



สภานิติบัญญัติแห่งชาติกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

ความเคลื่อนไหวของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อร่างรัฐธรรมนูญ

แม้ว่าคณะรัฐมนตรียังมิได้ เสนอร่างรัฐธรรมนูญมายังสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาก็ตาม แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางท่านได้แสดงความกระตือรือร้นและเตรียมการที่จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้คือ นายไพจิตร เอื้อทวีกุล สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ เสนอญัตติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดให้มีการประชุม เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญล่วงหน้า ประธานสภานิติบัญญัติ เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาญัตตินี้แต่ที่ประชุมลงมติไม่เห็นด้วย¹

ต่อมา นายบุญชู โรจนเสถียร สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ เสนอขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยแถลงเหตุผลในการขอแก้ไขว่า ปัจจุบันได้มีการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญอย่างรวดเร็วเพื่อประเทศไทยจะได้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงให้สมกับคำว่า เป็นการปกครองของราษฎร โดยราษฎรและเพื่อราษฎร ให้ราษฎรได้มีส่วนมีเสียงในการปกครองประเทศ แต่ในข้อบังคับของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งใช้บังคับไปแล้วเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2516 มีข้อความในหมวด 10 เรื่อง การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฟังคล้าย ๆ เป็นการแสดงว่าต้องการจะหน่วงเหนี่ยวการมีรัฐธรรมนูญเช่นในข้อ 110 เรื่องการกำหนดเวลาส่งร่างรัฐธรรมนูญหลังจากรับร่างจากคณะรัฐมนตรีแล้วจะต้องพิจารณาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 5 วันศุกร์ที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2517, กองการประชุม.

๑ เกื่อน จึงจะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมได้ และในข้อ 111 กำหนดองค์ประชุมของสภาสูงไปคือต้องมีจำนวนถึง 225 คนหรือ 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกจึงจะครบองค์ประชุม ถ้าสมาชิมาประชุมไม่ถึงจำนวนที่กำหนดไว้ก็ไม่อาจจะประชุมได้ และในข้อ 115 กำหนดเวลาการจัดส่งร่างรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งรายงานของคณะกรรมการให้สมาชิกสภาพิจารณาดวงหน้าอีกไม่น้อยกว่า 15 วัน เหล่านี้เป็นข้อบัญญัติที่คล้ายกับจะแสดงว่าต้องการจะห่วงใยเกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปอย่างล่าช้า จึงสมควรแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น¹ ต่อมาที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบและได้แก้ไขของบังคับนี้เป็นไปตามที่เสนอ² คือ แก้ข้อ 110 เป็นให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน แทนที่จะเป็นการส่งร่างรัฐธรรมนูญไปให้สมาชิกไม่น้อยกว่า 30 วันอย่างเดิม แก้ข้อ 111 วรรค 3 คือองค์ประชุมต้องมีสมาชิกไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด แทนที่จะเป็น 3 ใน 4 อย่างเดิม แก้ข้อ 115 เป็นว่าเมื่อประธานสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญและรายงานของคณะกรรมการแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน แทนที่จะเป็นไม่น้อยกว่า 15 วันอย่างเดิม

กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว เป็นหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่จะต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2515 มาตรา 10 วรรค 2 บัญญัติไว้ว่า

¹บุญชู โรจนเสถียร, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 6 วันศุกร์ที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2517, กองการประชุม.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 9 วันศุกร์ที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2517, กองการประชุม.

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต้องกระทำเป็น 3 วาระ สำหรับวาระที่ 1 และวาระที่ 2 ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับการพิจารณาในวาระที่ 3 ให้กระทำไคเมื่อการพิจารณาในวาระที่ 2 ไคลงพินไปแลว 15 วัน

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 1

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 1 เป็นการพิจารณาชั้นรับหลักการ ตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติหมวด 10 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ข้อ 111 ซึ่งกำหนดไว้ว่า

การพิจารณาในวาระที่ 1 ให้วินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

การประชุมตามความในวรรค 1 ต้องมีสมาชิกาประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

การพิจารณาในวาระที่ 1 เป็นเพียงการพิจารณาว่าจะรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น สมาชิกจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 นี้ไม่ได้

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 2

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาชั้นกรรมาธิการและแปรญัตติ ตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ 112 ซึ่งกำหนดไว้ว่า

ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่ 1 ให้รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ให้สภาพิจารณาต่อไปเป็นวาระที่ 2

การพิจารณาในวาระที่ 2 ให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวน 35 คน เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น

ข้อ 113 กำหนดว่า

สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญก็ให้เสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการในเวลาที่สภากำหนด

การแปรญัตติโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา

ข้อ 114 กำหนดว่า

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญนั้น โดยแสดงร่างเดิมและร่างแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุไว้ว่ามีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผูแปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมาธิการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย

ข้อ 115 กำหนดว่า

เมื่อประธานสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญและรายงานของคณะกรรมการตามข้อ 114 แล้วให้ประธานสภาจัดเซาระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องควน

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มตนด้วยชื่อร่างรัฐธรรมนูญ คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราและให้อภิปรายโดยเฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

ข้อ 116 กำหนดว่า

เมื่อพิจารณาตามข้อ 115 จนจบร่างแล้วให้สภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครึ่งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกอาจจะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำใดก็ตามที่จะแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความใคร่ใด นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติเป็นประการใดย่อมขึ้นอยู่กับพิจารณาในขั้นนี้ เพราะคณะกรรมการวิสามัญมีสิทธิแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญได้ทุกมาตรา และสมาชิกสภานิติบัญญัติทุกคนมีสิทธิที่จะขอแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญได้ การพิจารณาในวาระที่ 2 นี้การลงมติถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์และไม่มีข้อบังคับพิเศษเกี่ยวกับองค์ประชุม

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 3

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 3 เป็นการให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่ในการที่จะประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ การพิจารณาร่าง

รัฐธรรมนูญวาระที่ 3 ให้กระทำได้เป็นการพิจารณาวาระที่ 2 ได้ล่วงพ้นไปแล้ว 15 วัน ตามมาตรา 10 วรรค 2 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 การที่กำหนดให้ระยะเวลาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ห่างกัน อย่างน้อย 15 วัน ก็เพื่อให้สมาชิกสภา มีเวลาพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ เพราะ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชน จึงต้องให้ความสำคัญและระมัดระวังเป็นพิเศษ

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 3 ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 10 วรรค 3 บัญญัติไว้ว่า

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 3 ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบ ควบในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวน สมาชิกทั้งหมด

การประชุมตามความในวรรค 3 ต้องมีสมาชิกประชุมไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่ 3 แล้วให้ประธาน สภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มาตรา 11 บัญญัติไว้ว่า

ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่ให้ความเห็นชอบในวาระที่ 1 หรือวาระ ที่ 3 ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใน 90 วันนับแต่วันที่สภา นิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่ให้ความเห็นชอบ

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 1 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2

ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ได้นำ ร่างรัฐธรรมนูญ เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาในวาระที่ 1 ซึ่งประชุมเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2517 ก่อนที่จะมีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมีจุดที่เกี่ยวกับเรื่องการ

พิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ คือ ญัตติของ พันเอกสมคิด ศรีสังคม เรื่องขอให้ตีความข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พุทธศักราช 2516 ข้อ 112 วรรคสอง¹ ซึ่งกำหนดว่า "ให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวน 35 คน เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ" ซึ่งเป็นการกำหนดให้อำนาจสภาไว้เป็นพิเศษเฉพาะเรื่องในการใช้ดุลยพินิจเลือกกรรมการทั้ง 35 คน ตามที่สภาเห็นสมควรโดยมิให้ฝ่ายรัฐบาลมีอำนาจเกี่ยวกับเรื่องนี้แต่อย่างใด แต่ข้อบังคับการประชุม ข้อ 78 วรรคสอง กำหนดว่าอาจขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมด ซึ่งในญัตติกล่าวว่าคณะรัฐมนตรีอาจอาศัยข้อบังคับการประชุมข้อนี้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และชื่อบุคคลที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอมาให้สภานี้ตั้งเป็นกรรมการนั้นก็คือบุคคลในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้ทำการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาแล้วนั่นเอง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเกิดปัญหาการตีความข้อบังคับการประชุม ข้อ 112 และ ข้อ 78 วรรค 2 ว่า การตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนี้เป็นเอกสิทธิ์เด็ดขาดของสภาที่จะใช้ดุลยพินิจแต่งตั้งทั้งหมด 35 คน หรือคณะรัฐมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อมาให้สภาแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด พันเอกสมคิด ศรีสังคม อภิปรายให้เหตุผลว่าร่างรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของประชาชนเป็นเรื่องของสภานี้ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน รัฐบาลไม่สมควรจะมาเกี่ยวข้องสมควรจะให้สภาดำเนินการโดยอิสระให้เป็นเอกสิทธิ์ของสภาและข้อบังคับการประชุม ข้อ 78 วรรคสองนั้นกำหนดให้เป็นเรื่องเกี่ยวกับงานของสภาโดยปกติธรรมดาคือเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอต่อสภานี้ ซึ่งอาจมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น ส่วนข้อ 112 วรรคสอง เป็นเรื่องที่ให้เอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดแก่สภานี้ที่จะตั้งคณะกรรมการจำนวน

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 11 วันพฤหัสบดีที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2517, กองการประชุม .

35 คน เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์ อภิปรายว่า อำนาจหน้าที่ของสภามีอยู่ 3 ประการคือ (1) อำนาจนิติบัญญัติธรรมดา (2) อำนาจร่างรัฐธรรมนูญ (3) อำนาจควบคุมรัฐบาล ข้อ 78 วรรคสองเป็นการตั้งกรรมาธิการสำหรับการใช้อำนาจนิติบัญญัติธรรมดา ส่วนข้อ 112 วรรคสองนั้นเป็นเรื่องของการใช้อำนาจร่างรัฐธรรมนูญ อำนาจร่างรัฐธรรมนูญนี้เป็นอำนาจพิเศษ เป็นอำนาจที่จะคลงบันทึกลงให้ราษฎรเป็นทาสก็ได้ เป็นนายก็ได้ ด้วยเหตุนี้จึงสงวนไว้ให้เป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดของสภา และอำนาจนี้ทำให้สภาเป็นองค์กรสูงสุดที่แท้จริงในรัฐ สมาชิกได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางซึ่งส่วนใหญ่สนับสนุนให้เป็นเอกสิทธิ์ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในที่สุดที่ประชุมได้ลงมติด้วยความข้อบังคับข้อ 112 วรรคสองว่า การตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญจำนวน 35 คน เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ด้วยคะแนนเสียง 184 ต่อ 56¹

หลังจากนั้นเป็นการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยคณะรัฐมนตรี นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงเหตุผลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่มีสมาชิกท่านหนึ่งคือ นายประสิทธิ์ ชูพิณิจ ยืนขึ้นประท้วง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าไม่ควรเป็นประธานในการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เพราะเคยได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญด้วยซึ่งประธานสภาได้แถลงว่าตนทำหน้าที่กรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วจึงถือว่าหมดหน้าที่ คณะกรรมการได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้พิจารณาและมีการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญนั้นจึงถือว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นไม่ใช่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอีกต่อไป แต่เป็นของรัฐบาลผู้เสนอ และ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ขอมติจากสมาชิกสภาว่าท่านสมควรจะเป็นประธานในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต่อไปหรือไม่ ซึ่งผลปรากฏว่าสมาชิกส่วนใหญ่เห็นสมควรมีผู้ที่ไม่เห็นด้วยเพียงคนเดียว

¹ เรื่องเดียวกัน.

นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเกี่ยวกับการเสนอร่างรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรีมีความว่า คณะรัฐมนตรีถือว่าการเสนอร่างรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่อันสำคัญยิ่งจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จโดยเร็ว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ถือหลักจากรัฐธรรมนูญที่เคยมีมาในประเทศไทยอันเป็นประเพณีการปกครองที่เคยปฏิบัติกันมาโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 เป็นเค้าโครงในการร่าง นอกจากนี้ยังรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นส่วนประกอบสิ่งใดที่คิดว่าควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสม เช่น บทบัญญัติที่สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่คณะกรรมการเห็นว่าไม่ควรเปลี่ยนแปลงก็นำมาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ เช่นในหมวดทั่วไปที่ว่าประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์และหมวดว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทยเป็นต้น ส่วนหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ คณะกรรมการได้บัญญัติขึ้นใหม่หลายมาตราอันเป็นการให้ความคุ้มครองและพิทักษ์รักษาสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยยิ่งขึ้น สำหรับหมวดที่ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งหมดได้แก่หมวดว่าด้วยศาลและองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ และหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น จึงขอเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

หลังจากนั้นนายใหญ่ ศวิตชาติ ได้เสนอญัตติควนให้มีการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 เป็นรายหมวดตามลำดับ ซึ่งที่ประชุมลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 124 ต่อ 29 เสียง ที่ประชุมได้เริ่มพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยเริ่มตั้งแต่คำปรารภ โดยประธานสภาได้เปิดโอกาสให้สมาชิกอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปโดยผู้ใดมีข้อข้องใจอะไรเกี่ยวกับหลักการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยทั่วไปจะอภิปรายในระหว่างที่อภิปรายในคำปรารภนี้ได้ คือถือว่าการอภิปรายคำปรารภนี้เป็น การเปิดโอกาสให้สมาชิกได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยทั่วไป เมื่อสมาชิกได้อภิปรายกันพอสมควรแล้วที่ประชุมได้ลงมติให้ผ่านหมวดคำปรารภด้วยคะแนนเสียง 106 ต่อ 50 ประธานสภาขอปิดการประชุมและขอปิดประชุมครั้งต่อไปวันศุกร์ที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2517 เฉพาะการอภิปราย

ของสมาชิกเกี่ยวกับคำปรารภนี้ใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมง 50 นาที

ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 12 วันศุกร์ที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2517 ที่ประชุมได้พิจารณาหมวดที่ 1 บททั่วไป (มาตรา 1 ถึงมาตรา 5) มีสมาชิกของใจมาตรา 4 ที่ว่าบุคคลย่อมโคมาและเสีย ไปซึ่งสัญชาติไทยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ซึ่งเห็นว่าไม่จำเป็นต้องเขียนไว้เพราะพระราชบัญญัติสัญชาติก็มีไว้แล้ว¹ ในเรื่องนี้ นายประกอบ ทูตะสิงห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อดีตประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงว่า ร่างมาตรา 4 นี้ นำมาจากรัฐธรรมนูญปี 2492 มาตรา 4 เช่นกัน บทบัญญัตินี้เป็นหลักป้องกันของบุคคลที่มีสัญชาติไทยทั้งหลาย ถ้าเราไม่มีบทบัญญัตินี้แล้ว เราอาจจะไม่มีกฎหมายสัญชาติโดยอาจจะให้เป็นอำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรืออำนาจของฝ่ายบริหารที่จะสั่งได้ตามใจชอบในเรื่องนี้ นายกรมล ทองธรรมชาติ ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่าในมาตรา 2 ซึ่งตามร่างเขียนไว้ว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น อยากจะขอเปลี่ยนเป็นในทำนองที่ว่า ประชาชนชาวไทยมีความเลื่อมใสศรัทธาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ขอให้บททั่วไปนี้เป็นการแสดงพลังความคิดของคนไทยทั้งชาติไม่ใช่เป็นการแสดงสภาพอันเลื่อนลอย ซึ่งคนไทยไม่สามารถจะเข้าใจได้และเพื่อป้องกันมิให้ใครมาเอาอำนาจอธิปไตยของปวงชนไปใช้อีกแล้วก็อ้างว่าใช้อำนาจอธิปไตยนั้นในนามของปวงชนชาวไทย เรายอมให้แต่องค์พระประมุขเท่านั้นที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจนี้แทนปวงชนชาวไทยได้² มีสมาชิกบางท่านเสนอว่าควรแก้มาตรา 1 มาตรา 2 จากคำว่า "ประเทศไทย" เป็น "สยามประเทศ" เพราะในรัฐธรรมนูญ ปี 2475 ก็ใช้คำนี้และในประกาศพระบรมราชโองการสถาปนาพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมารนั้น มีอยู่ตอนที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพรให้ "ทรงพระเจริญสิริสวัสดิ์ ทรงมั่นอยู่ในชาติย-

¹ฉลอง กัลยาณมิตร, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 12 วันศุกร์ที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2517, กองการประชุม.

²กรมล ทองธรรมชาติ, เรื่องเดียวกัน.

ราชธรรมทศพิศ อันเป็นหลักของผู้ปกครองบ้านเมืองในสยามประเทศนี้"¹ มีสมาชิกบางท่านเสนอว่าควรเปลี่ยนชื่อประเทศเป็น "ประเทศสยาม" เพราะใช้กันมานาน 600 - 700 ปีแล้ว ส่วนชื่อประเทศไทยเพิ่งมาใช้เมื่อ 30 ปีเศษนี้เอง ทั้งนี้เพื่อความถูกต้องกับหลักฐานทางประวัติศาสตร์และสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณี² บททั่วไปนี้ใช้เวลาอภิปรายประมาณ 3 ชั่วโมง 30 นาที จึงลงมติให้ผ่านหมวดนี้ด้วยเสียงข้างมาก และได้พิจารณาหมวด 2 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ (มาตรา 6 ถึงมาตรา 25) มีสมาชิกอภิปรายถึงกฎหมายเทียบราชอาณาจักร ตามมาตรา 24 ที่เสนอมานั้น การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบราชอาณาจักรด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 จะกระทำมิได้นั้นอยากจะให้มีบัญญัติถึงการแก้ไขไว้ด้วยโดยให้แก้ไขยากเหมือนกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ นายประกอบ หุตะสิงห์ได้อภิปรายชี้แจงว่า ถ้าต้องการจะแก้กฎหมายเทียบราชอาณาจักรจะต้องแก้สองข้อซึ่งลำบากคือต้องแก้รัฐธรรมนูญในบทมาตราที่ว่าแก้ไขไม่ได้เสียก่อนให้เป็นแก้ไขได้ แล้วจึงแก้กฎหมายเทียบราชอาณาจักร ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเห็นว่ากฎหมายเทียบราชอาณาจักรเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศมาช้านาน เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญยิ่งสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ เพราะฉะนั้นการจะให้แก้กันง่าย ๆ จึงเป็นการไม่สมควรในหมวดที่ 2 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์นี้ ใช้เวลาอภิปรายประมาณ 1 ชั่วโมงที่ประชุมได้ลงมติให้ผ่านการพิจารณาไปได้ด้วยเสียงข้างมาก ก่อนเลิกประชุม ประธานสภาหารือต่อที่ประชุมเกี่ยวกับวันประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมได้มีมติให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวันพฤหัสบดีและวันศุกร์ทุกสัปดาห์ จนกว่าจะรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญนี้

ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 13 วันพฤหัสบดีที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2517 ที่ประชุมได้พิจารณาหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (มาตรา 26 ถึงมาตรา 51) ได้มีสมาชิกอภิปรายถึงมาตรา 43 ซึ่งตามร่างบัญญัติไว้ว่าบุคคลย่อม

¹ ติมล จิตต์หมั่น, เรื่องเดียวกัน.

² ท้าว ชนะภัย, เรื่องเดียวกัน.

มีเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และการดำเนินกิจการของสมาคมต้องไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ อภิปรายเสนอว่าควรให้สิทธิและเสรีภาพรวมทั้งสมาคมอาชีพด้วยซึ่งได้แก่พวกอาชีพกรรมกรทั่วไป และข้าราชการ ซึ่งกฎหมายแรงงานยังไม่ให้หลักประกันเพียงพอที่ประชุมได้ใช้เวลาพิจารณาหมวดนี้ประมาณ 1 ชั่วโมง 30 นาที ที่ประชุมจึงลงมติให้ผ่านการพิจารณาไปด้วยคะแนนเสียง 134 ต่อ 63 ต่อจากนั้นได้เริ่มพิจารณาหมวด 4 ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทย (มาตรา 52 ถึงมาตรา 59) พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อภิปรายตั้งข้อสังเกตว่า หมวด 4 นี้ มีหน้าที่บ่งไว้แต่เฉพาะชนชาวไทยเท่านั้น แต่บุคคลอื่นที่เข้ามาซึ่งบารมีประเทศชาติ หรือเข้ามาด้วยความจำเป็นเนื่องจากการรพุงกันเช่นบุคคลอพยพเหล่านี้ไม่มีหน้าที่บ่งให้เขาทำอะไรบ้าง คนพวกนี้ได้สิทธิได้ประโยชน์ได้กำไรต่าง ๆ แต่ไม่มีหน้าที่บ่งไว้ในรัฐธรรมนูญเลย ที่ประชุมได้อภิปรายมาพอสมควรประธานสภาฯ ขอพักการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไว้ก่อนเพื่อพิจารณาญัตติเกี่ยวกับกำหนดวันประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งที่ประชุมมีมติให้เป็นไปตามเดิมคือวันพฤหัสบดีและวันศุกร์ และให้เพิ่มวันประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ค้างค้างอยู่เป็นพิเศษอีก 1 วัน คือวันเสาร์ที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2517 หลังจากนั้นประธานสภาฯ ขอเลิกประชุมและจะประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 1 ต่อไปในวันศุกร์ที่ 15 มีนาคม พ.ศ.2513 ซึ่งวันนั้นที่ประชุมได้พิจารณาหมวดที่ 4 ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทยต่อไป และลงมติเป็นเอกฉันท์ให้ผ่านหมวดนี้ไปรวมใช้เวลาทั้งสิ้นประมาณ 1 ชั่วโมง 40 นาที ต่อจากนั้นที่ประชุมสภาได้เริ่มพิจารณาหมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ (60 ถึงมาตรา 87) นายพงศ์เทพ ศกุนตาทัย อภิปรายว่าหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐนี้สะท้อนให้เห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นมาเพื่อประชาชน เพื่อกำหนดสังคมในอนาคตให้เป็นสังคมที่ยุติธรรม เป็นสังคมที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น¹ เป็นการกำหนดขอบเขตของรัฐบาลที่จะมาบริหารประเทศให้อยู่ในแนวกรอบของนโยบายอันนี้² แต่สมาชิกบางท่าน

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 14 วันศุกร์ที่ 15 มีนาคม พ.ศ.2517, กองการประชุม.

²ประกอบ หุตะสิงห์, เรื่องเดียวกัน.

เห็นว่าหมวดนี้เหมือนเลือกกระต่าย ทำให้รัฐธรรมนูญขาดความศักดิ์สิทธิ์ เพราะการที่จะให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นได้นั้นไม่ใช่เอามาเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างความหวังลม ๆ แล้ง ๆ ให้กับประชาชน¹ สมาชิกได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางใช้เวลาประมาณ 3 ชั่วโมง 20 นาที จึงได้ลงมติให้ผ่านไปด้วยคะแนนเสียง 142 ต่อ 44 ต่อจากนั้นเป็นการพิจารณาหมวด 6 ว่าด้วยรัฐสภา (มาตรา 88 ถึงมาตรา 167) ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 บททั่วไป ส่วนที่ 2 วุฒิสภา ส่วนที่ 3 สภาผู้แทนราษฎร ส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง ส่วนที่ 5 การประชุมร่วมกันของรัฐสภา

* หมวด 6 ว่าด้วยรัฐสภานี้เป็นหมวดที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นหมวดที่กำหนดรูปแบบการปกครอง ตามร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรีนั้นกำหนดให้มี 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคนซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะองคมนตรีเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อจำนวน 300 คน เป็นบัญชีลับ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งและให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก นายประกอบ หุตะสิงห์ ซึ่งแจ้งถึงเจตนาารมณ์ของกรรมการร่างรัฐธรรมนูญว่า ถ้ามี 2 สภา โดยมีวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีความเป็นกลางไม่ฝักใฝ่แก่พรรคการเมืองใดก็จะเป็นประโยชน์ที่จะคอยระงับยับยั้งเป็นจุดศูนย์กลางให้การปกครองเป็นระเบียบเรียบร้อยดีขึ้น สมาชิกได้อภิปรายในหมวดนี้กันอย่างกว้างขวาง มีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ฝ่ายที่เห็นด้วยให้เหตุผลว่าการมีสองสภานั้นอาจมีความจำเป็นถ้าหากเราไม่มั่นใจว่าสภาผู้แทนจะเป็นสถาบันหลักในการปกครองประเทศได้ การที่เราใช้ระบบรัฐสภาก็เพราะมุ่งหวังจะให้รัฐสภาเป็นสถาบันหลักที่จะสามารถทำหน้าที่ปกครองและบริหารประเทศให้ได้ทั้งประชาธิปไตยและมีประสิทธิภาพ การจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับระบบพรรคการเมืองด้วย ถ้าระบบพรรคการเมืองไม่มีประสิทธิภาพระบบรัฐสภาที่จะไม่มีประสิทธิภาพ แต่ก็ยังไม่มั่นใจว่าระบบ

¹ ศักดา สายบัว, เรื่องเดียวกัน.

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนนั้นจะช่วยเสริมสร้างพรรคการเมืองที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมิวุฒิสภาเป็นสภาสร้างผู้นำของชาติ และควรเปิดโอกาสให้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากคนทั้งชาติ¹ การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระยะ 40 ปีที่ผ่านมา มีอุปสรรคต่าง ๆ เกิดขึ้นตลอดเวลาไม่มีโอกาสพัฒนาได้อย่างเต็มที่จึงจำเป็นที่จะต้องมิวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่ประคับประคองแนะนำช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินไปอย่างถูกต้องตามคัลลองประชาธิปไตย² สมาชิกฝ่ายที่ไม่เห็นควยให้เหตุผลว่าการมิวุฒิสภาเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของคำปรารภในร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีอยู่ว่าความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนชาวไทยได้วิวัฒนาการไปมาก ทั้งนี้เพราะความเจริญต่าง ๆ เป็นเหตุให้ประชาชนชาวไทยมีความปรารถนาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ เช่นเดียวกับประชาชนในนานาอารยประเทศ การมิวุฒิสภาเสมือนหนึ่งเป็นการกำหนดให้มีกลุ่มอภิสิทธิ์มาขัดแย้งสิทธิอันชอบธรรมของประชาชนและตามประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมักจะกลายเป็นเครื่องค้ำจุนอำนาจและรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายรัฐบาลมากกว่า และการให้คณะองคมนตรีเป็นผู้เสนอบัญชีรายชื่อเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนเลือกวุฒิสภานั้น เป็นการดึงเอาพระมหากษัตริย์มายุ่งเกี่ยวกับการเมือง³ การมิวุฒิสภานั้นจะไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควรและเป็นการดัดแปลงงบประมาณโดยให้เหตุ เพราะเท่าที่ผ่านมาวุฒิสภาก็ไม่เคยก่อประโยชน์ นอกจากนี้เมื่อสมาชิกบางท่านเห็นว่าสมควรมิวุฒิสภาแต่ควรจำกัดอำนาจของวุฒิสภา สมาชิกบางท่านเสนอว่าควรนำแนวความคิดเรื่องสมัชชาแห่งชาติ มาประยุกต์ให้เป็นองค์กรเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้เหมาะสม⁴

¹ กระทบ ทองธรรมชาติ, เรื่องเดียวกัน.

² ไพโรจน์ ชัยนาม, เรื่องเดียวกัน.

³ เจริญ คันธวงศ์, เรื่องเดียวกัน.

⁴ เกษม ศิริสัมพันธ์, เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนั้นสมาชิกยังได้อภิปรายถึงเรื่องอื่น ๆ อีกเช่น พรรคการเมืองซึ่งตามร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติถึงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งว่าจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งโดยพรรคเดียว และมีอายุไม่ต่ำกว่า 23 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง การกำหนดเขตเลือกตั้ง อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การพิจารณาหมวดที่ 6 ว่าด้วยรัฐสภานี้ใช้เวลานานที่สุดคือใช้เวลาทั้งสิ้นประมาณ 7 ชั่วโมง 10 นาที ที่ประชุมได้ลงมติให้ผ่านหมวดนี้ไปด้วยคะแนนเสียง 114 ต่อ 79 เสียง¹

ต่อจากนั้นเป็นการพิจารณาหมวดที่ 7 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี (มาตรา 168 ถึง มาตรา 190) สมาชิกอภิปรายในหมวดนี้อย่างกว้างขวางโดยเฉพาะต่อมาตรา 168 ซึ่งตามร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงตั้งสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่าสิบห้าคนและไม่มากกว่าสามสิบคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน....." ได้มีสมาชิกเสนอว่านายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา ส่วนรัฐมนตรีนั้นควรเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกซึ่งมีความสามารถมีประสบการณ์ทางวิชาการ มีความเชี่ยวชาญบางอย่างที่ไม่ใช่พนักงานการเมืองเข้ามาช่วยบริหารประเทศได้ โดยจำกัดจำนวนไว้อย่างแน่ชัด ซึ่งเป็นข้อเสนอสายกลางที่จะให้ใคร่มาซึ่งเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ และประชาธิปไตยไปพร้อม ๆ กัน² สมาชิกบางท่านเสนอว่าไม่ควรจำกัดว่านายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎรหรือจากวุฒิสภา ควรจะเปิดโอกาสให้บุคคลใดก็ได้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นสมควรเพราะผู้ที่มีความรู้ความสามารถบางท่านอาจไม่ได้เป็นวุฒิส

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 2 ครั้งที่ 16 วันศุกร์ที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2517, กองการประชุม.

²ณล สมวิเชียร, เรื่องเดียวกัน.

สมาชิกหรือไม่ได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹ สมาชิกบางท่านเสนอว่า ควรให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมาจากสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวคือควรจะได้รับ ความไว้วางใจจากประชาชนโดยตรงมาก่อน² ในที่สุดที่ประชุมได้มีมติให้ผ่านหมวดนี้ด้วย คะแนนเสียง 184 ต่อ 1 เสียง รวมใช้เวลาพิจารณาในหมวด 7 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี ประมาณ 4 ชั่วโมง 20 นาที ต่อจากนั้นเป็นการพิจารณาหมวดที่ 8 ว่าด้วยว่าด้วยศาล ก่อนที่จะเริ่มการพิจารณาที่ประชุมได้พิจารณาญัตติของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ ที่เสนอให้ พิจารณาหมวด 8 ว่าด้วยศาลยุติธรรม (มาตรา 191 ถึงมาตรา 199) และหมวด 9 ว่าด้วยศาลและองค์การอื่น ๆ ของรัฐ (มาตรา 200 ถึงมาตรา 204) พร้อมกันเพราะ เป็นหมวดที่เกี่ยวข้องกัน ที่ประชุมลงมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ 226 เสียง สมาชิกได้อภิปราย หมวด 9 ว่าด้วยศาลและองค์การอื่น ๆ ของรัฐว่า ตามร่างมาตรา 200 เป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการจัดตั้งศาลพิเศษเช่น ศาลปกครอง ศาลในสาขาแรงงาน สาขา ภาษี และสาขาสังคม และในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเสีย เองนั้น เป็นการขัดต่อ ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีการแบ่งแยกอำนาจ เป็นการก้าวก่ายแทรกแซง อำนาจตุลาการ ฝ่ายบริหารอาจใช้อิทธิพลในทางที่ไม่ชอบเข้าแทรกแซงตุลาการของฝ่าย บริหารเอง ทำให้ราษฎรไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่มีหลักประกันเกี่ยวกับสวัสดิภาพและ ความปลอดภัยของประชาชน และเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอมา อาทิเช่นหมวด 2 ว่าด้วย พระมหากษัตริย์ มาตรา 11 ซึ่งบัญญัติว่าพระมหากษัตริย์ทรง ใช้อำนาจตุลาการทางศาลยุติธรรม³ ฝ่ายคณะรัฐมนตรีซึ่งเสนอร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้แจง ว่า การตั้งศาลพิเศษนี้มีได้มีเจตนาที่จะก้าวก่ายศาลยุติธรรมแต่ประการใด แต่เป็นการมุ่ง

¹ชะโลม รัตนเสถียร, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 18 วันพฤหัสบดีที่ 28 มีนาคม พ.ศ.2517, กองการประชุม.

²วิรัช ภูมิพาศ, เรื่องเดียวกัน.

³ประภาศน์ อวยชัย, เรื่องเดียวกัน.

จะให้มีการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องเกี่ยวกับเทคนิคเหล่านี้โดยคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งเมื่อได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง วินิจฉัยประการใดแล้ว ถ้าต้องมีการชี้ขาดตัดสินจะต้องอุทธรณ์ไปยังศาลสูงคือ ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกาเพื่อให้ได้รับการตัดสินโดยเด็ดขาดจากอำนาจของศาลยุติธรรม¹ ที่ประชุมได้ใช้เวลาพิจารณาหมวด 8 และหมวด 9 ประมาณ 6 ชั่วโมง 20 นาที จึงลงมติให้ผ่านทั้งสองหมวดด้วยคะแนนเสียง 137 ต่อ 25 เสียง

ที่ประชุมสภาได้เริ่มพิจารณาหมวด 10 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 205 ถึงมาตรา 207) ซึ่งบรรจุหลักการใหม่ ๆ เอาไว้ เช่น มาตรา 206 บัญญัติว่าการปกครองท้องถิ่นทุกระดับให้องค์กรท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรท้องถิ่นนั้นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน สมาชิกได้อภิปรายไปในทางสนับสนุนเป็นส่วนใหญ่ บางท่านเสนอว่าควรมีบทบัญญัติให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสในการเก็บภาษีของตนเอง² หรือถ้ามีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างหน่วยปกครองท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางให้นำเรื่องไปสู่ศาลเพื่อตัดสิน³ ที่ประชุมใช้เวลาพิจารณาประมาณ 2 ชั่วโมง จึงมีมติให้ผ่านหมวดนี้ไปได้ด้วยคะแนนเสียง 131 ต่อ 40 เสียง และที่ประชุมมีมติให้ประชุมเพิ่มวันพุธอีก 1 วัน เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมลงมติเห็นชอบ

วันพุธที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2517 มีการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ หมวด 11 ว่าด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญ (มาตรา 208 ถึงมาตรา 217) มีสมาชิกบางท่านอภิปรายว่าไม่ควรให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจมากเกินไปเช่นมาตรา 126 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ (11) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่ามีความประพฤติในทางนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สภาผู้แทนราษฎร โดยให้เหตุผลว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

¹ประกอบ หุตะสิงห์, เรื่องเดียวกัน.

²เกษม สุวรรณกุล, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 19 วันศุกร์ที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2517, กองการประชุม.

³คำรง ลัทธพิพัฒน์, เรื่องเดียวกัน.

นั้นประชาชนในท้องที่เลือกตั้งนั้น ๆ จำนวนมากเลือกเข้ามา แต่กลับมาให้อำนาจตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งมีเพียง 9 ท่าน เป็นผู้วินิจฉัย¹ บางท่านเสนอว่าไม่ควรมีตุลาการรัฐธรรมนูญ และการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติว่ามีข้อความขัดแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ควรเป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรม สมาชิกที่ไม่เห็นด้วยกับกรณีนี้ได้ชี้แจงเหตุผลว่าไม่ให้ศาลยุติธรรมเข้าไปควบคุมกฎหมายว่าขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะการควบคุมกฎหมายนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมนโยบายด้วยเพราะกฎหมายคือเครื่องมือในการดำเนินนโยบาย และอีกประการหนึ่งคือฝ่ายศาลนั้นเป็นข้าราชการจะเข้าไปควบคุมไม่ได้² ในหมวดนี้ที่ประชุมใช้เวลาพิจารณาประมาณ 2 ชั่วโมง 10 นาที จึงได้ลงมติให้ผ่านหมวดนี้ไปด้วยคะแนนเสียง 148 ต่อ 12 เสียง สำหรับหมวดที่ 12 ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา 218 ถึงมาตรา 220) และบทเฉพาะกาล (มาตรา 221 ถึงมาตรา 224) มีสมาชิกเสนอให้ผ่านไม่ต้องอภิปรายเพราะเป็นเรื่องที่ไม่มีปัญหา ที่ประชุมได้ลงมติให้ผ่านหมวดที่ 12 ด้วยคะแนนเสียง 125 ต่อ 34 เสียง และลงมติให้ผ่านบทเฉพาะกาลไปด้วยคะแนนเสียง 91 ต่อ 73 เสียง เป็นอันว่าเสร็จสิ้นการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 ต่อจากนั้นเป็นการลงมติว่าจะรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรี เสนอมาหรือไม่ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมจะต้องเรียกชื่อเป็นรายบุคคลและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ผลการลงมติปรากฏว่ามีสมาชิกเห็นชอบด้วยที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับนี้ไว้พิจารณาต่อไปมีจำนวน 209 ท่าน ไม่เห็นด้วย 3 ท่าน คือ นายประคอง เทวารุทธ นายประพันธ์ศักดิ์ กมลเพชร ม.ร.ว. จักรทอง ทองใหญ่ เป็นอันว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรี

¹วิกรม เมาสานนท์, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 20 วันพุธที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2517, กองการประชุม.

²พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, เรื่องเดียวกัน.

ตารางที่ 5

ระยะเวลาที่สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งชาติพิจารณาเรื่องร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วาระที่ 1

หมวดที่	จำนวน มาตรา	เรื่อง	เวลา ช.ม. (ประมาณ)	มติ		หมายเหตุ
				รับ	ไม่รับ	
		คำปรารภ	1.50	106	50	
1	5	บททั่วไป	3.30	-	-	เสียงข้างมาก
2	20	พระมหากษัตริย์	1.00	-	-	เสียงข้างมาก
3	26	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	1.30	134	63	
4	8	หน้าที่ของชนชาวไทย	1.40	-	-	เสียงเอกฉันท์
5	28	แนวนโยบายแห่งรัฐ	3.20	142	44	
6	80	รัฐสภา	7.20	114	79	
7	23	คณะรัฐมนตรี	4.20	184	1	
8	9	ศาลยุติธรรม	6.20	137	25	พิจารณารวมกัน
9	5	ศาลและองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ				
10	3	การปกครองท้องถิ่น	2.00	131	40	
11	10	ตุลาการรัฐธรรมนูญ	2.10	148	12	
12	3	การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	-	125	34	ไม่มีการอภิปราย
	4	บทเฉพาะกาล	-	91	73	ไม่มีการอภิปราย
รวม	224		35			

ที่มา : ประมาณจากรายงานการประชุมสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งชาติชุดที่ 2 ครั้งที่ 11 ถึงครั้งที่ 20 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางที่ 5 จะเห็นได้ว่าสมาชิกรัฐสภาสามัญแห่งชาติให้ความสนใจหมวด 6 ว่าด้วยรัฐสภามากที่สุดคือใช้เวลาอภิปรายประมาณ 7 ชั่วโมง 20 นาที ทั้งนี้เพราะหมวดนี้มีความสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบการปกครองและเป็นหมวดที่มีจำนวนมาตรา มากที่สุด การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วาระที่ 1 นี้สมาชิกรัฐสภาได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางและสมาชิกรัฐสภาได้เสนอความคิดเห็นและหลักการใหม่ ๆ อันเป็นประโยชน์หลายประการ สมาชิกรัฐสภาที่เป็นนักกฎหมายนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ได้นำหลักวิชาการมาประกอบการอภิปรายทั้งนี้ด้วยความมุ่งหวังที่จะให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นประชาธิปไตยและเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยมากที่สุด

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วาระที่ 2

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
ร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อสภาสามัญแห่งชาติลงมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว ต่อไปเป็นการเลือกกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมข้อ 112 วรรค 2 กำหนดให้มีจำนวน 35 คน แต่จำนวนที่สมาชิกเสนอมา มีถึง 61 คน จึงต้องมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ขณะที่เจ้าหน้าที่สภากำลังจัดพิมพ์รายชื่อผู้ที่ได้รับการเสนอให้เป็นกรรมการ เพื่อแจกให้สมาชิกออกเสียงลงคะแนนอยู่นั้น นายชมพู อรรถจินดา เสนอให้เลื่อนการลงคะแนนเสียงไปในวันรุ่งขึ้น ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วย 102 ต่อ 30 เสียง ในการประชุมสภาสามัญแห่งชาติ วันพฤหัสบดีที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2517 มีการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 35 คน ดังมีรายชื่อต่อไปนี้¹

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาสามัญแห่งชาติ ชุด
ที่ 2 ครั้งที่ 21 วันพฤหัสบดีที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2517, กองการประชุม.

