



ระบบการออกเสียงแสดงประชามติในประเทศไทย

ความเบื้องต้น

การปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศที่เป็นอยู่ในประเทศไทยนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แต่จากลักษณะการเปลี่ยนแปลงในครั้งนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นผลมาจากกลุ่มผู้ปกครองเป็นสำคัญ หากได้มาจากความต้องการหรือการเรียกร้องโดยแท้จริงของประชาชนแต่อย่างใด¹ เมื่อเป็นเช่นนี้การที่จะให้ระบอบการเมืองภายใต้โครงสร้างทางการเมืองปกครองดังกล่าวดำเนินไปบนแนวทางประชาธิปไตยอย่างแท้จริงจึงเป็นไปได้ยาก การเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองจึงไม่สามารถทำให้ระบอบการเมืองดำเนินไปตามหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ ดังนั้น การเมืองการปกครองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญที่แท้จริงของอำนาจจึงได้แก่กลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง กล่าวคือ อำนาจทางการเมืองยังคงอยู่ที่ชนชั้นผู้ปกครองโดยเฉพะข้าราชการทหารและพลเรือนชั้นนำ² อำนาจหากได้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริงนั้น ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นผลสืบเนื่องมาจากการแตกแยกซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มบุคคลที่มุ่งอำนาจ หรือในระหว่างผู้นำทางการเมืองด้วยกันเอง ประชาชนหากได้เข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

¹ คาร์ล อิมวิเศษ, "การร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2492 และการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ," (วิทยานิพนธ์ปริญาตรัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 227.

² Hall, D.G.E. A History of South-East Asia (London: Macmillan & Po.Ltd.1960), p.677.

อาจกล่าวได้ว่า ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพ.ศ. 2475 เป็นต้นมาปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งและอยู่ในความสนใจของประชาชนโดยทั่วไป นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปีพ.ศ.2475 เป็นต้นมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาทั้งสิ้น 15 ฉบับ สำคัญของรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็น เครื่องมือในการรักษาอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจอยู่ในเวลานั้น โดยทุกครั้งที่ผ่านมาจะเริ่มต้นจากที่มีการปฏิวัติรัฐประหารแล้วไปร่างรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งในกลุ่มนักคน จะมีก็เพียงแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 พ.ศ.2511 และ พ.ศ.2517 เท่านั้นที่ได้รับการยกย่องว่ามีความเป็นประชาธิปไตย ก่อให้เกิดการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในวิถีทางที่เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 พ.ศ.2511 และ พ.ศ.2517 ได้บัญญัติถึงการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองประเทศโดยให้ประชาชนสามารถเข้าอำนาจตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในรูปของการออกเสียงแสดงประชามติ

5.1 หลัก เกณฑ์ในการออก เสียงแสดงประชามติของประชาชนชาวไทยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

5.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

สาเหตุของการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเรื่องที่น่าสนใจและน่าศึกษาหลายประการ ทั้งนี้เพราะสภาพการเมืองภายหลังรัฐประหารในปี พ.ศ.2490 กลุ่มคณะรัฐประหารซึ่งมีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร แทนที่จะพยายามรักษาอำนาจทางการเมืองการปกครองของกลุ่มตนเองไว้โดยดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญเสียเอง กลับยอมให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่มีการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวทำให้คณะรัฐประหารซึ่งมีอำนาจอยู่ในเวลานั้น มีอำนาจทางการเมืองการปกครองน้อยลง เพราะรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนความสัมพันธ์จากอำนาจการควบคุมจากทหารมาเป็นการคุมเสียงในสภาแทน

สภาพทั่วไปทางด้านการเศรษฐกิจและสังคม

สาเหตุสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการภายใต้การนำของพลโทผิน ชุณหะวัณ พลอากาศโทหลวง กางสงคราม(เทียน เก่งระดมยิง) พันโทจ่าน งานงภูมิเวท (จ่านง สีวะแพทย์) พันเอกสวัสดิ์ สวัสดิ์ เกียรติ ได้ร่วมมือกันหารัฐประหารขับไล่รัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 โดยมีเหตุผลมาจากปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพราะสภาพบ้านเมืองโดยทั่วไปภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในภาวะที่เสื่อมทรามเป็นอย่างยิ่ง สถานะทาง เศรษฐกิจและการเงินของประเทศตกอยู่ในภาวะที่ตกต่ำมาก³ รัฐบาลของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่ประเทศกำลังเผชิญได้ โดยเฉพาะความเดือดร้อนของประชาชนในการขาดแคลนข้าวบริโภค เนื่องจากข้าวที่ผลิตได้มีปริมาณไม่เพียงพอต่อการเพิ่มขึ้นของประชากรและมีพันธกรณีในการส่งข้าวให้ต่างประเทศตามสัญญา⁴

อาจกล่าวโดยสรุปถึงสาเหตุของการนำรัฐประหารครั้งนี้ได้ คือ⁵

1. ความเดือดร้อนของประชาชน อันเนื่องมาจากขาดข้าวบริโภค
2. ปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2
3. การบริหารงานของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพ
4. ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยภายในบ้านเมือง
5. กรณีรัชกาลที่ 8 สวรรคต
6. การเปิดอภิปรายทั่วไปต่อรัฐสภาโดยพรรคประชาธิปัตย์
7. ความไม่พอใจของกลุ่มทหารบก

³สุณีย์ อธิมุติภาพ , "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 4.

⁴ดิเรก ชัยนาม , ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2 (พระนคร : แพร่วิเศษ, 2501) หน้า 726.

⁵สุชิน ตันติกุล , รัฐประหาร พ.ศ. 2490 , (นครหลวง : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 86.

ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจึง เป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นภายหลังรัฐประหาร จำเป็นต้องหาทางแก้ไขโดยรีบด่วน ในการแถลงนโยบาย รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งเป็น รัฐบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นภายหลังรัฐประหารและภายหลังการเลือกตั้งได้แถลงยืนยันที่จะแก้ปัญหาเฉพาะ หน้าที่เกี่ยวกับปัญหาทาง เศรษฐกิจและสังคมเป็นกรณีพิเศษ ต่อมาปัญหาดังกล่าวได้เป็นปัญหาที่คณะ รัฐประหารนำมาเป็นข้ออ้างในการบีบบังคับให้ นายควง อภัยวงศ์ ลาออก โดยที่คณะรัฐประหาร อ้างว่ารัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมได้ ซึ่งในการแถลงนโยบายของรัฐบาลชุด ใหม่ต่อรัฐสภาภายใต้การนำของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2491 ได้แถลงยืนยันที่จะแก้ไขสภาวะเศรษฐกิจของประเทศอย่างรีบด่วน อาจกล่าวได้ว่า สภาฯโดยทั่วไปทาง เศรษฐกิจและสังคมภายหลังรัฐประหาร เป็นสมัยของการพยายามบูรณะฟื้นฟูให้ ประเทศบ้านเมืองกลับสู่สภาพปกติ⁶

สภาฯทั่วไปทางการเมือง

ภายหลังรัฐประหารได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐประหารยกร่างขึ้นเอง มีบทบัญญัติรวม ทั้งสิ้น 98 มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีฉายาว่า รัฐธรรมนูญฉบับใต้ค้อนเคียว เนื่องจาก พลเรือโท เก่งระดมยิง ผู้นำคนหนึ่งของคณะรัฐประหาร เป็นผู้ร่างไว้ตั้งแต่ระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489 ยังใช้บังคับอยู่ และได้้นำใบเสนอไว้ใต้ค้อนเคียวในบ้านรอยเกรงว่าจะถูก เจ้าหน้าที่รัฐบาลค้นพบ และถูกกล่าวหาว่าเป็นกบฏ เมื่อคณะรัฐประหารยึดอำนาจได้ก็ตรวจสอบแล้วในวันต่อมาของวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 นายเชมชาติ บุณยรัตพันธุ์ ได้ใช้เวลาแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำอีก 7 ชั่วโมง ก่อนนำขึ้นกราบบังคมทูลขอให้ผู้สำเร็จราชการในขณะนั้นมีพระบรมราชโองการประกาศใช้⁷

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶ กระทบตล ทงธรรมชาติ , วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 24-25.

⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 64 ตอนที่ 53 ฉบับพิเศษ (วันที่ 9 พฤศจิกายน 2490) หน้า 1.

คณะรัฐประหารได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แทนรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ว่า เนื่องจากแนวทางการปกครองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมได้เป็นเหตุให้ประเทศชาติทรุดโทรม คณะรัฐประหารเชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็น "วิถีทางจรรโลงประเทศชาติให้วิวัฒนาการ" และเป็น "ทางบ่าบักยุคเชื้อของประชาชนทั้งปวงให้เข้าสู่ภาวะปกติได้สืบไป"⁸ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้มีหลักการและกลไกในการปกครองประเทศคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

หลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว คณะรัฐประหารได้เชิญนายควง อภัยวงศ์ เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลตามแนวทางที่คณะรัฐประหารได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏว่านายควง อภัยวงศ์ได้บริหารประเทศโดยอิสระในนามเป็นรัฐบาลหุ่นของคณะรัฐประหาร พยายามหลีกเลี่ยงอิทธิพลและการแทรกแซงทางการเมืองการบริหารประเทศที่อาจเกิดจากคณะรัฐประหาร ทำให้บรรดาคณะปฏิวัติเกิดความไม่พอใจ

แต่อย่างไรก็ดี โดยเหตุที่บทเฉพาะกาลมาตรา 98 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน 90 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2491 โดยเป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขต⁹ การเลือกตั้งครั้งนี้ได้รับการยกย่องและวิพากษ์วิจารณ์จากชาวต่างประเทศว่าเป็นการเลือกตั้งที่ดำเนินการไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมมากที่สุดที่นับเคยมีมาก่อนในประเทศไทย¹⁰ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกเข้ามามากที่สุดคือ 53 ที่นั่ง พรรคประชาชนได้ 12 ที่นั่ง พรรคธรรมาธิปัตย์ได้ 5 ที่นั่ง และผู้สมัครอิสระได้ 30 ที่นั่ง

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸ กระทบต่องานของกรมราชทัณฑ์, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 25.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 97

¹⁰ สุณีย์ อธิมุตินภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492," หน้า 17.

จากการเลือกตั้ง ทำให้พรรคประชาธิปไตยได้จัดตั้งรัฐบาล ทำให้นายควง อภัยวงศ์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อแบบโดยไม่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากคณะรัฐประหาร สามารถดำเนินการบริหารประเทศได้อย่างอิสระโดยอาศัยเสียงสนับสนุนจากรัฐสภา

จากการที่รัฐบาลของ นายควง อภัยวงศ์ ไม่ต้องการได้รับการสนับสนุนจากคณะรัฐประหาร ทำให้คณะรัฐประหารไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในสถาบันการเมืองต่าง ๆ ทำให้คณะรัฐประหารไม่พอใจ ประกอบกับการที่พรรคประชาธิปไตยได้รับเลือกตั้ง เข้ามามากจึงเกรงว่าพรรคพวกของคนจะก่ออุปสรรคอันอาจทางการเมืองไป จึงได้บังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออก และสนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม หัวหน้าคณะรัฐประหารขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทน

ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมาตรา 93 กำหนดให้รัฐธรรมนูญนี้แก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยความเห็นชอบของรัฐสภา และได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 96 ว่า ในวาระเริ่มแรก ให้วุฒิสภากำหนดหน้ารัฐสภา ดังนั้นวุฒิสภาก็กำหนดหน้าที่ของรัฐสภาในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ รวมตลอดถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยวุฒิสภาในฐานะรัฐสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจำนวน 2 ฉบับด้วยกัน คือ¹¹

1. แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2490 ในเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว โดยกำหนดให้ใช้วิธีรวมเขต โดยกำหนดจำนวนราษฎร 200,000 คนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน และกำหนดอายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ไม่ต่ำกว่า 35 ปี

¹¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20.

2. แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ.2491 ในเรื่องการประชุมร่วมกันของสภาเรื่องให้ตั้ง "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" เพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยในการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2491¹² ได้ประชุมพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการวิสามัญซึ่งได้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแบบรูปที่ 1 ให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา และให้มีการดำเนินการที่เป็นอิสระจากรัฐสภา กำหนดระยะเวลาในการทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมการการวิสามัญเสนอด้วยคะแนน 76 ต่อ 0 โดยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) เมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ.2491¹³

สาเหตุที่ให้มีการร่างรัฐธรรมนูญโดยการให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น มีความมุ่งหมายที่จะให้มีฐานะเดียวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ซึ่งในต่างประเทศนั้นประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เมื่อร่างเสร็จแล้วก็ต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติอีกครั้งหนึ่ง แต่สำหรับประเทศไทย นั้นสามารถนำมาใช้ได้ทั้งหมดและการร่างรัฐธรรมนูญก็จำเป็นต้องอาศัยผู้มีความรู้ ความสามารถอีกระดับหนึ่ง จึงเกรงว่าจะให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยประชาชนจะไม่เหมาะสม คณะกรรมการการจึงได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้เลือกแทนประชาชน เพราะถือว่าเป็นวิธีที่ใกล้เคียงกับประชาธิปไตยมากที่สุด

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา , รายงานการประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญ
พ.ศ. 2491 , หน้า 68.

¹³ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 65 ตอนที่ 7 (วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2491)
หน้า 47.

