินิจ ศรีพจนารถ และ พันโท เชิดศักดิ์ แสงช่วงโชติ ขอแปรญัตติตัดความ



ในวรรคสองของมาตรา 136 ที่ว่า “รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ออกทั้งหมด ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 15 ต่อ 1 เสียง ให้ตัดความในวรรคสองของมาตรา 136 ออก ตามคำขอแปรญัตติ มาตรา 141 เกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ก่อนเข้ารับบริหารประเทศ โดยไม่มีการลงมติ นายนิพิฏ์พงษ์ ซาลีจันทร์ ขอแปรญัตติให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาเพื่อขอความไว้วางใจ และต้องได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มาประชุม จึงจะเข้ารับบริหารประเทศได้ ที่ประชุมลงมติด้วยคะแนนเสียง 11 ต่อ 5 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม ผู้แปรญัตติขอสงวน

#### บทเฉพาะกาล

มาตรา 187 เกี่ยวกับการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก นายเกรียง กิริติกร และพลตรี เทียบ กรมสุริยศักดิ์ ขอแปรญัตติเพิ่มเติมเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากที่ประชุมกำหนดหลักการให้มีสภาเดียวไปแล้ว จึงไม่อาจรับคำแปรญัตติได้ ผู้แปรญัตติขอสงวน มาตรา 189 พันตำรวจเอก สุธรรม วรวิเชียรพงษ์ ขอแปรญัตติเพิ่มความเป็นมาตรา 189 ทวิ โดยมีหลักการมิให้นำบทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองมาใช้ในบทเฉพาะกาล เพราะจะเป็นอุปสรรคในการเตรียมการ และไม่สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ทันท่วงที ที่ประชุมรับไว้พิจารณา

สำหรับหลักการอื่น ๆ ที่ควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลนั้นที่ประชุมเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญควรจะได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง จึงมีมติให้มีการประชุมลับ เพื่อพิจารณาหลักการในบทนี้ โดยที่ประชุมได้พิจารณาโดยถือตามมาตราในร่างเดิมเป็นแนวทาง<sup>120</sup>

#### คำปรารภ

ที่ประชุมได้พิจารณาร่างคำปรารภเป็นหมวดสุดท้าย โดยได้พิจารณาตามร่างที่นายอดุล วิเชียรเจริญ ได้ยกร่างเสนอต่อคณะกรรมการธิการ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความและถ้อยคำให้เหมาะสมในบางประเด็น และได้มีมติให้ผ่านการพิจารณาคำปรารภ<sup>121</sup>

<sup>120</sup> อาทรรุ กระวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 118.

<sup>121</sup> คณะกรรมการธิการแปรญัตติ, รายงานการประชุมคณะกรรมการธิการแปรญัตติ, ครั้งที่ 21/2521 วันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2521, หน้า 3.



หลังจากนั้นในการประชุมครั้งที่ 22/2521 วันพฤหัสบดีที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2521 ที่ประชุมคณะกรรมการ กำหนดให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันศุกร์ที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2521 ซึ่งรวมระยะเวลาในการประชุมขั้นแปรญัตติของคณะกรรมการตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2521 ถึงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2521 รวมเป็นเวลา 78 วัน โดยคณะกรรมการได้ประชุมกันทั้งสิ้น 23 ครั้ง ใช้เวลาโดยประมาณ 112 ชั่วโมงตามร่างเดิมของคณะกรรมการยกร่างมีอยู่ 191 มาตรา คณะกรรมการได้ตัดออก 34 มาตรา คณะกรรมการ ได้เพิ่มใหม่ 39 มาตรา แก้ไขเพิ่มเติม 72 มาตรา มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติ 54 เสียง คณะกรรมการเห็นด้วยกับผู้ที่ขอแปรญัตติ 10 มาตรา คณะกรรมการชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติพอใจ 57 มาตรา และขอสงวนคำแปรญัตติไว้ 66 มาตรา กรรมการขอสงวนความเห็นไว้ 9 มาตรา<sup>122</sup>

### 3.3 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 2 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ข้อ 105 กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญนั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย” และ ข้อ 106 วรรคแรก ของข้อบังคับดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า “เมื่อประธานสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญและรายงานของคณะกรรมการตามข้อ 105 แล้วให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน” ดังนั้น หลังจากคณะกรรมการวิสามัญแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการได้พิจารณาเสร็จต่อประธานสภาในวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2521 ประธานสภาได้จัดเข้าระเบียบวาระประชุม โดยเริ่มประชุมวาระที่ 2 ครั้งแรกในวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2521 เวลา 9.00 น. ณ ตึกรัฐสภา ซึ่งเป็นการประชุมครั้งที่ 57/2521 สำหรับการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 นี้ ก็เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ข้อ 106 วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่า “ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการ

<sup>122</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภาบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 57/2521 วันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2521, หน้า 131.



พิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างรัฐธรรมนูญ คำปรารภแล้วเรียงตามลำดับ มาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติ สงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น” และก่อนที่จะดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามข้อบังคับดังกล่าว พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร ประธานคณะกรรมการการ ได้แถลงชี้แจงประกอบรายงานของคณะกรรมการการสรุปได้ว่า คณะกรรมาธิการได้พิจารณาชั้นแปรญัตติตามร่างรัฐธรรมนูญเดิมที่คณะกรรมการการร่างได้เสนอสภาพิจารณาในวาระที่ 1 ประกอบกับคำแปรญัตติของสมาชิกและของ กรรมาธิการโดยได้นำเอาปัจจัยสำคัญต่าง ๆ รวมทั้งสถานการณ์ของประเทศในปัจจุบันมาพิจารณา ร่วมกัน โดยผลของการแปรญัตติเป็นไปตามข้อยุติตามเสียงข้างมากของคณะกรรมการในทุก มาตรา ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีความเห็นพ้องต้องกันว่าเหมาะสมที่สุดสำหรับเหตุการณ์และ สิ่งแวดล้อมในขณะนี้<sup>123</sup>

ต่อจากนั้นเป็นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วาระที่ 2 โดย พิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างรัฐธรรมนูญ คำปรารภและเรียงตามลำดับมาตรา ดังรายละเอียดดังนี้

### ชื่อร่างรัฐธรรมนูญ

ไม่มีการแก้ไข

### คำปรารภ

นางนก สามเสน วิล ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ แต่ได้ถอนคำแปรญัตติ<sup>124</sup> และที่ ประชุมได้แก้ไขถ้อยคำบางส่วน อาทิ ให้เติมคำว่า “ระบอบ” อยู่ท้ายคำว่า “การปกครอง” เป็นต้น และที่ประชุมมีมติให้ผ่านการพิจารณาในส่วนนี้

### หมวด 1 : บททั่วไป

มาตรา 2 นายนิธิพัฒน์ ซาลีจันทร์ ได้ขอสงวนคำแปรญัตติแก้คำว่า “มาจาก” เป็น “เป็นของ” ที่ประชุมลงมติด้วยคะแนนเสียง 166 ต่อ 2 เสียง<sup>125</sup> ให้คงไว้ตามร่างของคณะกรรมการ

<sup>123</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 57/2521 วันที่ 12 ตุลาคม 2521, หน้า 135.

<sup>124</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

<sup>125</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.



### หมวด 2 : พระมหากษัตริย์

มาตรา 5 นายนิธิพัฒน์ ซาสีจันทร์ ขอสงวนความเห็นโดยให้ความในวรรคหนึ่งให้ตัดคำว่า “องค์” พระมหากษัตริย์ออก โดยให้เหตุผลว่า คำว่า องค์พระมหากษัตริย์นั้นหมายถึง พระองค์ท่านพระองค์เดียว แต่คำว่า พระมหากษัตริย์เฉย ๆ นั้นมีความหมายรวมทั้งพระองค์ท่านและสถาบันพระมหากษัตริย์ด้วย และให้รวมวรรคสองเข้ากับวรรคแรกเพื่อให้ข้อความกระทัดรัดยิ่งขึ้น ตามที่เคยมีในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 มาตรา 5 นายอดุล วิเชียรเจริญ (กรรมาธิการ) ได้ชี้แจงว่า การใช้คำว่า “องค์” นำหน้าคำว่า พระมหากษัตริย์ ก็เพื่อเน้นให้เห็นถึงความสำคัญยิ่งขึ้นว่าพระองค์ของพระมหากษัตริย์ ดำรงอยู่ในฐานะซึ่งเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 156 ต่อ 4 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>126</sup>

มาตรา 10 ทวิ คณะกรรมาธิการเพิ่มเติมขึ้นใหม่ โดยห้ามองคมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 116 ต่อ 2 เสียง ให้เป็นไปตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้เพิ่มเติม<sup>127</sup>

### หมวด 3 : สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

มาตรา 19 นางแรม พรหมโรบล บุญยประสพ ขอแปรญัตติเพิ่มความในวรรคสองว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” และวรรคสามว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้” ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 110 ต่อ 45 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>128</sup> คือ “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”

มาตรา 25 เกี่ยวกับเสรีภาพในร่างกาย คณะกรรมาธิการได้ตัดข้อความในวรรคแรกตอนท้ายออก ซึ่งตามร่างเดิมได้บัญญัติไว้ว่า “.....แต่ผู้ถูกจับกุมหรือถูกตรวจค้นจะต้องได้รับแจ้งเหตุและรายละเอียดตามสมควรในการที่ถูกจับกุม หรือถูกตรวจค้นโดยไม่ชักช้าและผูถูกคุมขังย่อมมีสิทธิที่จะพบและปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัวได้” โดยให้เหตุผลว่า

<sup>126</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

<sup>127</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 177.

<sup>128</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 248-249.



บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญควรบัญญัติไว้เฉพาะสิทธิขั้นมูลฐานเท่านั้น ส่วนรายละเอียด หากมีอยู่ในกฎหมายอื่นอยู่แล้วไม่ควรบัญญัติเพิ่มขึ้นมาอีก เพราะนอกจากจะเป็นการซ้ำซ้อนกันแล้ว ยังเป็นการทำให้รัฐธรรมนูญมีลักษณะที่ไม่อ่อนตัวเท่าที่ควร สมาชิกบางท่านมีความเห็นแย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวควรจะคงไว้ตามร่างเดิม เพื่อป้องกันการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และตามที่กรรมาธิการชี้แจงว่าบทบัญญัติที่ตัดออกได้มีปรากฏอยู่แล้วในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>129</sup> ก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบ ดังนั้น การคงไว้ตามร่างเดิมจะเป็นประโยชน์กับประชาชนยิ่งขึ้น<sup>130</sup> ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 114 ต่อ 45 เสียง ให้ตัดข้อความดังกล่าวออก ตามที่กรรมาธิการได้แก้ไข<sup>131</sup>

มาตรา 25 ทวิ และมาตรา 25 ทริ คณะกรรมาธิการได้บัญญัติเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่โดยในมาตรา 25 ทวิ ได้บัญญัติเกี่ยวกับกรณีผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นคนยากไร้ ไม่มีทุนทรัพย์พอที่จะจัดหาทนายความสำหรับตนเองได้ ให้รัฐจัดการช่วยเหลือตามกฎหมาย ส่วนมาตรา 25 ทริ กรณีบุคคลใดได้รับโทษทางอาญาไปแล้ว หากมีการรื้อฟื้นคดีขึ้นมาพิจารณาใหม่ ปรากฏว่าบุคคลนั้นมิได้กระทำความผิด ให้มีสิทธิรับค่าทดแทนจากรัฐได้ ที่ประชุมได้มีมติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมาธิการได้เพิ่มเติมไว้ด้วยคะแนนเสียง 114 ต่อ 1 เสียง<sup>132</sup> และ 137 ต่อ 7 เสียง ตามลำดับ<sup>133</sup>

มาตรา 29 เกี่ยวกับเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา นาวาเอก กุมุท กมลนาวิน ได้เสนอให้มีการประชุมลับ โดยให้เหตุผลในการเสนอว่าเนื่องจากการพิจารณาในมาตรานี้ อาจจะมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และผู้อภิปรายอาจถูกวิพากษ์วิจารณ์จากบุคคลภายนอกได้ ซึ่งอาจจะเสียหายต่อผู้อภิปราย จึงเห็นสมควรให้มีการประชุมลับ และสมาชิกสภาเห็นสมควรให้มีการประชุมลับในมาตรานี้ด้วยคะแนนเสียง 52 ต่อ 41 เสียง<sup>134</sup> และจากผลการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ ได้ลงมติไม่ควรถือเปิดเผยรายงานการประชุมลับดังกล่าว<sup>135</sup>

<sup>129</sup> ตามมาตรา 7 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมหรือขัง มีสิทธิดังต่อไปนี้ (1) พบและปรึกษาผู้ที่จะเป็นทนายสองต่อสอง.....”

<sup>130</sup> คำอภิปรายของ นายพิชญ์ แตนวงศ์, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 57/2521 วันที่ 12 ตุลาคม 2521, หน้า 249.

<sup>131</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 279.

<sup>132</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 289.

<sup>133</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 60/2521 วันที่ 19 ตุลาคม 2521, หน้า 200.

<sup>134</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 229.

<sup>135</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 74/2521 วันที่ 22 พฤศจิกายน 2521, หน้า 130.



มาตรา 33 นายไพโรจน์ ชัยนาม ขอแปรญัตติเพิ่มความในวรรคแรกว่า “พรรคการเมืองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นเจตจำนงในการออกเสียงลงคะแนนของประชาชน” และเพิ่มความในวรรคท้ายว่า “รัฐบาลให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือในการใช้จ่ายแก่พรรคการเมืองได้ ทั้งนี้ ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” โดยให้เหตุผลว่า สำหรับความในวรรคแรกที่เพิ่มเติมไว้ ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในอนาคตได้รู้ฐานะของพรรคการเมืองเพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในการเลือกพรรคการเมืองนั้น ๆ ส่วนความในวรรคท้าย เพิ่มเติมไว้ เพื่อให้อำนาจแก่รัฐบาลที่จะให้เงินอุดหนุนกับพรรคการเมืองเล็ก ๆ ที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่สนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่มีทุนทรัพย์ในการดำเนินงานตามอุดมการณ์ของพรรค จึงควรมีบัญญัติที่รัฐบาลอาจจะให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองได้ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 99 ต่อ 47 เสียงให้คงไว้ตามที่กรรมาธิการได้แก้ไข<sup>136</sup>

#### หมวด 4 : หน้าที่ของชนชาวไทย

มาตรา 41 พันเอกประสงค์ กรีกุล ขอแปรญัตติเพิ่มความในวรรคสองว่า “บุคคลพึงถือว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นหน้าที่สำคัญ” โดยให้เหตุผลว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญในการเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่จากอดีตที่ผ่านมา จำนวนประชาชนที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอยู่ในระดับที่ต่ำมากดังนั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบนี้จึงน่าจะมีการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่สำคัญและพึงกระทำ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว ได้ให้ความเห็นว่าการเลือกตั้งน่าจะเป็นเรื่องของสิทธิมากกว่าหน้าที่ ส่วนประเด็นจำนวนคนไปลงคะแนนเสียงน้อยนั้น เมื่อประชาชนได้เรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น และได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการปกครองในระบอบนี้ ประชาชนก็จะมีกระตุ้นตัวและไปลงคะแนนมากขึ้นเองจึงควรปล่อยให้ไปไปตามวิวัฒนาการทางการเมืองกว่าที่จะออกกฎหมายบังคับไว้ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 105 ต่อ 10 เสียงให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>137</sup> คือ “บุคคลมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญนี้”

<sup>136</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 61/2521, วันที่ 20 ตุลาคม 2521, หน้า 261.

<sup>137</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 265.



มาตรา 47 พันตำรวจเอก สุวรรณ วรวิเชียรพงษ์ และนางแรม พรหมโรบล บุญยประสพ ได้แปรญัตติโดยขอเพิ่มมาตรา 47 ทวิว่า “บุคคลมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริต” และ “บุคคลมีหน้าที่ไปออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ตามลำดับ โดยให้เหตุผลว่า ตามรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมามีบัญญัติถึงสิทธิทางการเมืองไว้ในลักษณะที่แจ่มแจ้งรายละเอียดว่า ประชาชนมีสิทธิทางการเมืองอย่างไรบ้าง แต่ในประเด็นของหน้าที่ โดยเฉพาะหน้าที่การไปลงคะแนนเลือกตั้งกลับไม่เคยมีบทบัญญัติบังคับไว้ ซึ่งมีผลทำให้จำนวนประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งในแต่ละครั้งน้อยมาก ผลที่ตามมาทำให้เกิดการทุจริตในการลงคะแนนเลือกตั้ง ดังนั้น จึงควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 92 ต่อ 38 เสียงให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>138</sup> คือ “บุคคลมีหน้าที่รับการศึกษาอบรม ภายใต้เงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

#### หมวด 5 : แนวนโยบายแห่งรัฐ

นายนิพิพัฒน์ ซาลีจันทร์ ได้ขอแปรญัตติเพิ่มเติมหมวดนี้ โดยให้เพิ่มคำว่า “หน้าที่ และ แนวนโยบายแห่งรัฐ” โดยได้ให้เหตุผลว่า ตามร่างเดิม บทบัญญัติในหมวดนี้ เป็นเพียง แนวนโยบายซึ่งรัฐควรจะทำ จึงมีความเห็นว่า บทบัญญัติในหมวดนี้ควรที่จะเพิ่มคำว่า “หน้าที่ เข้าไปด้วยเพื่อแบ่งให้เห็นเป็น 2 ประเด็น คือประเด็นแรก เป็นหน้าที่ที่รัฐจำเป็นต้องกระทำและ ส่วนที่สอง เป็นสิ่งที่รัฐอาจจะทำหรือไม่ก็ได้ เป็นแนวนโยบายตามร่างเดิม ที่ประชุมได้ลงมติ ด้วยคะแนนเสียง 102 ต่อ 6 เสียงให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>139</sup>

มาตรา 53 นางกนก สามเสน วิล ได้ขอแปรญัตติเพิ่มเติมมาตรา 53 ทวิ ว่า “รัฐพึงให้ความสนใจสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาเยาวชนของชาติ ให้เป็นผู้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา พร้อมทั้งจะรับช่วงหน้าที่ในการสร้างสรรค์สังคมและพัฒนาประเทศชาติให้มีความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าสืบไป” โดยให้เหตุผลว่า ปัจจุบันรัฐไม่ได้มีนโยบายที่จะพัฒนาเยาวชนของชาติเท่าที่ควร ไม่ว่าทั้งด้านงบประมาณที่จะจัดสรรให้ หรือวัสดุอุปกรณ์ที่จะส่งเสริมเยาวชนก็มีน้อย ทำให้เยาวชนส่วนหนึ่งชาติที่ทิ้ง ขาดการดูแลเอาใจใส่ทำให้

<sup>138</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 286.

<sup>139</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 288.



เยาวชนเหล่านั้นหลงผิดตกเป็นทาสของอบายมุขต่าง ๆ มากขึ้น ที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากให้เพิ่มเติมข้อความตามที่เสนอญัตติ<sup>140</sup>

มาตรา 54 นางเต็มสิริ บุญยสิงห์ ได้ขอแปรญัตติแก้เป็น “รัฐพึงรวบรวมค้ำคว้ารักษาหรือปรับปรุงและเผยแพร่วัฒนธรรมของชาติ” โดยให้เหตุผลว่า ตามร่างเดิมของกรรมาธิการเกี่ยวกับวัฒนธรรมได้กล่าวถึงเฉพาะเรื่องการส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรม ซึ่งผู้แปรญัตติเห็นว่ายังไม่สมบูรณ์ จึงควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการรวบรวมค้ำคว้าและเผยแพร่วัฒนธรรมของชาติต่อประชาชนโดยทั่วไปด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจและดำรงรักษาไว้ซึ่งเอกลักษณ์และค่านิยมของไทยไว้ด้วย ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 108 ต่อ 37 เสียงให้คงไว้ตามร่างเดิม

#### หมวด 6 : รัฐสภา

การพิจารณาในหมวดนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เพราะตามร่างเดิมของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักการในหมวดนี้ให้รัฐสภาประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา บทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ จึงมีหลักการที่สอดคล้องกับหลักการให้มี 2 สภา แต่จากการพิจารณาของคณะกรรมการแปรญัตติได้มีมติเปลี่ยนแปลงให้เป็นระบบสภาเดียว ประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท จึงได้แก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่มีสภาเดียวซึ่งผลการเปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าว ทำให้คำขอแปรญัตติของสมาชิกที่ขอแปรญัตติตามหลักการเดิมที่มี 2 สภา ต้องตกไป และผู้แปรญัตติก็ได้ขอสงวนคำแปรญัตติไว้พิจารณาในวาระที่ 2 ทั้งสิ้น และก่อนที่จะมีการประชุมพิจารณาในหมวดนี้ ประธานสภาได้ให้กรรมาธิการชี้แจงเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าวโดยกรรมาธิการได้ชี้แจงว่า การที่คณะกรรมการได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากให้มีสภาเดียวเพราะได้พิจารณาแล้วว่า ในสภาพแวดล้อมปัจจุบันการกำหนดให้มีสภาเดียวเป็นการสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นมากที่สุด จึงได้ลงมติให้มีสภาเดียว และหากการพิจารณาของสภาในวาระที่สอง เห็นชอบให้มีสภาเดียว การสงวนคำแปรญัตติของสมาชิกเกี่ยวกับการมี 2 สภา ก็จะต้องตกไป แต่หากสมาชิกสภาได้ลงมติให้มี 2 สภา ตามร่างเดิมของคณะกรรมการ

<sup>140</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 313.