1. นายไพโรจน์ ชัยนาม
2. นายมารุต บุณนาค
3. นายอมร จันทรมบูรณ์
4. นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย
5. พันเอกถนัด คอมันตร์
6. นายบัว อึ้งภากรณ์
7. นางแรม พรหมโอบล บุญประสพ
8. นายนิสสัย เวชชาชีวะ
9. นายชานินทร์ กรีวิเชียร
10. นายเกษม สุวรรณกุล
11. นายมณูญ บริสุทธิ์
12. นายปรีดี เกษมทรัพย์
13. นายใหญ่ ศวิตชาติ
14. นายเกษม ศิริสัมพันธ์
15. พลตำรวจโท จำรัส มังคลารัตน์
16. นายเดสิง ช่างนาवासวัสดิ์
17. นายเล็ก วานิชองกูร
18. นาวาอากาศตรี กำชน สินชวานนท์
19. นายกระมล ทองธรรมชาติ
20. คุณหญิงอัมพร มีสุข
21. นายจิตติ ติงศภทัย
22. นายหยุด แสงอุทัย
23. พันตำรวจโท ประจักษ์รา บุณนาค
24. นายประเทือง กীরติบุตร
25. นายพิชัย รัตตกุล
26. นายวิกรม เมลาณนท์
27. นายชลอ วนะภูติ
28. นายกมล สมวิเชียร
29. นายสนอง คุ้มจินดา
30. นายเฉลิมชัย วลีนนท์
31. นายประกายเพชร อินทุโสภณ
32. นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์
33. นายกิตติรัตน์ ศรีวิสารวาจา
34. นายสรรเสริญ ไกรจิตติ
35. นายสิงห์โต จ้างตระกูล

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญชั้นกรรมาธิการวิสามัญนี้ เป็นขั้นตอนที่สำคัญเพราะ คณะกรรมาธิการวิสามัญจะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามร่างเดิมได้ทุกมาตรา และ สมาชิกสภาที่เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญก็สามารถเสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือ ต่อประธานคณะกรรมาธิการได้ภายในเวลาที่สภากำหนด ซึ่งครั้งนี้กำหนดแปรญัตติภายใน 45 วัน การแปรญัตติโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา การประชุมคณะกรรมาธิการต้องมี กรรมาธิการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม และให้นำข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เฉพาะที่เกี่ยวกับการประชุมของสภามาใช้บังคับโดยอนุโลม

สมาชิกผู้แปรญัตติที่มีสิทธิชี้แจงแสดงความคิดเห็นได้เฉพาะที่แปรญัตติไว้ การชี้แจงแสดงความคิดเห็นนั้นผู้แปรญัตติอาจมอบหมายเป็นหนังสือให้ผู้รับรองคำแปรญัตติกระทำแทนได้ ให้เลขาธิการรัฐสภาประกาศกำหนดการประชุมของคณะกรรมการไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาและนัดผู้แปรญัตติให้มาชี้แจงประกอบคำแปรญัตติ ถ้าผู้แปรญัตติหรือผู้รับรองมอบหมายไม่มาชี้แจงต่อคณะกรรมการตามนัดจนเวลาล่วงเลยไปเกินกว่า 30 นาทีนับแต่เวลาที่คณะกรรมการได้เริ่มพิจารณาคำแปรญัตติใดคำแปรญัตตินั้นเป็นอันตกไป เว้นแต่คณะกรรมการจะพิจารณาเห็นสมควรผ่อนผันให้เป็นกรณีพิเศษก่อนเสร็จการพิจารณาเรื่องนั้น ถ้าผู้แปรญัตติหรือผู้รับรองมอบหมายไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการในข้อใด จะสงวนคำแปรญัตติในข้อนั้นไว้เพื่อขอให้สภาวินิจฉัยก็ได้ และกรรมการผู้ใดไม่เห็นด้วยกับมติของกรรมการในข้อใด จะสงวนความเห็นของตนในข้อนั้นไว้เพื่อขอให้สภาวินิจฉัยได้เช่นกัน¹

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญประชุมครั้งแรกเมื่อวันพุธที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2517 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ที่ประชุมได้เลือกนายไพโรจน์ ชัยนาม เป็นประธานคณะกรรมการ นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นรองประธานคนที่ 1 นายมนูญ บริสุทธิ์ เป็นรองประธานคนที่ 2 นายนิสสัย เวชชาชีวะ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ และนายเกษม ศิริสัมพันธ์ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ นายเฉลิมชัย วสีนนท์ เป็นโฆษกคณะกรรมการ และนาวาอากาศตรี กำธน สินธวานนท์ เป็นผู้ช่วยโฆษก กำหนดให้มีการประชุมสัปดาห์ละ 3 วัน คือ วันพุธ วันพฤหัสบดี (เว้นวันหยุดราชการ) และวันเสาร์²

ที่ประชุมคณะกรรมการได้ตั้งคณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนจำนวน 5 คน คือ

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมข้อบังคับการประชุมสภา (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2519), หน้า 237 - 239.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 1/2517 วันพุธที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2517, กองกรรมการ.

- | | |
|----------------------------------|----------------------------|
| 1. นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ | 2. นายเฉลิมชัย วสินนท์ |
| 3. นายปรีดี เกษมทรัพย์ | 3. นายกิตติกร ศรีวิศาลวาจา |
| 5. นาวาอากาศตรี กำธน สินธุวานนท์ | |

ได้มีผู้แสดงความคิดเห็นมาทางคณะกรรมการและทางสื่อมวลชน รวม 70 ราย และคณะกรรมการได้นำความคิดเห็นเหล่านั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้มีผู้แปรญัตติ 77 คน ที่ประชุมมีมติให้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ส่วนคำปรารภนั้นให้พิจารณาเป็นลำดับสุดท้าย และได้ตั้งคณะอนุกรรมการร่างคำปรารภจำนวน 5 คนประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|------------------------|
| 1. นายกมล สมวิเชียร | 2. นายเฉลิมชัย วสินนท์ |
| 3. นาวาอากาศตรี กำธน สินธุวานนท์ | 4. นายชลอ วนะภักดิ์ |
| 5. นายชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร | |

คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้นายไพศาล กุญชรวิชัย และนายอักษราทร จุฬารัตน์ เป็นผู้มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ¹ และคณะกรรมการได้เริ่มประชุมพิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกสภาในการประชุมครั้งที่ 30 วันที่ 24 มิถุนายน 2517

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยคณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสาระสำคัญและผลของการพิจารณาดังนี้

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, กองกรรมการ, หน้า 3.



ชื่อร่างรัฐธรรมนูญ

กรรมการบริหารบางท่านเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาชื่อร่างรัฐธรรมนูญว่าจะใช้ ".....แห่งราชอาณาจักรไทย" หรือ ".....แห่งราชอาณาจักรสยาม" ที่ประชุมมีมติให้ใช้ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"¹

Handwritten signature or mark.

คำปรารภ

คณะอนุกรรมการร่างคำปรารภได้ร่างคำปรารภเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ นายหยุด แสงอุทัย เสนอว่าคำปรารภควรเป็นคำกราบบังคมทูลของสภาไม่ควรให้เป็นคำปรารภของพระมหากษัตริย์ คุ้มเหตุผลในการตีความรัฐธรรมนูญจึงควรเพิ่มความให้เห็นว่าเป็นคำกราบบังคมทูลของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยแก้ความในวรรคสามเป็น "ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นำความกราบบังคมทูลว่า....."

นายอมร จันทรมบูรณ์ เสนอให้เพิ่มความในพระราชปรารภ เพื่อให้รู้ที่มาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ประชุมเห็นชอบด้วยให้เพิ่มคำว่า "ที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกสภาแห่งชาติ" ต่อท้ายความว่า "คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วก็ได้นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ" ในวรรคห้าของพระราชปรารภ² นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย นายกระมล ทองธรรมชาติ นายนิสสัย เวชชาชีวะ (กรรมการ) ขอสงวนความเห็นโดยให้แก้ "ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ณ วันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2475 นั้น" เป็น "ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 2/2517 วันพฤหัสบดีที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2517, กองกรรมการ.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 46/2517 วันอังคารที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2517, กองกรรมการ.

จักรไทยประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ธันวาคม พุทธศักราช 2475 นั้น" นายประสิทธิ์ ชูพินิจ ขอแปรญัตติคัดค้านคำปรารภที่เกี่ยวกับศาสนาเรื่องฤกษ์ยามยามคือออกเสีย โดยชี้แจงเหตุผลว่า ไม่มีความสำคัญแต่อย่างใด ไม่มีผลทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ การปกครองบ้านเมือง ไม่จำเป็นต้องไปถือฤกษ์ยามใด ๆ ทำให้รัฐธรรมนูญยาวมากไป ฝ่ายกรรมาธิการให้ เหตุผลว่า เป็นการคงไว้ซึ่งประเพณีที่ดั้งเดิมที่เคยมีมาแต่เดิม เป็นของดีแต่โบราณเพราะ คำปรารภใช้ภาษาที่ไพเราะมีความศักดิ์สิทธิ์รัฐธรรมนูญที่เคยมีมาก็เคยมีทุกฉบับ เมื่อมีการ ลงมติปรากฏว่าคณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติ

หมวด 1 บททั่วไป

มาตรา 1 กรรมาธิการบางท่านมีความเห็นว่าควรแก้ "ประเทศไทย" เป็น "ราชอาณาจักรไทย" เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อร่างรัฐธรรมนูญ โดยแก้มาตรา 1 เป็นดังนี้ "ราชอาณาจักรไทยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะแบ่งแยกมิได้" กรรมาธิการบางท่านไม่เห็นด้วยเพราะว่าการใช้คำว่า "ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักร....." เป็นการย่ำถึง ลักษณะของประเทศว่าเป็นราชอาณาจักร ไม่ใช่สาธารณรัฐ สหรัฐ ที่ประชุมมีมติให้คงไว้ ตามร่างเดิม พันเอกถนัด คอมันตร์ (กรรมาธิการ) ไม่เห็นด้วยกับมติของที่ประชุม จึง ขอสงวนความเห็นและเนื่องจากคำว่า "ประเทศไทย" มีปรากฏในมาตรา 2 ด้วยจึงขอ สงวนความเห็นให้แก่ "ประเทศไทย" เป็น "ราชอาณาจักรไทย" ด้วย

มาตรา 3 นายประสิทธิ์ ชูพินิจ ขอแปรญัตติ แก้เป็นดังนี้ "อำนาจอธิปไตยมาจากและเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดย บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ" ผู้แปรญัตติให้เหตุผลว่า เพื่อเป็นการยืนยันและเทอคณอำนาจ อธิปไตยอันเป็นอำนาจอสูงสุดเป็นของปวงชนชาวไทยเมื่อมีการลงมติคณะกรรมาธิการมี มติให้คงไว้ตามร่างเดิมคือใช้คำว่า "มาจาก" ผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติ¹

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 3/2517 วันพุธที่ 17 เมษายน พ.ศ.2517, กองกรรมาธิการ.

คณะกรรมการมีมติให้เพิ่ม มาตรา 3 ทวิ "การนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการ
 ล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์หรือรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้" มาตรา 3 ทริ "ประชาชน
 ชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอ
 กัน" และให้ตัดมาตรา 4 "บุคคลย่อมได้มาและเสียไปซึ่งสัญชาติไทยตามบทบัญญัติแห่ง
 กฎหมายว่าด้วยสัญชาติ" ออกไปตามคำแปรญัตติ

หมวด 2 พระมหากษัตริย์

ตามร่างของคณะรัฐมนตรี มาตรา 4 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า "การสืบราชสมบัติ
 ให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 และ
 ประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา" นายใหญ่ ศรีวิชาติ (กรรมาธิการ) เสนอให้เพิ่ม
 ความตอนท้ายต่อไปว่า "หากพระบรมโอรสาธิราชไม่มี รัฐสภาอาจตั้งพระราชธิดาสืบ
 ราชสันตติวงศ์ก็ได้" แต่คณะกรรมการมีมติให้คงไว้ตามร่างเดิม นายใหญ่ ศรีวิชาติ
 จึงขอสงวนความเห็นไว้

ส่วนในวรรคสองของมาตรา 24 นี้ ตามร่างเดิมบัญญัติไว้ว่า "การยกเลิก
 หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467
 จะกระทำมิได้" กรรมาธิการบางท่านขอแก้ไขวรรคสองโดยขอตัด "จะกระทำมิได้"
 ออกและเพิ่ม "ให้กระทำได้โดยวิธีการอย่างเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ"
 โดยให้เหตุผลว่า ถึงแม้จะบัญญัติไว้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเถียรบาลจะกระทำมิได้
 หากรัฐสภาในอนาคตแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ก็ย่อมแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเถียร
 บาลได้ จึงขอให้ตัด "จะกระทำมิได้" ออกและที่ขอเพิ่มข้อความดังกล่าวก็เพื่อให้การแก้
 ไขเพิ่มเติมกฎหมายเถียรบาลกระทำได้อย่างเช่นเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่
 กรรมาธิการบางท่านเห็นว่าควรคงไว้ตามร่างเดิมเพราะไม่ควรไปแตะต้องกฎหมายเถียร
 บาล กรรมาธิการบางท่านเห็นว่าควรตัด "จะกระทำมิได้" ออกและเพิ่ม "ให้เป็นไปตาม
 พระราชบัญญัติ" ในที่สุดคณะกรรมการลงมติให้แก้ไขเป็นดังนี้ "การแก้ไขเพิ่มเติมกฎ
 มณเถียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ให้กระทำได้โดยวิธีการ

อย่างเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ"¹

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

คณะกรรมการได้เพิ่มมาตรา 28 วรรคสอง ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน
มาตรา 28 ทวิ บุคคลย่อมมีสิทธิทางการเมืองการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และสิทธิออก
เสียงแสดงประชามติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

นายเสน่ห์ จามริก ขอแปรญัตติแก้มาตรา 29 เป็นดังนี้

"บุคคลมีเสรีภาพบริบูรณ์ในความคิดหรือความเชื่อและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติ
พิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน ในเมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็น
การขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวในวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐ
กระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันพึงมีพึงได้ เพราะเหตุที่ว่าความ
เชื่อหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือแตกต่างจากบุคคลอื่น"

ที่ประชุมเห็นด้วยกับผู้แปรญัตติ² นายวิกรม เมลาดานนท์ และนายชานินทร์
กรัยวิเชียร เห็นว่าควรคงไว้ตามร่างเดิมจึงขอสงวนความเห็นไว้

มาตรา 43 ซึ่งตามร่างเดิมบัญญัติไว้ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกัน

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 5/2517 วันพุธที่ 24 เมษายน พ.ศ.2517,
กองกรรมาธิการ.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 32/2517 วันศุกร์ที่ 28 มิถุนายน พ.ศ.2517,
กรรมาธิการ.

เป็นสมาคม การจัดตั้ง วัตถุประสงค์และการดำเนินงานของสมาคมต้องไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย" ที่ประชุมคณะกรรมาธิการมีมติให้แก้ไขเป็นดังนี้

"บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือ
หมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้ เว้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ"

มาตรา 44 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองในการพิจารณาคำแปรญัตติ นายประสิทธิ์ ชูพิณิจ นายสมศักดิ์ ชูโต นายทวี แรงขำ และนายประคอง เทวารุทข ขอแปรญัตติตัดวรรคสาม "พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการให้จ่ายโดยเปิดเผย" ที่ประชุมลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 11 ต่อ 10 เสียง นายวิกรม เมลาฉานนท์ และนายชานินทร์ กรีขวิเชียร (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็น โดยให้คงความวรรคสามไว้ตามร่างเดิม

หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย

คณะกรรมาธิการได้พิจารณาหมวด 4 พร้อมกับการพิจารณาคำแปรญัตติ ในหมวดนี้มีผู้แปรญัตติและมีการแก้ไขน้อยคือ คณะกรรมาธิการได้ตัดมาตรา 52 "บุคคลมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญนี้" ออกทั้งมาตรา ซึ่งนายประมวล กุณมาตย์ นายคณิง ภาไชย และนายสุรินทร์ เทพกาญจนา ขอแปรญัตติไว้กรรมาธิการได้ชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติพอใจ มาตรา 55 ตามร่างเดิมบัญญัติว่า "บุคคลมีหน้าที่เคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย" มีสมาชิกแปรญัตติ

ให้คัดคำว่า "เคารพและ" ออก คณะกรรมาธิการเห็นด้วย¹

หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ

คณะกรรมาธิการได้พิจารณาหมวดนี้พร้อมกับการพิจารณาคำแปรญัตติเช่นกัน นายประคอง เทวฤทธิ์ ขอแปรญัตติมาตรา 60 คณะกรรมาธิการเห็นด้วยในหลักการและได้นำไปบัญญัติไว้เป็น มาตรา 63 ทวิ ดังนี้ "รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ และพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ" มาตรา 67 ที่ประชุมได้แก้ไขเป็นดังนี้ "กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม เพื่อปราบปรามการกบฏและการจลาจลและเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ" คณะกรรมาธิการได้เพิ่มมาตรา 67 ทวิ ซึ่งมีบัญญัติว่า "รัฐจะต้องรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุข" พลตำรวจโท สุรพล จุลละพราหมณ์ ขอเพิ่มความเป็น มาตรา 67 ทวิ ดังนี้ "รัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัย เนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศชาติ หรือในการช่วยเหลือราชการ หรือปฏิบัติหน้าที่มนุษยธรรม เนื่องจากภัยธรรมชาติ" คณะกรรมาธิการเห็นด้วย และได้นำไปบัญญัติไว้เป็นมาตรา 81 ทวิ² ในหมวดนี้คณะกรรมาธิการได้เพิ่มเติมอีกบางประการเพื่อประโยชน์ของประชาชน เช่น มาตรา 77 "รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่ว

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 41/2517 วันจันทร์ที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ.2517, กองกรรมาธิการ.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 42/2517 วันอังคารที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2517, กองกรรมาธิการ.

ถึงโดยการปฏิบัติที่ดินและวิธีการอื่น" มาตรา 83 นายสุกิจ จุลละนันท์ พันเอกสมคิด ศรีสังคม และนางเสริมศรี เอกชัย ขอแปรญัตติไว้ คณะกรรมาธิการได้แก้ไขเป็นดังนี้ "รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำและได้รับค่าแรงตอบแทนตามควรแก่ศักยภาพ และคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปโดยเป็นธรรม และพึงจัดให้ผู้ที่ทำงานรับจ้างมีความมั่นคง ก้าวหน้าในการทำงานและมีหลักประกันเมื่อเจ็บป่วยชราภาพ"¹

หมวด 6 รัฐสภา

การพิจารณาหมวดว่าด้วยรัฐสภานี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐ-
ธรรมนูญได้กำหนดประเด็นในการพิจารณาไว้ดังนี้²

1. ควรมีสภาเดียวหรือสองสภา
2. ถ้ามีสองสภา วุฒิสภาจะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง
3. อำนาจวุฒิสภามีเพียงใด
4. วิธีการเลือกตั้ง
5. สมาชิกควรสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่
6. รัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาใดหรือไม่ หรือให้มาจากบุคคลภายนอก
ได้บางส่วน

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญ
พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 44/2517 วันเสาร์ที่ 20 กรกฎาคม
พ.ศ.2517, กองกรรมาธิการ.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 13/2517 วันเสาร์ที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ.
2517, กองกรรมาธิการ.