ตามรัฐธรรมนูญ¹⁴ ได้กำหนดองค์ประกอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 40 คน ดังต่อไปนี้

1. สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 10 คน วุฒิสภา 10 คน และจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4 ประเภท ละ 5 คน
2. ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4 ประเภทที่นำชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะต้องมีความสมัครใจตามที่กำหนดไว้ในประเภทใดประเภทหนึ่ง ดังต่อไปนี้
 - ประเภทที่ 1. ผู้มีความสมัครใจของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญนี้ คือ ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์
 - ประเภทที่ 2. ผู้มีความสมัครใจของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวในประเภทที่ 1 และ เป็นผู้ที่ดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือ อธิบดี หรือ เขียบเท่า
 - ประเภทที่ 3. ผู้มีความสมัครใจของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวในประเภทที่ 1 และ เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือดำรงหรือ เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี
 - ประเภทที่ 4. ผู้มีความสมัครใจของผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวในประเภทที่ 1 และ เป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือ เขียบเท่า

จากองค์ประกอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเห็นว่า ประกอบด้วยบุคคลภายนอกที่มีความรู้และมีความเชี่ยวชาญในการบริหารราชการแผ่นดิน (สมาชิกประเภทที่ 2) อดีตนักการเมืองที่มีประสบการณ์ทางการเมือง (สมาชิกประเภทที่ 3) ผู้ที่มีความรู้ความสามารถในวิชาการต่างๆ (สมาชิกประเภทที่ 4) และยังเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปที่มีความสมัครใจตามประเภท 2, 3 และ 4 มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งในประเภทที่ 1 ได้

¹⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

รัฐบาลได้เปิดโอกาสให้มีการรับสมัคร เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทุกประเภทขึ้นในวันที่ 7-14 มิถุนายน พ.ศ. 2491 บปรากฏว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 173 คน โดยแบ่งออกเป็นประเภทต่างๆดังต่อไปนี้

1. ประเภทที่ 1 มีจำนวนผู้สมัครทั้งสิ้น 48 คน
2. ประเภทที่ 2 มีจำนวนผู้สมัครทั้งสิ้น 16 คน
3. ประเภทที่ 3 มีจำนวนผู้สมัครทั้งสิ้น 43 คน
4. ประเภทที่ 4 มีจำนวนผู้สมัครทั้งสิ้น 66 คน

ตามข้อบังคับว่าด้วยวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2491 ได้กำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2491 ในการประชุมเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ มีสมาชิกมาประชุมรวมทั้งสิ้น 188 คน (วุฒิสภา 97 คน สมาชิกผู้แทน 91 คน) ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า มีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

1. ประเภทวุฒิสภา

1. เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์ (จิตร ฌ สงขลา) ได้คะแนน 172 คะแนน (นักกฎหมาย)
2. พระยาเทพวิฑูร (บุญช่วย วชิรกุล) ได้คะแนน 153 คะแนน (นักกฎหมาย)
3. พลโทพระยาเทพหัสดิน (ผาด เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ได้คะแนน 136 คะแนน (นายทหารบำนาญ)
4. หลวงประกอบนิติสาร (ประกอบ บุญชัยนิติ) ได้คะแนน 93 คะแนน (นักกฎหมาย)
5. พระชัยบัณฑูร (ประชุม รังคนกุล) ได้คะแนน 88 คะแนน (นักกฎหมาย)
6. พระยาภคคราษทรงสวัสดิ์ (สุคใจ ไกรจิตติ) ได้คะแนน 83 คะแนน (นักกฎหมาย)
7. พระยาสาริกพงศ์ธรรมพิลาศ (สวัสดิ์ สาริกภูติ) ได้คะแนน 69 คะแนน (นักกฎหมาย)
8. หม่อมเจ้าเฉลิมศรี จันทรทัต ได้คะแนน 68 คะแนน (นักโหราศาสตร์)
9. พระยาบริคานฤเบศร์ (พิภัก พันธุ์พิภัก) ได้คะแนน 59 คะแนน (นักกฎหมาย)
10. พระยาศรีธรรมราชา (ทองคำ กาญจนโชติ) ได้คะแนน 59 คะแนน (นักปกครอง)

ผู้ได้รับเลือกตั้งจากวุฒิสภาเป็นนักกฎหมาย 7 คน นายทหารบำนาญ 1 คน นักปกครอง 1 คนและนักโหราศาสตร์ 1 คน เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์ เป็นผู้ได้รับคะแนนมากที่สุดของสมาชิกวุฒิสภาเกือบ 3 เท่าของผู้ที่ได้รับคะแนนน้อยที่สุด และได้รับคะแนนเสียงจากรัฐสภาถึงร้อยละ 84.9 มีสมาชิกวุฒิสภาไม่ลงคะแนนเสียงให้เพียง 20 คนเท่านั้นและผู้ได้รับเลือกตั้งทุกคนเคยรับราชการมาแล้ว

2. ประเภทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้รับคะแนน 143 คะแนน (นักกฎหมาย)
2. ม.จ. สิทธิพร กฤดากร ได้รับคะแนน 111 คะแนน (เกษตรกร)
3. นายเกษม บุญศรี ได้คะแนน 109 คะแนน (อักษรศาสตร์)
4. ชุนคงฤทธิศึกษากร (ปาน คงฤทธิ) ได้คะแนน 103 คะแนน (ศึกษา)
5. หลวงอภัยคุณบุรุษย์ (สมภวิล เทพาคำ) ได้คะแนน 87 คะแนน (นักปกครอง)
6. นายบุญแห่ง ทองสวัสดิ์ ได้คะแนน 80 คะแนน (นักกฎหมาย)
7. นายเพียร ราชธรรมนิเทศ ได้คะแนน 80 คะแนน (ศึกษา)
8. นายชวลิต อภัยวงศ์ ได้คะแนน 80 คะแนน (นักแสดง)
9. ร.ท. สัมพันธ์ ชันระชวณะ ได้คะแนน 56 คะแนน (นักหนังสือพิมพ์)
10. นายเทพ โชติบุญชิต ได้คะแนน 45 คะแนน (นักกฎหมาย)

ผู้ได้รับเลือกตั้งประเภทนี้มีนักกฎหมายมากที่สุดคือ 3 คน รองลงมาคือนักการศึกษา มีจำนวน 2 คน ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นผู้ได้รับคะแนนสูงสุดมีผู้ลงคะแนนให้ร้อยละ 74.4 หรือเท่ากับมีสมาชิกไม่ลงคะแนนให้จำนวน 49 คน และมากกว่าผู้ได้รับคะแนนน้อยที่สุดในประเภทเดียวกันนี้เท่ากับ 2.61

3. จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งจากบุคคลภายนอก 20 นาย

ประเภทที่ 1 ประเภทราษฎรทั่วไป

1. นายเกษม คารังกุล ได้คะแนน 112 คะแนน (ข้าราชการรัฐสภา)
2. พระยาอรุณทิพย์พิศาล (บุตรเอก สานะสุทธิ) ได้คะแนน 95 คะแนน (ทนายความ, ข้าราชการบำนาญ)
3. ม.จ. มงคลอุคม ชยางกูร ได้คะแนน 65 คะแนน (ค้าขาย , เคยรับราชการ)
4. นายหลุย ศิริวัต ได้คะแนน 65 คะแนน (นักหนังสือพิมพ์, พ่อค้า)
5. นายจง ใจภักดิ์ ได้คะแนน 58 คะแนน (นักหนังสือพิมพ์) อดีตหมากเล็ก เก่า
นรัชกาลที่ 6

ผู้ได้รับเลือกตั้งประเภทนี้ นักหนังสือพิมพ์ได้รับเลือกตั้งมากที่สุด คือ สมัคร 15 คน ได้ 2 คนและอาชีพค้าขายก็เช่นกัน สมัคร 15 คน ได้ 2 คน ผู้ได้รับคะแนนสูงสุด ได้รับคะแนนเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ 58.8 ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด

ประเภทที่ 2 ผู้ดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรืออธิบดีหรือเทียบเท่า

1. พระยาอรุณการิย์นิพนธ์ (สิทธิ จุลนานนท์) ได้ 160 คะแนน เคยเป็นอธิบดีกรมอัยการและปลัดกระทรวงมหาดไทย
2. พระยาศรีวิสารวาจา (เทียน เข้ม ยุนตระกูล) ได้คะแนน 198 คะแนน เคยเป็นปลัดทูตลงกระทรวงต่างประเทศ ข้าราชการบำนาญ ทนายความ
3. น.อ. ก้าน จานงภูมิเวท ได้คะแนน 72 คะแนน เคยเป็นอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์และสมัครรับเลือกตั้งดำรงตำแหน่งเจ้ากรมสวัสดิการทหารบก
4. น.อ. พระยาศรวิชัยพิพัฒน์ ได้คะแนน 199 คะแนน เคยเป็นผู้ช่วยปลัดทูตลงกระทรวงกลาโหม
5. พล.ท. จิระ วิชิตสงคราม ได้คะแนน 72 คะแนน เคยเป็นปลัดกระทรวงกลาโหม

ในการเลือกตั้งประเภทที่ 2 นี้ ข้าราชการทหารบำนาญได้รับเลือกตั้ง 2 คน และข้าราชการพลเรือน 2 คน ข้าราชการประจำสมัคร 5 คน ได้ 1 คน คือ พ.อ. ก้าน จางงภูมิเวท เป็นนายทหารผู้เดียวที่ประจำการอยู่ในกลุ่มผู้ร่วมทหารรัฐประหาร ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดได้คะแนนร้อยละ 81.7 ของผู้ออกเสียง และเป็น 2.2 เท่าของผู้ได้รับคะแนนต่ำสุด

ประเภทที่ 3 ประเภทนี้เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทน สมาชิกภาคีสภา หรือดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

1. พลโท ชิต มั่นศิลป์ สิบโทยศารักษ์ ได้คะแนน 149 คะแนน (เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร , ประเภท 2, รัฐมนตรี และข้าราชการบำนาญ)

2. นายสุวิชัย พันธุ์เศรษฐ ได้คะแนน 123 คะแนน (เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร , รัฐมนตรี , ทนายความ และเนติบัณฑิต)

3. นายอินทร สิงหนิตร ได้คะแนน 106 คะแนน (เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ ทนายความ)

4. พล.ร.ต. เล็ก สุนทร ร.น. ได้คะแนน 71 คะแนน (อดีตรัฐมนตรี, ทนายความ)

5. นายทองม้วน อัครถาวร ได้คะแนน 71 คะแนน (เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และทนายความ)

จะเห็นว่าผู้ที่เคยเป็นรัฐมนตรีได้รับเลือกตั้งมีจำนวน 3 คน และสภาผู้แทน 3 คน มีอาชีพเป็นทนายความ 4 คน และข้าราชการบำนาญทหาร 2 คน ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดได้ร้อยละ 77.6 และปริมาณ 2 เท่า ของผู้ได้รับคะแนนน้อยที่สุด

ประเภทที่ 4 ผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

1. นายหยุด แสงอุทัย ได้คะแนน 137 คะแนน (กฎหมาย)

2. นายชิตี คุ่มพันธ์ุ ได้คะแนน 101 คะแนน (พาณิชยศาสตร์และรัฐศาสตร์)

3. ม.ร.ว. สุนชชาติ สวัสดิกุล ได้คะแนน 59 คะแนน (อักษรศาสตร์)

4. พ.ต. หลวงสรสิทธิยานุการ ได้คะแนน 56 คะแนน (ทหาร)

5. ชุนประเสริฐสุภมาศรา ได้คะแนน 46 คะแนน (กฎหมายและรัฐศาสตร์)

ผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมายและรัฐศาสตร์ได้รับเลือกตั้งเท่า ๆ กัน คือ อย่างละ 2 คน และมีผู้สำเร็จการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี ได้รับเลือกตั้ง 3 คน ผู้สำเร็จปริญญาทางทหารได้รับเลือกตั้งเพียง 1 คน ผู้ได้รับคะแนนสูงสุด ได้รับคะแนนร้อยละ 71.3 หรือเท่ากับ 3 เท่าของผู้ได้รับคะแนนต่ำสุด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ได้กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันได้รับเลือกตั้ง และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เสนอไปยังรัฐสภาเพื่อลงมติว่าจะนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือไม่ ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ร่างขึ้นและส่งไปยังรัฐสภาแล้วนั้นจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ แต่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิเข้าชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญในที่ประชุมสภาได้ ในการลงมติร่างรัฐธรรมนูญจะต้องได้คะแนนเสียง เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภา

หากรัฐสภามีมติให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อพระราชทานให้ใช้ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ดี หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้ภายใน 90 วัน นับแต่วันทูลเกล้าฯถวาย ก็ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่และดำเนินการต่อไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่ารัฐสภาจะลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าฯถวายให้ทรงลงพระปรมาภิไธย

การเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดหน้าที่ให้มีแต่เฉพาะในการร่างรัฐธรรมนูญอย่างเดียวจะทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเป็นกลาง คำเนิการร่างอย่างนี้ได้คำนึงถึงประโยชน์ได้เสียหรือคำนึงว่าจะร่างอย่างไรแล้วรัฐสภาจึงจะให้ความเห็นชอบแล้วร่างไปทางนั้น แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญจะคำนึงถึงประโยชน์มากที่สุด

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เปิดประชุมครั้งแรกในวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ.2491 โดยที่ประชุมได้เลือกเจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์ เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ พระยาอรรณการีย์นิพนธ์ เป็นรองประธานสภาร่าง และ คร. ทยุก แสงอุทัย เป็นเลขานุการสภาร่าง และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อยกร่าง ประกอบด้วย