ยกร่าง คำแปรญัตติเหล่านั้นก็สามารถอภิปรายได้ตามปกติ<sup>141</sup> หลังจากนั้นสมาชิกสภาได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่าสมควรกำหนดหลักการให้มี สภาเดียวหรือสองสภาโดยฝ่ายที่เห็นสมควรให้มีสภาเดียวให้เหตุผลว่า เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญการปกครอง 2520 ได้กำหนดให้มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 เป็นเพียงการรับไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้นไม่ใช่เป็นการรับหลักการเหมือนอย่างพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ดังนั้นร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างเสนอมาและสภาได้ลงมติให้รับไว้พิจารณาในวาระที่ 1 แล้ว หากมีสมาชิก สภาหรือกรรมการวิสามัญแปรญัตติ ได้เสนอขอแปรญัตติในมาตราต่าง ๆ สมาชิกหรือกรรมการเหล่านั้นก็มีสิทธิที่จะกระทำได้<sup>142</sup> และด้วยมติของที่ประชุมคณะกรรมการแปรญัตติเสียงข้างมากเห็นชอบ ให้มีสภาเดียวที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด ไม่มีสมาชิกประเภทแต่งตั้งเลย ทั้งนี้ด้วยเหตุผลว่า เพื่อให้มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ นอกจากนี้การมีสภาเดียวจะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เมื่อสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายใดแล้ว ไม่ต้องเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายนั้นดังที่เคยปฏิบัติกันมาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ได้เลย<sup>143</sup> นอกจากนี้ กรรมการบางท่านยังได้อภิปรายอ้างว่า เมื่อเทียบกันระหว่างร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างกับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการแปรญัตติแล้ว จะเห็นได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับหลัง มีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าร่างเดิม ทั้งนี้เพราะตามร่างเดิมไม่ได้กำหนดการสิ้นสุดของการมีวุฒิสภาเอาไว้ ซึ่งอาจทำให้มีวุฒิสภาตลอดไป ส่วนตามร่างใหม่ของคณะกรรมการแปรญัตติ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทแต่งตั้ง มีอยู่ในช่วงระยะเวลาเพียง 4 ปี ตามบทเฉพาะกาลเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าจะทำให้ประเทศไทยพัฒนาระบบการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่รวดเร็วกว่าร่างเดิม<sup>144</sup>

ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการแปรญัตติ ก็ได้ให้เหตุผลคัดค้านการแปรญัตติในร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการในประเด็นต่าง ๆ อาทิ อำนาจการ

<sup>141</sup> คำอภิปรายของ นายसानนท์ สายสว่าง, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 63/2521 วันที่ 26 ตุลาคม 2521, หน้า 55.

<sup>142</sup> คำอภิปรายของ พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

<sup>143</sup> คำอภิปรายของ นายसानนท์ สายสว่าง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

<sup>144</sup> คำอภิปรายของ นายอมร จันทรสมบูรณ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.





แปรญัตติของคณะกรรมการที่เกินขอบเขต และจนเป็นการยกเลิกหลักการเดิมในร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาในวาระที่ 1 ซึ่งเหมือนกับว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็น 2 คณะ คือ คณะกรรมการยกร่างเดิมตามที่สภาได้แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอสภา กับคณะกรรมการแปรญัตติซึ่งแทนที่จะทำหน้าที่แปรญัตติโดยทั่วไป กลับไปทำหน้าที่คล้ายกับเป็นการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ เพราะหากพิจารณาดูในบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่มากกว่าที่จะเป็นการแปรญัตติโดยทั่วไป<sup>145</sup> ส่วนการอ้างว่า การมี 2 สภา จะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาเป็นไปด้วยความล่าช้า นั้น ฝ่ายนี้มีความเห็นว่าการพิจารณาร่างกฎหมายของระบบ 2 สภานั้น หากเกรงว่าการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา อาจจะทำให้ร่างกฎหมายมีผลบังคับใช้ล่าช้า ก็สามารถแก้ไขได้ โดยการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาของวุฒิสภาให้น้อยลง อาทิ ตามร่างเดิมได้กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาภายใน 60 วัน ก็อาจจะลดลงมาเป็น 30 วันเป็นต้น<sup>146</sup> ส่วนประเด็นที่อ้างว่าการกำหนดให้มีสภาเดียว เป็นการแสดงให้เห็นถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์นั้น สมาชิกกลุ่มนี้มีความเห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ เพราะแม้ว่าตามบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญจะมีการกำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงประเภทเดียวก็จริงอยู่ แต่ในบทเฉพาะกาลกลับกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท โดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมาจากการแต่งตั้งของประธานสภานโยบายแห่งชาติจำนวนเท่ากันซึ่งขัดกับหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเป็นอย่างยิ่ง<sup>147</sup> และแม้ว่าในบทเฉพาะกาลดังกล่าวจะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทแต่งตั้งให้มีเฉพาะ 4 ปีแรกเท่านั้นก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีหลักประกันอะไรที่แน่นอนว่า เมื่อครบวาระดังกล่าวแล้ว จะไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ขยายเวลาการบังคับใช้บทเฉพาะกาลออกไปอีก ดังที่เคยปรากฏในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475<sup>148</sup> นอกจากนี้ตามข้ออ้างของฝ่ายที่ต้องการให้มีสภาเดียวว่า จะทำให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเร็วกว่าตามร่างเดิม เพราะสภาผู้แทนราษฎรประเภทแต่งตั้งจะหมดไปเมื่อหมดวาระตามบทเฉพาะกาล

<sup>145</sup> คำอภิปรายของ นายไพโรจน์ ชัยนาม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

<sup>146</sup> คำอภิปรายของ นายนิธิพัฒน์ ซาลีจันทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

<sup>147</sup> คำอภิปรายของ นายนิธิพัฒน์ ซาลีจันทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

<sup>148</sup> เรื่องเดียวกัน.



ในขณะที่ตามร่างเดิมไม่ได้กำหนดการสิ้นสุดของวุฒิสมาชิกไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ห้ามการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ ดังนั้น ในอนาคตหากสภามีความเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาไม่เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีอีกต่อไป ก็อาจมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้ยกเลิกการมีสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นก่อนครบ 4 ปี ตามบทเฉพาะกาลก็ได้<sup>149</sup> นอกจากนี้สมาชิกรุ่นนี้ ได้โต้แย้งคำกล่าวอ้างของคณะกรรมการการแปรรูปที่กล่าวอ้างว่า การแปรรูปรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นนั้น สมาชิกกลุ่มนี้ ได้ยกเหตุผลลบล้างคำกล่าวดังกล่าวว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น สิ่งหนึ่งที่ประชาชนควรมีสิทธิในการปกครองในระบอบนี้คือ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะทางสื่อมวลชน ซึ่งตามร่างเดิมของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา 29 ว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด ในการเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา การจำกัดเสรีภาพดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการปิดโรงพิมพ์ การห้ามการพิมพ์หรือการตรวจข่าวก่อนการพิมพ์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำพิพากษาของศาลเพื่อห้ามการกระทำดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันเสรีภาพส่วนนี้ของประชาชนตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ตามร่างของคณะกรรมการการแปรรูปได้ยกเลิกหลักประกันดังกล่าวของประชาชนไปจนหมดสิ้น ซึ่งไม่น่าจะเป็นความคิดของบุคคลที่ต้องการให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างจริงจัง<sup>150</sup>

หลังจากแต่ละฝ่ายได้อภิปรายให้เหตุผลต่าง ๆ นานา ควรจะให้ีสองสภา หรือสภาเดียว ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันพฤหัสบดีที่ 2 พฤศจิกายน 2521 นายไพโรจน์ ชัยนาม ได้เสนอให้คณะกรรมการการแปรรูปรับร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 2 กลับไปพิจารณาใหม่ โดยให้มี 2 สภาตามร่างเดิม และกรรมการได้ยินยอมที่จะพิจารณาแก้ไขตามข้อเสนอดังกล่าว โดยให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการและสมาชิกที่ขอแปรรูปในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2521 จึงมีมติให้มีสองสภาตามร่างเดิม<sup>151</sup> และได้้นำร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่ 2 ต่อ โดยสมาชิกที่ได้เสนอคำแปรญัตติในหมวดนี้ และได้ส่งวนคำขอแปรญัตติ ได้อภิปรายในมาตราต่าง ๆ ดังนี้

มาตรา 64 ตามร่างเดิม กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานสภา นายณรงค์ บัณฑิตย์ และพันเอก เกรียง สุวรรณทัต ได้ขอ

<sup>149</sup> เรื่องเดียวกัน .

<sup>150</sup> คำอภิปรายของ พลเอก ทวิช เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

<sup>151</sup> "เบื้องหลังยุบสภานโยบาย", สยามนิกร, (14 พฤศจิกายน 2521), หน้า 17.



แปรญัตติแก้ความในวรรคหนึ่ง เป็น “ประธานวุฒิสภาเป็น ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็น รองประธานรัฐสภา” ที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียง 161 ต่อ 37 เสียงให้แก้ไขตามคำแปรญัตติดังกล่าว

มาตรา 74 เกี่ยวกับวาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา นางกนก สามเสน วิล ขอแปรญัตติการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาจาก 6 ปี เป็น 4 ปี ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 129 ต่อ 22 ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>152</sup>

มาตรา 81 เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพลเอก ทวีช เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา และนายณรงค์ บัณฑิตย์ ได้ขอแปรญัตติใน (2) เปลี่ยนแปลงอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจาก 20 ปีบริบูรณ์ เป็น 18 ปีบริบูรณ์ โดยให้เหตุผลว่า ทั้งนี้ด้วยเล็งเห็นว่าบุคคลเหล่านี้ เป็นผู้ที่มีความตื่นตัวทางการเมืองสูง จึงควรที่จะเปิดโอกาสให้มาใช้สิทธิดังกล่าวได้ ดังที่นานาประเทศส่วนใหญ่ได้แก้ไขสิทธิของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งจากเดิม 20 ปี เป็น 18 ปี ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 172 ต่อ 14 เสียงให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>153</sup>

มาตรา 82 เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายไพโรจน์ ชัยนาม และนางแรม พรหมโรบล บุญยประสพ ได้ขอแปรญัตติโดยให้ตัดความใน (3) ซึ่งห้ามมิให้ ภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งโดยให้เหตุผลว่า คำว่านักพรตหรือนักบวชนี้ ยังไม่มีบุคคลใดที่จะชี้ชัดลงไปว่าหมายถึงใครบ้างทำให้ต้องมีการตีความซึ่งกลายเป็นข้อยุ่งยากไป และเป็นการตัดสิทธิทางการเมืองของบุคคลเหล่านั้น ซึ่งในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่ นอกจากให้สิทธิลงคะแนนแล้ว ยังให้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งแก่บุคคลดังกล่าวด้วย ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 155 ต่อ 6 เสียงให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>154</sup>

<sup>152</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, อ้างแล้ว, หน้า 51.

<sup>153</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 71/2521 วันที่ 16 พฤศจิกายน 2521, หน้า 17.

<sup>154</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.



มาตรา 83 เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนายณรงค์ บัณฑิตย ได้ขอแปรญัตติโดยเปลี่ยนแปลงความใน (2) ของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจากอายุ 25 ปีบริบูรณ์ เป็นอายุ 23 ปีบริบูรณ์ โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้คนหนุ่มสาวที่มีความสนใจทางการเมืองได้มีโอกาสเสนอตัวเองให้ประชาชนเลือก เพื่อเข้ามารับใช้ประเทศชาติ ซึ่งนานาประเทศส่วนใหญ่ก็ได้กระทำกัน ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 131 ต่อ 25 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>155</sup>

มาตรา 84 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการที่จะทำให้มีจำนวนพรรคการเมืองน้อยลง โดยกำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั่วไป ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้นและในเขตการเลือกตั้งแต่ละเขตพรรคการเมืองจะต้องส่งสมาชิกให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ พลเรือตรี ธาดา ดิษฐบรรจง ได้ขอแปรญัตติเปลี่ยนเป็น “หนึ่งในสาม” แทน “กึ่งหนึ่ง” และ นายไพโรจน์ ชัยนาม กับ พันโท บุญศักดิ์ กำแพงฤทธิ์รงค์ ขอแปรญัตติเปลี่ยนเป็น “หนึ่งในสี่” แทน “กึ่งหนึ่ง” โดยให้เหตุผลคล้าย ๆ กันว่า การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งนั้น นอกจากเป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้เฉพาะพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ที่มีทุนทรัพย์มากเท่านั้นที่มีสิทธิทางการเมืองรวมทั้งเป็นการบีบบังคับทางอ้อมให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ต้องแสวงหาทุนทรัพย์ที่จะใช้ในการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะมีการหาทุนในทางมิชอบได้ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 133 ต่อ 6 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>156</sup>

มาตรา 89 เกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ครบวาระดำรงตำแหน่ง นายนิธิพัฒน์ ซาลีจันทร์ ได้ขอแปรญัตติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ครบวาระ 4 ปี ภายใน 30 วัน แทนร่างเดิมซึ่งกำหนดให้เลือกตั้งทั่วไป ภายใน 60 วัน นับตั้งแต่สภารบวาระโดยให้เหตุผลว่า เพื่อมิให้ว่างการมีสภาผู้แทนราษฎรนานเกินไป ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 85 ต่อ 1 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>157</sup>

<sup>155</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

<sup>156</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

<sup>157</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.



มาตรา 90 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในการยุบสภา ผู้แทนราษฎรให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ก่อนครบวาระ นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล ได้แปรญัตติให้ ตัดบทบัญญัติในมาตรานี้ออกทั้งมาตรา โดยให้เหตุผลว่าควรให้มีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด ให้แต่ละฝ่ายอยู่ในวาระตามที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญโดยคณะรัฐมนตรีไม่ควรใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ที่ ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียง 103 ต่อ 2 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>158</sup>

มาตรา 101 เกี่ยวกับองค์ประชุมของแต่ละสภา ตามร่างเดิมได้กำหนดองค์ประชุมไว้ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ร้อยตำรวจโท ชาญ มนุชธรรม ได้ขอแปรญัตติเปลี่ยนเป็น ไม่น้อยกว่า “หนึ่งในสาม” ของสมาชิกทั้งหมด ด้วยเหตุผลว่าการกำหนดองค์ประชุมไว้มากถึง กึ่งหนึ่ง ทำให้การประชุมสภาบางครั้งเกิดปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกไม่ครบองค์ประชุม ทำให้การ ประชุมไม่สามารถดำเนินการไปได้ ก่อให้เกิดความล่าช้า ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 91 ต่อ 29 เสียง<sup>159</sup> ให้คงไว้ตามร่างเดิม

มาตรา 114 เกี่ยวกับสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามร่างเดิม ได้กำหนดไว้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้โดย มติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า ยี่สิบคนรับรอง พันเอกเกรียง สุวรรณทัต ขอแปรญัตติ ขอแก้ไขเป็นร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้โดยมติของพรรคการเมือง และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่รับรองไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิแก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรไม่ถึงยี่สิบคน ก็เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ โดยขอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน พรรคการเมืองอื่นรับรองได้ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 58 ต่อ 39 เสียง ให้คงไว้ตาม ร่างเดิม<sup>160</sup>

<sup>158</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

<sup>159</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

<sup>160</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.



มาตรา 127 เกี่ยวกับสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ ซึ่งตามร่างเดิมของคณะกรรมการการยกร่างได้กำหนดเงื่อนไขการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ดังกล่าวไว้ว่าต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า “หนึ่งในห้า” ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร แต่คณะกรรมการแปรญัตติได้แก้ไขเป็น “หนึ่งในสาม” โดยได้ให้เหตุผลว่าการกำหนดให้มีจำนวนสูงขึ้น เพื่อป้องกันการเปิดอภิปรายด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลทางการบริหาร และเปิดอภิปรายกันง่ายเกินไป จะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล จึงต้องกำหนดให้มีการเปิดอภิปรายให้ยากขึ้น<sup>161</sup> ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่<sup>162</sup> ที่ได้อภิปรายในประเด็นนี้ต่างก็ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการเปิดอภิปรายให้ยากขึ้นดังกล่าว ด้วยเหตุผลว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้สูงดังกล่าว อาจทำให้สมาชิกสภาไม่มีโอกาสที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจตามระบบรัฐสภา รวมทั้งหากคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศไม่มีประสิทธิภาพ สภาก็ไม่สามารถจะควบคุมรัฐบาลด้วยมาตรการดังกล่าวได้ จึงเห็นว่าควรกำหนดไว้เพียงหนึ่งในห้าตามร่างเดิมที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 63 ต่อ 63 เสียงเท่ากัน ทำให้ประธานต้องลงมติชี้ขาดให้คงไว้ตามร่างเดิมของคณะกรรมการการยกร่าง<sup>163</sup>

มาตรา 134 เกี่ยวกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามร่างเดิมได้กำหนดให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลม นายณรงค์ บัณฑิตย์ และกรรมการอีก 9 ท่าน<sup>164</sup> ได้ขอแปรญัตติและสงวนความเห็นไว้ว่า ควรจะนำข้อบังคับของวุฒิสภามาบังคับใช้โดยอนุโลม ประธานกรรมการ ได้ยินยอมให้มีการแก้ไขตามคำขอแปรญัตติดังกล่าว<sup>165</sup> แต่สมาชิกสภาบางท่านได้อภิปรายไม่เห็นด้วยกับมติดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าเป็น

<sup>161</sup> นายสนั่น สหายสว่าง, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 72/2521 วันที่ 17 พฤศจิกายน 2521, หน้า 47-48.

<sup>162</sup> สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้อภิปรายในประเด็นนี้ คือ นายนิพิพัฒน์ ขาลีจันทร์, นายชนะ รุ่งแสง, นายปัญญา เกสรทอง, นางแรม พรหมโรบล, บุญยประสพ, นายอุดม ตันตีสุนทร และ นางกนก สามเสน วิล.

<sup>163</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-60.

<sup>164</sup> พลอากาศเอก บัญชา เมฆวิชัย, พลเรือโท เกตุ สันติเวชกุล, พลโท กานต์ รัตนวราหะ, พลตรี จวน วรณรงค์, พันเอก นิยม สันสนาคม, พันโท วินิจ เทศวิศาล, นาวาโท ณฤตล ปุราคม, นายรัตน์ ศรีไกรวิน และ นายอำนาจ อินทุภุติ.

<sup>165</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 72/2521 วันที่ 17 พฤศจิกายน 2521, หน้า 75.



ตัวแทนของปวงชน ในขณะที่วุฒิสภาเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ดังนั้นการประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองควรจะใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร<sup>166</sup> ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 130 ต่อ 13 เสียงให้แก้ไขตามคำแปรญัตติของ นายณรงค์ บัณฑิตย์<sup>167</sup>

### หมวด 7 : คณะรัฐมนตรี

มาตรา 136 วรรคแรก เกี่ยวกับจำนวนรัฐมนตรี ซึ่งตามร่างเดิมได้กำหนดให้มีรัฐมนตรีได้ไม่เกินสามสิบสี่คน คณะกรรมาธิการได้แก้ไขเป็น ไม่เกินสี่สิบสี่คน โดยให้เหตุผลในการแก้ไขว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้อาจเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้ในระยะเวลาที่ยาวนาน ซึ่งในช่วงดังกล่าวประเทศต้องพัฒนามากขึ้น ความจำเป็นในการจัดตั้งกระทรวงใหม่ ๆ เพิ่มเติมอาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต ดังนั้น การกำหนดให้รัฐมนตรีมีจำนวนไม่เกินสามสิบสี่คนอาจจะไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าวได้ จึงจำเป็นต้องแก้ไข เป็นไม่เกินสี่สิบสี่คน และการกำหนดดังกล่าวมิได้หมายความว่า จะต้องตั้งรัฐมนตรีให้ครบจำนวนสี่สิบสี่คนเสมอไป อาจจะตั้งไม่ถึงจำนวนดังกล่าวได้หากไม่จำเป็น ดังนั้น การกำหนดเพิ่มขึ้นมา จึงเป็นการกำหนดเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในอนาคตเท่านั้น <sup>168</sup> ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 88 ต่อ 53 เสียงให้เป็นไปตามที่คณะกรรมาธิการได้แก้ไข <sup>169</sup> ส่วนวรรคสองตามร่างเดิมได้กำหนดไว้ว่ารัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการให้เหตุผลว่า สภาพการณ์ของประเทศในปัจจุบัน การกำหนดไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นรัฐมนตรีไม่ได้ หรือการบังคับไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ก็ไม่สามารถกระทำได้ จึงต้องใช้วิธีการผสมผสานกัน โดยให้รัฐมนตรีประกอบทั้งบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจากบุคคลภายนอกด้วย ดังนั้น เมื่อใช้วิธีผสมผสานดังกล่าวจึงควรปล่อยให้เป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีที่จะแต่งตั้งรัฐมนตรีร่วมคณะว่า ควรประกอบด้วยบุคคลในกลุ่มดังกล่าว จำนวนเท่าใดตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมทางการเมืองในช่วงนั้น ๆ จะเหมาะสมกว่าการกำหนดให้รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>166</sup> คำอภิปรายของ นายบรรหาร ศิลปอาชา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

<sup>167</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 75/2521 วันที่ 23 พฤศจิกายน 2521, หน้า 9.

