

## บทที่ 2

### กระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญ : ขั้นตอนการยกร่าง

#### ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 กับ การร่างรัฐธรรมนูญ

ภายหลังการทำรัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520 คณะทหารที่รวมตัวกันทำรัฐประหาร ในนามของคณะปฏิวัติ ได้มอบหมายให้บุคคลคณะหนึ่งประกอบด้วย นายสมภพ โหตระกิตย์ เป็นประธานคณะกรรมการ นายวินัย ทองลงยา นายประเทือง กิรติบุตร พลโท สมิง โตลังคะ พลโทประสิทธิ์ ใจชื่น พันเอกมณีรัตน์ จารุจินดา พันเอกประสาน ดุลยธรรมาภิรมย์ และนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ ดำเนินการร่างธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรขึ้นใช้แทนรัฐธรรมนูญเป็นการชั่วคราว หลังจากคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ร่าง ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทยเสร็จแล้ว ได้เสนอให้คณะทหารที่ทำรัฐประหารพิจารณา และ พล.ร.อ.สังัด ชลอยู่ ได้นำขึ้นทูลเกล้า ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 เมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้<sup>1</sup>

บทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 นอกจากจะเป็นกรอบกติกาในการปกครองประเทศในขณะนั้นแล้ว ยังได้ กำหนดแนวทางในการจัดร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นมาบังคับใช้ไว้ด้วย โดยได้กำหนดไว้ใน มาตรา 6, 7, 9, 10 และ 12 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย 2520

<sup>1</sup> สยามจดหมายเหตุ (11 - 17 พ.ย. 2520) หน้า. 1261.

โดยได้กำหนดเงื่อนไขในการจัดร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะต้องจัดทำให้เสร็จภายในปี พ.ศ. 2521 เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปอย่างช้าที่สุดภายในเดือน เมษายน 2522<sup>2</sup> ดังนั้นภายหลังจากได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2520 และพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2520<sup>3</sup> แล้ว ในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 ได้มีพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติตามความใน มาตรา 7 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2520 จำนวน 360 คน<sup>4</sup> โดยพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ ประธานสภานโยบายแห่งชาติ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ และได้เปิดการประชุมสภาิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 1 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 โดยที่ประชุมได้เลือก พล.อ.อ. หะริน หงสกุล เป็นประธานสภาิติบัญญัติแห่งชาติ พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร์ และนายประเทือง กิริติบุตร เป็นรองประธานคนที่ 1 และคนที่ 2 ตามลำดับ

#### การแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ตามความในมาตรา 9 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2520 ได้กำหนดให้สภาิติบัญญัติแห่งชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอต่อสภาิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะมีจำนวนเท่าใด ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติหรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของสภา

<sup>2</sup> โปรดดูคำปรารภและมาตรา 6, 11 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.

2520

<sup>3</sup> สยามจดหมายเหตุ (11 - 17 พ.ย. 2520) หน้า. 1268 - 1269

<sup>4</sup> รัฐสภาสาร ฉบับนิติบัญญัติ เล่ม 22 พ.ศ. 2520 หน้า. 514 - 532

ตั้งนั้นในคราวการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 2 วันที่ 1 ธันวาคม 2520 นายปึ้งจะ เกสรทอง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเลือกตั้งกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 35 คน โดยนายसानนท์ สายสว่าง ได้เสนอให้เป็นสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติ 25 คน โดยสภาเป็นผู้เสนอชื่อ และบุคคลภายนอก 10 คน โดย คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อ ประกอบเป็นคณะกรรมการ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ลงมติ เห็นชอบตามข้อเสนอดังกล่าว จึงได้มีมติแต่งตั้งบุคคลจำนวน 35 คน ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ คือ

1. นายกนต์ธีร์ คุ้มมงคล
2. นายกมล วรรณประภา
3. นายกระมล ทองธรรมชาติ
4. นายกระแสร์ ชนะวงศ์
5. พันตำรวจเอก กฤษ ลังขทรัพย์
6. พลโท กานต์ รัตนวราหะ
7. นายกำธร พันธุลาภ
8. หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช
9. นายจิตติ ดิงศักดิ์
10. นายชนะ รุ่งแสง
11. นายชูป กาญจนประกร
12. นายชูสง่า ฤทธิประศาสน์
13. พลอากาศเอก ทวี จุลละทรัพย์
14. นายบุญชนะ อุตถากร
15. นายประมุข รัตนเพียร
16. นายประเทือง กীরติบุตร
17. พลตรี ประมาณ อติเรกสาร
18. พลโท ประสิทธิ์ ใจชื่น
19. นายไพโรจน์ ชัยนาม
20. พันเอก มณีรัตน์ จารุจินดา
21. นายมิชัย ฤชุพันธุ์

22. นางแรม พรหมโบล บุญประสพ
23. นายศิริ อติโพธิ์
24. นายสมบุญ ศิริธร
25. พลโท สมิง ไตลิ่งคะ
26. นายสวัสดิ์ คำประกอบ
27. นายสานนท์ สายสว่าง
28. หม่อมราชวงศ์เส็นีย์ ปราโมช
29. นายแสวง พุทธสถิตย์
30. นายอดุล วิเชียรเจริญ
31. นายอมร จันทรสมบูรณ์
32. หลวงอรรถไพศาลครุฑี
33. นายอักษราท จุฬารัตน
34. นายอุดร ตันติสุนทร
35. นายไอสม โภคิน

สำหรับการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้นัดประชุมคณะกรรมการครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม 2520 เวลา 14.00 น. ณ ห้องประชุม คณะกรรมการหมายเลข 1 ตึกรัฐสภา โดยที่ประชุมได้ลงมติเลือก นายจิตติ ติงศรัทธี เป็นประธานคณะกรรมการ และเลือก นายมีชัย ฤชุพันธุ์ และนายอักษราท จุฬารัตน เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการตามลำดับ และเพื่อให้การดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สามารถเสนอให้สภานิติบัญญัติพิจารณาตามความในมาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 ต่อไป ที่ประชุมคณะกรรมการ ได้ตกลงที่จะนัดประชุมกันทุกวันพฤหัสบดี เวลา 13.30 น. เป็นต้นไป โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 8 ธันวาคม 2520 เป็นต้นไป และจากการประชุมของคณะกรรมการทั้งสิ้น 29 ครั้ง จึงได้ยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จและได้เสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ในวันที่ 9 มิถุนายน 2521

ในการประชุมของคณะกรรมการครั้งแรกก่อนที่จะมีการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญในหมวดต่าง ๆ ที่ประชุมได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นในประเด็นกว้าง ๆ หลายประเด็นคือ

1. การกำหนดให้กรรมาธิการแต่ละท่านไปศึกษารายละเอียด และหลักการในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมามีว่า รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่เคยนำมาใช้ในประเทศไทยนั้น มีโครงสร้างอย่างไรบ้าง มีข้อดี - ข้อเสียอย่างไร เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาขร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องและเพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีความสมบูรณ์มากที่สุด เพื่อมิให้รัฐธรรมนูญที่จะร่างใหม่จะสามารถใช้บังคับได้นานโดยไม่ถูกตั้งข้อสงสัยต่อไป<sup>5</sup>

2. การกำหนดระยะเวลาในการขร่างในชั้นกรรมาธิการขร่าง ไม่ควรใช้เวลาเกิน 4 เดือน เพราะหากใช้เวลานานเกินไปจะทำให้บุคคลภายนอกคิดว่า คณะกรรมาธิการประวิงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้<sup>6</sup>

3. เพื่อประโยชน์ในการขร่างรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะได้มีการพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ตามที่ฝ่ายเลขานุการเสนอต่อที่ประชุม ที่ประชุมได้เปิดโอกาสให้กรรมาธิการแต่ละท่านได้แสดงความคิดเห็นเป็นการทั่วไปในหัวข้อกว้าง ๆ โดยให้กรรมาธิการแสดงความคิดเห็นได้ทุกคนเรียงตามลำดับตัวอักษร ซึ่งประเด็นที่กรรมาธิการแต่ละท่านได้แสดงความคิดเห็นเป็นประเด็นที่กรรมาธิการท่านนั้น ๆ เห็นว่าสมควรกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่จะร่างต่อไป อาทิ

- ควรมีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาดหรือไม่
- จำนวนพรรคการเมืองควรจะมีการจำกัดให้มีจำนวนน้อยพรรคหรือไม่
- ทำอย่างไรให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งสามารถควบคุมสมาชิกพรรคได้
- ควรมีความแบ่งแยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองออกจากกันหรือไม่
- เนื่องจากความจำเป็นทางการเมืองที่จะต้อง มี 2 สภา ดังนั้นทำอย่างไรที่จะ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>5</sup> คณะกรรมการขร่างรัฐธรรมนูญ , รายงานการประชุมคณะกรรมการขร่างรัฐธรรมนูญ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ กองกรรมาธิการ สำนักเลขาธิการรัฐสภา พ.ศ. 2521

<sup>6</sup> คณะกรรมการขร่างรัฐธรรมนูญ , เรื่องเดียวกัน

ให้สภาที่สอง เป็นสภาของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างแท้จริง โดยให้สมาชิกของสภาที่สองมาจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมอย่างได้สัดส่วนกัน มิใช่เป็นสภาข้าราชการหรือสภากลาโหมดังที่ผ่าน ๆ มา

- ทำอย่างไรจึงจะผสมผสานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งเน้นด้านประสิทธิภาพ แต่ขาดความเป็นประชาธิปไตย กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งเน้นประชาธิปไตยแต่ขาดประสิทธิภาพ ให้กลมกลืนกัน เพื่อให้ได้ทั้งความมีประสิทธิภาพและความเป็นประชาธิปไตย เพื่อให้รัฐบาลมีทั้ง เสถียรภาพและประชาธิปไตย
- ปัญหาว่าทำไมรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ผ่านมา บังคับใช้ได้ไม่นาน มักจะถูกฉีกทิ้งเสมอ และทำอย่างไรรัฐธรรมนูญที่จะร่างขึ้นมาใหม่ จึงจะมีอายุการใช้งานที่ยาวนานได้ โดยไม่ถูกฉีกทิ้ง
- ควรมีมาตรการอะไรบ้างที่จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ

ประเด็นสุดท้ายที่ประชุมคณะกรรมการ ได้กำหนดแนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า สมควรนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาเป็นแนวทาง (Guide line) ในการพิจารณาพิจารณา โดยได้กำหนดให้เลขานุการคณะกรรมการไปยกร่าง โครงสร้างหลักอย่างกว้าง ๆ มาเสนอต่อที่ประชุมเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาของคณะกรรมการตามลำดับหัวข้อ ดังจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของ พลโท สมิ้ง ไตลังคะ กรรมการว่า "เลขา เขาทำโครงการมาให้หมวดนั้นลืบทินหน้าที่ของคนไทย และหมวดนโยบายของรัฐ เราพิจารณาเป็นหมวด ๆ ไป ไหนจะเพิ่มเติม ไหนจะตัดทอน ว่าคร่าว ๆ ไปก่อน ว่าหลักให้เขา แล้วเขาก็ไปร่างตัวจริงมา"<sup>7</sup>

<sup>7</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (25 ธ.ค. 2520) หน้า 9.

และฝ่ายเลขานุการได้เสนอโครงสร้างหลัก 13 ข้อ ต่อที่ประชุมคณะกรรมการเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2520 และจากการประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2520 ได้ลงมติรับพิจารณาตามโครงสร้างดังกล่าว<sup>๑</sup> และมีมติให้มีการพิจารณาหลักการร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ตามลำดับ หัวข้อที่เลขานุการเสนอและเมื่อมีมติในหลักการดังกล่าวแล้ว ให้เลขานุการไปยกร่างตัวบทตามหลักการและเสนอคณะกรรมการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยมีรายละเอียดการพิจารณาแต่ละหัวข้อ ดังนี้

### คำปรารภ

การยกร่างคำปรารภ ที่ประชุมได้พิจารณาเห็นว่า ก่อนการยกร่างคำปรารภ ควรจะรู้เค้าโครงที่แน่นอนของรัฐธรรมนูญก่อน เพราะเหตุว่าข้อความที่ปรากฏในคำปรารภนั้น จะต้องเกี่ยวข้องกับเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงให้ผ่านการพิจารณาคำปรารภไว้ก่อน เมื่อพิจารณาเนื้อหาในหมวดต่าง ๆ เสร็จแล้ว อาจจะมีมอบหมายให้เลขานุการ หรือตั้งอนุกรรมการไปพิจารณายกร่างคำปรารภในภายหลัง

### บททั่วไป

#### 1. ชื่อประเทศและรูปของรัฐ

ที่ประชุมเห็นควรใช้ชื่อประเทศว่า "ประเทศไทย" แม้ว่ากรรมการบางท่านได้เสนอเป็นข้อสังเกตว่า ในอดีตเคยมีปัญหาถกเถียงกันว่าควรจะใช้ชื่อประเทศว่า "ไทย" หรือ "สยาม" ฝ่ายที่เห็นว่าควรใช้ชื่อประเทศว่า "สยาม" นั้น ด้วยเห็นว่าเป็นชื่อกลาง ๆ

<sup>๑</sup> โปรดดูรายละเอียดโครงสร้างหลัก 13 ข้อ ในภาคผนวก.

สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่า ประเทศเราประกอบด้วยคนหลายเชื้อชาติ เพราะเดิมไทยเราอยู่แถบประเทศจีนแล้วอพยพมารวมอยู่กับชนชาติเดิมในถิ่นนี้ จึงเป็นการเหมาะสมที่ใช้คำว่า "สยาม" แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรใช้คำว่า "ไทย" เพราะตามทฤษฎีใหม่ของนักประวัติศาสตร์ถือว่า ไทยตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่นี้มานานแล้ว มีชื่ออพยพมาจากจีน ที่ประชุมด้วยเสียงข้างมาก จึงเห็นว่าชื่อประเทศควรใช้ว่า "ประเทศไทย" เช่นที่เคยใช้มาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 สำหรับรูปของรัฐ ให้เป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ

## 2. ระบอบการปกครอง

ที่ประชุมเห็นควรถือหลักว่าประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แม้ว่า กรรมการบางท่านได้ข้อคิดเห็นว่า คำว่า "ประชาธิปไตย" นั้น ใช้กันทั่วไปไม่ว่าประเทศนั้นจะปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy ในวงวิชาการสมัยใหม่ เห็นว่ามีความหมายไม่รัดกุมเพียงพอ จึงน่าจะใช้คำว่า Self Government ซึ่งหมายความว่า เป็นการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยเข้ามาแทน แต่กรรมการบางท่านเห็นว่าคำสองคำนั้นมีความหมายไม่เหมือนกัน เพราะคำว่า ประชาธิปไตย หมายถึง แหล่งอำนาจของประชาชน หมายถึง ระบอบที่ต้องมีการเลือกตั้ง ส่วนคำว่า Self Government เป็นลักษณะที่ตกทอดมาจากอาณานิคม เมื่อประเทศไทยไม่เคยเป็นอาณานิคมมาก่อน จึงไม่ควรจะใช้คำว่า Self Government

## 3. เจ้าของอำนาจอธิปไตย และการใช้อำนาจอธิปไตย

ที่ประชุมเห็นว่าควรยึดถือตามหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แต่มีปัญหาในการบัญญัติว่าจะใช้คำว่า อำนาจอธิปไตย "เป็นของ" หรือ "มาจาก" ปวงชนชาวไทย ซึ่งคณะกรรมการมีความเห็นว่า คำว่า "เป็นของ" กับ "มาจาก" มีความหมายต่างกัน แต่มีผลในทางปฏิบัติเหมือนกัน จึงได้มีมติให้ใช้ "มาจาก" ปวงชนชาวไทย