1. พระยาเทพวิฑูร
2. หลวงประกอบนิติสาร
3. นายเพ็ชร ราชธรรมนิเทศ
4. คร. ทยุก แสงอุทัย
5. เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศ
6. พระยาศรีวิสารวาจา
7. นายสุวิชัย หันธเศรษฐ
8. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช
9. พระยาอรรณการีย์นิพนธ์

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 (ฉบับได้คุม) มาเป็นต้นแบบในการยกร่าง ในการดำเนินการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญจะพิจารณาและกำหนดหลักการต่าง ๆ ที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญไปดำเนินการยกร่างตามหลักการที่ได้กำหนดไว้และนำมาเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

การนำระบบการออกเสียงแสดงประชามติมาใช้ในรัฐธรรมนูญ

ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33-35¹⁵ ได้มีการพิจารณาถึงบทบัญญัติ มาตรา 30¹⁶ ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2490 ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอให้ คงไว้ โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายท่านเห็นว่าควรคงมาตรานี้ไว้ แต่สมควรเพิ่มพระราช อำนาจสำหรับพระมหากษัตริย์ขึ้นอีก กล่าวคือ หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมาย และส่งคืนกลับไปยังรัฐสภาสภ เพื่อพิจารณาใหม่แล้วสภายังยืนยันตามความคิดเห็นเดิม ก็สมควรให้ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะนำร่างกฎหมายนั้นออกให้ประชาชนให้ความเห็นชอบด้วย การออกเสียงแสดงประชามติ หากทรงเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นจะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญ ของประเทศหรือของประชาชน ในประเด็นที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่ายโดยฝ่าย แรกเห็นสมควรเพิ่มพระราชอำนาจในกรณีดังกล่าว แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไม่สมควรเพิ่มพระราช อำนาจในส่วนนี้ เพราะว่าหากผลของการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติของประชาชนออกมาเป็น ในทางที่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายของรัฐสภาสภ พระมหากษัตริย์ก็อาจตกอยู่ในฐานะลำบากและ อาจเป็นเหตุให้สละราชสมบัติได้ในที่สุด ที่ประชุมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้มีมติว่าไม่สมควร ให้พระมหากษัตริย์ทรงขอประชามติจาก ประชาชน ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่เห็นชอบด้วยกับร่าง พระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้พิจารณาแล้วด้วยคะแนนเสียงเห็นควรให้มีการขอประชามติจากประชาชน ได้จำนวน 16 เสียง และไม่เห็นด้วยในกรณีดังกล่าว 18 เสียง¹⁷

15ครั้งที่ 33 ประชุมเมื่อวันศุกร์ที่ 17 กันยายน 2491

15ครั้งที่ 34 ประชุมเมื่อวันจันทร์ที่ 20 กันยายน 2491

15ครั้งที่ 35 ประชุมเมื่อวันพุธที่ 22 กันยายน 2491

16มาตรา 30 "ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะ

ได้พระราชทานคืนมายัง รัฐสภาภายใน 1 เดือน รัฐสภาจะต้องปรึกษากันใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิม ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อประกาศใช้ต่อไป"

17รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 35 (กรุงเทพมหานคร :

บริษัท การพิมพ์ทหารผ่านศึก จำกัด, 2492), หน้า 1185.

แต่ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 36¹⁸ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายท่านยังคงให้มีการบัญญัติ เรื่องที่จะให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการขอพระราชทานติจากประชาชนในกรณีที่ท่านไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้พิจารณาแล้ว จึงได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นนี้กันอย่างกว้างขวางทั้งข้อดี ข้อเสียและเหตุผลต่าง ๆ ในการสนับสนุน จนกระทั่งปิดการประชุมก็ยังพิจารณากันไม่เสร็จจึงได้เลื่อนไปประชุมต่อในคราวต่อไป จนกระทั่งในการประชุมครั้งที่ 37¹⁹ ได้มีการอภิปรายในประเด็นดังกล่าวคือ จนกระทั่งได้มีการขอพระราชทานติจากที่ประชุมว่าควรส่ง เรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาว่าควรจะให้มีการทำเรื่องการขอพระราชทานติจากประชาชนในกรณีดังกล่าวหรือไม่ ที่ประชุมลงมติให้ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาดด้วยคะแนนเสียง เห็นด้วยต่อการส่งให้คณะกรรมการพิจารณา 14 เสียง และเห็นด้วยที่จะให้ชี้ขาด ในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ 17 เสียง²⁰ ในที่สุดที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงมีมติว่า เห็นสมควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจประกาศกระแสพระบรมราชโองการให้มีการขอพระราชทานติจากประชาชนทั่วประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศ เฉพาะในข้อสำคัญซึ่งไม่เกี่ยวกับการยืนยันกฎหมายด้วยคะแนนเสียง 17 ต่อ 12²¹ จากนั้นที่ประชุมจึงมีมติส่ง เรื่องดังกล่าวไปให้คณะกรรมการศึกษาและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในส่วนดังกล่าวตามแนวทางของที่ประชุมต่อไป

¹⁸ครั้งที่ 36 ประชุมเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2491

¹⁹ครั้งที่ 37 ประชุมเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2491

²⁰รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 37 หน้า 1281-1282

²¹รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 37 หน้า 1282

ในที่ที่สุดคณะกรรมการกิจการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า หากมันเกี่ยวข้องกับกรณีอันยังกฎหมายแล้วก็ควรจะมีการขอประชามติจากประชาชนได้กรณีเดียวคือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งหลายประเทศใช้กันอยู่ คณะกรรมการฯ จึงได้ร่างรัฐธรรมนูญหมวด 10 ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและ เสนอต่อสภาฯ ร่างรัฐธรรมนูญโดยมีข้อความดังต่อไปนี้

" มาตรา 173 รัฐธรรมนูญนี้จะแก้ไขเพิ่มเติมได้ก็แต่โดยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกัน หรือจากสมาชิกของแต่ละสภา ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา
- (2) ผู้ขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ ให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ
- (3) การออกเสียงลงคะแนนวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา
- (4) การออกเสียงลงคะแนนวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ
- (5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นไปแล้วให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป
- (6) การออกเสียงลงคะแนนในขั้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา
- (7) เมื่อการออกเสียงลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้แล้ว ให้เข้าขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายและให้เข้าบทบัญญัติมาตรา 76 และ มาตรา 77 มาบังคับใช้โดยอนุโลม"

มาตรา 173 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นได้ระบุถึงเงื่อนไขต่างวาทที่จะหาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่ามีอะไรบ้าง และจะต้องมีเงื่อนไข หลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร ส่วนในมาตรา 174 นั้น ได้ระบุถึงการที่พระมหากษัตริย์จะนำร่างรัฐธรรมนูญซึ่งพระองค์เห็นว่ากระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชนมาให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงแสดงประชามติว่าเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่

"มาตรา 174 ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 173 กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลา 90 วัน นับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายใน 90 วัน ซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร และให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 173 (7) มาใช้บังคับ"

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 174 ประกอบกับมาตรา 173 (7) เมื่อสภาออกเสียงเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์ และเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้แล้ว หากทรงไม่เห็นด้วยกับรัฐสภา ก็จะทรงส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นกลับคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง

หากพระมหากษัตริย์ทรงรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้แล้วตามมาตรา 173 (7) พระมหากษัตริย์ทรงดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนทั่วประเทศได้วินิจฉัย ก็ทรงมีพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น

ปัญหาที่ว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่นำเสนอขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายนั้นจะกระทบถึงประโยชน์ ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชนหรือไม่นั้น ไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้แน่นอนและไม่มีอะไร ที่จะตัดสินได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญมาตรานี้ให้อยู่ในดุลยพินิจของพระมหากษัตริย์อย่างเด็ดขาดว่า ทรงพระราช คาริ เห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของ ประชาชน ผู้ใดจะโต้แย้งมิได้²²

หากพระมหากษัตริย์ทรงรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและทรงไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐ- รัฐธรรมนูญดังกล่าว และส่งคืนให้รัฐสภาพิจารณาเป็นการทบทวนอีกครั้งหนึ่งและจะทรงใช้พระราช- อานาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอีกไม่ได้ ต้องทรงเลือกเอาวิธีใดวิธีหนึ่ง

การที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ประชาชน ทั่วประเทศออกเสียงแสดงประชามตินั้น ไม่ได้หมายความว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเสมอไป เพราะอาจเป็นไปได้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงเห็นด้วยกับร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แต่ท่านทรงเห็นว่าควรให้ประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้ จริงได้วินิจฉัยว่า ควรจะบัญญัติตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภาเสนอมาหรือไม่

เหตุผลก็คือ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้แล้ว ประชาชนก็จะต้องอยู่ภายใต้ รัฐธรรมนูญ หากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น ประชาชนเห็นว่ากระทบถึงผลประโยชน์ได้เสีย สำคัญของประเทศหรือประชาชน เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง ระบอบการปกครองหรือเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ หรือมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ อาจจะไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้²³

เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัยร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรการนี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้ประชาชนทั่ว ประเทศออกเสียงแสดงประชามติภายในกำหนด 90 วันนับแต่วันให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

²² หยุด แสงอุทัย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ประชานิติ, 2493), หน้า 695.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 695.

ซึ่งกำหนดเวลาเท่ากับเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สำหรับพระมหากษัตริย์ทรงไม่เห็นด้วย กับร่างรัฐธรรมนูญและได้พระราชทานร่างรัฐธรรมนูญคืนมาให้รัฐสภาพิจารณาใหม่คือ 90 วัน เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญนั้นเป็นนานออกไป และกำหนดให้วันที่ทำการออกเสียงแสดงประชามตินั้น จะต้องเป็นวันเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งนี้เพื่อทำการออกเสียงแสดงประชามตินั้นเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม มิให้ผลของการออกเสียงแสดงประชามติในเขตใด เขตหนึ่งมีอิทธิพลต่อการออกเสียงแสดงประชามติในอีก เขตหนึ่งได้²⁴

เพื่อที่จะให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเค็ดขาดในการทรงตราพระราชกฤษฎีกา ให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ มาตรานี้จึงกำหนดให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการ²⁵

มาตรานี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ ได้เฉพาะในเรื่องรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ยอมให้มีการออกเสียงแสดงประชามติต่อพระราชบัญญัติด้วย เพราะเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว นอกจากนั้นเรื่องที่จะนำมาบัญญัติ กฎหมายก็เป็นเรื่องที่ยุ่งยากและบางเรื่องก็เป็นเรื่องทางเทคนิค ราษฎรย่อมไม่มีความรู้ ความ- ชำนาญเพียงพอจึงยังไม่พร้อมที่จะให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างกฎหมาย

"มาตรา 175 ในการให้ประชาชนออกเสียงตามมาตรา 174 ถ้ามีเสียงข้างมากเป็น ประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลประชามติ และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้ บังคับได้

ถ้าไม่มีเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้รัฐธรรมนูญนั้นตกไป"

²⁴เรื่องเดียวกัน , หน้า 696.

²⁵เรื่องเดียวกัน , หน้า 696.

ความภาคยานี้กำหนดให้เอาเสียงข้างมากของประชาชนเป็นประชามติ ในที่นี้หมายความว่า ถึงเสียงข้างมากของประชาชนทั้งหมดที่มากออกเสียง ไม่รวมประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงแต่ไม่ลงคะแนนเสียง โดยในการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามตินั้นกำหนดให้ประชาชนลงคะแนนเสียงได้เพียง 2 ทางเลือก คือ เห็นชอบ (YES) หรือไม่เห็นชอบ (NO) ต่อร่างรัฐธรรมนูญ เท่านั้น ประชาชนจะไม่สามารถเสนอความคิดเห็นเพิ่มเติมได้ ดังนั้น ในการออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ต่อรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยทั้งฉบับเท่านั้น จะเห็นชอบเพียงบางส่วนไม่ได้

เมื่อประชาชนออกเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญแล้ว พระมหากษัตริย์จะต้องลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วันนับแต่วันที่ประกาศผลการลงประชามติ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ให้มีผลบังคับใช้ได้ หากการนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติไม่ได้รับเสียงข้างมากเป็นประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็มิอันต้องตกไป

"มาตรา 176 บุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติหลัก เกณฑ์และวิธีการออกเสียงแสดงประชามติ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น"

มาตรานี้กำหนดถึงผู้ที่จะมีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติโดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ที่มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติ บุคคลใดจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาตรา 88 ประกอบ ดังนั้น บุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติได้แก่

1. ผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกด้วย

2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง

และ

3. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามตินั้น เพราะเพื่อจะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ได้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรของตนเข้าไปสามารถตรวจสอบการกระทำของผู้แทนของตนว่ากระทำการไปตามแนวความคิดซึ่งตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชนที่ได้เลือกผู้แทนนั้นเข้าไปหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกทางหนึ่งโดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ตามวรรค 2 ของมาตรา 176 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงแสดงประชามติว่าให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดว่าให้เป็นกฎหมาย กฎหมายในที่นี้หมายถึงพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นการออกกฎหมายตามปกติ ซึ่งตราขึ้นโดยคำแนะนำของสภาและพระราชกำหนด ซึ่งเป็นกรณีเร่งด่วนและจำเป็น เช่น อาจมีเหตุฉุกเฉินทำให้ต้องออกพระราชกำหนดเพื่อให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ (ได้มีการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงเป็นประชามติ แต่ไม่ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อรัฐสภาแต่อย่างใด)