<sup>168</sup> คำอภิปรายของ นายมีชัย ฤชุพันธุ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

<sup>169</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.



กึ่งหนึ่งตามร่างเดิม โดยกรรมาธิการบางท่าน<sup>170</sup> ได้ขอสงวนความเห็นให้คงไว้ตามร่างเดิม ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 126 ต่อ 26 เสียง ให้ตัดออกตามที่คณะกรรมาธิการได้มีมติ<sup>171</sup> และพลเอก ทวีข เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา ได้ขอแปรญัตติความในวรรคสองเพิ่มเติมว่า นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เหตุผลว่า ทั้งนายกรัฐมนตรี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และตามแถลงการณ์ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1 ได้แสดงเจตนาอย่างชัดแจ้งว่าต้องการจะพัฒนาการปกครองประเทศให้เป็นประชาธิปไตยให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นายกรัฐมนตรีน่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนชั้นหนึ่งก่อน หากไม่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจทำให้บุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้มาจากความเห็นชอบของประชาชน เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ เป็นการขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยได้ จึงควรกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับความคิดดังกล่าว<sup>172</sup> ได้ให้เหตุผลว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศที่เจริญแล้ว ไม่มีการระบุไว้ว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ควรให้เป็นความสำคัญทางการเมืองของพลเมืองเป็นตัวกำหนด และการกำหนดให้เฉพาะในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ที่มีสิทธิเป็นนายกรัฐมนตรี จะเป็นการจำกัดสิทธิการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนมากเกินไปว่าจะต้องเลือกเฉพาะคนที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงควรให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับมอบหมายอำนาจจากประชาชนให้มีสิทธิเลือกบุคคลที่เห็นสมควรและเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งอาจจะเป็นบุคคลภายในกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันเองหรือเป็นบุคคลภายนอกที่มีความเหมาะสมก็ได้ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 117 ต่อ 17 เสียง ว่าไม่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่านายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>173</sup> และในมาตรา 136 วรรคท้าย ตามร่างเดิมได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนาม

<sup>170</sup> คำอภิปรายของ พันเอก อุดม ทวีวัฒน์ และนายประชุม รัตนเพียร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

<sup>171</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

<sup>172</sup> คำอภิปรายของ พลเรือตรี วินิจ ศรีพจนารถ และนายมีชัย ฤชุพันธุ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 21, หน้า 39.

<sup>173</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.



รับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี คณะกรรมาธิการได้แก้ไขให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทน โดยที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 155 ต่อ 2 เสียง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมาธิการได้แก้ไข<sup>174</sup>

มาตรา 141 เกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารประเทศ นายนิพิพัฒน์ ซาลิจันทร์ ได้ขอแปรญัตติให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารประเทศต้องแถลงนโยบายต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจและต้องมีคะแนนเสียงไว้วางใจมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาประชุม โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 3 ที่บ่งไว้ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน และตามมติในมาตรา 136 ได้มีมติไว้ว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี อาจจะเป็นผู้ใดก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งมา ก็สามารถเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศได้ ดังนั้นการให้คณะรัฐมนตรีสามารถเข้ามาบริหารประเทศได้เลย โดยไม่ต้องขอความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของปวงชน เป็นการขัดแย้งต่อบทบัญญัติในมาตรา 3 ที่ว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 99 ต่อ 8 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>175</sup> คือ “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ”

มาตรา 150 เกี่ยวกับการประกาศใช้กฎอัยการศึก พลเอกทวีข เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา ได้ขอแปรญัตติเพิ่มเติม วรรคสามเกี่ยวกับการประกาศใช้กฎอัยการศึกว่า หากจะมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกเกินหนึ่งปี ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยให้เหตุผลว่า การประกาศใช้กฎอัยการศึก เป็นการประกาศสภาวะฉุกเฉินซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการทหารมากเกินไป ดังนั้น เพื่อป้องกันการประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยไม่จำเป็นและในระยะเวลาอันนานเกินไป อันจะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงควรให้สภาให้ความเห็นชอบในการประกาศกฎอัยการศึกเกิน 1 ปี ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 96 ต่อ 33 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>176</sup> คือ “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศใช้ และเลิกใช้กฎอัยการศึก ตามลักษณะและวิธีการตาม

<sup>174</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

<sup>175</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

<sup>176</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.



กฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการรีบด่วน เจ้าหน้าที่ย้ายทหารย่อมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก”

#### หมวด 11 : การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา 183 เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามร่างเดิมได้กำหนดให้การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า “หนึ่งในห้า” ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด คณะกรรมาธิการแปรญัตติได้แก้ไขเป็น “หนึ่งในสาม” และต้องมีมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด มีมติให้เสนอได้ด้วย โดยกรรมาธิการได้ให้เหตุผลว่า เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา<sup>177</sup> กรรมาธิการบางท่านถึงกับเสนอว่าใน (6) ในการลงมติในวาระที่ 3 คะแนนเสียงแทนที่จะกำหนดไว้ “มากกว่า” กึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ตามที่คณะกรรมาธิการได้แก้ไขจากเดิมที่กำหนดไว้ “ไม่น้อยกว่า” กึ่งหนึ่ง ควรจะกำหนดให้เป็น “สองในสาม” ตามที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป<sup>178</sup> แต่สมาชิกบางท่านกลับมีความเห็นว่าการกำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ยาก จนทำให้การแก้ไขไม่อาจจะทำได้ในสภา จะเป็นช่องทางให้ผู้ที่ต้องการแก้ไขต้องใช้วิธีการแก้ไขนอกสภา<sup>179</sup> ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 129 ต่อ 2 เสียง ให้คงไว้ตามที่คณะกรรมาธิการแปรญัตติได้แก้ไขไว้<sup>180</sup>

#### บทเฉพาะกาล

ก่อนที่ประธานสภาจะเปิดโอกาสให้สมาชิกได้อภิปรายในหมวดนี้ ประธานสภาได้ให้ประธานคณะกรรมาธิการได้ชี้แจงความเป็นมาและความจำเป็นของบทบัญญัติในบทเฉพาะกาล โดยประธานกรรมาธิการได้ชี้แจงว่า บทเฉพาะกาลเป็นการกำหนดให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น บทเฉพาะกาลจึงเป็นบทบัญญัติที่จะแปรสภาพ

<sup>177</sup> คำอภิปรายของ นายสาหนต์ สายสว่าง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

<sup>178</sup> คำอภิปรายของ นายวินัย ทองลงยา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-17.

<sup>179</sup> คำอภิปรายของ นายอดุล วิเชียรเจริญ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

<sup>180</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.



จากสถานการณ์ในปัจจุบันไปสู่บทบัญญัติถาวรในระยะเวลา 4 ปี ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงและต่อเนื่องกัน<sup>181</sup>

สำหรับบทบัญญัติในบทเฉพาะกาล ตามร่างเดิมของคณะกรรมการการยก ร่างมีทั้งสิ้น 8 มาตรา (มาตรา 184 - มาตรา 191) คณะกรรมการการเปรียญตัดได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็น 21 มาตรา (มาตรา 184 - มาตรา 204) โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายในมาตราต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

มาตรา 184 ทวิ คณะกรรมการการเปรียญตัดได้กำหนดเพิ่มเติมให้องค์มนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้เป็นองคมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย โดยให้เหตุผลว่าหากไม่กำหนดไว้จะทำให้องคมนตรีซึ่งแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่า ต้องหมดวาระไปตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมด้วย จึงต้องกำหนดรองรับสถานภาพขององคมนตรีไว้<sup>182</sup> สมาชิกบางท่านได้อภิปรายว่า การกำหนดไว้ดังกล่าว อาจจะเป็นการบังคับไปโดยปริยายว่า พระมหากษัตริย์จะต้องคงองคมนตรีไว้ทั้งคณะ ซึ่งอาจจะเป็นการขัดแย้งกับบทบัญญัติในมาตรา 10 ที่กำหนดให้การแต่งตั้งและถอดถอนองคมนตรีให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย<sup>183</sup> ที่ประชุมได้มีมติให้คงไว้ตามที่คณะกรรมการการเปรียญตัดได้เพิ่มเติมไว้<sup>184</sup>

มาตรา 186 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้สภานโยบายแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่อยู่ก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำหน้าที่ให้ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินและให้ความเห็นชอบในการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 191 จนกว่าจะมีการเลือกตั้งและมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศต่อ โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้คณะปฏิวัติ และรัฐบาลรักษาการมีอำนาจพิเศษในการรักษาความสงบเรียบร้อย และเสถียรภาพความมั่นคงของประเทศในช่วงการรอรัฐบาลชุดใหม่มารับหน้าที่แทน<sup>185</sup> สมาชิกบางท่านได้เสนอความคิดเห็นว่าน่าจะให้มีการใช้อำนาจพิเศษ ตามมาตรา 191 เป็นระยะเวลาที่ยาวนานมากกว่านี้ เพื่อความมั่นคงของประเทศ<sup>186</sup> นายนิธิพัฒน์ ชาลีจันทร์ กลับมีความเห็น

<sup>181</sup> คำอภิปรายของ พลโท เกลิมชัย จารุวัตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-26.

<sup>182</sup> คำอภิปรายของ พลโท เกลิมชัย จารุวัตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-36.

<sup>183</sup> คำอภิปรายของ นายนิธิพัฒน์ ชาลีจันทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

<sup>184</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

<sup>185</sup> คำอภิปรายของ นายसानนท์ สายสว่าง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

<sup>186</sup> คำอภิปรายของ นายแสวง พุทธสถิตย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.



ที่ตรงกันข้ามกับแนวความคิด ดังกล่าว โดยได้ให้เหตุผลว่า หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว อำนาจพิเศษตามมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 น่าจะสิ้นสุดลงไปด้วยเพราะเป็นการขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าจะกำหนดให้มีเฉพาะช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ก็ตาม แต่หากสมาชิกคนอื่น ๆ เห็นว่าควรจะให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจพิเศษดังกล่าว ก็ควรให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบกับการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นจากเดิมที่กำหนดให้เพียงองค์กรสภานโยบายแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีตามที่คณะกรรมการการเปรียญคดีได้กำหนดเงื่อนไขไว้<sup>187</sup> ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 149 ต่อ 2 เสียง ให้คงไว้ตามร่างของคณะกรรมการการเปรียญคดี<sup>188</sup>

มาตรา 187 เกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่เกินสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 73 วรรคสอง พลตรี เทียบ กรมสุริยวงศ์ ได้ขอแปรญัตติว่า ในวาระเริ่มแรกให้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เหตุผลว่า สมาชิกวุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีประโยชน์ต่อการบริหารประเทศเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น การกำหนดให้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้เพียงสามในสี่ตามร่างเดิม ทำให้ไม่สามารถแต่งตั้งบุคคลในวงการต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง<sup>189</sup> ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 68 ต่อ 57 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิมของคณะกรรมการการเปรียญคดี<sup>190</sup> ส่วนมาตรา 187 วรรคสอง ซึ่งเดิมได้กำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น คณะกรรมการการเปรียญคดีได้ตัดข้อความดังกล่าวออก โดยให้เหตุผลว่า การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาควรจะให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งหากเป็นไปตามหลักการดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในวรรคสอง เพราะเป็นไปตามหลักทั่วไปอยู่แล้ว ที่กำหนดว่ากิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน จะต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น ในเรื่องนี้ เมื่อไม่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามหลักทั่วไปดังกล่าว<sup>191</sup>

<sup>187</sup> คำอภิปรายของ นายนิพิพัฒน์ ซาส์จันทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 60-61.

<sup>188</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

<sup>189</sup> คำอภิปรายของ พลตรี เทียบ กรมสุริยวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

<sup>190</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 88

<sup>191</sup> คำอภิปรายของ นายसानนท์ สายสว่าง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.



มาตรา 190 เกี่ยวกับการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามร่างเดิมของคณะกรรมการการยกร่าง ได้กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันในประเด็นสำคัญ 2 ประเด็น คือใน (1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และใน (2) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 127 คณะกรรมการการปรญัตติได้เพิ่มเติมให้มีการประชุมร่วมกันอีก 2 ประเด็น คือ (3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ และ (4) การพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 147 และมาตรา 148 โดยกรรมการได้ชี้แจงเหตุผลการเพิ่มเติมดังกล่าวว่า เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว<sup>192</sup> อีกทั้งเพื่อให้รัฐบาลและสภาที่จะเกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพอยู่ได้ 4 ปี ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล<sup>193</sup> ซึ่งสมาชิกที่ได้อภิปรายในมาตรานี้ ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มเติมของคณะกรรมการ โดยเฉพาะประเด็นใน (3) นี้ กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ เพราะจะทำให้หลักการที่กำหนดให้มี 2 สภา ไม่มีประโยชน์ ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีสามารถอ้างได้ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญได้ทั้งหมด จนทำให้ต้องมีการประชุมร่วมกันในร่างกฎหมายทุกฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ในที่สุดก็จะกลายเป็นระบบสภาเดียว มีสมาชิกสองประเภท<sup>194</sup> เพราะร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับถือว่ามีความสำคัญ และต้องเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศชาติ ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศแทบทั้งสิ้น<sup>195</sup> ดังนั้นเพื่อให้บทบัญญัติดังกล่าว มีความรัดกุมมากขึ้น สมาชิกบางท่านได้เสนอให้มีการตรวจสอบการแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญของคณะรัฐมนตรี โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานรัฐสภาด้วย<sup>196</sup> ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 122 ต่อ 2 เสียง ให้แก้ไขตามข้อเสนอดังกล่าว<sup>197</sup> นอกจากนั้นบทบัญญัติใน (2) เกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 127

<sup>192</sup> คำอภิปรายของ นายसानนท์ สายสว่าง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

<sup>193</sup> คำอภิปรายของ พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

<sup>194</sup> นายไพโรจน์ ชัยนาม, นายสุนทร แก้วเนตร, นายนิธิวัฒน์ ซาลีจันทร์, นางนก สามเสน วิล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 32, 99, 102 และ 109.

<sup>195</sup> คำอภิปรายของ นางนก สามเสน วิล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

<sup>196</sup> คำอภิปรายของ นายชนะ รุ่งแสง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 109-110.

<sup>197</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 122.



พลอากาศตรี จรรยา สุคนธ์ทรัพย์ ได้ขอแปรญัตติให้การเปิดอภิปรายตามมาตรา 127 ซึ่งเดิมกำหนดให้มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียง “มากกว่ากึ่งหนึ่ง” ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเป็น “มากกว่าสามในสี่” ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในช่วงระยะเวลา 4 ปีแรก ของการประกาศรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลที่บริหารประเทศในระยะเวลาดังกล่าวมีเสถียรภาพ<sup>198</sup> ที่ประชุมไม่เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว ด้วยคะแนนเสียง 71 ต่อ 6 เสียง<sup>199</sup>

มาตรา 190 ทวิ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดยกเว้นว่าในวาระเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มิให้นำบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ มาบังคับ คณะกรรมาธิการแปรญัตติได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ 5 ประเด็น คือ

(1) บทบัญญัติในมาตรา 78 วรรคสอง (เกี่ยวกับการเลือกตั้งแบบรวมเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ยกเว้น กรุงเทพมหานคร) มาตรา 80 วรรคหนึ่ง (เกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นคณะ ตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง) มาตรา 83 (3) (เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งกำหนดให้ต้องส่งโดยพรรคการเมืองที่ทำตามเกณฑ์ในมาตรา 84) มาตรา 84 (เกี่ยวกับการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่พึงมีในการเลือกตั้งทั่วไปในคราวนั้น) มาตรา 92 (7) (9) การสิ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกพรรค

(2) บทบัญญัติในมาตรา 68 (เกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) มาตรา 94 (เกี่ยวกับการแต่งตั้งหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภา) และมาตรา 129 วรรคสาม (เกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมาธิการสามัญตามสัดส่วนของสมาชิกพรรคการเมืองต่าง ๆ)

(3) บทบัญญัติมาตรา 138 (ห้ามรัฐมนตรีเป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ) มาตรา 139 (ห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใด ๆ ที่ห้ามไว้มิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงหรือกระทำตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 86 (1) (3) มาตรา 157 (ห้ามข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เป็นข้าราชการการเมือง) มาใช้กับการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่น

<sup>198</sup> คำอภิปรายของ พลอากาศตรี จรรยา สุคนธ์ทรัพย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

<sup>199</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 122.



(4) บทบัญญัติในมาตรา 114 วรรคสอง (เกี่ยวกับเงื่อนไขการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) มาตรา 183 (1) (เงื่อนไขที่เกี่ยวกับการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)

(5) การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้อต่อเมื่อมีคำรับรองของกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติให้เสนอได้

โดยกรรมาธิการได้ชี้แจงการกำหนดการเพิ่มเติมมาตรา 190 ทวิ (1) - (5) ว่าเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางการเมืองในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในวาระแรก อาทิกำหนดใน (1) เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบัญญัติกฎหมายเลือกตั้ง ที่จะใช้บังคับการเลือกตั้งตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยปล่อยทิ้งไว้ให้เป็นดุลพินิจของกระทรวงมหาดไทยว่าควรจะทำหนดกฎหมายเลือกตั้งให้เป็นแบบรวมเขตหรือแบ่งเขตตามความพร้อม ส่วนข้อบังคับเกี่ยวกับการสังกัดพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากกฎหมายพรรคการเมืองไม่สามารถออกมาบังคับใช้ทันการเลือกตั้งครั้งต่อไป จึงยกเว้นมิให้นำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้ในช่วง 4 ปีแรก และที่มิได้กำหนดห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง มิใช่เป็นการอนุญาตให้ข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งการเมือง เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้กระทำได้ เมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น<sup>200</sup> สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายไม่เห็นด้วยกับการบัญญัติเพิ่มเติมของกรรมาธิการแปรญัตติ อาทิ (1) การกำหนดไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองนอกจากจะเป็นการทำลายพรรคการเมืองแล้ว การกำหนดให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งยิ่งทำให้จำนวนพรรคการเมืองที่จะเกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งมีจำนวนมากด้วยจึงควรกำหนดให้สังกัดพรรคการเมืองตามหลักการที่ได้กำหนดไว้แล้ว<sup>201</sup> กรณี (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า การเปิดกว้างให้ข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เป็นการกระทำ ที่ไม่เหมาะสมเพราะอาจจะมีการแต่งตั้งปลัดกระทรวงมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วย ซึ่งขัดกับหลักการเป็นอย่างยิ่งเพราะโดยลักษณะงานรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายส่วนปลัดกระทรวงเป็นผู้นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ดังนั้นการกำหนดให้คน ๆ เดียว ทำหน้าที่ทั้ง 2 ประการ ไม่น่าจะถูกต้อง<sup>202</sup> หรือกรณี (5) การกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติของ

<sup>200</sup> คำอภิปรายของ นายมีชัย ฤชุพันธุ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 131-135.

<sup>201</sup> คำอภิปรายของ นายพิชญ์ แคนวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 132-133.

<sup>202</sup> คำอภิปรายของ นางกนก สามเสน วิล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 129-130.



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องผ่านการรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติก่อนจึงจะเสนอได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารมีจำนวนเสียงข้างมากในคณะกรรมการดังกล่าว ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอสภาพิจารณาได้ จะต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายรัฐบาลเห็นชอบด้วย หากฝ่ายรัฐบาลไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ ก็สามารถยับยั้งมิให้เสนอได้ โดยมติของคณะกรรมการดังกล่าว ดังนั้นหากจะให้มีความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว ก็ควรจะให้องค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญ เปลี่ยนแปลงใหม่โดยให้ประกอบด้วยตัวแทนของฝ่ายบริหาร 3 คน วุฒิสภา 3 คน และสภาผู้แทนราษฎร 8 คน แทนร่างเดิมซึ่งกำหนดไว้ให้มีตัวแทนของฝ่ายบริหาร 3 คน วุฒิสภา 6 คน และสภาผู้แทนราษฎร 8 คน <sup>203</sup> ซึ่งหลังจากสมาชิกสภาได้มีการอภิปรายกันพอสมควรแล้ว ประธานได้ขอมติในที่ประชุมว่า ในมาตรา 190 ทวิ เห็นสมควรให้แก้ไขตามที่สมาชิกได้อภิปราย หรือให้คงไว้ตามที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 118 ต่อ 4 เสียง ให้คงไว้ตามที่คณะกรรมการแปรญัตติได้เพิ่มเติมไว้ <sup>204</sup>

ดังนั้น ภายหลังจากที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในวาระที่ 2 เสร็จเรียบร้อยทุกมาตราในการประชุมครั้งที่ 76/2521 เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521 แล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้มีการกำหนดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาสรุปทั้งร่างอีกครั้งหนึ่ง ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ข้อ 107 ที่บัญญัติไว้ว่า “เมื่อได้พิจารณาตามข้อ 106 จนจบร่างแล้ว ให้รอเวลาไว้อย่างน้อย 3 วัน แล้วให้สภาพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งและในการพิจารณาครั้งนี้ คณะกรรมการหรือสมาชิกอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น”

เพราะฉะนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้กำหนดให้การประชุมครั้งที่ 77/2521 และ 78/2521 ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2521 และ 30 พฤศจิกายน 2521 ตามลำดับ <sup>205</sup> เป็นการ

<sup>203</sup> คำอภิปรายของ นายนิธิพัฒน์ ซาลีจันทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 129-130.

<sup>204</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>205</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 77/2521 วันที่ 29 พฤศจิกายน 2521, หน้า 317 - 318.



ประชุมเพื่อพิจารณาสรุปทั้งร่าง ก่อนที่จะนำไปสู่การลงมติรับรองและเห็นชอบในวาระที่ 3 ต่อไป ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับบทเฉพาะกาลที่ประชุมได้มีการพิจารณาและอภิปรายแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

#### มาตรา 201

การประชุมครั้งที่ 78/2521 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2521 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 107 ต่อ 39 เพื่อพิจารณาแก้ไขเนื้อความในมาตรา 201 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาวินิจฉัยว่า ควรจะมีวรรคสองหรือไม่ ซึ่งที่ประชุมได้มีการอภิปรายในประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังนี้

นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายว่า "การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ตามมาตรา 84 ถวายเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงแต่งตั้ง ซึ่งที่ผ่านมารัฐธรรมนูญที่มีสมาชิกแต่งตั้งเช่นนี้ทุกฉบับ ไม่มีการกำหนดวิธีการแต่งตั้ง มีแต่เพียงบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ร่างนี้เป็นครั้งแรกที่ทำให้เห็นว่า วิธีแต่งตั้งจะกระทำกันอย่างไร และเมื่ออ่านร่างมาตรา 201 วรรคหนึ่ง แล้วมาอ่านวรรคสอง จะเห็นได้ว่าวรรคสองตัดทอนพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ ที่เดียว ที่เขียนในมาตรา 84 ก็ดี หรือในมาตรา 201 วรรคหนึ่งก็ดีว่า "ซึ่งถือพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์" ความจริงไม่ใช่เช่นนั้น มีบุคคลอื่น จะกี่คนก็แล้วแต่ เป็นคนแต่งตั้ง อันนี้แหละครับที่กระผมรู้สึกไม่สบายใจเลย เนื่องจากมีวรรคสองก็เลยมีการอภิปรายในสภานี้ ซึ่งกระผมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่เราจะต้องถกเถียงกันว่าใครจะเป็นคนแต่งตั้ง ใครจะเป็นคนเสนอ ใครจะเป็นคนรับรอง ไม่มีความจำเป็นเลย รัฐธรรมนูญทุกฉบับก็เป็นแต่เพียงกล่าวว่าเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เท่านั้น ส่วนพระมหากษัตริย์จะอย่างไรย่อมเป็นตามวิธีการทางปฏิบัติ ถ้าเรามากำหนดอย่างในวรรคสองย่อมหายความว่า เราผูกมัดพวกเรากันเองในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาคราวหน้า เพราะเมื่อพ้น 4 ปีไปแล้วไม่มีปัญหา นายกรัฐมนตรีเขาจะอย่างไรก็ได้ จะไม่มีสภานโยบายแห่งชาติแล้ว เพราะฉะนั้นกระผมรู้สึกว่าเราเขียนขึ้นเพื่อเราจะจำกัดตติลิตีของนายกรัฐมนตรีหรือของใครก็แล้วแต่ในขณะนี้เท่านั้น กระผมจึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นอย่างไรเลยที่จะไปเขียนวรรคสองนี้ขึ้น เอาแต่วรรคหนึ่งซึ่งมีความจำเป็นเพราะเหตุกำหนดให้ต้องมีการแต่งตั้งในวันที่มีการเลือกตั้ง นี่แหละจำเป็น หาไม่แล้วก็ไม่มีความจำเป็นต้องมี



มาตรา 201 มีแต่มาตรา 84 ก็พอ ส่วนการที่จะเสนอบัญชีอย่างไร เป็นเรื่องทางปฏิบัติซึ่งกระทำกันมาช้านานแล้ว และกระผมเชื่อแน่ว่าผู้ใหญ่ของเราทำกันได้”<sup>206</sup> พลอากาศเอก ชุมสาย เอกฉันทน์ สมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติอีกท่านหนึ่งอภิปรายเพิ่มเติมว่า “สำหรับปัญหาอันนี้ก็ลดลงมิตัวให้แก้ไม่ได้ คณะกรรมาธิการก็ได้แก้ไขไปในเชิงว่าให้ท่านนายกรัฐมนตรีให้รับภาระอันนี้ เพราะตั้งแต่เรามีความคัดเลือกันตั้งแต่ปี 2519 สภาปฏิรูป ฯ นั้นก็มีคณะรัฐมนตรีและสภาปฏิรูป ฯ เป็นคนคัดเลือก พอต่อมาปี 2520 ก็สภานโยบาย ฯ เป็นผู้คัดเลือก เพราะฉะนั้นเมื่อ 2 อันนี้มารวมกันแล้ว สำหรับการที่จะแก้ปัญหานี้มีอยู่หลายทางเช่น ให้สภานโยบาย ฯ เลือกแต่สภาเดียว ให้นายกรัฐมนตรีเลือกแต่คนเดียว แล้วก็ให้สภานโยบาย ฯ กับคณะรัฐมนตรีเป็นคนเลือก หรือว่าจะเอาพวกเรานี้แล้วจับสลากออกไปก็แล้วกัน เอาพวกเราอยู่ก็ได้ อันนี้ขอวงเล็บนะครับ ที่กระผมเห็นสมควรก็คือว่า ควรจะให้นายกรัฐมนตรีร่วมกับสภานโยบายแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณามีมติเห็นสมควรแล้วก็กราบบังคมทูล อันนี้ก็หมายความว่าข้อเท็จจริงนั้น นายกรัฐมนตรีก็อยู่ในสภานโยบายแห่งชาติอยู่ด้วย แต่ว่าเพื่อให้แน่นอน เน้นว่านายกรัฐมนตรีนี้จะต้องมาร่วมพิจารณากับสภานโยบายแห่งชาติในฐานะนายกรัฐมนตรีไม่ใช่ในฐานะสมาชิกสภานโยบาย ฯ”<sup>207</sup> หลังจากนั้น พลโท เฉลิมชัย จารุวัสต์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กล่าวชี้แจงในนามของคณะกรรมการ ฯ ว่า “คณะกรรมการยังยืนยันว่าไม่มีพรรคสองจะดีกว่า ร่างเดิมที่เสนอในมาตรา 187 ที่มีแต่เพียงพรรคหนึ่งอ่านได้ความว่า ในวาระเริ่มแรกพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 189 ถ้ามีเพียงพรรคหนึ่งเท่านั้น คณะกรรมาธิการได้ไตร่ตรองละเอียดรอบคอบแล้วเห็นว่าจะดีที่สุด เพราะไม่มีในทางลบเลย คือไม่มีพิษไม่มีภัยเลย เขียนรัฐธรรมนูญนั้นเราเขียนว่าทรงแต่งตั้งเท่านั้น ส่วนวิธีการจะเป็นอย่างไร คณะกรรมาธิการเห็นว่าจะไม่ควรจะไปเขียน เพราะถ้าเขียนไว้ก็ไม่มีความปลอดภัยแก่รัฐธรรมนูญเท่า ๆ ไม่เขียน และถ้าเขียนไว้อย่างใดอย่างหนึ่งไม่ว่าจะเขียนอย่างไรในพรรคสองก็จะหลีกเลี่ยงที่จะเกิดปัญหาขัดแย้งหรือความสับสนขึ้นในอนาคตได้”<sup>208</sup>

<sup>206</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 400-401.

<sup>207</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 401-402.

<sup>208</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 402-403.



ในประเด็นเดียวกันนี้ นายอดุล วิเชียรเจริญ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กล่าวชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมว่า “การที่มีข้อความในวรรคสองอย่างที่ เป็นอยู่ในปัจจุบันซึ่งในประเด็นสำคัญ มีคำว่า “สภานโยบายแห่งชาติมีมติ” ความสำคัญอยู่ที่คำว่า “มีมติ” แล้วความข้างต้นว่า “ให้ นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล” แล้วก็มาต่อท้าย “เพื่อโปรดเกล้าแต่งตั้ง” เมื่ออ่านดูตาม ถ้อยคำและข้อความในวรรคสองนี้แล้วจะได้ความว่า นายกรัฐมนตรีนั้นทำหน้าที่เสมือนเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะนำเอามติของสภานโยบายแห่งชาติขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณา โปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง ความที่เขียนไว้อย่างนี้เมื่อไม่บอกว่าใครโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง ก็คือนายกรัฐมนตรีตามที่บัญญัติไว้อีกมาตราหนึ่งผลเกิดอะไรขึ้นครับ ผลเกิดขึ้นคือว่าสภานโยบายแห่งชาติ เป็นผู้ที่มีมติและรับผิดชอบและความวินิจฉัยนั้นนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นแต่เพียงผู้นำความ กราบบังคมทูล แต่จะต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเกิดความขัดกันขึ้นในถ้อยคำ ของคำว่า “มีมติ” ที่สภานโยบาย ฯ มีมติ กับหลักเรื่องความรับผิดชอบของรัฐมนตรีผู้ซึ่งจะต้อง รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินโดยการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นายหลักการ ของการที่จะต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเรื่องกิจการใด ๆ อันเป็นการบริหารประเทศ นั้นอยู่ที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมืองไม่ทรงต้องรับผิดชอบต่อในกิจการต่าง ๆ ที่ รัฐบาลกระทำ เมื่อเป็นอย่างนั้น การใดที่กระทำในพระปรมาภิไธยของพระบาทสมเด็จพระเจ้า- อยู่หัวต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ นั้น หมายความว่า รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการต้อง รับผิดชอบต่อ และต้องเห็นชอบในการนั้น ๆ”<sup>209</sup> ในขณะที่ นายวินัย ทองลงยา กรรมการร่าง รัฐธรรมนูญได้กล่าวอภิปรายสนับสนุนให้คงวรรคสองไว้ต่อไป ด้วยเหตุผลว่า “ตามข้อความใน วรรคสองที่คณะกรรมการได้แก้ไขด้วยความเห็นชอบของสภาด้วยคะแนนเสียง 133 ต่อ 1 ทำให้ท่านนายกรัฐมนตรีเป็นเสมือนหนึ่งพนักงานรับบัญชีรายชื่ออะไรนี้ไปทูลเกล้า ฯ ผมว่าไม่ใช่ นะครับ ท่านลืมไปเสียแล้วว่า ท่านนายกรัฐมนตรีผู้นี้ยังคงเป็นสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติอยู่ใน ลำดับที่ 3 และในจำนวนสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติที่มีอยู่ 22 ท่านบัดนี้ มีรัฐมนตรีอีก 4 ท่าน เป็นสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติรวมอยู่ด้วย เพราะฉะนั้นการที่จะคงตาม วรรคสองไว้อย่างเดิม ที่คณะกรรมการได้แก้ไข ผมว่าไม่ได้เกิดผลเสียหายอะไร ตรงกันข้ามกลับจะทำให้เกิดความ สมานฉันท์ระหว่างรัฐบาลกับสภานโยบายแห่งชาติ โปรดอย่าลืมว่าสภานโยบายแห่งชาตินี้

<sup>209</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 403-404.



ยังคู่กันไปกับรัฐบาลปัจจุบันนี้จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภา  
นโยบายแห่งชาตินี้กับท่านรัฐมนตรีอีก 5 ท่านในคณะรัฐบาลนี้ท่านได้กอดคอร่วมเป็นร่วมตายกัน  
มาถึง 2 ครั้งในระยะ 2 ปีที่ล่วงมา แล้วเรื่องอะไรที่เราจะไปทำให้ท่านแตกแยกซึ่งกันและกัน  
เสียเอง”<sup>210</sup> “การที่เราจะคงมาตรา 201 วรรคสองไว้หรือจะแก้ไขตามที่คณะกรรมการธิการได้เสนอ  
ขอแก้ไขในวันนี้ไม่ได้มีผลเปลี่ยนแปลงเลย แต่จะมีผลเปลี่ยนแปลงในทางที่ว่าถ้าให้ท่าน  
นายกรัฐมนตรีผู้เดียวเสนอ แล้วถ้าเกิดสภานโยบายแห่งชาติไม่เห็นชอบขึ้นมา การแต่งตั้งก็ทำ  
ไม่ได้ แล้วจะเป็นเรื่องบาดหมางน้ำใจกันต่อไปด้วย”<sup>211</sup> นายชูป กาญจนประกร ได้กล่าว  
สนับสนุนให้ตัดวรรคสองออก ด้วยเหตุผลที่ว่า “การที่เราจะกำหนดวรรคสองไว้เช่นนี้แม้แต่จะ  
เป็นในบทเฉพาะกาลเท่านั้น แต่เราก็ต้องคิดเหมือนกันว่าทำไมในบทเฉพาะกาลนี้เราถึงต้อง  
เป็นห่วงการแต่งตั้งซึ่งอยู่ในอำนาจของใครคนใดคนหนึ่งก็ตาม และจะต้องมาระบุไว้เป็น  
ลายลักษณ์อักษรซึ่งพิจารณาดูแล้วไม่ว่าจะเป็นอย่างไรถ้าปฏิบัติตามลายลักษณ์อักษรที่เราระบุ  
เอาไว้ใหม่นี้จะโดยมติหรือโดยความเห็นชอบก็ตาม จะเป็นเหตุที่เราจะพิจารณาไปในทางอื่น ๆ  
ได้อีกหลายทาง การเขียนรัฐธรรมนูญนั้นไม่จำเป็นจะต้องระบุไว้ไปเสียทุกสิ่งทุกอย่างว่าจะทำ  
อย่างไร ถ้าเราระบุการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาไว้ในบทเฉพาะกาล ก็ทำไมเราไม่เห็นห่วงวุฒิสภา  
ในอนาคต”<sup>212</sup> ในขณะที่เดียวกัน พลโทเฉลิมชัย จารุวัตร ก็ได้กล่าวย้ำเป็นการยืนยันในจุดยืน  
ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง ที่ต้องการให้มีเฉพาะวรรคหนึ่งเท่านั้น ไม่ควร  
จะมีวรรคสอง เพราะว่า “มีวรรคสองแล้วมีแต่โทษฝ่ายเดียว ไม่มีประโยชน์อย่างใดเลย และใน  
รัฐธรรมนูญเก่า ๆ ก็ไม่เคยเขียน”<sup>213</sup> นอกจากนี้ นายบรรหาร ศิลปอาชา สมาชิกสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติ ได้กล่าวอธิบายไม่เห็นด้วยที่จะให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ มีอำนาจในการ  
แต่งตั้งวุฒิสมาชิก ด้วยเหตุผลว่า “ในเมื่อเราจะมีการโอนอำนาจ คือ หมายความว่า จะให้มีการ  
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เราก็ควรที่จะมอบอำนาจให้ประชาชนที่เขาได้รับการเลือกตั้ง  
มาให้เขาเป็นผู้จัดการบริหารราชการแผ่นดิน แล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไปบังคับที่จะให้เขาเข้ามา  
ดำเนินการ อำนาจวุฒิสมาชิกก็มีอยู่มากมาย ประธานวุฒิสภาที่เป็นประธานรัฐสภา แล้วก็  
ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ฉะนั้นบุคคลที่จะ

<sup>210</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 406.

<sup>211</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 407.

<sup>212</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 418.

<sup>213</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 420.



เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไปในอนาคตนั้นจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องหาฐานและพรรคการเมืองอาจจะเป็นพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งก็ได้ ในการที่จะสนับสนุนตนเองให้เป็นนายกรัฐมนตรี กระผมเป็นห่วงครับ เพราะว่าการประชุมร่วมระหว่าง 2 สภาของสมาชิกวุฒิสภาที่ดีหรือของสมาชิกสภาผู้แทนที่ดีทั้ง 2 สภานี้มีกฎหมายบางฉบับที่เราไม่ได้ประชุมร่วมกัน หรือถ้าหากว่าไม่ได้ประชุมร่วมกันแล้ว ผู้แทนราษฎรมีถึง 298 ท่าน จำเป็นอย่างยิ่งรัฐบาลจะต้องหาเสียงถึง 140-150 เสียง เพราะผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปนั้นไม่ทราบว่าจะใคร ถ้าไม่อิงพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งที่มีคะแนนเสียงตั้ง 100 กว่าคนไปแล้ว และไปยึดถือว่ามีวุฒิสภาอยู่ในมือแล้ว กระผมคิดว่าสภาที่จะมีต่อไปในอนาคตนั้นก็ไม่น่าจะราบรื่น ฉะนั้นกระผมจึงได้พิจารณาเห็นว่าตัว ๆ หนึ่ง นายกรัฐมนตรีและท่านก็อยู่ในสภานโยบายแห่งชาติ และสภานโยบายแห่งชาติก็ได้มีการรับผิดชอบตั้งแต่สมัยปฏิรูป ๆ มาจนถึงปฏิวัติคราวนี้เป็นระยะ 2 ปีเต็ม ก็ไม่ได้ไปทำอะไรให้เสียหายทั้ง 2 ฝ่าย มีแต่สร้างความมั่นคงให้กับประเทศชาติซึ่งได้เห็นกันอยู่แล้ว”<sup>214</sup>

ภายหลังจากที่มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ แล้ว ในที่สุดที่ประชุมก็ได้มีการลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 123 ต่อ 46 ให้ตัดวรรคสองออก เพราะฉะนั้น มาตรา 201 จึงเหลือเฉพาะวรรคหนึ่งเพียงวรรคเดียวเท่านั้น<sup>215</sup>

มาตรา 202 ที่ประชุมไม่ได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับมาตรานี้ แต่ประการใด

มาตรา 203 นายประทีป ชุ่มวัฒนะ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติกล่าวอภิปรายเป็นคนแรกว่า “มาตรา 203 นี้ อาจจะทำให้ปัญหาได้เล็กน้อย ถ้าหากว่าจะแปลกกันอย่างเล่นแฉ่ คือ มาตรา 203 (2) ที่ว่า “การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137” คือ มาตรา 203 นี้ สภาทั้งสองประชุมร่วมกัน และวรรคสุดท้ายว่า “ทั้งนี้โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 ไม่ได้” เป็นเพียงแต่ว่ามีสิทธิมาอภิปรายและลงมติ แต่ส่วนมตินี้ต้องมีคะแนนเสียงเท่าไร เราไปเติมมาตรา 137 คราวนี้เราเติมชัดเลย ร่างเก่านั้นเขียนไว้ลอย ๆ วรรคสองของมาตรา 137 เดิมว่า

<sup>214</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 426-427.

<sup>215</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 430.



“มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา” แล้วเรามาเติมว่า “สภาผู้แทนราษฎร” ถ้าหากว่าจะแปลกกันอย่างเล่นแ่งก็ว่า สมาชิกวุฒิสภามาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายได้ ลงมติก็ได้ แต่จำนวนมติที่จะไม่ไว้วางใจยังคงต้องถือเกณฑ์ตามตอนท้ายวรรคสองของมาตรา 137 คือคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร เพราะฉะนั้นก็เลยกลายเป็นว่าที่เขียนนี้อาจจะมุ่งหมายเพื่อจะให้สมาชิกวุฒิสภาเข้าช่วยค้ำจุนรัฐบาล กลายเป็นว่ามีแต่โอกาสที่จะมาช่วยซ้ำเติมเท่านั้นเองคือไปร่วมมือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจถ้าไหวตช่วยเขาก็ได้แต่จะช่วยค้ำจุนรัฐบาลกลับไม่ได้ มีทางจะแปลกเป็นอย่างนั้น ไม่ทราบว่าคุณจะถือว่าการจะถือว่าข้อความตอนต้นที่ว่า “ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา” ด้วยนั้นจะแก้ปัญหานี้ได้อยู่แล้วหรือไม่”<sup>216</sup>

นายมีชัย ฤชุพันธ์ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ชี้แจงว่า “การที่คณะกรรมการการยอมให้เติมคำว่า “สภาผู้แทนราษฎร” เข้าไว้ในมาตรา 137 และในมาตราอื่น ๆ ที่อ้างถึงนั้นก็ด้วยเหตุที่ว่าในแต่ละมาตรานั้นเอง คำว่า “สภา” นั้นย่อมเป็นที่เข้าใจว่าหมายถึงสภาผู้แทนราษฎร เพราะในตอนต้นของแต่ละมาตราจะต้องพูดถึงสภาผู้แทนราษฎร แต่เมื่อจะเกิดปัญหาในมาตรา 203 ก็อาจจะแก้ไขได้โดยวิธีการที่จะเขียนไว้ให้ชัด”<sup>217</sup> นายชนะ รุ่งแสง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กล่าวแสดงความสงสัยว่า “ใน (2) นั้น “การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137” แล้วในมาตรา 203 (4) นั้นเขียนไว้ว่า “ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายตามมาตรา 137 ไม่ได้” แต่ในมาตรา 154 เราเขียนไว้ว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ” และก (1) เขียนไว้ว่า “สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137” เพราะฉะนั้นเมื่อมาตรา 154 (1) เขียนไว้ว่า “คณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137” นั้น แต่ว่ามาตรา 203 นั้นให้เพียงวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระผมไม่แน่ใจว่าการไหวตอันนั้นหรือข้อความที่เขียนไว้ตอนท้ายของมาตรา 203 จะมีผลให้วุฒิสภามีสิทธิไหวตร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะทำหน้าที่รัฐสภานั้น ทำให้คณะรัฐมนตรีออกได้หรือไม่”<sup>218</sup>

นายมีชัย ฤชุพันธ์ ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า “กระผมขอเติมตอนท้ายของวรรคสองที่ขึ้นต้นว่า “ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อในการขอ

<sup>216</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 430.

<sup>217</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 431.

<sup>218</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 431.



เปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 ไม่ได้” และคำว่า “สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาที่ระบุไว้ในมาตรา 137 มาตรา 157 และมาตรา 158 ให้หมายถึงรัฐสภา” กระผมอ่านทวนที่เดิมอีกครั้งหนึ่งครับ และคำว่า “สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาที่ระบุไว้ในมาตรา 137 มาตรา 157 และมาตรา 158 ให้หมายถึงรัฐสภา” ถ้าสภาอนุมัติในการขอเติมในวรรคสอง กระผมใคร่ขอแก้ไขใน (3) ซึ่งเป็นเรื่องของการย้ายถ้อยคำความจริงในวันที่เสนอนั้นก็ได้เสนอให้มีคำว่า “และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย” ไว้ต่อท้ายความใน (3) แต่ด้วยความเข้าใจผิดได้ไปใส่ไว้ในบรรทัดแรก คือของเดิมอ่านว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภาแจ้งว่า” ซึ่งอ่านแล้วจะไม่ได้ความ กระผมขอตัดคำว่า “โดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา” ออก แล้วไปเติมตอนท้ายว่า “และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย” ก็จะได้ความอย่างเดิม <sup>219</sup> “ในมาตรา 154 (1) ที่ว่า สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137” นั้นเป็นเรื่องที่ทำความไปถึงมาตรา 137 ไม่ใช่เป็นเรื่องที่สร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ อันนี้มาตรา 154 เพียงแต่ระบุว่ากรณีใดบ้างคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจึงจะพ้นตำแหน่ง เพราะฉะนั้นที่เราอ้างในมาตรา 137 เพียงพอแล้ว” <sup>220</sup>

มาตรา 204 ในมาตรา 204 นี้ คณะกรรมาธิการได้ขอแก้ไข 3 แห่งโดยนายมีชัย ฤชุพันธ์ ได้ชี้แจงว่า “มีที่แก้ 3 แห่ง คือ บรรทัดสุดท้าย (1) ในร่างของกระผมนั้นมีคำว่า “สภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ” ถ้าง่างของท่านมีคำว่า “รัฐธรรมนูญ” อยู่แล้วก็ถูกต้องตามนั้น ถ้าไม่มีกรรมาธิการเติมคำว่า “รัฐธรรมนูญ” ส่วนแห่งที่ 2 คือ (3) ในบรรทัดที่ 2 ที่อ้างว่า “ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 91(1) และ (3)” ที่ถูกต้องนั้นเป็น “ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 (1) และ (3)” และแห่งที่ 3 คือใน (5) เราได้สร้างองค์กรขึ้นมาองค์กรหนึ่งคือคณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมาธิการนี้ในการทำงานก็อาจจะมีการกล่าวหาตักไปถึงบุคคลภายนอกและในฐานะที่เป็นกรรมาธิการก็ควรจะได้รับเอกสิทธิ์เช่นเดียวกับคณะกรรมาธิการที่สภาตั้ง ซึ่งของเดิมนั้นไม่มี กระผมจึงใคร่ขอเสนอให้เติมเป็นอีกวรรคหนึ่งว่า “เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 114 นั้นให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตาม (5) ด้วย” ที่เขียนนี้เขียนทำนองเดียวกับมาตรา 139 วรรคสองในกรณีของกรรมาธิการทั่วไป” <sup>221</sup>

<sup>219</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 432.

<sup>220</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>221</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 433-434.



หลังจากนั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้กล่าวอภิปรายในข้อสงสัยบางประการ อาทิ นายกันธีร์ คุยมงคล กล่าวว่า “ในการบัญญัติไว้ในร่างมาตรา 204(3) นี้ จะขัดกับหลักการที่เรากำหนดไว้ในร่างมาตราซึ่งได้ผ่านไปแล้วในมาตรา 97 (1) หรือไม่ คือมาตรา 97 (1) นั้น เราถือหลักการว่าจะป้องกันไม่ให้มีการควบตำแหน่ง คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้จะควบตำแหน่งเป็นสมาชิกของสภาท้องถิ่นไม่ได้ แต่อยู่ในร่าง (3) ของมาตรา 204 นี้อนุญาตให้มีการควบตำแหน่ง คือข้าราชการประจำนั้นจะมาเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันโดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่งก็ได้ อย่างนี้ขัดกันหรือไม่”<sup>222</sup> นายมีชัย ฤชุพันธ์ กล่าวชี้แจงว่า “เกี่ยวกับ (3) เรื่องมาตรา 148 มาตรา 149 นั้น อันนี้เป็นบทยกเว้นสำหรับในระหว่าง 4 ปี ซึ่งสภาภิลงมติรับเรื่องนี้ไปแล้ว เพราะฉะนั้นจึงไม่ขัดกัน”<sup>223</sup>

มาตรา 205 นายมีชัย ฤชุพันธ์ กรรมการธิการร่างรัฐธรรมนูญกล่าวชี้แจงว่า “ในมาตรา 205 ที่บัญญัติไว้ว่า “เมื่อครบกำหนดสี่ปีนับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 201 แล้วให้บทบัญญัติในมาตรา 203 และมาตรา 204 เป็นอันยกเลิก” มาตรา 203 กับมาตรา 204 ก็คือเรื่องการยกเว้นคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาเป็นข้าราชการการเมือง คราวนี้ก็เกิดมีปัญหาคือขึ้นมาว่า เมื่อครบ 4 ปีแล้ว จะต้องมีการเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ในระหว่างที่เลือกตั้งแล้วกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมาใหม่นั้น คณะรัฐบาลเดิมก็ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อรักษาการต่อไปก่อน ถ้าเราให้ยกเลิกทันทีทันใดใน 4 ปี ก็จะทำให้เกิดปัญหาว่าถ้ารัฐมนตรีในขณะนั้นเกิดเป็นข้าราชการประจำหรือมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามที่ระบุไว้ก็จะทำให้บริหารงานไม่ได้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในช่วงนั้น กระผมจึงขอเดิมว่า “เว้นแต่มาตรา 204 (3) ให้มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังจากนั้นเข้ารับหน้าที่” คือช่วงเวลาอีก 10 กว่าวันนั้นเท่านั้นเอง”<sup>224</sup>

### 3.4 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 3 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตามมาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 ไว้ว่า “...สำหรับวาระที่สามให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาวาระที่สองได้ล่วงไปแล้วสิบห้าวัน” วรคสอง การออกเสียงลงคะแนนในวาระ

<sup>222</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 435.

<sup>223</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 435.

<sup>224</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 436.



ที่สามให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย ในการที่จะให้ประกาศใช้เป็น รัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และวรรคสาม “การประชุมในวาระ ที่สามต้องมีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” กอปรกับข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ข้อ 108 ได้กำหนดไว้ว่า “เมื่อสภาได้พิจารณาตามข้อ 107 เสร็จแล้ว ให้รอเวลาไว้ตามมาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร ต่อจากนั้นให้สภาพิจารณาต่อไปเป็นวาระที่สาม” ดังนั้น เมื่อสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเป็นการสรุป ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ พ.ศ. 2521 ข้อ 107 ในการประชุมครั้งที่ 78/2521 วันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521 สมาชิกสภาได้เสนอให้มีการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 3 ในวันจันทร์ที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2521 เวลา 9.30 น.<sup>225</sup> ในการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 ซึ่งเป็นการ ประชุมครั้งที่ 83/2521 มีสมาชิกสภาเข้าร่วมประชุม 342 ท่าน ซึ่งเกินสามในสี่ของจำนวน สมาชิกทั้งหมด ผลการพิจารณาในวาระที่ 3 มีสมาชิกเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ 330 ท่าน ไม่เห็นชอบ 9 ท่าน งดออกเสียง 3 ท่าน ดังนั้น เมื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติด้วย คะแนนเสียงเกินสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ ดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521

#### 4. การจัดระเบียบอำนาจการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่สะท้อนให้เห็นถึง การต่อสู้ในการกำหนดกรอบสัมพันธภาพทางอำนาจในอนาคตของกลุ่มพลังอำนาจนิยม โดย มีกลุ่มข้าราชการประจำโดยเฉพาะกลุ่มทหารเป็นตัวแทน กับกลุ่มพลังประชาธิปไตยนิยม ซึ่งมีกลุ่มพรรคการเมืองและปัญญาชนโดยทั่วไปเป็นตัวแทนของกลุ่ม ซึ่งการต่อสู้เพื่อกำหนด กรอบกติกาของรัฐธรรมนูญดังกล่าว กลุ่มทหารเป็นฝ่ายที่ได้เปรียบในการกำหนดทิศทางและ หลักการในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะกลุ่มนี้เป็นผู้ยึดครองอำนาจโดยการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 จึงทำให้กลุ่มดังกล่าวสามารถแต่งตั้งตัวบุคคลที่มีแนวความคิดเป็นไปในแนวทาง

<sup>225</sup> คำอภิปรายของ พลอากาศโท อูสารท์ ชัยนาม, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 78/2521, วันที่ 30 พฤศจิกายน 2521, หน้า 46.



เดียวกับกลุ่มตน และสามารถชี้นำความคิดของตัวบุคคลดังกล่าวได้ ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระต่าง ๆ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐธรรมนูญ 2521 ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีบทบัญญัติที่ไม่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าที่เป็นประชาธิปไตย แม้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีลักษณะความเป็นประชาธิปไตยอยู่บ้าง แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับใช้ จนกว่าจะครบสี่ปีตามที่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ในบทเฉพาะกาล ซึ่งหมายความว่าประชาธิปไตยอาจจะเกิดขึ้นก็ได้ แต่เป็นเรื่องของอนาคตอีกที อย่างน้อยที่สุดก็เป็นระยะเวลาถึง 4 ปี การสิ้นสุดบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลจึงเป็นความคาดหวังที่จะมีการปกครองในระบบประชาธิปไตยในระดับหนึ่งของกลุ่มพลังประชาธิปไตยนิยม ในขณะที่เดียวกันบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลก็กลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่รองรับกับการเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองของกลุ่มทหาร ทั้งนี้ นอกจากบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลจะทำให้กลุ่มทหารเข้ามามีอำนาจทางการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) แล้ว ยังเป็นการชะลอการเรียกร้องทางการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตยนิยมลงได้ในระดับหนึ่งด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติอันยกย่อนที่ซ่อนเร้นเงื่อนไขนัยการ ที่จะทำให้เกิดระบอบอำมาตยาธิปไตยที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การพิจารณาทบทวนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงต้องแยกพิจารณาออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงแรก เป็นระยะเวลาสี่ปีนับตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไป อันเป็นช่วงของระบอบอำมาตยาธิปไตย และช่วงที่สอง ซึ่งเป็นระยะเวลาที่บทเฉพาะกาลสิ้นสุดผลบังคับใช้ อันเป็นช่วงระบอบกึ่งประชาธิปไตย หรือประชาธิปไตยครึ่งใบ ซึ่งทั้ง 2 ช่วงดังกล่าว ต่างก็มีบทบัญญัติที่กำหนดรูปแบบของการปกครองที่แตกต่างกัน<sup>226</sup>

#### 4.1 ระบอบอำมาตยาธิปไตยตามเงื่อนไขของบทเฉพาะกาล (พ.ศ. 2521-พ.ศ. 2526)

บทบัญญัติในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีความยาวถึง 12 มาตรา (มาตรา 195 ถึงมาตรา 206) ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลที่มีความยาวที่สุดในบรรดาบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่เคยใช้มา และเป็นบทเฉพาะกาลที่ได้กำหนดเงื่อนไขสำคัญ ๆ ไว้อย่างครบถ้วน ทั้งในแง่ของการเป็นเครื่องมือในการวางรากฐานการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองให้กลุ่มพลังอำนาจนิยมฝ่ายทหารและข้าราชการประจำ พร้อม ๆ กับ

<sup>226</sup> อาทร์ คุระวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 177.



การเป็นเครื่องมือเหนี่ยวรั้งการมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตยนิยม โดยเฉพาะ บทบัญญัติในมาตรา 201, 203 (1) - (4) และมาตรา 204 (1) - (5)

#### 4.1.1 การปูพื้นฐานเพื่อเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มข้าราชการประจำ โดยเฉพาะทหาร

ตามบทบัญญัติในมาตรา 201 ได้กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรกพระมหากษัตริย์ จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 202<sup>227</sup>

ผลของบทบัญญัติตามมาตรา 201 จึงทำให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนาม รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือกำหนดให้ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นผู้มีอำนาจในการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำฝ่ายทหาร

นอกจากรัฐธรรมนูญ 2521 จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกิน สามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวแล้ว ภายใต้บทเฉพาะกาล 4 ปีแรก วุฒิสภายังมี ทั้งด้านอำนาจทางนิติบัญญัติ และอำนาจทางการบริหารค่อนข้างมาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ ได้ให้อำนาจวุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นสำคัญ ๆ คือ

##### 1. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ในระยะสี่ปีแรกตามบทเฉพาะกาล รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย กระทำในที่ประชุมร่วมกัน ของรัฐสภา ซึ่งโดยนัยนี้เท่ากับต้องการให้วุฒิสภาเป็นฐานค้ำยันเสถียรภาพป้องกันมิให้สภาผู้แทน ราษฎร ล้มร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐบาลนั่นเอง

##### 2. การประชุมร่วมกันกับสภาผู้แทนราษฎรในการเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลง มติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

แม้ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะไม่มีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อ

<sup>227</sup> โปรดดูมาตรา 202 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ในผนวก.



ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็ได้ให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในการเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าว<sup>228</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาใช้อำนาจร่วมกับสมาชิกผู้แทนราษฎร เป็นการถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ในการควบคุมรัฐบาลโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลด้วย และเป็นฐานคำจูงรัฐบาลที่มาจากข้าราชการประจำ เพราะแม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามมาตรา 137 ได้ แต่ในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ก็ยากที่จะประสบผลสำเร็จ เพราะต้องอาศัยความร่วมมือของสมาชิกวุฒิสภาด้วย เนื่องจากการลงมติไม่ไว้วางใจจะต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาารวมกัน<sup>229</sup>

### 3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด

ภายใต้บทเฉพาะกาล 4 ปีแรก วุฒิสภามีอำนาจทางนิติบัญญัติค่อนข้างมาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจวุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ อันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย รวมทั้งการพิจารณาพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารได้ประกาศใช้เช่นพระราชบัญญัติในกรณีเร่งด่วน โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกผู้แทนราษฎร<sup>230</sup> จุดมุ่งหมายของบทบัญญัติข้อนี้ เป็นการเสริมให้วุฒิสภามีบทบาทเป็นฐานอำนาจแก่รัฐบาลมากยิ่งขึ้น เพราะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไป นั้นวุฒิสภาจะมีบทบาทเป็นเพียงสภายับยั้งกฎหมายเท่านั้น (มาตรา 128 และมาตรา 129) แต่ถ้าเป็นพระราชบัญญัติสำคัญตามมาตรา 203 (3) แล้ววุฒิสภา ก็จะ

<sup>228</sup> โปรดดูมาตรา 203 (2) และ (4) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในผนวก.

<sup>229</sup> ตามมาตรา 137 วรรคสอง ได้กำหนดไว้ว่า "เมื่อการเปิดอภิปรายสิ้นสุดลง.... ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ.... มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร" และในมาตรา 203 ได้กำหนดไว้ว่า "ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว นอกจากกรณีที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 143 การดำเนินการดังต่อไปนี้ ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย..... (2) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137.... ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร.....".

<sup>230</sup> ตามมาตรา 203 (3) และ (4) ได้กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณา ".....(3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นพระราชบัญญัติสำคัญ....(4) การพิจารณาแก้ไขพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และมาตรา 158."



เข้ามามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรอย่างเท่าเทียมกัน ขณะที่มาตราเดียวกันนี้ กำหนดเกณฑ์การตัดสินว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญตามมาตรานี้ให้อยู่ในดุลยพินิจของฝ่ายบริหารคือ รัฐบาลและประธานรัฐสภาซึ่งก็คือ ประธานวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลอีกเช่นกันดังนั้นหากร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐบาลไม่แน่ใจว่าจะผ่านความเห็นชอบของ สภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 127 หรือไม่รัฐบาลก็สามารถที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญตามอำนาจที่มีอยู่แล้วใน มาตรา 203 (3)

นอกจากนี้แล้วยังมีบทบัญญัติที่แสดงออกถึงการที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญและอำนาจแก่วุฒิสภามากกว่าสภาผู้แทนราษฎรดังกำหนดไว้ในมาตรา 75 ที่ให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจแก่ประธานวุฒิสภาในฐานะประธานรัฐสภาไว้อย่างมากมายดังต่อไปนี้

- ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรี หรือให้ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 11 วรรคสอง)

- ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา 16)

- ประกาศชื่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในพระปรมาภิไธย พระมหากษัตริย์ (มาตรา 17)

- เป็นผู้ัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์และประกาศให้ประชาชนทราบ (มาตรา 21)

- มีอำนาจในการดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามระเบียบ (มาตรา 75 วรรคสอง)

- เป็นผู้รับคำร้องให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าว (มาตรา 119)

- ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (มาตรา 146 วรรคสอง)



- เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญและประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ (มาตรา 184)
- ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์หรือ เศรษฐกิจของประเทศ (มาตรา 203 (3))

สำหรับผลของมาตรา 75 นั้น ทำให้ตำแหน่งประธานวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลมีศักดิ์ศรีและอำนาจหน้าที่มากและกว้างขวางกว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชน ทำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ให้ความสำคัญต่อองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนน้อยกว่าส่วนที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ซึ่งเป็นการขัดกับแนวทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางการเมืองการปกครองในหลาย ๆ ด้าน

นอกจากนี้ ในมาตรา 204 (3) และ 5 ของบทเฉพาะกาลได้กำหนดให้ระงับการบังคับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการแยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองออกจากกัน และได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ กล่าวคือ ในมาตรา 204 (3) ได้กำหนดห้ามมิให้นำบทบัญญัติในมาตรา 148 และมาตรา 149 เฉพาะการห้ามที่กำหนดไว้ในมาตรา 97 (1) และ (3) และมาตรา 167 มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่น ซึ่งมีผลทำให้ข้าราชการประจำสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ และในมาตรา 204 (5) การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีจำนวน 17 คน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 3 คน วุฒิสภาแต่งตั้ง 6 คน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง 8 คน ซึ่งหลักการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายรัฐบาลสามารถควบคุมและสกัดกั้นการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเป็นฝ่ายของรัฐบาลมากกว่ากึ่งหนึ่ง และมีเสียงชนะสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า 1 เสียงเสมอ ทั้งนี้ เพื่อต้องการสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลเป็นสำคัญ <sup>231</sup> ดังจะเห็นได้จาก หลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522

<sup>231</sup> ชัยอนันต์ สมทวนิช และอัจฉราพร กุมุทพิสัย, ปัญหาสำคัญของการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ, หน้า 40-41.





การทำงานของสภาผู้แทนราษฎรมีข้อขัดข้องในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เพราะถูกยับยั้งโดยคณะกรรมการการดังกล่าว นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ได้กล่าวว่า “เรื่องเสนอร่างกฎหมายทำให้ท้อแท้ใจกันหมดแล้ว โอกาสผ่านด่านสำคัญยากเหลือเกิน”<sup>232</sup> หรือ นายเสวต เปี่ยมพงศ์สานต์ ได้กล่าวถึงคณะกรรมการชุดนี้ว่า “...การเสนอกฎหมายก็ยากต้องผ่านคณะกรรมการวินิจฉัย เรียกว่า กรรมการยบาล มี 17 คน เขาอกไม่รับก็ไม่รับ ไม่มีทางทำอะไรได้เลย เขาเขียนไว้ให้หนึ่งดูเขายกมือเท่านั้น ไม่เปลืองน้ำลาย”<sup>233</sup>

#### 4.1.2 การเหนี่ยวรั้งการมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มพรรคการเมือง<sup>234</sup>

การปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในระบบรัฐสภาพรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นที่จะขาดเสียมิได้ ทั้งนี้ เพราะในระบบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจทางการเมืองของประเทศเป็นของประชาชน และการใช้อำนาจของประชาชนนั้นจำเป็นต้องมีกลไกที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ การรวมกลุ่มของประชาชนในรูปของพรรคการเมืองนับว่าเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งของการให้อำนาจ ทั้งนี้ เพราะการที่จะให้ประชาชนมาใช้อำนาจในการปกครองโดยตรงและอย่างเป็นอิสระแบบตัวใครตัวมันนั้น เป็นเรื่องที่ไร้ประสิทธิภาพและกระทำไต่ยาก<sup>235</sup> สถาบันพรรคการเมืองจึงถูกจัดตั้งขึ้นมาด้วยเจตนารมณ์ให้เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างรัฐบาลและประชาชน และพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นมานั้น จะมีความหมายต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งหรืออ่อนแอของการมีระบบพรรคการเมือง ดังนั้น ความปรารถนาในการสร้างระบบประชาธิปไตยที่มั่นคงให้เกิดขึ้นในสังคมก็คือจะต้องพยายามสร้างและพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้มีความมั่นคงควบคู่ไปกับแผนพัฒนาทางสังคมและการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยด้วย<sup>236</sup> และปัญหาเกี่ยวกับพรรคการเมืองของประเทศไทยที่ประสบก็คือ ความต่อเนื่องของระบบพรรคการเมือง และวินัยของสมาชิกพรรคการเมือง ในส่วนของความต่อเนื่องของระบบพรรคการเมือง เป็นที่ยอมรับกันว่า

<sup>232</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (9 ธันวาคม 2522), หน้า 7.

<sup>233</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>234</sup> อาทรรุจระวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 182.

<sup>235</sup> อภิญา จรุงพร, “ความไม่มั่นคงของพรรคการเมืองไทย” สัปดาห์การเมือง, หน้า 179.

<sup>236</sup> เรื่องเดียวกัน.



ระบบและการเลือกตั้งเป็นหนทางหนึ่งในการสร้างระบบพรรคการเมืองให้เกิดความเข้มแข็ง และมีวิวัฒนาการเพื่อเป็นหลักของการปกครองประเทศได้ เพราะระบบพรรคการเมืองเป็นผลของการวิวัฒนาการทางการเมืองของระบบ มิใช่เป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปที่จะสร้างได้ในวันสองวันโดยอาศัยพระราชบัญญัติพรรคการเมือง แต่เนื่องจากการเลือกตั้งในประเทศไทยมักจะเป็นการเลือกตั้งแบบหนึ่งเดียวเล็ก มีการปฏิวัติรัฐประหารเข้ามาแทรกเป็นระยะ ๆ หลังจากนั้นการเลือกตั้งก็หายไปอีกนานจนทำให้ระบบพรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาได้<sup>237</sup> ส่วนวินัยของสมาชิกพรรคการเมืองก็เป็นจุดอ่อนที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบรัฐสภา การมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระไม่สังกัดพรรคการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองแต่ขาดวินัย ทำให้เกิดปัญหาการมีเสียงข้างมากที่แน่นอนและเป็นปีกแผ่น ซึ่งนอกจากจะเป็นบ่อเกิดการซื้อคะแนนเสียง การขายตัวต่าง ๆ นานาแล้วยังได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบสภาผู้แทนฯ และระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนรวมอีกด้วย<sup>238</sup> ดังนั้น เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องดังกล่าว บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นแบบรวมเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง<sup>239</sup> การลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง<sup>240</sup> การสมัครรับเลือกตั้งต้องสมัครในนามของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง<sup>241</sup> และการสิ้นสุดสมาชิกภาพหากลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่<sup>242</sup> ส่วนการทำงานเป็นระบบพรรค ก็ได้กำหนดให้มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร<sup>243</sup> การแต่งตั้งกรรมการสามัญจะต้องเป็นไปตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง<sup>244</sup> และการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำต่อเมื่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดมีมติให้เสนอได้<sup>245</sup> ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งและมี

<sup>237</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, "ปัญหาการเติบโตของพรรคการเมือง" รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน, หน้า 168.

<sup>238</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 173.

<sup>239</sup> โปรดดูมาตรา 90 วรรคสอง. แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

<sup>240</sup> โปรดดูมาตรา 91 วรรคหนึ่ง. แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

<sup>241</sup> โปรดดูมาตรา 94 (3). แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

<sup>242</sup> โปรดดูมาตรา 103 (7) (9). แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

<sup>243</sup> โปรดดูมาตรา 79 และมาตรา 105. แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

<sup>244</sup> โปรดดูมาตรา 139 วรรคสาม. แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

<sup>245</sup> โปรดดูมาตรา 125 วรรคสอง. แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.



วิวัฒนาการเป็นระบบพรรคที่จะทำให้การปกครองในระบบรัฐสภามีความมั่นคง และเกิดเสถียรภาพในการปกครอง แต่บทบัญญัติดังกล่าว ก็ถูกชะลอการบังคับใช้ออกไปอีกเป็นระยะเวลาสี่ปีตามบทเฉพาะกาล โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 204 วรรคแรกว่า ในวาระเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญให้นำบทบัญญัติในมาตรา 90 วรรคสอง มาตรา 91 วรรคหนึ่ง มาตรา 94 (3) มาตรา 95 และมาตรา 103 (7) และ (9) มาใช้บังคับแก่การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งและการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ และมาตรา 204 วรรคสองว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำโดยวิธีรวมเขตหรือแบ่งเขตให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น และตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ เป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง<sup>246</sup> รวมทั้งการที่รัฐบาลรักษาการในขณะนั้น ได้พยายามหวนเหนี่ยวการออกกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองมาบังคับใช้<sup>247</sup> ดังนั้น โดยผลของบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลและกฎหมายการเลือกตั้งดังกล่าว จึงชี้ให้เห็นว่า กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นต้องการที่จะหยุดการเจริญเติบโตของพรรคการเมืองไว้อย่างน้อยก็ระยะเวลาหนึ่ง ทั้งนี้เพราะกลุ่มพลังอำนาจนิยมไม่ต้องการให้กลุ่มพลังประชาธิปไตยรวมตัวกันเป็นระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและเจริญเติบโตจนกลายเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทจนสามารถเข้ามาค้านหรือแย้งชิงบทบาททางการเมืองของกลุ่มตน

<sup>246</sup> ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ เป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยแต่ละเขตเลือกตั้งให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละไม่เกินสามคน.

<sup>247</sup> พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ถูกยกเลิกโดยคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเข้าสู่การพิจารณาของสภาตั้งแต่สมัยพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี และได้รับอนุมัติจากสภาให้บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในวันที่ 8 กรกฎาคม 2524 โดยพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า "ในส่วนตัวผมเห็นว่ากฎหมายพรรคการเมืองจะมีบังคับก็ได้ ไม่มีก็ได้..." (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 11 กุมภาพันธ์ 2522 หน้า 6.).



#### 4.1.3 สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

เมื่อพิจารณาดูบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งบัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 22-45 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในด้านต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า ประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ แต่ทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งการกำหนดดังกล่าวเป็นการบัญญัติที่เปิดกว้างให้รัฐสามารถออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ โดยอาศัยกฎหมายเฉพาะเรื่อง เมื่อเทียบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างละเอียดและรัดกุม ทำให้รัฐไม่สามารถออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เพราะขัดกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 สามารถกระทำได้ สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ในบางเรื่องก็ได้ถูกตัดทอนออกไป อาทิ สิทธิของผู้ต้องหา จำเลยและผู้ต้องโทษในคดีอาญา เกี่ยวกับสิทธิในการประกันตัว สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม หลักประกันที่จะให้ปลอดพ้นจากการจับกุม คမ်းขัง และการตรวจค้นโดยอำเภอใจ ซึ่งเคยกำหนดไว้ในมาตรา 32 - 36 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้ถูกตัดทอนลงไปด้วยได้กำหนดไว้สั้น ๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในมาตรา 28 - 30 เพียงว่าการจับกุม คမ်းขัง หรือการตรวจค้นตัวบุคคลจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งการกำหนดดังกล่าว ก็ไม่มีประโยชน์ในการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตราบใดที่ยังมีกฎหมายที่ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการดังกล่าวได้ อาทิ พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2512 เป็นต้น หรือกรณีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา ซึ่งตามมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้มีการประกันสิทธิเสรีภาพดังกล่าวไว้ค่อนข้างรัดกุม เพื่อมิให้รัฐเข้าไปละเมิดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวของประชาชนได้ โดยได้กำหนดให้การปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์จะกระทำมิได้เว้นแต่มีคำพิพากษาของศาล หรือการตรวจข่าว ข้อความ ก่อนการพิมพ์โฆษณาจะกระทำมิได้เว้นแต่ในภาวะฉุกเฉินหรือภาวะสงคราม ทั้งนี้เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนจากกลไกของรัฐ แต่ในมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้ตัดทอนข้อความดังกล่าวออก ซึ่งอาจทำให้รัฐสามารถลิดรอนสิทธิเสรีภาพดังกล่าวของประชาชนได้ดังที่เคยเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร โดยอาศัย



อำนาจตามคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 ดังจะเห็นได้จากหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ก็ได้มีการใช้อำนาจดังกล่าว อาทิ พลตำรวจเอก มนต์ชัย พันธุ์คงชื่น อธิบดีกรมตำรวจในฐานะเจ้าพนักงานการพิมพ์กรุงเทพมหานคร ได้มีคำสั่งถอนใบอนุญาตบรรณาธิการผู้พิมพ์ ผู้โฆษณาหนังสือพิมพ์รายวันในวาระต่าง ๆ กัน ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 คือ เสียงประชาชน เดลิมีเรอร์ และตะวันสยาม ในวันที่ 24 มกราคม 2522 และหนังสือพิมพ์มติชน ในวันที่ 15 มีนาคม 2522<sup>248</sup> ดังนั้น จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ แต่ทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติเฉพาะเรื่องของกฎหมาย ก็เป็นวิธีพาลงตาประชาชนอย่างหนึ่งว่า ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพแต่ก็ให้อำนาจรัฐที่จะใช้หรือออกกฎหมายมาลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ตามที่รัฐเห็นสมควร การกำหนดว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ไร้ประโยชน์และขาดหลักประกันกับประชาชนดังกล่าวของ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัยที่ว่า การกำหนดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว เป็นการไร้ประโยชน์ ตราบใดที่รัฐบาลยังมีกฎหมายที่เป็นเผด็จการ ที่สามารถลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ไม่ว่าจะโดยคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 หรือพระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2512 เป็นต้น<sup>249</sup>

#### 4.2 การผสมผสานอำมาตยาธิปไตยกับประชาธิปไตย (พ.ศ. 2526 - รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534)

แม้ว่าบทบัญญัติทั่วไปของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จะมีหลักการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยในหลายมาตรา โดยเฉพาะในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ จนทำให้ระบบการเมืองการปกครองช่วงดังกล่าวกลายเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตยมากกว่าที่จะเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ได้หมายความว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะไม่มีเนื้อหาที่เป็นประชาธิปไตยเสียเลย บทบัญญัติในหลายมาตราโดยเฉพาะบทบัญญัติทั่วไปที่จะมีผลบังคับใช้ภายหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล ก็ได้กำหนดหลักการที่สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยในระดับหนึ่งไว้ โดยบทบัญญัติเหล่านั้นได้บัญญัติหลักการที่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ

<sup>248</sup> สยามจดหมายเหตุ (9-15 มีนาคม 2522), หน้า 286.

<sup>249</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, "คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ และสถาบันทางการเมืองชั้นปริญญาโทภาคที่ ๓ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภาคเรียนที่ 2/2528".



4.2.1 การกำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน (มาตรา 89) โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี หรือเป็นรัฐมนตรีได้ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 90 และในมาตรา 90 ได้กำหนดเกณฑ์ประชาชนหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน โดยได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนประชาชนทั้งหลาย ทั้งในด้านการออกกฎหมาย ให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติและการควบคุมดูแลการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร คือ <sup>250</sup>

ก. อำนาจในการออกกฎหมาย ตามมาตรา 125 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ โดยต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน (มาตรา 126) และเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติใดแล้วให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้น เสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป โดยได้กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่ผ่านการพิจารณาของสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน (มาตรา 127) และหากวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว หากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างสภาทั้งสองแล้ว ยังไม่สามารถประนีประนอมข้อขัดแย้งดังกล่าวได้ (มาตรา 128) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังสามารถนำร่างพระราชบัญญัตินั้นมาพิจารณาใหม่ได้ เมื่อผ่านไปแล้วไม่น้อยกว่า 120 วัน นับตั้งแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยืนยันร่างพระราชบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา สามารถนำมาดำเนินการตามมาตรา 77 เพื่อประกาศเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้ต่อไป (มาตรา 129) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแม้ว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จะกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาและมีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แต่อำนาจดังกล่าวเป็นเพียงอำนาจในการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยืนยันที่จะให้กฎหมายดังกล่าวออกมาบังคับใช้ก็สามารถกระทำได้

<sup>250</sup> อาทรรุจระวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 197.



ข. อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยได้กำหนดให้สมาชิกสภา ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามความต้องการของปวงชนและเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ ดังนั้น ในกรณีเกิดขัดข้องใจในการบริหารงานของรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ (มาตรา 136) และถ้าการชี้แจงของฝ่ายบริหารไม่เป็นที่พอใจ หรือเห็นว่าไม่อาจก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนหรือประเทศชาติได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจจะยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 137) นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยังมีอำนาจควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีในรูปของการแต่งตั้งกรรมการสามัญประจำสภา เพื่อควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร (มาตรา 139) รวมทั้งอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้ในการบริหารประเทศแต่ละปีงบประมาณด้วย

4.2.2 เมื่อบทเฉพาะกาลหมดอายุการใช้ รัฐธรรมนูญกำหนดห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการการเมือง (มาตรา 148) ได้แก่ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี แต่ยังคงยินยอมให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกได้ (มาตรา 86 วรรคหนึ่ง) ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ข้าราชการประจำแยกตัวออกจากตำแหน่งทางการเมืองโดยเด็ดขาด และหากข้าราชการประจำผู้ใดต้องการเป็นรัฐมนตรีหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ก็จะต้องลาออกจากตำแหน่งประจำก่อน ผลของบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้อำนาจทางการเมืองไม่ถูกแบ่งส่วนโดยข้าราชการประจำทั้งในฝ่ายบริหาร เพราะการห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง อย่างน้อยก็ส่งผลกระทบต่อตัวบุคคลในคณะรัฐมนตรีที่แม้จะมีได้กำหนดบังคับว่าต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เป็นการเปิดโอกาสในทางอ้อมให้คณะรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น แม้ว่าตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะยังคงไม่ได้กำหนดบังคับว่าต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม

นอกจากนี้แล้วเมื่อผลบังคับตามมาตรา 203 ลึ้นสุดลง บทบาทและอำนาจของวุฒิสภาจะลดลง มีอำนาจ เป็นเพียงสภาถ่วงดุลและยับยั้ง ร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 127)





4.2.3 การประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา โดยได้กำหนดให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการตามกฎหมาย (มาตรา 169) และการจัดตั้งศาลจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติ มาตรา (170) เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นมาพิจารณาคดีในคดีหนึ่งโดยเฉพาะ รวมทั้งได้กำหนดให้การแต่งตั้ง ถอดถอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการก่อน<sup>251</sup> (มาตรา 176) ซึ่งมาตราเหล่านี้ ทำให้ผู้พิพากษาสามารถตัดสินอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่ต้องเกรงกลัวการให้ดุลให้โทษจากฝ่ายบริหาร

แม้ว่าในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะพยายามสืบทอดอำนาจให้กับกลุ่มคณะปฏิวัติก็ตาม แต่มิได้หมายความว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่ได้อะไรกับกลุ่มพรรคการเมือง ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังมีบทบัญญัติที่ให้ประโยชน์กับกลุ่มพรรคการเมืองด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะกลุ่มการเมืองที่เคยเจริญเติบโตมาในอดีต ได้มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมความเจริญเติบโต และความเข้มแข็งให้กับระบบพรรคการเมืองในการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการดำเนินการของพรรค เช่น<sup>252</sup>

1. การกำหนดให้ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งจะต้องสมัครในนามของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคจะทำการย้ายพรรคเหมือนในอดีตอีกไม่ได้ รวมทั้งหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใด ถูกขับออกจากพรรคโดยมติของคณะกรรมการบริหารพรรค จะหมดสมาชิกภาพจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทันที (มาตรา 103 (7)) และกำหนดให้พรรคการเมืองได้มีวิวัฒนาการ เป็นพรรคการเมืองใหญ่ มีความเข้มแข็งในการควบคุมวินัยของสมาชิกพรรค โดยระบุว่าพรรคการเมืองจะต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด (มาตรา 95 พรรคหนึ่ง)

<sup>251</sup> ตามพระราชบัญญัติข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ รองประธานศาลฎีกาซึ่งมีอาวุโสสูงสุด และปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นกรรมการตุลาการโดยตำแหน่ง และกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากผู้พิพากษาทั่วประเทศอีก 8 คน โดยเลือกจากข้าราชการตุลาการอาวุโสตั้งแต่ชั้น 7 ขึ้นไป 4 คน และเลือกจากข้าราชการตุลาการบ้านานออีก 4 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการตุลาการ.

<sup>252</sup> อاهر คุระวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 84.



2. กำหนดให้สมาชิกภาพของผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หากลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกหรือถูกขับออกจากพรรค ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น (มาตรา 103 (7)) แม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้คนร้ายหรือผู้มีอำนาจสามารถใช้เงินและอิทธิพลของอำนาจทางการเมืองก็ตามแต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว เป็นจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองและทำให้เกิดระบบพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เพียง 1-3 พรรค โดยรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองถือว่าเป็นกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญที่ทำหน้าที่สำคัญหลายประการ อาทิ การทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมือง เป็นผู้ชี้ปัญหาต่าง ๆ ของชาติและของประชาชน กำหนดแนวทางการแก้ปัญหาและเข้าดำเนินการแก้ปัญหาให้กับประเทศ เป็นต้น แต่เนื่องจากการเมืองไทยไม่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต่อเนื่อง ทำให้วิวัฒนาการของพรรคการเมืองจะเป็นระบบพรรคใหญ่กระทำได้นยาก

ส่วนการกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถขับไล่สมาชิกออกจากพรรคได้ ซึ่งมีผลให้ สมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงไปด้วย ก็เพื่อแก้ปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระไม่สังกัดหรือไม่ลงมติตามมติพรรค ทำให้เกิดปัญหาการมีเสียงข้างมากในสภาที่ไม่แน่นอนและไม่เป็นปึกแผ่น รวมทั้งเป็นบ่อเกิดของการซื้อคะแนนเสียง และการขายตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนทำให้เกิดความเสื่อมศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตยโดยรวมด้วย จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว

3. การกำหนดให้มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 105) ซึ่งเป็นหลักการที่ยอมรับให้มีฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลได้ เพื่อให้ฝ่ายค้านสามารถรวมตัวกันเป็นปึกแผ่นในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายเสียงข้างมากที่ทำหน้าที่บริหารประเทศ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ว่า "เสียงข้างมากเป็นฝ่ายปกครอง แต่ต้องไม่ลืมลิตีของเสียงข้างน้อย"

บทบัญญัติต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ส่วนใหญ่เป็นการสนองตอบต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มพรรคการเมืองใหญ่ อาทิ กิจสังคม ชาติไทย ประชาธิปัตย์ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวกลุ่มหัวหน้าพรรคการเมืองเหล่านี้ จะไม่วิพากษ์วิจารณ์ในส่วนของบทบัญญัติเหล่านี้เลย ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติให้ประโยชน์กับกลุ่มตนต่อบทบาททางการเมืองในอนาคต แต่เมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเฉพาะใน



วาระที่ 2 ขั้นการแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญ ได้มีการแปรญัตติแก้ไขหลักการต่าง ๆ ที่ถือว่าสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในหลายประเด็น จนพลตรี ประमाण อติเรกสาร ซึ่งเป็นกรรมาธิการยกร่างคนหนึ่งได้กล่าวว่า “ที่เขาว่าต้องการปลูกฝังระบอบประชาธิปไตย ทำอย่างนี้ ผมว่าเขาฝังระบอบประชาธิปไตยมากกว่า”<sup>253</sup> หรือ นายบุญชนะ อุตถากร กรรมาธิการยกร่าง ได้กล่าวว่า “การเริ่มต้นร่างรัฐธรรมนูญนั้น จะเอาอย่างไรควร กำหนดนโยบายมาให้แน่ชัด คณะกรรมาธิการจะได้ร่างได้ถูก แต่รัฐบาลบอกว่าแล้วแต่สภาจึงร่างไปตามเรื่องโดยคิดว่าทำให้ดีที่สุดและเป็นประชาธิปไตยที่สุด แต่แก้ไขแล้วกลับเลวกว่า”<sup>254</sup>

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง แต่บทบัญญัติที่เป็นประชาธิปไตยในบางประเด็นดังกล่าว ก็ได้ถูกลดความสำคัญลงไป โดยบทบัญญัติในมาตราอื่น ๆ ที่ทำให้หลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของหรือมาจากปวงชนต้องสูญเสียไป โดยเฉพาะในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ อาทิ การกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีจำนวนถึงสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ เท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 84 และมาตรา 203 และภายหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล แม้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จะได้มีหลักการที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังมีบทบัญญัติในหลายมาตราที่ทำให้อำนาจอธิปไตยของปวงชนถูกลดความสำคัญลงไป อาทิ การมีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 84 ซึ่งยังมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 76 ประกอบมาตรา 127) จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ทำให้วุฒิสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำฝ่ายทหาร และมีบทบาทเป็นฐานค้ำจุนอำนาจให้แก่รัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เช่น ในสมัยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ภายหลังที่บทเฉพาะกาลสิ้นสุดลง (พ.ศ. 2526) นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ประธานสมาชิกวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา (มาตรา 75) การกำหนดเปิดกว้างให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีร่วมคณะไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสามารถเข้าบริหารประเทศได้ โดยไม่ต้องขอความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภา และในมาตรา 143 กำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ 14 ประเด็น โดยเฉพาะ

<sup>253</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (15 ตุลาคม 2521), หน้า 5.