ประเด็นที่ 1 ควรมีสภาเดียวหรือสองสภา ที่ประชุมมีมติให้มี 2 สภา ค่าย
กะแนนเสียง 22 ต่อ 2 เสียง นายใหญ่ ศรีวิชาติ ไม่เห็นด้วยกับมติของที่ประชุมจึงขอ
สงวนความเห็นไว้ ในหมวคนั้นนายกฤษ สมบัติศิริ นายจักรชัย จริยเวชวัฒนา นายบุญเพ็ง
ทองสวัสดิ์ นายวีระวุฒิ สุทธิสงคราม พันเอกสมคิด ศรีสังคม และนายเสน่ห์ จามริก ขอ
แปรญัตติ ให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว มาตราใดที่กล่าวถึงวุฒิสภาขอตัดวุฒิสภา
ออก และมาตราใดที่กล่าวถึงรัฐสภา ขอแก้เป็นสภาผู้แทนราษฎรคณะกรรมการไม่เห็น
ด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวน¹

ประเด็นที่ 2 และ 3 วุฒิสภาควรมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง และอำนาจ
ของวุฒิสภาควรมีเพียงใด

กรรมการบางท่านเห็นว่าวุฒิสภาควรมาจากการเลือกตั้ง โดยกำหนดเขต
เลือกตั้งให้ใหญ่กว่าสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาควรมีอำนาจเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร²

กรรมการบางท่าน เห็นว่าวุฒิสภาควรมาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกซึ่ง
พระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งสมาชิก และให้วุฒิสภามีอำนาจตามร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอ
มา³

กรรมการบางท่านเห็นว่า วุฒิสภาควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประ-
ชาชน และจังหวัดหนึ่งให้เลือกวุฒิสภาได้หนึ่งคนโดยกำหนดคุณสมบัติให้สูงกว่าสภาผู้แทน

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, กองกรรมการ, หน้า 48.

²กระมล ทองธรรมชาติ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะ-
กรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 13/2517
วันเสาร์ที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ.2517, กองกรรมการ.

³สนอง กุญจินดา, เรื่องเดียวกัน.

ราษฎร เพื่อให้เป็นสถาบันอันเป็นที่รวมจิตใจของประชาชนส่วนอำนาจของวุฒิสภาให้มีเท่า
สภายูแทนราษฎร¹

กรรมการบางท่าน เห็นว่าวุฒิสภา ควรมาจากการเลือกตั้งครึ่งหนึ่งมาจากการ
แต่งตั้งครึ่งหนึ่ง เพื่อจะได้บุคคลที่มีความรู้ และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ และควร
มีฐานะเท่ากับสภายูแทน²

กรรมการบางท่าน เห็นว่า การให้เลือกตั้งสมาชิกทั้ง 2 สภาจะเป็นการซ้ำ
ซ้อน ควรให้พระมหากษัตริย์มีส่วนร่วมในการเลือกวุฒิสภาด้วย³

คณะกรรมการได้ลงมติเกี่ยวกับที่มาของวุฒิสภาว่าควรจะมาจากการแต่งตั้ง
การเลือกตั้ง หรือแบบผสม ที่ประชุมมีมติให้วุฒิสภาควรมาจากการแต่งตั้ง 13 เสียง ควร
มาจากการเลือกตั้ง 5 เสียง ควรใช้แบบผสม 9 เสียง เป็นอันว่าคณะกรรมการมีมติ
ให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง นายใหญ่ ศวิตชาติ นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์ และนายบัว
อึ้งภากรณ์ เห็นว่าควรมาจากการเลือกตั้งจึงขอสงวนความเห็นไว้ นายไพโรจน์ ชัยนาม
พันเอกถนัด คอมันตร์ นายปรีดี เกษมทรัพย์ และนายอมร จันทรสมบูรณ์ เห็นว่าควรใช้
แบบผสมจึงขอสงวนความเห็นไว้ ที่ประชุมมีมติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งวุฒิสมาชิกโดย
ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ด้วยคะแนนเสียง 20
ต่อ 1 นายใหญ่ ศวิตชาติ ไม่เห็นด้วยกับมติของที่ประชุม จึงขอสงวนความเห็นนายพงศ์เพ็ญ
ศกุนตาทย์ เห็นว่าควรให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จึงขอ
สงวนความเห็นไว้

¹พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทย์, เรื่องเดียวกัน.

²ปรีดี เกษมทรัพย์, เรื่องเดียวกัน.

³ถนัด คอมันตร์, เรื่องเดียวกัน.

ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของวุฒิสภานั้น นาวาอากาศตรี กำชน สิ้นชวานนท์ ได้เสนอเอกสารเกี่ยวกับโครงร่าง การจัดตั้งรัฐสภา เพื่อให้ที่ประชุมดำเนินการพิจารณาตามนี้ ที่ประชุมได้พิจารณาเกี่ยวกับอำนาจวุฒิสภาตามโครงร่างของนาวาอากาศตรีกำชน สิ้นชวานนท์ และเห็นควรกำหนดอำนาจของวุฒิสภานี้ มีมติให้วุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ด้วยคะแนนเสียง 17 ต่อ 12 เสียง นายใหญ่ ศวิตชาติ นายเกษม ศิริสัมพันธ์ นายบัว อึ้งภากรณ์ และนายพิชัย รัตกุล ไม่เห็นด้วยกับมติของที่ประชุม จึงขอสงวนความเห็นไว้ วุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับการเงินไม่ได้ และเมื่อให้อำนาจวุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ควรให้สภาผู้แทนมีอำนาจยับยั้งโดยเด็ดขาด วุฒิสภามีอำนาจยับยั้งหรือแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนลงมติเห็นชอบแล้วได้ (ตามมาตรา 148 มาตรา 149 และมาตรา 150) วุฒิสภามีสิทธิขอให้พระบรมราชโองการเรียกประชุมสมัยวิสามัญได้ (ตามมาตรา 141) วุฒิสภาไม่มีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไป (ตามมาตรา 158 และมาตรา 159) วุฒิสมาชิกมีสิทธิขอให้วุฒิสภาประชุมลับได้ (มาตรา 160) วุฒิสภาแต่งตั้งกรรมการได้ (ตามมาตรา 161) วุฒิสภาร่วมกับสภาผู้แทนมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ (ตามมาตรา 163) และที่ประชุมได้แก้ไขมาตรา 89 โดยให้ประธานสภาผู้แทนเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา และในการประชุมของรัฐสภาให้ใช้ข้อบังคับของสภาผู้แทน วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน อายุของวุฒิสภามีกำหนด 6 ปี และออกครึ่งหนึ่ง เมื่อครบ 3 ปี

ที่ประชุมได้ตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาโครงร่างหมวด 6 ตามที่ได้มีมติไปแล้วจำนวน 5 คนคือ¹ 1. นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ 2. นายหยุด แสงอุทัย 3. นายชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร 4. นายพงศ์เพ็ญ สกุนตาทัย 5. นายปรีดี เกษมทรัพย์

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 16/2517 วันพุธที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2517, กองกรรมาธิการ.

ในประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ได้มีการลงมติเห็นชอบให้การเลือกตั้งกระทำโดยวิธีแบ่งเขต นายกระมล ทองธรรมชาติ และนางแรม พรหมโบล บุญประสพ (กรรมมาธิการ) ขอสงวนความเห็นโดยให้คงไว้ตามร่างเดิม นายพิชัย รัตตกุล นายอมร จันทรมบูรณ์ นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษิ และนายมารุต บุญนาค ขอสงวนความเห็นไว้ให้กระทำโดยวิธีรวมเขต และที่ประชุมมอบหมายให้คณะอนุกรรมการไปยกร่างมาตรา 112 ถึงมาตรา 114 ใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขต และที่ประชุมได้พิจารณาในเรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าควรกำหนดไว้ไม่ต่ำกว่า 18 ปี ตามร่างเดิมหรือไม่ต่ำกว่า 20 ปี ผลการลงมติปรากฏว่าเห็นควรกำหนดไม่ต่ำกว่า 20 ปี จำนวน 17 เสียง เห็นควรกำหนดไม่ต่ำกว่า 18 ปี จำนวน 3 เสียง นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ และนายกระมล ทองธรรมชาติ ขอสงวนความเห็นไว้ให้กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่า 18 ปี

ในประเด็นสมาชิกควรสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่ คณะกรรมการได้ตัด (4) ของมาตรา 119 ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งออกไป จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเหมือนกับที่ร่างเดิมกำหนดไว้ และมีมติให้คงร่างเดิมในเรื่องอายุผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเอาไว้ซึ่งกำหนดว่าจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 23 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง¹

คณะกรรมการได้มีมติเห็นชอบให้เพิ่มหลักการเกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรตามข้อเสนอของนายป๋วย อึ๊งภากรณ์ เข้าไปคือให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิก

¹เรื่องเดียวกัน.

ทั้งหมดของสภา และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ในหมวด ว่าด้วยรัฐสภานี้ คณะกรรมาธิการมีมติให้เพิ่มส่วนที่ 6 ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา และส่วนที่ 7 ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภานี้เป็นเรื่องใหม่ ซึ่งไม่เคยมีบัญญัติมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับโคของไทย นายชานินทร์ ทรวิเชียร เป็นผู้เสนอให้เพิ่มหลักการเรื่องผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา โดยให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกเป็นผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาหนึ่งนาย เป็นรองผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาอีกสองนาย เพื่อพิจารณาสอบสวนเรื่องราวต่าง ๆ ที่ราษฎรได้ร้องทุกข์ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลโดยผ่านมาทางผู้แทนราษฎร ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเรียกเอกสารหรือบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องราวที่ไ้รับร้องทุกข์นั้นได้ เมื่อผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาสอบสวนเรื่องราวดังกล่าวแล้วให้เสนอต่อรัฐสภา¹ กรรมาธิการได้อภิปรายเรื่องนี้กันอย่างกว้างขวางมีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย กรรมาธิการที่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า เป็นการเสริมสร้างกลไกของรัฐสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นการช่วยเหลือรัฐบาลควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลด้วย² กรรมาธิการที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า ควรใช้

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 18/2517 วันศุกร์ที่ 31 พฤษภาคม 2517, กองกรรมาธิการ.

²ปรีดี เกษมทรัพย์, เรื่องเดียวกัน.

ระบบศาลปกครองควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐบาล¹ และถ้าบัญญัติหลักการเช่นนี้ไว้จะทำให้รัฐบาลบริหารประเทศไม่ได้ ในระบอบประชาธิปไตยผู้ควบคุมรัฐบาลก็คือรัฐสภาซึ่งสมาชิกสภาอาจควบคุมได้โดยการตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล²

ที่ประชุมเห็นว่าเรื่องนี้เป็นหลักการใหม่และเป็นปัญหาสำคัญยังไม่ควรลงมติในหลักการว่าควรบัญญัติไว้หรือไม่ จึงได้ตั้งคณะอนุกรรมการไปพิจารณามาก่อนจำนวน 5 คน คือ 1. นายใหญ่ ศวิตชาติ 2. นายชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร 3. นายเกษม ศิริสัมพันธ์ 4. นายเล็ก วานิชังกูร 5. นายเฉลิมชัย วสินนท์ ซึ่งคณะอนุกรรมการได้นำเสนอต่อคณะกรรมการ ในการประชุมครั้งที่ 24 วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ.2517 และให้เหตุผลประกอบการเสนอว่าเพื่อให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นเครื่องมือให้รัฐสภาควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ³ นายเสวตร เบี่ยมพงศ์สานต์ เสนอหลักการเดียวกันกับผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา แต่เรียกว่า "ข้าหลวงรัฐสภา" และมีอำนาจฟ้องร้องคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหายและคดีอาญาที่มิใช่ความผิดอันยอมความได้ที่มีผู้ฟ้องร้องในเวลาอันสมควรตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้เหตุผลว่าถ้าให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา ก็ควรให้อำนาจในการฟ้องร้องได้ในกรณีที่ฝ่ายบริหารไม่ดำเนินการฟ้องร้อง ในที่สุดได้มีการลงมติว่าควรให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาหรือไม่ ผลปรากฏว่าที่ประชุมมีมติให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาด้วยคะแนนเสียง 17 ต่อ 5 เสียง ต่อจากนั้นเป็นการลงมติว่าสมควรให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจในการฟ้องร้องด้วยหรือไม่ ผลปรากฏว่าที่ประชุมมีมติว่าผู้ตรวจราชการ

¹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตารักษ์, เรื่องเดียวกัน.

² เล็ก วานิชังกูร, เรื่องเดียวกัน.

³ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 24/2517 วันจันทร์ที่ 10 มิถุนายน พ.ศ.2517, กองกรรมาธิการ.

แผ่นดินของรัฐสภาไม่ควรมีอำนาจฟ้องร้องด้วยคะแนนเสียง 12 ต่อ 9 เสียง นายมารุต บุณนาค ไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการจึงขอสงวนความเห็นไว้

ที่ประชุมได้พิจารณาถึงอำนาจของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาในการเรียก เอกสารหรือบุคคลใด ๆ มาสอบสวน หากผู้ใดฝ่าฝืนควรมีบทลงโทษด้วย และเมื่อให้อำนาจ แก่ผู้ตรวจราชการแล้วก็ควรให้มีหน้าที่ด้วย แต่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายนี้โดยเฉพาะ และ ที่ประชุมเห็นว่าควรบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในหมวด 6 เป็นอีก ส่วนหนึ่งต่างหาก เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับรัฐสภา และได้มอบให้คณะกรรมการไป ยกร่าง

ต่อมาคณะกรรมการได้ยกร่างเสนอมาย่างใหม่และได้เปลี่ยนชื่อเรียกใหม่ว่า "มนตรีรัฐสภา" ที่ประชุมคณะกรรมการให้แก่อีกส่วนที่ 6 เป็น "ผู้ตรวจราชการแผ่นดิน ของรัฐสภา" ต่อจากนั้นได้พิจารณาร่างของคณะกรรมการและมีมติเห็นชอบแต่ให้แก้ไข เฉพาะ มาตรา 167 สัตต (1) "ดำรงตำแหน่งมาครบ 4 ปี" เป็น "ดำรงตำแหน่งมา ครบ 6 ปี" นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย เห็นว่าไม่ควรมีส่วนที่ 6 ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของ รัฐสภา จึงขอสงวนความเห็นไว้ นายเฉลิมชัย วสินนท์ และนายนิสสัย เวชชาชีวะ เห็น ว่าผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา ควรมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริงในการ ปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่น ๆ นอกจากองค์กรของฝ่ายบริหารด้วย โดยให้มีการแก้ไขมาตรา 167 จัตวา และเห็นว่าควรกำหนดวาระของผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นได้ ไม่เกินสองครั้งติดต่อกัน โดยให้มีการแก้ไขมาตรา 167 สัตต จึงขอสงวนความเห็นไว้¹

ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา

การประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการในหมวด 9 ว่าด้วย

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ
พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 29/2517 วันเสาร์ที่ 22 มิถุนายน
พ.ศ.2517, กองกรรมาธิการ.

ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ มาตรา 202 ถึง 204 เกี่ยวกับการตรวจสอบเงินแผ่นดิน นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้เสนอความเห็น ว่าหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน ควรจะขึ้นตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร และหัวหน้าหน่วยงานต้องได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้หน่วยงานนี้มีอิสระในการปฏิบัติงาน และให้เสนอรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและในการเสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้นเห็นสมควรตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นพิจารณารายงานดังกล่าวก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการพิเศษนี้ควรประกอบด้วยฝ่ายรัฐบาล 5 นาย และฝ่ายที่มิได้เป็นรัฐบาล 6 นาย โดยให้ฝ่ายที่มิได้เป็นรัฐบาล เป็นประธานคณะกรรมการ โดยให้มีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่เกี่ยวข้องมาสอบถามข้อเท็จจริงได้ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลมีความระมัดระวังในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน¹ ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งประเด็นการลงมติดังนี้

1. หน่วยงานตรวจเงินแผ่นดินนี้จะให้ขึ้นอยู่กับฝ่ายรัฐสภาหรือฝ่ายรัฐบาล ผลการลงมติปรากฏว่าที่ประชุมเห็นสมควรให้ขึ้นต่อรัฐสภา ด้วยคะแนนเสียง 15 ต่อ 3 เสียง
2. จะให้มีคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณารายงานของหน่วยงานนี้ก่อนที่จะนำเสนอสภา หรือจะให้เสนอต่อสภาโดยตรง ผลการลงมติปรากฏว่า ที่ประชุมเห็นสมควรให้มีคณะกรรมการพิจารณารายงานก่อนเสนอสภาด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์
3. ในคณะกรรมการพิเศษนั้น ควรให้มีจำนวนกรรมการฝ่ายที่มิใช่รัฐบาลมากกว่าฝ่ายรัฐบาล และประธานคณะกรรมการต้องมาจากฝ่ายที่มิใช่รัฐบาล ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 12 ต่อ 4 เสียง

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 23/2517 วันเสาร์ที่ 8 มิถุนายน พ.ศ.2517, กองกรรมาธิการ.

ที่ประชุมให้คณะอนุกรรมการไปร่างมา เสนอและได้มีการพิจารณากันจนกระทั่งในที่สุด นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ อนุกรรมการร่างได้เสนอร่างเกี่ยวกับผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา ตามที่นายบัว อึ้งภากรณ์ เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาใหม่ ให้เป็นไปตามมติเดิมที่มีไว้ คณะกรรมการได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบ และให้มีบัญญัติไว้ในส่วนที่ 7 ของหมวด 6 ว่าด้วยรัฐสภาคือตั้งตามมาตรา 168 อัญญา ถึงมาตรา 167 เทรส

หมวด 7 คณะรัฐมนตรี

เกี่ยวกับที่มาของคณะรัฐมนตรี ตามร่างเดิมของคณะรัฐมนตรี มาตรา 168 วรรคแรกบัญญัติไว้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีไม่น้อยกว่าสิบห้าคนและไม่มากกว่าสามสิบคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ในการพิจารณาขึ้นกรรมาธิการนั้น กรรมาธิการบางท่านเห็นควรกำหนดให้บุคคลภายนอกมาร่วมเป็นรัฐมนตรีได้ยกเว้นนายกรัฐมนตรี โดยให้เหตุผลว่า พรรคการเมืองที่ได้เป็นรัฐบาลอาจหาบุคคลที่เหมาะสมที่จะเป็นรัฐมนตรีจากสมาชิกรัฐสภาไม่ได้ และเพื่อป้องกันมิให้แต่งตั้งบุคคลภายนอกมาเป็นรัฐมนตรีมากเกินไป จึงควรกำหนดไว้ว่าให้แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกได้ไม่เกินหนึ่งด้วย กรรมาธิการบางท่านเห็นด้วยที่จะให้ภายนอกเป็นรัฐมนตรีได้รวมทั้งนายกรัฐมนตรีก็อาจแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกได้ด้วย เพราะอาจจะตั้งนายกรัฐมนตรี จากบุคคลภายนอกได้ในกรณีที่หัวหน้าพรรคที่ได้จัดตั้งรัฐบาลไม่ได้รับเลือกตั้ง หรือในกรณีที่จัดตั้งรัฐบาลผสม ตลอดทั้งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ใคร่คนที่ไม่พร้อมที่จะเล่นการเมือง แต่มีความรู้ความสามารถ และความเหมาะสมกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพื่อมาช่วยบริหารประเทศ จึงมีการลงมติว่า นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกรัฐสภาหรือมาจากบุคคลภายนอก ที่ประชุมมีมติว่า นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกรัฐสภาด้วยคะแนนเสียง 16 ต่อ 6 เสียง จากนั้นมีการลงมติว่า นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือมาจากสภาใดก็ได้ ที่ประชุมมีมติให้ นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียง 14 ต่อ 7 เสียง

สำหรับประเด็นรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกรัฐสภาหรือมาจากบุคคลภายนอกได้นั้น ที่ประชุมมีมติให้รัฐมนตรีมาจากบุคคลภายนอกได้ด้วยคะแนนเสียง 21 ต่อ 2 เสียง และที่ประชุมมีมติให้รัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกรัฐสภามีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด กล่าวโดยสรุปคือนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹ มีสมาชิกสภาขอแปรญัตติหลายท่านแต่คณะกรรมการมาธิการไม่เห็นด้วยจึงขอสงวนไว้

สมาชิกสองท่านคือ นายสุรินทร์ มาศดิตถ์ และนายประคอง เทวารุทข ขอแปรญัตติมาตรา 171 โดยให้บัญญัติเพิ่มว่า "รัฐมนตรีต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภา ตามรายการและกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ" คณะกรรมาธิการเห็นด้วยในหลักการ และได้นำบัญญัติไว้เป็นมาตรา 171 ทวิ

มาตรา 180 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับพระราชกำหนด นายพงศ์เพ็ญ สุกนตากัย ได้เสนอเพิ่มมาตรา 180 ทวิ ซึ่งเกี่ยวกับการให้อำนาจรัฐบาลกำหนดมาตรการพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม² นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ ไม่เห็นด้วยที่จะเพิ่มเป็นมาตราใหม่ โดยขอแก้ไขมาตรา 180 เป็นดังนี้ "ในกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้" ที่ประชุมมีมติเห็นด้วยกับข้อเสนอตามร่างของนายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 20/2517 วันจันทร์ที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2517, กองกรรมาธิการ.