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างสรรการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในประเทศไทย แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ใช้บังคับอยู่ได้ไม่นาน ทั้งนี้เพราะขาดพลังการเมืองที่เข้มแข็งคอยต่อสู้ป้องกันมิให้ฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์ทำลาย พรรคการเมืองต่างว่ที่ร่วมมือกันจัดตั้งรัฐบาลก็เข้ามาเช็กกลุ่มที่สรรหาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยเฉพาะหัวหน้ารัฐบาล คือจอมพล ป. พิบูลสงครามและคณะรัฐประหารซึ่งสนับสนุน จอมพล ป. พิบูลสงคราม อยู่ในขณะนั้น แม้แต่จะพอใจรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตั้งแต่ประกาศใช้ นอกจากนี้ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับอยู่ จอมพล ป. พิบูลสงครามต้องประสบกับการต่อต้านอย่างหนักจากสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ ซึ่ง เป็นพวกของนายควง อภัยวงศ์

ด้วยเหตุนี้ เมื่อโอกาสอำนวย จอมพล ป. พิบูลสงครามและคณะรัฐประหาร จึงหากรัฐประหารตนเองล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 และนำเอารัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม เคยใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศไทยมาเป็นเวลากว่า 10 ปีก่อนหมดอำนาจ กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง จึงเป็นผลให้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 พ.ศ. 2492 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นอย่างรอบคอบและเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง ล้มสลุกลง หลังจากบังคับใช้มาได้ 2 ปี 8 เดือน 5 วัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

ที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2511 นั้น เกิดจากการปฏิวัติเมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 โดยคณะปฏิวัติซึ่งมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ โดยมีเหตุผลในการปฏิวัติคือ เนื่องจากเกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมืองอาจจะประสพอันตรายได้ ถ้าจะให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยเรียบร้อยและจะให้การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญเป็นการมั่นคงถาวรโดยแท้แล้ว จะต้องสร้างรากฐานของระบอบนั้นโดยพัฒนาการศึกษาและการเศรษฐกิจของชาติตามแผนและโครงสร้างที่แน่นอน กับทั้งจัดทำรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมจึงได้ทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 และคณะปฏิวัติได้ประกาศใช้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495²⁶

สาเหตุสำคัญที่ทำให้คณะปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ฯ เข้าทำการปฏิวัตินครั้งนี้ อาจแยกได้เป็น 4 ประการหลักๆ คือ²⁷

1. ความไม่พอใจต่อระบอบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกโดยอ้างว่าไม่เหมาะสมกับประเทศไทย
2. ฐานะการคลังของรัฐบาลอันเป็นสืบเนื่องมาจากรัฐบาลสุคตพลโทถนอม กิตติขจร ต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางด้าน การคลัง กล่าวคือ งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2500 ขาดดุลอยู่ถึง 2,000 กว่าล้านบาท
3. กษัตริย์คอมมิวนิสต์ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ฯอ้างว่า กษัตริย์จากคอมมิวนิสต์เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ
4. สภาพการณ์โดยทั่วไปของสังคมไทย เช่น การอพยพเข้าสู่เมืองหลวงของชาวชนบทจากภาคอีสานอันเนื่องมาจากฝนแล้งที่เคยที่รัฐบาลก่อน คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ไม่สามารถแก้ปัญหานี้ได้ ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ฯ เห็นว่าหากให้เกิดความเลื่อมเสียมต่อภาวะเศรษฐกิจเนื่องจากไม่หากให้เกิดผลผลิตและสร้างความ เลื่อมทรมาให้สังคม

²⁶ดูคำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

²⁷ลิขิต ชีระเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 156-157.

ในการปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 คณะปฏิวัติได้กำหนดผู้รับผิดชอบงานไว้ดังนี้

1. จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ
2. พลเอกถนอม กิตติขจร รองหัวหน้าคณะปฏิวัติ
3. พลเอกประภาส จารุเสถียร เลขาธิการคณะปฏิวัติ และ

กรรมการอื่นๆ ประกอบด้วยนายทหารชั้นผู้ใหญ่เกือบทั้งหมด เช่น พลเอกสุทธิ สุทธิธารณกร พลเรือเอก หลวงชำนาญบรรณยุทธ พลอากาศเอก บุญชู จันทร์เบงกษา และ พลตำรวจเอกประเสริฐรัฐจิรวงศ์ เป็นต้น²⁸

การปฏิวัติเกิดขึ้นเมื่อ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และคณะผู้ติดตามได้เดินทางกลับจาก ประเทศอังกฤษมาถึงประเทศไทยเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2501 และได้ไปปรึกษากับพลเอกถนอม กิตติขจร ที่จะทำการปฏิวัติยึดอำนาจ ในตอนค่ำของวันรุ่งขึ้นคือ วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยได้ออกข่าวถึงการปฏิวัตินี้ดังกล่าวว่า " วันนี้เวลาประมาณเที่ยงวัน ณ พระราชทานนักจิตรลดาครุฑฐาน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จออกรับ พลเอกถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีผู้ถูกละอายฐิติพระบาทพรราชบวชบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี²⁹

สำหรับเหตุผลจากการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น พลเอกถนอม กิตติขจร ได้กล่าวในหนังสือกราบบังคมทูลลาออกตามหนังสือที่ รล. 6989/2501 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 แต่เพียงสั้นๆว่า " การบริหารราชการแผ่นดินน่าจะดำเนินให้บรรลุความความปรารถนาได้³⁰

²⁸รอง ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1

(กรุงเทพมหานคร:บริษัท สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์ จำกัด ,2520), หน้า 363-364.

²⁹ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม 2501 ฉบับพิเศษ หน้า 1.

³⁰ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม 2501 ฉบับพิเศษ หน้า 1-2.

ต่อมา คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติในวันนั้นรวม 9 ฉบับเพื่อควบคุมสถานการณ์บ้านเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างราบรื่น โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 3 วิทยก เลิกรัฐธรรมนูญเลิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี³¹ และหลังจากวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 จนถึงวันที่ 28 มกราคม พ.ศ.2502 ซึ่งเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติตามมาอีก จำนวน 48 ฉบับ รวมเป็น 57 ฉบับ และประกาศของคณะปฏิวัติที่สำคัญที่เป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 11 ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ.2501 โดยคณะปฏิวัติจะได้ออก ร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมืองนอกจากหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญใหม่แล้ว จะได้ออกให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ ในระยะเวลาปฏิวัติอีกด้วย นอกจากนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญยังมีหน้าที่อย่างอื่น ซึ่งจะได้บัญญัติไว้ใน ประกาศตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญข้อความดังกล่าวนี้ระบุไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 11

ต่อมา เมื่อคณะปฏิวัติได้ปรับปรุงราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามความประสงค์ของคณะปฏิวัติแล้ว ก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ.2502³² รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว มีบทบัญญัติสั้นๆ เพียง 20 มาตรา สำคัญก็คือมาตรา 6 กำหนดให้มีสภาเดี่ยว เรียกว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและมีฐานะเป็นรัฐสภาที่ทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติด้วย มาตรา 7 สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 240 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

³¹ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม 2501 ฉบับพิเศษ หน้า 7-9.

³²ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 76 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502 ฉบับพิเศษ หน้า 1-8.

หลังจากที่ได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งเป็นธรรมนูญการปกครองชั่วคราวแล้ว ก็ได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญรวม 240 คน³³ ต่อมาในช่วงปี พ.ศ.2502-พ.ศ.2504 ได้มีสมาชิกบางท่านลาออกและถึงแก่อนิจกรรม ทำให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญว่างลง 13 คนแห่ง จึงทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแทนที่ว่าง ในวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2504³⁴

สภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 240 คนนี้ เป็นข้าราชการประจำเกือบทั้งหมดประกอบด้วย นายทหารประจำการทั้ง 3 เหล่าทัพ และตำรวจที่ได้เกี่ยวข้องกับภารกิจหรือคุมกำลัง เช่น พลตรีจำเนียง จารุเสษียร พลตรีภักษ์ สิวะรา พลจัตวานุชชัย บารุงหงส์ นาวาเอกสงัด ชลออยู่ นาวาเอกสนอง สีสาลักษณ์ พลอากาศเอกเฉลิมเกียรติ วัฒนางกูร และพลตำรวจโทประเสริฐ รุจิรวงศ์ เป็นต้น นอกจากนั้นก็ยังมีนักการเมืองที่เคยสังกัดพรรคการเมือง เช่น นายศิริเอก ชัยนาม นายทวี บุญยเกตุ นายวิลาศ โอสถานนท์ และนายสุกิจ นิมมานเหมินท์ นักหนังสือพิมพ์ เช่น หม่อมราชวงศ์ศีกฤทธิ์ ปราณช นักวิชาการ เช่น นายแถบ นิละนิตี คร.บัวชัย อึ้งภากรณ์ โดยมี พลเอกสุทธิ ลิทธิสารธมม เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ และนายสันตยา ธรรมศักดิ์กับนายทวี บุญยเกตุ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ³⁵

³³ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 76 ตอนที่ 21 วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 ฉบับพิเศษ หน้า 1-14.

³⁴ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 78 ตอนที่ 28 วันที่ 28 มีนาคม 2505 หน้า 369-370.

³⁵ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 76 ตอนที่ 22 วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2502 หน้า 19-20.

ครั้นถึงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯแต่งตั้งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นนายกรัฐมนตรี³⁶ และในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2502 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯตั้งคณะรัฐมนตรี จำนวน 14 คน³⁷

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้บริหารประเทศมาตั้งแต่วันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 จนถึงวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2506 จึงได้ถึงแก่อสัญกรรม ครั้นวันรุ่งขึ้นคือ วันที่ 9 ธันวาคม 2506 ก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯตั้ง จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีอีก 19 คน

สำหรับการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น สามารถแยกออกได้ดังนี้

1. ด้านการหาหน้าที่นิติบัญญัติ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมกันทุกวันพฤหัสบดี รวมทั้งสิ้น 262 ครั้ง เริ่มตั้งแต่ครั้งแรกในวันศุกร์ที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 จนถึงครั้งสุดท้ายในวันพฤหัสบดีที่ 13 มิถุนายน 2511 โดยผ่านร่างพระราชบัญญัติออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายรวมทั้งสิ้น 493 ฉบับ

2. ด้านการหาหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากได้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มประชุมเพื่อหาการร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2504 จะเห็นได้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้เวลาในการเตรียมตัวเพื่อหาหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญถึง 2 ปี 1 เดือน 22 วัน นับแต่วันที่มีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 และการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2511 รวมทั้งสิ้น 66 ครั้ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁶ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 22 วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502

หน้า 21-22.

³⁷ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 23 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502

ฉบับพิเศษ หน้า 1-3.

การร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับการร่างจาก "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ซึ่งเกิดขึ้นจากกรรม นุญการปกครองราชอาณาจักร จริงอยู่ที่ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นสภาที่มาจากการ เลือกตั้งของ ประชาชน แต่ก็ เป็นสภาที่เกิดขึ้นถูกต้องในทางหลักวิชาการของรัฐธรรมนูญ เหมือนกับสภาร่างรัฐ- ธรรมนูญของนานาประเทศ³⁸

ตามบทบัญญัติแห่งข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งอนุมัติให้ใช้ตั้งแต่ วันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2504 มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญไว้ว่าในการประชุมสภาร่าง รัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ให้ที่ประชุมปรึกษาเฉพาะ เรื่องที่เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ เท่านั้น และให้สภาตั้งกรรมาธิการขึ้น 4 คณะ คือ

1. คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
2. คณะกรรมาธิการระเบียบวาระ
3. คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ
4. คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุม

และหากมีความจำเป็นจะตั้งคณะกรรมาธิการอื่นเพิ่มขึ้นอีก เมื่อใดก็สามารถทำได้

คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญมาเสนอต่อสภาในการนี้ สภาได้มีมติวางหลักสำคัญต่างวาระไว้อ่างหน้าและให้ยกร่างคานั้น และเมื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแล้ว เสร็จให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อประธานสภา แล้วให้ประธานสภาเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁸ไพโรจน์ ชัยนาม , หนังสือประกอบคำบรรยายวิชาสังคมกับการปกครอง
เรื่อง รัฐธรรมนูญไทย , (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2514), หน้า 7.