<sup>254</sup> เรื่องเดียวกัน.



ประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 194 ซึ่งหลักการเหล่านี้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการที่เป็นร่างทรงของอำมาตยาธิปไตย ภายหลังก่อนสืบทอดบทเฉพาะกาล ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ลักษณะการเมืองการปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้เป็นการปกครองในระบอบอำมาตยาธิปไตยและหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาลเป็นการปกครองในระบอบกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งไม่ใช่ระบอบอำมาตยาธิปไตยแต่ก็ไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตย<sup>255</sup>

## 5. ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้มีหลักการในหลายประเด็นที่ขัดแย้งกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งนอกจากหลักการดังกล่าว จะทำให้ระบบผู้แทนปวงชนไร้ความหมายจนกลายเป็นเครื่องมือของกลุ่มข้าราชการประจำ (โดยเฉพาะกลุ่มทหาร) โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทำให้เกิดระบบความรับผิดชอบที่สับสนไปทั้งระบบด้วย ดังนั้น สภาพการเมืองการปกครองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะช่วงที่บทเฉพาะกาลมีผลบังคับใช้จึงมีลักษณะเด่น ดังนี้<sup>256</sup>

### 1. อำนาจในการจัดตั้งและการไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารประเทศ

แม้ว่าหลักนิตินัยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จะกำหนดให้การจัดตั้งรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศและการควบคุมรัฐบาลจะเป็นอำนาจของรัฐสภา แต่เนื่องจากสถาบันรัฐสภาประกอบไปด้วยสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐสภา มีจำนวนถึงสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>257</sup> และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยข้าราชการประจำ โดยเฉพาะข้าราชการทหารที่มีอำนาจในการกุมกำลังทหารในขณะนั้น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลทางการเมืองเพื่อเป็นการตอบแทนและเพื่อการสนับสนุนรัฐบาล ดังนั้น เมื่อผนวกด้วยสมาชิกสภา

<sup>255</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, “คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ และสถาบันทางการเมืองชั้นปริญญาโท มหบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภาคเรียนที่ 2/2528.”

<sup>256</sup> อาทร คุระวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 227.

<sup>257</sup> แม้ว่าในมาตรา 84 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้เพียงว่าให้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่เกินสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งถึงสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสมอไป แต่ผลการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมาทุกครั้งรัฐบาลได้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มจำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้เสมอ.



ผู้แทนราษฎรอีกเพียงเล็กน้อย อำนาจในการจัดตั้งรัฐบาล จึงตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำ โดยสิ้นเชิง รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจึงมีลักษณะที่นายกรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารประเทศ ในขั้นแรก จะต้องได้รับความไว้วางใจจากกลุ่มข้าราชการประจำเหล่านั้นก่อน จากนั้นนายกรัฐมนตรีจึงมาทำการเลือกพรรคการเมืองบางพรรคและบุคคลภายนอกที่ตนเห็นสมควรให้เข้ามาเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะต่อไป ดังจะเห็นได้จากการเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พลเอก เกียกศักดิ์ ชมะนันทน์ และ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเกิดจากการผลักดันและการสนับสนุนของกลุ่มยังเติร์ก<sup>258</sup> และการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลง เมื่อกลุ่มข้าราชการประจำเหล่านั้น ลี้ความไว้วางใจ และถอนการสนับสนุนบุคคลนั้น ดังจะเห็นได้จากกรณีที่กลุ่มยังเติร์กได้ถอนการสนับสนุน พลเอก เกียกศักดิ์ ชมะนันทน์ จนกระทั่ง พลเอก เกียกศักดิ์ ต้องลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 ดังปรากฏในเอกสารที่ แจกจ่ายกันในกลุ่มยังเติร์กในกรณีนี้ว่า....“ก็สืบเนื่องมาจากการผลักดันของกลุ่มเราที่ทำให้ผู้นำประเทศคนเดิม....ตระหนักในข้อเท็จจริงแล้วลาออกไปอย่างราบรื่น....”<sup>259</sup> จากลักษณะของการจัดตั้งและการสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของรัฐบาลดังกล่าวทำให้ระบบผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นอำนาจนิตินัยตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มข้าราชการประจำ ซึ่งมีอำนาจโดยพฤตินัยอย่างสิ้นเชิง ระบบรัฐสภาโดยมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรสำคัญในการปกครองประเทศจึงเป็นเพียง “สภาไม้ประดับ” เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของนายชวน หลีกภัยตอนหนึ่งว่า “...สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง จึงเป็นเพียงตัวประกอบของรัฐสภาเท่านั้น ไม่สามารถจะทำอะไรได้ แม้ว่าจะได้รับความไว้วางใจหรือเชื่อใจจากประชาชน”<sup>260</sup> การปกครองในขณะนั้น แม้ว่าจะมีรัฐสภา แต่ก็ทำให้ระบบรัฐสภาไม่<sup>261</sup> แม้ว่าภายหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาลอำนาจโดยนิตินัยตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสมาชิกวุฒิสภาจะสิ้นสุดลงก็ตาม แต่อิทธิพลของกลุ่มข้าราชการประจำในการกำหนดตัวบุคคล และกลุ่มพรรคการเมืองที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศก็ยังคงไว้ในลักษณะเดิม กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากกลุ่มข้าราชการประจำก่อน จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะทำการเลือกพรรคการเมืองบางพรรคเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง โดย

<sup>258</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย, หน้า 98-109.

<sup>259</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

<sup>260</sup> วิเทศกรณีย์ (นามแฝง), บันทึกเหตุการณ์ทางการเมืองเมื่อสองนายพลเป็นนายกฯ : ปฏิวัติสามสมัย ตอน 2, หน้า 759.

<sup>261</sup> แก้วสรร อดิโพธิ์, “สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย” หน้า 80.



นายกรัฐมนตรีมีอิสระในการเลือกพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้ตามที่ต้องการ และตัวบุคคลที่พรรคการเมืองเสนอให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะ ก็ต้องเป็นตัวบุคคลที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่าเหมาะสมและเห็นสมควรที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีร่วมคณะได้พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่จะเข้าร่วมในการจัดตั้งรัฐบาล มีอำนาจในการต่อรองค่อนข้างน้อย รัฐบาลที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้จึงมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมไม่ เพราะการจัดตั้งรัฐบาลมิได้เกิดจากการเจรจาหรือต่อรองกันระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ แต่ประการใด พรรคการเมืองบางพรรคแม้ว่าจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมากที่สุด ก็อาจไม่ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้ หากกลุ่มข้าราชการประจำเหล่านั้นไม่ให้การรับรองและสนับสนุน ดังที่เคยเกิดขึ้นกับพรรคชาติไทย ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2526 ทั้งที่พรรคชาติไทยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมากที่สุด แต่ไม่สามารถเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้และต้องกลายเป็นฝ่ายค้านในที่สุด การสิ้นสุดบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเพียงการสิ้นสุดทางอำนาจนิตินัยตามที่กำหนด และได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญที่มีต่อกลุ่มข้าราชการประจำเหล่านั้น ส่วนอำนาจโดยพฤตินัยของ กลุ่มข้าราชการประจำเหล่านั้น ก็ยังมีกฎหมายใดมาลบล้างได้ไม่ การสิ้นสุดบทเฉพาะกาล จึงเป็นเพียงการสิ้นสุดของระบบเผด็จการแฝงเร้นโดยชอบด้วยกฎหมาย มาเป็นระบบเผด็จการแฝงเร้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น <sup>262</sup> ดังนั้น รัฐบาลทั้งก่อนและหลังการสิ้นสุดบทเฉพาะกาล จึงเป็นรัฐบาลที่จะต้องรับความเห็นชอบและยินยอมจากกลุ่มข้าราชการประจำโดยเฉพาะกลุ่มผู้นำ กองทัพก่อน ลักษณะการบริหารประเทศของรัฐบาลจึงเป็นการบริหารประเทศที่ต้องรับผิดชอบต่อข้าราชการประจำแทนที่จะรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีร่วมคณะก็ต้องบริหารประเทศโดยการรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรีแทนการรับผิดชอบต่อสภาหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้จากการกล่าวของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ต่อผู้นำกองทัพที่สัปดาห์ว่า "การที่สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและบริหารประเทศด้วยความราบรื่น ก็เนื่องจากการได้รับการสนับสนุนจากทหาร หรือกองทัพ" <sup>263</sup> ซึ่งเป็นการยืนยันได้เป็นอย่างดีว่ารัฐบาลอยู่ได้เพราะการสนับสนุนของกองทัพมากกว่า การสนับสนุนจากตัวแทนของปวงชนในสภาผู้แทนราษฎรตามระบบรัฐสภา รัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ จึงเป็น

<sup>262</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

<sup>263</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (7-13 สิงหาคม 2531), หน้า 2.



รัฐบาลที่อำนาจในการบริหารและการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ นั้น เป็นของอำนาจแฝงเร้นทั้งสิ้น<sup>264</sup> จนนักรัฐศาสตร์ท่านหนึ่งได้กล่าวว่า “ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทย จะมีการประกาศว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วปวงชนชาวไทยไม่เคยที่จะได้เลือกผู้ปกครองของตนอย่างแท้จริงเลย โดยเฉพาะใครจะเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี...เป็นเรื่องของการตัดสินใจกันจากเบื้องบนระดับกลุ่มข้าราชการชั้นนำทั้งนั้น”<sup>265</sup>

## 2. บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาล

ตามหลักการปกครองในระบบรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชน นอกจากจะทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาลแล้วยังทำหน้าที่เข้าไปบริหารประเทศด้วย กล่าวคือ ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากจะเป็นฝ่ายรัฐบาลทำหน้าที่บริหารประเทศ ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นเสียงข้างน้อยจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลด้วยวิธีหรือมาตรการต่าง ๆ ทั้งก่อนและขณะที่รัฐบาลบริหารประเทศ อาทิ การกำหนดให้รัฐบาลแถลงนโยบายขอความไว้วางใจก่อนเข้ารับบริหารประเทศ การอนุมัติพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การตั้งกระทู้ถามและการเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปทั้งลงมติ และไม่ลงมติไม่ไว้วางใจ แม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จะได้กำหนดให้มีมาตรการดังกล่าวไว้ก็ตาม อาทิ การแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน<sup>266</sup> การตั้งกระทู้ถาม<sup>267</sup> การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติความไว้วางใจรัฐมนตรี<sup>268</sup> และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ<sup>269</sup> เป็นต้น แต่มาตรการดังกล่าว ได้กำหนดไว้ในลักษณะที่ยอภัยอ่อนช้อนเงื่อนไซ้ที่ทำให้บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาลลดความสำคัญลงมา อาทิ การกำหนดให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารประเทศ แต่ไม่มีการลงมติความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในนโยบายดังกล่าว กล่าวอีก

<sup>264</sup> คณะกรรมการประสานงานประชาชนเพื่อประชาธิปไตย, รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยตามความต้องการของประชาชนชาวไทย, หน้า 132.

<sup>265</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, “กลลวงทางรัฐธรรมนูญ”, หน้า 12.

<sup>266</sup> โปรดดูมาตรา 151 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

<sup>267</sup> โปรดดูมาตรา 136 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

<sup>268</sup> โปรดดูมาตรา 137 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

<sup>269</sup> โปรดดูมาตรา 126-133 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.



นัยหนึ่ง ก็คือการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีก่อนจะเข้าบริหารประเทศ ต้องเรียกสมาชิกรัฐสภา มาฟังนโยบายของรัฐบาลเสร็จแล้วก็ปิดประชุม หรือการกำหนดให้รัฐสภาประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แม้ว่าตามมาตรา 106 จะได้กำหนดให้ทั้งสมาชิก วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นตัวแทนของปวงชนก็ตาม แต่จากวิธีการในการ แต่งตั้ง คุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งและตัวบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งในความเป็นจริง นับตั้งแต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ สมาชิกวุฒิสภาทำใช้เป็นผู้แทนของปวงชนไม่ แต่กลับเป็นตัวแทนของผู้เสนอแต่งตั้งและตัวแทนของกลุ่มผู้นำกองทัพที่มีบทบาททางการเมืองในยุคสมัยนั้น ๆ ตลอดมา ดังนั้น ด้วยเงื่อนไขทั้งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและอิทธิพลทางการเมืองของผู้นำกองทัพภายนอกรัฐสภา จึงทำให้บทบาทและอำนาจของผู้แทนปวงชนไม่เป็นไปตาม หลักการการปกครองในระบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศ จึงมักจะ ละเลยและไม่สนใจต่อการแสดงความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะในช่วงที่บท เฉพาะกาลมีผลบังคับใช้ ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมที่รัฐบาลมีต่อสภาผู้แทนในเรื่องต่าง ๆ

21 การที่รัฐบาลไม่ให้ความสำคัญกับการควบคุมการบริหารประเทศ ของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรูปแบบของการตั้งกระทู้ถาม ทั้ง ๆ ที่เป็นหน้าที่ที่สำคัญ จนกระทั่ง พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถูก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงมติประณามว่า ขาดความรับผิดชอบและบกพร่องต่อหน้าที่อย่าง ไม่เคยมีรัฐบาลชุดไหนทำมาก่อนในประวัติศาสตร์ของสภาผู้แทนราษฎรไทย ทั้งนี้ จากการตั้ง กระทู้ถามของ นายชัย ชิดชอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นฝ่ายสนับสนุน รัฐบาลในขณะนั้น ถ้ามถึงการช่วยเหลือเกษตรกร และกระทู้ถามของ นายตรงค์ สิงห์โตทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดชลบุรี พรรคกิจสังคม เรื่องราคาอ้อย ต่อ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปรากฏว่าในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนั้น ทั้งรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อีก 4 คน ไม่ได้มาร่วมประชุมเพื่อตอบกระทู้ดังกล่าว ทั้งที่ได้ กำหนดไว้ในวาระการประชุมแล้ว จนนายชวน หลีกภัย ได้ยกเป็นข้อหารือกับสมาชิกคนอื่นว่า การที่รัฐบาลไม่มาตอบกระทู้นี้เป็นพฤติกรรมที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน แสดงว่ารัฐบาลไม่เคยสนใจ สภา เพราะไม่ได้แจ้งให้สภาทราบล่วงหน้าด้วย โดยกล่าวว่า "รัฐบาลไม่เคยสนใจสภา เพราะไม่ได้ แจ้งให้สภาทราบล่วงหน้าให้สภาทราบว่า จะไม่มาตอบ ถ้ารัฐบาลไม่พร้อมก็ไม่เหลือวิสัยที่จะ



บอกล่วงหน้า ให้ทราบได้ แต่รัฐบาลก็ไม่บอกให้ทราบ”<sup>270</sup> จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงมติประณามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าเป็นผู้ที่ขาดความรับผิดชอบและ บกพร่องต่อหน้าที่ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ 155 เสียง<sup>271</sup>

นอกจากนั้นนายกรัฐมนตรียังถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวหาว่าใช้วาจาไม่สุภาพ ต่อสภาฯ และถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีการเสนอญัตติด่วนต่อสภาในกรณีนายกรัฐมนตรีก้าวร้าวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยร้อยตำรวจตรี เชาวรินทร์ ลัทธศักดิ์ศิริ พรรค ประชาธิปัตย์ เป็นต้น<sup>272</sup> และในกรณีมีการยื่นญัตติด่วนและกระทู้ถามของ 3 พรรค คือ ประชาธิปัตย์ กิจสังคม และชาติไทย เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2522 ให้รัฐบาลชี้แจงในเรื่อง การขึ้นค่าน้ำ ค่าไฟ แต่ก็ไม่ได้รับการชี้แจงจากรัฐบาล เนื่องจากรัฐมนตรีไม่ได้มาประชุม จน หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช กล่าวว่า “จะไม่ขออภิปรายเรื่องนี้ แต่จะขอปรับทุกข์กันบ้าง เมื่อเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่ รัฐบาลขึ้นค่าน้ำ ค่าไฟ ทำให้ประชาชนเดือดร้อน จึงตั้งญัตติด่วนให้ รัฐบาลชี้แจงและหาทางลดราคาลงมีรัฐมนตรีถึง 44 คน มาร่วมประชุม 4 คนเท่านั้น แต่ละคนก็ไม่เกี่ยวข้องกับปัญหา คราวนี้ต้องขอประณามว่า รัฐบาลหลังยาว แล้วยังหลบหน้าหลบตา รัฐมนตรีไปไหนหมด”<sup>273</sup> ซึ่งการกระทำดังกล่าวนอกจากฝ่ายค้านจะไม่เห็นด้วยแล้ว ฝ่ายที่ สนับสนุนรัฐบาลเองก็ไม่เห็นด้วยกับการกระทำดังกล่าวของรัฐบาล โดยนายดาบชัย อัคราช รองหัวหน้าพรรคสยามประชาธิปไตย ก็ได้อภิปรายว่า “เห็นฝ่ายค้านพูดแล้วอ่อนใจ จนยกมือให้ รัฐบาลไม่ได้ เพิ่งมาเห็นปรากฏการณ์ในสภาผิดปกติก๊อๆ สภาไม่มีความหมาย ผมขอ เห็นด้วยกับฝ่ายค้านทุกประการ”<sup>274</sup> และจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยแรกตั้งแต่เดือน พฤษภาคม 2522 ถึง วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2523 ได้มีกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อการบริหารประเทศของรัฐบาลถึง 315 กระทู้ ปรากฏว่ารัฐบาลได้ตอบกระทู้ถามเหล่านั้น เพียง 77 กระทู้<sup>275</sup> เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจในการตอบกระทู้ของสมาชิก

<sup>270</sup> อาทร คุระวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 228.

<sup>271</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 229.

<sup>272</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>273</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 230.

<sup>274</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>275</sup> ธาดา อังศุโชติ, บทบาทการต่อสู้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้ขอบเขตจำกัดของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, หน้า 36.



สภาผู้แทนราษฎรเท่าที่ควร ทั้งที่กระตุ้มถามถือว่าเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาลตามระบบรัฐสภา

22 การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 137 ซึ่งเป็นมาตราหนึ่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ และแม้ว่าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้ใช้มาตรการนี้ในการควบคุมรัฐบาลภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญจำนวน 7 ครั้ง<sup>276</sup> แต่ญัตติขอเปิดอภิปรายดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้อีกเมื่อเป็นการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลเท่านั้น หากมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาล ซึ่งยังได้รับการสนับสนุนจากพลังอำนาจภายนอกสภาแล้ว ญัตติดังกล่าวมักจะมีอันเป็นไป จนทำให้ไม่สามารถเปิดอภิปรายได้ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่พรรคชาติไทยในฐานะพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดถึง 110 คน ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ครั้งแรกเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2527 แต่ปรากฏว่ามีผู้ร่วมลงชื่อเพียง 40 คน ไม่ครบหนึ่งในห้าตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้ญัตติดังกล่าวต้องตกไป<sup>277</sup> ครั้งที่สองเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2528 พรรคชาติไทย ก็ได้ยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลอีก 6 กระหวง แต่ญัตติดังกล่าวได้ตกเป็นโมฆะ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาลได้ยื่นญัตติให้รัฐสภาตีความว่าญัตติดังกล่าวขัดกับบทบัญญัติในมาตรา 137 เพราะเป็นการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีแล้ว ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายกระหวงอีกเป็นการซ้ำซ้อน จึงทำให้ญัตติดังกล่าวตกไป<sup>278</sup> และพรรคชาติไทยก็ได้พยายามเสนอญัตติดังกล่าวอีกหลายครั้ง แต่ก็ถูกบีบบังคับโดยพลังอำนาจแฝงนอกสภาตลอดเวลา อาทิ การบีบบังคับให้มีการถอนชื่อจนมีรายชื่อไม่ครบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จนทำให้พรรคชาติไทยต้องเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีนอกสภาแทน โดยจัดขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2527 และ

<sup>276</sup> การเสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137 ได้เกิดขึ้นในสมัย พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี จำนวน 2 ครั้ง และสมัย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี จำนวน 5 ครั้ง.

