

THE 1974 CONSTITUTION DRAFTING PROCESS

Mr. Somchat Robkit

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1980

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การร่างรัฐธรรมนูญ 2517

โดย

นาย สมชาติ รอมกิจ

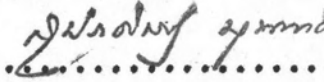
ภาควิชา

การปกครอง

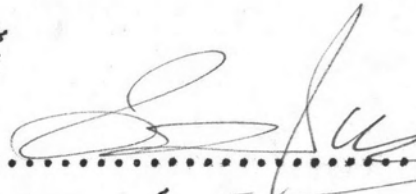
อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย

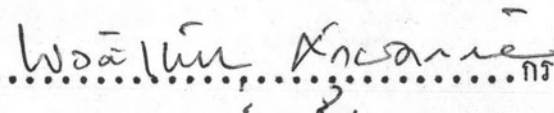
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต


.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประสิทธิ์ บุญนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ จรุง สุภาพ)


.....กรรมการ
(นาย เสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์)


.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การร่างรัฐธรรมนูญ 2517
 ชื่อ นิสิต นาย สมชาติ รอบกิจ
 อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์
 ภาควิชา การปกครอง
 ปีการศึกษา 2523



บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญ 2517 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยกย่องว่ามีหลักการ เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง รัฐธรรมนูญ 2517 นี้มีต้นกำเนิดมาจากการต่อสู้ เรียกร้องของนักเรียน นิสิตนักศึกษาและประชาชน เมื่อครั้งเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมือง 14 ตุลาคม 2516 โดยมีจุดมุ่งหมายคัดค้านอำนาจเผด็จการของรัฐบาล และ เรียกร้องให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย จากเหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้รัฐบาล จอมพล ถนอม กอฮ่งล้น สุกดลง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็น นายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่นี้ ได้ให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนว่า จะให้มีการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญภายใน 6 เดือน และได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อ ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจะได้นำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาต่อไป

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ชุดที่ 1 พ.ศ. 2515) เป็นสภาที่แต่งตั้งโดยรัฐบาล จอมพล ถนอม เพื่อใช้เป็นฐานอำนาจทางการเมืองและสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาล จึงถูกคัดค้านจากประชาชนว่าไม่สมควรทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ ต่อมา มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชา แห่งชาติจำนวน 2,347 คน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เพื่อเลือกตั้งสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 299 คน หลังจากนั้นได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน 3 เดือน ได้นำเอารัฐธรรมนูญ 2492 และรัฐธรรมนูญ 2511 มาเป็นแนวทางในการพิจารณา ประชาชนได้ให้ความสนใจต่อการร่างรัฐธรรมนูญมีการส่งความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญมายังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันมาก รวมทั้งมีการแสดงความคิดเห็นโดยการจัดอภิปรายเสนอบทความทางหน้าหนังสือพิมพ์และวารสาร คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2517 ร่างรัฐธรรมนูญมีความยาว 225 มาตรา และได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาที่มีการแก้ไข 3 มาตรา ตัดออก 1 มาตรา ต่อจากนั้นคณะรัฐมนตรีได้นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติเริ่มพิจารณาวาระที่ 1 เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2517 ครั้นสภาได้พิจารณาโดยละเอียดแล้วมีมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญและแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 35 คน เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาแล้ว ได้นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 ตามลำดับ และสภามีมติเห็นชอบให้นำขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญนั้นบรรยากาศทางการเมืองและสภาพการณ์ทางการเมืองเป็นประชาธิปไตย ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมาก ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง มีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มพลังทางการเมือง และมีความปรารถนาที่จะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอย่างอิสระไม่มีใครคอยบงการบรรยากาศและสภาพการณ์ทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยได้ส่งผลกระทบต่อร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้นรัฐธรรมนูญ 2517 ที่ได้มานั้นจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีหลักการที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง เท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มข้าราชการ และกลุ่มนักธุรกิจในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็มีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญเช่นกัน กล่าวคือ ทำให้บทบัญญัติบางประการในรัฐธรรมนูญ 2517 ไม่เป็นประชาธิปไตย เท่าที่ควร เช่น การมีวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง การกำหนดอายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 20 ปีบริบูรณ์

Thesis Title The 1974 Constitution Drafting Process.
Name Mr. Somchat Robkit
Thesis Advisor Associate Professor Pongpen Sakuntabhai
Department Government
Academic Year 1980

ABSTRACT

The 1974 Constitution was highly regarded as the most democratic one. Its origin lay in the struggle initiated by the student and people in the 14 October 1973 that protested against the dictatorial rule and demanded for a more democratic constitution. This incident put an end to the Marshal Thanom government. His Majesty the King had appointed Sanya Thammasak as the Prime Minister who promised to give a new constitution within 6 months. A Constitution drafting commission was appointed to undertake the drafting procedure. After the drafting was finished and handed over to the Council of Ministers, it would be proceeded to the National Assembly for juridical review.

The first National Assembly of 1972 appointed by Thanom-Prapass was exploiting as their power base to creat political legitimacy for that government. Thus it was not recognized by the people to function as National Assembly particularly to draft the constitution. Hence, a Royal decree appointing the National Convention of 2,347 members from various professions in order to

elect another National Assembly was proclaimed. While the first National Assembly was dissolved by the decree, the second National Assembly which consisted of 299 members was appointed instead.

The constitution drafting commission responsible for the task was assigned by the Council of Ministers to finish the draft within 3 months. It has taken the 1949 and 1968 Constitution as models. The people paid much attention and sent their opinion directly to the commission, apart from expressing their comments through debates and written articles in the newspapers and journals. The draft was done on the 27 January 1974 consisting of 225 articles. It was passed to the Council of Ministers who, after amending 3 articles and dropping one, proceeded the draft to the National Assembly.

The National Assembly convened its first session on the 7 March 1974. Then the draft was approved in principle. A special committee consisting of 35 members was set up to review the draft. After the committee had passed the draft to the National Assembly for the second and third session, the National Assembly approved the whole constitution and presented before His Majesty the King for his signature.

During the period of constitution drafting process, political atmosphere and environment were democratic. There were signs of political consciousness, demands for political

participation and actions as political forces among the people which aimed at the application of a democratic constitution. The National Assembly used its power independently in reviewing the Constitution. These democratic environment and atmosphere had much effects on the drafting process. Therefore, the 1974 Constitution contained the most democratic principle more than ever experienced in Thai political history . At any rate there existed certain undemocratic elements in some articles which were the responsibility of the bureaucratic and business groups in the National Assembly.

กติกกรมประกาศ



ในการเขียนวิทยานิพนธ์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคณะหลักสูตรปริญญา
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต เรื่อง "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517" นี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณรอง
ศาสตราจารย์ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษิ เป็นอย่างสูงที่ได้ให้ความกรุณาเป็นอาจารย์ที่
ปรึกษา พร้อมทั้งให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเป็นอัน
มาก ตลอดจนกรุณาตรวจทานแก้ไขจนกระทั่งวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จ ดูแล้วด้วยดี และขอขอบ
พระคุณศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ และคุณเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ ที่ได้กรุณาเป็น
กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนได้รับความร่วมมือช่วยเหลืออย่างดียิ่งจากเจ้าหน้าที่ห้องสมุดรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ ศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คุณพิณิต อารยะศิริ แห่งกอง
กรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รัชอนันต์ สมุทวณิช
จึงขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้ด้วย

นอกจากนี้ผู้เขียนขอรำลึกถึงด้วยความเคารพต่อพระคุณของครู อาจารย์ทั้ง
หลายที่ให้การศึกษาแก่ผู้เขียน และบรรดาท่านที่มีส่วนทำให้ประเทศไทยเรามีรัฐธรรมนูญ
2517 นี้ขึ้นมา ซึ่งเป็นความภาคภูมิใจประการหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย

ท้ายที่สุดขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา และญาติพี่น้องของผู้เขียนที่สนับสนุน
ให้การเขียนวิทยานิพนธ์สำเร็จได้ด้วยดี

สมชาติ รอบกิจ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิติกรรมประกาศ	ณ
รายการตารางประกอบ	๕



บทที่

1	บทนำ	1
2	เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 กับการเปลี่ยนแปลง ทางการเมืองของไทยก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516	6
	สภาพการเมืองของไทยก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516	6
	สภาพการเมืองของไทยหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516	13
	การจัดตั้งรัฐบาลใหม่	13
	การแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ	14
	ความเป็นมาของสมาชิกสภาแห่งชาติ	18
	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	24
3	การร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ	31
	หมวด 1 บททั่วไป	36
	หมวด 2 พระมหากษัตริย์	36
	หมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย	38
	หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย	41

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

หมวด 5	แนวนโยบายแห่งรัฐ //	42
หมวด 6	รัฐสภา	44
หมวด 7	คณะรัฐมนตรี	50
หมวด 8	ศาลยุติธรรม	53
หมวด 9	ศาลและองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ	53
	การพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะรัฐมนตรี	55
4	สถานะนิติบัญญัติแห่งชาติกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ	60
	ความเคลื่อนไหวของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ	60
	กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ	61
	การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 1 โดยสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ	64
	การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการ วิสามัญ	78
	การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 2 โดยสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ	106
5	ความเคลื่อนไหวของกลุ่มทางการเมืองต่อร่าง รัฐธรรมนูญ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 3 และการแก้ไขเพิ่มเติม	134

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
ความเคลื่อนไหวของกลุ่มทางการเมืองต่อ ร่างรัฐธรรมนูญ	134
บันทึกพระราชกระแสเรื่องร่างรัฐธรรมนูญ	155
ความเคลื่อนไหวที่จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ	157
6 บทสรุป	174
บรรณานุกรม	187
ประวัติผู้เขียน	199

รายการ ตารางประกอบ

ตารางที่	หน้า
1 แสดงจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติ จำแนกตาม ลักษณะอาชีพ	22
2 แสดงเปรียบเทียบจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติ และจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำแนก ตามลักษณะอาชีพ	26
3 แสดง เปรียบเทียบจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 (พ.ศ. 2515) และชุดที่ 2 (พ.ศ. 2516)	27
4 แสดงจำนวนผู้แสดงความเห็นในการร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย	57
5 แสดงระยะเวลาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย วาระที่ 1 โดยสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ชุดที่ 2	77
6 แสดงระยะเวลาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย วาระที่ 2 โดยคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	105
7 แสดงระยะเวลาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย วาระที่ 2 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2	133