### พระมหากษัตริย์

หลักการในหมวดนี้ ส่วนใหญ่ให้มีหลักการตามที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ประเด็นที่มีการอภิปรายกันในหมวดนี้ มีเฉพาะเรื่องจำนวนองคมนตรี ซึ่งตามร่างที่เลขานุการยกร่าง ได้กำหนดไว้ว่าให้มีประธานองคมนตรีคนหนึ่ง และองคมนตรีอีกไม่เกินสิบสี่คน ประกอบเป็นคณะองคมนตรี กรรมการบางท่านได้เสนอว่าไม่ควรระบุจำนวนองคมนตรีไว้ ควรจะเปิดกว้างไว้ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้ตามพระราชอัธยาศัยตามที่ทรงเห็นสมควร ที่ประชุมได้มีมติว่าควรกำหนดจำนวนองคมนตรีไว้เช่นเดิม ทั้งนี้ เพราะจำนวนองคมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งมีผลเกี่ยวโยงไปถึงงบประมาณด้วย

### สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

ในบทบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนี้ ทางฝ่ายเลขานุการได้ยกร่างเสนอคณะกรรมการโดยอิงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และผู้ช่วยเลขานุการได้ชี้แจงในที่ประชุมทราบว่าแนวทางในการเขียนบทบัญญัติในเรื่องนี้ ที่ผ่าน ๆ มา มี 3 แนวทาง แนวที่หนึ่ง เขียนบทบัญญัติอย่างสั้น ๆ กำหนดแนวทางอย่างกว้าง ๆ ส่วนรายละเอียดให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้น ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แนวที่สอง เขียนบทบัญญัติไว้ในลักษณะการแจกแจงสิทธิเสรีภาพไว้อย่างละเอียดว่ามีสิทธิเสรีภาพอย่างไรบ้าง ซึ่งในขณะเดียวกันก็ยอมให้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ โดยโยนให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ส่วนแนวทางที่สาม เป็นการเขียนแจกแจงสิทธิเสรีภาพไว้อย่างละเอียด เช่นเดียวกับแนวที่สอง แต่ได้กำหนดไว้เพิ่มเติมไว้ด้วยว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้บัญญัติไว้ นั้นก่อนข้างรัดกุม หรือก่อนข้างเข้มงวด เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติที่เคยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 กรรมการได้อภิปรายในประเด็นนี้ว่า ควรจะมีบทบัญญัติที่แจกแจงรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ แต่ไม่ควรบัญญัติไว้นุ่มเนือยเกินความจำเป็น บทบัญญัติใดมีอยู่ในกฎหมายอื่นแล้ว ก็ไม่ควรบัญญัติซ้ำซ้อนไว้อีก เช่น บทบัญญัติที่ว่า "บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิด และ

กำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้น จะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งให้อยู่ในเวลา  
ที่กระทำผิดมิได้" ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499<sup>๑</sup>  
ซึ่งให้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติซ้ำไว้อีก แต่ทั้งนี้ บทบัญญัติในหมวดนี้ ควรจะ  
บัญญัติให้ครอบคลุมถึงสิทธิเสรีภาพในประเด็นกว้าง ๆ 3 ประเด็น คือ เสรีภาพในร่างกาย  
เสรีภาพในทรัพย์สิน และเสรีภาพในทางการเมือง ทั้งนี้ การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องกระทำ  
ภายใต้ขอบเขตหรือบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ที่ประชุมมีมติให้ร่างบทบัญญัติ  
ตามแนวที่สอง และการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวก็ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ  
ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

### หน้าที่ของชนชาวไทย

บทบัญญัติในหมวดนี้เลขานุการ ได้ยกร่างโดยมีข้อความเหมือนกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 54 - 61 ทุกประการ และเป็นบทบัญญัติที่มีการ  
อภิปรายของกรรมาธิการน้อยที่สุด คือมีกรรมาธิการเพียงท่านเดียวที่ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น  
กับร่างบทบัญญัติในหมวดนี้ โดยได้เสนอให้มีบทบัญญัติในหมวดนี้เฉพาะหน้าที่ที่สำคัญและไม่ยืดยาว  
หรือมีรายละเอียดมากเกินไป และที่ประชุมได้มีมติให้คงไว้ตามที่เลขานุการได้ยกร่างเสนอมา

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑</sup> มาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ได้กำหนดไว้ว่า "บุคคลจักต้อง  
รับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิด และ  
โทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย"

## แนวนโยบายแห่งรัฐ

บทบัญญัติในหมวดนี้ กรรมวิธีการบางท่านได้อภิปรายว่า แม้ว่าแนวนโยบายของรัฐ เป็นสิ่งที่มีประโยชน์ในการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะอย่างน้อยบทบัญญัตินี้จะเป็นนโยบายขั้นมูลฐานในการบริหารประเทศของรัฐบาล แต่ไม่ควรมีบทบัญญัติในลักษณะที่ละเอียดมากเกินไป ควรจะกำหนดไว้เฉพาะนโยบายหลัก ๆ เท่านั้น ส่วนนโยบายในรายละเอียดปลีกย่อย ควรจะเป็นภารกิจของรัฐบาลแต่ละชุดที่มาจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่จะกำหนดแนวนโยบายในการบริหารประเทศตามแนวนโยบายของแต่ละพรรค ซึ่งที่ประชุมส่วนใหญ่ได้มีมติเห็นด้วยกับแนวความคิดดังกล่าวและเห็นชอบตามร่างที่เลขานการได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณา

## รัฐสภา

บทบัญญัติในหมวดนี้ แบ่งเป็น 5 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับบททั่วไป ส่วนที่ 2 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับวุฒิสภา ส่วนที่ 3 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร ส่วนที่ 4 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อบังคับที่ใช้แก่สภาทั้งสอง และส่วนที่ 5 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เนื่องจากบทบัญญัติในหมวดนี้ เป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญซึ่งจะเป็นบทบัญญัติที่เป็นตัวกำหนดระบอบการปกครองของประเทศ กรรมวิธีการจึงได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติในหมวดนี้อย่างกว้างขวาง โดยที่ประชุมได้มีการพิจารณาไปตามลำดับ คือ

ในเรื่องของจำนวนสภาว่าจะกำหนดให้มีกี่สภา ประกอบด้วยสมาชิกประเภทใดบ้างนั้น แม้ว่ากรรมวิธีการบางท่านจะได้เสนอให้มี 3 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และสภาที่สาม ซึ่งทำหน้าที่คล้ายสภากลาโหม โดยให้สภาที่สามเป็นสภาที่มีอำนาจเหนือกว่าสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐบาล เป็นสภาเดียวที่สามารถกำหนดให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือให้รัฐบาลออกไปเพื่อจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศแทน ในกรณีที่มีการขัดแย้งกันระหว่างรัฐบาลกับสภา โดยให้องค์กรนี้เป็นองค์กรที่ตัดสินว่า รัฐบาล หรือสภา เป็นฝ่ายถูกต้องในความขัดแย้งดังกล่าว สภาที่สามจึงทำหน้าที่คล้ายกรรมการตัดสินการทำงานของรัฐบาลและสภา แต่สมาชิกส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดดังกล่าวและได้มีมติให้มี 2 สภา โดยสภาหนึ่งเรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชน และอีกสภาหนึ่ง

เรียกว่า วุฒิสภา ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง โดยในวาระแรกให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนในระยะต่อมาให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ โดยให้กำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้ในบทเฉพาะกาล ประกอบขึ้นเป็นรัฐสภา และกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา เป็นรองประธานรัฐสภา ส่วนตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภานั้น ได้มีการอภิปรายในประเด็นนี้ อย่างกว้างขวาง บางท่านได้เสนอว่า สมาชิกวุฒิสภาน่าจะมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม โดยกำหนดเป็นโควตาให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ว่าจะมีตัวแทนในวุฒิสภาได้จำนวนเท่าใด แล้วให้มีการเลือกตั้งตัวแทนกลุ่มเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสมาชิก บางท่านได้เสนอว่า เพื่อป้องกันการทำรัฐประหารของทหาร และเพื่อเสถียรภาพของรัฐบาล น่าจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ว่าจะให้สมาชิกสภานโยบายแห่งชาติที่ได้ร่วมกันทำรัฐประหารขับไล่รัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร จำนวน 23 คน แปรสภาพมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ควรมีการแต่งตั้งทหารที่เป็นฝ่ายควบคุมกำลังทั้งหลายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ จะได้ไม่ทำรัฐประหารล้มล้างรัฐบาล บางท่านได้เสนอความคิดเห็นว่า เนื่องจากวุฒิสภาเป็นสภาของผู้ทรงคุณวุฒิ จึงน่าจะมีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าจะแต่งตั้งจากผู้มีวิญญูหรือมีคุณวุฒิ หรือเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม โดยแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 5 กลุ่ม และกำหนดสัดส่วนในการแต่งตั้งไว้ให้ชัดเจนว่า แต่ละกลุ่มควรจะได้รับแต่งตั้งเท่าใด อาทิ ให้แต่งตั้งจากกลุ่มทหาร 1 ใน 3 เกษตรกร 1 ใน 3 และกลุ่มอาชีพธุรกิจและผู้ประกอบการอื่นอีกรวม 1 ใน 3 เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้วุฒิสภาเป็นสภาของตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างแท้จริง เพราะหากไม่กำหนดสัดส่วนของวุฒิสมาชิกไว้ แต่เปิดกว้างให้ผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งตามที่เห็นสมควร ก็จะเป็นอย่างที่ผ่านมา ๆ มาว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจะประกอบด้วยข้าราชการทหาร และข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ จนกลายเป็นสภากลาโหม หรือสภาของข้าราชการไป กลุ่มอาชีพอื่นมีโอกาสได้รับการแต่งตั้งน้อยมาก สุดท้ายที่ประชุมได้มีมติเห็นว่า ในสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อเสถียรภาพของรัฐบาล ไม่ควรที่จะกำหนดเงื่อนไขที่เป็นการบังคับเฉพาะลงไปว่า ผู้รับสนองพระบรมราชโองการจะต้องแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ตามสัดส่วน แต่ควรบัญญัติเปิดกว้างไว้ให้การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นไปตามที่ผู้รับสนองพระบรมราชโองการเห็นสมควร จึงได้บัญญัติเปิดกว้างไว้ว่า "วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์

ให้แก่การปกครองแผ่นดิน....." โดยไม่ควรกำหนดสัดส่วนของกลุ่มอาชีพไว้ แต่ควรเปิดกว้างให้การแต่งตั้งบุคคลต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม ส่วนในเรื่องจำนวนของวุฒิสมาชิก กรรมการบริหารบางท่าน ได้เสนอว่าควรที่จะมีจำนวนไม่มากนัก อาทิ ไม่ควรเกิน 1 ใน 3 หรือ 1 ใน 2 ของสภาผู้แทนราษฎร เพราะหากมีจำนวนมากและมีอำนาจมาก จะขัดกับหลักการในหมวดแรก ๆ ที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย แต่ด้วยมติที่ประชุมเสียงข้างมากได้มีมติให้มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไม่เกิน 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี ในวาระเริ่มแรกให้ออกจากตำแหน่ง 1 ใน 3 ทุก ๆ 2 ปี โดยในวาระเริ่มแรกใช้วิธีการจับสลากออก ส่วนคุณสมบัติอื่น ๆ ของสมาชิกวุฒิสภาที่ประชุมได้กำหนดไว้ อาทิ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด

ส่วนสภาผู้แทนราษฎรที่ประชุมได้พิจารณากันในประเด็นต่าง ๆ คือ

1. จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกำหนดไว้ให้มีแน่นอน ตามที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดไว้ให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า 240 คน ไม่เกิน 300 คน หรือจะให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งกำหนดจำนวนผู้แทนราษฎรไว้ตามเกณฑ์ ประชาชนหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน แม้กรรมการบริหารบางท่านจะเสนอให้ถือเกณฑ์สองแสนคนต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคน แต่ที่ประชุมมีมติให้ถือเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

2. คุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ได้มีการพิจารณากัน 2 ประเด็น คือ ด้านอายุ ได้มีการเสนอว่าผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งควรมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี 23 ปี 25 ปี และ 30 ปี ตามลำดับ และที่ประชุมมีมติว่าควรมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ ในวันเลือกตั้งเป็นเกณฑ์ ด้วยคะแนนเสียง 21 ต่อ 6 เสียง และด้านสัญชาติ โดยกำหนดไว้ว่า ต้องมีสัญชาติไทยตามกฎหมาย ในการเปลี่ยนสัญชาติหรือบิดาเป็นคนต่างด้าว จะลงสมัครรับเลือกตั้งได้ จะต้องมีความคุณสมบัติอื่น ๆ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์เดิมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511

3. การสังกัดพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ความล้มเหลวของการปกครองในระบบรัฐสภาที่ผ่าน ๆ มา รวมทั้งความล้มเหลวที่เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ส่วนหนึ่งเกิดจากระบบพรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง พรรคการเมืองไม่สามารถควบคุมสมาชิกพรรคได้ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ทำตามมติพรรค ก่อให้เกิดความวุ่นวายทางการเมือง ดังนั้น เพื่อแก้ไข

ข้อบกพร่องดังกล่าว จึงต้องกำหนดให้ผู้ที่จะมีครบรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง พรรคหนึ่งพรรคใด ด้วยคะแนนเสียง 18 ต่อ 2 เสียง และเพื่อให้พรรคสามารถควบคุมวินัยของสมาชิกของพรรคได้ จะต้องกำหนดไว้ด้วยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดถูกขับออกหรือลาออกจากพรรคต้องหมดสมาชิกภาพไปด้วย กรรมการธิการบางท่านได้เสนอความคิดไปไกลถึงขนาดว่าการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งแต่ละจังหวัด ให้สมัครและลงคะแนนเลือกตั้ง เป็นทีม เพื่อสร้างบทบาทและความสำคัญให้กับระบบพรรคการเมือง ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 18 ต่อ 2 เสียง ว่าควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง จึงจะมีคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนคุณสมบัติอื่น ๆ เช่น มาตรฐานการศึกษา ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 21 ต่อ 3 เสียง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

#### 4. อำนาจของสภา

4.1 อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ที่ประชุมได้เห็นชอบในหลักการที่จะกำหนดให้ เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ที่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาไม่ควรจะมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ ส่วนประเด็นที่ว่า ควรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยไม่ต้องผ่านการกลั่นกรองขององค์กรใดหรือไม่นั้น ที่ประชุมได้มีความเห็นว่า การให้สมาชิกเสนอร่างพระราชบัญญัติได้โดยอิสระนั้น มีผลเสียมากกว่าผลดี เพราะมีการให้สิทธินั้นไปในลักษณะการหาเสียงหรือโจมตีรัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และเป็นเหตุให้มีร่างพระราชบัญญัติถูกเสนอเข้ามายังสภาเป็นจำนวนมาก จึงมีมติให้สมาชิกมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ในนามของพรรคการเมือง และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้น ไม่น้อยกว่า 20 คน เป็นผู้รับรองด้วยคะแนนเสียง 16 ต่อ 13 เสียง

4.2 อำนาจการตั้งกระทู้ถาม แม้ว่ากรรมการธิการบางท่านจะเสนอให้การตั้งกระทู้ถาม ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันรับรอง ไม่น้อยกว่า 20 คน ก็ตาม แต่มติที่ประชุมด้วยคะแนนเสียง 15 ต่อ 13 เสียง ให้การตั้งกระทู้ถามเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะทำได้โดยไม่มีผู้รับรอง

4.3 อำนาจการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี แม้ว่ากรรมการธิการบางท่านจะได้เสนอว่า ไม่ควรให้มีการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี เพราะการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ส่วนใหญ่มิใช่เพราะรัฐบาล

บริหารราชการไม่ดี แต่เป็นเหตุผลทางการเมืองมากกว่า แต่ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 21 ต่อ 2 เสียง ให้เปิดการอภิปรายได้ โดยให้เปิดอภิปรายกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ด้วยคะแนนเสียง 14 ต่อ 9 เสียง และสามารถเปิดอภิปรายได้เลย โดยไม่ต้องกำหนดเวลา ว่าให้บริหารประเทศไประยะหนึ่งก่อน

4.4 กำหนดเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของแต่ละสภาและการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา สำหรับการกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา อำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยหรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ และวิธีการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยหรือขอแก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนกำหนดเวลาในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ประชุมเห็นว่า บทบัญญัติในเรื่องนี้ควรให้เป็นไปตามหลักการที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

5. การประชุมร่วมกันของรัฐสภา ที่ประชุมได้พิจารณากำหนดกรณีที่ต้องพิจารณาประชุมร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา โดยที่ประชุมได้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาเป็นหลักในการพิจารณา และกำหนดให้มีการประชุมร่วมกันในกรณี ดังนี้

1. การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จแทนพระองค์
2. การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา
3. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวกับว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467
4. การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ
5. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใหม่ที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย
6. การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมก่อนครบกำหนดเวลาที่กำหนดไว้
7. การเปิดประชุมรัฐสภา
8. การตีความรัฐธรรมนูญ
9. การเปิดอภิปรายทั่วไป ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภา
10. การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม
11. การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญาและสนธิสัญญา

## 12. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

### 6. กำหนดมาตรการให้มีพรรคการเมืองน้อยลง

ประเด็นปัญหาที่อภิปรายกันในเรื่องนี้ว่า ควรมีการกำหนดมาตรการในการจำกัดพรรคการเมืองให้น้อยลงหรือไม่ โดยกรรมาธิการบางท่านให้ความเห็นว่า ในอดีตที่ผ่านมาสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การปกครองในระบบรัฐสภาล้มเหลว เพราะมีจำนวนพรรคการเมืองในสภามากเกินไป ดังนั้นควรกำหนดมาตรการให้มีพรรคการเมืองน้อยลง ด้วยมาตรการทางกฎหมาย อาทิ กำหนดให้พรรคการเมืองที่จะส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั่วไป ต้องส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด หรือหากผลการเลือกตั้งทั่วไปปรากฏว่า พรรคใดได้รับเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่ำกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ให้พรรคนั้นสลายตัวไป โดยให้สมาชิกของพรรคที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสังกัดพรรคอื่น ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ตามกำหนดภายในกำหนดเวลาที่จะระบุไว้ หากไม่ดำเนินการตามนั้น ให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพไป เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร แต่กรรมาธิการบางท่านเห็นว่าไม่ควรมีข้อจำกัดให้พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ครบตามจำนวนที่ได้ระบุต้องสลายตัวไป ควรให้โอกาสที่จะให้พรรคได้ดำเนินการตามนโยบายที่แถลงต่อประชาชนไว้ หากกำหนดให้พรรคนั้นสลายตัวไป ผลย่อมกระทบถึงประชาชนที่เลือกพรรคนั้น เพราะนิยมในนโยบายของพรรคนั้น จึงไม่ควรกำหนดให้มีการจำกัดพรรคการเมืองให้น้อยลง ที่ประชุมโดยเสียงข้างมาก เห็นควรกำหนดมาตรการในการจำกัดพรรคการเมืองให้น้อยลง โดยกำหนดมาตรการว่า พรรคการเมืองจะต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเพียงกรณีเดียว

### 7. การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

ที่ประชุมได้กำหนดประเด็นพิจารณาว่า การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้นจะกระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาหรือไม่ ซึ่งก่อนที่จะมีการอภิปรายในประเด็นนี้ กรรมาธิการเสนอว่า สมควรที่จะได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารว่า ควรจะแยกอำนาจกันโดยเด็ดขาด หรือจะให้ความสัมพันธ์กันมากน้อยเพียงใด นายอดุล วิเชียรเจริญ มีความเห็นว่า ควรแยกอำนาจนิติบัญญัติ และบริหารออกจากกันโดยเด็ดขาดในลักษณะที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจที่จะยุบสภา และฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่มีอำนาจที่จะล้มฝ่ายบริหาร เพราะตามรัฐธรรมนูญ



ฉบับที่แล้ว ๆ มาให้อำนาจสภาที่จะล้มรัฐบาลได้ และในขณะเดียวกันก็ให้อำนาจรัฐบาลที่จะยุบสภาได้ ซึ่งในทางปฏิบัติประสบปัญหาเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาล ทำให้บรรยากาศทางการเมืองมีแต่ความวุ่นวาย จึงต้องมีการล้มรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น บางประเทศที่ประสบปัญหาในลักษณะเช่นนี้ จึงหันมาใช้ระบบการแยกอำนาจเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมั่นคง ส่วน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มีความเห็นว่า ควรแยกอำนาจทั้งสองออกจากกัน แต่ให้มีความสัมพันธ์และความคุมซึ่งกันและกันได้ โดยให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะยุบสภาได้ และในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอำนาจที่จะควบคุมรัฐบาล รัฐบาลอยู่ได้ด้วยใจกว้างจากสภา หากสภาลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาลก็ต้องพ้นสภาพไป ที่ประชุมได้มีมติให้ถือตามหลักการที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เสนอ ด้วยคะแนนเสียง 17 ต่อ 2 เสียง และต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารประเทศด้วยคะแนนเสียง 15 ต่อ 7 เสียง

#### 8. หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ที่ประชุมได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งที่สมควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรมการमतบางท่านมีความเห็นว่า ควรกำหนดวิธีการเลือกตั้งโดยให้เลือกพรรคแทนตัวบุคคล ซึ่งเป็นหลักที่ให้ความสำคัญแก่พรรคการเมือง ทำให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งเท่าเทียมกัน และทำให้ผลการเลือกตั้งมีพรรคที่ได้รับเลือกตั้งน้อยลง และเป็นพรรคใหญ่ ๆ สามารถที่จะบริหารประเทศได้ และมีเสถียรภาพทางการเมือง ที่แล้วมาใช้วิธีเลือกตัวบุคคลซึ่งมีข้อเสียหลายประการ อาทิ มีการหาเสียงโดยอาศัยชื่อเสียง และความกว้างขวางของบุคคลเป็นหลัก เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีอิทธิพลบางคนได้รับเลือกตั้ง ซึ่งบุคคลดังกล่าวมิได้มุ่งประสงค์จะเข้ามารับใช้ชาติ การเลือกพรรคจะมีข้อดีโดยพรรคจะเป็นผู้กลั่นกรองบุคคลก่อนที่จะเสนอให้ประชาชนเลือก จะทำให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนที่มีประสิทธิภาพ และการหาเสียงนั้นก็ยึดถือนโยบายของพรรคเป็นสำคัญ แต่กรมการमतบางท่านเห็นว่า ควรใช้วิธีการเลือกตัวบุคคลตามที่เคยใช้มา การกำหนดให้เลือกพรรค เป็นข้อจำกัดที่มุ่งเพื่อเสถียรภาพทางการเมืองมากกว่าความเป็นประชาธิปไตย ควรให้ประชาชนมีเสรีภาพอย่างกว้างขวางที่จะเลือกบุคคลใดก็ได้มาเป็นผู้แทนราษฎร ซึ่งประชาชนย่อมได้รับผลแห่งการตัดสินใจในการเลือกตัวบุคคล และทำให้มีความสัมพันธ์ส่วนตัวเกิดขึ้น การสร้างเสถียรภาพทางการเมืองนั้นควรกระทำในประการอื่น การใช้วิธีเลือกพรรค จะเป็นการตัดโอกาสของพรรคการเมืองที่ดิ่งขึ้นมาใหม่ซึ่งประชาชนยังไม่รู้จัก และจะทำให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีความรับผิดชอบต่อประชาชนน้อยลง ในกรณีที่พรรคส่งบุคคลที่ประชาชนไม่เคารพนับถือ ประชาชนก็จะไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและจะทำให้เกิดความสับสนยุ่งยากในการตัดสินใจ ผลสุดท้ายก็จะเกิดความเบื่อหน่าย

ในระบอบประชาธิปไตย การให้เลือกตั้งบุคคลประชาชนยังมีโอกาสได้พิจารณาถึงพรรคด้วย<sup>10</sup> และที่ประชุมได้ลงมติด้วยเสียงข้างมากให้ใช้วิธีการเลือกตั้งบุคคล ส่วนวิธีการเลือกตั้งให้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต การเลือกตั้งตามที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517<sup>11</sup> ด้วยคะแนนเสียง 25 ต่อ 2 เสียง

9. หลักเกณฑ์การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กรรมการธิการบางท่านได้เสนอว่า กรณีการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรจะกำหนดให้เป็นไปตามหลักการที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517<sup>12</sup> และได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมอีกดังนี้

1. ขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในกรณีที่พรรคการเมืองโดยเสียงข้างมาก 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นมิมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิก โดยเหตุที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายของพรรคหรือมติของพรรค

2. ขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนด 60 วันนั้น

<sup>10</sup> คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ , เรื่องเดียวกัน

<sup>11</sup> ตามมาตรา 112 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้กำหนดให้จังหวัดหนึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อยหนึ่งคน และจังหวัดใดมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าหนึ่งคนให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าสองคน แต่ไม่เกินสามคน

<sup>12</sup> โปรดดูมาตรา 124 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517.

3. ถูกสภาผู้แทนราษฎรมีมติไล่ออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นชอบในหลักการดังกล่าว ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก

### คณะรัฐมนตรี

ในหมวดว่าด้วยคณะรัฐมนตรีนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณา และได้ตกลงกันในหลักการสำคัญดังนี้

#### 1. คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

กรรมการบางท่านได้เสนอว่า ควรจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ผู้ดำรงตำแหน่ง  
นายกรัฐมนตรี ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะหากไม่บัญญัติบังคับไว้จะทำให้บุคคล  
ซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลัก  
การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา<sup>13</sup> กรรมการบางท่านได้เสนอว่าไม่ควรบัญญัติ  
บังคับไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
เพราะการเขียนบังคับไว้ดังกล่าวจะเป็นการจำกัดไว้มากเกินไป ควรเขียนเปิดกว้างไว้เพราะ  
ในบางกรณีอาจจะเกิดปัญหา ซึ่งไม่อาจหาผู้ที่มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎร  
ได้เหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะเหตุการณ์ของประเทศได้ ซึ่งการเขียนเปิดกว้างดังกล่าวมิได้  
หมายความว่า นายกรัฐมนตรี จะต้องเป็นบุคคลภายนอกสภาผู้แทนราษฎรเสมอไป แต่เป็นสิทธิ  
ของสภาผู้แทนราษฎรที่จะเลือกตัวบุคคลมาดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี<sup>14</sup> ที่ประชุมได้ลงมติด้วย  
คะแนนเสียง 14 ต่อ 11 เสียง ว่าไม่ควรเขียนบังคับไว้ว่าผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>13</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ , รายงานการประชุม ครั้งที่ 13/2521  
วันพฤหัสบดีที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2521.

<sup>14</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ , เรื่องเดียวกัน

ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

## 2. จำนวนและคุณสมบัติของรัฐมนตรี

สำหรับจำนวนคณะรัฐมนตรีนั้น ที่ประชุมได้กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีหนึ่งคน และ รัฐมนตรีไม่เกิน 34 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด และรัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำหรือ เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่ได้ นอกจากนี้ให้มีบทบัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรี กระทำการในทำนองที่ เคยห้ามไว้ในมาตรา 103 และมาตรา 180 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ด้วย<sup>15</sup> เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

### การปกครองท้องถิ่น

กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเห็นชอบว่า ควรมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นไว้ด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แม้ว่ากรมการบางท่านจะเสนอว่า บทบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นควรจะมีบทบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อให้รัฐบาลทุกรัฐบาลดำเนินการส่งเสริมให้มีการปกครองตามแนวนโยบายดังกล่าว และเพื่อมิให้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ยืดยาวเกินไป<sup>16</sup> แต่กรมการส่วนใหญ่เห็นว่าควรกำหนดให้เป็นบทบัญญัติอีกหมวดหนึ่งต่างหาก เพื่อเน้นให้เห็นถึงความสำคัญ และเป็นแนวทางให้รัฐบาลตรากฎหมาย เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>15</sup> โปรดดูมาตรา 103 และมาตรา 180 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

<sup>16</sup> คณะกรรมการยกร่าง , เรื่องเดียวกัน .

## ศาล

ที่ประชุมได้มีมติให้บทบัญญัติในหมวดนี้ เป็นไปตามบทบัญญัติที่เคยมีมาในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ แต่ได้มีประเด็นที่พิจารณาคือ การบัญญัติให้ผู้พิพากษาต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่ และไม่ควรระบุให้มีศาลอื่น ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ ควรให้เป็นไปตามหลักการที่ว่า บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ

## ตุลาการรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมได้พิจารณาถึงองค์ประกอบของตุลาการรัฐธรรมนูญว่า สมควรจะยึดถือตามหลักการที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511<sup>17</sup> หรือจะยึดถือตามหลักการตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517<sup>18</sup> กรรมาธิการส่วนใหญ่เห็นว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 อาจเหมาะสมในแง่ของหลักการ แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่เป็นไปตามนั้น เพราะการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นการหวังผลในทางการเมืองมากกว่า มีการเลือกพรรคพวกของตนเข้ามา ซึ่งบางครั้งไม่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมเพียงพอ

<sup>17</sup> มาตรา 164 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ได้กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลที่รัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายอีก 4 คน

<sup>18</sup> มาตรา 218 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยบุคคลที่รัฐสภา คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการตุลาการเป็นผู้เลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายละ 3 คน

กับตำแหน่ง จึงควรถือตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งในทางปฏิบัติ รัศมุกุมกว่า โดยให้แก้ไขเฉพาะข้อความการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายอีก 4 คน เสียใหม่ เพราะการกำหนดให้มีเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจไม่เหมาะสม เพราะ บางครั้งปัญหาที่ต้องตีความในตุลาการรัฐธรรมนูญ บางครั้งเกี่ยวกับปัญหาทางรัฐศาสตร์ด้วย ดังนั้น จึงไม่ควรกำหนดไว้เฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย แต่ควรเปิดกว้างไว้โดยระบุแต่เพียง ผู้ทรงคุณวุฒิที่น่าจะเพียงพอ เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐสภาสามารถเลือกสรรบุคคลที่เหมาะสม ได้ดีกว่า<sup>19</sup> ส่วนอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาว่า กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้ยึดถือตามมาตรา 224 และมาตรา 225 แห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517<sup>20</sup>

#### การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

กรรมการธิการบางท่านได้เสนอว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ควรมีบทบัญญัติ ให้ประชาชนแสดงประชามติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ทั้งนี้เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลได้รับฟัง เสียงของประชาชนทั่วไปด้วย แต่กรรมการธิการส่วนใหญ่ได้แสดงความคิดเห็นว่าไม่ควรมีบทบัญญัติ ดังกล่าว เพราะตามสภาพความจริงในประเทศไทยยังไม่จำเป็น และประชาชนส่วนใหญ่ยัง ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงไม่ควรมีบทบัญญัติ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>19</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ , รายงานการประชุม ครั้งที่ 15 / 2521 วันพฤหัสบดีที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2521.

<sup>20</sup> โปรดดูมาตรา 224 และมาตรา 225 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517.

ดังกล่าว โดยมีกรรมวิธีการเห็นด้วยในประเด็นหลัง 15 ต่อ 19 เสียง<sup>21</sup> ส่วนวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ที่ประชุมโดยเสียงข้างมากเห็นสมควรให้ใช้วิธีตามที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โดยให้คณะรัฐมนตรีหรือสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมได้<sup>22</sup>

หลังจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาหลักการในหมวดต่างๆตามลำดับเสร็จเรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2521 จึงได้มอบหมายให้เลขานุการคณะกรรมการไปยกร่างรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ โดยบทบัญญัติที่จะยกร่างให้ยึดหลักการตามที่ประชุมคณะกรรมการได้มีมติเห็นชอบในหลักการแล้ว และเลขานุการคณะกรรมการได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ ต่อคณะกรรมการในการประชุม ครั้งที่ 16/2521 วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2521 โดยมีบทบัญญัติทั้งสิ้น 192 มาตรา และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเรียงตามลำดับมาตรา ดังนี้

#### หมวด 1 : บททั่วไป

หมวดนี้มี 4 มาตรา (มาตรา 1 - 4) ได้มีการแก้ไขข้อความในมาตรา 3 โดยตัดคำว่า "โดยผ่าน" ออก เพื่อให้ข้อความสละสลวยขึ้น นอกนั้นได้คงไว้ตามร่างเดิม

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>21</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ , รายงานการประชุมฯ ครั้งที่ 15/2521 วันพฤหัสบดีที่ 9 มีนาคม 2521.

<sup>22</sup> โปรดดูมาตรา 146 แห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517.

หมวด 2 : พระมหากษัตริย์

หมวดนี้มี 16 มาตรา (มาตรา 5 - 20) กรรมการบางท่านได้เสนอให้ตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับองคมนตรีออกทุกมาตรา โดยให้เหตุผลว่า ตามบทบัญญัติในมาตรา 5 ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ดังนั้น การกำหนดให้ทรงแต่งตั้งองคมนตรีได้ตามพระราชอัธยาศัย จะเป็นช่องว่างที่จะทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์การแต่งตั้งองคมนตรี ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อสถาบันได้ ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 11 ต่อ 9 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>23</sup> และในมาตรา 11 ซึ่งกำหนดว่า "องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ.... และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ" ที่ประชุมเห็นว่าเมื่อกำหนดให้การแต่งตั้งองคมนตรีเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยแล้ว ก็ไม่ควรมีข้อจำกัดประการใดอีก จึงมีมติให้ตัดมาจากนี้ ออกด้วยคะแนนเสียง 14 ต่อ 12 เสียง<sup>24</sup> มาตรา 12 เรื่องการถวายสัตย์ปฏิญาณตนต่อพระมหากษัตริย์ขององคมนตรี ก่อนเข้ารับหน้าที่ กรรมการเห็นว่า การถวายสัตย์ปฏิญาณตนดังกล่าว น่าจะเป็นในลักษณะของประเพณีที่จะต้องทำและการถวายสัตย์ปฏิญาณตนเป็นสิ่งที่องคมนตรีพึงกระทำโดยความสำนึก ไม่ควรกำหนดให้ในลักษณะของหน้าที่ จึงมีมติให้ตัดออกด้วยคะแนนเสียง 13 ต่อ 12 เสียง และมาตรา 20 ได้แก้ไขข้อความให้ครอบคลุมถึงพระราชธิดาในการสืบราชสันตติวงศ์ในกรณีไม่มีพระราชโอรส นอกนั้นได้คงไว้ตามร่างเดิม

<sup>23</sup> คำอภิปรายของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช , เรื่องเดียวกัน.

<sup>24</sup> คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ , รายงานการประชุมฯ ครั้งที่ 16/2521 วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2521.



### หมวด 3 : สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

หมวดนี้มี 22 มาตรา (มาตรา 21 - 42) มาตรา 23 วรรคสองให้มีการแก้ไขข้อความที่ว่า " การใช้สิทธิทางการเมือง ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ" เป็น "... บทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ด้วยคะแนนเสียง 13 ต่อ 7 เสียง ในมาตรา 31 กรรมการการได้เสนอให้เพิ่มวรรคท้ายว่า " เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ" ทั้งนี้เพราะมีความเห็นว่า หากปล่อยให้คนต่างด้าวมาเป็นเจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ได้ อาจทำให้เกิดความเสียหายได้ ที่ประชุมเห็นชอบให้เพิ่มวรรคสุดท้ายตามที่เสนอ<sup>25</sup> และในมาตรา 37 ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 16 ต่อ 4 เสียง ได้เพิ่มข้อความในวรรคสามว่า "การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักรจะกระทำมิได้" นอกนั้นได้คงไว้ตามร่างเดิม

### หมวด 4 : หน้าที่ของชนชาวไทย

หมวดนี้มี 7 มาตรา (มาตรา 43 - 49) บทบัญญัติในหมวดนี้ คณะกรรมการการมีมติให้คงไว้ตามร่างเดิมที่ฝ่ายเลขานุการเสนอ

### หมวด 5 : แนวนโยบายแห่งรัฐ

หมวดนี้มี 18 มาตรา (มาตรา 50 - 67) ในมาตรา 57 ที่ว่า "รัฐพึงส่งเสริม

<sup>25</sup> นางแรม พรหมโอบล บุญประสพ , รายงานการประชุมฯ ครั้งที่ 17/2521 วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2521.

และรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมของชาติ" กรรมการมิมติให้ตัดข้อความตอนท้ายที่ว่า "แต่ต้องไม่กระทำโดยวิธีการอันเป็นการบังคับฝืนใจบุคคล" ออก เพราะเห็นว่าไม่ควรบัญญัติไว้ และมาตรา 59 คณะกรรมการได้มิมติด้วยคะแนนเสียง 1๓ ต่อ 9 เสียง ให้แก้ไขข้อความเดิมที่ว่า "รัฐพึงดำเนินการให้ความช่วยเหลือในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจ และสังคมลดน้อยลง" เพราะเป็นบทบัญญัติที่ยากในทางปฏิบัติเพราะกว้างเกินไป และการเขียนเช่นนี้จะกลายเป็นการลดฐานะของบุคคลให้ต่ำลง ควรจะเขียนในลักษณะเป็นแนวทางสนับสนุนให้บุคคลมีฐานะสูงขึ้นทุกระดับจะเหมาะสมกว่า โดยให้ใช้คำว่า "รัฐพึงดำเนินการเพื่อยกระดับฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและทางสังคมให้สูงขึ้นถึงระดับที่จะดำรงชีพได้โดยปกติสุข"<sup>๒๕</sup> นอกจากนี้ที่ประชุมมิมติให้เลขานุการไปพิจารณาประมวลมาตรา 55 กับมาตรา 56 และมาตรา 61 กับมาตรา 62 เข้าด้วยกัน เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน นอกจากนั้นที่ประชุมมิมติให้เป็นไปตามร่างเดิม

#### หมวด 6 : รัฐสภา

หมวดนี้มี 72 มาตรา (มาตรา 68 - 139) ที่ประชุมคณะกรรมการได้มิมติให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความในร่างรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ดังนี้

มาตรา 73 ซึ่งตามร่างเดิมได้กำหนดให้ ประธาน และรองประธานวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้รับเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นตามบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ประชุมมีความเห็นว่าผู้นำฝ่ายค้านควรจะได้รับสิทธิและประโยชน์ตอบแทนทำนองเดียวกันด้วย ดังเช่นเคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

<sup>๒๕</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ , รายงานการประชุมฯ ครั้งที่ 17/2521 วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2521.

มาตรา 85 ซึ่งตามร่างเดิมได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ กรรมการได้เสนอว่า ตามหลักการซึ่งที่ประชุมได้ตกลงไปแล้ว ให้มีการเลือกตั้งเป็นรายบุคคลมิใช่เป็นพรรค แต่บทบัญญัติตามร่างที่เสนอมามีได้กำหนดไว้ ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความ จึงได้กำหนดให้เพิ่มเติมบทบัญญัติในวรรคหนึ่งดังกล่าวว่า "ให้เลือกเป็นรายบุคคล"<sup>27</sup>

มาตรา 86 เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งตามร่างเดิมใน (3) ได้กำหนดว่า "(3) คุณสมบัติอื่น หากมีกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เปิดกว้างให้กำหนดคุณสมบัติอื่น ทุอย่างใดก็ได้ในกฎหมายเลือกตั้ง เช่น การจดทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งหลักการนี้เป็นเจตนารมณ์ของการร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งในขณะนั้น ซึ่งจะมีผลให้จำนวนประชาชนที่จะไปลงคะแนนเลือกตั้งน้อยลงไปอีก เพราะประชาชนไม่สนใจไปลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้ง จึงมีมติให้แก้ไขข้อความใน (3) เป็น "(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง" แทนข้อความเดิมด้วยคะแนนเสียง 15 ต่อ 7 เสียง<sup>28</sup>

มาตรา 97 เกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้เพิ่มข้อความใน (7) ในประเด็นการลาออกจากพรรคการเมือง ที่ตนเป็นสมาชิกจะทำให้หมดสมาชิกภาพไปด้วย โดยให้เติมข้อความใน (7) ว่า "ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือ..." นอกจากนั้นให้คงไว้ตามร่างเดิม

มาตรา 98 ได้กำหนดหลักการซึ่งเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่เกี่ยวกับการเลือกตั้งซ่อมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยได้บัญญัติไว้ว่า หากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ถึงร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรลงมติด้วยคะแนนเสียง

<sup>27</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ , รายงานการประชุมฯ ครั้งที่ 20/2521 วันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2521.

<sup>28</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ , เรื่องเดียวกัน.

ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ก็ไม่ต้องมีการเลือกตั้งซ่อมก็ได้ ที่ประชุมกรรมการ  
ได้ลงมติให้ตัดหลักการดังกล่าวออกด้วยคะแนนเสียง 14 ต่อ 6 เสียง<sup>29</sup> เพราะหากมีหลักการ  
ดังกล่าว จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของบางพื้นที่ต้องขาดหายไป ทำให้ราษฎรในเขตนั้น  
ไม่มีตัวแทนเป็นปากเสียงของตน

มาตรา 100 ให้เปลี่ยนถ้อยคำการปฏิญาณตนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก  
วุฒิสภา จากร่างเดิมที่ใช้ที่กำหนดไว้ว่า " ตามความเห็นของข้าพเจ้าโดยบริสุทธิ์ใจ" เป็น  
"ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต" ด้วยคะแนนเสียง 12 ต่อ 1 เสียง<sup>30</sup>

มาตรา 105 เรื่ององค์ประกอบวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรโดยตามร่าง เดิมได้  
กำหนดให้สมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า "หนึ่งในสาม" ก็เป็นองค์ประชุม ที่ประชุมได้มีมติให้แก้ไข  
เป็น "กึ่งหนึ่ง" จึงจะครบองค์ประชุม ด้วยคะแนนเสียง 17 ต่อ 1 เสียง<sup>31</sup> บทบัญญัติ  
นอกเหนือจากนี้ ที่ประชุมได้มีมติให้เป็นไปตามร่างเดิมที่เลขานุการเสนอต่อที่ประชุม

#### หมวด 7 : คณะรัฐมนตรี

หมวดนี้มี 24 มาตรา (มาตรา 140 - 163) บทบัญญัติในหมวดนี้ คณะกรรมการ  
ได้แก้ไขเพิ่มเติมในบางมาตรา อาทิ มาตรา 140 วรรคสาม ซึ่งกำหนดให้ "ประธานรัฐสภา"  
เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้ง นายกรัฐมนตรี โดยได้มีมติให้เปลี่ยนจากคำว่า  
ประธานรัฐสภา เป็น ประธานสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ สืบเนื่องจากบทบัญญัติในวรรคหนึ่งของ

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>29</sup> คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ , รายงานการประชุมฯ ครั้งที่ 22/2521  
วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2521.

<sup>30</sup> คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ , เรื่องเดียวกัน.

<sup>31</sup> คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ , เรื่องเดียวกัน.

มาตรานี้ ซึ่งกรรมการบางท่านได้เสนอว่า ควรจะกำหนดลงไปให้ชัดเจนว่า "พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ตามมติของสภาผู้แทนราษฎร" มิฉะนั้น วุฒิสภาอาจจะเข้ามาเกี่ยวข้องในการตั้งนายกรัฐมนตรีได้ หรืออาจไม่มีการชาวเสียงเลือกนายกรัฐมนตรีก็ได้ จึงควรเขียนไว้ให้ชัดเจน แต่ที่ประชุมมีความเห็นว่า การกำหนดให้ดังกล่าวเป็นการไม่เหมาะสม เพราะในทางปฏิบัติก็ต้อง เป็นมติของสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว อีกกรณีหนึ่งจะดูเหมือนเป็นการบังคับองค์พระมหากษัตริย์ ควรเขียนให้เห็นว่าเป็นพระราชอำนาจ จึงให้เปลี่ยนถ้อยคำผู้รับสนองพระบรมราชโองการแทน<sup>๓๒</sup> และมีมติให้ตัดมาตรา 148 ซึ่งกำหนดไว้ว่า "ในระหว่างการบริหารราชการแผ่นดิน ถ้ามีพฤติการณ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันความไว้วางใจอีกครั้งก็ได้....." โดยให้ตัดออกทั้งมาตรา ทั้งนี้ด้วยเหตุผลว่า การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในครั้งแรกก่อนที่จะเข้ารับราชการแผ่นดินนั้น มิได้กำหนดให้มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ฉะนั้น มาตรานี้ จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ และมาตรา 153 ซึ่งกำหนดว่าในระหว่างสมัยประชุม หากมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ ให้ตราเป็นพระราชกำหนดได้โดยให้ใช้บังคับได้เช่นพระราชบัญญัติและจะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน " 2 วัน" นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ที่ประชุมได้มีมติให้เปลี่ยนเป็นภายใน 3 วันแทน เพราะอาจเรียกประชุมไม่ทัน เนื่องจากอาจไปตรงกับวันหยุด ด้วยคะแนนเสียง 10 ต่อ 6 เสียง บทบัญญัตินอกเหนือจากนี้ ที่ประชุมได้มีมติให้เป็นไปตามร่างเดิม ที่เลขานุการเสนอต่อที่ประชุม

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๓๒</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ , รายงานการประชุมฯ ครั้งที่ 24/2521  
วันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2521.

หมวด 8 : ศาล

หมวดนี้มี 10 มาตรา (มาตรา 164 - 173) บทบัญญัติในหมวดนี้ส่วนใหญ่ คณะกรรมการมีมติให้คงไว้ตามร่างเดิมที่เลขานุการได้ยกร่างเสนอ เฉพาะมาตรา 171 และ มาตรา 172 เท่านั้นที่คณะกรรมการได้เพิ่มเติมเรื่องศาลทหาร โดยให้เน้นประเด็นเรื่องศาลทหารไว้ในมาตรา 171 ทวิ ว่า "ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ" และมาตรา 172 เพิ่มคำว่า "และศาลทหาร" ต่อจาก ศาลยุติธรรม นอกนั้น คงไว้ตามร่างเดิม

หมวด 9 : การปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดนี้มี 3 มาตรา (มาตรา 174 - 176) บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้คงไว้ตามร่างเดิมที่เลขานุการยกร่างเสนอ

หมวด 10 : ตุลาการรัฐธรรมนูญ

หมวดนี้มี 10 มาตรา (มาตรา 177 - 186) ที่ประชุมได้มีมติให้แก้ไขร่าง บทบัญญัติในมาตรา 177 เกี่ยวกับองค์ประกอบของตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามร่างเดิมได้ กำหนดไว้ 9 คน ซึ่งประกอบด้วย ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีก 4 คน ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ แก้ไขเป็น 7 คน โดยให้ประกอบด้วย ประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีกสี่คน ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ นอกนั้นให้คงไว้ตามร่างเดิมที่ เลขานุการยกร่างเสนอ

หมวด 11 : การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

หมวดนี้มีเพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 187 แม้ว่ากรรมการบางท่าน ได้เสนอว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญ จึงน่าจะเปลี่ยนแปลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 ใน (6) ซึ่งกำหนดไว้ไม่น้อยกว่า "กึ่งหนึ่ง" ของ

จำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา เป็นไม่น้อยกว่า "สองในสาม" ก็ตาม<sup>๑๑</sup> แต่ที่ประชุมเห็นว่าจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเหมาะสมแล้ว จึงให้คงไว้ตามร่างที่เลขานุการเสนอ

#### บทเฉพาะกาล

บทบัญญัติในหมวดนี้มีทั้งสิ้น 9 มาตรา (มาตรา 184 - 192) ที่ประชุมได้มีมติให้แก้ไขในมาตรา 187 ซึ่งตามร่างเดิมได้กำหนดให้ในวาระเริ่มแรก ให้สมาชิกสภาเนโบายแห่งชาติ เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยปริยาย โดยกรรมการส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นการสมควร เพราะเป็นการผิดหลักเกณฑ์ของการบัญญัติกฎหมายที่จะต้องกระทำเป็นการทั่วไป ไม่ควรมีลักษณะเป็นการเฉพาะเจาะจงโดยให้ประโยชน์หรืออำนาจกับบุคคลเป็นการเฉพาะตัว จึงมีมติให้ตัดบทบัญญัติในมาตรานี้ออกทั้งหมด นอกจากนั้นให้คงไว้ตามที่เลขานุการยกร่างเสนอกณะกรรมวิธีการ

นอกจากนั้นคณะกรรมวิธีการได้พิจารณาคำปรารภ ตามที่ นายอดุล วิเชียรเจริญ ได้รับมอบหมายให้ไปยกร่างคำปรารภ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตรงกับร่างคำปรารภดังกล่าว โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับถ้อยคำให้ถูกต้องและสละสลวย และตัดทอนข้อความบางประการที่ไม่จำเป็นออกให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีทั้งสิ้น 197 มาตรา และคณะกรรมวิธีการได้นำประชุมครั้งสุดท้ายในวันพฤหัสบดีที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2521 เวลา 13.30 น. เพื่อพิจารณาสรุปทั้งร่างอีกครั้ง แต่จะแก้ไขเพิ่มเติมข้อความใด ๆ มิได้ยกเว้น แต่การแก้ไขถ้อยคำที่ยังผิติดอยู่เท่านั้น และได้มีมติให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2521.

<sup>๑๑</sup> นายอดุล วิเชียรเจริญ , รายงานการประชุม ครั้งที่ 26/2521 วันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2521.

### วิเคราะห์พฤติกรรมในการยกร่างของคณะกรรมการการ

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จุดมุ่งหมายก็เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย โดยอาศัยรัฐสภาเป็นองค์การหลักในการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชน ตามหลักการที่ว่า "เสียงประชาชนคือเสียงสวรรค์" (Vox populi, Vox Dei) โดยกำหนดเป็นหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญเสมอมาว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน" กำหนดให้ประชาชนทำการเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปตรวจสอบและดูแลการบริหารประเทศของรัฐบาลทางรัฐสภา แต่ตลอดเวลา 50 กว่าปีที่ผ่านมา เราจะพบว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทย จะมีกลลวงทางการเมืองที่พยายามดึงอำนาจอธิปไตยจากปวงชนกลับไปสู่อุ้งมือของชนชั้นปกครองอันได้แก่ กลุ่มข้าราชการตลอดเวลา กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้ปกครองประเทศมักจะกำหนดโครงสร้างของรัฐธรรมนูญในมาตราต้นๆ ให้ดูเหมือนว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย แต่ในขณะเดียวกันในมาตราอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ก็ถอดปวงชนออกจากความเป็นที่มาของอำนาจนั้นเสีย ซึ่งมาตราอื่น ๆ นั้นมักจะระบุไว้ในบทเฉพาะกาล อันเป็นบทตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ ปราฏการณ์เหล่านี้ได้เกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่า จนดูประหนึ่งว่าการเมืองไทยเป็นการเมืองที่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในบทเฉพาะกาล ที่มีลักษณะจนกลายเป็นบทตลอดกาล บทเฉพาะกาลที่กลบอำนาจอธิปไตยของปวงชน ก็คือบทเฉพาะที่กำหนดให้มีสภาที่มาจากการแต่งตั้งที่มีจำนวนและอำนาจเท่าเทียม หรือเกือบเท่าเทียมกับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจะเห็นได้จากบทบัญญัติครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 และได้กลายมาเป็นธรรมเนียมทางการเมืองในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ ว่ารัฐสภาจะต้องประกอบด้วยสมาชิกทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว ซึ่งการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2521 ก็ไม่ได้หลุดพ้นจากแนวความคิดดังกล่าว

หากพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้ง 12 ฉบับ ที่ผ่านมา เราพอที่จะสรุปได้ว่าระบบการเมืองการปกครองของไทยมีลักษณะที่ผันวนและควบคู่กันไประหว่าง 3 ระบอบด้วยกัน



คือ ระบอบประชาธิปไตย ระบอบเผด็จการและระบอบกึ่งประชาธิปไตย<sup>๓๔</sup> โดยกลุ่มพลังอำนาจทางสังคมทั้งฝ่ายที่ยึดถือในระบอบเผด็จการและระบอบประชาธิปไตย ต่างพยายามที่จะสร้างกติกาในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้กลุ่มตนมีช่องทางและโอกาสที่จะแข่งขันเข้าสู่อำนาจทางการเมืองได้เสมอมาดังจะเห็นได้จากการศึกษาของ ชาญวุฒิ วัชรบุกรัก ใน "รัฐธรรมนูญกับเสถียรภาพทางการเมืองไทย" ได้วิเคราะห์ให้เห็นลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ ว่าส่วนมากได้กำหนดบทบัญญัติที่เป็นกลไกลวงอันยกย่อนซึ่งมีเจตนารมณ์ที่แท้จริงเพื่อกำหนดให้การสืบทอด และคำจูนอำนาจในหมู่ข้าราชการชั้นผู้นำให้การมาบริหารทางการเมืองด้วยความชอบธรรม ตามรัฐธรรมนูญเสนอมาร<sup>๓๕</sup> ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ก็เช่นกัน กลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มที่ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยและกลุ่มที่ยึดมั่นในระบอบเผด็จการ ต่างก็พยายามช่วงชิงและผลักดันให้บทบัญญัติต่าง ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นช่องทางและเงื่อนไขต่อกลุ่มตนในการมีอำนาจทางการเมืองในอนาคตดังที่ศาสตราจารย์ ฮาโรลด์ ลาสกี (Harold Laski) เคยกล่าวไว้ว่า "รัฐธรรมนูญจะสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของสมัยที่รัฐธรรมนูญนั้นถูกสร้างขึ้นเสมอ"<sup>๓๖</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่ง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งต้องการให้บทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองของกลุ่มตนให้มากที่สุด ในช่วงแรก ๆ ของการพิจารณาพยากร่างรัฐธรรมนูญ จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงการต่อสู้และช่วงชิงอำนาจกันระหว่างกลุ่มพลังประชาธิปไตย ซึ่งประกอบไปด้วย

<sup>๓๔</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ทวิภาวะทางการเมืองกับคณะทหารไทย" จุลสารวิชาการ สมาคมสังคมศาสตร์ (พฤษภาคม, 2529), หน้า 45.

<sup>๓๕</sup> ชาญวุฒิ วัชรบุกรัก, "รัฐธรรมนูญกับเสถียรภาพทางการเมือง" วารสารสังคมศาสตร์ (ตุลาคม - ธันวาคม 2523), หน้า 81 - 115.

<sup>๓๖</sup> Harold Laski A Grammar of Politics , 7<sup>th</sup> ed. (London George Allen - Unwin. 1938) p.307.

นักการเมือง นักวิชาการ และปัญญาชนทั่วไป ซึ่งสูญเสียอำนาจทางการเมืองไปภายหลังจากการทำรัฐประหาร วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 โดยกลุ่มนี้ต้องการให้บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะความเป็นประชาธิปไตย ดังที่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ส่วนกลุ่มพลังอำนาจนิยมซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการประจำ โดยเฉพาะข้าราชการทหาร กลุ่มนี้ต้องการให้บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญออกมาในลักษณะที่จะสงวนอำนาจไว้กับกลุ่มของตนต่อไป ดังนั้น เกมการต่อสู้เพื่อกำหนดทิศทางในร่างรัฐธรรมนูญจึงเกิดขึ้นตลอดเวลาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยการต่อสู้ในช่วงการยกร่างรัฐธรรมนูญของกรรมาธิการยกร่าง เป็นการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองในอนาคตระหว่างกลุ่มพลังประชาธิปไตยกับกลุ่มพลังอำนาจนิยม และหลังจากกลุ่มพลังประชาธิปไตยได้ถูกเบียดบังอำนาจไปแล้ว เกมการต่อสู้แย่งชิงอำนาจได้เปลี่ยนแปลงไป เป็นการแย่งชิงอำนาจกันเองในหมู่ทหารและข้าราชการด้วยกันเอง ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพรวมของกลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองในช่วงนั้น ได้ดียิ่งขึ้น จึงแบ่งกลุ่มทางการเมืองได้ ดังนี้

1. กลุ่มพลังประชาธิปไตย ส่วนใหญ่ประกอบด้วยนักการเมือง สื่อมวลชน นักวิชาการ นักศึกษาปัญญาชนและกรรมกร ซึ่งเคยมีบทบาททางการเมืองอย่างสูง ในช่วงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 กลุ่มนี้ต้องการให้รัฐธรรมนูญ มีหลักการ เช่นที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 อาทิ คำสัมภาษณ์ของ นายเสวต เปี่ยมพงศ์สานต์ ที่ว่า "ผมเห็นด้วยกับการคัดค้านรัฐธรรมนูญ แต่ให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นมาตรฐาน บทเฉพาะกาลไม่มี คนที่ไม่เคยเป็นนักการเมืองไม่ค่อยรู้สึกว่าจะไม่เป็นประชาธิปไตยเท่ากับคนที่เคยเป็นนักการเมืองมาก่อน...."<sup>๓๗</sup> จึงกล่าวได้ว่า การเรียกร้องของกลุ่มนี้เป็นความต้องการ เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่มีหลักการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๓๗</sup> คำสัมภาษณ์ของ นายเสวต เปี่ยมพงศ์สานต์ , ใน "สัมภาษณ์พิเศษ" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (5 พฤศจิกายน 2521) หน้า 44.

ประชาธิปไตยเป็นประเด็นสำคัญ

2. กลุ่มทหาร ในกลุ่มทหารด้วยกันเองนั้น แม้ว่าภายในกลุ่มจะมีผลประโยชน์ร่วมกัน ในด้านการชูประเด็นเสถียรภาพและการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามขั้นตอน ซึ่งเป็นผลสะท้อนจากแนวความคิดของคณะปฏิรูปเก่าตามแผนพัฒนาประชาธิปไตยในขั้นตอนของระยะที่ 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ก็ตาม ดังนั้น ภาพรวมภายนอกแม้ว่า กลุ่มจะพยายามแสดงให้เห็นถึงความมีเอกภาพของกลุ่มก็ตาม แต่ในสภาพความเป็นจริงอย่างลึก ๆ ในกลุ่ม ได้มีการแตกแยกและแย่งชิงอำนาจกันตลอดเวลาาระหว่างกลุ่มของตน โดยแบ่งเป็นกลุ่ม ขวาจัด อันประกอบไปด้วย พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ และ พลเอกยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา เป็นแกนนำ กลุ่มปฏิรูป ประกอบด้วย พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเสริม ณ นคร เป็นแกนนำ และกลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มทหารหนุ่ม ประกอบไปด้วยนายทหารระดับกุ่มกำลัง โดยมี กลุ่มยังเติร์กเป็นแกนนำ ซึ่งแต่ละกลุ่มดังกล่าว ต่างพยายามผลักดันให้บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นประโยชน์กับกลุ่มตนมากที่สุด จึงทำให้เกมการต่อสู้ เพื่อกำหนดหลักการในร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างเข้มข้น มีการกำหนดไฟในการลงมติ ในขั้นต่าง ๆ ตลอดเวลาดังจะเห็นจากคำกล่าวของ พลเอกทวิช เสนีวงศ์ ณ อยุธยา สมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 ว่า "...ถ้าสภาพนี้ชี้ขาด ลงไปว่าไม่รับ ก็ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ได้.....แล้วไฟก็อยู่บนโต๊ะหมดแล้วนะครับ.....ไฟก็มา วางไว้แล้ว ควรจะรับนะครับ"<sup>๒๒</sup> สำหรับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในชั้นคณะกรรมการ วิสามัญกร่างรัฐธรรมนูญ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการช่วงชิงอำนาจกันระหว่างกลุ่มพลัง ประชาธิปไตยกับกลุ่มพลังทหาร ส่วนในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่ 1 และ ที่ 2 ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป ก็จะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการช่วงชิงอำนาจกันภายในกลุ่ม

<sup>๒๒</sup> คำอภิปรายของ พลเอกทวิช เสนีวงศ์ ณ อยุธยา , รายงานการประชุมสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36/2521 วันที่ 13 กรกฎาคม 2521, หน้า 125.

ของทหารด้วยกันเอง ซึ่งผลการช่วงชิงอำนาจกันดังกล่าว ทำให้บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ ต้องลงมติทบทวนเพื่อเปลี่ยนแปลงหลักการในร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ลงมติไปแล้ว ตามแรงกดดันของแต่ละกลุ่มตลอดเวลา จนทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้รับฉายาเพิ่มเติมว่า เป็นฉบับกตัญญูหรือฉบับสนองคุณ เป็นต้น

#### การช่วงชิงอำนาจในชั้นคณะกรรมการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา 7 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 ได้กำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวนไม่น้อยกว่าสามร้อยคนแต่ไม่เกินสี่ร้อยคน ประกอบเป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและจัดทำรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดให้ตัวแทนของกลุ่มทหารซึ่งมีอำนาจในการปกครองประเทศในขณะนั้น เป็นผู้เสนอรายชื่อและแต่งตั้งบุคคลจำนวนหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญที่จะบังคับใช้ในอนาคตต่อไป ดังนั้น ด้วยเงื่อนไขของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ทำให้กลุ่มทหารที่มีบทบาททางการเมืองในขณะนั้น สามารถกำหนดแนวทางของร่างรัฐธรรมนูญที่จะร่างต่อไปได้ ดังจะเห็นได้จากพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 360 คน เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 โดยมี พลเรือเอกสังัด ชลอรอยู่ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลตามสาขาอาชีพต่าง ๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2

สมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติ

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

ไทยนิกร "ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 การปกครองแบบทหารเต็มรูป" หน้า 16.

จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 360 คน เป็นกลุ่มทหารทั้งในและนอกประจำการถึง 222 คน เทียบเท่ากับร้อยละ 51.65 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยเป็นทหารประจำการถึง 119 คน ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าว หากจะมองในด้านการ "ตอบแทนบุญคุณ" หรือเพื่อเป็นการ "เอาอกเอาใจ" กับกลุ่มทหารที่ให้การสนับสนุนและให้ความร่วมมือในการทำรัฐประหาร รวมทั้งเพื่อเป็นฐานรองรับอำนาจรัฐบาล

อันเกิดจากการทำรัฐประหารให้มั่นคงยิ่งขึ้น การแต่งตั้งกลุ่มบุคคลดังกล่าวมาเป็นสมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ถือว่าเป็นเรื่องปกติโดยทั่วไป แต่ถ้าจะมองในอีกด้านหนึ่ง จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งสมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มทหารเป็นส่วนใหญ่ดังกล่าว จะทำให้กลุ่มทหารสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาได้อย่างเด็ดขาด ทำให้กลุ่มดังกล่าวสามารถกำหนดแนวทางและการดำเนินงานของสภาได้ตามที่กลุ่มต้องการ จึงเป็นการ "เตรียมการเพื่ออนาคต" ขึ้นต้น เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางของบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญต่อไป ดังนั้นหลังมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว ได้เริ่มมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ ไม่เห็นด้วยกับการแต่งตั้งในครั้งนั้น จากบุคคลในวงการต่าง ๆ ด้วยความหวาดผวาร่างรัฐธรรมนูญที่สภาิติบัญญัติแห่งชาติจะร่างขึ้นมา จะมีลักษณะเป็นเผด็จการมากกว่าที่จะเป็นประชาธิปไตย<sup>39</sup> จนกระทั่งได้มีบทวิพากษ์วิจารณ์การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ว่า "รัฐธรรมนูญ : เราเตรียมการเพื่ออนาคต"<sup>40</sup> และในการประชุมสภาิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2520 เพื่อทำการเลือกตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นายบัญญัติ เกสรทอง และนายसानนท์ สายสว่าง ได้เสนอให้กรรมการประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 35 คน โดยประกอบด้วยกลุ่มบุคคล 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ กรรมการที่มีได้เป็นสมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 10 คน โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อซึ่งประกอบไปด้วย นักการเมืองระดับอดีตหัวหน้าพรรคการเมือง 6 ท่าน คือ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม พลตรีประมาณ อติเรกสาร หัวหน้าพรรคชาติไทย นายแพทย์กระแส ชนawangค์ หัวหน้าพรรคพลังใหม่ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ นายสวัสดิ์ คำประกอบ หัวหน้าพรรคเกษตรสังคม และพลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์ หัวหน้าพรรคธรรมสังคม และนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และกฎหมายอีก 4 ท่าน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ

<sup>39</sup> สยามรัฐลัปดาห์วิจารณ์ (27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520) หน้า 8 - 10.

<sup>40</sup> สยามรัฐลัปดาห์วิจารณ์ (15 ตุลาคม พ.ศ. 2521)

นายจิตติ ตึงสภากี๋ นายบุญชนะ อັถถากกร และ นายกนต์ธีร์ คุลมงคค และกรรมาธิการ ที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 25 คน โดยสมาชิกสภาเป็นผู้เสนอชื่อสมาชิกที่สภา เห็นสมควร ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ แม้ว่าในคณะกรรมาธิการยกร่างฯ ดังกล่าว จะประกอบไปด้วยนักวิชาการ นักการเมืองที่ต้องการให้ร่างรัฐธรรมนูญ มีลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย ดังจะเห็นจากคำให้สัมภาษณ์ของ นายกระมล ทองธรรมชาติ ที่ว่า "คณะกรรมาธิการชุดนี้ ไม่ได้มีความประสงค์ใดๆ ที่จะสร้างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อเป็นฐานอำนาจ สำหรับคณะปฏิวัติที่จะครองอำนาจต่อไป ตรงกันข้ามคณะกรรมาธิการชุดนี้ ต้องการที่จะสร้าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้เป็นหลักประกันในการทำให้การปกครองของประเทศไทย มีความเป็น ประชาธิปไตย และสามารถนำมาซึ่งเสถียรภาพ และประสิทธิภาพในการปกครอง"<sup>41</sup> แต่เมื่อ พิจารณาสัดส่วนของคณะกรรมาธิการแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมาธิการที่มาจากนักวิชาการและ นักการเมืองซึ่งมีเพียง 10 คน ก็ยังเป็นเสียงข้างน้อยในคณะกรรมาธิการ เสียงข้างมากเป็นกลุ่ม ของผู้ทรงอำนาจอยู่ในขณะนั้น ดังคำสัมภาษณ์ของ นายธรรมบุญ เทียนเงิน ที่ว่า "...แต่ผมคิดว่า ต้องออกมาในรูปแบบนี้ การตั้งกรรมาธิการมีไผ่อยู่แล้ว เขาคำนวณแล้วว่ามีเสียงข้างมาก ผมคิดว่า เป็นไปตามที่เขาต้องการนั่นแหละครับ"<sup>42</sup> และความหวาดวิตกในเรื่องการกำหนดแนวทาง ในการร่างรัฐธรรมนูญของกรรมาธิการ มิใช่มีเฉพาะบุคคลในวงการภายนอกเท่านั้น แม้แต่ในหมู่ ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยกัน สมาชิกสภาบางท่าน ยังได้ตั้งคำถามในประเด็นนี้ ต่อกรรมาธิการยกร่าง ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2521 วันที่ 29 มิถุนายน 2521 ก่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 ว่า ".....ก่อนที่จะเข้าสู่วาระ การประชุม กระผมขอให้ท่านกรรมาธิการชี้ข้อข้องใจของกระผมสักกรณีหนึ่ง คือ กระผมมีข้อข้องใจ ว่าร่างของคณะกรรมาธิการชุดนี้ อาจจะมีใครขีดเส้นให้เดิน รู้ลึกว่าออกมาอย่างไรขอบกล

<sup>41</sup> กระมล ทองธรรมชาติ , วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย หน้า 66.

<sup>42</sup> สยามรัฐฉบับค่ำหวิจารย์ (19 มีนาคม 2521) หน้า 16.

จนก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันทั้งวงการหนังสือพิมพ์หรือวงการทั่วไป..."<sup>๔๓</sup> แม้ว่ากรรมาธิการ จะได้ตอบข้อสงสัยของสมาชิกดังกล่าวตอนหนึ่งว่า ".....คนที่ขีดเส้นให้เดินนั้น ไม่มี..... คณะกรรมาธิการนี้ไม่ได้มีใครเอาปืนมาจี้หลัง ไม่ได้มีใครเอาคำสั่งมาบอกว่าต้องร่างกันอย่างไร ร่างกันอย่างไร ก็ว่ากันไปตามระบอบประชาธิปไตย..."<sup>๔๔</sup> ก็ตาม แต่บทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญ ได้เป็นไปในลักษณะที่ขัดแย้งกับหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเป็นส่วนใหญ่

สำหรับการประชุมพิจารณาเค้าร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 29 ครั้ง เป็นที่น่าสังเกตว่า การประชุมในครั้งต้น ๆ มีความสำคัญมากเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพราะเป็นการพิจารณาข้อตกลงกันใน หลักการใหญ่ ๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับการกำหนดประเด็นหลักของ รัฐธรรมนูญและระบอบการปกครอง ประเด็นสำคัญที่ได้มีการอภิปรายกันมาก เกี่ยวกับโครงสร้างของระบบรัฐสภาว่าจะใช้ระบบ สภาเดียว หรือระบบสองสภา รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของสมาชิก กรรมาธิการบางท่านถึงกับเสนอ ให้มีสภาที่สามทำหน้าที่คล้ายคลึงกับสภานโยบาย ที่เป็นผู้ชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับ ฝ่ายบริหาร อาทิ ให้สภาที่สาม เป็นองค์กรที่จะตัดสินใจว่าควรจะให้มีการยุบสภาหรือควรให้ รัฐบาลพ้นจากตำแหน่ง และให้สมาชิกสภาที่สามประกอบด้วย ทหารที่กุมกำลัง เพื่อป้องกันการ ทำรัฐประหาร โดยได้อภิปรายตอนหนึ่งว่า "....ผมรู้สึกว่ ระบอบอังกฤษก็ดี ระบอบอเมริกา ก็ดี ห่างไกลจากประเทศไทยมาก เอาระบอบไทย ๆ แล้วว่าให้มันรอด....ดังนั้น ถ้าเราร่าง รัฐธรรมนูญอย่างไร ไม่ให้ผู้มีอำนาจเข้ามามีส่วนร่วมด้วยในการบริหารประเทศ ผมว่าไปไม่รอด ผมเห็นว่าเอาแบบไทย ๆ ก็ถือว่าเราจะตัด 3 เหล่าทัพไม่ได้ เราควรร่างเข้าไปหาเขา ถ้ามี สภาเดียวมีสมาชิก 2 ประเภท... อาจกำหนดโควตาว่า 3 เหล่าทัพมีเท่าใด ตำรวจมีเท่าใด

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๔๓</sup> คำอภิปรายของ นายเฉลิมชัย เล็กชม, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2521 หน้า 6.

<sup>๔๔</sup> นายมิชัย ฤชุพันธุ์, เรื่องเดียวกัน หน้า 7.



นักวิชาการมีเท่าใดอย่าไปตัดเขา....."<sup>45</sup> หรือกรณีของอภิปรายของ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ในประเด็นการป้องกันการล้มล้างรัฐบาลโดยการทำรัฐประหารว่า "..... สร้างองค์กรอะไร ขึ้นมาล็กองค์กรหนึ่ง ให้องค์กรนั้นทำหน้าที่เป็นกรรมการในการที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ จะเล่นการเมืองกัน ก็ถ้าใครเล่นไม่ดี ก็ให้องค์กรนั้นซึ่งเป็นกรรมการนั้นเป่านกหวีดปิด บอกคนนี้ออกไป..... ให้คนที่มีอำนาจในทางที่จะสามารถล้มรัฐธรรมนูญได้ มีกลุ่มต่าง ๆ เข้าไป ให้เขาเป็นคนคอยควบคุมเกมส์ต่างๆ ไปสักระยะหนึ่งจนกว่าเราจะแน่ใจได้ว่าทุกฝ่ายนั้นจะเล่นกัน ถูกต้องตามเกมส์แล้วค่อยมาเลิกกติกา....."<sup>46</sup> ซึ่งการกำหนดหลักการดังกล่าวแม้ว่าจะเป็น การปิดเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่กรรมการเหล่านั้นได้ให้ความเห็นว่า "...เราต้องการที่จะร่างรัฐธรรมนูญแล้วไม่อยากจะให้ถูกฉีกอีกเป็นครั้งที่ 2 ..."<sup>47</sup> จนนายสมภพ โหระกิต กรรมการยกร่างคนหนึ่งได้กล่าวว่า "ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เริ่มต้นด้วยความกลัว กลัวว่าจะไม่คลอดบ้าง กลังจะถูกฉีกบ้าง ไม่ทนทานบ้าง การเริ่มต้นด้วยความกลัว จึงต้องพยายามยกร่าง เพื่อให้หายกลัวดังกล่าว"<sup>48</sup> ซึ่งหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ไม่เห็นด้วยกับความคิดที่ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการทำรัฐประหาร โดยได้โต้แย้งว่า ".....ผมคิดว่าเราเอาความจริงมาพูดกันดีกว่า รัฐธรรมนูญบกพร่องจึงมีการ ปฏิวัติผมว่าไม่ใช่..."<sup>49</sup> เพราะหากจะพิจารณาถึงสาเหตุที่มีการทำรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญ ที่ผ่านมามากครั้ง มักจะเกิดจากรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ถูกร่างขึ้นมา เพื่อเป็นเครื่องมือ

<sup>45</sup> คำอภิปรายของ นายसानนท์ สายสว่าง , รายงานการประชุมคณะกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1/2520 , หน้า 37.

<sup>46</sup> คำอภิปรายของ นายมีชัย ฤชุพันธุ์, เรื่องเดียวกัน , หน้า 60.

<sup>47</sup> นายมีชัย ฤชุพันธุ์, เรื่องเดียวกัน , หน้า 59.

<sup>48</sup> สยามรัฐลัปดาห์วิจารณ์ , (25 ธันวาคม 2520) , หน้า 9 - 10.

<sup>49</sup> คำอภิปรายของ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช , เรื่องเดียวกัน , หน้า 14.

ทางการเมือง และเพื่อสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับกลุ่มผู้ปกครองในช่วงนั้นมากกว่า ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ถูกสร้างขึ้นมามีผลดังกล่าวนั้น จะมีผลบังคับใช้ได้ตราบเท่าที่กลุ่มผู้ปกครองนั้น ไม่แตกแยกกัน หากเมื่อใดที่ผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ไม่อาจประสานกันได้ การทำรัฐประหาร เพื่อขจัดกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามก็จะติดตามมา<sup>๕๐</sup>

ในการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 29 ครั้ง หากวิเคราะห์ตามสถานการณ์และพฤติกรรมของการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองกันในอนาคตระหว่าง 2 กลุ่มใหญ่คือ กลุ่มทหารที่ครองอำนาจอยู่ในขณะนั้น ไม่ว่าจะเป็นการทหารสายนายกรัฐมนตรียุค หรือทหารสายประธานสภาโยบายแห่งชาติ กับกลุ่มพลังประชารัฐไทยซึ่งประกอบด้วย นักการเมือง นักวิชาการ ซึ่งแต่ละฝ่ายพยายามที่จะให้กติกาที่จะออกมาบังคับใช้ในอนาคต เป็นสิ่งที่มีประโยชน์และสนับสนุนต่อแนวความคิดของกลุ่มตน โดยต่างได้อ้างถึงเหตุผลของตนมาสนับสนุนยืนยันแนวความคิดของตน พร้อมทั้งตอบโต้หักล้างเหตุผลของฝ่ายตรงข้าม โดยฝ่ายที่ต้องการให้อำนาจอยู่ในคณะทหารได้อ้างความมีเสถียรภาพของรัฐบาลและความมั่นคงของประเทศเป็นประเด็นหลัก อาทิ การอภิปรายของนายसानนท์ สายสว่าง ที่ว่า "...ประชารัฐไทยไม่ได้อยู่ที่การเลือกตั้ง... ถ้าเราจะไปเขียนว่ารัฐธรรมนูญจะต้องมาจากผู้แทนทั้งหมด ผู้แทนบางท่านเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศได้เมื่อไรแล้วบางท่านหาตัวรัฐมนตรีคลังได้ที่ไหน..... ในเบื้องต้นเอาไว้ว่าเราอย่าเป็นประชารัฐไทย 100 เปอร์เซ็นต์แบบยุโรปหรือแบบอเมริกันเลย เราเป็นแบบไทย ๆ ของเรา เอาสัก 60 เปอร์เซ็นต์ก็ยังมี 2 สภา ..... รัฐบาลก็ควรเปิดช่องไว้ให้มากหน่อย มาจากสภาผู้แทนราษฎรสัก 20 มาจากสภาสูงสัก 6 มาจากตำแหน่งสัก 4 แล้วก็มาจากบุคคลภายนอกเสียบ้าง

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๕๐</sup> นันทารวจโท ชาญุฑิต วัชรพุกก์, "รัฐธรรมนูญกับเสถียรภาพทางการเมืองไทย"

ให้เปิดช่องกว้างไว้แล้วอย่าไปปิดว่านายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ....."<sup>๕๑</sup>  
 หรือกรรมการบางท่านได้ให้ความสำคัญสูงสุดที่ตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหาร ว่า  
 " กระผมถือว่านายกรัฐมนตรีมีความสำคัญที่สุดในเรื่องของประเทศชาติ ประชาชนทั่วไป  
 เขามองหานายกรัฐมนตรีเท่านั้น ที่จะเป็นที่พึ่งของเขา.....เพราะฉะนั้นการที่เราจะกำหนดว่า  
 นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้แทนราษฎรแต่เพียงอย่างเดียว นั้น จะเป็นการจำกัดตัวเองมากเกินไป  
 ...."<sup>๕๒</sup> รวมความแล้วกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักการใหญ่ของฝ่ายที่เสนอแนวความคิดที่เน้น  
 หลักการเสรีภาพนั้น ได้ให้ความสำคัญสูงสุดที่ฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ ซึ่งวิธีการที่จะทำให้รัฐบาล  
 มีเสรีภาพก็ด้วยการกำหนดมาตรการสำคัญ ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยให้ผู้นำฝ่ายบริหาร  
 ไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง ให้มีสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งด้วย เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า  
 แนวความคิดและหลักการดังกล่าวขัดแย้งกับหลักการเบื้องต้นของรัฐธรรมนูญที่ประกาศไว้ว่าอำนาจ  
 อธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย ซึ่ง พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์ ได้กล่าวไว้ว่า โดยข้อเท็จจริงแล้ว  
 ปวงชนชาวไทยไม่เคยที่จะได้เลือกผู้ปกครองของตนอย่างแท้จริงเลย โดยเฉพาะใครจะเข้ามา  
 เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีนั้นประชาชนชาวไทยเกือบจะไม่ได้มีส่วนร่วมรู้เห็นในการตัดสินใจ  
 ด้วยเลย เป็นเรื่องของการตัดสินใจกันจากเบื้องบนระดับกลุ่มข้าราชการชั้นนำเกือบทั้งนั้น <sup>๕๓</sup>

ส่วนฝ่ายที่ยึดอุดมการณ์และหลักการการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้ให้เหตุผล  
 สนับสนุนแนวความคิดของฝ่ายตน และได้แสดงทัศนคติตอบโต้แนวความคิดที่ยึดมั่นในหลักเสรีภาพ  
 ว่า ".... ถ้าพูดถึงเสรีภาพของรัฐบาล ถ้าจะเอาเสรีภาพ 100 เปอร์เซ็นต์ ไม่มีมันอยู่

ศูนย์วิทยพัชการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๕๑</sup> คำอภิปรายของ นายสนั่น สหายสว่าง , เรื่องเดียวกัน , หน้า 65 - 66.

<sup>๕๒</sup> คำอภิปรายของ นายโสภา โกดิน , เรื่องเดียวกัน , หน้า 83.

<sup>๕๓</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์ , รวมบทความทางการเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์  
 พรหมประสิทธิ์การพิมพ์ , 2514) หน้า 12.

ในหลุมฝังศพ ....."<sup>54</sup> กรรมการบางท่านได้อภิปรายทักท้วงกรรมการบางท่านที่ยึดมั่นแต่เสถียรภาพความมั่นคงจนเกินขอบเขตของหลักการประชาธิปไตยว่า "... ผมเห็นว่าเราไม่ควรมองข้ามสิทธิอำนาจของประชาชนซึ่งคำว่า "ประชาธิปไตย" นั้น ก็บ่งชัดอยู่แล้วว่าอำนาจในการปกครองบ้านเมืองเป็นของประชาชน"<sup>55</sup> หรือกรณีการอภิปรายของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ว่า "... เราเขียนลงไปในมาตรา 1 ว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนแล้วเราจะไปเขียนในมาตราต่อ ๆ ไปว่า อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยนั้นจะถูกจำกัดอย่างนั้นอย่างนี้ ผู้แทนราษฎรจะทำอะไรไม่ได้ จะตั้งรัฐบาลก็ไม่ได้ จะไล่รัฐบาลออกก็ไม่ได้ จะเป็นรัฐมนตรีก็ไม่ได้ เพื่อเสถียรภาพของรัฐบาลนั้น กระผมเห็นว่าขัดกันเอง ความจริงประชาธิปไตยไม่ได้แปลว่า "เสถียรภาพของรัฐบาล"... ถ้าเรารักจะเป็นประชาธิปไตยกันแล้ว เราจะต้องทนได้ เมื่อรัฐบาลล้มลุกคลุกคลาน ชั่วแต่ว่าล้มลุกคลุกคลานในรัฐสภา ไม่ใช่เอาमितเอาไม่มาผันให้ล้มไป..."<sup>56</sup>

ในส่วนของรัฐสภานั้น ฝ่ายที่ยึดมั่นในแนวความคิดด้านเสถียรภาพของรัฐบาลได้เสนอความเห็น ว่า ควรให้มี 3 สภา โดยให้สภาที่ 3 เป็นสภานิเทศนอกเหนือจากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยได้กล่าวว่า "... ควรจะมีสภาอะไรอีกสักสภาหนึ่ง ... เช่น จะเป็นสภาภิบาลหรือสภาอะไรก็ได้แต่ทำหน้าที่เหมือนคล้าย ๆ สภานโยบายเวลานี้ ... แทนที่จะให้ทางสภาล้มรัฐบาลได้ หรือให้รัฐบาลยุบสภาได้ เราไม่ให้มีอำนาจทั้ง 2 ฝ่าย ให้สภาที่ 3 เป็นผู้พิจารณาอีกทีหนึ่งว่า อันไหนตอนนี้มันร้ายแล้วควรยุบสภา ตอนนี้มันร้ายแล้ว รัฐบาลทำไม่ถูกก็ควรจะให้รัฐบาลออกไป สภาอันนี้ควรจะเรียกว่าอะไรก็ได้แต่เป็นสภาที่ 3"<sup>57</sup> ซึ่งแนวความคิด

## ศูนย์วิทยุทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>54</sup> คำอภิปรายของ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

<sup>55</sup> คำอภิปรายของ นายอัคร ตันติสุนทร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

<sup>56</sup> คำอภิปรายของ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

<sup>57</sup> คำอภิปรายของ พลโท กานต์ รัตนวราหะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 127.

เกี่ยวกับสภาที่ 3 แม้ว่ากรรมวิธีการส่วนใหญ่จะไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดที่จะกำหนดให้มีสภาที่ 3 อย่างชัดเจน แต่ก็เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของกลุ่มที่มีแนวความคิดด้านเผด็จการที่พยายามสงวนอำนาจในการปกครองประเทศไว้ในกลุ่มคนต่อไป เหตุผลเรื่อง เสถียรภาพของรัฐบาล โดยได้กล่าวอ้างเรื่อง เสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศเป็นเครื่องบังหน้า ซึ่งกรรมวิธีการ ท่านหนึ่งได้ตอบโต้ของอ้างดังกล่าวว่า "...ถ้าเราจะตั้งองค์กรที่ 3 ขึ้นมา ผมอยากทราบว่า องค์กรนี้จะ เป็นใคร พูดกันตรง ๆ 3 เหล่าทัพก็เอาท่านผู้ใหญ่ขณะนี้เข้ามา เราก็คงว่าทหารเอง มาเล่นการเมืองก็มีการแตกแยกเหมือนกัน .... เราอย่าไปหวังว่าองค์กรนี้ตั้งขึ้นมาแล้วจะยั่งยืน ...และมีข้อนำคิดว่าที่จะตั้งองค์กรที่ 3 ขึ้นมามีหลักประกันที่แน่นอนแล้วหรือว่าจะไม่มีการปฏิวัติอีก มีหลักประกันที่แน่นอนหรือว่าจะไม่มีการล้มรัฐธรรมนูญ ถ้ารับรองผมได้ ผมเอาด้วยครับ" <sup>๕๘</sup> ส่วนประเด็นด้านตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งในวุฒิสภานั้น แม้ว่าฝ่ายยึดหลักการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยเห็นว่า ควรให้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม จากตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ ต่าง ๆ ในสังคม<sup>๕๙</sup> หรือหากกำหนดให้มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ก็ควรกำหนดสัดส่วน ไว้ให้ชัดเจนโดยการอภิปรายว่า "...ให้คำนึงถึงว่าอาชีพของคนในชาติมีกันมาก ควรจะได้ ไปดูแลกิจการบ้านเมืองด้วย...ลักษณะ เตือนผู้เสนอขอแต่งตั้ง...ไม่ใช่ไปตั้งบางกลุ่มเสียก่อนสภา ....ทำให้สภานั้นมีลักษณะเป็นสภาข้าราชการ....." <sup>๖๐</sup> แต่กรรมวิธีการบางท่านไม่เห็นด้วย กับการกำหนดดังกล่าวโดยอ้างว่า "...แต่ว่าความรู้สึกของผมอยากจะมีรัฐบาลยั่งยืน และมีเสถียรภาพ..... เพราะฉะนั้นจะตั้งใครกันอย่างไรก็ตาม ก็ทิ้งเสถียรภาพทางการเมืองไม่ได้ ... ในการที่จะไปเรียนว่า ต้องมาจากต่างกลุ่มอาชีพอย่างโน้นอย่างนี้ ผมรู้สึกว่าไม่ค่อยจะสวย

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๕๘</sup> คำอภิปรายของ หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช , เรื่องเดียวกัน , หน้า 141.

<sup>๕๙</sup> คำอภิปรายของ พลตรี ประมาณ อติเรกสาร , เรื่องเดียวกัน , หน้า 124.

<sup>๖๐</sup> คำอภิปรายของ กระมล ทองธรรมชาติ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 156.

ในสถานการณ์อย่างนี้...."<sup>๕๑</sup> กรรมการบางท่านถึงกับเสนอว่า ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้สมาชิกสภานโยบายแห่งชาติ หรือคณะปฏิวัติจำนวน 23 คน เป็นวุฒิสมาชิกโดยตำแหน่งด้วย <sup>๕๒</sup> โดยนายอักษราทร จุฬารัตน์ ได้ให้ความคิดเห็นสนับสนุนเพิ่มเติมการกำหนดดังกล่าวว่า "เขียนไว้เป็นการให้เกียรติ เพราะเป็นผู้รับผิดชอบมาตั้งแต่ปฏิวัติ"<sup>๕๓</sup> แต่กรรมการเสียงข้างน้อย กลับไม่เห็นด้วยกับเหตุผลดังกล่าว โดยกล่าวว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายรับใช้คนทั้งประเทศ ธรรมดาเขาไม่ทำกัน เป็นการแบ่งแยกว่า กลุ่มนั้นได้ กลุ่มนี้ไม่ได้"<sup>๕๔</sup> หรือกรณีความเห็นของ พลตรีประมาณ อติเรกสาร ว่า "ถ้าหากจะแต่งตั้งสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติเป็นวุฒิสมาชิก ก็จะเป็นการเหมาะสมกว่า แต่ถ้าจะให้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่าต้องเป็นเสียทีเดียว ก็ไม่สนิทใจ ทำอย่างนี้ถือว่าเป็นอภิสิทธิ์ชน"<sup>๕๕</sup> จนกระทั่ง พลอากาศเอก ทวี จุลละทรัพย์ ได้อภิปราย ประชดแนวความคิดของกรรมการกลุ่มนั้นว่า "ผมคิดว่าพวกเรากำลังพิจารณาเป็นห่วงคณะ รัฐประหารเหลือเกินว่า จะหมดอำนาจไปเมื่อรัฐธรรมนูญออกมาแล้ว..."<sup>๕๖</sup> ดังนั้น ด้วยเสียงคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าว จึงทำให้กรรมการส่วนใหญ่ เห็นว่าไม่ควรกำหนดให้ปรากฏ ชัดเจนเกินไปว่า บุคคลเหล่านั้น "ต้อง" ได้รับการแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิก เพราะโดยสถานการณ์

<sup>๕๑</sup> คำอภิปรายของ สานนท์ สายสว่าง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 157.

<sup>๕๒</sup> คำอภิปรายของ สานนท์ สายสว่าง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 127 และ หน้า 133.

<sup>๕๓</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (11 มิถุนายน 2521), หน้า 7.

<sup>๕๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>๕๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>๕๖</sup> คำอภิปรายของ พลอากาศเอก ทวี จุลละทรัพย์, อ้างแล้ว, หน้า 131.

ทางการเมืองแล้ว บุคคลเหล่านั้นก็คงจะได้รับการแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิกแน่นอนอยู่แล้ว<sup>๕๗</sup> และสำหรับจำนวนวุฒิสมาชิกนั้น กรรมการบางท่านได้เสนอให้วุฒิสมาชิกมีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>๕๘</sup> แม้จะมีการคัดค้านจากกรรมการคนอื่น ๆ ว่าเป็นการกำหนดให้มีจำนวนมากเกินไป แต่ด้วยมติของกรรมการเสียงข้างมาก ได้มีมติให้มีจำนวนตามที่นายसानนท์ สายสว่าง เสนอ ความแตกต่างกันในหลักการพื้นฐานของแนวความคิดดังกล่าว แม้ว่าในการประชุมอภิปรายในครั้งหลัง ๆ ฝ่ายที่ยึดมั่นในความมีเสถียรภาพของรัฐบาล จะได้ลดทอนทำที่ของตนเองลงมาบ้าง โดยได้ทำการผ่อนปรน เพื่อประนีประนอมความคิดเกี่ยวกับเสถียรภาพ และหลักประชาธิปไตยเข้าด้วยกัน แต่โดยสภาพรวมของบทบัญญัติที่ออกมา ตัวแทนของกลุ่มพลังอำนาจที่มีบทบาททางการเมืองในขณะนั้น ได้เปรียบในการช่วงชิงอำนาจในขณะนั้น ทั้งนี้เพราะกลุ่มดังกล่าวเป็นผู้ออกกระเบียบและกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ทำให้สามารถกำหนดทิศทาง สาระของบทบัญญัติได้ตามต้องการ ดังคำสัมภาษณ์ของ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งเป็นกรรมการร่างคนหนึ่งว่า "ในขณะที่คณะกรรมการร่างฯ ที่เป็นนักวิชาการและนักการเมือง จำนวน 10 คน ต้องการให้ยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีความเป็นประชาธิปไตยมาก ๆ เช่น ให้ลดจำนวนวุฒิสมาชิกที่กำหนดไว้ให้มี 3/4 ให้มีแต่ 1/3 หรือให้มีสัดส่วนของวุฒิสมาชิกจากหลายอาชีพเป็นจำนวนเท่า ๆ กัน ระหว่าง ชาวนา พ่อค้า กรรมการ

<sup>๕๗</sup> ผลการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจำนวน 225 คน ในวันที่ 22 เมษายน 2522 ปรากฏว่าสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติทั้ง 23 คน ได้รับการแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิก 16 คน โดยผู้ที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นวุฒิสมาชิก คือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์, พลเรือเอก กวี สิงหะ พลเอก เสริม ๕ นคร, พลอากาศเอก พระเนียง กานทรรัตน์, พลเรือเอก อมร ศิริกาเยะ พลเอก ยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา และ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ต่างได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรี ในรัฐบาล พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ชุดที่ 2 ทั้งสิ้น

<sup>๕๘</sup> สานนท์ สายสว่าง , เรื่องเดียวกัน , หน้า 169.

ทหาร นักวิชาการ แต่ความเห็นเหล่านี้ แน่ชัดในคณะกรรมการยกร่างทุกครั้ง" <sup>๕๑</sup> ดังนั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์ ที่ปรากฏออกมาภายหลังการประชุมคณะกรรมการยกร่างครั้งสุดท้าย เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2521 ทั้งที่สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย และไม่เป็นประชาธิปไตย ดังนี้

หลักการที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

1. การประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นบทบัญญัติในหมวด 3 (มาตรา 19 - มาตรา 40) บทบัญญัติในหมวดนี้ ส่วนใหญ่มีหลักการคล้ายคลึงกับบทบัญญัติในเรื่องเดียวกันของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โดยเฉพาะบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา ได้มีการกำหนดหลักการไว้อย่างรัดกุมเช่นเดียวกับมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ยกเว้นข้อความในวรรคหก เกี่ยวกับการห้ามให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ ไม่มีการบัญญัติห้ามไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ การที่คณะกรรมการยกร่างได้กำหนดหลักการในเรื่องนี้ไว้ค่อนข้างรัดกุมไม่ว่าจะกรณีการปิดโรงพิมพ์ การห้ามพิมพ์ จะกระทำได้อต่อเมื่อมีคำนิพากษาถึงที่สุดของศาลเท่านั้น หรือ การตรวจข่าวของเจ้าหน้าที่ก่อนการโฆษณาจะกระทำมิได้ ทั้งนี้ ด้วยความหวาดกลัวว่ารัฐบาลจะจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานในเรื่องเหล่านี้ ดังที่เคยปรากฏในสมัยรัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งรัฐบาลมีอำนาจที่จะปิดหนังสือพิมพ์หรือการตรวจข่าวก่อนการโฆษณาได้ตามคำสั่งของเจ้านักงานการพิมพ์ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาล โดยไม่ต้องรอคำสั่งของศาล จึงได้กำหนดหลักการห้ามการกระทำดังกล่าวไว้

2. การกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็น ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา

<sup>๕๑</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (12 กุมภาพันธ์ 2521) หน้า 8.



เป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา 64) และให้ประธานรัฐสภา มีอำนาจที่จะนำรายชื่อบุคคลที่ตนเห็นสมควรขึ้นทูลเกล้า เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี (มาตรา 136 วรรคสาม) ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย ที่กำหนดให้ตัวแทนของปวงชนที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นประธานรัฐสภา และเป็นผู้วินิจฉัยว่า ผู้ใดสมควรเป็นนายกรัฐมนตรี

3. กำหนดให้พรรคการเมืองได้มีวิวัฒนาการเป็นพรรคการเมืองใหญ่ และมีความเข้มแข็งในการควบคุมวินัยของสมาชิกพรรค โดยกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด (มาตรา 84 วรรคแรก) และกำหนดให้สมาชิกภาพของผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หากลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกหรือ ถูกขับออกจากพรรค ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น (มาตรา 92 (7) แม้ว่ามาตรการดังกล่าว จะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้คนร้ายหรือผู้มีอำนาจสามารถใช้เงิน และอิทธิพลของอำนาจทางการเมืองก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว เป็นจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง และทำให้เกิดระบบพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เพียง 1 - 3 พรรคโดยรวดเร็ว<sup>70</sup> ทั้งนี้เพราะการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองถือว่าเป็นกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญ ที่ทำหน้าที่สำคัญหลายประการ อาทิ การทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมือง เป็นผู้ชี้ปัญหาต่าง ๆ ของชาติและของประชาชนกำหนดแนวทางแก้ปัญหาและชั้นอาสาเข้าดำเนินการแก้ปัญหาให้กับประเทศ เป็นต้น แต่เนื่องจากการเมืองไทยไม่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต่อเนื่อง ทำให้วิวัฒนาการของพรรคการเมืองที่จะกลายมาเป็นระบบพรรคใหญ่ไม่สามารถกระทำได้<sup>71</sup> ส่วนการกำหนดให้

<sup>70</sup> กระทบ ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 68.

<sup>71</sup> มงคลเจียม คณตาทัย, "ปัญหาการเติบโตของพรรคการเมือง" ใน รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน (พระนคร: โรงพิมพ์นิมิต, 2516) หน้า 166 - 172.

พรรคการเมืองสามารถขับไล่สมาชิกออกจากพรรคได้ ซึ่งมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงไปด้วย ก็เพื่อแก้ปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระ ไม่สังกัดหรือไม่ลงมติตามมติของพรรค ทำให้เกิดปัญหาการมีเสียงข้างมากในสภาที่แน่นอนและเป็นปึกแผ่นรวมทั้งเป็นบ่อเกิดการซื้อคะแนนเสียงและการขายตัวของสมาชิกสภาบางคนจนทำให้เกิดความเสื่อมศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตยโดยส่วนรวมด้วย<sup>72</sup> จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว

4. หลักการห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่ง เป็นข้าราชการการเมือง ยกเว้นตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 138 และมาตรา 157) ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ข้าราชการประจำแยกตัวออกจากตำแหน่งทางการเมืองโดยเด็ดขาด และหากข้าราชการประจำผู้ใดต้องการเป็นรัฐมนตรีหรือ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ก็ควรที่จะต้องลาออกจากตำแหน่งประจำก่อน<sup>73</sup>

5. การกำหนดให้มีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 68) ซึ่งเป็นหลักการที่ยอมรับให้มีฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลได้ เพื่อให้ฝ่ายค้านสามารถรวมตัวกันเป็นปึกแผ่น ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายเสียงข้างมากที่ทำหน้าที่บริหารประเทศ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ว่า "เสียงข้างมากเป็นฝ่ายปกครอง แต่ไม่ลิดลิตของเสียงข้างน้อย" (majority rule, minority right)

6. การกำหนดให้รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 136 วรรคสอง) ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลที่ผ่านการกลั่นกรองของประชาชนชั้นหนึ่งแล้ว ได้เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศตามแนวนโยบายที่ให้ไว้กับประชาชนต่อไป ซึ่งหลักการในประเด็นนี้ เป็นการประนีประนอมกันของความคิดที่ตรงกันข้ามกัน ในขณะที่

<sup>72</sup> พงศ์เน็ญ ศกุนตาทัย, "ปัญหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อิสระ", เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

<sup>73</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 69.

กรรมาธิการบางท่านได้เสนอให้มีการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาด ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยได้อภิปรายว่า "...ผมคิดว่าน่าจะลองอีกวิธีหนึ่งคือ แยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันเด็ดขาด คือ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติก็ทำหน้าที่เฉพาะนิติบัญญัติ ไม่ควรเข้ามาอยู่ในฝ่ายบริหาร... สภาต้องไม่ไปก้าวท้าวไปล้มล้างรัฐบาล... สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีสิทธิเข้ามานั่งในคณะรัฐบาล..."<sup>74</sup> ทั้งนี้ เพื่อขจัดปัญหาความวุ่นวายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการแย่งชิงกันเป็นรัฐมนตรี ในขณะที่กรรมาธิการบางท่านไม่เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว โดยได้อภิปรายว่า "... จะต้องมีการแตกแยกในความคิดเห็น และจะต้องมีการแก่งแย่งกันในระหว่างพรรคการเมืองเพื่อเป็นรัฐบาล จะต้องมีการแก่งแย่งกันในพรรคเพื่อเป็นรัฐบาล ความวุ่นวายเหล่านี้ถือว่าเป็นสิ่งปกติของระบอบประชาธิปไตย..."<sup>75</sup> จากความคิดที่ขัดแย้งในลักษณะที่ตรงกันข้ามดังกล่าว ได้มีการประสานความคิดโดยกำหนดให้รัฐมนตรีต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งดังกล่าว

ส่วนหลักการที่ขัดแย้งกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น มีในประเด็นต่าง ๆ อาทิ การกำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งของประธานสภานโยบายแห่งชาติ มีจำนวนถึงสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 73 และมาตรา 127) ซึ่งได้กำหนดให้วุฒิสมาชิกมีอำนาจที่สำคัญบางประการเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในวาระ 4 ปีแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ อาทิ การพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้ได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล (มาตรา 190 , (1), (2)) หรือการไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเอาไว้ เป็นการเปิดกว้างจนทำให้สามารถแต่งตั้งใครก็ได้มาดำรงตำแหน่ง

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>74</sup> คำอภิปรายของ นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล, รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, หน้า 38 - 40.

<sup>75</sup> คำอภิปรายของ หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 46 - 47.

นายกรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งหลักการเหล่านี้ขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม จึงทำให้ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้รับการคัดค้านและวิพากวิจารณ์จากนักการเมือง นักวิชาการมากมาย อาทิ บทความในหนังสือพิมพ์ ได้เขียนวิพากวิจารณ์ว่า "รัฐธรรมนูญทางลัดของเผด็จการ"<sup>76</sup> "รัฐธรรมนูญของใคร"<sup>77</sup> หรือ "จอร์จใหญ่จะเป็นนายกรัฐมนตรีจริงหรือ"<sup>78</sup> เป็นต้น หรือจากการให้สัมภาษณ์ของนักการเมืองสำคัญ อาทิ นายเศวต เปี่ยมพงษ์สานต์ กล่าวไว้ว่า " เลวยิ่งกว่ารัฐบาลธานินทร์เสียอีกเพราะรัฐบาลธานินทร์ กำหนดตนเองให้อยู่ในตำแหน่งได้ในระยะเวลาที่แน่นอน แม้ว่าจะนานถึง 12 ปีก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ปล่อยให้รัฐบาลอยู่ได้โดยไม่มีกำหนดด้วยเสียงสนับสนุนจากคนที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลเอง"<sup>79</sup> หรือกรณีของ นายชวน หลีกภัย พูดถึงอำนาจและจำนวนวุฒิสมาชิกว่า "...โดยให้มีจำนวนวุฒิสมาชิกเป็น 3/4 และเพิ่มอำนาจวุฒิสมาชิกเกือบเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผลที่ออกมาแทนที่วุฒิสภาจะมีหน้าที่ยับยั้งหรือถ่วงการกระทำของรัฐบาล ทำให้กลายเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก"<sup>80</sup> หรือกรณีของหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช กรรมการการร่างคนหนึ่งได้ให้ฉายาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า "...โดยเฉพาะร่างรัฐธรรมนูญปี 2511 ผมเรียกว่าร่างฯ ฉบับพันปloom แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถ้าออกมาผมเรียกว่า ฉบับพันเนา"<sup>81</sup> เป็นต้น และแม้ว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะมีเสียงคัดค้านมากมายก็ตาม แต่ในที่สุดร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการร่างไปตามความคาดหมายและตามความต้องการของผู้มีอำนาจ ท่างการเมือง

<sup>76</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (12 กุมภาพันธ์ 2521.) หน้า 4.

<sup>77</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (11 มิถุนายน 2521.) หน้า 5.

<sup>78</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (18 มิถุนายน 2521.) หน้า 8.

<sup>79</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (12 กุมภาพันธ์ 2521.) หน้า 7.

<sup>80</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (19 มีนาคม 2531.) หน้า 6.

<sup>81</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (11 มิถุนายน 2521.) หน้า 5.

ในขณะนั้น เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ดังนั้น หากจะวิเคราะห์เหตุการณ์ในการยกร่างของคณะกรรมการการยกย่อง จะเห็น การช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างบุคคล 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มนักการเมืองที่สูญเสีย อำนาจไป ตั้งแต่มีการปฏิรูปการปกครองเมื่อ 6 ตุลาคม 2519 กับกลุ่มทหารที่กำลังมีอำนาจ อยู่ในขณะนั้น ซึ่งกลุ่มหลังนี้ต้องการสงวนอำนาจไว้กับกลุ่มของตนให้มากและนานที่สุด แม้ว่าในกลุ่ม ของทหารเอง จะมีการช่วงชิงอำนาจกันภายในกลุ่มระหว่างประธานสภานโยบายแห่งชาติกับ นายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่ในระหว่างการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ความ ชัดแย้งดังกล่าวยังไม่เด่นชัดนัก เพราะทั้ง 2 กลุ่มยังมีเป้าหมายร่วมกัน คือ การแย่งชิงอำนาจ กับกลุ่มนักการเมือง เพื่อสงวนอำนาจให้อยู่กับกลุ่มตนให้มากและนานที่สุดไม่ว่าจะอยู่กับทหาร ฝ่ายตนก็ตาม ดังจะเห็นได้จากบทบรรณาธิการ จากหนังสือพิมพ์มติชนที่ว่า "... ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่นี้ พยายามที่จะสงวนอำนาจไว้ที่คณะบุคคล ซึ่งมีอำนาจอยู่ในขณะนั้นอีกครั้งหนึ่ง... ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างเงื่อนไขที่จะทำให้คณะปฏิวัติได้ครองอำนาจบริหารต่อไป ด้วยการ กำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งวุฒิสมาชิก รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงสมควรเป็นของคณะปฏิวัติสถานเดียว เพราะสนองความต้องการในการครอง อำนาจต่อไป"<sup>๒</sup> แต่สำหรับการพิจารณาในวาระต่าง ๆ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ จะปรากฏความขัดแย้งระหว่างประธานสภานโยบายแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีให้ เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้น

แม้ว่าในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะพยายามสืบทอดอำนาจให้กับกลุ่มคณะปฏิวัติก็ตาม แต่มิได้หมายความว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่ได้ให้อะไรกับกลุ่มพรรคการเมือง ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังมีบทบัญญัติที่เป็นประโยชน์กับกลุ่มพรรคการเมืองด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะกลุ่ม การเมืองที่เคยเจริญเติบโตมาในอดีต ได้มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมความเจริญเติบโตและความเข้มแข็ง

<sup>๒</sup> มติชนรายวัน (10 มิถุนายน 2521) หน้า 3.

ให้กับระบบพรรคการเมืองในการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการดำเนินการของพรรค เช่น การกำหนดให้ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งจะต้องสมัครในนามของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรค จะทำการย้ายพรรคเหมือนในอดีตอีกไม่ได้ รวมทั้งหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดถูกขับออกจากพรรคโดยมติของคณะกรรมการบริหารพรรคจะหมดสมาชิกภาพจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทันที และพรรคการเมืองตามความหมายของรัฐธรรมนูญ จะต้องส่งสมาชิกเข้ารับการเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีได้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนั้น (มาตรา 83 (3), 84 , 92 (7) ) หรือบทบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีที่ว่า รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี(มาตรา 136 วรรค 2,3) ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้เป็นการสนองตอบต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มพรรคการเมืองใหญ่ อาทิ กิจสังคม ชาติไทย ประชาธิปัตย์ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวกลุ่มหัวหน้าพรรคการเมืองเหล่านี้ จะไม่วิพากษ์วิจารณ์ในส่วนของบทบัญญัติเหล่านี้เลย ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติให้ประโยชน์กับกลุ่มตน ต่อบทบาททางการเมืองในอนาคต แต่เมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเฉพาะในวาระที่ 2 ขึ้นการแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญ ได้มีการแปรญัตติแก้ไขหลักการต่าง ๆ ที่ถือว่าสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในหลายประเด็น ที่พอจะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีความเป็น "ประชาธิปไตยขั้นอนุบาล" ได้บ้าง จนกลายเป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับ "เผด็จการสมบูรณ์แบบ" จน พลตรี ประมาธ อติเรกสาร ซึ่งเป็นกรรมาธิการยกร่างคนหนึ่งได้กล่าวว่า "ที่เขาว่าต้องการปลุกฝังระบอบประชาธิปไตย ทำอย่างนี้ ผมว่าเขาฝังระบอบประชาธิปไตยมากกว่า"<sup>๑๑</sup> หรือ นายบุญชนะ อติถาวร กรรมาธิการยกร่าง ได้กล่าวว่า "การเริ่มต้นร่างรัฐธรรมนูญนั้น จะเอาอย่างไรควรกำหนดนโยบายมาให้แน่ชัด คณะกรรมาธิการ

<sup>๑๑</sup> สยามรัฐลัปดาห์วิจารณ์ (15 ตุลาคม 2521) หน้า 5.

จะได้ร่างได้ถูก แต่รัฐบาลบอกว่าแล้วแต่สภาจึงร่างไปตามเรื่อง โดยคิดว่าทำให้ดีที่สุดและเป็น  
ประชาธิปไตยที่สุด แต่แก้ไขแล้วกลับเลวกว่า"<sup>๘๔</sup>



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>๘๔</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.