คณะกรรมการการชุกนี้ประกอบด้วย พลเรือเอก หลวงชำนาญอรกฤษฎ เป็นประธาน และมีกรรมการอีก 14 ท่าน

คณะกรรมการการชุกนี้ได้ประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ.2504 และได้ดำเนินการประชุมต่อมาเป็นคราวๆ รวมการประชุม 48 ครั้ง ครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ.2507 ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 นี้ ได้ยึดหลักการสำคัญมาจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 (21 มีนาคม พ.ศ.2492) เป็นส่วนใหญ่พิจารณาได้จากถ้อยคำในมาตราจำนวนมากที่เหมือนกับที่บัญญัติอยู่ในมาตราต่างๆ ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ทุกถ้อยคำ แต่การเอาแบบฉบับนั้นเอามาแค่เฉพาะ เพียงเท่าที่สมควรร่างรัฐธรรมนูญต้องการ เพื่อให้กลมกลืนกันกับหลักการที่สมควรร่างรัฐธรรมนูญประสงค์ให้ดีขึ้นเท่านั้น

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511 นี้คือนำเรื่องการให้สิทธิออกเสียงแสดงประชามติภาคินบัญญัติไว้ด้วยในหมวดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมีหลักการและวิธีการ เช่นเดียวกับการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2492 เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการสำคัญ ที่สมควรร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติเสร็จแล้ว ก็เสนอให้สมควรร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาในวาระที่ 1 เมื่อคราวประชุมสภาฯ ทหาหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 48 วันที่ 28 มกราคม พ.ศ.2508 เพื่อพิจารณาว่าจะรับร่างหลักการของร่างหรือไม่ และในคราวประชุมสภาฯ ทหาหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 53 เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ.2508 สภาฯ ได้พิจารณารัฐธรรมนูญที่ระหมวดจนตลอดแล้วลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการยกร่างแล้วเสร็จ ไว้พิจารณา

ในการประชุมสภาฯ ทหาหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 53 เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2508 ที่ประชุมได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอเพื่อพิจารณา และได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาแปรญัติกร่างรัฐธรรมนูญอีกคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" จำนวน 25 คน โดยมี พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์ เป็นประธาน

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่งโดยละเอียดและให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติเสนอคำแนะนำไปยังประธานกรรมการได้ภายในกำหนด 30 วัน

คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2508 และได้พิจารณาติดต่อกันมาจนแล้วเสร็จในวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2510 รวมการประชุม 78 ครั้ง จากนั้นจึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้เริ่มพิจารณาร่างตั้งแต่ วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2510 รวมการพิจารณา 9 ครั้งแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2511 จากนั้นได้เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

สภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา ได้ลงมติจากผลการพิจารณาทั่วไปด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์จำนวน 195 เสียง³⁹ เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2511 ให้นำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขึ้น หูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยออกใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ระบบการออกเสียงแสดงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2511

การออกเสียงแสดงประชามติที่ได้นำมาบัญญัติไว้ในในหมวดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญนี้ มีลักษณะเช่นเดียวกับการออกเสียงแสดงประชามติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เพราะสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยึดเอาแนวทางของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 เป็นแนวทางในการร่างซึ่งมีเนื้อหาลักษณะ ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁹รอง ศยามานนท์ ,ประวัติศาสตร์ไทยในรอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 394-395.

หมวด 10 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

“มาตรา 169 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้ก็แต่โดยหลัก เกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

(1) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนทั้งสองสภารวมกัน หรือจากสมาชิกของแต่ละสภา น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(2) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้อง เสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็น 3 วาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นน้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 2 ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ 15 วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 3 ขึ้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวข้างบนนี้แล้ว ให้ตราร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าถวาย และให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 74 และมาตรา 75 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือมิได้พระราช-
 ทานคืนมาภายใน 90 วัน รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติ
 ยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้ว นายกรัฐมนตรี
 ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯถวาย อีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ลงพระ-
 บรมภาวโธษพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ เสมือนว่าพระมหากษัตริย์
 ได้ทรงลงพระบรมภาวโธษแล้ว"⁴⁰

"มาตรา 170 ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูล
 เกเกล้าฯถวายตามมาตรา 169 กระทั่งประชชนได้เสียสละชีวิตของประเทศหรือประชาชนและทรง
 พระราชดำริเห็นสมควรให้ประชชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะ
 ให้ประชชนทั่วประเทศออกเสียง เป็นประชมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชชนออกเสียง เป็นประชมติ จะต้องมีประกาศพระบรมราชโองการภายใน
 90 วันนับแต่วันที่ยื่นร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวาย และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนอง
 พระบรมราชโองการ

เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการตามวรรคสอง ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันให้
 ประชชนออกเสียง เป็นประชมติภายใน 90 วัน นับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการ และวันออก
 เสียงประชมติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา
 169 (7) มาใช้บังคับ"

⁴⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 74 และ 75

มาตรานี้มีหลักการเกี่ยวกับการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 คือเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ทรงมีอำนาจที่จะกระทำได้ 2 ประการ คือ

1.) ทรงกระทำตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 169 (7) กล่าวคือ หากทรงไม่เห็นด้วย ก็ให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นกลับคืนมาให้รัฐสภาพิจารณาใหม่

2.) หากทรงคาร์ิเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นกระทบต่อประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชน และทรงพระราชคาร์ิเห็นสมควรให้ประชาชนวินิจฉัยก็ทรงมีพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนออกเสียง เป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญนั้น ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงเลือกเอาวิธีการตามข้อ 1 ก็จะใช้พระราชอำนาจให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในข้อ 2 นี้ได้

เหตุที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญ มาตรานี้จึงถวายให้เป็นพระราชอำนาจที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติได้ เมื่อทรงพระราชคาร์ิว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประชาชน

ปัญหาที่ว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าถวายนั้น กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชนหรือไม่ ก็ใช้หลักการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 คือ อยู่ในดุลยพินิจเห็นชอบสมควรของพระมหากษัตริย์อย่างเด็ดขาด ผู้ใดจะโต้แย้งมิได้ เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญ เพราะอาจเป็นการรื้อถอนอำนาจหรือสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ มาตรานี้จึงถวายให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไว้

วรรค 2 ของมาตรา 170 กำหนดว่าในการให้ประชาชนออกเสียง เป็นประชามติ ให้ประกาศพระบรมราชโองการภายใน 90 วัน นับแต่วันให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าถวาย และให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 และ พ.ศ. 2511 ได้ถึงกำหนดผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไว้ต่างกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 กำหนดให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 กำหนดให้ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่ตั้งอยู่บนหลักการเดียวกัน คือ การที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสองลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็เพื่อนำให้คณะรัฐมนตรีเข้ามาเกี่ยวข้อง

มาตรา 170 วรรค 3 ได้บัญญัติว่าเมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติดังกล่าวแล้ว เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ มีประกาศพระบรมราชโองการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ นอกจากนั้นในมาตราดังกล่าว ยังบังคับให้การออกเสียงแสดงประชามติต้องทำวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและบังคับให้การออกเสียงแสดงประชามติในเขตใดมีอิทธิพลในการชักจูงใจแก่อีก เขตหนึ่ง

มาตรา 170 วรรค 4 กำหนดว่า เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มีเห็นชอบต่อบุญติมาตรา 169 (7) มาใช้บังคับ ซึ่งหมายความว่า จะถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงมิได้พระราชทานพระบรมภาวภิเษยในเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 75 คือ 30 วัน และนาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมบางประกาศใช้ เป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระบรมภาวภิเษยมาแล้ว

"มาตรา 171 บุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมมีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติ

หลัก เกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น"

มาตรานี้กำหนดถึงบุคคลที่มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติโดยกำหนดให้เฉพาะบุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้นที่จะมีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติได้และได้กำหนดให้ตามมาตรา 87 และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับในการพิจารณาว่าบุคคลใดจะเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติได้

ส่วนในวรรค 2 การให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติจะต้องบัญญัติถึงหลัก เกณฑ์และวิธีการต่างหาก จะนากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับไม่ได้ เพราะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการลงคะแนนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นรายบุคคลแต่ละราย ส่วนการออกเสียงแสดงประชามตินั้น ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถออกเสียงได้เพียงสองทางเลือกเท่านั้น คือ เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ เท่านั้น

"มาตรา 172 ในการให้ประชาชนออกเสียงตามมาตรา 170 ให้ถือเอาเสียงข้างมาก เป็นประมาณ ถ้ามีมติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธย ภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลประชามติและเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษา แล้ว ให้ใช้บังคับได้ ถ้ามีมติไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป"

ในการออกเสียงแสดงประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น มาตรา 172 กำหนดให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เสียงข้างมากในที่นี้หมายถึงเสียงข้างมากของประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติและได้มาลงคะแนนเสียง ไม่ว่าจะถึงผู้มีสิทธิออกเสียงแต่ไม่ได้มาลงคะแนนเสียง หากประชาชนที่มาลงคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่าที่ลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ ก็ถือว่าประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

หากประชาชนลงคะแนนออกเสียงแสดงประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันประกาศผลการลงประชามติ ทั้งนี้เป็นการกำหนดโดยปริยายให้นายกรัฐมนตรีต้องนำผลของการลงประชามติไปกราบบังคมทูลให้ทรงทราบ⁴¹

เมื่อประชาชนได้ลงคะแนนเสียงแสดงประชามติเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้วพระมหากษัตริย์ไม่ทรงมีพระราชอำนาจที่จะยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ได้อีก เพราะถือว่าประชาชนได้วินิจฉัยชี้ขาดโดย การออกเสียงแสดงประชามติแล้ว

หากประชาชนลงคะแนนเสียงแสดงประชามติไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็มิอันตกไป

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 ก็เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 คือ ตลอดอายุการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่เคยจัดทำประชามติออกเสียงแสดงประชามติแต่อย่างใด

⁴¹พุด แสงอุทัย , คำอธิบาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 , (กรุงเทพมหานคร : นำเขียนการพิมพ์ , 2512) , หน้า 273 .

ในที่สุด นักการเมือง ชำราชการ ซึ่งไม่ชินกับการบริหารราชการแบบประชาธิปไตยเป็น
ทุนเดิมอยู่แล้ว ก็ทำการปฏิวัติยึดอำนาจและยกเลิกรัฐธรรมนูญที่คนร่างขึ้นมาเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน
พ.ศ.2514 โดยรัฐธรรมนูญนี้ใช้ปกครองประเทศมาได้เพียง 2 ปี 4 เดือน 27 วัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนนำ
ความสนใจมากที่สุดก็ว่าได้ เพราะ เป็นรัฐธรรมนูญที่ถือกำเนิดมาจากการต่อสู้เรียกร้องของบรรดา
นักเรียน นิสิต นักศึกษาและประชาชน เมื่อคราวเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 บรรยากาศ
ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นบรรยากาศแห่งประชาธิปไตยมาก นักสังคมศาสตร์
มากอยบงการให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภานิติบัญญัติได้ร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นเป
ความประสงค์ของกลุ่มของคนเหมือนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ

สภาพการเมืองไทยก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

ก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 รัฐบาลที่หาหน้าบริหารประเทศในขณะนั้น คือ
รัฐบาลที่มีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยมีจอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นรองนายกรัฐมนตรี
และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐบาลชุดนี้ถือกำเนิดมาจากการรัฐประหารตัวเองเมื่อ
วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 ซึ่งมีผลทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาล้มเลิกลง ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธ-
ศักราช 2515 คณะรัฐประหารซึ่งเรียกตัวเองว่า "คณะปฏิวัติ" ได้ออกกฎหมายโดยอาศัยวิธีให้
ประกาศคณะปฏิวัติฉบับต่างๆ เป็นกฎหมายมีค่าเท่ากับพระราชบัญญัติถึง 364 ฉบับ⁴²

⁴²สมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต
แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 8.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ประกาศใช้วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดี่ยวเรียกว่า "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" ประกอบด้วยสมาชิก 299 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกาเนติ ตามธรรมนูญการปกครองนี้ มาตรา 10 กำหนดให้คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นชุดหนึ่ง เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 มีคณะกรรมการจำนวน 23 คน โดยมีจอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นประธาน

การรัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ถือได้ว่าเป็นแรงผลักดันอีกทางหนึ่งที่ทาให้ ขบวนการนิสิตนักศึกษาได้รวมตัวกันจัดตั้งขึ้นเป็น "ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย"⁴³ การบริหารประเทศโดยรัฐบาลจอมพลถนอมมานั้นมิได้สร้างความพอใจแก่ประชาชน ปัญหาเศรษฐกิจ อันเกี่ยวกับปากท้องของประชาชนทวีความหนักขึ้นทุกทีอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ปัญหาเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาลและส่งผลถึงการยอมรับนับถือของมหาชนและ เสถียรภาพของรัฐบาล

สภานิติบัญญัติอันได้แก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2 พ.ศ. 2515) นั้นประกอบด้วย สมาชิกจากกลุ่มอาชีพใหญ่เพียง 2 กลุ่มเท่านั้น คือ กลุ่มทหารเป็นกลุ่มที่มากที่สุด มีจำนวน 185 คน ซึ่งมีเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และกลุ่มข้าราชการพลเรือนจำนวน 69 คน นอกนั้น เป็นกลุ่มย่อยอีก 7 กลุ่ม สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่เป็นคนของรัฐบาล จึงทาให้ฝ่ายบริหาร ครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติและใช้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้เป็นฐานอำนาจทางการเมืองและสร้าง ความชอบธรรมให้แก่รัฐบาล

⁴³ชาญวุฒิ วัชรพุก , " บทบาทของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา กับการพัฒนาทางการเมือง " , รัฐศาสตร์การเมือง . คณะกรรมการจัดหาหนังสือรัฐศาสตร์การเมือง , รวบรวม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิเศษ , 2518) , 49

การร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการอย่าง เชื่องช้าซึ่งขัดกับ ความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยโดยเร็วที่สุด ได้มีการเคลื่อนไหวในกลุ่มของนิสิต นักศึกษา อาจารย์ และประชาชน เช่น ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา แห่งประเทศฯ ได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้จัดพิมพ์ "ร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับตัวอย่าง) " และได้ออก เผยแพร่แก่ประชาชนนอกจากนี้ยังมีการ เสนอบทความทางวิชาการของนักวิชาการทาง หนังสือพิมพ์⁴⁴

ในช่วงของการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญนี้ ได้มีกลุ่มบุคคลรวมตัวขึ้น เรียกว่า " กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ " ซึ่งประกอบด้วยบุคคลอาชีพต่างๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเรียกร้องให้ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยเร็ว กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญนี้ได้มีการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายทั้งการเรียกร้องให้ประชาชนทั่วๆไปร่วมต่อสู้รวมทั้งแจกแถลงการณ์ต่างๆ การเรียกร้องให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้นได้ขยายออกอย่างกว้างขวางทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ครั้นต่อมาเมื่อมีการเดิน ขบวนในวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เหตุการณ์ได้บานปลายจนถึงขั้นเกิดการปะทะกันอย่างรุนแรง ระหว่างเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ กับฝ่ายนิสิตนักศึกษาและประชาชนเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จากเหตุการณ์นี้ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก ประชาชนเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล โดยเฉพาะ จอมพล ถนอม กิตติขจร จอมพล ประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร จนกระทั่ง เหตุการณ์เข้าขั้นวิกฤต จอมพลถนอม กิตติขจร จึงได้กราบบังคมทูลลาออก และพระบาทสมเด็จพระเจ้า อยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี⁴⁵

⁴⁴สมชาติ รอบกิจ , "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517", หน้า 10.

⁴⁵ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 90 ลงวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2516

นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้สัญญาต่อประชาชนว่าจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และมีารเลือกตั้งผู้แทนราษฎรโดยเร็วที่สุดซึ่งคาดว่าจะไม่เกิน 6 เดือน และย้ำว่าจะปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง⁴⁶

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ทหารจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร ต้องออกจากราชการและเดินทางไปอยู่ต่างประเทศ นับว่าเป็นการสิ้นสุดยุคเผด็จการ

สภาพการเมืองไทยภายหลัง เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากอภิสิทธิ์ชนไปสู่การเมืองที่เปิดกว้างขึ้นของประชาชน ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นและมุ่งหวังที่จะได้เห็นการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย มีหลักประกันและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม⁴⁷

ในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ.2516⁴⁸ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศแทนรัฐบาลชุดจอมพลถนอม กิตติขจร ในการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งแรก เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ.2516 ที่ประชุมได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่แทนชุดที่จอมพลถนอม กิตติขจร ได้แต่งตั้งจำนวน 23 คน เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2516 โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่นี้จะทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีจะได้นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป ตามมาตรา 10 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพ.ศ. 2515 ซึ่งบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

⁴⁶สมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517", หน้า 12.

⁴⁷เรื่องเดียวกัน , หน้า 13.

⁴⁸ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 90 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2516

สำหรับสมาคมนิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้นั้น เกิดขึ้นมาจากการแต่งตั้งในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 ดังนั้น ภาพพจน์ในสายตาและความรู้สึกของประชาชนส่วนมากจึงเป็นแบบทางลบ กล่าวคือประชาชนเห็นว่าสภานี้เป็นเพียง "สภาตรายาง" (Rubber Stamp Council)⁴⁹ และมีความวิตกว่าหากให้สมาคมนิติบัญญัติชุดนี้คงอยู่ต่อภายใต้ระบบเผด็จการอาจฟื้นคืนกลับมาและจะเป็นอุปสรรคต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้น จึงมีการเรียกร้องให้สมาชิกสมาคมนิติบัญญัติแห่งชาติลาออกหรือให้รัฐบาลออกพระราชกฤษฎีกายุบสมาคมนิติบัญญัติแห่งชาติเสีย ในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2516 สมาคมนิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการเรียกประชุมปรึกษาหารือเพื่อพิจารณาถึงข้อเรียกร้องของประชาชน ปรากฏว่าได้มีการลงมติ แต่ให้เป็นสิทธิของสมาชิกแต่ละคนที่จะพิจารณา

วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2516 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ⁵⁰ ประกอบด้วยบุคคลจากอาชีพต่าง ๆ จำนวน 2347 คน เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมัชชาแห่งชาติจำนวนหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่เป็นสมาชิกสมาคมนิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ หากให้สมาคมนิติบัญญัติแห่งชาติยื่นใบลาออกจากสมาชิกภาพเป็นจำนวนมากจนเหลือ 11 คน รัฐบาลจึงได้ออกพระราชกฤษฎีกายุบสมาคมนิติบัญญัติแห่งชาติ⁵¹ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2516 ดังนั้น จึงหาให้สมาคมนิติบัญญัติชุดแรกสิ้นสุดลง

สมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวน 2347 คนนี้ สามารถแยกตามกลุ่มอาชีพได้ถึง 16 กลุ่ม ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ต้องการให้สมัชชาแห่งชาติประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ อาชีพ เพื่อให้ได้แนวความคิดที่หลากหลายที่สุด ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่องค์กรนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งของตัวแทนประชาชนจากกลุ่มต่างๆ

49 สมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517", หน้า 16.

50 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 90 ลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2516 หน้า 1-110.

51 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 90 ลงวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2516 หน้า 16.

วันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2516 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เรียกประชุมสมัชชาแห่งชาติเป็นครั้งแรก ณ สนามราชคฤณมัยสมาคม และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานและรองประธานที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติ คือ⁵²

พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์ เป็นประธานที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติ

พระยามานวราช เป็นรองประธานที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติ คนที่ 1

นายสุกิจ นิมมานเหมินทร์ เป็นรองประธานที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติ คนที่ 2

สมัชชาแห่งชาติได้ประชุมเพื่อลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ณ ราชคฤณมัยสมาคม ในวันประชุมสมัชชาแห่งชาติ เพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัตินี้ มีสมาชิกมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งสิ้น 2269 คน จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดทะเบียนเข้าประชุมทั้งสิ้น 2291 คน และนับคะแนนเสร็จในวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ประธานสมัชชาแห่งชาติได้นำผลการเลือกตั้งรายงานต่อนายกรัฐมนตรีและเพื่อนายกรัฐมนตรีว่าความกราบมิ่งคมทุกข้อไป

หลังจากนั้น ได้มีการประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับเลือกตั้งจำนวน 299 คน สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2516 โดย นายประสิทธิ์ ศรีสุชาติ เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เชิญพระมยุเวทยวิมลนาท ซึ่งเป็นสมาชิกที่อาวุโสที่สุดขึ้นเป็นประธานชั่วคราว และประธานชั่วคราวได้เสนอให้ที่ประชุมเลือกประธานและรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง คือ⁵³

- | | |
|---------------------------|--|
| 1. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช | เป็นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ |
| 2. พลเอกสราญ แพทยกุล | เป็นรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติคนที่ 1 |
| 3. นายประภาศน์ อวยชัย | เป็นรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติคนที่ 2 |

⁵²ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 90 ลงวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2516

⁵³ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 90 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2516 หน้า 1-18.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ(ชุดที่ 2 พ.ศ.2516) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกแห่งชาตินั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากกลุ่มอาชีพ สาขาวิชาชีพ ตลอดจนองค์นะความคิดเห็นทางการเมือง และเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ซึ่งยังไม่เคยปรากฏมาก่อนในสภานิติบัญญัติชุดก่อน สมาชิกทุกคนมีอิสระ ปลอดจากการครอบงำของฝ่ายบริหารทำให้สมาชิกของแต่ละคนแสดงบทบาทของตนได้อย่างเต็มที่

การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

มาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2515 บัญญัติว่า"คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ" หลังจากที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับโปรดเกล้าฯให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ.2516 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีจะได้รับพิจารณาและนำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามมาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2515 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้จำนวน 18 คน โดยมีนายประกอบ หุตะสิงห์ เป็นประธานคณะกรรมการ

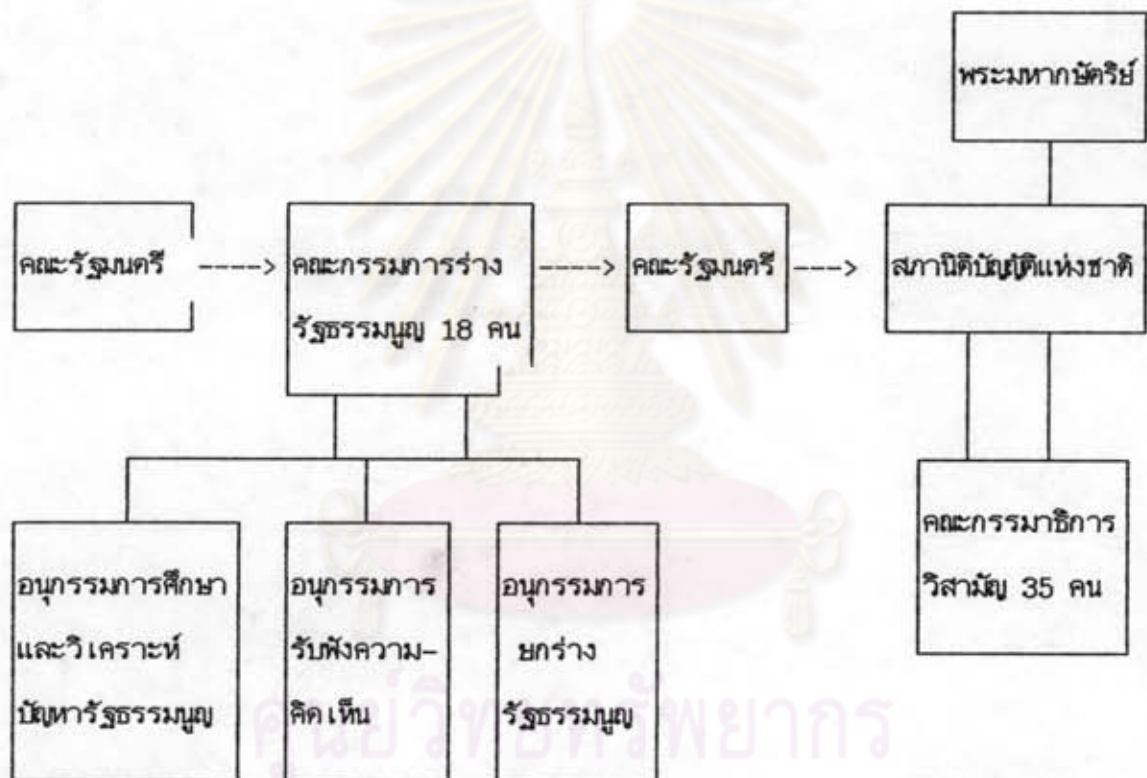
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ ประกอบด้วยบุคคลที่มาจากกลุ่มอาชีพต่างๆ ดังนี้ นักกฎหมาย 4 คน ตุลาการ 4 คน อาจารย์มหาวิทยาลัย 3 คน ข้าราชการพลเรือน 2 คน นักหนังสือพิมพ์ 2 คน นักการเมือง 1 คน นักธุรกิจ 1 คน และ ทหาร 1 คน

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ.2516 ณ ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล โดยมี นายประกอบ หุตะสิงห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานที่ประชุม

เพื่อให้การร่างรัฐธรรมนูญดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 3 ชุด คือ

1. คณะอนุกรรมการศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ
2. คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและเผยแพร่มติและหลักการของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
3. คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ผังการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517



ศูนย์วิจัยและพัฒนาการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณาหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ.2516 และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาเมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ.2517 และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรี ชุดนั้นได้ร่างขึ้นและคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเสร็จแล้ว เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 2) เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2517 และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาครั้งแรก เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2517 และพิจารณาเสร็จสิ้นลงมติในวาระที่ 3 ให้นำทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ.2517 และรัฐธรรมนูญก็ได้ถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติที่นับว่ายาวที่สุดนับตั้งแต่ประเทศไทยเรามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมา คือมีถึง 238 มาตรา ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพการณ์ทางการเมือง สังคมและวิวัฒนาการทางการเมืองของไทย ที่ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องเพิ่มบทบัญญัติต่างวามการประกันสิทธิและเสรีภาพไว้และประการสำคัญ คือเป็นการป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจเผด็จการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้มีบทบัญญัติในเรื่องการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 และ 2511 โดยบัญญัติไว้ในหมวด 11 เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

"มาตรา 228 การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ใดขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร
- (2) ผู้ใดขอแก้ไขเพิ่มเติมต้อง เสนอ เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ
- (3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขึ้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีการเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

(7) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทูลเกล้าถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 98 และมาตรา 99 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 229 ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชนิพนธ์เห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าถวายตามมาตรา 228 กระทั่งประชาชนได้เสียสัจของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชนิพนธ์เห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ จะได้มีการประกาศพระบรมราชโองการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าถวาย และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

เมื่อมีประกาศพระบรมราชโองการตามวรรคสอง ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศพระบรมราชโองการ และวันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 228(7) มาใช้บังคับ

มาตรา 230 บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 231 ในการให้ประชาชนออกเสียงตามมาตรา 229 ให้ถือเอาเสียงข้างมาก เป็นประมาณ ถ้ามีประชามติเห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วันนับแต่วันประกาศผลประชามติ และเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ถ้ามีประชามติใหม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป"

จากบทบัญญัติ เรื่องการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มีหลักการและวิธีการเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติ เรื่องการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.2492 และ ฉบับปี พ.ศ.2511 ทั้งนี้ก็เพราะในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.2517 ได้นำเอารัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2511 มาเป็นต้นแบบในการร่างนั่นเอง

วิธีการออกเสียงแสดงประชามติ

เมื่อรัฐสภาทูลเกล้าฯถวายร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หากพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้ออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญนั้น

พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ยื่นร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ซึ่งในพระราชกฤษฎีกานั้นจะกำหนดวันให้ประชาชนได้ออกเสียงแสดงประชามติภายในกำหนด 90 วัน ซึ่งเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร เมื่อมีการจัดให้ประชาชนได้ออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ถ้าประชาชนได้ลงคะแนนเสียงเป็นมาก เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พระมหากษัตริย์ก็จะทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการลงประชามติและเมื่อได้ประกาศรัฐธรรมนูญนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ให้ใช้บังคับได้ แต่หากเสียงข้างมากของประชาชนลงประชามติใหม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

ประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงแสดงประชามติได้นั้นให้ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับ หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามตินั้นเอง

ตามรัฐธรรมนูญในหมวดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า หลักเกณฑ์ และวิธีการออกเสียงแสดงประชามตินั้นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นสมควรว่าให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงแสดงประชามติ จะต้องมีการร่างกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติขึ้นมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ในการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติ จากที่ผ่านมาก็เคยมีคำสั่งจากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้พิจารณาข่างกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ ซึ่งขณะที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำลังดำเนินการข่างอยู่นั้น ก็ได้มีการปฏิวัติล้มรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 จึงทำให้ต้องระงับการพิจารณาข่างกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติดังกล่าวไว้ และต่อมา เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ได้บทบัญญัติให้มีการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม กระทรวงมหาดไทยจึงได้ข่างกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติและเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้ประชุม เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2518 ได้ลงมติรับหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าว และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2518 เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาเรียบร้อยแล้ว ยังไม่ได้เสนอต่อรัฐสภา รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ก็ถูกยกเลิกโดยคณะปฏิวัติเสียก่อน

หลักเกณฑ์และวิธีการที่สำคัญ ในร่างกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติ มีดังนี้ -

1. กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้ทราบถึงวัตถุประสงค์และรายละเอียด ตลอดจนผลดีผลเสียอันเนื่องมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเข้าใจในเรื่องที่ตนจะลงคะแนนเสียง
2. ให้นายกรัฐมนตรีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งครั้งหลังสุดมาใช้เป็นนายทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติ แต่ให้แก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องเป็นปัจจุบัน
3. การกำหนดหน่วยลงประชามติ ให้ใช้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการกำหนดหน่วยลงคะแนนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4. เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการออกเสียงแสดงประชามติ กรรมการตรวจคะแนน และ เสนียงคะแนน ได้กำหนดคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการตรวจคะแนนและ เสนียงคะแนน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

5. การออกเสียงแสดงประชามติให้กระทำโดยวิธีทำเครื่องหมายลงในบัตรออกเสียงแสดงประชามติและในบัตรออกเสียงแสดงประชามติให้ออกเสียงได้เพียง สนับสนุน หรือ คัดค้านมติที่กำหนดไว้เท่านั้น

6. ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ประกาศผลการออกเสียงแสดงประชามติ แล้วแจ้งผลให้รัฐสภาทราบ

7. หลักเกณฑ์และวิธีการบงชี้ข้อยื่น เช่น การวินิจฉัยบัตรดีบัตรเสีย การรวบรวมคะแนน การประกาศผลการลงประชามติ การจัดสถานที่ในหน่วยลงประชามติ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกประการ

จะเห็นว่านับแต่ประเทศไทยได้เคยมีการบัญญัติ เรื่องการออกเสียงแสดงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2492, พ.ศ.2511 และ พ.ศ.2517 ในหมวดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ยังไม่เคยได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติเลยแม้แต่ฉบับเดียว ทั้งนี้ เนื่องจากขณะที่กำลังพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ก็ถูกยกเลิกโดย การปฏิวัติทั้งสิ้น

แนวทางปฏิบัติของการออกเสียงแสดงประชามติในประเทศไทย

นับแต่ประเทศไทยได้เคยมีการบัญญัติ เรื่องการออกเสียงแสดงประชามติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้ง 3 ฉบับ ยังไม่เคยได้จัดทำประชามติออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ความที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ มิได้ว่าไม่เคยมีความพยายามในการจัดทำให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ ดังจะเห็นได้จากการได้มีความพยายามในการร่างกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงแสดงประชามติตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2492 และ ฉบับปี พ.ศ.2517 ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าว ทั้งสองฉบับอยู่ในขั้นตอนของการตรวจพิจารณาโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็มีการยกเลิก รัฐธรรมนูญโดยคณะปฏิวัติ เสียก่อน ประกอบกับรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับซึ่งบัญญัติ เรื่องการออกเสียง

แสดงประชาตติของประชาชนว่ามีระยะเวลาการใช้นับคัมภีร์มาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2492 มีอายุใช้นับคัมภีร์ได้เพียง 2 ปี 8 เดือนก็ถูกล้มเลิกโดยการรัฐประหารของจอมพล ป.พิบูลสงคราม รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2511 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เข้าระยะเวลาการร่างนานที่สุดและสิ้นเปลืองค่าจ้างมากที่สุดแต่ใช้ปกครองประเทศได้เพียง 3 ปีเศษก็ถูกปฏิวัติล้มล้างโดยคณะปฏิวัติซึ่งนำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2517 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีที่สุดอีกฉบับหนึ่งก็มีอายุการใช้งานได้เพียง 2 ปีเศษเท่านั้นก็ถูกล้มล้างโดยคณะปฏิรูปการปกครองซึ่งนำโดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5.2 การให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในบาง เรื่องตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในบาง เรื่องตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนับว่าเป็นมาตรการทางปกครองที่เหมาะสมในสังคมใหม่ที่สลับซับซ้อน เพื่อฝ่ายปกครองจะได้ข้อมูลที่ถูกต้องและใกล้เคียงกับความเป็นจริง ทำให้การตัดสินใจมีคุณภาพถูกต้อง เพราะสิ่งที่ได้รับฟังจากประชาชนเหล่านั้นจะนำไปประกอบการตัดสินใจในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ทำให้ประชาชนผู้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นยอมรับผลการตัดสินใจนั้นว่ามีส่วนที่เกิดมาจากตนด้วยและ เป็นการป้องกันผลประโยชน์ที่ได้เสียของประชาชนต่อการกระทำที่ใหม่เหมาะสมถูกต้องของฝ่ายปกครอง

การกำหนดให้ต้องมี การรับฟังความคิดเห็น (๓๕ ส่วน) และทำรายงานขึ้นก่อนที่ส่วนราชการจะตัดสินใจออกกฎข้อบังคับเป็นประการหนึ่ง เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดผลของการออกกฎข้อบังคับที่เหมาะสมได้โดยทำให้ฝ่ายบริหารได้รู้จักข้อมูลที่สุดสมบูรณ์โดยการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางของประชาชนก่อนการตัดสินใจออกกฎข้อบังคับ นอกจากนั้น วิธีการดังกล่าวยังเป็นการเสนอข้อเท็จจริงที่จะทำให้ผู้ตัดสินใจออกกฎข้อบังคับคิด เป็นข้อเท็จจริง เป็นอย่างอื่นโดยไม่มีเหตุผลมาโต้แย้งอย่างไรก็ตาม วิธีการ ๓๕ ส่วนนี้มีข้อเสียอยู่ที่ทำให้การดำเนินการออกกฎข้อบังคับล่าช้าและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเกินควร ดังนั้น วิธีการที่จะนำมาใช้จึงควรจะจำกัดอยู่ เฉพาะกรณีให้เห็นสมควร และจำเป็น 54

54 พระราชบัญญัติมาตรฐานอุตสาหกรรม มาตรา 17 เพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจจะเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการอุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจของประเทศ จะกำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดต้อง เป็นไปตามมาตรฐานก็ได้

การกำหนดตามวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และระบุนวันเริ่มใช้บังคับไม่น้อยกว่า 60 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนแสดงความคิดเห็น

เท่าที่ผ่านมา ได้มีการบัญญัติถึงการให้สิทธิประชาชนแสดงความคิดเห็นไว้ในกฎหมายของไทยบางฉบับแต่ยังไม่มากนัก และเป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์อย่างกว้างๆ ได้แก่

1) พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบังคับให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดบ้างที่ต้องผลิตให้มีรูปร่างและมาตรฐานตามที่ทางราชการกำหนด เพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดแก่ประชาชน หรือแก่กิจการอุตสาหกรรม หรือเศรษฐกิจของประเทศ⁵⁵ โดยกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและจะต้องระบุวันเริ่มใช้บังคับไม่น้อยกว่า 60 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ก่อนที่จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานนั้น จะต้องดำเนินการตั้งข้อบัญญัติ ก่อนคือ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะต้องประกาศโฆษณาในราชกิจจานุเบกษาหรือหนังสือพิมพ์รายวันภาษาไทยอย่างน้อยหนึ่งฉบับ เป็นเวลานับน้อยกว่า 7 วัน และจะต้องระบุว่าประสงค์จะให้มีการกำหนดผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดให้เป็นไปตามมาตรฐานและประชาชนสามารถดูรายละเอียดได้ที่ ณ ที่ใด พร้อมทั้งกำหนดเวลาให้ผู้ที่มีเห็นด้วยยื่นคำคัดค้านต่อสำนักงานภายในกำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่ประกาศ

ถ้าไม่ได้รับคำคัดค้าน ให้สำนักงานรายงานให้คณะกรรมการมาตรฐานอุตสาหกรรมทราบ และให้คณะกรรมการดำเนินการต่อไปได้ หากได้รับคำคัดค้านให้สำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรมเสนอคำคัดค้านนั้นไปยังคณะกรรมการและปิดประกาศกำหนดวัน เวลา และสถานที่ พิจารณาแถลงคัดค้านไว้ ณ สำนักงาน และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้คัดค้านทราบ เมื่อถึงกำหนดนัดพิจารณาในการพิจารณาแถลงคัดค้าน ให้คณะกรรมการเปิดโอกาสให้ผู้คัดค้านซึ่งมีส่วนได้ เสีย เข้าฟังและเสนอความเห็นได้ด้วย แต่ถ้าเมื่อถึงวันกำหนดนั้น ผู้คัดค้านไม่มาก็ให้อำนาจคณะกรรมการพิจารณาไปตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการมีควาวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ให้สำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรมปิดประกาศสำเนาควาวินิจฉัยไว้ ณ สำนักงาน และส่งสำเนาควาวินิจฉัยให้ผู้คัดค้านทราบ⁵⁶

⁵⁵ วรภรณ์ ปิยะมงคลวงศ์ "การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร", หน้า 239.

⁵⁶ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2511

เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยเรียบร้อยแล้ว บุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียเนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามมาตรา 18 มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นต่อรัฐมนตรีภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ประกาศสำเนาคำวินิจฉัยไว้ ณ สำนักงาน ซึ่งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด⁵⁷ วนกรณีคณะกรรมการเห็นว่าควรมีการบังคับตามมาตรฐาน ก็จะดำเนินการเพื่อตราเป็นพระราชกฤษฎีกาต่อไป การกำหนดให้มีการฟังคำแถลงและสามารถให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าฟังและเสนอความเห็นได้ด้วยนี้ ถือเป็นวิธีการหนึ่งของการสอบสวนข้อเท็จจริงทั่วไปก่อนการตัดสินใจออกพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีที่ฝ่ายบริหารต้องถือเอาตามผลของการไต่สวน โดยปล่อยให้ เป็นดุลยพินิจของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการอย่างไรก็ได้

2) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้ความยินยอมของ เจ้าของที่ดินเป็นเงื่อนไขสำคัญในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน กล่าวคือ เมื่อยังไม่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไว้บังคับในจังหวัดใด เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรจัดที่ดินในท้องที่ใดในจังหวัดใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายดำเนินการสอบถามความสมัครใจจาก เจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นว่าจะให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่ และให้จัดทำบันทึกการยินยอมหรือไม่ยินยอมของ เจ้าของที่ดินทุกรายไว้เป็นหลักฐาน⁵⁸

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁷มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2511

⁵⁸มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

เมื่อสอบถามความสมัครใจของ เจ้าของที่ดินในท้องที่ที่จะตราพระราชกฤษฎีกาแล้วปรากฏว่าเจ้าของที่ดินยินยอมมีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของบรรดาเจ้าของที่ดินทั้งหมด ก็ให้รัฐมนตรีประกาศ⁵⁹ ในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดโครงการจัดรูปที่ดินต่อไป

จะเห็นได้ว่ากฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2511 ให้ถือคามอัศราส่วนของ เจ้าของที่ดินที่ให้ความยินยอม เป็นการผูกมัดให้ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการให้เป็นไปตามผลการสอบข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏเป็นส่วนใหญ่ จึงสามารถออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินได้ มีผลเมื่อได้ผลของการไต่สวนแล้วปล่อยให้ฝ่ายบริหาร และนับแต่ได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2511 เป็นต้นมาได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 24 กว่า 100 ฉบับ

3)พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติถึงวิธีการไต่สวนทั่วไปในเรื่องการจัดทำผังเมืองรวมไว้ในมาตรา 19 มาตรา 23 และมาตรา 25

ตามมาตรา 19 วรรค 2 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองรวมว่า เมื่อสำนักผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใด ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดทำให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมอย่างน้อยกว่า 2 ครั้ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองนั้น

⁵⁹พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

จุดประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ เพราะเพื่อต้องการให้มีการจัดประชุมขึ้น โดยให้ประชาชนในท้องที่ที่จะมีการจัดผัง เมืองรวมได้รู้สึกถึงการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเพื่อการผังเมืองรวม และได้รับรู้ถึงการดำเนินการวางผังเมืองรวม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวางในที่สาธารณะ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการโดยส่วนรวมของประชาชน และสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐบาล⁶⁰

ในการรับฟังความคิดเห็น จะกำหนด เฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ การโฆษณาให้ประชาชนทราบถึงการจัดทำผังเมืองรวม ให้โฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงซึ่งสามารถรับฟังได้ในท้องที่ที่จะจัดทำผังเมืองรวมเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน และทางหนังสือพิมพ์ภาษาไทยรายวันซึ่งมีจำหน่ายในท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน ในการโฆษณาให้มีข้อความแสดงถึง เขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองให้ประชาชนได้ตรวจสอบดู

สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีหน้าที่ประกาศเชิญชวนให้ประชาชนในเขตท้องที่ที่จะจัดทำผังเมืองรวม แสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือต่อสำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ภายในระยะเวลาที่กำหนด ประชาชนในเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมซึ่งมีสิทธิแสดงข้อคิดเห็น คือเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคาร ซึ่งตั้งอยู่ในเขตท้องที่นั้นหรือที่ได้รับมอบหมาย ในการให้ประชาชนแสดงข้อคิดเห็นนี้ อาจจัดทำแบบสอบถามแจกจ่ายให้ประชาชนในเขตท้องที่ที่จะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมกรอกข้อความเพื่อประกอบการแสดงข้อคิดเห็นได้

สิ่งที่สำนักผังเมือง จะต้องจัดให้มีการปิดประกาศ คือ⁶¹

1. แผนที่แสดง เขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม
2. ข้อความที่แสดงถึง วัน เวลา สถานที่ ที่จะมีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน
3. ข้อความเชิญชวนให้ประชาชนในเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมแสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือต่อสำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ภายในเวลาที่กำหนด

⁶⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ "องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย", หน้า 196-197.

⁶¹ กฎกระทรวง (พ.ศ.2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

เมื่อได้มีการดำเนินการคิดประกาศแล้ว ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น แล้วแต่กรณีจัดทำมีการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างน้อยสองครั้ง โดยในครั้งแรกให้จัดทำขึ้นภายในเวลาน้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ ส่วนครั้งต่อมาให้กำหนดภายในเวลาที่เห็นสมควร⁶²

จากการที่กฎหมายกำหนดให้มีการจัดประชุมรับฟังข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดวางผังเมืองรวมในแต่ละท้องที่อย่างน้อยกว่า 2 ครั้งนั้น ในการประชุมครั้งแรกก็เพื่อแสดงให้ประชาชนได้ทราบถึงขอบเขตและพื้นที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวม พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงข้อคิดเห็นและสำนักผังเมืองจะสอดแทรกความรู้พื้นฐานทางด้านผังเมืองและอธิบายถึงวัตถุประสงค์และประโยชน์ของเมืองที่ได้วางผังด้วย ส่วนในการประชุมครั้งที่สองจะเป็นการประชุมเพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบแผนผังของผังเมืองรวมที่สำนักผังเมืองได้ร่างขึ้นเป็นครั้งแรก เป็นแผนการใช้ที่ดินในอนาคตโครงการ 20 ปี ซึ่งร่างผังเมืองรวมดังกล่าว ได้มาจากการสำรวจ ศึกษาวิเคราะห์และวิจัยข้อมูลทางสภาพเศรษฐกิจและสังคม และข้อมูลที่ได้จากการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในครั้งแรกการประชุมในครั้งนี้ ประชาชนยังสามารถแสดงข้อคิดเห็นเพิ่มเติมหรือข้อเสนอแนะเพิ่มเติมได้อีก⁶³ เมื่อเสร็จจากการประชุมครั้งที่สองนี้แล้ว สำนักผังเมืองก็จะนำร่างผังเมืองรวมและข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการผังเมือง เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ⁶⁴ เมื่อคณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบต่อร่างผังเมืองดังกล่าวแล้ว สำนักผังเมืองจะปิดประกาศเปิดเผย ที่ว่าการเขต หรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และสาธารณสถานภายในเขตของผังเมืองรวมกันเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันเพื่อรับฟังคำคัดค้าน⁶⁵

⁶²กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2518) ออกตามความในพระราชบัญญัติการ

ผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 4

⁶³เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์ "องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและความคุ้มครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย" หน้า 195.

⁶⁴พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 22

⁶⁵พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 23

หากผู้มีส่วนได้เสียที่ใหม่เห็นด้วยก็สามารถทูลเกล้าฯ ทักท้วง ให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือ ยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมได้ภายในกำหนด 90 วัน โดยสำนัก ผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เป็นผู้เสนอคำร้องขอขึ้นต่อคณะกรรมการผังเมืองรวม พร้อมด้วยความเห็น

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นชอบด้วยกับคำร้องขอ ให้คณะกรรมการผังเมืองสั่งให้สำนัก ผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวใน ผังเมืองรวมนั้น

เมื่อพ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันปิดประกาศ หากไม่มีผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดร้องขอให้แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมนั้นหรือมี แต่คณะกรรมการผังเมืองรวมได้สั่งให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกลงแล้วและสำนักผังเมืองหรือเจ้า พนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีได้จัดการให้เป็นไปตามนั้นแล้วให้สำนักผังเมืองเสนอผังเมืองรวมต่อคณะ รัฐมนตรี เพื่อดำเนินการออกกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมต่อไป⁶⁶

จะเห็นได้ว่า การให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในบางเรื่องตามที่บัญญัติไว้ใน กฎหมาย (การมีส่วนร่วม) เป็นวิธีการสอบข้อเท็จจริงทั่วไป ก่อนการตัดสินใจออกกฎข้อบังคับในเรื่อง ใดเรื่องหนึ่งโดยกฎหมายแม่บทอาจจะบังคับให้ต้องถือเอาความการมีส่วนร่วมในอัตราส่วน เท่าใดหรือไม่ บังคับ โดยให้ถือเอาความผลการมีส่วนร่วมให้เป็นดุลยพินิจของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการอย่างใดก็ได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁶พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 24

แนวทางปฏิบัติของวิธีการให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในบางเรื่อง

วิธีการให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในบางเรื่อง ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น สำหรับในประเทศไทย ได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายจำนวน 3 ฉบับด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ซึ่งเมื่อเทียบกับการดำเนินการเรื่องสำคัญของฝ่ายปกครองแล้วนับว่ามีกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนแสดงความคิดเห็นน้อยมาก โดยกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้เป็นเพียงแต่การกำหนดหลักเกณฑ์อย่างกว้างๆ เมื่อมีการดำเนินการตามกฎหมายที่ควรให้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก็ได้รับความสนใจจากประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมน้อยมากการดำเนินการจัด ตลอดจนการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ก็ยังอยู่ในวงจำกัด ประชาชนยังไม่เห็นความสำคัญของการเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นมากนัก

ระบบการออกเสียงแสดงประชามติของประเทศไทย ที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, 2511 และ 2517 นั้น บัญญัติไว้ในหมวดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยมีเนื้อหาสาระ คือ เมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และรัฐสภาได้ทูลเกล้าฯ ถวายร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หากพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวกระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนทั่วประเทศได้วินิจฉัย ก็ทรงมีพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย มีการปกครองในแบบการปกครองที่เรียกว่า รัฐสภา การปกครองในระบบรัฐสภาคลาสสิกนั้นมีหลักเกณฑ์สำคัญอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า "ประมุขของประเทศนั้นต้องรับผิดชอบทางการเมือง ฝ่ายบริหารรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกันต่อรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน" เพราะฉะนั้น องค์พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นองค์พระประมุขจะ "ไม่" ต้องรับผิดชอบทางการเมืองใด

ดังนั้น การบัญญัติเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ราชอาณาจักรมหากษัตริย์ที่จะมีพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หากพระองค์เห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชนจึงยังไม่เหมาะสมด้วยเหตุผล 2 ประการคือ

ประการแรก โดยปกติวิสัยการลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายในฐานะท้องถื่นพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง พระมหากษัตริย์จึงทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้วทุกครั้งไป การปฏิบัติดังกล่าวเป็นวิธีการที่ยอมรับกันทั่วไป ทั้งนี้เพราะเหตุผลที่ว่า องค์พระประมุขทรงอยู่เหนือการเมือง ความรับผิดชอบทางการเมืองจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลและรัฐสภา การที่พระมหากษัตริย์ปฏิเสธที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้กฎหมายซึ่งผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้วนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเมือง ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลและรัฐสภาอยู่แล้วการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติก็เช่นกัน เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าร่างกฎหมายที่เสนอมารัฐสภาอาจกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชนแล้ว หากผลการออกเสียงแสดงประชามติออกมาว่าเห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญแล้ว องค์พระมหากษัตริย์อาจจะทรงเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง และจะทรงตกอยู่ในฐานะลำบาก

ประการที่สอง พระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นพระประมุขของชาติ หากทรงเล็งเห็นถึงผลกระทบที่สำคัญอันอาจเกิดขึ้นจากการประกาศใช้กฎหมาย และทรงโปรดให้ประชาชนลงคะแนนเสียงแสดงประชามตินั้น โดยหลักการแล้วเป็นสิ่งที่ถูกต้องสมควร แต่เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว อาจเป็นไปได้ว่าผลของการออกเสียงแสดงประชามตินั้น อาจคลาดเคลื่อนไม่ตรงต่อความเป็นจริง ทั้งนี้ก็เพราะโดยปกติทั่วไปพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้กฎหมายอยู่เสมอตามที่รัฐสภาเสนอ โดยมีได้คัดค้าน แต่เมื่อเกิดมีการชี้ที่พระองค์ทรงดำริเห็นว่า กฎหมายซึ่งจะทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้นั้น อาจเกิดผลกระทบต่อส่วนรวมของประเทศหรือของประชาชน แล้วทรงดำริให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติต่อกฎหมายนั้น โดยความรู้สึกของประชาชนชาวไทยทั่วไปก็จะรู้สึกและทราบในทันทีว่า พระมหากษัตริย์มิเห็นด้วยกับกฎหมายที่รัฐสภาเสนอมายู่ในที่ ดังนั้น ผลการลงคะแนนเสียงแสดงประชามติที่ออกมาอาจจะคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงได้ แต่ในทางกลับกันหากประชาชนลงคะแนนเสียงแสดงประชามติยอมรับร่างกฎหมายที่รัฐสภาเสนอมารัฐสภาแล้ว พระมหากษัตริย์ก็จะทรงอยู่ในฐานะลำบาก

การให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามตินั้นเป็นเรื่องที่ดี ในการที่จะหาให้การปกครอง
 ในระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ แต่วิธีการที่จะหากฎหมายมาให้ประชาชน
 ออกเสียงแสดงประชามตินั้นควรจะคงมีการหาวิธีการที่เหมาะสมกว่าที่ได้เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
 ทั้งสามฉบับดังกล่าวข้างต้น

ในเรื่องการออกเสียงแสดงประชามตินี้ ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาได้คัดออกไป โดยใน
 การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อครั้งพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช 2521 ได้ผ่านร่างของคณะกรรมการที่เสนอมาโดยไม่มีการอภิปราย แต่จากการพิจารณา
 ของคณะกรรมการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญ กรรมการเห็นควรคัดเรื่องการออกเสียงแสดงประชามติ
 ออกจากโดยมีเหตุผล คือ จะนำได้เสียงที่เป็นประชามติที่แท้จริงและการให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้
 วินิจฉัยว่าควรให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติหรือไม่ อาจหาให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้
 มหากษัตริย์ได้

นอกจากนั้นแล้วกฎหมายยังให้สิทธิประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในบางเรื่องตามที่
 บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น เท่าที่ผ่านมากการให้ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นได้มีการกำหนดไว้ใน
 กฎหมายไทยบางฉบับแต่ก็เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์อย่างกว้างๆ เท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติมาตรฐาน
 ผลิตภัณต์อุตสาหกรรม 2511 มาตรา 18 เรื่องการกำหนดมาตรฐานบังคับ ซึ่งจะคงประกาศเรื่องที่จะ
 จะพิจารณากำหนดในราชกิจจานุเบกษา และหนังสือพิมพ์ โดยมีกำหนดเวลาให้ส่งคำคัดค้าน และมี
 การให้มาแถลงคำคัดค้านด้วยวาจาด้วย หรือในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19
 และมาตรา 23 ซึ่งกำหนดให้มีการโฆษณา และจัดประชุมเพื่อฟังความคิดเห็นของประชาชนในการ
 วางผังเมือง หรือผังเมืองเฉพาะ นับได้ว่ากรการให้สิทธิประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นนี้น้อยมาก
 เมื่อเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา หรืออังกฤษ ซึ่งในประเทศเหล่านี้ได้นำวิธีให้ประชาชนมีสิทธิ
 แสดงความคิดเห็นมาใช้กันอย่างกว้างขวาง และให้ความสำคัญกับวิธีการนี้เป็นอันมาก เพราะวิธีการ
 ดังกล่าวทำให้ได้ทราบข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไป เพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณา
 ทำคำตัดสิน