²เรื่องเดียวกัน.

มาตรา 183 ซึ่งเกี่ยวกับการประกาศใช้กฎอัยการศึกคณะกรรมการมีมติให้เพิ่มวรรคสามดังนี้ "กฎอัยการศึกสามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะมีผลใช้บังคับเกินสามสิบวันได้อีกเป็นเวลาเท่าใด ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา" การบัญญัติเช่นนี้จะเป็นการควบคุมการประกาศใช้กฎอัยการศึกให้เป็นไปอย่างเหมาะสมมิให้เกินกว่าความจำเป็นและนายชานาญ พจนา ขอแปรญัตติ มาตรา 189 ไว้โดยขอให้บัญญัติเพิ่มว่า "ข้าราชการประเภทใด ๆ นอกจากข้าราชการการเมือง จะเป็นข้าราชการการเมืองมิได้" คณะกรรมการเห็นด้วยในหลักการและได้นำไปบัญญัติเป็นมาตรา 189 ทวิ ผู้แปรญัตติพอใจ¹

หมวด 8 ศาลยุติธรรม หมวด 9 ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ

นายอมร จันทรสมบูรณ์ ได้เสนอร่างใหม่โดยรวมหมวด 8 และหมวด 9 เกี่ยวกับศาลไว้ในหมวด 8 หมวดเดียว ที่ประชุมคณะกรรมการได้มีการลงมติว่าจะพิจารณาหมวด 8 และ 9 เกี่ยวกับศาล ตามร่างของคณะรัฐมนตรีหรือตามร่างของนายอมร จันทรสมบูรณ์ ซึ่งที่ประชุมมีมติให้พิจารณาตามร่างของนายอมร จันทรสมบูรณ์ โดยที่ประชุมเห็นด้วยที่ใช้ชื่อหมวดว่า "ศาล" และเห็นด้วยกับการแก้คำว่า "ศาลยุติธรรม" เป็น "ศาล" (มาตรา 191 ถึงมาตรา 194) และมาตรา 195 ตามร่างเดิมบัญญัติไว้ว่า "ผู้พิพากษามีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย" ที่ประชุมเห็นด้วยกับร่างของนายอมร จันทรสมบูรณ์ ที่ให้แก้เป็น "ผู้พิพากษาและตุลาการ" (ศาลทหารใช้คำว่า "ตุลาการ") มาตรา 199 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับศาลทหาร นายเสนห์ จามริก ขอแปรญัตติแก้เป็นดังนี้ "ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาตัดสินเกี่ยวกับวินัยและการปฏิบัติหน้าที่ทางทหารโดยเฉพาะ" คณะกรรมการมีมติให้แก้ไขไปตามคำแปรญัตติของนายเสนห์ จามริก สมาชิกสภาอีกท่านหนึ่งคือนายประภาศน์ อวยชัย ขอแปรญัตติเพิ่มมาตรา 199 ทวิ ดังนี้

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 39/2517 วันพุธที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2517, กองกรรมาธิการ.

"ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจจัดตั้งศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงานสาขาภาษี หรือสาขา
สังคมขึ้นโดยพระราชบัญญัติ และมีอำนาจหน้าที่ตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลเป็นไปตามกฎ-
หมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น" คือเป็นการแก้ไขจากการให้อำนาจฝ่ายบริหารจัดตั้งศาล
พิเศษ ซึ่งจะสามารถตั้งได้โดยพระราชบัญญัติ (มาตรา 200 ของร่าง ร.ก.ม) ให้มาเป็น
อำนาจของศาลยุติธรรม โดยเฉพาะที่จะจัดตั้งศาลพิเศษ เช่นนั้นได้ ที่ประชุมมีมติให้แก้ไข
เพิ่มเติมตามคำแปรญัตติของนายประภาศน์ อวยชัย¹ มีกรรมวิธีการเสียงข้างน้อยขอ
สงวนความเห็นไว้ ส่วนมาตรา 201 ซึ่งบัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกันให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็น
ผู้วินิจฉัย" นั้น คณะกรรมาธิการมีมติให้นำมาบัญญัติเป็นมาตรา 199 ตรี

หมวด 9 ทวิ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

นายบุญชนะ อัคราทร ประธานคณะกรรมการวิสามัญปรับปรุงสำนักงาน
เลขาธิการรัฐสภา ได้มีข้อเสนอไปยังประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างรัฐ-
ธรรมนูญให้พิจารณาบรรจุหลักการเกี่ยวกับการแยกข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติออกจากข้าราชการ
พลเรือนไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณา
ข้อเสนอดังกล่าวและได้มีการลงมติว่า การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการ
รัฐสภา รองเลขาธิการรัฐสภา และตำแหน่งที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้ ให้ประธานรัฐสภาเป็น
ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ² และได้มอบให้คณะอนุกรรมการไปยกร่าง

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญ
พิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 43/2517 วันพุธที่ 17 กรกฎาคม
พ.ศ.2517, กองกรรมาธิการ.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณา ร่าง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 20/2517 วันจันทร์ที่ 3 มิถุนายน พ.ศ.2517,
กองกรรมาธิการ.

เกี่ยวกับหมวดข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งในที่สุดได้บัญญัติไว้ในหมวด 9 ทวิ ซึ่งเป็นการแยกข้าราชการฝ่ายรัฐสภาออกจากข้าราชการพลเรือน

หมวด 10 การปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่ประชุมมีมติให้แก้ "การปกครองส่วนท้องถิ่น" เป็น "การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น" ตามที่สมาชิกขอแปรญัตติ เกี่ยวกับอำนาจขององค์กรส่วนท้องถิ่นนั้น นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ เสนอให้เพิ่มความเป็นอิสระในทางการภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้แก้ไขตามที่เสนอ¹ นายปราโมทย์ นาคทรพรพ เสนอให้เพิ่มมาตรา 205 อีกวรรคหนึ่งว่า "ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง" คณะกรรมาธิการเห็นด้วยในหลักการและนำไปบัญญัติไว้เป็นมาตรา 205 ทวิ การแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นกรรมาธิการในหมวดนี้ ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย และมีอิสระในทางการภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น และให้การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นทุกระดับรวมทั้งนครหลวงมีสภา ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ซึ่งเป็นการวางรากฐานระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญและเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

หมวด 11 ศาลการรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาหมวดว่าด้วยศาลการรัฐธรรมนูญในชั้นกรรมาธิการนั้น ส่วนใหญ่คงไว้ตามร่างเดิมของคณะรัฐมนตรี จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมก็เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ประธานคณะกรรมาธิการเสนอว่า ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 208 ไม่ควรจำกัดเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย จึงขอเสนอตัดคำว่า "ในทางกฎหมาย" ออก ที่ประชุมมีมติเห็นชอบตาม

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 21/2517 วันพุธที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2517, กรรมาธิการ

ที่เสนอและให้แก่วามในมาตรา 209 และมาตรา 212 (4) เรื่องคุณสมบัติของผู้เป็น
ตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยแก้ไขสอดคล้องกับที่ได้มีมติแก้ไขไว้แล้วในเรื่องคุณสมบัติของรัฐ-
มนตรีและสมาชิกรัฐสภา นายชานินทร์ ภักยวิเชียร เสนอให้ยกเลิกหมวด 11 โดยให้เพิ่ม
เป็นมาตรา 198 ทวิ เพื่อให้เป็นอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยแทน
ตุลาการรัฐธรรมนูญแต่ที่ประชุมมีมติเห็นด้วยในหลักการที่ควรมีตุลาการรัฐธรรมนูญด้วย
คะแนนเสียง 14 ต่อ 1 เสียง¹

หมวด 12 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

นายเกษม ศิริสัมพันธ์ เสนอขอแก้ไขเกี่ยวกับผู้เสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
ว่าจะต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่ง
ในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากคณะกรรมการวิสามัญของ
สภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 220 ทวิ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ
ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน
สมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำโดย
ง่าย และไม่ควรรให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้²

นายพงศ์เทพ ศกุนตาภัย เสนอให้บทบัญญัติในหมวดนี้มีเพียงมาตราเดียวคือ
มาตรา 218 ดังนี้ "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้ง

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ
พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 24/2517 วันจันทร์ที่ 10 มิถุนายน
พ.ศ.2517, กองกรรมาธิการ.

²สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 25/2517 วันพุธที่ 12 มิถุนายน พ.ศ.2517,
กองกรรมาธิการ.



ตามมาตรา 111 คำเนิการแก้ไขตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด" โดยให้เหตุผลว่าเพื่อความมั่นคงของรัฐธรรมนูญ ควรให้มีการแก้ไขได้ง่ายโดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไข เพื่อให้รัฐธรรมนูญเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนโดยแท้จริง สภาผู้แทนราษฎรในอนาคตควรเป็นทั้งสภานิติบัญญัติและสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วย¹ ได้มีการลงมติว่าควรคงไว้ตามร่างเดิมหรือควรแก้ไขหลักการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้กระทำโดยง่าย ซึ่งผลปรากฏว่าที่ประชุมมีมติเห็นควรแก้ไขหลักการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้กระทำโดยง่ายด้วยคะแนนเสียง 13 ต่อ 9 เสียง และมีการลงมติว่าควรรับหลักการตามข้อเสนอของนายเกษม ศิริสัมพันธ์ หรือของนายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์ ผลปรากฏว่าที่ประชุมเห็นด้วยกับหลักการของนายเกษม ศิริสัมพันธ์ ด้วยคะแนนเสียง 20 ต่อ 6 เสียง และที่ประชุมมีมติว่าวุฒิสภาไม่ควรมีสิทธิเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ เสนอว่าสมควรให้มีการแสดงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งปรากฏว่าที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยให้มีการแสดงประชามติโดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ที่ประชุมได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการยกร่างไปพิจารณากร่างหมวด 12 ตามหลักการที่ได้มีมติไปแล้ว

บทเฉพาะกาล

ที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมีมติในหลักการว่าสมควรมีบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดระยะเวลาไว้ให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว และในระหว่างระยะเวลานี้ให้กฎหมายนั้นยังคงใช้บังคับได้อยู่ ที่ประชุมได้มอบให้คณะอนุกรรมการยกร่างไปพิจารณากร่างบทเฉพาะกาลตามที่ได้มีมติไปแล้ว²

¹ เรื่องเดียวกัน.

² เรื่องเดียวกัน.

ในการประชุมครั้งที่ 46/2517 วันอังคารที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ.2517 ที่ประชุมได้มอบให้คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย 1. นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ 2. นายหยุด แสงอุทัย 3. นายชานินทร์ ทรวิเชียร 4. นายเฉลิมชัย วสีนทร์ 5. นายปรีดี เกษมทรัพย์ เป็นผู้พิจารณาตัวร่างทั้งหมดที่คณะกรรมการได้พิจารณาเสร็จแล้ว เพื่อแก้ไขถ้อยคำให้สอดคล้องต่อกัน

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ประชุมพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2517 ซึ่งเป็นการประชุมครั้งที่ 48/2517 และได้ประชุมอีกครั้งหนึ่งเป็นการพิเศษเกี่ยวกับการชี้แจงร่างรัฐธรรมนูญในที่ประชุมสภาในวาระที่ 2 ประธานได้เสนอให้มีการแบ่งแยกหน้าที่ในการชี้แจงแก่กรรมการ โดยประธานได้แบ่งกรรมการออกเป็นกลุ่มชี้แจงในหมวดต่าง ๆ ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นควรกำหนดตามที่ประธานเสนอ ทั้งนี้ที่ประชุมเห็นว่ากรรมการที่ส่งวนความเห็นไว้มีสิทธิที่จะอภิปรายตามความเห็นของตนได้ หรือหากไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการ แต่มิได้ส่งวนไว้ก็ไม่ควรอภิปรายในลักษณะโต้แย้งกับมติของคณะกรรมการ เพื่อมิให้เกิดการขัดแย้งกันในที่ประชุมสภา¹

ในการพิจารณาของคณะกรรมการนั้นได้ให้ความสนใจในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเป็นอันมากโดยใช้เวลาพิจารณามากที่สุด คือประมาณ 29.20 ชั่วโมง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการและสมาชิกสภาที่ขอแปรญัตติ ให้ความสำคัญกับหมวดนี้มาก และอีกหมวดหนึ่งก็คือหมวดว่าด้วยรัฐสภาซึ่งใช้เวลา 26.20 ชั่วโมง ส่วนที่ใช้เวลาพิจารณาน้อยคือคำปรารภใช้เวลาประมาณ 0.30 ชั่วโมง และที่น่าสังเกตคือ หมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นใช้เวลาพิจารณาน้อยเช่นกันคือประมาณ 1.15

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 49/2517 วันพฤหัสบดีที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2517, กองกรรมการ.

ชั่วโมง ทั้ง ๆ ที่หมวดนี้มีความสำคัญต่อการวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น (ดูตารางที่ 6 ประกอบ)

ตารางที่ 6

ระยะเวลาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วาระที่ 2
โดยคณะกรรมการพิจารณาวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หมวดที่	จำนวน มาตรา	เรื่อง	เวลา ช.ม. (ประมาณ)	หมายเหตุ
		คำปรารภ	0.30	
1	7	บททั่วไป	5.15	
2	20	พระมหากษัตริย์	10.30	
3	29	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	29.20	
4	8	หน้าที่ของชนชาวไทย	} 9.05	พิจารณาารวมกัน
5	34	แนวนโยบายแห่งรัฐ		
6	95	รัฐสภา	26.20	
7	25	คณะรัฐมนตรี	7.05	
8	12	ศาลยุติธรรม	} 8.25	พิจารณาารวมกัน
9	8	ศาลและองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ		
10	4	การปกครองท้องถิ่น	1.15	
11	10	ตุลาการรัฐธรรมนูญ	2.00	
12	5	การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	1.25	
	8	บทเฉพาะกาล	1.50	
รวม	265		102.50	

ที่มา : ประมาณจากบันทึกการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 2 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2

ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 ข้อ 114 กำหนดว่า "เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญนั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุไว้ว่ามีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติหรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย" สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เริ่มประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วาระที่ 2 ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2517 ในการประชุมครั้งนี้สมาชิกเสนอให้ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 2 ในวันพฤหัสบดี ศุกร์ และเสาร์ ติดต่อกันไปจนกว่าจะเสร็จ ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใดที่เป็นเรื่องด่วนก็ให้อยู่ในดุลยพินิจของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ประชุมลงมติเห็นชอบ

ต่อจากนั้น นายไพโรจน์ ชัยนาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้แถลงชี้แจงประกอบรายงานของคณะกรรมการต่อที่ประชุมดังนี้

1. ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการได้ยึดถือร่างเดิมที่คณะรัฐมนตรีเสนอมาเป็นโครงและเป็นฐานของการพิจารณา
2. การแก้ไขเพิ่มเติมหรือการมีบทบัญญัติใหม่ ได้เป็นไปตามความเห็นชอบของเสียงส่วนมากของคณะกรรมการที่มาร่วมประชุมในครั้งนั้น ๆ เรื่องใดที่สมาชิกสภานิติบัญญัติ เสนอแปรญัตติมาและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก็ได้รับการบรรจุเป็นบทบัญญัติด้วย
3. ก่อนที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัตินั้น คณะกรรมการได้ประชุมพิจารณากันถึง 48 ครั้ง และมีการประชุมหารือกันเป็นพิเศษอีก 1 ครั้ง

4. ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนี้ ได้รับความร่วมมือจากกรรมการและสมาชิกสภาิติบัญญัติเป็นอย่างดี

5. การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนี้ต้องล่าช้ามากกว่าการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ก็เพราะต้องปฏิบัติตามมาตรา 10 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งเป็นบทบัญญัติมิให้การร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยรวดเร็ว

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการวิสามัญ ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างจากร่างเดิมของคณะรัฐมนตรีบางประการ คือ

1. ได้เพิ่มบทบัญญัติให้หญิงและชายมีสิทธิเท่าเทียมกัน แต่ก็ได้มีบทเฉพาะกาลกำหนดเวลาสำหรับเตรียมการแก้ไขเพิ่มเติมและบัญญัติกฎหมายใหม่ให้เป็นไปตามนี้ไม่เกิน 2 ปี
2. รัฐสภาจะมี 2 สภา อายุสมาชิกภาพของวุฒิสภามีกำหนดคราวละ 6 ปี แต่วุฒิสภามีอำนาจน้อยลง คือมีเพียงยับยั้งกฎหมายเท่านั้น มีอำนาจเพียงตั้งกระทู้ถามและให้ความเห็นในการที่คณะรัฐมนตรีขอเปิดอภิปรายทั่วไป ส่วนการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะกระทำได้เฉพาะที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน
3. ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณให้เสร็จภายใน 90 วัน และวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 15 วัน
4. ให้สมาชิกวุฒิสภาและรัฐมนตรี แสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานวุฒิสภา ทั้งนี้ตามรายการ วิธีการและกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ
5. ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนที่จะให้ที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อ 300 คน
6. ให้มีการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขต คือเขตหนึ่งมีผู้แทนราษฎรได้คนหนึ่ง
7. ให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยและถือสัญชาติอื่นด้วยในขณะเดียวกันมีสิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเงื่อนไข

8. ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ แทนที่จะเป็น 18 ปี
บริบูรณ์
9. ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ถูกบังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมือง และไม่ต้องมี
มาตรฐานการศึกษา
10. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่
เป็นผลทำให้เพิ่มรายได้ของแผ่นดินโดยไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง
11. ให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้มีอำนาจสอบสวนการบริหาร
ราชการแผ่นดิน ผู้ตรวจราชการแผ่นดินนี้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามมติของรัฐสภา
12. ให้สำนักตรวจเงินแผ่นดินขึ้นตรงต่อรัฐสภา
13. นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีจะมาจาก
ผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสภาด้วยได้ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมด
14. ให้มีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรขึ้นโดยพระมหากษัตริย์
จะทรงแต่งตั้ง และประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ
15. ข้าราชการประจำจะเป็นข้าราชการการเมืองมิได้
16. ให้มีข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหารดังแต่ก่อน
17. ให้ศาลปกครองและศาลสาขาอื่นเป็นศาลฝ่ายยุติธรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตาม
กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น ๆ และให้ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยว-
กับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน
18. ให้การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น และนครหลวงมีสภาและฝ่ายบริหาร
มาจากการเลือกตั้ง
19. ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ง่ายขึ้น โดยมีเสียงเห็นชอบเพียง

กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา¹

ต่อจากนั้นเป็นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วาระที่ 2 โดยพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างรัฐธรรมนูญ คำปรารภแล้วเรียงตามลำดับมาตรา โดยให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

ชื่อร่างรัฐธรรมนูญ

ไม่มีการแก้ไข

คำปรารภ

นายประสิทธิ์ ชูพิณิจ ขอสงวนคำแปรญัตติเอาไว้คือขอให้ตัดคำปรารภที่เกี่ยวข้องกับศาสนาเรื่องฤกษ์งามยามดีออก คือขอแปรญัตติตัดความต่อไปนี้ออก

"ศุภมัสดุ พระพุทธศาสนากาลเป็นอดีตภาค 2517 พรรษา ปัจจุบันสมัย
จันทรคตินิยม

พโยคฆสมพะตรส.....

สุริยคติกาล.....โดยกาลบริเฉท "

ปรากฏว่าที่ประชุมมีมติให้คงไว้ตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียง 178 ต่อ 1 เสียง

หมวด 1 บททั่วไป

มาตรา 3 นายประสิทธิ์ ชูพิณิจ ขอแปรญัตติแก้เป็นดังนี้ "อำนาจอธิปไตยมา

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 52 วันพฤหัสบดีที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2517, กองการประชุม.

จากและเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดย
 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ" โดยให้เหตุผลว่า เพื่อยืนยันและเทอดทูนอำนาจอธิปไตยอัน
 เป็นอำนาจสูงสุดเป็นของปวงชนชาวไทย ประธานคณะกรรมการให้การให้เหตุผลว่า คำว่า
เป็นของและมาจาก ก็คือคำเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับหลัง ๆ ใช้คำว่า มาจาก ทั้งนี้
 ที่ประชุมลงมติให้ใช้คำว่า "เป็นของ" ด้วยคะแนนเสียง 109 ต่อ 36 เสียง

มาตรา 3 ทวิ กรรมการการเพิ่มขึ้นมาใหม่ว่า "การนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการ
 ส้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้" โดยให้เหตุผลว่าเป็นการ
 แสดงเจตจำนงที่ไม่ให้มีการฉีกรัฐธรรมนูญกันอีก¹ ทางฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า
 ถึงเขียนป้องกันไว้อย่างไรก็ไม่มีผลในทางปฏิบัติจริง ๆ² ที่ประชุมลงมติเห็นว่าให้คงไว้
 ตามร่างของกรรมการด้วยคะแนนเสียง 90 ต่อ 79 เสียง

หมวด 2 พระมหากษัตริย์

มาตรา 24 นายใหญ่ สวิตชาติ (กรรมการ) ขอสงวนความเห็นโดยให้แก่
 ความในวรรคหนึ่งเป็นดังนี้ "การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วย
 การสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นของรัฐสภา หาก
 พระบรมโอรสาธิราชไม่มี รัฐสภาอาจแต่งตั้งพระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ก็ได้" โดยให้
 เหตุผลว่า กฎมณเฑียรบาล พ.ศ. 2467 ในพระราชปรารภว่าในขณะนั้นยังไม่เห็นสมควร
 ที่จะให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ แต่กาลเวลาได้ล่วงเลยมา 50 ปีแล้ว ควรให้พระ-
 ราชธิดามีสิทธิครองราชสมบัติได้ในกรณีที่ไม่มีพระราชโอรส และเป็นการให้สิทธิสตรีและ
 บุรุษเท่าเทียมกันอย่างแท้จริง³ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า การกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด

¹ เกษม สิริสัมพันธ์, เรื่องเดียวกัน.

² ประจวบ ทองอุไร, เรื่องเดียวกัน.

³ สุรินทร์ มาศดิตถ์, เรื่องเดียวกัน.

โดยคาดการณ์ไว้ล่วงหน้านั้นไม่สมควร ถ้าหากมีความจำเป็นก็มีของทางดำเนินการใน
อนาคตได้ด้วยการแก้ไขกฎหมายเทียบบาลตามกระบวนการแก้ไข เช่น เกี่ยวกับการแก้ไข
รัฐธรรมนูญ¹ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 75 ต่อ 40 เสียง ให้เพิ่มตามที่สมา-
ชิกเสนอโดยเพิ่มเป็น ".....หากพระบรมโอรสาธิราชไม่มี รัฐสภาอาจตั้งพระราช
ธิดาสืบราชสันตติวงศ์ก็ได้" นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ ขอให้แก้ "พระบรมโอรสาธิราช"
เป็น "พระราชโอรส" ประธานสภาได้ถามความเห็นของนายใหญ่ ศรีวิชาติ ผู้เสนอแก้ไข
ว่าเห็นด้วยหรือไม่ ผู้เสนอแก้ไขเห็นด้วยจึงให้แก้ไปตามนั้น

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

ในหมวดนี้กรรมการได้บัญญัติ เพิ่มในมาตรา 28 วรรคสองว่า "ชายและ
หญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน" มีสมาชิกสภาอภิปรายแสดงความคิดเห็นและซักถามกรรมการ
ดังนี้ เมื่อหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกับชายก็ควรจะมีหน้าที่โดยเท่าเทียมกันด้วย เช่นหน้าที่ที่
จะต้องถูกเกณฑ์ทหารเป็นต้น และเห็นว่าชายและหญิงมีความแตกต่างกันตามธรรมชาติ
อยู่แล้วจะให้เท่าเทียมกันทั้งหมดนั้นเป็นไปได้ เกรงว่าหากบัญญัติไว้เช่นนี้แล้วจะมีปัญหา
เกิดขึ้นภายหลังเกี่ยวกับกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ที่จำกัดสิทธิสตรีอยู่ในปัจจุบันมากมาย
หากให้สิทธิชายและหญิงโดยเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงชนบทรรมนิยมประเพณีแล้ว
จะเกิดปัญหายุ่งยากต่าง ๆ ได้ กรรมการได้ชี้แจงดังนี้คือ เรื่องความเท่าเทียมกันใน
หน้าที่นั้น ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ทั้งหญิงและชายมีหน้าที่โดยเท่าเทียมกันโดยไม่มี
การยกเว้น เพียงแต่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น ส่วนปัญหาเรื่องมีกฎหมาย
และข้อบังคับมากมายที่จำกัดสิทธิสตรีอยู่นั้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทเฉพาะกาลให้รัฐบาล
สำหรับแก้ไขกฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ ภายในสองปี ที่ประชุมลงมติเห็นควรให้คงไว้ตาม

¹เกษม ศิริสัมพันธ์, เรื่องเดียวกัน.

ร่างเดิมของกรรมาธิการด้วยคะแนนเสียง 91 ต่อ 37 เสียง¹

มาตรา 29 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในความคิดหรือความเชื่อซึ่งกรรมาธิการได้แก้ไขจากร่างเดิมของคณะรัฐมนตรี นายวิกรม เมดาลานนท์ และนายชานินทร์ ภัยวิเชียร ขอสงวนความเห็น ให้คงไว้ตามร่างเดิมของคณะรัฐมนตรีได้ให้เหตุผลว่าควรใช้คำว่า "ศาสนา" แทนคำว่า "ความคิดหรือความเชื่อถือ" เพราะศาสนาเป็นเรื่องสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไป และในมาตรานี้เป็นการกล่าวถึงสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาโดยเฉพาะจึงควรบัญญัติไว้อย่างชัดเจน คำว่าความคิดหรือความเชื่อถือ นั้นกินความมากจนเกินไป อาจก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในการตีความและกำหนดขอบเขต ทางฝ่ายกรรมาธิการเสียงข้างมากให้เหตุผลว่า ตามร่างของกรรมาธิการนั้นบัญญัติครอบคลุมไปถึงความคิดและความเชื่อถือทุกอย่างอยู่แล้ว ไม่เพียงแต่เรื่องศาสนาเท่านั้น ถือว่าสิทธิเสรีภาพในความคิดความเชื่อถือในมาตรานี้เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานที่ยอมรับกัน หากบัญญัติไว้ก็จะเป็นการเสริมให้สิทธิเสรีภาพในมาตราอื่น ๆ มีความสำคัญยิ่งขึ้นและฝ่ายกรรมาธิการขอประนีประนอมโดยย่ำคำว่าศาสนาลงไปด้วย ซึ่งจะได้ความว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในความคิดหรือความเชื่อถือในลัทธินิยมใด ๆ รวมทั้งการนับถือศาสนานิกายของศาสนา และยอมรับมีเสรีภาพ....." ที่ประชุมได้ลงมติให้คงไว้ตามร่างเดิมของคณะรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียง 156 ต่อ 24 เสียง²

มาตรา 43 ซึ่งบัญญัติ เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมซึ่งกรรมาธิการได้บัญญัติเพิ่มคำว่าสหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์หรือหมู่คณะอื่น ๆ เข้าไปด้วย และในวรรคสองบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพว่าจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มีสมาชิกขอแปรญัตติ วรรคสองของมาตรา 43 ให้ใช้ตามร่างเดิมของคณะรัฐมนตรี

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 53 วันศุกร์ที่ 16 สิงหาคม พ.ศ.2517, กองการประชุม.

²เรื่องเดียวกัน.

มนตรีโดยให้เหตุผลว่า เกรงว่าการบัญญัติไว้ตามร่างของกรมการเป็น การเปิดช่อง ทางให้ผู้มีอำนาจออกบทบัญญัติแห่งกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และร่าง เดิมของคณะรัฐมนตรีนั้นชัดเจนกว่าที่ว่าประชาชนมีสิทธิที่จะรวมตัวกันแต่เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งก็เพียงพอที่จะวางมาตรการควบคุม ฝ่ายที่เห็นควรถือตามร่างของกรมการให้เหตุผล ว่าตามร่างเดิมของคณะรัฐมนตรีนั้นให้สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันกว้างขวางมากเกินไปจนอาจ จะไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยได้ในที่สุดที่ประชุมลงมติเห็นชอบให้ใช้ ตามร่างของกรมการด้วยคะแนนเสียง 153 ต่อ 9 เสียง

ในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วาระที่ 2 นี้ สมาชิกที่ขอสงวนคำ แปรญัตติไว้ได้ขอแปรญัตติคัดความในวรรคสอง "การจัดตั้งและดำเนินกิจการของพรรค การเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง" ออกทั้งวรรคโดย ให้เหตุผลว่า มาตรฐานนี้เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนในการรวมตัวเป็นพรรค การเมือง เพื่อเข้ามามีส่วนในการปกครองประเทศจึงไม่ควรมีกฎหมายมาริครอบสิทธิ เสรีภาพเช่นว่านี้ และเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองโดยให้พรรคการเมืองมี วิวัฒนาการโดยเสรีมุ่งยึดถืออุดมการณ์ร่วมกันเป็นหลักไม่จำเป็นต้องมีวิธีการหรือเงื่อนไข ที่เหมือนกันหมดในการดำเนินงานของพรรคการเมือง ทางฝ่ายกรมการได้ชี้แจงเหตุ ผลว่า การปล่อยให้มีการตั้งพรรคการเมืองโดยเสรีนั้น ย่อมก่อให้เกิดผลเสียเพราะไม่ อาจหาผู้รับผิดชอบได้ และการสอดส่องดูแลก็กระทำได้ยากและเนื่องจากเป็นระยะเริ่มแรก ของการเมืองระบบพรรค เราจึงควรตั้งกฎเกณฑ์ไว้ควบคุมสักระยะหนึ่งก่อน ที่ประชุมได้ ลงมติให้คงวรรคสองไว้ตามเดิม ด้วยคะแนนเสียง 123 ต่อ 17 เสียง¹

จากนั้นเป็นการพิจารณา มาตรา 44 ซึ่งในชั้นกรมการได้แก้ไขโดยตัดวรรค สาม "พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย" ออกไปทั้งวรรค

¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุด ที่ 2 ครั้งที่ 55 วันพฤหัสบดีที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2517, กองการประชุม.

ซึ่งนายชานินทร์ กรีวิเชียร และนายวิกรม เมธาภรณ์ (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็นให้คงความในวรรคสามของมาตรา 44 ไว้ ฝ่ายขอสงวนให้เหตุผลว่าเนื่องจากพรรคการเมืองมีอิทธิพลมากในทางการเมืองจึงควรป้องกันมิให้ตกไปเป็นเครื่องมือรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดที่ให้เงินสนับสนุน จึงควรให้มีการแสดงรายละเอียดของรายได้ไว้พรรคการเมืองเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย ควรแสดงความบริสุทธิ์โดยแจกแจงรายรับจ่ายให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบ ส่วนเหตุผลของฝ่ายกรรมาธิการเสียงข้างมากว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องปลีกย่อยเกินไป ไม่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองดีกว่าและเกรงว่าในทางปฏิบัติจะควบคุมได้ยาก และอาจทำให้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากกลับแก่งแย่งพรรคที่มีเสียงข้างน้อยได้ง่าย ที่ประชุมได้ลงมติครั้งนี้ สมาชิกที่เห็นควรคงวรรคสามไว้มี 102 คน สมาชิกที่เห็นควรตัดออกมี 56 คน เป็นอันว่าสภาได้บัญญัติมีมติให้คงวรรคสามของมาตรา 44 ไว้ตามร่างเดิมของคณะรัฐมนตรี

หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย

หมวด 4 ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทยไม่มีการแก้ไข คงให้ถือตามร่างของคณะกรรมาธิการ¹

หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ

ตามร่างของกรรมาธิการมาตรา 67 บัญญัติว่า "กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงครามเพื่อการปราบปรามการกบฏและการจลาจลและเพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ" นายประภาศน์ อวยชัย ขอแปรญัตติเพิ่มความต่อท้าย มาตรา 67 วรรคหนึ่ง ดังนี้ "และการพัฒนาประเทศชาติ" โดยให้เหตุผลประกอบว่ามี การเกณฑ์ชาวไทยที่เป็นชายฉกรรจ์เข้ารับราชการทหารประจำการถึงปีละรวมแสนเศษใน 3 เหล่าทัพ ถ้าหากนำกำลังทหารเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมกับพลเรือนในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจะก่อ

¹ เรื่องเดียวกัน .

ให้เกิดผลประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นอันมาก ที่ประชุมสภามีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 81 ต่อ 45 นายประทีป เสียงหวาน ขอแปรญัตติเพิ่มข้อความ "เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์" เข้าไปในมาตรานี้ด้วย ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้คือ "กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อการปราบปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐและเพื่อการพัฒนาประเทศชาติ"¹ นอกจากนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงเล็กน้อยในหมวดนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายร่วมกันและชี้ให้เห็นถึงปัญหาสำคัญของชาติที่ทุกพรรคการเมืองจะต้องเข้ามาแก้ไข และเป็นเครื่องเตือนใจผู้แทนราษฎรและผู้ปกครองประเทศว่าปัญหาสำคัญเหล่านี้จะละเลยมิได้ และจะต้องถือว่าเป็นปัญหาหลักของชาติ

หมวด 6 รัฐสภา

ระบบสภา

การพิจารณาเกี่ยวกับระบบรัฐสภา ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติวาระที่ 2 มีสมาชิกขอแปรญัตติให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว มาตราใดที่กล่าวถึงวุฒิสภา ขอคัดวุฒิสภาออก มาตราใดที่กล่าวถึงรัฐสภาขอแก้เป็นสภาผู้แทนราษฎรและนายใหญ่ สวิตชาติ (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็นที่จะให้มีสภาผู้แทนราษฎรสภาเดียว

สมาชิกฝ่ายที่เห็นว่าควรมีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวให้เหตุผลว่า เป็นการมอบอำนาจที่แท้จริงให้กับประชาชน ซึ่งเป็นการก้าวไปสู่การพัฒนาทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่ถูกต้อง เนื่องจากปัจจุบันการศึกษาขยายไปอย่างกว้างขวาง ประกอบกับมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น จึงเชื่อว่าในอนาคตผู้แทนจะเป็นผู้ที่มีความรู้และประสพ-

¹ เรื่องเดียวกัน.

การฉ้อโกง การมี 2 สภาจึงไม่จำเป็น¹ การมี 2 สภาจะเป็นการนำเอาสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาเกี่ยวข้องกับซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์² และถ้าให้มี 2 สภาซึ่งสภาสูงมาจากการแต่งตั้ง แต่สภาล่างมาจากการเลือกตั้งจะทำให้เกิดปัญหาในด้านการทำงานร่วมกัน ทำให้การดำเนินงานล่าช้า³ และเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนมีอำนาจเต็มในสภา⁴

สมาชิกที่มีความเห็นว่าควรมี 2 สภาได้ให้เหตุผลว่า เพื่อวุฒิสภาจะได้ทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงคอยให้คำปรึกษาแนะนำแก่สภาผู้แทนราษฎร⁵ เป็นการระดมทรัพยากรคนกำลังคนที่มีความรู้ความชำนาญเข้ามารับใช้ประเทศชาติ⁶ เนื่องจากวุฒิสภาเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจะเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ วุฒิสภาจะเป็นกันชนระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์กับสภาผู้แทนราษฎร⁷ และการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นต่อไปนั้นอาจจะมีพรรคการเมืองพรรคใหญ่พรรคเดียวที่มีเสียงข้างมากเกิดขึ้นในสภาจัดตั้งรัฐบาล ในขณะที่พรรคการเมืองฝ่ายค้านได้รับเลือกเข้ามาเป็นเสียงข้างน้อยจนไม่มีเสียงที่จะคัดค้านพอซึ่งอาจก่อให้เกิดเหตุการณ์โดยพรรคการเมืองในรัฐสภาได้ วุฒิสภาจะ

¹ เสน่ห์ จามริก, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 58 วันพฤหัสบดีที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2517, กองการประชุม.

² กฤษ สมบัติศิริ, เรื่องเดียวกัน.

³ วัชรวุฒิ สุทธิสงคราม, เรื่องเดียวกัน.

⁴ ใหญ่ ศวิตชาติ, เรื่องเดียวกัน.

⁵ เพทาย อมาตยกุล, เรื่องเดียวกัน.

⁶ บรรพัญญู ศิลปอาชา, เรื่องเดียวกัน.

⁷ เอื้อนทิพย์ เปรมโยธิน, เรื่องเดียวกัน.

ทำหน้าที่ดวงคู่บังคับกล่าว¹ หลังจากที่สมาชิกได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางแล้ว จึงมีการลงมติโดยวิธีลงคะแนนลับ ผลปรากฏว่าที่ประชุมมีมติให้มี 2 สภา ค่ายคะแนนเสียง 142 ต่อ 86 เสียง

ที่มาของวุฒิสมาชิก

เพื่อที่ประชุมสภามีมติเห็นชอบให้มีวุฒิสภาแล้ว ปัญหาต่อไปคือเรื่องที่มาของวุฒิสมาชิกซึ่งในขั้นกรรมาธิการมีมติให้วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งและมีสมาชิกผู้แปรญัตติขอสงวนเอาไว้ โดยเสนอให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งที่ประชุมจึงมีการพิจารณาเห็นว่าวุฒิสมาชิกควรจะมาจากการแต่งตั้งหรือควรมาจากการเลือกตั้ง สมาชิกที่สนับสนุนให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งให้เหตุผลว่า การแต่งตั้งนั้นเป็นการนำเอาสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งถ้าเกิดผลเสียหายก็จะกระทบกระเทือนพระมหากษัตริย์² การให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง จะเป็นการชอบด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถือหลักอำนาจจอชิปไตโยมาจากปวงชนชาวไทย³ การที่จะให้วุฒิสมาชิกเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างแท้จริง ควรให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยกำหนดคุณสมบัติ วัตถุประสงค์ให้แตกต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะทำให้ได้สมาชิกสภาอีกประเภทหนึ่งผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนและสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มภาคภูมิ⁴ สมาชิกบางท่านอภิปรายว่าสภาล่างนั้นควรจะเป็นสภาที่แสดงถึงความต้องการของประชาชน สภาสูงนั้นควรเป็นสภาแสดงออกซึ่งเหตุผลหรือสติของชาติ โดยเสนอให้มีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกแบบผสม

¹ อุดลย์ วิเชียรเจริญ, เรื่องเดียวกัน.

² สมคิด ศรีสังคม, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 61 วันพฤหัสบดีที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2517, กองการประชุม.

³ กระจาง ชรรมโชติ, เรื่องเดียวกัน.

⁴ ไพจิตร เอื้อทวีกุล, เรื่องเดียวกัน.

จากท้องถิ่นกับเลือกตั้งจากอาชีพหลักกับวิชาชีพ¹ สมาชิกบางท่านเสนอให้องค์คณะในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งวุฒิสมาชิก องค์คณะดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งได้แก่สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด วิธีการเช่นนี้จะสะดวกไม่สิ้นเปลืองงบประมาณและไม่มีภาระซ้ำซ้อน เป็นการเลือกตั้ง 2 ชั้นคือ ชั้นแรกให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้วให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเลือกวุฒิสมาชิกอีกทีหนึ่งซึ่งเป็นการคงไว้ซึ่งหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและความรับผิดชอบทางการเมือง² ส่วนสมาชิกที่ไม่สนับสนุนให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งได้ให้เหตุผลว่า ถ้าให้มีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกก็จะเป็นการซ้ำซ้อนกับการเลือกผู้แทนราษฎร และจะทำให้วุฒิสมาชิกดำรงความเป็นกลางไว้ไม่ได้ คือในระหว่างมีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกนั้นพรรคการเมืองต่าง ๆ ย่อมหาทางสนับสนุนผู้ที่เห็นว่าสมควรเป็นวุฒิสมาชิก ในกรณีเช่นนี้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสมาชิกก็ยากที่จะเชื่อถือได้ว่าสามารถดำรงความเป็นกลางไว้ได้คือคงจะต้องทำตามนโยบายพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง³ นายไพโรจน์ ชัยนาม ประธานคณะกรรมการชี้แจงว่า สภาล่างมาจากการเลือกตั้งการเมืองซึ่งอยู่ที่สภาล่าง แต่สภานั้นมีหน้าที่คอยท้วงติง คอยให้สติ แต่ถ้าให้ทั้งสภาล่างและสภามาจากการเลือกตั้งด้วยกันทั้งคู่จะทำให้เกิดการเผชิญหน้ากัน เพราะต่างฝ่ายต่างก็ถือว่ามาจากการเลือกตั้งจากประชาชน และถ้าสภานั้นเป็นสภาแต่งตั้งก็ไม่มีอำนาจมากมายที่จะเป็นอุปสรรคต่อสภาล่าง การอภิปรายของสมาชิกในปัญหาส่วนใหญ่จะอภิปรายเห็นด้วยกับการให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง แต่ผลการลงมติปรากฏว่ามีสมาชิกเห็นควรให้วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งมีจำนวน 108 เสียง และเห็นควรให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งมีจำนวน 91 เสียง มีสมาชิกทักท้วงการนับคะแนนขอให้มีการลงคะแนนใหม่⁴

¹ปรีดี เกษมทรัพย์, เรื่องเดียวกัน.

²คารง ลัทธพิพัฒน์, เรื่องเดียวกัน.

³ประจวบ ทองอุไร, เรื่องเดียวกัน.

⁴ชะโลม รัตนเสถียร, เรื่องเดียวกัน.

ประธานสภาจึงให้มีการลงคะแนนใหม่โดยใช้วิธีการให้สมาชิกยื่นขึ้น ผลปรากฏว่าสมาชิกที่เห็นควรให้วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งมีจำนวน 111 เสียง สมาชิกที่เห็นควรให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งมีจำนวน 86 เสียง เป็นอันว่าที่ประชุมมีมติให้สมาชิกวุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง

วิธีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

หลังจากสภาลงมติให้วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งแล้วได้มีการพิจารณาถึงเรื่องวิธีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกมีความเห็นแตกต่างกันดังนี้คือ ฝ่ายที่เห็นด้วยกับร่างเดิมของคณะรัฐมนตรีคือให้องคมนตรีเป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 300 คน เป็นบัญชีลับเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้ง อภิปรายว่าเป็นทางออกสายกลางเป็นการประสานระหว่างพระบารมีของพระมหากษัตริย์กับความรับผิดชอบของสภาและถ้าบุคคล 100 คน ที่สภาเลือกกลายเป็นคนที่ไม่ดี ประชาชนหรือสภาจะโทษพระมหากษัตริย์ไม่ได้ ที่จะถูกปรณามคือสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาขึ้นมา¹ ร่างของคณะรัฐมนตรีนี้ได้มีการวางกลไกป้องกันผลร้ายที่จะเกิดขึ้นต่อราชบัลลังก์ไว้อย่างรอบคอบ² และการที่วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกโดยสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นการสร้างความรู้สึกอันดีระหว่างสภาทั้งสอง³ สมาชิกฝ่ายที่เห็นว่าควรให้การแต่งตั้งวุฒิสมาชิกเป็นไปตามร่างของคณะกรรมการคือการให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งวุฒิสมาชิกโดยให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยให้เหตุผลว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เป็นอำนาจบริสุทธิ์ไว้วางใจและเชื่อมั่นได้ จึงควรถวายพระราชอำนาจแก่พระองค์ท่านและทุกอย่างจะออกมาสวยงามกว่าให้มีการชิงชัยมีการคัดเลือกกัน⁴ และจะได้วุฒิสมา-

¹กมล สมวิเชียร, เรื่องเดียวกัน.

²กระมล ทองธรรมชาติ, เรื่องเดียวกัน.

³พงศ์เพ็ญ สุคนตาทักย์, เรื่องเดียวกัน.

⁴นิพนธ์ ศศิธร, เรื่องเดียวกัน.

ชิกซึ่งไว้วางใจได้มากกว่า เพราะถ้าหากเป็นคังร่างของคณะรัฐมนตรีที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้เลือกวุฒิสภาจาก 300 คน ให้เหลือ 100 คนนั้น สมาชิกสภาผู้แทนก็จะเลือกพรรคพวกของตน และพรรคการเมืองฝ่ายที่มีเสียงข้างมากก็จะได้เปรียบในการเลือกวุฒิสมาชิก¹ และมีสมาชิกบางท่านเสนอว่าควรเลือกจากจังหวัดต่าง ๆ ทุก ๆ จังหวัดด้วย มีจำนวนเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น ๆ และมาจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ อีกรวมเป็น 600 คน และให้สมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้เลือกให้เหลือเป็นวุฒิสมาชิก 100 คน² ผลการลงมติปรากฏว่ามีสมาชิกเห็นด้วยตามร่างของคณะกรรมการ 135 เสียง มีสมาชิกเห็นด้วยตามร่างของคณะรัฐมนตรี 84 เสียง เป็นอันว่าที่ประชุมมีมติให้คงตามร่างของคณะกรรมการที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งวุฒิสมาชิก โดยให้ประธานองคมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

อำนาจของวุฒิสภา

ตามร่างของคณะกรรมการ มาตรา 146 บัญญัติว่า "ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับราชการ เงินสมาชิกวุฒิสภาจะเสนอมิได้..." ซึ่งเป็นการให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติได้นั้น นายใหญ่ ศวิตชาติ นายเกษม ศิริสัมพันธ์ นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ นายพิชัย รัตตกุล และนายนิสสัย เวชชาชีวะ (กรรมการ) ขอสงวนความเห็น โดยเห็นว่าไม่ควรให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ในการพิจารณาครั้งที่ 2 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกได้อภิปรายคัดค้านการให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่า สมาชิกวุฒิสภานั้นมิได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน วุฒิสภาควรเป็นสภาที่เลี้ยงหรือสภายับยั้งเท่านั้น อำนาจการเสนอกฎหมายนั้นควรให้เป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยถือว่าอำนาจอธิปไตยมาจาก

¹ ประหยัด ศ. นาคะนาท, เรื่องเดียวกัน.

² สุรินทร์ เทพกาญจนา, เรื่องเดียวกัน.

ปวงชน¹ สมาชิกบางท่านอภิปรายสนับสนุนให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยให้เหตุผลว่า ตามมาตรา 128 ซึ่งบัญญัติว่า "สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย" นั้นเป็นการยอมรับว่า สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยด้วย เมื่อยอมรับเช่นนี้แล้วควรให้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วยแต่ควรเป็นไปในขอบเขตจำกัด เพราะสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง²

ในที่สุดที่ประชุมลงมติว่าไม่ควรให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ด้วยคะแนนเสียง 69 ต่อ 52 เสียง ส่วนอำนาจอื่น ๆ ของสมาชิกวุฒิสภาได้พิจารณาเป็นดังนี้ คือ วุฒิสภาท้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายใน 60 วัน ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับยกการเงินท้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน (มาตรา 148) และสามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ได้ 180 วัน (มาตรา 150) แต่ถ้าเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณจะท้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 15 วัน ถ้าพ้นกำหนดนั้นให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบ (มาตรา 154) มีสิทธิตั้งกระทู้ถาม (มาตรา 156) แต่ไม่มีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไป การที่วุฒิสภามีอำนาจจำกัดเช่นนี้ก็เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภามีได้มาจากการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตามร่างของคณะกรรมการกำหนดให้การเลือกตั้งใช้วิธีแบ่งเขต แต่มีสมาชิกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยขอแปรญัตติให้เป็นแบบรวมเขต และมีสมาชิกบางท่านสนับสนุนวิธีแบ่งเขต ตามร่างเดิมของรัฐบาลที่ให้แบ่งเป็นเขตละไม่เกิน 3 คน สมาชิกที่สนับสนุนวิธีรวมเขตให้เหตุผลว่า จะเป็นการส่งเสริมระบบพรรคการเมือง และจะได้ผู้แทนที่ดีกว่าการแบ่งเขต เพราะคนที่ได้รับการยอมรับจากคนทั้งจังหวัดว่าเป็นคนดีนั้นย่อมเชื่อถือได้มากกว่า³ และการเลือกตั้งโดยวิธีแบ่งเขคนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ร่ำรวยทุ่มเทเงินทองเพื่อให้ได้

¹ ประสิทธิ์ ฐุพินิจ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 64 วันพฤหัสบดีที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2517, กองการประชุม

² นิพัทธ์ ชาลีจันทร์, เรื่องเดียวกัน

³ สุรินทร์ มาศดิตถ์, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 62 วันศุกร์ที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2517, กองการประชุม

การเลือกตั้งได้โดยง่าย¹ สมาชิกฝ่ายที่สนับสนุนการแบ่งเขตให้เหตุผลว่า เพื่อให้ราษฎรกับผู้สมัครได้รู้จักใกล้ชิดกัน และไม่ตองเป็นห่วงว่าผู้ได้รับเลือกตั้งจะเป็นเพียงผู้แทนของเขต เพราะตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ก็ระบุไว้แล้วว่าผู้ได้รับเลือกตั้งนั้นเป็นผู้แทนของคนทั้งชาติและเป็นการเปิดโอกาสใหญ่ที่มีความสามารถแต่มีทุนทรัพย์ในการหาเสียงน้อยได้มีโอกาสได้เข้ามารับใช้ประเทศชาติมากยิ่งขึ้น² สมาชิกที่เห็นด้วยกับร่างเดิมของคณะรัฐมนตรีให้เหตุผลว่าตามแบบร่างเดิมของรัฐบาลที่แบ่งเป็นเขตละไม่เกิน 3 คนนั้นได้นำเอาข้อดีทั้งระบบรวมเขตและแบ่งเขตแบบกรรมาธิการมารวมไว้แล้ว และเป็นการส่งเสริมระบบพรรคการเมือง และพรรคการเมืองจะทำหน้าที่กลั่นกรองคัดเลือกผู้สมัครเสนอต่อประชาชน³ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นควรให้แบ่งเขตด้วยคะแนนเสียง 112 ต่อ 81 เสียง และต่อมาได้มีการลงมติว่าจะแบ่งเขตด้วยวิธีใด ประธานสภาได้ขอมติเป็น 3 ประเด็นดังนี้ (1) แบ่งเขตตามร่างเดิมของคณะรัฐมนตรี คือเขตละไม่เกิน 3 คน (2) แบ่งเขตตามร่างของกรรมาธิการ คือเขตละ 1 คน (3) แบ่งเขตตามที่นายสถาปน ศิริพันธ์ ขอแปรญัตติไว้คือ เขตละไม่เกิน 4 คน ผลปรากฏว่าที่ประชุมมีมติให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตตามร่างเดิมของคณะรัฐมนตรีคือเขตละไม่เกิน 3 คน

คุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตามร่างเดิมของคณะรัฐมนตรีกำหนดอายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ แต่ในชั้นกรรมาธิการได้แก้ไขโดยกำหนดอายุของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็น 20 ปีบริบูรณ์ กรรมาธิการฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยได้ขอสงวนความเห็นไว้ให้คงตามร่างเดิม และมีสมาชิกที่แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติไว้ ในการพิจารณา-

¹ สมคิด ศรีสังคม, เรื่องเดียวกัน.

² ประหยัด ศ.นาคะนาท, เรื่องเดียวกัน.

³ กระมล ทองธรรมชาติ, เรื่องเดียวกัน.

ของสภาวาระที่ 2 สมาชิกที่เห็นด้วยกับร่างของคณะกรรมการที่กำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ให้เหตุผลว่าคนที่ได้รับผิดชอบต่อการเมืองนั้นควรจะมีหน้าที่ทางบ้านเมืองพอสมควร กฎหมายไทยนั้นให้คนมีหน้าที่ต้องรับราชการทหารเมื่ออายุ 20 ปี ดังนั้นจึงควรมีสหสิทธิเลือกตั้งเมื่ออายุ 20 ปี สิทธิและหน้าที่ควรจะเป็นของคู่กัน¹ สมาชิกที่เห็นควรให้สิทธิเลือกตั้งแก่บุคคลผู้มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ได้ให้เหตุผลว่า จะได้คนเข้ามาช่วยในการรักษาประชาธิปไตยอีกล้านกว่าคน ถ้าไม่ให้สิทธิแก่เขาจะทำให้เขาหมดโอกาสถ้านโดยสันติ โดยวิธีทางทางการเมืองเขาก็จะหันไปทำนอกสภา² สิทธิทางการเมืองเป็นสิทธิตามธรรมชาติไม่จำเป็นต้องอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ ในต่างประเทศกฎหมายเลือกตั้งก็มีแนวโน้มไปในทางให้สิทธิแก่บุคคลผู้มีอายุ 18 ผู้ที่มีอายุ 18 ปี นั้นได้บรรลุนิติภาวะทางการเมืองแล้วผู้ที่อายุครบ 18 ปี สามารถเข้ารับราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนได้ เป็นผู้รับผิดชอบต้องขึ้นทะเบียนทหาร เมื่อมีหน้าที่ก็ควรให้สิทธิควบคู่ไปด้วย³ ตามกฎหมายแรงงานกำหนดว่าเมื่ออายุ 17 ปี มีสิทธิที่จะเป็นสมาชิกสมาคมลูกจ้างได้ เราควรยกฐานะบุคคลในวัยทำงานให้มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งซึ่งเท่ากับเป็นการยกฐานะความรับผิดชอบของบุคคลเหล่านั้น⁴ ให้ภาวะที่ชาติบ้านเมืองต้องการความสามัคคี ควรเปิดโอกาสให้คนหนุ่มคนสาวเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ถ้าหากมีความปรารถนาที่จะปลุกฝังรากฐานประชาธิปไตย และสร้างความสามัคคีของคนในชาติ ควรเปิดโอกาสให้เขาได้มีส่วนร่วมและต่อสู้ตามวิถีทางของประชาธิปไตย⁵ การอภิปราย

¹ใหญ่ ศวิตชาติ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 63 วันเสาร์ที่ 7 กันยายน พ.ศ.2517, กองการประชุม.

²กระมล ทองธรรมชาติ, เรื่องเดียวกัน.

³นิสสัย เวชชาชีวะ, เรื่องเดียวกัน.

⁴สุวิทย์ รวิวงศ์, เรื่องเดียวกัน.

⁵ไพจิตร เอื้อทวีกุล, เรื่องเดียวกัน.

ของบรรดาสมาชิก ส่วนใหญ่เป็นไปในทางสนับสนุนให้ผู้มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิเลือกตั้งตั้งนั้น การประชุมสภาครั้งนี้มีการถ่ายทอดเสียงออกอากาศทางวิทยุ ประชาชนผู้ฟังต่างคาดการณว่าผลการลงมติฝ่ายสนับสนุนอายุ 18 คงชนะแน่ แต่ปรากฏว่าที่ประชุมมีมติตั้งนี้คือสมาชิกที่เห็นด้วยกับร่างของคณะกรรมการมีจำนวน 147 เสียง สมาชิกที่เห็นด้วยกับร่างเดิมของคณะรัฐมนตรี 68 เสียง เป็นอันว่าที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับร่างของคณะกรรมการที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มี การเลือกตั้ง จากมติของสภาครั้งนี้ทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในหมู่ประชาชนและสมาชิกสภาเองมากกว่ามติของสภานั้นแม้จะออกมาตรงกันข้ามกับการอภิปรายสนับสนุนส่วนใหญ่ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจาก สมาชิกฝ่ายสนับสนุนมักจะอภิปรายแสดงเหตุผลต่าง ๆ มากมายหลายท่าน แต่ทางฝ่ายสมาชิกที่ไม่เห็นด้วยหรือฝ่ายที่มีความเห็นตรงกันข้ามนั้นมักไม่ค่อยอภิปราย ดังนั้นการลงมติจึงไม่เป็นไปในแนวเกี่ยวกับการอภิปรายสนับสนุนส่วนใหญ่เสมอไป

คุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ตามร่างรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรีนั้นได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนว่าจะต้องมีอายุ 23 ปีบริบูรณ์ ในชั้นกรรมาธิการได้มีมติให้คงร่างเดิมของรัฐบาลไว้ นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ขอสงวนความเห็นไว้ให้อายุผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น 20 ปีบริบูรณ์ และมีสมาชิกสภาขอแปรญัตติหลายท่านคือ นายสมศักดิ์ ชูโต ขอแปรญัตติอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น 20 ปีบริบูรณ์ นายสุรกิจ จุลละนันท์ นายสมคิด ศรีสังคม นายกระจาง ธรรมโชติ และนายสุรินทร์ เทพกาญจนา ขอแปรญัตติอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น 25 ปีบริบูรณ์ นายจักรชัย จริยเวชช์ ขอแปรญัตติอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น 30 ปีบริบูรณ์ ซึ่งกรรมาธิการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติไว้ในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วาระที่ 2 นายสมศักดิ์ ชูโต ซึ่งขอสงวนคำแปรญัตติให้กำหนดอายุผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น 20 ปีบริบูรณ์ ได้อภิปรายสนับสนุนคำแปรญัตติว่า การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมประกอบไปด้วยวัยวุฒิ และคุณวุฒิ ถ้าเราต้องการให้ประชาชนส่วนมาก เข้ามา มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

เราก็ควรกำหนดขั้นค่าสุดในค่านวัยวุฒิคือ 20 ปีบริบูรณ์ในฐานะที่เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ สมาชิกฝ่ายที่สนับสนุนให้กำหนดอายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น 25 ปีบริบูรณ์ให้เหตุผลว่าการกำหนดอายุไว้ 25 ปีนั้น จะเป็นการเหมาะสมที่สุดคือผู้ที่อายุ 25 ปีขึ้นไปมีความสุขในการตัดสินใจ มีความเป็นผู้ใหญ่เหมาะสมที่จะรับผิดชอบงานในระดับชาติ¹ มีประสบการณ์ในชีวิตมากพอสมควร ถ้าจะพิจารณาเปรียบเทียบอำนาจตุลาการกับอำนาจนิติบัญญัติ จะเห็นว่ามีควมรับผิดชอบไม่แตกต่างกันเท่าไรนัก ผู้ที่จะเป็นผู้พิพากษาได้ต้องมีอายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป การปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีความรับผิดชอบระดับชาติไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าฝ่ายตุลาการ ผู้ที่ผ่านการศึกษามาแล้วยังไม่เป็นการเพียงพอต้องมีประสบการณ์ด้วย² ในที่สุดประธานสภาขอมติว่าควรจะแก้ไขตามที่สมาชิกแปรญัตติ หรือจะควรรยืนไว้ตามร่างของคณะกรรมการ (กำหนด 23 ปีบริบูรณ์) ผลปรากฏว่าที่ประชุมมีมติให้แก้ไขมาตรา นี้ตามที่สมาชิกขอแปรญัตติด้วยคะแนนเสียง 86 ต่อ 71 เสียง ต่อจากนั้นจึงเป็นการลงมติว่าเห็นควรกำหนดอายุผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น 25 ปีบริบูรณ์ หรือ 20 ปีบริบูรณ์ ผลปรากฏว่าที่ประชุมมีมติให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งมีอายุ 25 ปีบริบูรณ์ ด้วยคะแนนเสียง 135 ต่อ 29 เสียง

สำหรับปัญหาเรื่องผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใด พรรคหนึ่งหรือไม่นั้น ในชั้นกรรมาธิการนั้นได้ถูกตัดออกไป กรรมาธิการเสียงข้างน้อยที่ไม่เห็นด้วยขอสงวนความเห็นเอาไว้ในคงตามร่างเดิม ในการพิจารณาวาระที่ 2 นี้ สมาชิกฝ่ายที่เห็นว่าควรคงไว้ตามร่างเดิมคือกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งให้เหตุผลว่า เท่าที่ผ่านมาสมาชิกสภาที่มีได้สังกัดพรรค ส่วนใหญ่มักจะก่อความวุ่นวายในสภาไม่มีระเบียบวินัย การให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นเป็นการส่งเสริมการเมืองระบบพรรคให้เข้มแข็ง โดยเฉพาะพรรค

¹จำลอง เทวารุทท, เรื่องเดียวกัน.

²สมคิด ศรีสังคม, เรื่องเดียวกัน.

การเมืองฝ่ายค้าน เพื่อใช้เป็นกลไกควบคุมฝ่ายบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองให้เหตุผลว่า พรรคการเมืองของเรายังไม่มั่นคง ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในระบบพรรคการเมือง ควรเปิดโอกาสให้บุคคลผู้ไม่เลื่อมใสที่จะร่วมอุดมการณ์กับพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้มีโอกาสสมัครอย่างอิสระบ้าง¹ ถ้าไปจำกัดก็เป็นการขัดกับหลักเสรีภาพขั้นมูลฐาน และความวุ่นวายที่เกิดขึ้นในอดีตนั้นก็มาจากสมาชิกสภาที่สังกัดพรรคการเมืองเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นการบังคับให้สังกัดพรรคก็มีได้ช่วยอะไรมากนัก ผลการลงมติปรากฏว่าที่ประชุมมีมติเห็นควรให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองด้วยคะแนนเสียง 133 ต่อ 27 เสียง

ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา

หลักการเรื่องผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภานี้เป็นหลักการใหม่ ซึ่งคณะกรรมการได้เพิ่มเติมในร่างรัฐธรรมนูญ นายพงศ์เพ็ญ ศุภนารถ (กรรมการ) ขอสงวนความเห็นโดยเห็นว่าไม่ควรมีส่วนที่ 6 ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 167 จัตวา นายมารุต บุณนาค (กรรมการ) ขอสงวนความเห็นโดยให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจฟ้องร้องได้ด้วย และนายเฉลิมชัย วสินนท์ นายนิสสัย เวชชาชีวะ ขอสงวนความเห็นโดยให้ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนข้อเท็จจริงในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่น ๆ นอกจากองค์กรของฝ่ายบริหารด้วย

นายชานินทร์ ภัยวิเชียร ได้ชี้แจงในนามของคณะกรรมการว่า เรื่องผู้ตรวจราชการแผ่นดินนี้เอามาจากหลักการในเรื่องออมบุดส์แมน (Ombudsman) ของนอร์เว สวีเดน เดนมาร์กและที่อังกฤษเอามาใช้ด้วยกล่าวคือ เพื่อจะให้มาเป็นหูเป็นตาช่วยเหลือรัฐสภาในการที่จะตรวจสอบ หรือสอบสวนหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่ง

¹จำลอง เทวารุท, เรื่องเดียวกัน.

เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐสภาด้วย ผู้ตรวจราชการแผ่นดินนี้ จะเป็นสภามันอิสระเป็นตัว
 ของตัวเอง จัดการเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ และจัดหาข้อเท็จจริงในเรื่องสำคัญต่าง ๆ
 เพื่อเสนอรัฐสภา และไม่เป็นการเข้าซ้อนกับคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาล
 เพราะว่าสภามันผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภานี้สังกัดรัฐสภาไม่ได้เกี่ยวข้องหรือเป็น
 ส่วนหนึ่งของรัฐบาลแต่ประการใด¹ สมาชิกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยก็อธิบายให้เหตุผลว่า ถ้า
 เรามีระบบกรรมมาชิกและศาลปกครองแล้ว ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องผู้ตรวจราชการแผ่นดิน
 ของรัฐสภา และไม่แน่ใจว่าผู้ตรวจราชการแผ่นดินนี้จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เพราะโดย
 ข้อเท็จจริงประเทศเรานั้นมีปัญหาต่าง ๆ มากมาย² และจะไปหาบุคคลที่เหมาะสมมาเป็น
 ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาได้จากที่ไหน³ ในที่สุดมีการลงมติว่าควรบัญญัติส่วนที่ 6
 ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผลการลงมติปรากฏว่าที่ประชุม
 เห็นว่าไม่ควรบัญญัติส่วนที่ 6 ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยคะแนน
 เสียง 115 ต่อ 37 เสียง

ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้เพิ่มส่วนที่ 7 ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน-
 คินของรัฐสภาเข้าไปในร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน
 และการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจรวมทั้ง
 ของท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้สำนักงานนี้ขึ้นอยู่กับรัฐสภา
 เพื่อให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายถูกตรวจสอบ เพราะคณะกรรมการตรวจเงิน

¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2
ครั้งที่ 65 วันศุกร์ที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2517, กองการประชุม.

² พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, เรื่องเดียวกัน.

³ เอนก สิทธิประศาสน์, เรื่องเดียวกัน.

แผ่นดิน (ค.ต.ง.) ซึ่งมีอยู่แล้วนั้นก็ไม่สามารถที่จะเสนอข้อเท็จจริงหรือทำการสอบสวนได้โดยอิสระ เพราะเหตุว่ารัฐบาลมีอำนาจครอบงำอยู่และผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภานั้นจะมีเพียงคนเดียวเท่านั้น ในการประชุมพิจารณาประธานสภาได้ถามมติที่ประชุมว่า เห็นด้วยกับที่กรรมาธิการได้เพิ่มข้อความเป็นส่วนที่ 7 เรื่องผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาคงไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ ผลปรากฏว่าที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 91 ต่อ 10

นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ (กรรมาธิการ) ขอเพิ่มเติมมาตรา 167 นว เป็นดังนี้ "ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางารบัญชีหรือการคลังและต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำหรือผู้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของท้องถิ่น หรือผู้จัดการกรรมการที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อการค้าไร ทั้งต้องไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย"¹ นางสุรีพันธุ์ มณีวัต เสนอว่าให้ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางารบัญชีและการคลัง โดยให้เหตุผลว่าควรมีความรู้ ความชำนาญทั้งทางารบัญชีและการคลังด้วย ผลปรากฏว่าที่ประชุมมีมติให้ยื่นตามร่างที่ คณะกรรมาธิการเสนอขึ้นใหม่ด้วยคะแนนเสียง 73 ต่อ 15 เสียง กรรมาธิการได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภานั้นจะโอนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) ให้มาขึ้นต่อรัฐสภา คือย้ายสังกัดขอสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งในปัจจุบันมีฐานะ เป็นข้าราชการพลเรือนให้มาเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภาซึ่งจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาต่อไป ส่วนในภายภาคหน้านั้นถ้าทางรัฐบาลต้องการตรวจสอบบัญชี ของตัวเองให้ถูกต้องและยังไม่มีหน่วยงานทำหน้าที่นั้น รัฐบาลก็อาจตั้งขึ้นมาอีกได้ตามความเหมาะสม² ส่วนมาตราอื่น ๆ นั้นที่ประชุมสภาได้พิจารณาและมีมติให้คงไว้ตามร่างของ คณะกรรมาธิการ

¹เรื่องเดียวกัน.

²เสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์, เรื่องเดียวกัน.

ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

เรื่องข้าราชการฝ่ายรัฐสภานี้คณะกรรมการได้เพิ่มขึ้นตามคำเสนอของประธานคณะกรรมการวิสามัญปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยคณะกรรมการได้นำมาบัญญัติไว้เป็นหมวด 9 ทวิ ต่างหากมิได้รวมกับหมวดใด ในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วาระที่ 2 ที่ประชุมมีมติเห็นว่าควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง 65 ต่อ 55 เสียง และมีมติให้นำข้อความในหมวด 9 ทวิ นี้ไปรวมกับหมวดรัฐสภาด้วยคะแนนเสียง 64 ต่อ 58 เสียง

นายประวิณ ณ นคร เสนอว่ามาตรา 204 ทรี ซึ่งมีความว่า "การกำหนดคุณสมบัติ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษ และการออกจากราชการของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา" นั้น ขอตัดคำว่า ".....ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา" ออกเพราะจะทำให้เกิดความขัดข้องในทางปฏิบัติ ประธานสภาได้ถามความเห็นกรรมการซึ่งกรรมการยอมรับให้มีการแก้ไขตามที่เสนอ¹

หมวด 7 คณะรัฐมนตรี

การพิจารณาหมวด 7 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรีในชั้นกรรมาธิการนั้น มีสมาชิกขอแปรญัติมาตรา 168 ไว้หลายรายแต่คณะกรรมการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัติได้ขอสงวนคำแปรญัติเอาไว้มาตรา 168 ตามร่างของคณะกรรมการบัญญัติไว้ว่า

"พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสามสิบคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

¹สำนักงานเลขาธิการ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 66 วันเสาร์ที่ 14 กันยายน พ.ศ.2517, กองการประชุม.

นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่า
กึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี"

สมาชิกที่ส่งวนคำแปรญัตติไว้โดยขอให้นายกรัฐมนตรีนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร คือจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือบุคคลภายนอก
ก็ได้ ส่วนรัฐมนตรีนั้นมาจากบุคคลภายนอกได้ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งในสี่ของคณะรัฐมนตรี
ทั้งหมด โดยให้เหตุผลว่าการให้โอกาสบุคคลภายนอกเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้นั้น
เนื่องจากวิวัฒนาการของการเมืองไทยนั้นเป็นไปในลักษณะล้มลุกคลุกคลานมาตลอด ประ-
ชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ การเลือกตั้งในอนาคตก็น่าจะไม่แน่ใจ
ว่าจะได้คนดีมีความสามารถมีคุณธรรมมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี
ดังนั้นจึงควรเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี
และรวมในคณะรัฐมนตรีได้แต่ไม่ควรเกิน 1 ใน 4 ของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมด¹
และสมาชิกบางท่านเสนอว่าควรมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อย
กว่าสองในสาม กรมการได้ชี้แจงว่า ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรนั้นก็เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญโดยเคารพว่าอำนาจ
สูงสุดเป็นของราษฎร เมื่ออำนาจสูงสุดเป็นของราษฎรแล้วอำนาจบริหารซึ่งเป็นอำนาจ
สูงสุดอันหนึ่งก็ควรมาจากราษฎร ส่วนจำนวนรัฐมนตรีที่กำหนดว่าไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจะต้อง
เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และเปิด
โอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถแต่มิได้รับเลือกตั้งหรือไม่สมัครรับเลือกตั้งเข้าร่วมรัฐ-
บาลได้² ที่ประชุมได้ลงมติที่ละประเด็นดังนี้ มีมติให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภา-

¹สุรินทร์ เทพกาญจนาน, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 65 วันศุกร์ที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2517, กองการประชุม.

²ใหญ่ สวัสดิชิต, เรื่องเดียวกัน.

ผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียง 131 ต่อ 1 เสียง ส่วนประเด็นกำหนดจำนวนรัฐมนตรีว่า
 ต้องมาจากสมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจำนวนเท่าใดนั้น ที่ประชุมลงมติครั้งนี้คือมี
 สมาชิกเห็นว่าควรกำหนดจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง 105 คน และมีสมาชิกที่เห็นว่าควร
 กำหนดจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสาม 16 คน เป็นอันว่าที่ประชุมสภามีมติให้รัฐมนตรีไม่
 น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎร ตามร่างของคณะกรรมการ

มาตรา 170 ตามร่างของคณะกรรมการบัญญัติว่า "รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการ
 ใด ๆ นอกจากข้าราชการการเมืองมิได้" นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ (กรรมาธิการ)
 เสนอในนามคณะกรรมการให้แก้เป็น "รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงิน
 เกื้อหนุนประจำ นอกจากข้าราชการการเมืองมิได้" ที่ประชุมสภามีมติเห็นชอบ การพิจารณา
 หมวดนี้ที่ประชุมสภามีมติให้คงไว้ตามร่างเดิมของคณะกรรมการ เป็นส่วนใหญ่

หมวด 8 ศาล

ในหมวดนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมที่สำคัญดังนี้ คือ มาตรา 199 ซึ่งตามร่างของ
 คณะกรรมาธิการบัญญัติว่า "ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอันเกี่ยวกับวินัยและการ
 ปฏิบัติหน้าที่ทางทหารโดยเฉพาะ" นายเล็ก วานิชชังกูร นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ และ
 นายหยุด แสงอุทัย (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็นโดยให้แก้เป็นดังร่างเดิมของคณะ
 รัฐมนตรี ดังนี้

"ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ การแต่งตั้งและ
 การให้บุคลากรศาลทหารพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ผลปรากฏว่าที่ประชุมสภามีมติเห็นชอบให้แก้ไข เป็นไปตามที่กรรมาธิการขอ
 สงวนความเห็นไว้

มาตรา 199 ทวิ ซึ่งตามร่างของคณะกรรมการให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจจัดตั้ง
 ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี สาขาสังคมขึ้นโดยพระราชบัญญัติ
 นาย พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย นายเฉลิมชัย วสีนนท์ และนายอมร จันทรสมบูรณ์ (กรรมาธิการ)

ขอสงวนความเห็นโดยให้บัญญัติมาตรา 199 ทวิ เป็นดังนี้

"ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม จะตั้งขึ้น
ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ

การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของศาลตลอด
จนวิธีพิจารณาของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น"

กรรมาธิการ เสียงข้างน้อยที่ขอสงวนความเห็นไว้ได้ให้เหตุผลว่าตามที่เสนอ
มานี้เป็นไปในแนวเดียวกับร่างเดิมของคณะรัฐมนตรี เพียงแต่แก้ไขโดยคำว่า "ตลอด
ผู้พิพากษา" เป็น "ให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง" และร่างของคณะกรรมาธิการขัดกับ
บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญหมวดนี้เอง คือ ในมาตรา 192 บัญญัติว่า "บรรดาศาลทั้งหลาย
จะตั้งขึ้นแต่โดยพระราชบัญญัติ" แต่มาตรา 199 ทวิ บัญญัติว่า "ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจ
จัดตั้ง" ศาลยุติธรรมนั้นมีศาลจังหวัดต่าง ๆ ศาลแพ่ง ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา และถ้าจะ
ให้ศาลจังหวัดจัดตั้งศาลปกครองจะเป็นไปได้อย่างไรและจะกลายเป็นว่าศาลไปออกกฎหมาย
จัดตั้ง ส่วนร่างของรัฐบาลนั้นเหมาะสมแล้วเพราะร่างขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในการจัดตั้ง
องค์กรเกี่ยวกับศาลพิเศษต่อไป¹ ฝ่ายที่สนับสนุนร่างของคณะกรรมาธิการให้เหตุผลว่าการ
ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการจัดตั้งก็เพราะศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาคดีในเรื่องเกี่ยว
กับคดีทั่วไปจึงทราบถึงความต้องการและความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งศาลพิเศษเหล่านั้น
ซึ่งจะไครายงานมายังกระทรวงยุติธรรมเพื่อของบประมาณในการจัดตั้งศาลปกครอง หรือ
ศาลอื่น ๆ และถ้าหากให้ฝ่ายบริหารคือรัฐบาลตั้งขึ้นมา ทางราษฎรก็จะไม่ได้รับความเป็น
ธรรม² หลังจากอภิปรายกันอย่างกว้างขวางแล้วที่ประชุมสภามีมติให้แก้ไขเป็นไปตามที่
กรรมาธิการขอสงวนความเห็นไว้ ด้วยคะแนนเสียง 103 ต่อ 21 เสียง

¹ เฉลิมชัย วสีนนท์, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 66 วันเสาร์ที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2517, กองการประชุม

² ประภาศน์ อวยชัย, เรื่องเดียวกัน

การพิจารณา หมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น หมวด 10 ว่าด้วยตุลาการ
รัฐธรรมนูญ หมวด 11 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและบทเฉพาะกาล นั้นมีการแก้ไข
เพียงเล็กน้อย ส่วนใหญ่ยังคงยึดมั่นตามร่างของคณะกรรมการ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วาระ
ที่ 2 เสร็จเมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2517 และจะต่อพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุป
อีกครั้งหนึ่ง ตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ 116 และในการพิจารณา
ครั้งนี้สมาชิกอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความใดได้
นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่เท่านั้น การประชุมพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุป
นั้นกำหนดให้มีขึ้นในวันพฤหัสบดีที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2517¹

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วาระที่ 2 โดยสภานิติ
บัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 นั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความสำคัญแก่หมวดรัฐสภาโดยเฉพาะ
ระบบสภา และหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยมากเป็นพิเศษ ดังจะเห็นได้จาก
ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาหมวดว่าด้วยรัฐสภานั้นใช้เวลาถึง 40 ชั่วโมง 45 นาที
โดยประมาณ และหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย นั้นใช้เวลา 15 ชั่วโมง 15
นาที โดยประมาณ รวมใช้เวลาพิจารณาทั้งสิ้น 73 ชั่วโมง 45 นาที โดยประมาณ (ดู
ตารางที่ 7 ประกอบ)

¹สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เรื่องเดียวกัน.

ตารางที่ 7
ระยะเวลาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วาระที่ 2
โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2

หมวดที่	จำนวน มาตรา	เรื่อง	เวลา ช.ม. (ประมาณ)	หมายเหตุ
		คำปรารภ	0.30	
1	7	บททั่วไป	0.45	
2	20	พระมหากษัตริย์	1.40	
3	29	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	15.15	
4	8	หน้าที่ของชนชาวไทย	-	
5	34	แนวนโยบายแห่งรัฐ	6.30	
6	95	รัฐสภา	40.45	
7	25	คณะรัฐมนตรี	3.10	
8	12	ศาลยุติธรรม	3.20	พิจารณารวมกัน
9	8	ศาลและองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ		
10	4	การปกครองท้องถิ่น	0.35	
11	10	ตุลาการรัฐธรรมนูญ	0.40	
12	5	การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	-	
	8	บทเฉพาะกาล	0.35	
รวม	265		73.45	

ที่มา : ประมาณจากรายการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 กองการประชุม
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา