

บทที่ 3

ความเป็นมาในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

3.1 การรัฐประหาร เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494

เหตุการณ์การรัฐประหารตนเองครั้งนี้เกิดขึ้นในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494 ภายหลังจากการที่คณะรัฐประหาร นำโดย พล.อ.ผิน ชุณหะวัณ ผู้บัญชาการทหารบก ได้ประกาศยึดอำนาจในการปกครองประเทศ พร้อมกับประกาศแต่งตั้ง “คณะบริหารประเทศชั่วคราว” จำนวน 9 นาย ประกอบด้วย

- 1.พลเอก ผิน ชุณหะวัณ
- 2.พลโท เดช เดชประยุทธ์
- 3.พลโท สฤษดิ์ ธนะรัชต์
- 4.พลเรือตรี หลวงยุทธศาสตร์โกศล
- 5.พลเรือตรี หลวงชำนาญยุทธยุทธ
- 6.พลเรือตรี สุนทร สุนทรนาเวิน
- 7.พลอากาศเอก ฟิ้น รณอากาศ ฤทธาคณี
- 8.พลอากาศโท หลวงเชิดวุฒากาศ
- 9.พลอากาศโท หลวงปรุงปรีชาภาค

คณะรัฐประหารได้อ้างถึงเหตุผลในการทำการรัฐประหารครั้งนี้ดังที่ปรากฏในคำแถลงการณ์ฉบับที่ 1 มีความตอนหนึ่งว่า

“เนื่องจากสถานการณ์ของโลกปัจจุบันนี้ตกอยู่ในความคับขันทั่วไป ภัยแห่งคอมมิวนิสต์ได้คุกคามเข้ามาอย่างรุนแรง ในคณะรัฐมนตรีปัจจุบันก็ดี ในรัฐสภาที่ดี มีอิทธิพลของคอมมิวนิสต์เข้าแทรกซึมอยู่เป็นอันมาก แม้รัฐบาลจะทำความพยายามสักเพียงใดก็ไม่สามารถจะแก้ปัญหาระเบิดคอมมิวนิสต์ได้ ทั้งไม่สามารถปราบปรามการทุจริตที่เรียกว่าคอร์รัปชัน ดังที่มุ่งหมายว่าจะปราบนั้นด้วย ความเสื่อมโทรมมีมากขึ้น จนเป็นที่วิตกกันทั่วไปว่า ประเทศชาติจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในสภาพการเมืองอย่างนี้...จึงคณะทหารบก, ทหารเรือ, ทหารอากาศ, ตำรวจ, ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 คณะรัฐประหาร พ.ศ.2490 พร้อมด้วยประชาชนผู้รักชาติ มุ่งความมั่นคงดำรงอยู่แห่งชาติ, ศาสนา, พระมหากษัตริย์ บรมจักรีวงศ์ และระบอบรัฐธรรมนูญ

ได้พร้อมใจกันเป็นเอกฉันท์กระทำการ เพื่อนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2475 กลับมาใช้ให้เป็นความรุ่งเรืองสถาพรแก่ประเทศชาติสืบไป...” *

ภายหลังจากนั้น คณะรัฐประหารก็ได้ประกาศคำแถลงการณ์ฉบับที่ 2 ประกาศให้นำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนั้นทุกฉบับกลับมาใช้ พร้อมกันนี้ คณะรัฐประหารก็ได้ให้เหตุผลในการประกาศให้นำรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกลับมาใช้ใหม่อีกครั้งหนึ่งดังที่ปรากฏในประกาศคำแถลงการณ์ฉบับที่ 2 ว่า

“เนื่องจากพฤติการณ์ที่เห็นแน่ชัดว่า รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ได้เปิดช่องทางให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหลายประการ เท่าที่เห็นได้ง่าย ๆ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มิได้รู้สึกความรับผิดชอบของตนต่อประเทศชาติ มีการขาดประชุม ได้จำนวนผู้มาประชุมไม่ครบองค์ ทำให้งานของชาติในบางเรื่องมีความสำคัญมาก แต่มีสมาชิกมาประชุมเป็นจำนวนน้อย ประหนึ่งว่าไม่มีความสำคัญ พฤติการณ์อย่างนี้ไม่เคยมีในสมัยที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 เพราะมีสมาชิกประเภทที่ 2 ควบคุมอยู่

อนึ่ง ในเวลาที่โลกอยู่ในภาวะคับขันเช่นนี้ และประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องต่อสู้ป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ กำลังเป็นอันตรายต่อ ชาติ ศาสนา และองค์พระมหากษัตริย์อยู่ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่เปิดโอกาสให้ทำได้ แม้จะออกกฎหมายป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ก็ยังไม่สามารถทำได้ภายใต้รัฐธรรมนูญปัจจุบัน

คณะทหารและพลเรือนที่ดำเนินการตามคำแถลงการณ์ฉบับที่ 1 นั้น ได้คำนึงเห็นว่าหนทางเดียวที่รักษาไว้ซึ่ง ชาติไทย พระศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระพุทธศาสนาพระมหากษัตริย์บรมราชจักรีวงศ์ให้มั่นคงอยู่ในแผ่นดินไทยได้นั้นจำเป็นต้องนำเอารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 กลับมาใช้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 นั้น พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานพิธีการอันสำคัญยิ่ง และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าไว้ในพระราชปรารภว่า “ขอให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรของเรานี้ จงเป็นหลักที่สถาพรสถิตประดิษฐานสมรรถภาพอันประเสริฐ เป็นบ่อเกิดความผาสุกสันติคุณวิบุลราชศรีแก่อาณาประชาราษฎรตลอดกาลประวัติ นำประเทศสยามบรรลุสรรพพัฒนาชัยมงคลเอนกศุภผลสกุลงเกียรติมหิพาร ขอให้พระบรมราชวงศานุวงศ์และข้าราชการทั้งทหาร พลเรือน ทวยอาณาประชาราษฎร จงมีความสมัครสมานเป็นเอกฉันท์ในอันจะรักษาปฏิบัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามนี้ให้ยืนยงอยู่คู่กับสยามรัฐสีมาตราบเท่ากัลปาวสาน สมตั้งพระราชปณิธานทุกประการ เทอญ”¹

* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ข., หน้า 194 - 195.

¹ ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ , เล่มที่ 68 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2494.

ด้วยพระกระแสพระบรมราชโองการดังกล่าวข้างต้นนี้ ย่อมเห็นได้ชัดว่าเป็นพระราชปณิธานอันแรงกล้าที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 สถิตสถาพรไม่ถูกเลิกล้างและทำใหม่ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีบทบัญญัติให้แก้ไข ไม่เป็นการสมควรที่ใครจะยกเลิกและสร้างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ แต่เป็นที่น่าเสียใจว่าในเวลาไม่ถึง 20 ปี ก็ได้มีการแก้ไขและทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่หลายครั้ง ยกเลิกรัฐธรรมนูญที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานไว้ นั่นเสีย และก็ได้แลเห็นผลร้ายที่เกิดความยากลำบากให้แก่ประเทศชาติตลอดมา และยิ่งมาถึงเวลานี้ ในขณะที่สภาพการเมืองเข้าสู่ความคับขันอย่างยิ่งเช่นนี้ เป็นการแน่นอนว่าประเทศชาติจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ และหนทางเดียวที่จะรักษาประเทศชาติ ศาสนาและองค์พระมหากษัตริย์ไว้ก็คือ ต้องนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 ที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานไว้นั้นกลับมาใช้ใหม่

ขอใ้หม่หาชนชาวไทยและชาวต่างประเทศทั้งหลายได้ให้ความสนับสนุนแก่วิธีดำเนินการอันนี้ โดยเห็นแก่ความผาสุกสวัสดิ์ของประเทศชาติ กิจการที่จะดำเนินต่อไปก็คือประกาศตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 และตั้งรัฐบาลใหม่ แล้วต่อไปก็จะได้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ตามกำหนดในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง”*

แต่สำหรับเหตุผลที่แท้จริงในการทำรัฐประหาร และการนำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่งนั้น ได้มีการวิเคราะห์ว่า²

1) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ซึ่งใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศก่อนเกิดการรัฐประหารมีวิธีการที่เป็นประชาธิปไตยมากเกินไป จนกระทั่งรัฐบาลไม่สามารถที่จะปฏิบัติการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่ต้องการได้โดยสะดวก ความจริงฐานะของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ก่อนเกิดการรัฐประหารแม้ว่าจะมีเสียงสนับสนุนฝ่ายข้างมากอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร คือ มีอยู่ถึง 75 เสียงในจำนวน 120 เสียง แต่เสียงสนับสนุนเหล่านั้นก็เป็นแต่เพียงเสียงที่รวบรวมกันขึ้นภายหลังการเลือกตั้ง หรือประกอบไปด้วยสมาชิกหลายพรรคหลายพวก เนื่องจากรัฐบาลมิได้มีพรรคการเมืองของตนเองมาแต่แรก ฉะนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ได้มีบทบัญญัติในทางให้รัฐสภามีอำนาจควบคุมรัฐบาลตามแบบอย่างการปกครองในระบบรัฐสภา หัวหน้ารัฐบาลจึงต้องพยายามหาเสียงสนับสนุนเอาในสภานั้นเอง ด้วยวิธีให้ตำแหน่งและผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นการแลกเปลี่ยนตอบแทน ทั้งนี้เพื่อสามารถอ้างได้ว่าปฏิบัติถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ถึงกระนั้นก็ตาม รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ยังคงทำหน้าที่บริหารประเทศไม่ได้สะดวกนัก

* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ข., หน้า 196 - 197.

² วิชาลัย อีร์ชัย, “การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ”, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529, หน้า 198 - 200.

และในระยะหลังเสถียรภาพของรัฐบาลก็ไม่ค่อยมั่นคง จึงได้ทำการรัฐประหารเพื่อปรับปรุงสถานการณ์และเสถียรภาพของรัฐบาลเสียใหม่

2) ถ้าหากจะพิจารณาเหตุผลในการที่คณะรัฐประหาร 29 พ.ย.2494 ให้อภัยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 และให้นำเอารัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 มาใช้ใหม่ตลอดแล้ว จะเห็นได้ว่าได้ร้ายแรงถึงขั้นมีความจำเป็นที่จะต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดไม่ เพราะข้ออ้างว่ามีสถานการณ์ของโลกดัดขวน และภัยแห่งคอมมิวนิสต์คุกคามอย่างรุนแรงถึงขนาดมีอิทธิพลแทรกซึมเข้าอยู่ในคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาที่ดี การทุจริตคอร์รัปชันระดับหนักก็ดี ล้วนแต่เป็นเรื่องอยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการแก้ไขทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีทางแก้ไขด้วยวิธีการทางกฎหมายหรือด้วยวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

การที่รัฐบาลไม่ยอมแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยวิธีการของประชาธิปไตย หากแต่อาศัยการทำรัฐประหารเพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เพื่อเอารัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่คณะปฏิวัติ 24 มิถุนายน 2475 ตราขึ้นเพื่อใช้ปกครองประเทศในระยะแรกแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน จึงทำให้เหตุผลต่าง ๆ ในการทำรัฐประหารครั้งนั้นไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะสร้างความเชื่อถือให้แก่ประชาชนเหมือนกับการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พ.ย.2490 ฉะนั้น สาเหตุของการรัฐประหารก็คือความคิดในการนำรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 กลับมาใช้ เป็นเรื่องของบุคคลบางพวก บางกลุ่มที่ปรารถนาจะได้เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองโดยไม่จำต้องฟังเสียงหรือความสมัครใจของประชาชนมากกว่า

3) สาเหตุการรัฐประหารเพื่อล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เชื่อกันว่าเนื่องจากความไม่พร้อมของบรรดาผู้มีอำนาจในบ้านเมืองนั่นเองเป็นสาเหตุสำคัญ การที่หัวหน้ารัฐบาลอ้างว่าต้องการนำรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 กลับมาใช้เพราะถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์พระองค์แรกของระบอบประชาธิปไตยพระราชทานมาให้ก็ยังไม่เห็นเหตุผล เพราะรัฐธรรมนูญฉบับเมื่อปี 2475 นั้นเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เองเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้พระมหากษัตริย์พระองค์นั้นต้องทรงสละราชบังลังก์ และเป็นรัฐธรรมนูญที่คณะราษฎร 24 มิถุนายน 2475 ตราขึ้นเพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือรักษาอำนาจปกครองบ้านเมืองเอาไว้ในมือของคณะราษฎรเอง เนื่องจากเป็นระยะแรกแห่งการปกครอง ซึ่งคณะราษฎรถือว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการปกครองบ้านเมือง จึงต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งประกอบด้วยพวกพ้องคณะราษฎรนั่นเองเข้ามาคอยทำหน้าที่สนับสนุนรัฐบาลในสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 ก็มีบทเฉพาะกาลเอาไว้ว่า การให้มีสมาชิกประเภท 2 นั้นต้องหมดไป เมื่อประชาชนมีการศึกษาจบประมาณสามัญเกินกว่ากึ่งหนึ่งหรือถึงจะไม่เกินกึ่งจำนวน อย่างช้าก็ต้องไม่เกิน 10 ปี แม้ว่าต่อมาในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีในปี 2483 จะได้มีการแก้ไขบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญเสียใหม่เป็น 20 ปี นับแต่วันประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว คือ เมื่อวันที่ 27 มิ.ย.2475 ซึ่งถ้านับมาถึงวันที่ 29 พ.ย.2494 ก็เป็นเวลา 19 ปีเศษ ฉะนั้น ถ้าหากจะถือเอาระยะเวลาบทเฉพาะกาลที่ให้สมาชิกประเภทที่ 2 ตามรัฐธรรมนูญ 2475 ก็กล่าวได้ว่าเหลือเพียงเวลา

อีกไม่กี่เดือนก็จะหมดช่วงเวลาที่จะมีสมาชิกสภาประเภทที่ 2 แล้ว แต่เมื่อคณะรัฐประหารนำเอา รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 กลับมาใช้ ปากฎว่าได้แก้ไขบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเสีย โดยให้ับระยะเวลาเริ่มแรกแห่งการมีสมาชิกประเภทที่ 2 ต่อไปอีก 10 ปี นับแต่วันนำรัฐธรรมนูญฉบับนั้นกลับมาใช้ หรือพูดให้ตรงกับความจริงก็ต้องว่ารัฐบาลภายหลังรัฐประหาร 2494 ต้องการเข้ามามีอำนาจปกครองประเทศต่อไปอีก 10 ปีนั่นเอง

นอกจากนี้ ยังได้มีผู้ให้ข้อสังเกตถึงสาเหตุในการรัฐประหารในครั้งนี้ว่า รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ต้องประสบกับความยุ่งยากในการบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 มีบทบัญญัติที่ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกันทำให้คณะรัฐประหารไม่สามารถอาศัยข้าราชการทหารเป็นฐานอำนาจค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาลคณะรัฐประหารในรูปของวุฒิสภาได้เช่นในอดีต³ และจากบทบาทของวุฒิสภาซึ่งเป็นพรรคพวกของ นายควง อภัยวงศ์ ที่ได้ทำการต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรง⁴ ทำให้รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ไม่สามารถควบคุมสภาได้ ดังที่ จอมพล ผิน ชุณหะวัณ หัวหน้าคณะรัฐประหารได้บันทึกไว้มีความตอนหนึ่งว่า

“ขณะที่ข้าพเจ้าดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และรัฐธรรมนูญฉบับนั้นห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกรัฐสภา เวลาประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ดี เวลาประชุมวุฒิสภาก็ดี สมาชิกทำการอภิปรายรวนเรไม่เป็นสาระอยู่ตลอด แม้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งทางรัฐบาลเสนอแต่งตั้งบางคนก็พลอยอภิปรายรวนเรไปตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียด้วย ทำให้รัฐบาลซึ่ง จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีเกือบตั้งตัวไม่ได้ ถ้าขึ้นให้มีสภาอยู่เช่นนั้นตลอดไปรัฐบาลไม่สามารถจะกระทำการให้ก้าวหน้าไปได้ในทางที่ควร จึงประชุมคณะรัฐประหารชั้นผู้ใหญ่พิจารณาความเป็นไปของรัฐสภา ในที่สุดก็ลงมติเป็นเอกฉันท์ให้นำรัฐธรรมนูญฉบับ 2475 มาใช้ และแก้ไขให้เหมาะสมกับกับกาลสมัยเล็กน้อย...ยุบรัฐสภาให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในเวลา 3 เดือน ตั้งคณะกรรมการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ 2475 เล็กน้อยเป็นบางมาตรา ตลอดจนมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ...ซึ่งใช้ข้าราชการประจำเป็นส่วนมากเป็นที่เล็งเห็นเพื่อประดับประดาให้รัฐบาลพอดำเนินการไปได้ชั่วระยะหนึ่ง...”⁵

³ ทวีพงศ์ แสงสุวรรณ, “ผลกระทบของระบบ 2 สภาต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทย พ.ศ.2475 – 2527” (วิทยานิพนธ์ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 50 – 51.

⁴ กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย , หน้า 64.

⁵ บรรเจิด อินทจันทร์ยง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ต้น – ปัจจุบัน) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2519) , หน้า 246 – 247.

เมื่อได้พิจารณาจากบันทึกของ จอมพลผิน ชุณหะวัณ ข้างต้นนั้นแสดงให้เห็นถึง เหตุผลที่แท้จริงว่าหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 ที่แยกข้าราชการการเมืองออกจาก ข้าราชการประจำซึ่งทำให้รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ไม่อาจอาศัยกลุ่มข้าราชการประจำโดย เฉพาะทหารประจำการเป็นฐานอำนาจสนับสนุนรัฐบาลในรัฐสภาได้ จึงเป็นสาเหตุสำคัญของการ ทำรัฐประหารและยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 ในครั้งนี้ และวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของ คณะรัฐประหารที่นำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 กลับมาใช้เพราะคณะรัฐประหารต้องการให้ สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลเป็นฐานอำนาจสนับสนุนรัฐบาลในรัฐสภา โดยที่ คณะรัฐประหารได้มีความพยายามที่จะนำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 กลับมาประกาศใช้ มาครั้งหนึ่งแล้ว ดังที่ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งเมื่อครั้งที่มี การร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 ว่า “...การที่ประชาชนเขาพอใจรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ อย่างไรขอให้เวลาแก่เขาดีกว่า อย่าเพิ่งด่วนชี้ขาดเวลานี้เลย ในฐานะผู้ก่อการ 75 แต่ในใจผมมันั้ ่ ผมยังรักรัฐธรรมนูญ 2475 อยู่แน่นอน”⁶ และก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 เพียงวันเดียวก็มีข่าวว่า “ประธานคณะผู้สำเร็จราชการฯ ไม่ยอมลงพระนาม และ รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม จะขอแก้ไขรัฐธรรมนูญชั่วคราวบางมาตราเกี่ยวกับสภาร่าง รัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจในการตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อนำเอารัฐธรรมนูญ 2475 มาพิจารณาแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง”⁷ การทำรัฐประหาร และการประกาศให้นำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 กลับมาใช้ก็ในครั้งนี่จึงเป็นการก้าวกระโดดที่เป็นไปตามวิถีการต่อสู้ทางการเมือง โดย เฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่คณะรัฐประหารยังต้องอยู่ภายใต้การนำของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ผู้มี ส่วนสืบทอดเจตนารมณ์ในการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ.2475⁸

ภายหลังจากที่คณะรัฐประหารได้ออกแถลงการณ์ฉบับที่ 2 เพื่อประกาศให้นำ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 กลับมาใช้แล้ว คณะบริหารประเทศชั่วคราวก็ได้ออกประกาศจำนวน 6 ฉบับ ดังนี้

⁶ หนังสือพิมพ์สยามนิกรรายวัน ฉบับวันที่ 21 มกราคม 2492, อ้างถึงใน สุนีย์ อธิมูติ ภาพ, ”การร่างรัฐธรรมนูญ 2492”, หน้า 84.

⁷ หนังสือพิมพ์สยามนิกรรายวัน ฉบับวันที่ 22 มีนาคม 2492, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

⁸ เสน่ห์ จามริก, การเมืองกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ , พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540) , หน้า 195.

ประกาศคณะบริหารฉบับที่ 1

เนื่องจากได้มีการประกาศของคณะบริหารประเทศชั่วคราว ซึ่งได้แถลงให้ประชาชนทราบแล้วนั้น บัดนี้เห็นสมควรแต่งตั้งผู้รักษาความสงบภายใน คณะบริหารประเทศชั่วคราว จึงมีมติแต่งตั้งให้ พลตำรวจโท เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้รักษาความสงบภายในทั่วราชอาณาจักรโดยเคร่งครัด

ประกาศคณะบริหารประเทศฉบับที่ 2

เนื่องจากคำแถลงการณ์ของคณะบริหารประเทศชั่วคราว ซึ่งได้ประกาศแล้วนั้น คณะบริหารประเทศชั่วคราวประกาศให้ข้าราชการทั้งหลาย ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน มาปฏิบัติราชการตามปกติ และรักษาระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด

ประกาศคณะบริหารฉบับที่ 3

ตามที่ได้ประกาศแต่งตั้งคณะผู้บริหารประเทศชั่วคราว บัดนี้ ขอประกาศให้ทราบทั่วกันว่าก่อนมีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญให้อำนาจหน้าที่ทั้งหลายทั้งปวง อันเป็นอำนาจบริหารราชการแผ่นดินอยู่ในบังคับบัญชาของคณะบริหารประเทศชั่วคราวไปพลางก่อน ทั้งนี้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปให้ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงปฏิบัติหน้าที่และบังคับบัญชาคนในกระทรวงให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ในเรื่องที่มีแบบฉบับที่เคยปฏิบัติอยู่แล้วให้ปฏิบัติไปตามเคย ถ้าเป็นเรื่องพิเศษหรือมีปัญหาให้ขอคำสั่งจากคณะบริหารประเทศชั่วคราวทุกประการ

ประกาศคณะบริหารฉบับที่ 4

เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในขณะที่เปลี่ยนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2475 จึงมีความจำเป็นต้องให้มีการควบคุมและตรวจข่าวโฆษณาและสิ่งพิมพ์เป็นการชั่วคราว

ประกาศคณะบริหารฉบับที่ 5

เนื่องจากสถาบันต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้สิ้นสุดลงแล้ว คณะบริหารประเทศชั่วคราวจึงขอประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปห้ามมิให้มีการชุมนุมทางการเมืองใด ๆ ทั้งสิ้น และให้ฝ่ายปกครองได้สอดส่องตรวจตราโดยกวดขัน

ประกาศคณะบริหารฉบับที่ 6

ตามที่คณะบริหารประเทศชั่วคราว ได้ประกาศเปลี่ยนแปลงการบริหารประเทศไปแล้วนั้น ขอประกาศให้ประชาชนทั้งหลายทราบทั่วกันว่า อย่าได้ตื่นตื่นหรือตระหนกตกใจแต่ประการใด ขอให้ดำเนินธุรกิจของตนตามปกติ ตลอดจนการเสด็จนิวัติสู่ประเทศไทยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และงานฉลองรัฐธรรมนูญประจำปีนี้ก็คงดำเนินไปตามหมายกำหนดการ และโครงการที่ได้กำหนดไว้ทุกประการ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงประการใด และขอแจ้งให้ทราบว่า ขณะนี้เรือพระที่นั่งได้ออกจากท่าเรือเมืองสิงคโปร์มาสู่ประเทศไทยแล้ว

พร้อมกันนี้ คณะรัฐประหารก็ได้มีประกาศแถลงการณ์ฉบับที่ 3 ว่าคณะบริหารประเทศชั่วคราวได้มีรายงานกราบบังคมทูลพระกรุณาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นข้อความตอนหนึ่งว่า

“...เนื่องจากสภาวะการณ์ของโลกตกอยู่ในความคับขันอย่างยิ่งและภัยแห่งคอมมิวนิสต์ได้คุกคามเข้ามา คณะทหารบก ,ทหารเรือ,ทหารอากาศ,ตำรวจ,ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ,คณะรัฐประหาร พ.ศ.2490 พร้อมด้วยประชาชนผู้รักชาติ เห็นพร้อมกันเป็นเอกฉันท์ว่าการที่จะรักษาไว้ซึ่งประเทศชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ได้นั้น จำเป็นต้องนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 กลับมาใช้ ผู้ที่กล่าวข้างต้นนี้จึงได้พร้อมใจกัน ดำเนินการเพื่อกลับไปใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 ข้าพระพุทธเจ้าทั้งหลาย ขอถวายความจงรักภักดีแก่ใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาท และเตรียมพร้อมทุกสถานที่จะถวายความปลอดภัยและความเคารพสักการะอย่างเช่นเดิมทุกประการ” *

ในวันเดียวกันนี้คณะบริหารประเทศชั่วคราวได้ประกาศแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชั่วคราวขึ้นคณะหนึ่ง โดยมี จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี จำนวน 16 คน⁹ เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 ต่อมาในวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2494 คณะรัฐมนตรีชั่วคราวซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ชั่วคราวตาม มาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 ก็ได้ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ขึ้น มีจำนวน 123 นาย¹⁰

* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ข., หน้า 198.

⁹ ประเสริฐ ปัทมะคนธ์ , รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2517) (กรุงเทพฯ : ช.ชุมนุมช่าง,2517) , หน้า 708 - 709.

¹⁰ โปรดดู รายชื่อสมาชิกประเภทที่ 2 ใน ประเสริฐ ปัทมะคนธ์ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 709 - 711.

ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนราษฎรไปพลางก่อนจนกว่าจะได้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ขึ้น ซึ่งเป็นที่สังเกตว่าในการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ในครั้งนี้ส่วนมากเป็นทหาร คือ ประกอบด้วย นายทหารบก 63 คน ทหารเรือ 13 คน ทหารอากาศ 15 คน ตำรวจ 11 คน และพลเรือน 21 คน¹¹ และเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เสด็จนิวัตรถกลับคืนสู่พระนครแล้ว ในวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2494 ได้มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎร¹² ซึ่งในสมัยประชุมวิสามัญนั้นเอง คณะบริหารประเทศชั่วคราวได้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยในประกาศพระบรมราชโองการ 2 ฉบับ ดังนี้*

1.ประกาศพระบรมราชโองการ ฉบับลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ.2494 มีความตอนหนึ่งว่า

“...มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้ประกาศพระราชปรารภว่า ข้าราชการทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศ ได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต กลับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งสมเด็จพระบรมปิตุลาธิราช พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานไว้ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 พร้อมทั้งรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ.2482 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ.2483

ทรงพระราชดำริเห็นว่า รัฐธรรมนูญซึ่งใช้บังคับในราชอาณาจักรได้มีอยู่หลายฉบับ อันเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 โดยมุ่งหมายจะให้มีความเหมาะสมตามกาลสมัย แต่ปรากฏว่าในเวลาอันเหตุการณ์ของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ทั้งความเป็นไปในปัจจุบันของประเทศชาติ ก็ตกอยู่ในสภาพอันจะต้องระมัดระวังภัยอันตรายอันจะก่อความทุกข์ของอาณาประชาราษฎร เมื่อได้ทรงพระราชวิจารณ์ถี่ถ้วน กระบวนความแล้ว ทรงพระราชดำริเห็นสมควรที่จะนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 กลับมาใช้ในสถานการณ์ปัจจุบันเพราะเหมาะสมยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ซึ่งได้เคยมีมาแล้ว

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 พร้อมทั้ง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนาม

¹¹ วิภาลัย อีรัชย์ , การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ , หน้า 201.

¹² ประเสริฐ ปัทมะสุนทร , รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 – 2517) , หน้า 712.

* ดูเพิ่มเติมที่ภาคผนวก ค., หน้า 201 – 203.

ประเทศ พ.ศ.2482 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ.2483 ตั้งแต่วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494 ไปพลางก่อน

แต่โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวแล้ว มีบทบัญญัติบางมาตรา อันไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สภาผู้แทนราษฎร ประชุมกันดำเนินการปรับปรุงฉบับใหม่เพื่อให้เป็นหลักถาวรแห่งประศาสนวิธีต่อไป”

2.ประกาศพระบรมราชโองการ ฉบับลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ.2494 ว่า ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ 2 ไปพลางก่อน ในระหว่างที่ยังมิได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาประเภทที่ 1

ในวันเดียวกันนั่นเอง พระองค์ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯแต่งตั้งจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อมาในวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ.2494 ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรี จำนวน 25 คน¹³

3.2 วิเคราะห์อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

การรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494 นั้น ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ อธิบายว่า

“หลักในเรื่องปฏิวัตินี้มีว่า ถ้าผู้ทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้เข้ายึดอำนาจแท้จริงในรัฐ จนได้รับการรับรองกันทั่วไปแล้ว ก็เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐ คือเป็นรัฐอธิปัตย์และมีอำนาจให้รัฐธรรมนูญใหม่ได้ ฉะนั้นจึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริง การกระทำของคณะบริหารประเทศชั่วคราวในครั้งนั้น ได้เข้ายึดอำนาจได้อย่างแท้จริง และได้มีการรับรองอำนาจนี้แล้ว ทั้งนี้ จะเห็นได้จากข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

- 1) รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2492 ซึ่งได้ใช้บังคับอยู่ก่อนหน้าการรัฐประหารไม่ได้ทำการต่อสู้อุปราชปราชเลย
- 2) กำลังทหารและตำรวจอยู่ในมือคณะบริหารประเทศชั่วคราวโดยสิ้นเชิง
- 3) ได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชั่วคราว โดยมีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี

¹³ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ , รัฐสภาไทยในร่องสี่สิบสองปี (2475 – 2517) , หน้า 715 – 716.

- 4) คณะรัฐมนตรีชั่วคราวก็ได้บริหารราชการแผ่นดินจริง ๆ บังคับบัญชาข้าราชการและปกครองบ้านเมืองโดยเรียบร้อย

และเมื่อคณะบริหารประเทศชั่วคราวได้มีอำนาจจริง ๆ ในรัฐดังกล่าว จึงมีอำนาจให้รัฐธรรมนูญใหม่ได้ และในคำแถลงการณ์ฉบับที่ 1 นั้นเองได้ประกาศให้นำรัฐธรรมนูญฉบับ 2475 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนั้นทุกฉบับกลับมาใช้ และโดยเหตุนี้รัฐธรรมนูญฉบับ 2492 จึงถูกทำลาย บรรดาสถาบันต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับ 2492 จึงเป็นอันหมดไป และในคำแถลงการณ์ฉบับที่ 1 นั้นเองก็ได้กำหนดให้อำนาจและหน้าที่ของรัฐบาลปัจจุบันสิ้นสุดลง และรัฐสภาในปัจจุบันทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นอันยกเลิกไป สำหรับพระมหากษัตริย์นั้นได้มีคำแถลงการณ์ฉบับที่ 3 ว่า ได้นำความกราบบังคมทูลถวายความจงรักภักดี เป็นการอันเชิญให้เป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ 2475 ใหม่ ในระหว่างนี้ก็มี การตั้งคณะรัฐมนตรีชั่วคราวโดยมี จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ 2475 นั้น

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เสด็จนิวัตกลับคืนสู่พระนคร คณะบริหารประเทศชั่วคราวได้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยในประกาศพระบรมราชโองการ 2 ฉบับ คือ ฉบับหนึ่งเป็นการประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนั้นทุกฉบับกลับมาใช้ และอีกฉบับหนึ่งเป็นการประกาศให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ไปพลางก่อน โดยคณะบริหารประเทศชั่วคราวเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการทั้งสองฉบับนี้ พิจารณาในทางรัฐธรรมนูญได้ดังนี้

1) คณะบริหารประเทศชั่วคราวซึ่งเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุดในรัฐได้แสดงเจตน์จำนงอันเด็ดขาดที่จะให้อำนาจต่าง ๆ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ 2475 และสภาผู้แทนราษฎรให้ประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ 2 ไปพลางก่อน ฉะนั้น อำนาจของคณะบริหารประเทศชั่วคราวซึ่งเป็นอำนาจในทางข้อเท็จจริงจึงสิ้นสุดลง เมื่อได้มีประกาศพระบรมราชโองการทั้งสองฉบับนั้น และอำนาจตกมาเป็นของราษฎรชาวไทยอีกวาระหนึ่ง

2) ในด้านพระมหากษัตริย์เป็นการแสดงพระประสงค์ที่จะเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ 2475 ต่อไป ฉะนั้น ตั้งแต่วันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 (ซึ่งเป็นวันที่พระบรมราชโองการให้ใช้ย้อนหลังขึ้นไป) เป็นต้นมา จึงต้องถือว่าประเทศไทยได้มีการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ.2482 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ.2483

ต่อมาในวันที่ 8 มีนาคม 2495 ได้มีการพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาในวันเดียวกัน ฉะนั้น ตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2495 เป็นต้นมา การปกครองประเทศไทยจึงต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้¹⁴

ต่อคำอธิบายดังกล่าวจึงมีแต่คำถามในเชิงทฤษฎีนิติศาสตร์ว่า ตามกฎหมายบ้านเมืองที่มีอยู่จริงในประเทศไทย (positivism) ถ้าคณะรัฐประหารเป็นรัฐาธิปัตย์ใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองสูงสุดจริง และสามารถออกกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องขอให้ “พระมหากษัตริย์ทรงตราออกมาด้วยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภานิติบัญญัติ” แล้ว เหตุใดในการประกาศให้นำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนั้นทุกฉบับกลับมาใช้ ซึ่งอยู่ในช่วงของการใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองของคณะรัฐประหาร หัวหน้าคณะรัฐประหาร และคณะรัฐประหารทุกคน จึงต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ทั้ง ๆ ที่ถ้าถือตามทฤษฎีนิติศาสตร์และหลัก “รัฐาธิปัตย์” ที่ศาลใช้ หัวหน้าคณะรัฐประหารออกรัฐธรรมนูญได้เอง เหมือน ๆ กับที่ได้ทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่ามาแล้ว¹⁵ นอกจากนี้ ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า ในวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ.2494 คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 กลับมาใช้ โดยมีเหตุผลว่า เพื่อนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการเพื่อนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 กลับมาใช้ พร้อมทั้งรับรองประกาศและคำสั่งใด ๆ ซึ่งออกเนื่องในการนั้น ให้นับว่าเป็นประกาศและคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย และได้ลงมติอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้¹⁶ นั้นจึงเป็นคำถามว่า หากคณะรัฐประหารเป็นรัฐาธิปัตย์ไม่มีทางทำผิดกฎหมายได้ ทำไมคณะรัฐประหารจึงต้องออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมให้ตนเอง

สำหรับคำตอบต่อคำถามดังกล่าวในทางนิติศาสตร์อธิบายได้ว่า เมื่อคณะรัฐประหารทำการรัฐประหารในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494 นั้น รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 ที่จำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์สิ้นผลไป พระราชอำนาจสูงสุดที่พระราชทานให้ราษฎรโดยผ่านการพระราชทานรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 27 มิถุนายน 2475 และทรงยอมรับอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 ก็ดี รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 ก็ดี ได้กลับคืนมาสู่องค์พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดนี้แต่เดิม และทรงใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนตามรัฐธรรมนูญมาตลอด กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศตาม

¹⁴ หยุด แสงอุทัย , คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 - 2495 (พระนคร : สำนักพิมพ์ชูสิน, 2495) , หน้า 316 - 319.

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 2 , หน้า 251 - 252.

¹⁶ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ , รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2517), หน้า 719.

กฎหมายกลับคืนไปสู่องค์รัฐาธิปัตย์เดิมอันได้แก่ พระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐประหารจึงต้องย้อนกลับไปขอพระราชทานรัฐธรรมนูญใหม่จากองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นรัฐาธิปัตย์ตามกฎหมาย การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในรัฐธรรมนูญของคณะผู้บริหารประเทศชั่วคราวแสดงฐานะความเป็น “ผู้เสนอ” ร่างรัฐธรรมนูญให้องค์รัฐาธิปัตย์พิจารณา และเปลี่ยนฐานะของหัวหน้าคณะรัฐประหารจากผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศ มาเป็นองค์การผู้เสนอรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลทางกฎหมายที่ตามมาก็คือ ทำให้ต้องถือว่าอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์การทางการเมือง (pouvoir constituant) อยู่ที่ประมุขของรัฐและคณะรัฐประหาร¹⁷

3.3 การจัดทำรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการ¹⁸ ลงวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ.2494 โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 พร้อมทั้ง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ.2482 และ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ.2483 ไปพลางก่อน และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวแล้ว มีบทบัญญัติบางมาตราไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษากันดำเนินการปรับปรุงขึ้นใหม่ ดังนั้น ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ.2494 คณะรัฐมนตรีจึงได้ปรึกษากันแล้วได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 ตลอดจนการไปเข้าเฝ้าขอพระราชทานพระราชดำริด้วย ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้¹⁹

- | | |
|-----------------------------|---|
| 1.พระนิติธารณ์พิเศษ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (ประธานกรรมการ) |
| 2.พลเอก ผิน ชุณหะวัณ | รองนายกรัฐมนตรี (ที่ปรึกษา) |
| 3.นายวรการ บัญชา | |
| 4.พลโท สฤษดิ์ ธนะรัชต์ | |
| 5.พลตำรวจโท เผ่า ศรียานนท์ | |
| 6.นายเขมชาติ บุญยรัตพันธุ์ | |
| 7.พระยา lát พลีธรรมประคัลภ์ | (ประธานศาลฎีกา) |
| 8.พระมนูเวทย์วิมลนาท | (อธิบดีศาลอุทธรณ์) |

¹⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 256.

¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 68 ตอนที่ 73 วันที่ 6 ธันวาคม 2494, หน้า 1.

¹⁹ หยุด แสงอุทัย, “การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2495” , นิติสารสิน ปีที่ 23 เล่ม 3 (2495) : 334 – 335.

9. นายเสริม วินิจฉัยกุล (เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา)
 10. นายหยุด แสงอุทัย
 11. พระพิจิตรราชสาส์น

ต่อมา พลตำรวจโท เผ่า ศรียานนท์ ได้เสนอว่าสมควรแต่งตั้ง พลตำรวจโท พระพิณจจนคดี และ พลตำรวจตรี โชติ โชติชนาภิบาล (รองอธิบดีกรมตำรวจ) เป็นกรรมการในคณะเพิ่มอีก 2 คน และได้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและลงมติอนุมัติให้แต่งตั้ง พลตำรวจโท พระพิณจจนคดี และ พลตำรวจตรี โชติ โชติชนาภิบาล เป็นกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐธรรมนูญตามที่เสนอ และได้แต่งตั้ง หลวงประเสริฐโมตรี เป็นกรรมการเพิ่มอีกผู้หนึ่งด้วย²⁰ ซึ่งจากรายชื่อกรรมการทั้ง 14 คน นี้ พิจารณาได้ว่า เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จำนวน 7 คน ส่วนกรรมการอีก 5 คน นั้น เป็นบุคคลภายนอก ดังนั้นจึงพิจารณาเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สองเป็นเสียงข้างมากในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

3.3.1 การร่างรัฐธรรมนูญภายใต้อิทธิพลของคณะรัฐประหาร

สำหรับการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ พระนิธินาถพิเศษ (ประธานคณะกรรมการ) ได้มอบหมายให้ นายหยุด แสงอุทัย เป็นผู้ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยในเบื้องต้น นายหยุด แสงอุทัย ได้นำเอารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 มาแก้ไขให้ตรงกับหลักการที่ประธานคณะกรรมการแจ้งให้ทราบ พร้อมกับ ได้นำเอาคำแถลงการณ์ของคณะบริหารประเทศชั่วคราว ฉบับที่ 1 ประกอบกับ คำแถลงการณ์ฉบับที่ 2 มาพิจารณาเพื่อหาทัศนคติของคณะบริหารประเทศชั่วคราวเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 ว่ามีข้อบกพร่องอย่างไรเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ซึ่ง นายหยุด แสงอุทัยได้พิจารณาแล้วชี้แจงไว้ดังนี้²¹

1. “รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 ได้เปิดช่องทางให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหลายประการ เท่าที่เห็นได้ง่าย ๆ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความรู้สึกความรับผิดชอบของตนต่อประเทศชาติ มีการขาดประชุม ได้จำนวนผู้มาประชุมไม่ครบองค์ทำให้งานของประเทศล่าช้า ฯลฯ พฤติการณ์อย่างนี้ไม่เคยมีในสมัยที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 เพราะ

²⁰ หยุด แสงอุทัย , คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 - 2495 , หน้า 248 - 252.

²¹ หยุด แสงอุทัย , “การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2495”, 23 : 336 - 338.

มีสมาชิกประเภทที่ 2 ควบคุมอยู่” ซึ่งแสดงว่าประสงค์จะให้สมาชิกประเภทที่ 2 ควบคุมสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาโดยตรง

2. “ประเทศมีความจำเป็น ต้องต่อสู้ป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 ไม่เปิดโอกาสให้ทำได้ แม้จะออกกฎหมายป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ก็ยังไม่สามารถจะทำได้ภายในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 นี้” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2942 ได้เป็นอุปสรรคขัดขวางการออกกฎหมายป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ ฉะนั้น จึงควรรับรองสิทธิและเสรีภาพได้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย

3. “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 นั้น พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานเป็นพิธีการอันสำคัญยิ่งและ... ฯลฯ เห็นได้ชัดว่าเป็นพระราชประดิธานแรงกล้าที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 สถิตสถาพรโดยไม่ถูกเลิกล้างและทำใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีแต่บทบัญญัติให้แก้ไข ไม่เป็นการสมควรที่ใครจะยกเลิกและสร้างรัฐธรรมนูญแต่ก็เป็นที่น่าเสียใจว่าในช่วงระยะเวลาไม่ถึง 20 ปี ก็ได้มีการแก้ไขและทำรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นหลายครั้ง ยกเลิกรัฐธรรมนูญที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานนั้นไว้เสีย และก็ได้แลเห็นผลร้ายที่เกิดความยากลำบากให้แก่ประเทศชาติตลอดมา ฯลฯ” ซึ่งแสดงว่าคณะบริหารประเทศชั่วคราวเห็นว่าควรจะถือรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 เป็นหลัก ไม่ควรจะบัญญัติยกเลิก เมื่อจะแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างไร ก็แก้ไขเป็นบทมาตราไป

4. การนำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 กลับมาใช้แสดงว่าข้อห้ามต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 เช่น ข้อห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ฯลฯ นั้น ยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศเป็นการไม่สมควรที่จะบัญญัติไว้เป็นข้อผูกมัด ควรจะให้มีการแต่งตั้งข้าราชการประจำได้ตามความเหมาะสมกับสถานการณ์

เมื่อร่างเสร็จจึงได้เสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ซึ่งในการพิจารณานั้นคณะกรรมการได้อภิปรายในหลักการและถ้อยคำ สำหรับหลักการนั้นคณะกรรมการไม่ได้แก้ไขในหลักการที่ประธานคณะกรรมการได้เสนอไว้แต่ประการใด เพราะเมื่ออภิปรายกันอยู่อย่างถี่ถ้วนก็เห็นว่าหลักการนั้น ๆ เหมาะสมกับสถานการณ์แล้ว แต่ได้มีการเพิ่มเติมตัดทอนรายละเอียดหลายมาตรา โดยได้มอบให้ประธานคณะกรรมการไปยกร่าง ซึ่งได้มีการมอบหมายให้นายหยุด แสงอุทัย ทำการตรวจสอบแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง

ซึ่ง นายหยุด แสงอุทัย ได้กล่าวถึงการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ว่า “โดยที่การปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้จำเป็นต้องมีร่างรัฐธรรมนูญสำหรับใช้เป็นรากฐานในการพิจารณา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (พระนิติธารณ์พิเศษ) ประธานคณะกรรมการเจ้าของเรื่องจึงได้มอบหมายให้ผู้เขียนยกร่าง โดยประธานกรรมการเจ้าของเรื่องได้บอกความประสงค์ของรัฐบาลเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญนี้ให้ผู้เขียน ซึ่งมีใจความสำคัญอยู่ที่การมีสมาชิกประเภทที่ 2 ... อย่าให้รัฐธรรมนูญเป็นอุปสรรคในการที่รัฐบาลจะดำเนินการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน...

กรรมการทุกท่านได้ช่วยในการปรับปรุงร่างให้ดีขึ้นเป็นอันมาก และได้อาศัยความร่วมมือของรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ฉัตร ชุณหะวัณ) ที่ได้ชี้แจงแสดงความเห็น ตลอดจนความประสงค์ของคณะกรรมการบริหารประเทศชั่วคราว คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างในที่ประชุมเองบ้าง มอบหลักการไปให้ประธานกรรมการรับไปยกร่างใหม่บ้าง ซึ่งประธานกรรมการได้แจ้งให้ผู้เขียนทราบถึงแนวความคิดของท่านที่จะร่างให้เป็นไปตามหลักการของคณะกรรมการและให้ผู้เขียนยกร่างเสนอไปตามนี้...”²²

และเมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาตรวจแก้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ประธานคณะกรรมการได้นำร่างเสนอต่อดคณะรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้นำร่างเข้าสู่ที่ประชุมสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นการภายใน (เป็นการประชุมลับ) ซึ่งที่ประชุมสมาชิกประเภทที่ 2 ได้ตกลงในหลักการของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2475 ดังนี้

- 1.การไม่มีบทบัญญัติให้พระราชวงศ์อยู่เหนือการเมือง
- 2.การมีคณะองคมนตรี
- 3.อายุสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยึดเป็น 5 ปี (ตามข้อเสนอของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ)
- 4.การออกพระราชกำหนดเรื่องภาษีอากรในสมัยประชุม (ซึ่งได้เคยมีบัญญัติอยู่แล้วตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2489)
- 5.การห้ามการบัญญัติกฎหมายให้มีผลย้อนหลัง
- 6.การห้ามตั้งศาลพิเศษ
- 7.การให้หลักประกันผู้พิพากษา
- 8.มีบทเฉพาะกาลให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 มีกำหนดเวลา 10 ปี โดยไม่มีเงื่อนไข
- 9.มีบทเฉพาะกาลว่าเมื่อเลิกสมาชิกประเภทที่ 2 แล้วข้าราชการประจำต้องออกจากตำแหน่งก่อนจึงจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นได้

และ นายหยุด แสงอุทัย ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า “...ในการประชุมสมาชิกประเภทที่ 2 จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นประธาน ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้าฟังการประชุมด้วย แต่ไม่มีโอกาสชี้แจง...โดยที่เป็นการประชุมลับ ผู้เขียนไม่อยู่ในฐานะที่จะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการอภิปรายครั้งนี้ ผลของการประชุมก็คือสมาชิกประเภทที่ 2 ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ และได้ลงมติในหลักการสำคัญ ๆ ซึ่งคณะกรรมการจะต้องรับมายกร่างใหม่”²³

²² หยุด แสงอุทัย , คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 – 2495, หน้า 252 – 253.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 254.

ซึ่งพิจารณาเห็นได้ว่าการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้คณะกรรมการที่ได้ตั้งขึ้นนั้นตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคณะรัฐประหาร โดยมีหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของคณะรัฐประหารเท่านั้น

3.3.2 พระราชวิจารณ์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทเพื่อฟังพระราชกระแสเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญด้วย ฉะนั้น เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในรูปลักษณะแก้ไขเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 ตามหลักการที่ที่ประชุมสมาชิกประเภทที่ 2 ลงมติดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการจึงมีมติให้ขอ พระราชทานุญาตเข้าเฝ้าเพื่อฟังพระราชกระแสเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ และขอให้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม, พลเอก ผิน ชุณหะวัณ, พระนิติสารนิเทศ, พระมณเฑียรวิมลนาท, พลตำรวจโท พระพิณจจนคดี, นายเสริม วินิจฉัยกุล, พระพิจิตรราชสาสน์, หลวงประเสริฐไมตรี และ นายหยุด แสงอุทัย เข้าฟังพระราชกระแสรับสั่งเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชกระแสในหัวข้อต่อไปนี้

1. องคมนตรี จะควรแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ฯลฯ หรือไม่
2. พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปจะควรมีฐานะเหนือการเมืองหรือไม่
3. สิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยจะควรบัญญัติไว้เพียงใด
4. บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญจะควรเป็นประการใด
5. เรื่องอื่น ๆ ซึ่งในการกล่าวถึงเรื่องทั้ง 4 เรื่องได้มีปัญหาพาดพิงถึง

เมื่อได้ฟังพระราชกระแสแล้ว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพร้อมด้วย จอมพล ป.พิบูลสงคราม และที่ปรึกษาคณะกรรมการได้น้อมเกล้ารับมาพิจารณาและได้ปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าควรจะสนองพระราชกระแสได้ เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างเสร็จแล้วได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญไปยังนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงพระราชดำริ ต่อจากนั้นก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าพระราชทานพระราชวิจารณ์ พร้อมกับ ร่างรัฐธรรมนูญที่ทรงพระราชดำริเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เป็นรายละเอียดเป็นมาตรา ๆ มายังนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้คัดลอกข้อความในบันทึกพระราชวิจารณ์ดังกล่าวมาไว้ดังนี้²⁴

²⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 256 – 259.

“บันทึกพระราชวิจารณ์
เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495

ได้ตรวจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมที่ส่งมาแล้ว เห็นว่า การร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และเป็นหลักสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จำต้องกระทำด้วยความพินิจพิจารณาสุขุมรอบคอบ ประกอบด้วยมีเวลาให้เพียงพอที่จะใช้ดุลยพินิจให้ถี่ถ้วนเรียบร้อย การเร่งรัดรีบด่วนเกินไปย่อมต้องมีการขาดตกบกพร่องไม่สมบูรณ์ตามความปรารถนา จึงขอให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนร่วมกันพิจารณาและร่างรัฐธรรมนูญนี้ จงร่วมสมัครสมานกันเพื่อมุ่งหวังความเจริญแก่ประเทศชาติด้วยดี

ตามร่างที่ส่งมาให้พิจารณานี้ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ .-

1. ความปรารถนาในเบื้องต้น ได้แก้ไขเป็นไปตามเหตุการณ์ ดังได้ส่งมาด้วยนี้
2. ได้แก้ไขเพิ่มเติมบางมาตรา ซึ่งได้แก้ไขไว้ในร่างนั้นแล้ว²⁵ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญมาก ขอให้พิจารณาโดยถี่ถ้วนรอบคอบ เพราะเกี่ยวแก่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ที่ได้รับรองแก่สหประชาชาติไว้แล้วด้วย
3. ควรเพิ่มความให้ปรากฏไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยว่า เมื่อสิ้นกำหนดสมาชิกประเภทที่ 2 แล้ว ให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาและดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้มีสภาที่ 2 ขึ้นสืบแทนสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งสิ้นอายุ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าในระหว่างเวลาที่มีสมาชิกประเภทที่ 2 กำกับอยู่ มีสภาเดียวได้ เพราะสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นหลักประกันความมั่นคง แต่เมื่อสิ้นอายุแล้ว จะมีแต่สภาเดียวโดยมีสมาชิกประเภทที่ 1 อย่างเดียวย่อมไม่มีหลักประกันอันเพียงพอ จึงควรให้มีสภาที่ 2 ขึ้น
4. แบบในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ขอฝากข้อคิดไว้ด้วยว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ควรเป็นร่างที่ได้ปรับปรุงและประมวลขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เพราะรัฐธรรมนูญ 2475 ได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยรัฐธรรมนูญที่แล้ว ๆ มา แม้จะได้ประกาศให้ใช้ไปพลางก่อนก็เป็นการชั่วคราวเท่านั้น ตามหลักจะยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมของที่ไม่มั่นคงนั้นย่อมไม่ได้ จำเป็นต้องประมวลขึ้นใหม่ การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นควรทำแต่เฉพาะในกรณีที่ต้องแก้ไขบางมาตรา หรือแก้ไขเป็นส่วนน้อย ในร่างนี้เป็นการแก้ไขส่วนมาก ควรยกเป็นร่างใหม่ดีกว่า นอกจากนั้นเป็นการยากแก่ประชาชนและผู้สนใจที่จะค้นหารัฐธรรมนูญ 2475 ว่า มาตราใดยังอยู่และยกเลิก กับต้องอ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกอบกัน ถ้าได้ประมวลเสียใหม่ในที่แห่งเดียวกันก็จะสะดวกและเป็นการง่ายแก่ผู้อ่านและผู้ปฏิบัติ เช่น

²⁵ รายละเอียดของบทมาตราที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แก้ไขมานั้นไม่มีการเปิดเผยของทางราชการ จึงไม่ได้นำมาพิมพ์ไว้

รัฐธรรมนูญ 2475 และฉบับ 2492 มาตราใดที่ยังใช้ได้ก็นำมาประมวลลงไว้ทั้งหมดตั้งแต่ต้น ส่วนที่ไม่ใช้ก็เลิกไป แต่ทั้งนี้เกี่ยวกับแบบการร่างจะต้องเรียบเรียงอย่างไร ขอให้พิจารณาให้ถี่ถ้วนส่วนชื่อนั้นจะใช้อย่างใดไม่ขัดข้อง.

(พระปรมาภิไธย)

ภูมิพลอดุยเดช ป.ร.

17 มกราคม 2495”

จอมพล ป.พิบูลสงคราม ในฐานะนายกรัฐมนตรีจึงนำพระราชวิจารณ์พร้อมด้วยร่างบทมาตราของรัฐธรรมนูญที่ทรงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชทานมาเข้าสู่การพิจารณาหรือของที่ประชุมสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นการภายใน ผลที่สุดที่ประชุมสมาชิกประเภทที่ 2 ได้มอบหลักการและแนวความคิดให้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม มาร่วมประชุมกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พิจารณาพระราชวิจารณ์และร่างรัฐธรรมนูญที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแก้ไขพระราชทานมาเป็นรายละเอียด สำหรับหลักการสำคัญที่ที่ประชุมมอบหมายมาให้ร่างก็คือ สถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบันนี้ทำให้จำต้องรับรองสิทธิเสรีภาพภายใต้บังคับแห่งกฎหมายดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 นอกจากนั้นได้ตกลงกันในบทเฉพาะกาลให้สมาชิกประเภทที่ 2 พ้นจากตำแหน่งก่อน 10 ปีได้ ถ้าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดใดมีการศึกษาจบชั้นประถมศึกษาครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้น และนอกจากนั้นได้ยอมให้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองไว้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมด้วยจอมพล ป.พิบูลสงคราม และที่ปรึกษาคณะกรรมการ (พลเอกผิน ชุณหะวัณ) ได้พิจารณาพระราชวิจารณ์และร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่พระราชทานมานั้นโดยละเอียด ในการประชุมครั้งนี้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้เสนอให้นำเอามาตรารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 ซึ่งแก้ไขแล้ว และมาตราของรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 มาเรียงพิมพ์ไว้เป็นฉบับเดียวกัน เพื่อให้เลขมาตราของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 เข้ากับบทมาตราของร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 ทั้งนี้ เพื่อสนองพระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงพระราชทานข้อคิดในเรื่องดังกล่าวแก่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งความคิดในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวนั้นเป็นความคิดใหม่เพราะโดยปกติในการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะคงเลขมาตราเอาไว้ ต่อจากนั้นก็ให้พิจารณาพระราชวิจารณ์กับร่างที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชทานมา โดย นายหยุด แสงอุทัย ได้ชี้แจงในเรื่องการแก้ไขดังกล่าวว่า

“...มาตราใดที่ควรจะได้รับโต้ทันทีก็นำมาใส่ไว้โดยตัดร่างเดิมออกใส่ร่างที่พระราชทานเข้ามาแทนที่ ส่วนมาตราใดที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมจากร่างที่พระราชทานมาบ้างก็เป็นเรื่องที่จะต้องเข้าฟังพระราชกระแสต่อไป...”

ภายหลังจากการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ขอให้ จอมพล ป.พิบูลสงคราม , พลเอกผิน ชุณหะวัณ (ที่ปรึกษาคณะกรรมการ) และกรรมการบางท่านเข้าฟังพระราชกระแสอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในการเข้าฟังพระราชกระแสครั้งที่ 2 นี้ นายหยุด แสงอุทัย ได้กล่าวว่า

“...พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระมหากรุณาธิคุณเป็นอันมากในการที่พระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้กรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กราบบังคมทูลถึงข้อที่คณะกรรมการเห็นว่าควรจะเป็นไปตามร่างที่พระราชทานแก้ไขไว้ และมีบางข้อที่จำต้องขอพระราชทานแก้ไขเพิ่มเติมจากร่างที่ทรงพระราชทานบ้าง เพื่อให้เหมาะสมทางสถานการณ์บ้านเมือง...”²⁶

จึงวิเคราะห์ได้ว่าในการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้มีลักษณะของการประนีประนอมกันอยู่มาก และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงเอาพระทัยใส่ต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพของประชาชน

3.3.3 สรุปการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พอจะสรุปได้ดังนี้

3.3.3.1 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์

1. ได้นำบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ 2492 ที่ห้ามฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ไม่ว่าในคดีใด ๆ มาบัญญัติไว้
2. ได้กำหนดให้มืองมนตรีทำหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชนิธิยกิจทั้งปวง
3. พระราชอำนาจที่จะพระราชทานฐานันดรศักดิ์ และพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์
4. ปรับปรุงการตั้งผู้สำเร็จราชการให้รัดกุม
5. ปรับปรุงเรื่องกรณีว่างราชบัลลังก์ให้รัดกุม
6. การแต่งตั้งข้าราชการในพระองค์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

²⁶ หยุด แสงอุทัย , “การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2495” , 23 : 351.

3.3.3.2 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร

1. แก้อายุสภาผู้แทนราษฎรเป็น 5 ปี ทั้งนี้ เพราะอายุของรัฐบาลย่อมเท่ากับอายุของสภาผู้แทนราษฎรคือถ้าสภาผู้แทนราษฎรหมดอายุรัฐบาลก็ต้องออกตามไปด้วย แต่แผนการดำเนินงานของรัฐบาลที่จะทำให้ได้ผลต้องใช้เวลา 5 ปี ฉะนั้นจึงต้องแก้อายุสภาผู้แทนราษฎรเป็น 5 ปี ทำนองรัฐธรรมนูญอังกฤษและฝรั่งเศส
2. แก่ไม่ให้ออกกฎหมายย้อนหลังอันมีผลเป็นการลงโทษบุคคลหรือเพิ่มโทษบุคคล
3. แก่หลักคุ้มกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ดีขึ้น เพื่อมิให้มีการแก่งัดจับกุมสมาชิก คือบัญญัติเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492
4. เพิ่มวิธีการเปิดอภิปรายเพื่อฟังข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นของสมาชิกอันจะทำให้รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรสามารถปรึกษาหารือกันได้

3.3.3.3 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี

1. แก่ไขไม่ให้บังคับให้ตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะไม่ควรจะบัญญัติให้เป็นการผูกมัด
2. แก่ไขคณะรัฐมนตรีขอเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อปรึกษากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้
3. แก่ไขคณะรัฐมนตรี ขอให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันความไว้วางใจได้ ทั้งนี้เพื่อว่าในกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะต้องไปดำเนินงานที่สำคัญ ๆ จะได้ขอให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันความไว้วางใจได้

3.3.3.4 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับศาล

เนื่องจากอำนาจตุลาการเป็นหลักประกันเสรีภาพที่สำคัญที่สุดของราษฎร เพราะในระบอบประชาธิปไตยนี้จะไม่มีความปลอดภัยใดได้นอกจากศาล โดยเหตุนี้ถ้ามีหลักประกันสำหรับผู้พิพากษามากเท่าใด ก็ดีสำหรับราษฎรเท่านั้น และโดยที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 มีหลักประกันศาลและผู้พิพากษาไว้อย่างดี จึงได้นำเอามาตราที่เกี่ยวกับศาลของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 มาใส่ไว้ทั้งหมด

3.3.3.5 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามเป็นโมฆะเพราะขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ลำพังแต่ศาลฎีกาชี้ขาดก็พอทำเนา แต่ศาลแขวงก็อาจชี้ขาดเช่นนั้นได้เหมือนกัน โดยเหตุนี้จึงจัดให้มีคนกลางสำหรับชี้ขาดข้อขัดแย้งระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการขึ้น ซึ่งได้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแทนที่จะปล่อยให้อำนาจตุลาการวินิจฉัยฝ่ายเดียว

3.3.3.6 บทเฉพาะกาล

1. คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ เห็นว่าได้มีการใช้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยมาเกือบ 20 ปีแล้ว จึงไม่ควรกำหนดระยะเวลาในการใช้บทเฉพาะกาลให้นานกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475

2. รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2475 ได้บัญญัติให้สมาชิกประเภทที่ 2 ออกเมื่อประชาชนทั่วประเทศได้รับการประถมศึกษาถึงหนึ่ง รายนี้อาจคำนึงถึงผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็น จังหวัด ๆ ไป คือถ้าจังหวัดใดผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้สำเร็จประถมศึกษาเกินหนึ่งก็เลิกสมาชิกประเภทที่ 2 เท่าที่จำนวนผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น แต่ทั้งนี้เมื่อพ้น 5 ปีไปแล้ว

3.3.4 การเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎร

รัฐบาลได้นำร่างที่ได้ปรับปรุงเนื่องจากการฟังพระราชกระแสเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

ก. หลักการ

1. ตรารัฐธรรมนูญขึ้นไว้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 พร้อมด้วยรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ.2482 ซึ่งได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ใช้ไปพลางก่อนนั้น ได้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญอันถาวรต่อไป

2. แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 ให้เหมาะสมกับสถานการณ์

ข. เหตุผล

ตามที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2475 พร้อมทั้งรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ.2482 และ รัฐธรรมนูญ

แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ.2483 ไปพลางก่อน และโปรดเกล้าฯ ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2475 นั้น เมื่อได้ดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว จึงจำเป็นต้องให้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป พร้อมทั้งรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พ.ศ.2482

ส่วนรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ.2483 นั้น เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใหม่แล้วตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้ใหม่แล้วจึงไม่ต้องนำมาใช้อีก

นอกจากนี้ยังเป็นการสมควรที่จะได้แก้อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2475 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น”²⁷

3.3.5 การพิจารณาชั้นสภาผู้แทนราษฎร

ได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาเป็นวาระแรกในการประชุมครั้งที่ 4/2495 (วิสามัญ) วันพฤหัสบดี ที่ 24 มกราคม 2495²⁸ หลังจากที่ได้มีการอภิปรายกันพอสมควรแล้ว สภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาประเภทที่ 2 ซึ่งคณะรัฐประหารได้ตั้งขึ้น) ได้พิจารณาลงมติเห็นควรรับหลักการในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามที่รัฐบาลเสนอ โดยมีผู้เห็นชอบ 104 เสียง และไม่เห็นชอบ ไม่มี พร้อมกันนี้ สภาฯ ได้ลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน 25 นาย²⁹ โดยมี พลเอกผิน ชุณหะวัณ เป็นประธานพิจารณาแปรญัตติภายในกำหนด 7 วัน โดยสภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลเสนอมีในข้อสำคัญดังต่อไปนี้

1. เพิ่มการวินิจฉัยการขาดสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรโดยให้ศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัย (มาตรา 47 วรรคท้าย)
2. แก้ไขให้คณะรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่งเมื่อความเป็นนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง (มาตรา 87)
3. เพิ่มเพิ่มเติมการประกาศกฎอัยการศึก โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารประกาศกฎอัยการศึกเฉพาะแห่งได้

²⁷ รายงานการประชุมสภาฯ, ครั้งที่ 4/2495 (วิสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 24 มกราคม พ.ศ.2495

²⁸ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495) , หน้า 54.

²⁹ โปรดดูรายชื่อใน ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ , รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 - 2517) , หน้า 720 - 721.

4.ปรับปรุงผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตัดประธานสภาผู้แทนราษฎรออก และให้สภาเลือกเฉพาะบุคคลสามคนซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย

5.มีบทบัญญัติว่าบรรดามาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2475 ซึ่งได้มีการแก้ไขมาตราตามรัฐธรรมนูญนี้แล้วนั้น ถ้าได้อ้างถึงบทมาตราใดของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2475 ให้ถือว่าอ้างถึงบทมาตราตามที่แก้ไขมาตราใหม่นั้น

สำหรับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ประธานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญ (พลเอก ผิน ชุณหะวัณ) ได้ชี้แจงร่างต่อสภาผู้แทนราษฎรดังต่อไปนี้

1. รูปร่างในการแก้ไข กรรมการเห็นพ้องกับร่างของรัฐบาลโดยการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2475 เป็นฉบับถาวร ส่วนบทมาตราใดที่ต้องแก้ไขใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ก็ได้กระทำโดยวิธียกเลิกมาตรารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2475 และเพิ่มเติมบทมาตราที่แก้ไขใหม่ไว้ ส่วนบทมาตราใดที่ควรเพิ่มเติมเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์เช่นเดียวกันก็ได้เพิ่มเติมไว้ด้วย เพื่อสนองพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในอันที่จะให้รัฐธรรมนูญมีเลขมาตราเรียงตามลำดับเพื่อให้ง่ายแก่ประชาชนที่จะทำความเข้าใจ ท่านจอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงได้คิดหาวิธีแก้ไขไปตามพระราชประสงค์ได้ ซึ่งเป็นแบบที่ไม่เคยมีมาก่อน และแม้นักกฎหมายเองก็คิดไม่ได้ กรรมการเห็นด้วยกับความคิดของท่านจอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงได้ขอเรียนเพื่อเป็นเกียรติคุณความดีของท่านด้วย

2. เรื่องที่แก้ไขในชั้นกรรมการ ฯ ไม่ได้พิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญเฉพาะที่รัฐบาลเสนอมา เพราะหลักการที่สภานี้ลงมติไปแล้วมีเพียงแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2475 ให้เหมาะสมกับสถานการณ์เท่านั้น กรรมการบางท่านได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่ และตัดทอนหลายบทหลายมาตรา แต่เมื่อได้พิจารณาข้อเสนอของกรรมการโดยถี่ถ้วนแล้ว กรรมการเห็นว่าร่างของรัฐบาลที่ได้เสนอมานี้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่แล้ว และได้แก้ไขดังต่อไปนี้

ก.ขอให้ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดจากสมาชิกภาพหรือไม่ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ 2475 ยังขาดอยู่ โปรดดูหน้า 10 มาตรา 50 ในร่าง

ข.กำหนดเวลาสำหรับอำนาจยับยั้งบทบัญญัติที่ได้แก้จาก 90 วัน เป็น 60 วัน เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์และการผ่านกฎหมายไปแล้วตามวิธีพิจารณาของสภานั้น นับว่าเพียงพอแก่การพิจารณาโดยรอบคอบ โปรดดูหน้า 11 มาตรา 72

ค.แก้ไขให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งในเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ทั้งนี้เพื่อให้นายกรัฐมนตรีมีทางเป็นผู้นำของคณะรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายต่อไปของประเทศ เพื่อให้เหมือนกับบทบัญญัติของนายกรัฐมนตรีในต่างประเทศ โปรดดูหน้า 14 มาตรา 87

ง.การประกาศกฎอัยการศึกได้แก้ไขให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารประกาศกฎอัยการศึกเฉพาะแห่งได้ในกรณีที่มีความจำเป็น โปรดดูหน้า 15 มาตรา 90

จ.คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเพิ่มเติมให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งผู้ทรงคุณวุฒิได้โดยไม่มี การจำกัดว่าจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายเหมือนทางรัฐบาล แต่ลดจำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญให้น้อยลง โปรดดูหน้า 16 มาตรา 106

จ.ญัตติเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ได้กำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 ใน 4 จึงจะเสนอได้ แทนที่จะเป็น 1 ใน 5 ดังร่างรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยากขึ้น

นอกจากนั้นการแก้ไขเล็กน้อย เช่น การจัดลำดับมาตราที่ได้จัดลำดับไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 75 โปรดดูหน้า 11 มาตรา 69 และร่างมาตรา 71 ใหม่ หวังว่าสภาผู้แทนราษฎรจะได้ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนี้ด้วยดี ถ้ามีอะไรสงสัยหรือข้องใจ คณะกรรมการพร้อมที่จะอธิบายได้ เสนอ”³⁰

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญแปรญัตติเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาเป็นวาระที่สอง ในการประชุมครั้งที่ 6/2495 (วิสามัญ) เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2495 และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นวาระที่สาม ในการประชุมครั้งที่ 10/2495 (วิสามัญ) วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2495 และลงมติ รับรองร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง 105 เสียง ที่ไม่เห็นด้วยไม่มี ต่อมาจึงได้มีการพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ในวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2495

3.4 การจัดระเบียบอำนาจทางการเมืองและเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495

3.4.1 พระมหากษัตริย์

นับแต่การปฏิวัติ พ.ศ.2475 เพื่อล้มล้างการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชและได้สถาปนากการปกครองในระบบรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญขึ้น ในระบบการปกครองนี้จะได้มีการจำกัดขอบเขตและวางระเบียบเกี่ยวกับพระราชสถานะและพระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ภายใต้หลักการของระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) โดยในระบบการปกครองนี้พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นประมุขของประเทศเท่านั้น ไม่ทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหารด้วย เพราะฝ่ายบริหารมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าอยู่แล้ว ดังนั้น ในการปกครองแบบนี้พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบ

³⁰ รายงานการประชุมสภาฯ , หน้า 334 - 336.

ทางการเมืองแต่ประการใด การใช้พระราชอำนาจทั้งในฐานะประมุขของประเทศและในฐานะอื่น ๆ ย่อมถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญเท่านั้น³¹ ซึ่งอาจพิจารณาถึงพระราชสถานะและพระราชอำนาจในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 ได้ ดังนี้

3.4.1.1 พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เทอดทูนพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ไว้ในตำแหน่งสูงสุดในหลายประการ ดังเช่น

1. พระมหากษัตริย์ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้

มาตรา 3 บัญญัติว่า “องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้”

บทบัญญัติในมาตรานี้คือตัวบทที่มาจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ซึ่งผู้ร่างได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นซึ่งเทิดทูนพระมหากษัตริย์³² และได้มีการบัญญัติต่อมาเรื่อย ๆ ซึ่งในระหว่างการประชุมสภาฯ ครั้งที่ 35/2475 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ.2475 เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แถลงว่า

“...พระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งชาติและปวงชนทั้งปวงและดำรงอยู่ในฐานะอันพึงพ้นจากความถูกติเตียนในทางใด ๆ เพราะฉะนั้นในรัฐธรรมนูญของบ้านเมืองใดที่ปกครองโดยกษัตริย์และมีรัฐธรรมนูญ เขาก็วางหลักการไว้เช่นเดียวกันนี้ทุกแห่ง และในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น คำว่า (Sacred) ซึ่งท่านนักแปลคนหนึ่งได้แปลว่า เคารพ ก็ถูกอยู่ แต่ถ้าจะให้ถูกดีแล้วก็ควรมีคำว่า สักการะ ด้วย ซึ่งอนุกรรมการเห็นชอบด้วยแล้ว คำว่าผู้ใดจะละเมิดมิได้นี้เราหมายว่า ใครจะไปละเมิดฟ้องร้องว่ากล่าวไม่ได้ ถ้าอาจจะมีใครสงสัยว่าถ้าฟ้องร้องท่านไม่ได้แล้วจะทำอย่างไรเมื่อมีใครได้รับความเสียหาย ประการหนึ่งเราต้องนึกกว่าที่เป็นประมุขนั้น ตามแบบเรียกว่า “รัฐบาล” ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพราะฉะนั้นถ้าจะพูดถึงหลักกฎหมายในบางประเทศ

³¹ วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , “พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” , วารสารกฎหมาย ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม , 2520) : 151.

³² กองบรรณาธิการวารสารกฎหมาย , “สนทนากับนักกฎหมาย” วารสารกฎหมาย , ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม 2519) : 182 – 195. อ้างถึงใน วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 157.

แล้วฟ้องร้องท่านไม่ได้ทั้งทางอาญาและประทุษร้ายส่วนทางแพ่งแต่มีว่าถ้าท่านต้องทรงรับผิดชอบในเรื่องเงินแล้วก็ฟ้องร้องได้ทางพระคลังข้างที่...”³³

สำหรับเหตุผลของหลักการในมาตราคือ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป็นทั้งสัญลักษณ์ และตัวแทนของคนทั้งชาติ ประชาชนควรเทิดทูนพระองค์ท่าน ประกอบกับอิทธิพลของทฤษฎีเทวสิทธิ์ (Divine right theory) ซึ่งถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นเทวสมมติยังคงมีอยู่ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติยกย่องและเทิดทูนพระองค์ไว้ ส่วนความหมายของหลักที่ว่า “องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ” (sacred) นั้น หมายความว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือความรับผิดชอบทางการเมืองทั้งปวง เพราะทรงเป็นกลางทางการเมือง และในการบริหารราชการแผ่นดินก็ทรงพ้นจากความรับผิดชอบทั้งปวง เพราะทรงดำเนินการไปตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี โดยจะต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตามหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้ (The King can do no wrong) ซึ่งทำให้เกิดผลตามมาว่าผู้ใดจะวิพากษ์วิจารณ์ หรือดำเนินคดียื่นองค์พระมหากษัตริย์มิได้ เพราะพระองค์ทรงทำตามคำแนะนำและยินยอมของผู้ที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั่นเอง หากจะต้องหาผู้รับผิดชอบทางการเมืองให้ได้ ถือกันว่า ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการคือ ผู้ที่ต้องรับผิดชอบ และหากได้พิเคราะห์เหตุดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า “พระมหากษัตริย์นั้นทรง ปกเกล้าฯ แต่มิได้ทรงปกครอง (The King reigns but not rules)”³⁴

2. ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้

มาตรา 4 บัญญัติว่า “ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้”

บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นหลักการที่ปรากฏขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2492 ซึ่งก่อนหน้านั้นไม่ได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จะมีก็แต่บทบัญญัติใน มาตรา 6 แห่ง พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 ที่ได้บัญญัติว่า “กษัตริย์จะถูกฟ้องร้องคดีอาญาถึงศาลไม่ได้เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัย”

³³ นรนิติ เศรษฐบุตร , เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2542) , หน้า 30 - 31.

³⁴ วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , “พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” : 157 - 158.

สำหรับเหตุผลของหลักการในมาตรานี้สืบเนื่องมาจากหลัก “พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดไม่ได้ (The King can do no wrong) ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น และหากมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการคือ ผู้ที่พึงจะต้องรับผิดชอบไม่ใช่องค์พระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงไม่อาจฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ได้ทั้งในทางแพ่ง และในทางอาญา³⁵

3. พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะและทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก

มาตรา 5 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ต้องทรงเป็นพุทธมามกะและทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก”

บทบัญญัติในมาตรานี้คือตัวบทที่มาจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ซึ่งในระหว่างการประชุมสภาฯ ครั้งที่ 35/2475 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ.2475 เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แถลงถึงเหตุผลของหลักการในมาตรานี้ว่า

“...ความสำคัญในตอนนี้มี 2 ตอน คือว่า พระมหากษัตริย์จักต้องเป็นพุทธมามกะนั้นก็โดยเหตุผลว่า ท่านเป็นผู้ถือพุทธศาสนา แต่ในทางที่เป็นผู้อุปถัมภ์นั้นก็จะต้องทรงอุปถัมภ์ทุกศาสนาไม่เฉพาะแต่ศาสนาพุทธ คือว่า ศาสนาใดที่ประชาชนนับถืออยู่ในพระบรมราชูปถัมภ์อันเรียกว่าอัครศาสนูปถัมภก...”³⁶

บทบัญญัติในมาตรานี้ได้รับการวิเคราะห์และอธิบายว่า การนับถือศาสนาเป็นเงื่อนไขของการเป็นพระมหากษัตริย์ พระราชวงศ์พระองค์ใดที่ไม่นับถือพุทธศาสนา ไม่ว่าจะเพราะไม่นับถือศาสนาใด ๆ ทั้งสิ้น หรือนับถือศาสนาอื่นก็ดี แม้จะเป็นผู้สืบราชสมบัติตามกฎหมายเพียงแต่ด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ.2467 และสภาผู้แทนราษฎรก็เห็นชอบด้วย ก็ไม่สามารถจะเป็นพระมหากษัตริย์ได้ และในกรณีที่ได้เป็นพระมหากษัตริย์แล้ว ภายหลังพระมหากษัตริย์ทรงเปลี่ยนไปนับถือศาสนาอื่น หรือกลายเป็นผู้ไม่นับถือศาสนาใด ๆ ทั้งสิ้น ก็ไม่สามารถจะเป็นพระมหากษัตริย์ต่อไปได้ นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งที่สังเกตว่าการที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภกนั้นได้แสดงให้เห็นว่าไม่ประสงค์จะแยกการศาสนาออกจากรัฐอย่างเด็ดขาด³⁷

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 159 - 160.

³⁶ นรนิติ เศรษฐบุตร , เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก) , หน้า 32.

³⁷ หยุด แสงอุทัย , คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475 - 2495 , หน้า 347 - 348.

4. พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย

มาตรา 6 “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย”

บทบัญญัติในมาตรานี้คือตัวบทที่มาจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ซึ่งได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 5 ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพสยาม” และในระหว่างการประชุมสภาฯ ครั้งที่ 35/2475 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ.2475 เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มอบให้เสนาบดีกระทรวงกลาโหม (พระยาราชวังสัน) เป็นผู้อธิบาย ซึ่งท่านได้กล่าวอธิบายว่า

“ความใน ข้อ 5 นี้ (มาตรา 5) ตามปกติไม่มีข้อพิเศษอะไร เพราะเป็นแบบที่ต่างประเทศเขาทำกัน ยกท่านเป็นประมุขของกองทัพบก ทหารเรือ และกองทหารใด ๆ ที่จะตั้งขึ้น แต่ในเรื่องการบริหารนั้นต้องทำผ่านกรมการราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ อำนาจจึงติดกับเจ้าแผ่นดินกับพระเจ้าแผ่นดินปกครองโดยอำนาจเด็ดขาด “³⁸

สำหรับความหมายของบทบัญญัติในมาตรานี้ นายหยุด แสงอุทัย อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้อธิบายว่า พระมหากษัตริย์เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารบก ทหารเรือ และ ทหารอากาศ ในราชการทหารพระมหากษัตริย์ย่อมมีพระราชอำนาจที่สั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แม่ทัพใหญ่ ผู้บังคับบัญชาทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศ และผู้บังคับบัญชาทุกชั้นจนกระทั่งพลทหารได้ อย่างไรก็ตาม โดยที่เป็นเรื่องราชการแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องมีรัฐมนตรีคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบตาม มาตรา 98 ซึ่งในทางปฏิบัติเท่ากับทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีนั่นเอง เพราะถ้ารัฐมนตรีคนหนึ่งไม่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ พระบรมราชโองการนั้นก็ใช้บังคับไม่ได้ และภายใต้เงื่อนไขเช่นว่านี้ พระมหากษัตริย์ย่อมมีพระราชอำนาจที่จะสั่งให้ทหารทำการรบ ทำการสงบศึก แต่ถ้าจะทรงประกาศสงคราม ต้องได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรตาม มาตรา 91 และต้องเข้าเงื่อนไขอื่นตามที่ มาตรา 91 บัญญัติไว้ และแม้พระมหากษัตริย์จะทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทยก็ดี แต่ก็มิชอบจำกัดพระราชอำนาจในฐานะนี้ เช่นการที่จะให้มีจำนวนทหารสักเท่าใดต้องแล้วแต่งบประมาณซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะอนุมัติสำหรับใช้จ่ายในการทหาร พระมหากษัตริย์ทรงลดจำนวนทหารลงเท่าใด ๆ ก็ได้ แต่จะมีทหารให้มากเกินไปกว่างบประมาณสำหรับใช้จ่ายในการนี้ไม่ได้ นอกจากนี้ การแบ่งส่วนราชการของกระทรวงกลาโหม เช่น กรมใหญ่ ๆ ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งทั้งนี้ย่อมอยู่ในดุลพินิจของสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกัน พระมหากษัตริย์อาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากรมต่าง ๆ ของทหาร แต่ตราบไต่ที่บทกฎหมายนั้น ๆ ยังมีอยู่

³⁸ นรนิติ เศรษฐบุตร , เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก) , หน้า 33.

พระมหากษัตริย์ก็จำเป็นต้องแต่งตั้งผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งแทน และการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งเช่นว่านี้ก็ต้องมีรัฐมนตรีนายหนึ่งรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบเช่นเดียวกัน ซึ่งเท่ากับปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน³⁹

3.4.1.2 พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้อย่างมากมายซึ่งอาจแบ่งแยกได้ดังนี้

1.พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอภิไถยแทนปวงชนชาวไทย

มาตรา 2 บัญญัติว่า “อำนาจอภิไถยย่อมมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

บทบัญญัติในมาตรานี้ได้มีการบัญญัติไว้เดิมใน มาตรา 2 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 ซึ่งในการประชุมสภาฯ ครั้งที่ 35/2475 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ.2475 เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้อธิบายความหมายของบทบัญญัติในมาตรานี้ว่า

“...โดยลักษณะสำคัญแล้วก็เป็นกรยกเอาประเพณีของเราแต่โบราณขึ้นกล่าวซ้ำเท่านั้นเอง คือ ถ้าเราค้นดูหนังสือโบราณพระนามพระเจ้าแผ่นดินก็ตาม ขนบธรรมเนียมราชประเพณีราชาภิเศกก็ตามจะปรากฏว่าความตอนหนึ่งในพระนามพระเจ้าแผ่นดินนั้นมีว่า อเนกนิกรสโมสรสมมต และในพิธีบรมราชาภิเศกก็มีพรพราหมณ์ และข้าราชการผู้ใหญ่ถวายเครื่องราชกกุธภัณฑ์ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงว่า พระมหากษัตริย์เสด็จขึ้นเถลิงถวัลย์ราชสมบัติโดยพระราชอำนาจที่มาจากสวรรค์อย่างต่างประเทศบางแห่งเข้าใจไม่ ทั้งนี้ก็เป็นการแสดงว่าอำนาจอภิไถยนั้นมาจากปวงชน ความตอน 2 ในมาตรานี้เป็นข้อความที่แสดงลักษณะของการปกครองว่าเป็นราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขแห่งปวงชนทั้งหลายทรงใช้พระราชอำนาจแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ...”⁴⁰

³⁹ หยุด แสงอุทัย , คำอธิบายรัฐธรรมนูญ 2475 – 2495 , หน้า 351 – 353.

⁴⁰ นรนิติ เศรษฐบุตร , เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก) , หน้า 19.

บทบัญญัติในมาตรานี้ได้แสดงถึงหลักเกณฑ์สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีนัยสำคัญเกี่ยวกับแนวความคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นอำนาจที่สิ้นพัน (absolute) ปราศจากการแบ่งแยก เป็นอำนาจเด็ดขาดผู้ใดจะท้าทายขัดขืนมิได้ และเป็นอำนาจที่ถาวรมีอยู่ตลอดไปคู่กับเอกราชของประเทศ ทั้งไม่อาจโอนหรือสละกันได้ แต่เดิมถือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า ตามหลักเทวสิทธิ์ (God is the supremacy) แต่ต่อมานักปรัชญาได้เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยขึ้นใหม่ตามคตินิยมประชาธิปไตย⁴¹ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้⁴²

1.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของปวงชน (la souverainet'e populaire)

Jean Jacques Rousseau นักคิดชาวฝรั่งเศสได้เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของปวงชน (la souverainet'e populaire) โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีสัญญาประชาคม โดย Rousseau มีแนวความคิดในทางคัดค้านอำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์ และเชื่อว่าสังคมเกิดขึ้นเพราะราษฎรในสังคมสมัครใจสละสภาพธรรมชาติอันเสรีของตนมาทำสัญญาประชาคมขึ้น ดังนั้น ราษฎรทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคม หรืออำนาจอธิปไตย มิใช่พระเจ้าหรือกษัตริย์ ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวนี้เป็นประชาธิปไตยมากและส่งผลสำคัญ คือ ราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง เพื่อเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตน นำไปสู่การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง (universal suffrage) เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน ในประการต่อมา การมอบอำนาจให้ผู้แทนนั้นเป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อำณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง (mandat imp'eratif)

1.2 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

การเสนอทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเสียใหม่โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็นของ “ปวงชน” หรือ “ราษฎร” ก็ด้วยเหตุผลว่า ชาติเป็นสภาพความจริงที่อยู่เหนือราษฎรซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เท่านั้น ชาติเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจ ดำรงอยู่คงทนกว่าราษฎรในแต่ละยุคสมัย เป็นความต่อเนื่องของราษฎรในสังคมนั้น ๆ โดยสรุปก็คือชาติเป็นสิ่งที่เหนือกว่าราษฎร เพราะเป็นผลสังเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ทางความเป็นปึกแผ่นของราษฎรทุกยุคทุกสมัย ซึ่งทฤษฎีนี้ส่งผลสำคัญคือ ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ปวงชน หรือราษฎร

⁴¹ วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , “พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” : 161.

⁴² โภคิน พลกุล , ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ , หน้า 11 - 14.

อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งทีชาติมอบให้แก่ราษฎรในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งของราษฎรจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ในประการต่อมา ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกตนเท่านั้น ผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติและไม่อยู่ภายใต้อำนาจของราษฎรผู้เลือกตั้ง (mandat repr'esentatif)

สำหรับประเทศไทย ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ.2475 ถือว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงอำนาจอธิปไตยอยู่ก็สละพระราชอำนาจนั้นให้ประชาชนทั้งประเทศ ด้วยการพระราชทานรัฐธรรมนูญแล้วลดพระองค์ลงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ แต่ยังคงใช้อำนาจนั้นแทนปวงชน ซึ่งในทางกฎหมายต้องถือว่าทั้งพระมหากษัตริย์และประชาชนต่างเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน ดังนั้น เมื่อมีการรัฐประหารล้มเลิกรัฐธรรมนูญต้องถือว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจทางกฎหมายที่พระมหากษัตริย์เคยพระราชทานให้ประชาชนนั้นกลับคืนมายังพระมหากษัตริย์ แต่อำนาจในความเป็นจริงอยู่ที่คณะรัฐประหาร ผลในอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อคณะรัฐประหารประสงค์จะจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เมื่อจัดทำเสร็จแล้ว ก็ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อให้รัฐธรรมนูญนี้มีผลเป็นกฎหมาย เมื่อลงพระปรมาภิไธยก็เท่ากับพระมหากษัตริย์สละอำนาจอธิปไตยกลับคืนมาที่ประชาชนอีก ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ประชาธิปไตยไทยว่า อำนาจอธิปไตยนั้นอยู่ที่พระมหากษัตริย์และประชาชน อันต่างจากรัฐธรรมนูญของชาติอื่นที่ถือว่าประชาชนเท่านั้นที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย⁴³

2.พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

มาตรา 7 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร”

มาตรา 8 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี”

มาตรา 9 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย”

บทบัญญัติทั้ง 3 มาตราข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงหลักเกณฑ์ของการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ตามความเห็นของ มองเตสกีเออ ตามที่ปรากฏในหนังสือ *De l'esprit des lois* ซึ่งเห็นควรแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจ

⁴³ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ , กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2538), หน้า 191 - 192.

บริหาร และอำนาจตุลาการ มองเดสกีเออ เห็นว่าอำนาจทั้งสามควรจะอยู่ในฐานะเสมอกัน และมีผู้ใช้อำนาจแยกต่างหากจากกัน ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในทางการเมืองของราษฎร โดยการแบ่งแยกอำนาจและผู้ใช้อำนาจออกไปเช่นนี้ อำนาจหนึ่งจะได้หยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่งทำให้ไม่มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต⁴⁴ สำหรับการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจนั้น มิใช่การแบ่งแยกอำนาจออกเป็นส่วนใหญ่ หากแต่เป็นการแบ่งแยกหน้าที่ และผู้ใช้อำนาจนั้นออกจากกันเป็น 3 องค์กร และเมื่อได้มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเป็น 3 ส่วนแล้ว พระมหากษัตริย์ก็จะทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางสภานิติบัญญัติ ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล⁴⁵

2.1 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร

2.1.1 พระราชอำนาจในทางที่เกี่ยวกับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจตั้งจะกล่าวต่อไปนี้

- (1) ในสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ๆ ของสภา ซึ่งตามธรรมดาให้มีกำหนดเวลาเก้าสิบวันนั้น พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าฯ ให้ขยายเวลาออกไปก็ได้ (มาตรา 58 วรรคแรก)
- (2) ในสมัยประชุมสามัญซึ่งตามธรรมดาให้มีกำหนดเวลาเก้าสิบวันนั้น พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าฯ ให้ปิดประชุมก่อนก็ได้ (มาตรา 58 วรรคสอง)
- (3) พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามสมัยประชุม ทรงเปิดและปิดประชุม (มาตรา 59 วรรคแรก)
- (4) พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ (มาตรา 65)
- (5) พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะเรียกประชุมวิสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎรตามที่สมาชิก 1 ใน 3 ได้เข้าชื่อกันทำคำร้องขอ (มาตรา 61)

2.1.2 พระราชอำนาจเกี่ยวกับการตรากฎหมาย

มาตรา 66 บัญญัติว่า “บรรดาพระราชบัญญัติทั้งหลายจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร”

⁴⁴ หยุต แสงอุทัย , คำอธิบายรัฐธรรมนูญ 2475 - 2495 , หน้า 353 - 354.

⁴⁵ วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , “พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” : 163.

ตามรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีสิทธิที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติ (droit d'initiative) เนื่องจากถ้อยคำในบทบัญญัติใช้คำว่า “โดยคำแนะนำ” ซึ่งหมายความว่า การริเริ่มที่จะตรากฎหมายอยู่ที่สภาฯ พระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจที่จะทรงขอรับรองให้สภาฯแนะนำและให้คไม่มีอำนาจที่จะทรงขอรับรองให้สภาฯแนะนำและให้ความยินยอมให้ตราพระราชบัญญัติใด ๆ ได้ ถ้าพระมหากษัตริย์ประสงค์จะให้ตรากฎหมายเรื่องใด ก็ต้องแนะนำคณะรัฐมนตรี ซึ่งในการนี้ ย่อมแล้วแต่ว่าคณะรัฐมนตรีจะเห็นชอบด้วยหรือไม่ เพราะคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อสภาฯ ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบก็เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสภาฯ ในฐานะที่เป็นร่างของพระราชบัญญัติในอีกครึ่งหนึ่ง ส่วนคำว่า “โดยความยินยอม” นั้น หมายความว่า สภาฯยินยอมให้ตราพระราชบัญญัติด้วยถ้อยคำ หรือในรูปลักษณะที่สภาฯถวายคำแนะนำ จะไปแก้ไขเพิ่มเติมให้ผิดไปจากร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาฯไม่ได้⁴⁶

2.1.3 พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย

มาตรา 72 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร หรือมิได้พระราชทานคืนมาภายในหกสิบวันสภาฯ จะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้าสภาฯลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาฯแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายในสามสิบวัน ก็ให้นำพระราชบัญญัตินั้น ประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว“

สำหรับบทบัญญัติในมาตรานี้ ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่ ซึ่งในระหว่างการประชุมสภาฯ ครั้งที่ 4/2495 (วิสามัญ) เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2495 เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น นายสุวิช พันธเศรษฐ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ได้ทำการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญในมาตรานี้มีความตอนหนึ่งว่า

“...ท่านผู้เป็นประธานคงไม่ลืมว่า ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2475 มา นั้น เราได้มีการวิโต้กฎหมายโดยพระมหากษัตริย์มาครั้งหนึ่งแล้ว แล้วผลแห่งการวิโต้กฎหมายอาญา แก้ไขเพิ่มเติมฉบับนั้น ยังผลให้พระมหากษัตริย์ทรงสละราชสมบัติ นี่ข้าพเจ้าขอเรียนให้ที่ประชุมสภานี้ทราบ เพราะเหตุใด เพราะเหตุว่าตามหลักของการวิโต้นี้ ในการเขียนรัฐธรรมนูญปี 2475 นั้น ยังบกพร่องในสาระสำคัญในเรื่องผู้รับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ และเปิดช่องว่างไว้ ถ้าหากว่าเราจะแก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ขึ้นแล้ว มาตรา 39 นี้จำเป็นต้องหาบุคคลเข้ารับผิดชอบ

⁴⁶ หยุด แสงอุทัย , คำอธิบายรัฐธรรมนูญ 2475 - 2495 , หน้า 649 - 650.

แทนพระมหากษัตริย์และไม่ปล่อยให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนี้โดยพระองค์เองเป็นอันขาด...เมื่อผ่านพระราชบัญญัติไปถึงพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ทรงวิโต้ด้วยพระองค์เองแล้วใครรับผิดชอบ ถ้าหากสถานะยื่นยื่นออกเป็นวาระที่ 2 ใครเสีย เว้นไว้แต่ว่าเราจะตรารัฐธรรมนูญมาตรานี้ บอกว่า พระมหากษัตริย์นั้นโดยที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถวายความเห็นให้วิโต้ด้วยยังคงกฎหมายนั้น...”

ในเรื่องดังกล่าว จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้ตอบชี้แจงว่า

“...เกี่ยวกับเรื่องการที่พระมหากษัตริย์จะทรงวิโต้...ท่านสมาชิกผู้เกียรติที่ได้กล่าวอภิปรายเมื่อคืนนี้ คล้ายกับว่าไม่ควรมีความตอนนีไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้พระมหากษัตริย์เป็นที่เทอดทูน พระมหากษัตริย์กับรัฐบาลและประชาชนก็ไม่ควรที่จะมีข้อที่ขัดแย้งกัน ความจริงที่เขียนไว้นี้ ความนี้เป็นรัฐธรรมนูญปี 2475 ที่เราเขียนไว้เพื่อจะถวายอำนาจบางประการแก่พระมหากษัตริย์ซึ่งท่านทรงเป็นประมุข...พระมหากษัตริย์ทรงวิโต้มานั้นเป็นการที่ท่านมอบให้แก่ประชาชน คือท่านทรงให้ความคิดเห็นออกมาเพื่อเป็นการช่วยราษฎร คือช่วยราษฎรเมื่อได้ออกกฎหมายไปอย่างนี้ ในฐานะที่ท่านเป็นประมุขท่านอาจจะทรงเห็นกิจการกว้างขวางมากกว่า ท่านบอกว่ากฎหมายออกไปอย่างนี้อาจจะเป็นภัยแก่ประเทศหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ ท่านก็อาจจะส่งมาให้ราษฎรได้พิจารณาดูกันใหม่ให้ถี่ถ้วนว่าจะเป็นประการใดดี...”

หลักการของบทบัญญัติในมาตรานี้ คือ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้ง (droit de veto) ร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ที่รัฐสภาได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว และเสนอขึ้นมาให้ทรงประกาศใช้ได้ ทั้งนี้ ตามถ้อยคำของมาตรา 72 นี้ มีปัญหาเกี่ยวกับถ้อยคำตอนท้ายว่า “...ก็ให้นำพระราชบัญญัตินั้น ประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว” เมื่อพิจารณาตามความมุ่งหมายของมาตรานี้ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯถวาย ก็น่าจะทำให้เข้าใจว่า นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการนำพระราชบัญญัตินั้นลงพิมพ์ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยหลังจากที่ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯถวายตามรัฐธรรมนูญแล้วถึง 2 ครั้ง ฉะนั้น พระราชบัญญัติที่ประกาศใช้ออกมาในกรณีนี้ จึงไม่มีพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ แต่ก็ยังสงสัยว่าจะต้องมีชื่อรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการหรือไม่ เพราะเมื่อไม่มีพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ก็ไม่น่าจะต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การเขียนถ้อยคำไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นนี้ เป็นการกำกวมไม่แน่ชัด หากมีปัญหานั้นอาจจะต้องให้สภาตีความกันอีก เป็นการเสียเวลาไม่น้อยเพราะสภาไม่ได้ประชุมกันตลอดปี ความจริงก็ได้เคยมีตัวอย่างปรากฏมาแล้ว ในเรื่องความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คือ ขณะที่เราใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่สองอยู่ (ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475) ตาม มาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีว่า “ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบ

ด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติแล้ว จะได้พระราชทานคืนมายังสภาภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายใน 1 เดือนนั้นก็ดี สภาจะต้องปรึกษากันใหม่ ถ้าและสภาลงมติตามเดิมไซ้รทานให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายใน 15 วันแล้วท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้” ถ้อยคำเช่นนี้เกิดเป็นปัญหายุ่งยากมาก เพราะคำว่า ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ มีปัญหาว่าใครจะเป็นผู้ประกาศ และได้เกิดเรื่องขึ้นเมื่อ พ.ศ.2475 ซึ่งพระมหากษัตริย์ได้ทรงใช้สิทธิยับยั้งร่างกฎหมายถึง 6 ครั้ง โดยบทบัญญัติของมาตราที่ 17 ของรัฐธรรมนูญก็ไม่ว่าจะอย่างไรจริงจะประกาศใช้กฎหมายนั้นได้ เพราะกลัวจะไม่ถูกแบบ ต้องรอให้สภาผู้แทนราษฎรมาประชุมกัน สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ตีความให้นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ประกาศร่างพระราชบัญญัติเหล่านั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ดังนี้ พระราชบัญญัติซึ่งออกมาในกรณีเช่นนี้จึงไม่มีพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ และไม่มีนามของรัฐมนตรีคนใดลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในขณะนั้นมีกฎหมายถึง 3 ฉบับที่ต้องติดอยู่ ประกาศกันไม่ได้ คือร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2477 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477 (ฉบับที่ 3) ต้องรองจนกว่าสภาผู้แทนราษฎรจะได้ตีความแล้วว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจประกาศได้ ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือลงวันที่ 17 เมษายน พ.ศ.2477 ว่า การประกาศเช่นว่านี้พึงดำเนินการต่อไป นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งลงวันที่ 29 เมษายน พ.ศ.2477 ให้ประกาศพระราชบัญญัติเหล่านั้นในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

เนื่องจากความบกพร่องในถ้อยคำของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นั้นเอง เมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 (ลงวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2489) ขึ้นใช้แล้ว จึงได้มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนไว้ในมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ซึ่งมีว่า “ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังรัฐสภาภายในหนึ่งเดือนนั้นก็ดี รัฐสภาจะต้องปรึกษากันใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิม ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายในสิบห้าวันแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้” แต่เมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 (ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2490) ขึ้นแล้ว ได้มีบทบัญญัติทำนองนี้เป็นที่น่าสังเกตมากอยู่ คือ ในมาตรา 30 มีว่า “ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้พระราชทานคืนมายังรัฐสภาภายในหนึ่งเดือน รัฐสภาจะต้องปรึกษากันใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิม ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯเพื่อถวายประกาศต่อไป” เมื่อพิจารณาตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 แล้ว ก็ทำให้เข้าใจว่า ในการนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายครั้งที่สองนั้น ถ้าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงเห็นชอบ

ด้วยอีก ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คงออกเป็นกฎหมายไม่ได้ ค้างอยู่เพียงนั่นเองเพราะไม่มีบทบัญญัติว่าจะต้องทำอะไรต่อไปอีก

อย่างไรก็ตาม พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นพระราชอำนาจที่ถวายให้แก่พระมหากษัตริย์โดยแท้ ฉะนั้น พระมหากษัตริย์จึงไม่ต้องทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และพระราชวินิจฉัยในกรณีนี้ไม่ต้องให้รัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามนัยแห่ง มาตรา 98 ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่ง มาตรา 17 มาตรา 61 และ มาตรา 81 บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” และด้วยเหตุที่ในการปกครองโดยรัฐสภา ประมุขของรัฐจึงไม่ค่อยได้ใช้สิทธิยับยั้งนั้น เนื่องจากการปกครองโดยรัฐสภานั้น อำนาจบริหารหรือรัฐบาล กับอำนาจนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไม่แยกจากกันได้โดยเด็ดขาด รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภาเสมอ รัฐสภาอาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล คือคณะรัฐมนตรีได้ ส่วนคณะรัฐมนตรีจะอยู่ในตำแหน่งได้ก็โดยสมาชิกในสภาส่วนมากสนับสนุน ความจำเป็นในข้อนี้บังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องมีความคิดเห็นร่วมกับสมาชิกสภาส่วนมากของรัฐสภา หรือสภาที่มีอำนาจไว้วางใจตน เมื่อใดรัฐสภาลงมติให้ร่างกฎหมายใดออกใช้ได้แล้ว แต่ประมุขแห่งรัฐกลับใช้สิทธิยับยั้งร่างกฎหมายนั้นเสียดังนี้ ก็เท่ากับความคิดเห็นของคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาไม่ตรงกัน (เพราะในการปกครองโดยรัฐสภาโดยปกติย่อมถือว่าประมุขแห่งรัฐทำไปโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี) เมื่อคณะรัฐมนตรีมีนโยบายขัดกับความต้องการของสมาชิกส่วนข้างมากในสภา เช่นนี้ คณะรัฐมนตรีนั้นควรจะลาออกทั้งชุด แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีนั้นเห็นว่าความคิดเห็นของตนตรงกับมติของมหาชน ก็อาจยุบสภาผู้แทนนั้นเสียได้ ฉะนั้น ในทางปฏิบัติในการปกครองโดยรัฐสภา ประมุขแห่งรัฐจึงใช้สิทธินี้บ่อยครั้ง⁴⁷

ดังจะเห็นได้ว่าการถวายพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติแก่พระมหากษัตริย์นั้นนี้ได้รับการบัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 และได้รับการรับรองบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาด้วย จึงควรถือได้แล้วว่าพระราชอำนาจนี้เป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบบประชาธิปไตยได้⁴⁸

⁴⁷ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1 , หน้า (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2495) , หน้า 191 – 196.

⁴⁸ วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , “พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” : 178.

2.2 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวกับการบริหาร มีดังนี้

2.2.1 ทรงแต่งตั้งประธานและรองประธานของสภาผู้แทนราษฎรตามมติของสภา

มาตรา 51 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรตามมติของสภาให้เป็นประธานแก่สภาหนึ่งนาย เป็นรองประธานนายหนึ่งหรือหลายนายก็ได้”

ในการแต่งตั้งสมาชิกของสภาให้เป็นประธานและรองประธานโดยพระมหากษัตริย์นั้น พระมหากษัตริย์จะต้องทรงตั้งตามมติสภาเสมอไป จะไปเปลี่ยนแปลงอะไรมิได้ คือ สภาลงมติให้ใครเป็นประธานและรองประธานแล้วพระมหากษัตริย์จะต้องทรงตั้งผู้นั้น ทั้งนี้เป็นแต่เพียงถวายพระเกียรติให้พระมหากษัตริย์ทรงประกาศตั้งในฐานะที่เป็นประมุขของประเทศ

2.2.2 ทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี

มาตรา 81 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อยสี่สิบสี่นายอย่างมากที่สุดแปดนาย

ในการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”

ตามหลักการของมาตรานี้พระมหากษัตริย์จะตั้งบุคคลใด ๆ เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ โดยที่บุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร และประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจปฏิเสธบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง แต่ในทางการเมืองนั้นคณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรตาม มาตรา 84 วรรคแรก ที่บัญญัติไว้โดยแจ้งชัดว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร” และ มาตรา 87 วรรคแรกยังมีอีกว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะต้องลาออกจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจในคณะ หรือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีในขณะเข้ารับหน้าที่นั้นสิ้นสุดลง...” ดังนั้น พระมหากษัตริย์จึงต้องแต่งตั้งบุคคลซึ่งพระองค์ทรงคาดหมายว่าจะได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ฉะนั้นในทางการเมืองพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจึงมีจำกัด กล่าวคือ ในเวลาปกติและพรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาให้การสนับสนุนบุคคลใดเป็นหัวหน้า พระมหากษัตริย์ย่อมไม่สามารถจะทรงแต่งตั้งบุคคลอื่นให้เป็นนายกรัฐมนตรีได้เพราะถ้าทรงแต่งตั้งไปแล้วพรรคการเมืองอาจร่วมมือกันลงมติ

ไม่ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้ ผลที่สุดพระมหากษัตริย์ก็จำต้องแต่งตั้งบุคคลซึ่งพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากให้การสนับสนุน แต่ในกรณีที่พรรคการเมืองไม่มีหัวหน้าพรรคแน่นอน หรือไม่สามารถรวมกันเป็นฝ่ายข้างมากในสภาได้ ดุลยพินิจในการเลือกตัวนายกรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์ย่อมมีมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจะมีมากน้อยเพียงใดย่อมแล้วแต่สถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น⁴⁹ ในประการต่อมา ตามรัฐธรรมนูญนั้นกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้เลือกและทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีทั้งคณะ แต่ในทางปฏิบัติ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก่อน แล้วนายกรัฐมนตรีซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นนั้นเป็นผู้เลือกบุคคลที่เห็นสมควรเป็นรัฐมนตรีร่วมกับตนเสนอต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงแต่งตั้ง⁵⁰

2.2.3 ทรงแต่งตั้งคณะองคมนตรี

มาตรา 11 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่ง และองคมนตรีอีกไม่มากกว่าแปดคนประกอบเป็นคณะองคมนตรี

คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจ ทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา 12 บัญญัติว่า “การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีก็ดี การให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งก็ดี ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย”

ทั้งสองมาตรานี้เป็นบทบัญญัติซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 ซึ่งมีได้บัญญัติถึงคณะองคมนตรีไว้

สำหรับเหตุผลของหลักการในสองมาตรานี้สืบเนื่องมาจาก พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของประเทศย่อมทรงมีพระราชกรณียกิจมากมาย จึงเป็นการสมควรที่จะให้มีบุคคลกลาง ๆ ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสำหรับที่พระมหากษัตริย์จะได้ทรงปรึกษา ซึ่งย่อมจะเป็นการช่วยเหลือพระมหากษัตริย์ในการประกอบพระราชกรณียกิจตามรัฐธรรมนูญได้ดียิ่งขึ้น ในการ

⁴⁹ หยุด แสงอุทัย , คำอธิบายรัฐธรรมนูญ 2475 - 2495 , หน้า 756 - 759.

⁵⁰ ไพโรจน์ ชัยนาม , คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1 , หน้า 312.

นี้พระมหากษัตริย์จะทรงปรึกษาหรือไม่ทรงปรึกษาก็ได้แล้วแต่พระราชอัธยาศัย และตามความใน มาตรา 12 พระมหากษัตริย์จะทรงให้มีคณะองคมนตรีหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ ตามแต่พระราชอัธยาศัย

2.2.4 ทรงแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์

มาตรา 16 บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์ และ สมุหราชองครักษ์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย”

การที่มาตรานี้กำหนดให้การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยก็เพราะเป็นกิจการภายในของพระราชฐานโดยแท้ โดยที่สมุหราชองครักษ์ เป็นผู้เรียกราชองครักษ์มาถวายความพิทักษ์แก่พระมหากษัตริย์ จึงควรเป็นบุคคลที่พระมหากษัตริย์ไว้วางพระราชหฤทัยได้ว่าจะเรียกราชองครักษ์ผู้สมควรไว้วางใจได้มาประจำหน้าที่ จึง กำหนดให้การแต่งตั้งและการถอดถอนสมุหราชองครักษ์เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย⁵¹

2.3 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย

มาตรา 9 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย”

บทบัญญัติในมาตรานี้ได้มีการบัญญัติไว้เดิมใน มาตรา 8 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 สำหรับเหตุผลในหลักการของมาตรานี้ได้รับการอธิบายว่า การที่มีมาตรานี้เพื่อแสดงว่ารัฐธรรมนูญแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามอำนาจ และเป็นการรับรองอำนาจตุลาการ และหากได้พิจารณาในแง่ความเป็นจริงแล้ว พระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงใช้อำนาจตุลาการอย่างหนึ่งอย่างใดเลย แม้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 114 พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษา แต่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 105 จะทรงแต่งตั้งได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการเท่านั้น⁵²

⁵¹ หยุด แสงอุทัย , คำอธิบายรัฐธรรมนูญ 2475 - 2495 , หน้า 385.

⁵² เรื่องเดียวกัน , หน้า 377.

3.4.2 คณะองคมนตรี

มาตรา 11 วรรคสอง บัญญัติว่า “คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้”

บทบัญญัตินี้เป็นมาตราซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 โดยการนำบทบัญญัติเรื่องคณะองคมนตรี ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 มาบัญญัติไว้ ซึ่งแนวความคิดในเรื่องคณะองคมนตรีนี้สืบเนื่องมาจากเดิมที่พระมหากษัตริย์ไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทรงบริหารราชการแผ่นดินโดยพระองค์เอง ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตท (สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน) และ พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล (สภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์) พ.ศ.2417 ขึ้น เพื่อให้ถวายความเห็นในการบริหารราชการแผ่นดินต่อพระองค์ และได้มีการสืบต่อมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ท่านทรงเปลี่ยนแปลงสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์นี้เสียใหม่จึงได้ทรงตราพระราชบัญญัติองคมนตรีขึ้น โดยได้ตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้น และยิ่งกว่านั้นยังทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตั้งอภิรัฐมนตรีสภา ซึ่งประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ขึ้นทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาถวายความเห็นแด่พระมหากษัตริย์อีกคณะหนึ่ง แต่ครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ก็มิได้มีการรับรองสถานะของอภิรัฐมนตรีไว้แต่อย่างใด จนกระทั่ง พ.ศ.2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2490 จึงได้นำแนวความคิดเรื่ององคมนตรีมาบัญญัติไว้⁵³ และในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2492 ก็ได้นำหลักการในเรื่อง อภิรัฐมนตรี มาแก้ไขเพิ่มเติมโดยเปลี่ยนชื่อเป็น คณะองคมนตรี

3.4.2.1 การเลือก การแต่งตั้ง และการพ้นจากตำแหน่ง

- (1) พระมหากษัตริย์ทรงเลือก และแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่ง และองคมนตรีอีกไม่มากกว่า 8 คน ประกอบเป็นองคมนตรี (มาตรา 11 วรรคแรก)
- (2) การเลือกและการแต่งตั้งองคมนตรีก็ดี การให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งก็ดี เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามพระราชอัธยาศัย สุดแต่พระมหากษัตริย์จะทรงพอพระทัย และทรงเห็นสมควร (มาตรา 12)

⁵³ วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , “พระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร” : 167 – 168.

(3) องคมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ (มาตรา 13) ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ ก็เพราะว่า องคมนตรีเป็นผู้ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ถ้าหากองคมนตรีเป็นพรรคพวกใดในทางการเมืองแล้วก็อาจจะเสนอความเห็นเอียงเอียงไปได้

(4) การพ้นจากตำแหน่ง

องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออก หรือมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 15)

3.4.2.2 อำนาจหน้าที่

มาตรา 11 วรรคสอง บัญญัติว่า “คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้”

นอกจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปตาม มาตรา 11 วรรคสอง แล้ว องคมนตรียังมีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะดังนี้⁵⁴

1) อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะขององคมนตรี

1.1) ในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามความใน มาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญก็ดี และในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ หรือเพราะเหตุอื่นก็ดี ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดคนหนึ่งที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความเห็นชอบ (มาตรา 18)

1.2) ในกรณีที่ประธานองคมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานองคมนตรีชั่วคราว (มาตรา 19 วรรคสาม)

1.3) ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ตามกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ.2467 ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความเห็นชอบ (มาตรา 23 วรรคแรก)

⁵⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม , คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1 , หน้า 298 – 299.

2) อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของประธานองคมนตรี

2.1) ในระหว่างที่ไม่มีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 17 และ มาตรา 18 ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามความใน มาตรา 17 หรือ มาตรา 18 ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งก็ดี ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน (มาตรา 17 วรรคแรก)

2.2) ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง และระหว่างที่ยังไม่มีประกาศองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ ทั้งไม่มีการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ด้วยแล้ว ก็ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไปพลางก่อน (มาตรา 23 วรรคสอง)

3.4.3 รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี

3.4.3.1 อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ

(1) การเข้าร่วมประชุมในการประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 82 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีผู้มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นย่อมมีสิทธิไปประชุมและแสดงความคิดเห็นในสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน...”

ตามหลักการของมาตรานี้เป็นการให้สิทธิแก่รัฐมนตรีผู้มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเข้าประชุม และแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา สำหรับเหตุผลของหลักการในมาตรานี้ก็คือ ในการประชุมสภา สมาชิกสภาเท่านั้นที่จะเข้าไปประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้

(2) ความรับผิดชอบในหน้าที่ต่อสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 84 บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวงทบวงการต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อสภาผู้แทนราษฎรในทางรัฐธรรมนูญ แต่รัฐมนตรีทุกคนจะได้รับแต่งตั้งให้บัญชาการกระทรวงทบวงการหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล”

ตามความในวรรคแรกนี้ กำหนดหลักการไว้ว่า การบริหารราชการแผ่นดินของ คณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร สำหรับความในวรรคสองนั้น เป็นการกำหนดความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร⁵⁵ ซึ่งแยกเป็น 2 กรณี คือ

- ก. ความรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของรัฐบาลเป็นการเฉพาะตัว
- ข. ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะในนโยบายทั่วไปของรัฐบาล

3.4.3.2 การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี

มาตรา 87 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีทั้งคณะต้องลาออกจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจทั้งคณะ หรือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรี ในขณะที่เข้ารับหน้าที่นั้นสิ้นสุดลง หรือเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ในกรณีทั้งสามนี้ คณะรัฐมนตรีที่ออกนั้นต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

นอกจากนี้ ความเป็นรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัวโดย

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ

บทบัญญัตินี้เป็นมาตราซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 ซึ่งความในวรรคแรก เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องลาออกจากตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความไว้วางใจ ซึ่งเป็นกรณีตาม มาตรา 84 , มาตรา 86 และ มาตรา 76 และความในวรรคสอง เป็นกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ซึ่งหมายความว่าคณะรัฐมนตรียังคงบริหารราชการแผ่นดินต่อไปตามเดิม เป็นแต่รัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคนต้องพ้นจากตำแหน่งไปเท่านั้น

สำหรับเหตุผลของหลักการในมาตรานี้คือ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยประเภทที่ไม่ได้แบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด คณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารราชการแผ่นดินตามเจตน์เจานงของราษฎรฝ่ายข้างมากในประเทศ ฉะนั้น จึงต้องถือว่าคณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ การบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไปในกรณียุบสภาด้วยนั้น ก็เพื่อให้อำนาจต่าง ๆ สมดุลกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบอบ

⁵⁵ หยุด แสงอุทัย , คำอธิบายรัฐธรรมนูญ 2475 - 2495 , หน้า 769 - 770.

ประชาธิปไตย คือเมื่อคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้อำนาจยุบสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารต้องออกจำตำแหน่งด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อมิให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจยุบสภาโดยไม่ ได้ไตร่ตรองให้รอบคอบถึงผลได้ผลเสียอันเกิดจากการยุบสภานั้นเสียก่อน⁵⁶

3.4.3 สภาผู้แทนราษฎร

ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่พัฒนามาจากรูปแบบการปกครองดั้งเดิมที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีและใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และรัฐธรรมนูญหลายลักษณะอักษรที่ได้เขียนขึ้นในระยะแรก ๆ ของระบบรัฐสภาของประเทศในยุโรป ก็เป็นรัฐธรรมนูญที่เขียนขึ้นเพื่อยอมรับระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีและใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศตามที่เป็นอยู่ในขณะนั้น

สำหรับรัฐสภาในสมัยแรกจะประกอบด้วยอำนาจ 2 ขั้ว โดยอำนาจแต่ละขั้วมี “ที่มา” แตกต่างกันและต่างควบคุมซึ่งกันและกัน ซึ่งนักวิชาการเรียกระบบนี้ว่า ระบบรัฐสภาแบบ อำนาจคู่ (dualist) กล่าวคือ “คณะรัฐมนตรี”จะเป็นบุคคลของพระมหากษัตริย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเข้ามาบริหารประเทศแทนพระมหากษัตริย์ (ที่เรียกกันว่ารัฐบาลของพระมหากษัตริย์) และจะมี “สภา” ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาควบคุมดูแลและให้ความเห็นชอบแก่พระมหากษัตริย์ในการเก็บภาษีอากร หรือตรากฎหมายที่จะใช้บังคับกับราษฎร ฯลฯ ดังนั้น องค์กรทั้ง 2 ฝ่าย จึงต่างควบคุมซึ่งกันและกัน ต่อมาในระยะหลัง ระบบรัฐสภาดังกล่าวได้เปลี่ยนมาเป็นระบบรัฐสภาแบบมีขั้วอำนาจเพียงขั้วเดียว ซึ่งนักวิชาการเรียกว่าเป็นระบบรัฐสภาแบบ อำนาจเดี่ยว (monist) ระบบนี้เกิดขึ้นเพราะวิวัฒนาการที่สืบเนื่องมาจาก “อำนาจของพระมหากษัตริย์ในอดีต” ได้ลดลง และพระมหากษัตริย์ได้ยินยอมแต่งตั้งให้บุคคลที่ได้รับความนิยมจากสภามาเป็นรัฐมนตรีของพระองค์ เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างคณะรัฐมนตรี (ของพระองค์) กับสภา จนกระทั่งกลายเป็นหลักการที่ยอมรับกันว่า พรรคการเมืองใดหรือกลุ่มพรรคการเมืองใดที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภา พรรคการเมืองนั้นหรือกลุ่มพรรคการเมืองนั้นก็จะเข้ามาเป็นรัฐบาลและบริหารประเทศ⁵⁷

⁵⁶ หยุด แสงอุทัย , คำอธิบายรัฐธรรมนูญ 2475 – 2495 , หน้า 805 – 810.

⁵⁷ ออมร จันทรสมบูรณ์ , คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย , (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา , 2537) , หน้า 23.

สำหรับประเทศไทยนั้น เราได้รับเอาระบบรัฐสภามาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2475⁵⁶ ซึ่งในระหว่างการประชุมสภาฯ ครั้งที่ 35/2475 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ.2475 เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แถลงว่า

“อนุกรรมการได้ตรึงตรองอยู่หนักหนาคือรัฐธรรมนูญของเราควรจะบัญญัติให้มี 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาล่าง กับสภานบนอีกสภาหนึ่ง หรือจะควรมีสภาเดียว เมื่อได้ตรึงตรองโดยรอบคอบแล้วเห็นว่า เราจะตั้งรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ไม่มีประเพณีที่จะบังคับเรา การมีสภาเดียวนั้นกิจการดำเนินได้รวดเร็ว การมีสองสภานั้นอาจต่างกันซกซำโงงเตง และกล่าวว่าที่ข้าพเจ้าได้สังเกตและได้พบได้ยินมาบางประเทศที่มีสภา 2 สภานั้น กิจการงานเดินช้านัก แต่ว่ามีบางประเทศที่ต้องมี 2 สภา เพราะเป็นประเพณีบังคับแต่ในรัฐธรรมนูญใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นสมัยเร็ว ๆ นี้ก็มักจะมีแต่สภาเดียว เมื่อได้ตกลงใจตั้งนี้จึงได้ดำเนินการในทางให้มีสภาเดียว อันเป็นวิธีที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติธรรมนูญชั่วคราว...”⁵⁹

3.4.4.1 องค์ประกอบ

มาตรา 45 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น”

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดรูปแบบของสภาให้มีเพียงสภาเดียว ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งการปกครองต้องเป็นไปตามเจตน์จำนงของราษฎรโดยส่วนรวม และถือเป็นที่มาของอำนาจอธิปไตย ราษฎรทั้งประเทศย่อมไม่สามารถแสดงเจตน์จำนงวินิจฉัยปัญหาและลงมติในกิจการบ้านเมืองได้ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแทนราษฎร ดังนั้น เหตุผลของหลักการในมาตรานี้ก็คือการแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน แต่ในวาระแรกนี้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้กำหนดว่า

⁵⁶ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 นั้นเป็นการปกครองตามแนวของระบบ “การปกครองโดยรัฐสภา” (Assembly Government) หรือจะเรียกว่า “เผด็จการโดยรัฐสภา” โปรดดู กระทบ ทงธรรมชาติ , วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย , (กรุงเทพฯ : ดวงตีการพิมพ์ , 2524) , หน้า 17.

⁵⁹ นรนิติ เศรษฐบุตร , เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 (โดยสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก) , หน้า 18.

มาตรา 115 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับ มาตรา 116 ในวาระเริ่มแรกภายในระยะเวลาสิบปี นับแต่วันใช้บังคับรัฐธรรมนูญนี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท มีจำนวนเท่ากัน

- (1) สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามบทบัญญัติ มาตรา 45 และ มาตรา 46
- (2) สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นไว้แล้วในวันที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญนี้

ในระหว่างที่สมาชิกประเภทที่ 1 ยังไม่ได้เข้ารับหน้าที่ ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ 2 ไปพลางก่อน

มาตรา 116 บัญญัติว่า “เมื่อได้ใช้บังคับรัฐธรรมนูญนี้ไปแล้วห้าปี ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดใดได้รับการศึกษาอบรมจบชั้นประถมศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้น ก็ให้สมาชิกประเภทที่ 2 ออกจากตำแหน่งมีจำนวนเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น หลักเกณฑ์และวิธีออกจากตำแหน่งให้เป็นไปตามข้อบังคับซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะได้ตราขึ้น

ในระหว่างที่มีสมาชิกประเภทที่ 2 ตามมาตรานี้ ถ้าตำแหน่งสมาชิกประเภทที่ 2 ว่างลง โดยมีใช้โดยการออกตามความในวรรคแรก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นสมาชิกประเภทที่ 2 เท่าจำนวนตำแหน่งที่ว่างลงนั้น

ในกรณีที่จะมีการออกจากตำแหน่งของสมาชิกประเภทที่ 2 ตามความในวรรคแรก ให้คณะรัฐมนตรีประกาศจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้รับการศึกษาอบรมจบชั้นประถมศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ ในวันที่ 1 มกราคม ของทุก ๆ ปี”

มาตรา 118 บัญญัติว่า “ในระหว่างที่มีสมาชิกประเภทที่ 2 ถ้ามีการยุบสภาตามความใน มาตรา 65 ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกใหม่เฉพาะในส่วนสมาชิกประเภทที่ 1”

หลักการในบทบัญญัติทั้ง 3 มาตรา ข้างต้นนี้ เป็นหลักการเดียวกันกับบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2475 ซึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำมาแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่ ซึ่งในประเด็นการกำหนดให้มีสมาชิกประเภทที่ 2 นั้น ได้เคยปรากฏเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กับคณะราษฎร และเป็นสาเหตุ

ประการหนึ่งที่ทำให้พระองค์ทรงตัดสินพระทัยสละพระราชสมบัติ ดังพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ.2477 ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

“...ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองหาได้กระทำให้บังเกิดมีความเสรีภาพในทางการเมืองอย่างสมบูรณ์ขึ้นไม่ และมีได้ฟังความเห็นของราษฎรโดยแท้จริง และจากรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ จะพึงเห็นได้ว่าอำนาจที่จะกำหนดนโยบายต่าง ๆ นั้นจะตกอยู่แก่คณะผู้ก่อการและผู้สนับสนุนเป็นพวกพ้องเท่านั้น มิได้ตกอยู่แก่คณะผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือก...ฉบับถาวรได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นตามคำขอของข้าพเจ้า แต่ก็ยังให้มีสมาชิกซึ่งตนเลือกเองเข้าไปกำกับอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรถึงครั้งหนึ่ง การที่ข้าพเจ้ายินยอมให้มีสมาชิก 2 ประเภท ก็โดยหวังว่าสมาชิกประเภท 2 ซึ่งข้าพเจ้าตั้งหน้าจะเลือกจากบุคคลที่รอบรู้การงานและชำนาญในวิธีดำเนินการปกครอง โดยทั่ว ๆ ไปไม่จำกัดว่าเป็นพวกและคณะใด เพื่อที่จะช่วยเหลือแนวทางให้แก่สมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา แต่ครั้นถึงเวลาที่จะตั้งสมาชิกประเภท 2 ขึ้น ข้าพเจ้าหาได้มีโอกาสแนะนำในการเลือกเลย และคณะรัฐบาลก็เลือกเอาแต่เฉพาะผู้ที่เป็นพวกพ้องของตนเกือบทั้งสิ้น...เมื่อข้าพเจ้าได้ร้องขอให้เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเสียให้เข้ารูปประชาธิปไตยอันแท้จริงเพื่อให้เป็นที่พอใจแก่ประชาชน คณะรัฐบาลและพวกซึ่งกุมอำนาจบริบูรณ์ในเวลานี้ก็ไม่ยินยอม...”

สำหรับเหตุผลที่กำหนดให้มีบทเฉพาะกาลดังกล่าวนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ได้ชี้แจงว่า⁶⁰

“บทเฉพาะกาลที่นำไปสู่บทถาวรที่เป็นประชาธิปไตยนั้นมีความจำเป็นในระยะหัวต่อระบบศักดินาที่เป็นมาช้านานหลายศตวรรษซึ่งมีซากตกค้างอยู่ กับระบอบประชาธิปไตยที่เพิ่งเกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อประคับประคองระบอบประชาธิปไตยให้ดำเนินก้าวหน้าต่อไปโดยป้องกันมิให้ถูกแทรกซึมบั่นทอนจากระบบศักดินา ของรัฐธรรมนูญ...อุดมการณ์ของบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2475 เป็นเรื่องของการ “ช่วยพยุง” ประชาธิปไตยให้ทรงตัวอยู่ได้แล้วก้าวหน้าต่อไป มิใช่เป็นการเอาประเภทที่ 2 มา “ถ่วงอำนาจ” สภาผู้แทนราษฎร”

โดย นายปรีดี พนมยงค์ ได้อ้างถึงคำแถลงของพระยามโนปกรณธำ ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 16 พ.ย.2475 มีความตอนหนึ่งว่าดังนี้

“ในการร่างพระธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ) นี้ อนุกรรมการได้ทำการติดต่อกับสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตลอดเวลา จนถึงอาจกล่าวได้ว่าได้ร่วมมือกันทำข้อความตลอด ในร่างที่เสนอ

⁶⁰ 60 ปี ประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศรีเอทีพีพิบลิชซิ่ง, 2536) , หน้า

มานี้ได้ทูลเกล้าถวายและทรงเห็นชอบนั้น ไม่ใช่เพียงทรงเห็นชอบอย่างข้อความที่กราบบังคมทูลขึ้นไป ยิ่งกว่านั้นเป็นที่พอพระราชหฤทัยมาก”

นอกจากนี้ นายปรีดี พนมยงค์ ยังได้อ้างถึงคำแถลงของประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทเฉพาะกาลซึ่งมีความอีกตอนหนึ่งว่า

“ที่มีสมาชิก 2 ประเภทนี้ก็เพราะสาเหตุว่า เราเพิ่งมีรัฐธรรมนูญขึ้น ความคุ้นเคยในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญยังไม่แพร่หลายทั่วถึง ฉะนั้นจึงให้มีสมาชิกประเภทซึ่งเห็นว่าเป็นผู้ที่คุ้นเคยการทำงานแล้วช่วยพยุงกิจการ ทำร่วมมือกันไปกับสมาชิกประเภทที่ 1 ที่ราษฎรเลือกตั้งมา”

ซึ่งการบัญญัติรัฐธรรมนูญถาวรและมีบทเฉพาะกาลเช่นนี้ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้วิเคราะห์ว่า “ลักษณะการบัญญัติรัฐธรรมนูญและมีบทเฉพาะกาลเป็นเรื่องถ่ายถอดอำนาจระบบราชการเข้าสู่การเมืองในระบบใหม่ หากดูตามเทคนิคการร่างกฎหมายก็ต้องถือว่ามิรัฐธรรมนูญฉบับเดียว แต่ถ้าวิเคราะห์จากโครงสร้างอำนาจและกระบวนการใช้อำนาจแล้ว ต้องถือว่ามิรัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ กล่าวคือ ฉบับแรกที่มีกำหนดเวลาไว้ คือฉบับที่เขียนไว้ในบทเฉพาะกาล เพื่อรองรับการถ่ายเทอำนาจระบบราชการ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะกำหนดเวลาไว้สั้นบางยาวบ้าง เพื่อประโยชน์ให้ระบบราชการสามารถ “หยั่งราก” (consolidate) อำนาจของตนลงในระบบการเมืองใหม่ เช่น ตามรัฐธรรมนูญ 2475 ก็กำหนด 10 ปี ...และพึงสังเกตต่อไปว่า รัฐธรรมนูญส่วนนี้จะใช้ได้นาน หรือจะถูกยกเลิกช้าเร็วเพียงใดขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าอำนาจระบบราชการถูกลูก้าโดยอำนาจทางการเมืองจากการเลือกตั้งเพียงใด และอำนาจระบบราชการยอมรับได้หรือไม่ หากอำนาจของระบบราชการยอมรับได้เพราะสามารถ “หยั่งราก” ลงในระบบการเมืองตามกติกาใหม่นี้แล้ว รัฐธรรมนูญอันเป็นกติกาที่ระบบราชการเขียนก็จะใช้ได้ยาวนาน จนกระทั่งระบบราชการรู้สึกว่ามันกำลัง “ถูกลอนราก” จึงจะต้องเปลี่ยนแปลงกติกาใหม่⁶¹

ดังนั้น ในวาระเริ่มแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญคือ ภายในระยะเวลา 5 ปี บทเฉพาะกาลกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทมีจำนวนเท่ากัน คือสมาชิกประเภทที่ 1 ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นมีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ 1 และแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 แต่ตามความเป็นจริงในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ถวายรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรได้รับการแต่งตั้ง ไม่เปิด

⁶¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538) . หน้า 182 - 183.

โอกาสให้พระองค์ได้ใช้พระบรมราชวินิจฉัยเลยว่า สมควรจะแต่งตั้งหรือไม่ เนื่องจากเสนอจำนวนรายชื่อบุคคลเท่ากับจำนวนที่จะแต่งตั้งพอดี⁶² และโดยที่สมาชิกภาพของสมาชิกประเภทที่ 2 นี้ ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีระยเวลานานถึง 10 ปี และไม่อาจถูกยุบเลิกได้โดยผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น สมาชิกประเภทที่ 2 จึงเป็นหลักประกันเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลในการที่จะสามารถบริหารประเทศต่อไปได้ถึง 10 ปี

3.4.4.2 อำนาจหน้าที่

(1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 ประเภท มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้โดยเท่าเทียมกัน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติใดที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเสร็จแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร หรือมิได้พระราชทานคืนมาภายใน 60 วัน สภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้าสภาลงมติยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายใน 30 วัน ก็ให้นำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว (มาตรา 72)

(2) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยหลักการปกครองในระบบรัฐสภาจะถือหลักว่าฝ่ายบริหารต้องบริหารประเทศ โดยรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารได้ ดังนี้

(2.1) การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภาก่อนการเข้ารับบริหารประเทศ

ตามรัฐธรรมนูญ ในการบริหารราชการแผ่นดินคณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร (มาตร 84) และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องลาออกจาก

⁶² กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 20.

ตำแหน่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ (มาตรา 87) ดังนั้น ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับแรก สมาชิกประเภทที่ 2 จึงมีความสำคัญต่อรัฐบาลอย่างมากในการลงมติให้ความไว้วางใจในคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน และในการเป็นฐานคะแนนเสียงให้กับรัฐบาล ในกรณีมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

ในฐานะที่รัฐสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารแผ่นดินจึงต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่จะไม่มีกรลงมติให้ความไว้วางใจ หรือไม่ให้ความไว้วางใจในขั้นนี้แต่อย่างใด การแถลงนโยบายเป็นไปเพียงเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้ทราบ ว่ารัฐบาลมีนโยบายอย่างไร ในการเข้าไปบริหารราชการแผ่นดิน และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็จะได้รับฟังความคิดเห็นของสมาชิกในรัฐสภาด้วย เมื่อรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว รัฐบาลที่เข้าไปบริหารราชการแผ่นดินก็ต้องดำเนินการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา การที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนนี้ ทำให้เกิดความสัมพันธ์กันขึ้นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เพราะจะต้องปฏิบัติงานร่วมกันหลาย ๆ ด้าน เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

(2.2) การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างพระราชบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นสถาบันที่มีหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย (มาตรา 73) รัฐธรรมนูญให้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งแก่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีด้วย

การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เพราะว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ก็ตาม จะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาก่อนเสมอ

(2.3) การตั้งกระทู้ถาม

รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในการถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายบริหารไว้ ซึ่งจะทำให้ฝ่ายบริหารบริหารราชการแผ่นดินไปด้วยความระมัดระวังรอบคอบ เนื่องจากมีฝ่าย

นิติบัญญัติเป็นฝ่ายตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 ประเภท มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้เท่าเทียมกัน แต่รัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้นไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา 74)

(2.4) การเปิดอภิปรายทั่วไป

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้รัฐบาลแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน หรือในกรณีเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะนั้น เป็นวิธีการควบคุมของสมาชิกรัฐสภาต่อรัฐบาลในขั้นสุดท้ายนอกจากวิธีการอื่นที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพราะถ้ารัฐบาลแพ้อหิวตจากการเปิดอภิปรายทั่วไป รัฐบาลต้องลาออกเพื่อให้ฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาได้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศต่อไป หรือรัฐบาลอาจจะใช้วิธีการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่แล้วแต่กรณีที่รัฐบาลเห็นว่าเหมาะสม

(2.4.1) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีการลงมติ

เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในที่ประชุมรัฐสภา การเปิดอภิปรายโดยวิธีนี้สมาชิกรัฐสภาที่มีสิทธิที่จะตั้งปัญหาถามรัฐมนตรีได้อย่างกว้างขวาง เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้รับทราบข้อสงสัยต่าง ๆ และในขณะเดียวกันก็เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถชี้แจงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดว่า สมาชิกสภาประเภทที่ 1 และ ประเภทที่ 2 จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดการอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการลงมติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่คณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปดังกล่าวได้เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินได้ (มาตรา 75)

(2.4.2) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

การควบคุมโดยวิธีนี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดของรัฐสภาในการที่จะถ่วงอำนาจกับฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างมาก และอาจส่งผลให้รัฐบาลต้องปรับคณะรัฐมนตรี หรือลาออก หรือประกาศยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะได้ แต่การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจมิให้กระทำในวันเดียวกันกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง (มาตรา 76) ตามบทบัญญัติมาตรานี้ นอกจากสมาชิกประเภทที่ 2 จะเปิดอภิปรายทั่วไปคณะรัฐมนตรีได้เองแล้ว สมาชิกประเภทที่ 2 ยังมีสิทธิประชุมร่วมและร่วมลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในคณะรัฐมนตรีในการเปิดอภิปรายของสมาชิกประเภทที่ 1 ได้ด้วย

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกที่ร่วมกันเข้าชื่อเพื่อแสดงญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปว่า “...สภาย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ และญัตติความไว้วางใจนั้นท่านมิให้ลงในวันเดียวกับวันที่ปรึกษา” ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกที่จะเข้าชื่อเพื่อเปิดอภิปรายทั่วไปได้บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาว่า “ในกรณีการเข้าชื่อเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ลงมติต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา (มาตรา 75) สำหรับในกรณีการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ กำหนดจำนวนสมาชิกไว้ไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 ประเภทมีสิทธิในการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปได้ทั้งสองกรณี