<sup>277</sup> สยามจดหมายเหตุ, (27 มกราคม-2 กุมภาพันธ์ 2527), หน้า 114.

<sup>278</sup> สยามลับตาหัวจากรัน, (8-14 พฤษภาคม 2531), หน้า 11.



ผลการจัดอภิปรายดังกล่าว ทำให้ทหารทำการตบเท้าให้กำลังใจนายกรัฐมนตรี เพื่อแสดงนัยให้เห็นว่ากองทัพยังสนับสนุน พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ อีกต่อไป โดยพลตรี นฤดล เดชประดิษฐ์ เลขานุการกองทัพบกได้กล่าวว่า “พรรคการเมืองฝ่ายค้านเปิดอภิปรายนอกสภา โจมตีนายกรัฐมนตรีในลักษณะดูหมิ่น ก้าวร้าว ไม่มีมารยาททางการเมือง คณะนายทหารบก จึงได้มาให้กำลังใจและพร้อมที่จะสนับสนุนท่านนายกรัฐมนตรี ต่อไป”<sup>279</sup> และครั้งสุดท้าย พรรคสหประชาชาติไทย พรรคประชากรไทยและพรรครวมไทยได้เสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปราย ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2531 ปรากฏได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง จนทำให้ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ถือโอกาสยุบสภาผู้แทนราษฎรจนทำให้ญัตติดังกล่าว ต้องตกไปอีกครั้ง ปรากฏการณ์ดังกล่าว เป็นการแสดงให้เห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจผู้นำรัฐบาลที่ยังได้รับความสนับสนุนจากพลังนอกสภา เป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก พลังอำนาจแฝงเร้นนอกสภา รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่าย สนับสนุนรัฐบาลได้ร่วมมือกันกระทำทุกวิถีทางที่จะทำ ให้การดำเนินการดังกล่าวไร้ผล จริงอยู่ในสมัย พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี การที่พรรคกิจสังคม ชาติไทย ประชาธิปัตย์ ประชากรไทย สยามประชาชาติไทย ได้เสนอญัตติ เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ สามารถกระทำได้ ทั้งนี้เพราะได้เกิดการแตกแยกและถอนการสนับสนุน พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จากกลุ่มผู้นำกองทัพในขณะนั้น<sup>280</sup> ดังคำกล่าวของหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ว่า “...ซึ่งการเปิดอภิปรายครั้งนั้น ไม่ใช่เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น แต่มีทหารเข้าร่วมด้วย ทหารเหล่านั้นก็คือ ยังเติร์ก ที่นั่งอยู่ในวุฒิสภา...”<sup>281</sup> จึงทำให้ กลุ่มการเมืองดังกล่าว เสนอญัตติเพื่อเปิดอภิปรายประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่การ กระทำดังกล่าว จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกลุ่มทหารเกิดการ ชัดแย้งกับผู้นำทางการเมืองเท่านั้น ดังคำกล่าวของ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย ที่ว่า “.....การถอดรัฐบาลออกจากอำนาจหน้าที่โดยการ เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้นตราบดีที่กลุ่มสมาชิกในคณะรัฐบาลไม่แตกแยกกันเพราะแย่งอำนาจ กันเอง การคว่ำรัฐบาลโดยมติของสภาหรือรัฐสภา เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากทั้งนี้ด้วยเหตุผลเดียว

<sup>279</sup> สยามสัปดาห์วิจารณ์, (12 กุมภาพันธ์ 2527), หน้า 4.

<sup>280</sup> อาทร คุระวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 232.

<sup>281</sup> คำอภิปรายของ หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช เรื่อง “หนึ่งทศวรรษการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521” ที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2531 ไทยรัฐ, (9 กันยายน 2531), หน้า 7.



ที่ว่า รัฐบาลมีสมัครพรรคพวกประเภทแต่งตั้งเข้าไปอยู่ในสภาเสียครึ่งหนึ่งแล้ว”<sup>282</sup>

นอกจากนี้สิ่งที่ได้แสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เกิดขึ้นในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ อาทิ กรณีการแต่งตั้งรัฐมนตรีร่วมคณะในรัฐบาลชุดต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามา ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีค่อนข้างน้อย ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นถึงการไม่ยอมรับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของกลุ่มทหาร รวมทั้งอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการตัดสินใจปัญหาของประเทศ ในประเด็นที่เกิดการขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับกลุ่มทหาร การตัดสินใจขัดแย้งในรัฐสภา มิใช่การตัดสินใจที่เป็นข้อสรุปที่เด็ดขาด การตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นใด ที่ขัดต่อความต้องการของกลุ่มผู้นำกองทัพ กลุ่มทหารก็สามารถดำเนินการให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มตนได้รับการสนองตอบเสมอ ดังจะเห็นได้จากกรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กลุ่มทหารต้องการเมื่อไม่สามารถดำเนินการของรัฐสภาได้ ทางกลุ่มก็สามารถบีบบังคับรัฐบาลให้กระทำการยุบสภา เพื่อให้การเรียกร้องของกลุ่มตนได้รับการปฏิบัติระดับหนึ่งหรือกรณีการมทการงบประมาณสภาผู้แทนราษฎรได้ตัดงบราชการลับของกองทัพไปจำนวน 50 กว่าล้านบาท ซึ่งเป็นอำนาจของตัวแทนปวงชนที่จะกระทำได้ ปรากฏว่ากลุ่มทหารก็ได้เรียกร้องและแปรญัตติของราชการลับเพิ่มขึ้นมาอีก 200 กว่าล้านบาท ซึ่งรัฐบาลก็ได้ยินยอมตามข้อเรียกร้องดังกล่าว จนทำให้เกิดความสับสนของระบบการเมืองและระบบความรับผิดชอบ เพราะมีอำนาจซ้อนอำนาจขึ้นมาในระบบการเมืองในขณะเดียวกันถึง 2 อำนาจ คือ อำนาจทางนิติบัญญัติ ซึ่งมีระบบผู้แทน เป็นตัวแทนของการใช้อำนาจตามหลักนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งระบบดังกล่าวต้องรับผิดชอบต่อประชาชน แต่ไม่ได้เป็นอำนาจที่เด็ดขาดในการบริหารประเทศ ส่วนอำนาจตามหลักพฤตินัยมีข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารเป็นตัวแทนของระบบ ซึ่งไม่มีอำนาจตามหลักนิติบัญญัติรองรับและไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนแต่เป็นระบบที่มีอำนาจในการกำหนดทิศทางของการเมืองได้ในความเป็นจริง ซึ่งในที่สุดผลเสียก็จะเกิดแก่ระบบผู้แทนราษฎร ทำให้ประชาชนเกิดความสับสนทางการเมืองและเมื่อหน่วยต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย จนทำให้กลุ่มทหารฉวยโอกาสเข้ามามีอำนาจทางการเมือง<sup>283</sup>

<sup>282</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, รวมบทความทางการเมือง, หน้า 15.

<sup>283</sup> อาทรร ศุระวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า 233.



แม้ว่าบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2521 จะสิ้นสุดลง แต่อิทธิพลของกลุ่มข้าราชการประจำตามความเป็นจริงนั้นยังคงอยู่และมีผลแทรกแซงผลักดันการทำงานของระบบผู้แทนอยู่อีกมาก จนอาจจะกล่าวได้ว่าระบอบการปกครองของไทยภายหลังก่อนสิ้นสุดบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2526 ได้เปลี่ยนจาก “ระบอบอำมาตยาธิปไตย” มาสู่ระบอบ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ”

กล่าวคือ ในส่วนการจัดตั้งรัฐบาลนั้น ก็ได้คงลักษณะเดิมไว้ โดยในขั้นแรก นายกรัฐมนตรี จะต้องมาจากความไว้วางใจของกลุ่มข้าราชการประจำเสียก่อน จากนั้น นายกรัฐมนตรีจึงจะเลือกพรรคการเมืองเข้าเป็นรัฐบาลอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งในข้อนี้แม้ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวรวุฒิสมาชิกจะหมดอำนาจไปแล้ว แต่อำนาจตามข้อเท็จจริงหรืออิทธิพลของกลุ่มข้าราชการประจำยังคงดำรงอยู่จนทำให้ฝ่ายพรรคการเมืองซึ่งมีเสียงแตกแยกกัน ต้องยอมจำนนมอบอำนาจจัดตั้งรัฐบาลให้แก่ผู้ที่ข้าราชการประจำเห็นชอบไปในที่สุด

อำนาจจัดตั้งรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีที่ได้มาจากอิทธิพลของกลุ่มข้าราชการประจำนี้เป็นอำนาจในลักษณะที่อยู่เหนือพรรคการเมืองเป็นอันมาก นายกรัฐมนตรี จะสามารถเลือกพรรคต่าง ๆ ได้ตามต้องการ และตัวบุคคลจากพรรคก็จะต้องได้รับความไว้วางใจจากนายกรัฐมนตรีด้วย ด้วยกำเนิดเช่นนี้รัฐบาลที่ได้จึงไม่ใช่รัฐบาลผสม เพราะมิได้ผสมกันหรือเจรจา กันเองแต่อย่างใด

สภาพกำเนิดรัฐบาลเช่นนี้ ระบบความรับผิดชอบทางการเมืองจะผิดเพี้ยนไป เป็นอันมาก เพราะจะเกิดความรับผิดชอบสองแนวทางเคียงคู่กันไปอยู่ตลอดเวลา คือความรับผิดชอบต่อระบบผู้แทน และความรับผิดชอบต่ออิทธิพลของกลุ่มข้าราชการประจำ ดังต่อไปนี้

ก. ความรับผิดชอบต่ออิทธิพลของกลุ่มข้าราชการประจำ ความรับผิดชอบต่อข้อนี้ จะเริ่มตั้งแต่ตัวนายกรัฐมนตรีเอง ที่จะอยู่ในตำแหน่งได้ก็โดยการสนับสนุนของกลุ่มข้าราชการประจำเท่านั้น ถ้าขาดการสนับสนุนในข้อนี้เมื่อใด พรรคการเมืองทั้งหลายก็จะเลิกให้การยอมรับในทันที

ในส่วนรัฐมนตรีทั้งหลายนั้น เมื่อมาจากความไว้วางใจของนายกรัฐมนตรี ก็ต้องรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน การเปลี่ยนรัฐบาลจึงเกิดจากการเปลี่ยนใจของนายกรัฐมนตรีเมื่อขาดความไว้วางใจในรัฐมนตรีหรือพรรคการเมืองเป็นสำคัญ ส่วนการเปลี่ยนรัฐบาล



เพราะสภาพความไว้วางใจในนายกรัฐมนตรีนั้นจะเกิดขึ้นได้ยากลำบากมาก เพราะเป็นการต้านอำนาจของกลุ่มข้าราชการประจำโดยตรงเลยทีเดียว ด้วยเหตุนี้พรรคฝ่ายค้านจึงมุ่งหาเสียงสนับสนุนจากนายกรัฐมนตรี หรือกลุ่มข้าราชการประจำเป็นหลัก มิใช่จากสาธารณะ หรือจากพรรคร่วมรัฐบาลแต่อย่างใด

สำหรับบทบาทของพรรคการเมือง ก็ถูกความรับผิดชอบต่อกลุ่มข้าราชการประจำกำกับไว้ตั้งแต่ในชั้นจัดตั้งรัฐบาล ย่อมจำนนมอบอำนาจจัดตั้งรัฐบาลให้แก่นายกรัฐมนตรี ที่ได้รับความเห็นชอบจากกลุ่มข้าราชการประจำเสียก่อน ซึ่งถ้าพรรคใดได้รับความไว้วางใจจากกลุ่มข้าราชการประจำเป็นพิเศษ ก็มีภาษีอยู่เป็นพิเศษเช่นกัน

เมื่อผ่านชั้นจัดตั้งรัฐบาลแล้ว ก็มาถึงขั้นดำเนินงานปกครอง ซึ่งก็ปรากฏว่าทั้งหมด ฝ่ายค้านและลูกพรรครัฐบาลต่างก็ถูกจำกัดความเคลื่อนไหวในการใช้อำนาจควบคุมรัฐบาลทั้งในแง่นโยบายและตัวบุคคล ทั้งในแง่ความไว้วางใจทั้งคณะ หรือเฉพาะตัวรัฐมนตรีอยู่เป็นอันมาก ด้วยเหตุที่จะต้องคอยสดับรับฟังท่าทีของกลุ่มข้าราชการประจำ หรือรับคำขอจากกลุ่มข้าราชการ ประจำอยู่เสมอ<sup>284</sup>

ข. ความรับผิดชอบตามระบบผู้แทน ความรับผิดชอบตามระบบผู้แทนที่มุ่งสนองตอบต่อปัญหาของประชาชน เพื่อคะแนนเสียงความนิยมจากประชาชนนี้ได้เจือจางลงไปมาก เพราะเมื่ออำนาจจัดตั้งและไว้วางใจรัฐบาลตกอยู่ที่อิทธิพลของกลุ่มข้าราชการประจำตั้งที่กล่าวมาแล้ว อำนาจของสภาซึ่งเป็นกุญแจของระบบผู้แทนก็แทบจะหมดความหมาย และจำกัดแต่เฉพาะบางปัญหาบางกรณีดังจะกล่าวต่อไปเท่านั้น

ในส่วนของนายกรัฐมนตรีก็ได้มาจากการเลือกตั้ง และมีอิทธิพลนอกระบบหนุหลังจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนอย่างจริงจัง เป็นเหตุให้การให้ความสำคัญต่อสาธารณะ ให้คำชี้แจงต่อสาธารณะ และทำงานร่วมกับสภาไม่เข้มแข็งจริงจังเท่าที่ควร

ในส่วนของรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลนั้น ถ้าเป็นกลุ่มในโควตาของนายกรัฐมนตรีแล้ว ความรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนก็จะมีอยู่โดยเจือจางเท่านั้น เพราะหากสภาลงมติ

<sup>284</sup> ไปรอดดู เกียรติชาย นัฟลสุขสันต์, "รัฐธรรมนูญ 2521 กับเสถียรภาพของระบบการเมืองไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 128.



ไม่ไว้วางใจ ก็จะเท่ากับเป็นการแทรกแซงอำนาจจัดตั้งรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีไปในตัว

เมื่อเป็นเช่นนั้น อำนาจควบคุมให้ความไว้วางใจรัฐบาลจึงจำกัดอยู่ที่รัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองเท่านั้น รัฐมนตรีจากพรรคการเมืองจึงเป็นฝ่ายบริหารที่อ่อนแออยู่มาก เพราะตกอยู่ในความควบคุมต้องได้รับความไว้วางใจจากอำนาจนอกระบบ คือจากกลุ่มข้าราชการประจำ และจากนายกรัฐมนตรี และในขณะเดียวกันก็ต้องรับผิดชอบตามระบบผู้แทน คือจากพรรคการเมืองของตน พรรคร่วมรัฐบาล และพรรคฝ่ายค้านด้วย ทั้งนี้โดยมีอำนาจของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาดอยู่ในที่สุด การวิพากษ์วิจารณ์ในสภาที่มีต่อรัฐมนตรีพรรคใดจึงมุ่งโน้มน้าวใจของนายกรัฐมนตรีมากกว่าสาธารณชน หรือ สส.ในสภา ซึ่งก็ทำให้มีค่าเป็นเพียงการแย่งกันได้รับความไว้วางใจจากนายกรัฐมนตรี มากกว่าแย่งกันหาคะแนนนิยมจากประชาชนไปในที่สุด<sup>285</sup>



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>285</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 129.



## สรุป

จากพฤติกรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นก่อนและขณะร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ก็พอเพียงที่จะเป็นกรอบความคิดทางการเมืองได้ว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นการพยายามประนีประนอมผ่อนปรนกันระหว่างพลังทางการเมือง 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มพลังอำนาจนิยม - อนุรักษ์นิยม และกลุ่มพลังประชาธิปไตยนิยม ทั้งนี้ด้วยบทเรียนทางการเมืองที่ว่า พลังอำนาจจากสถาบันทหารมิได้เป็นพลังชี้ขาดการปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียวดังเช่นแต่ก่อน ฐานอำนาจของพลังประชาธิปไตยที่ได้ก่อตัวขึ้นมาเรื่อย ๆ นับตั้งแต่ที่พลังฝ่ายทหารเริ่มเสื่อมคลายลงจากวิกฤติการณ์ทางการเมืองภายหลัง 14 ตุลาคม 2516 รวมทั้งการก่อตัวมาของพลังเศรษฐกิจ สังคม ประกอบเป็นชนชั้นกลางภายนอก ระบบราชการ เป็นพลังการเมืองที่กลุ่มทหารจะปฏิเสธและมองข้ามมิได้ การปกครองที่เน้นอำนาจเผด็จการเพียงประการเดียว และกีดกันกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยออกไปจากวงจรกิจกรรมเมืองดังที่เคยนำมาใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 เพียงอย่างเดียว ไม่สามารถครองอำนาจทางการเมืองได้อย่างจริงจังต่อไปอีก หากรัฐบาลนั้นมิได้เป็นรัฐบาลที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการและให้การสนับสนุน ดังที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลเผด็จการพลเรือนของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งใช้อำนาจเผด็จการสุดขั้ว จึงก่อให้เกิดความตึงเครียดความสับสนและความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรง ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงเป็นความจำเป็นของสภาพการณ์ที่บีบบังคับ ทำให้กลุ่มพลังทหารต้องผสมผสานกันระหว่างแนวทางของพลังประชาธิปไตยกับแนวทางพลังฝ่ายทหาร คือ แนวทางที่สงวนอำนาจการปกครองไว้กับกลุ่มข้าราชการประจำโดยเฉพาะฝ่ายทหารกับแนวทางประชาธิปไตย แนวทางเสถียรภาพของรัฐบาลกับแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตย หากพิจารณาโดยเปรียบเทียบแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีความก้ำกึ่งกันระหว่างหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 (อำมาตยาธิปไตย) กับหลักการประชาธิปไตย แต่ค่อนข้างไปทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มากกว่า ดังนั้น ภายใต้กรอบของสถานการณ์ทางการเมืองที่มีลักษณะการประนีประนอม และการผ่อนปรนของฝ่ายพลังทางทหารมากขึ้นเมื่อเทียบกับสภาพการณ์ทางการเมืองในช่วงรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร แต่การผ่อนปรนดังกล่าวก็ยิ่งแผ่เงาไปด้วยเจตจำนงที่จะสงวนฐานะอำนาจและบทบาททางการเมืองของพลังฝ่ายทหารให้ดำรงอยู่ได้ต่อไป และการผ่อนปรนดังกล่าวเป็นการผ่อนปรนที่เกิดจากสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น บีบบังคับมากกว่าที่จะผ่อนปรนให้มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่แท้จริง ทั้งนี้ ด้วย



เหตุผลที่ว่า การเจริญเติบโตของพลังประชาธิปไตยและด้วยเงื่อนไขการแตกแยกกันภายในหมู่ผู้นำทหาร จึงทำให้กลุ่มทหารภายใต้การนำของ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จำต้องให้มีประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง เพื่อแสวงหาการสนับสนุนจากกลุ่มพลังประชาธิปไตย ในการโค่นล้มผู้นำทางทหารอีกฝ่ายหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอยู่บ้าง ซึ่งเป็นความจำเป็นที่กลุ่มทหารกลุ่มนี้ต้องกำหนดให้มีด้วยเงื่อนไขและสถานการณ์ทางการเมืองบีบบังคับดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มทหารเมื่อปลายปี พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2526 ที่บ่งเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จะหมดวาระลงไป ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวที่จะให้คงบทเฉพาะกาล ไว้อีกระยะหนึ่งเพื่อให้กลุ่มทหารสามารถครองอำนาจทางการเมืองอีกต่อไป ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมาส่วนใหญ่คือ เป็นเพียงเครื่องมือของผู้มีอำนาจแต่ละยุคสมัย ไม่ใช่เป็นกฎหมายสูงสุดที่แสดงออกถึงความเป็นองค์อธิปัตย์ของปวงชนแต่ประการใด



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย