

### บทที่ 3

#### สถานะบัญญัติแห่งชาติกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

หลังจากคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต่อประธานสภาิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2521 แล้ว จึงเป็นหน้าที่ของสภาิติบัญญัติแห่งชาติที่จะต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต่อไป ซึ่งตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 มาตรา 10 วรรคแรก ได้บัญญัติไว้ว่า "เมื่อสภาิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการ ตามมาตรา 9 แล้ว ให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น เป็นสามวาระ การพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภาิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับวาระที่สามให้กระทำได้ เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้วสิบห้าวัน" และตามข้อบังคับการประชุมของสภาิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 หมวด 9 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดไว้ว่า

"ข้อ 101 เมื่อคณะกรรมการได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญตามความในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน

ข้อ 102 การพิจารณาในวาระที่หนึ่งให้วินิจฉัยว่า จะรับร่างรัฐธรรมนูญนั้นไว้พิจารณาหรือไม่

การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

การประชุมตามความในวรรคหนึ่ง ต้องมีสมาชิกอยู่ในที่ประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม"

เมื่อประธานสภาิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญให้สมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาล่วงหน้า ก่อนที่จะมีการประชุมวาระที่หนึ่งเป็นเวลา 2 สัปดาห์ และได้นัดประชุมสภาิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก ในวันศุกร์ที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2521 เวลา 9.30 น. โดยมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมจำนวน 291 คน ซึ่งไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด ก่อนที่จะมีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามที่ประธานได้กำหนดให้เป็นวาระที่ 1 ได้มีสมาชิก คือ ร้อยตำรวจโท ขาญ มนุธรรม

ได้เสนอญัตติด่วน ขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมโดยอาศัยข้อบังคับข้อ 38 (2) ขอเพิ่มวันประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทุกวันพฤหัสบดี เวลา 9.30 น. เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ โดยเริ่มตั้งแต่วันพฤหัสบดีที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2521 เป็นต้นไป ส่วนวันศุกร์ที่เป็นวันประชุมสภาตามปกตินั้น ให้เป็นวันประชุมพิจารณากฎหมายทั่วไป ที่ประชุมได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่า ญัตตินี้เหมาะสมหรือไม่ และทำไมจะต้องเสนอญัตติด่วนเพื่อเลื่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามวาระเดิมที่กำหนดไว้แล้ว โดยจะประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกในวันศุกร์ที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2521 โดยขอเลื่อนให้ไปประชุมในวันพฤหัสบดีที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2521 แทน ในที่สุดที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 188 ต่อ 9 เสียง ให้กำหนดวันประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นกรณีพิเศษทุกวันพฤหัสบดี โดยเริ่มตั้งแต่วันพฤหัสบดีที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2521 เป็นต้นไป ส่วนวันศุกร์ให้เป็นการประชุมพิจารณากฎหมายทั่วไปตามที่สมาชิกเสนอ<sup>1</sup>

#### การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 1 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32 วันพฤหัสบดีที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2521 เวลา 9.32 น. ประธานได้ให้ประธานคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้สรุปชี้แจงการยกร่างของคณะกรรมการให้สมาชิกทราบเป็นเบื้องต้น ซึ่งประธานคณะกรรมการได้ชี้แจงโดยสรุปว่า การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้คณะกรรมการได้คำนึงที่จะให้เป็นไปตามบทบัญญัติในคำปรารภของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ที่จะให้รัฐธรรมนูญออกมาบังคับทันการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในธรรมนูญการปกครอง และในการยกร่าง

<sup>1</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ , รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 31/2521 วันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2521, หน้า 283.

ก็ไม่ได้อาศัยรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งฉบับใดเป็นหลักเหมือนอย่างที่เคยปฏิบัติกันมาในครั้งก่อน ๆ แต่ได้ศึกษาจากรัฐธรรมนูญทุก ๆ ฉบับที่เคยมีมา ประกอบกับสภาพการณ์ทางการเมืองที่เคยเกิดขึ้น โดยให้กรรมการแต่ละคนได้แสดงความคิดเห็น เป็นอิสระในการยกร่างหลักการ เมื่อพิจารณาหลักการเสร็จแล้ว ได้มอบหมายให้เลขานุการคณะกรรมการในการยกร่างตัวบทขึ้นมา และคณะกรรมการได้พิจารณาตัวบทนั้นอีกครั้ง โดยการลงมติในตัวบทเป็นไปตามหลักเสียงข้างมากของคณะกรรมการ จนกระทั่งได้บทบัญญัติตามที่ได้อธิบายสภาพการพิจารณาดังกล่าว และประธานคณะกรรมการได้ชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นต่าง ๆ คือ การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งในวาระเริ่มแรก และในวาระที่สองเมื่อครบสองปีหลังจากการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกให้ประธานสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อครบสี่ปีไปแล้วให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยให้เหตุผลว่าการกำหนดไว้เป็นขั้นตอนดังกล่าว ก็เพื่อให้มีการมอบอำนาจการปกครองหรือภาระในการบริหารราชการเปลี่ยนมือไปตามลำดับขั้นตอน ส่วนประเด็นที่กำหนดไว้ว่า นายกรัฐมนตรีไม่ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหมือนหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 โดยกำหนดเปิดกว้างไว้ในมาตรา 136 ของร่างรัฐธรรมนูญว่า ให้มีนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีไม่เกินสามสิบสี่คนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารประเทศ โดยมีเจตนารมณ์ให้เป็นการเลือกตั้งโดยอ้อมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนในวาระแรกของการเข้าบริหารประเทศของรัฐบาลนั้นไม่ต้องขอความไว้วางใจก่อน เพราะเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาแล้ว ในระยะต้นก็ไม่มี ความจำเป็นเท่าใดที่จะต้องขอความไว้วางใจจากสภาอีก แต่ในระยะต่อมาหลังการบริหารประเทศไปแล้ว สภาอาจขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 127 ของร่างรัฐธรรมนูญ โดยในระยะแรกตามบทเฉพาะกาลให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการลงมติความไว้วางใจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การมอบอำนาจ

การปกครองเปลี่ยนมือไปอย่างมีขั้นตอน<sup>2</sup> หลังจากนั้นประธานที่ประชุมได้ขอมติที่ประชุมว่า จะให้มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเรียงหมวดไป ตั้งแต่คำปรารภ หมวด 1 หมวด 2 ไปจนถึงหมวดสุดท้าย หรือจะให้มีการอภิปรายรวมกันไปทั้งฉบับ ที่ประชุมมีมติด้วยคะแนน 151 ต่อ 108 เสียง ให้พิจารณาเป็นรายหมวดตามลำดับ<sup>3</sup> และก่อนที่จะได้มีการพิจารณาตามลำดับ สมาชิกสภาบางท่านได้ขอให้กรรมาธิการตอบคำชี้แจงว่า การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผู้กำหนดแนวทางให้หรือไม่ เพราะบทบัญญัติออกมาในลักษณะชอบกล จนเกิดการวิพากวิจารณ์กันอย่างกว้างขวางทั้งในวงการหนังสือพิมพ์ และวงการทั่วไป<sup>4</sup> กรรมาธิการโดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ และนายอดุล วิเชียรเจริญ ได้ร่วมกันตอบข้อข้องใจดังกล่าวว่า การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กรรมาธิการทุกท่านมีอิสระในการอภิปรายแสดงความคิดเห็น และไม่มีใครขีดเส้นให้กรรมาธิการเดินไปตามแนวที่ตนต้องการ หลังจากนั้นที่ประชุมได้เริ่มพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยเริ่มตั้งแต่คำปรารภ โดยประธานสภาได้เปิดโอกาสให้สมาชิกอภิปรายโดยทั่วไปแล้ว เมื่อสมาชิกได้อภิปรายกันพอสมควรแล้วที่ประชุมได้มีมติให้ผ่านหมวดคำปรารภไว้พิจารณา หลังจากนั้นได้พิจารณาหมวด 1 บททั่วไป (มาตรา 1 ถึง มาตรา 4) ในหมวดนี้สมาชิกได้อภิปรายกันเฉพาะมาตรา 2 และมาตรา 3 โดยในมาตรา 2 ได้บัญญัติไว้ว่า "ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข" แต่ในบทบัญญัติในหมวดอื่นกลับมีบทบัญญัติในลักษณะที่ขัดแย้งกับหลักการในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามหลักการดังกล่าว อาทิ การกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากแต่งตั้ง ซึ่งมีจำนวนถึงสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น<sup>5</sup> และมาตรา 3

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>2</sup> คำอภิปรายของ นายจิตติ ตึงศภัทย์ , รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2521 วันที่ 29 มิถุนายน 2521 หน้า 2 - 3.

<sup>3</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 5

<sup>4</sup> คำอภิปรายของ นายเฉลิมชัย เล็กชม , เรื่องเดียวกัน , หน้า 6.

<sup>5</sup> คำอภิปรายของ นายเกรียง กิริติกร , เรื่องเดียวกัน , หน้า 20 - 21.

ที่บัญญัติไว้ว่า "อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ...." นั้น อำนาจอธิปไตยทางศาลนั้น สมาชิกบางท่านได้ตั้งข้อสังเกตว่า บุคคลในทางศาลไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษา หรือคณะกรรมการตุลาการต่างก็ไม่ได้มาจากปวงชน ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าว น่าจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของฝ่ายตุลาการ ให้มาจากปวงชนบ้าง อาทิ การกำหนดให้ประธานศาลฎีกา หรืออธิบดีศาลอุทธรณ์ เมื่อฝ่ายบริหารแต่งตั้งแล้ว ควรให้สภาให้คำรับรองอีกครั้ง มิใช่มาจากการแต่งตั้งเพียงอย่างเดียว ดังเช่นปัจจุบัน<sup>6</sup> หลังจากนั้นที่ประชุมมีมติให้ผ่านหมวดนี้ และได้พิจารณาหมวด 2 ว่าด้วย พระมหากษัตริย์ (มาตรา 5 ถึงมาตรา 18) มีสมาชิกอภิปรายประเด็นคุณสมบัติขององคมนตรีว่าการแต่งตั้งองคมนตรี แม้ว่าจะกำหนดไว้ให้ไปตามพระราชอัธยาศัย แต่น่าจะมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งองคมนตรีไว้บ้าง<sup>7</sup> เพราะหากจะอ้างว่า การกำหนดคุณสมบัติขององคมนตรีไว้ จะทำให้ขัดต่อเจตนารมณ์ที่ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งได้ตามพระราชอัธยาศัยตามมาตรา 10 แต่การกำหนดให้แต่งตั้งองคมนตรีได้ไม่เกิน 14 คน ก็น่าจะเป็นการจำกัดการแต่งตั้งองคมนตรีของพระองค์ด้วย ดังนั้น เมื่อจำกัดเรื่องจำนวนองคมนตรีได้น่าจะมีการกำหนดคุณสมบัติขององคมนตรีได้ด้วย<sup>8</sup> นอกจากนี้สมาชิกบางท่านได้ให้ข้อคิดเห็นว่า ในมาตรา 5 น่าจะคุ้มครองถึงสมเด็จพระบรมราชินีนาถ และสมเด็จพระยุพราชด้วย<sup>9</sup> หลังจากนั้นที่ประชุมได้ลงมติให้ผ่านการพิจารณาไปได้ ต่อไปเป็นการพิจารณาในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (มาตรา 19 ถึง มาตรา 47) ในมาตรา 20 ที่กำหนดว่า "บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย" คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ อภิปรายว่าควรใช้คำว่า

<sup>6</sup> คำอภิปรายของ นายนิรันดร์ ชาลิจันทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 24 - 25.

<sup>7</sup> คำอภิปรายของ นางวิมล เจียมเจริญ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

<sup>8</sup> คำอภิปรายของ นายนิรันดร์ ชาลิจันทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

<sup>9</sup> คำอภิปรายของ พลอากาศโทสุสาร ชัยนาม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

"ชายและหญิง" แทนคำว่า "บุคคล" ทำให้ชัดเจนกว่า เพราะหากใช้คำว่าบุคคล หากมีกฎหมายได้ออกมาระบุความแตกต่าง หรือความเหลื่อมล้ำในเรื่องสิทธิของหญิงและชายก็ย่อมทำได้ ที่ประชุมมีมติให้ผ่านการพิจารณาในหมวดนี้ ต่อจากนั้นได้เริ่มพิจารณาหมวด 4 ว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทย (มาตรา 41 ถึง มาตรา 47) นางกนก สามเสนวิล ได้เสนอว่า บุคคลนอกจากมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายแล้วน่าจะกำหนดไว้ด้วยว่า บุคคลย่อมมีหน้าที่ปฏิบัติตามประเพณี และวัฒนธรรมด้วย<sup>10</sup> หรือในมาตรา 41 ที่กำหนดไว้ว่าบุคคลย่อมมีหน้าที่รักษาไว้ ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย สมาชิกบางท่านได้ตั้งข้อสังเกตว่า การเขียนดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติหรือไม่ เพราะหากมีบุคคลใดมาล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญนี้ จะมีผลในทางปฏิบัติอย่างไร<sup>11</sup> นอกจากนี้ ร้อยตำรวจโท ชชาญ มนุธรรม ได้เสนอว่า ในหมวดนี้น่าจะกำหนดหน้าที่ของประชาชนไว้ด้วยว่ามีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อให้ประชาชนสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยกันมาก ๆ ที่สุด ที่ประชุมได้ลงมติให้ผ่านการพิจารณาหมวดนี้ และประธานสภาได้ปิดการประชุมเมื่อเวลา 12.25 น. และนัดประชุมครั้งต่อไปในวันพฤหัสบดีที่ 6 กรกฎาคม 2521 เวลา 8.30 น.

ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ 34 ที่ประชุมได้พิจารณาบทบัญญัติในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายของรัฐ ในบทบัญญัติในหมวดนี้ แม้ว่าสมาชิกบางท่านได้แสดงความคิดเห็นว่า เนื่องจากแนวนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้นี้ เป็นแนวนโยบายที่รัฐอาจจะทำหรือไม่ทำก็ได้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ในกรณีที่รัฐไม่ทำตามนโยบายดังกล่าว ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดแนวนโยบายของรัฐเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>12</sup> แต่สมาชิกสภาส่วนใหญ่

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>10</sup> คำอภิปรายของ นางกนก สามเสนวิล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

<sup>11</sup> คำอภิปรายของ นายสง่า วงศ์บางซวด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 51 - 52.

<sup>12</sup> คำอภิปรายของ นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 34/2521 วันที่ 6 กรกฎาคม 2521 หน้า 152 - 153.

ยังเล็งเห็นความสำคัญของการกำหนดแนวนโยบายดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่า แม้ว่าจะเป็นเหตุการณ์ฟ้องร้องรัฐไม่ได้ก็ตาม แต่หากรัฐไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าว สภาอาจจะถือเป็นเหตุขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ซึ่งในหมวดนโยบายของรัฐนี้ สมาชิกได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ใช้เวลาอภิปรายถึงประมาณ 1 ชั่วโมง 52 นาที ซึ่งได้ใช้เวลาอภิปรายนานกว่าหมวดอื่นๆ ที่ผ่านมา ประเด็นที่มีการอภิปรายกัน อาทิ แนวนโยบายของรัฐทำไม่จริงไม่กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการพัฒนาประเทศ ดังที่เคยมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517<sup>13</sup> หรือกรณี มาตรา 50 ที่กำหนดให้ "กำลังทหารพึงมีโดยเหมาะสมแก่ความจำเป็น——" ทำไม่จึงกำหนดไว้เฉพาะ "พึงมี" แต่ไม่ได้กำหนดประเด็น"พึงใช้" ตามที่เคยกำหนดไว้ในมาตรา 70 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 เพราะหากมีการกำหนดไว้ว่า "กำลังทหารพึงใช้เมื่อ....." จะทำให้มีการจำกัดขอบเขตการนำกำลังทหารไปใช้เฉพาะที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งจะทำให้การใช้กำลังทหารเป็นไปในทางที่ชอบธรรมเท่านั้น การนำทหารไปใช้ในทางอื่นที่ขัดกับรัฐธรรมนูญจะได้เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง<sup>14</sup> เป็นต้น หลังจากที่ประชุมได้อภิปรายบทบัญญัติในหมวดนี้นานประมาณ 2 ชั่วโมง ประธานสภาจึงได้ขอมติให้ผ่านในหมวดนี้ เพื่อเข้าสู่การพิจารณาในหมวด 6 เกี่ยวกับรัฐสภาซึ่งหมวดสำคัญ เพราะเป็นหมวดที่จะกำหนดรูปแบบการปกครอง โดยตามร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการธิการได้ยกร่างกำหนดให้มี 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามเกณฑ์จำนวนประชาชนหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคนกับสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมาจากการแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยก่อนที่ประธานจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาได้อภิปรายในหมวดนี้ ประธานได้ขอให้กรรมการชี้แจงแนวความคิดในการยกร่างในหมวดนี้ โดยกรรมการได้ชี้แจงถึงเจตนารมณ์ของกรรมการว่า ในประเด็น

<sup>13</sup> คำอภิปรายของ นายสง่า สรรนศิริ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 158.

<sup>14</sup> คำอภิปรายของ นายเหม สุลิมาน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 170.

ของจำนวนสภาสมควรมีสองสภา โดยในระยะเริ่มแรกมีความจำเป็นต้องกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของผู้แทนราษฎร แต่ในระยะต่อไปอาจจะลดน้อยลงไปได้โดยกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ส่วนการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในบทบัญญัติไม่ได้กำหนดลงไปว่าใครจะเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ซึ่งตามหลักทั่วไปของรัฐธรรมนูญก็หมายความว่า นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่ได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมไว้ในบทเฉพาะกาลว่าในระยะเริ่มแรกให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ และในชั้นที่ 2 เมื่อผ่านไป 2 ปี ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ส่วนในวาระต่อ ๆ มา เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการรับสนองพระบรมราชโองการตลอดไป ทั้งนี้ เพื่อให้การส่งมอบอำนาจเปลี่ยนมือไปตามลำดับชั้น หลังจากนั้นสมาชิกได้อภิปรายในหมวดนี้กันอย่างกว้างขวาง มีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ผู้ที่เห็นด้วยกับบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ อาทิ นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้อภิปรายว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 แม้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดก็ตาม แต่ก็มีข้อบกพร่องทำให้ขาดประสิทธิภาพในประเด็นสำคัญ 4 ประเด็น คือ ทำให้มีพรรคการเมืองมากเกินไป พรรคไม่สามารถควบคุมสมาชิกพรรคได้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นเอกสิทธิ์โดยตรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ต้องผ่านพรรคและประการสุดท้าย อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องต่าง ๆ โดยไม่มีการคานอำนาจจากวุฒิสภา ดังนั้น การที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติที่แก้ไขความบกพร่องดังกล่าว เป็นสิ่งที่จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น สมาชิกบางท่านเสนอความคิดเห็นต่อที่ประชุมว่า น่าจะมีเพียงสภาเดียว โดยให้มีสมาชิก 2 ประเภท คือ มาจากการแต่งตั้งและการเลือกตั้ง เพื่อความเหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น โดยขอให้มีการแปรญัตติในวาระที่สองต่อไป<sup>15</sup> และประธานได้สั่งพักการประชุมเวลา 11.55 น. และนัดประชุมตอนบ่าย เวลา 13.30 น.

<sup>15</sup> คำอภิปรายของ นายसानนท์ สายสว่าง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 205.



ได้เริ่มประชุมเพื่อพิจารณาร่างบทบัญญัติในหมวดนี้อีกครั้ง ในเวลา 14.๐๒ น. ประธานได้ชี้แจงย้าให้สมาชิกทราบว่า การพิจารณาในวาระที่หนึ่งของสภาว่าไม่ใช่เป็นการพิจารณาว่า จะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแต่เป็นการพิจารณาว่ารับไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น ไม่มีหลักการ หากมีการรับไว้พิจารณาแล้ว สมาชิกสามารถแปรญัตติในวาระที่สองได้เต็มที่ ไม่ว่าจะแปรญัตติให้เหลือสภาเดียวหรือครึ่งสภาก็ได้ตามที่สมาชิกจะเห็นสมควร ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับร่างบทบัญญัติในหมวดนี้ มีประเด็นต่าง ๆ อาทิ การกำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดลาออกจากพรรคหรือถูกขับออกจากพรรคจะต้องหมดสมาชิกภาพ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักเสรีภาพ<sup>16</sup> หรือให้ลดอายุผู้สมัครรับเลือกจาก 25 ปี มาเป็น 23 ปี และผู้ลงคะแนนเลือกตั้งจาก 20 ปี เป็น 18 ปี<sup>17</sup> หรือประเด็นอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่มีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการไว้วางใจรัฐบาลหรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นการกำหนดที่ขัดต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย<sup>18</sup> หรือการแบ่งเขตการเลือกตั้งในขณะที่หลายฝ่ายต้องการให้พรรคการเมืองเจริญเติบโตและเข้มแข็งขึ้น แต่กลับกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการแบ่งเขตการเลือกตั้งและสามารถเลือกเป็นรายบุคคลได้ ซึ่งหากต้องการให้พรรคการเมืองเข้มแข็งควรจะมีการเลือกตั้งแบบรวมเขตและเลือกเป็นทีม<sup>19</sup> หรือประเด็นของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีมากถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีจำนวนมากเกินไป ควรจะกำหนดให้มีไม่เกิน 1 ใน 2 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>20</sup> เป็นต้น การอภิปรายในหมวดนี้สมาชิกได้มีการอภิปรายกัน

<sup>16</sup> คำอภิปรายของ นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล , เรื่องเดียวกัน , หน้า 215.

<sup>17</sup> คำอภิปรายของ นายณรงค์ บัณฑิตย์ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 227.

<sup>18</sup> คำอภิปรายของ นายสุนทร แก้วเนตร, เรื่องเดียวกัน , หน้า 236.

<sup>19</sup> นายสุชาติ เตชะเสน, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36/2521 วันที่ 13 กรกฎาคม 2521 หน้า 2.

<sup>20</sup> คำอภิปรายของ คุณหญิงบัวเชียว รั้งศิริ, เรื่องเดียวกัน , หน้า 4.

อย่างกว้างขวาง จนถึงเวลา 16.00 น. ของการประชุมครั้งที่ 34 ก็ไม่สามารถลงมติให้ผ่านการพิจารณาในหมวดนี้ ประธานได้ขอปิดการประชุมและนำไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่งในคราวประชุมครั้งที่ 36 ในวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2521 โดยเริ่มประชุมตั้งแต่เวลา 9.30 น.จนกระทั่งถึงเวลา 12.00 น. ที่ประชุมจึงได้มีมติให้ผ่านการพิจารณาในหมวดนี้ไปด้วยคะแนนเสียงข้างมาก รวมเวลาที่ใช้ประชุมในหมวดนี้ประมาณ 5 ชั่วโมง

ต่อจากนั้นเป็นการพิจารณาหมวดที่ 7 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี (มาตรา 136 ถึง มาตรา 158) โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่เวลา 13.10 น. สมาชิกได้อภิปรายในหมวดนี้อย่างกว้างขวางโดยเฉพาะมาตรา 136 และมาตรา 141 ซึ่งตามมาตรา 136 ได้กำหนดว่า "พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสามสิบสี่คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน....." ได้มีสมาชิกแสดงความคิดเห็นว่าในประเด็นตัวนายกรัฐมนตรีนั้น ไม่ได้กำหนดไว้ว่าต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งการกำหนดเปิดกว้างไว้ดังกล่าวจะทำให้นายกรัฐมนตรีอาจจะเป็นใครมาจากไหนก็ได้ อาจมีโอกาสได้เข้ามาเป็นผู้เฝ้าประเทศได้โดยไม่ได้ผ่านความไว้วางใจจากประชาชนก่อน ดังนั้น น่าจะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องเป็นบุคคลที่ผ่านการกลั่นกรองของประชาชนชั้นหนึ่งแล้ว จึงจะเป็นนายกรัฐมนตรีได้<sup>21</sup> หรือประเด็นที่ว่าให้มีรัฐมนตรีไม่เกิน 34 คนนั้น การกำหนดอัตรารัฐมนตรีไว้แค่ 34 คนนั้น เพียงพอหรือไม่ในการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกทั้งหมดประมาณ 300 คน เสียงข้างมากที่เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลอย่างน้อยต้องมีคะแนนเสียงสนับสนุนเกิน 150 คน ซึ่งในจำนวน 150 คน ตามรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้เป็นรัฐมนตรีได้ไม่เกิน 34 คน และในจำนวนรัฐมนตรีดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญก็ยังแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกได้อีกกึ่งหนึ่ง ยิ่งทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะได้รับ

<sup>21</sup> คำอภิปรายของ นายสง่า วงศ์บางซวด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

การแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีน้อยลงไปอีก ทำให้จำนวนรัฐมนตรีกับจำนวนคนที่อยากจะเป็นรัฐมนตรียิ่งไม่สมดุลมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดความแก่งแย่งกันเป็นรัฐมนตรีมากยิ่งขึ้น จนกลายเป็นความวุ่นวายทางการเมืองได้<sup>22</sup> ส่วน พลอากาศโทสุส่าห์ ชัยนาม กลับเสนอแนวคิดตรงกันข้ามกับสมาชิกท่านนี้คือ เพื่อป้องกันการแก่งแย่งเป็นรัฐมนตรี ในวรรคสองของมาตรา 136 ควรกำหนดไว้ว่ารัฐมนตรี "ไม่มากกว่า" กึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องมาจากสมาชิกผู้แทนราษฎร แทนคำว่า "ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง" ตามที่กำหนดไว้เดิม นอกจากนี้ในวรรคสุดท้ายของมาตรา 136 ที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากมาตรา 64 ได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาอยู่แล้ว ดังนั้นในมาตรา 136 วรรคท้าย จึงน่าจะใช้คำว่า "ประธานรัฐสภา" แทนคำว่า "ประธานสภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งก็หมายถึงบุคคลคนเดียวกัน แต่ทำให้รู้สึกว่าเป็นการแต่งตั้งจากในนามของทั้งสองสภา<sup>23</sup> ส่วนประเด็นตามมาตรา 141 ที่กำหนดไว้ว่า "คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ" ในประเด็นนี้สมาชิกที่อภิปรายส่วนใหญ่มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าไปรับผิดชอบในการบริหารประเทศ น่าจะต้องมีการแถลงนโยบายและขอความไว้วางใจจากสภาก่อน เพื่อให้สภาถ่วงดุลนโยบายของรัฐบาลขึ้นหนึ่งก่อน และในที่สุดที่ประชุมได้ลงมติให้ผ่านการพิจารณาหมวดนี้ โดยใช้เวลาในการพิจารณาประมาณ 1 ชั่วโมง 30 นาที ต่อจากนั้นเป็นการพิจารณาหมวด 8 ว่าด้วยศาล (มาตรา 159 ถึงมาตรา 169) ซึ่งเป็นหมวดเดียวที่สมาชิกมีมติให้รับไว้พิจารณาโดยไม่มีสมาชิกอภิปรายบทบัญญัติในหมวดนี้

หลังจากนั้นที่ประชุมได้เริ่มพิจารณาหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 170 ถึงมาตรา 172) สมาชิกได้อภิปรายไปในทางสนับสนุนบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นส่วนใหญ่

<sup>22</sup> คำอภิปรายของ นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

<sup>23</sup> คำอภิปรายของ นายแสวง พุกสวัสดิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

บางท่านได้เสนอเพิ่มเติมว่า ในการปกครองท้องถิ่นขององค์กรการปกครองท้องถิ่น สิ่งที่ขาดไม่ได้ คือ เรื่องงบประมาณ เพราะการบริหารงานของท้องถิ่นจะกระทำมิได้หากขาดงบประมาณ ดำเนินการและองค์กรการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันได้บริหารงาน โดยอาศัยเงินจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในการดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้ขาดอิสระในการทำงาน ดังนั้น ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ น่าจะมีการเพิ่มเติม ในตัวบทให้ชัดเจนว่ารายได้ส่วนใดบ้างที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง โดยกำหนดให้มีสัดส่วนอย่างเพียงพอในระบบการบริหารงานของท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดการปกครองท้องถิ่น<sup>24</sup> ที่ประชุมใช้เวลาพิจารณาประมาณ 30 นาที จึงมีมติให้ผ่านการพิจารณาในหมวดนี้ ต่อมาเป็นการพิจารณาในหมวด 10 ว่าด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญ (มาตรา 173 ถึง มาตรา 182) สมาชิกได้อภิปรายในหมวดนี้ใน 2 มาตรา คือ มาตรา 173 และมาตรา 174 ที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ซึ่งประกอบด้วยประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา อธิบดีกรมอัยการ และสมาชิกโดยการแต่งตั้งของรัฐสภาจำนวนสี่คน โดยสมาชิกที่สภาแต่งตั้งต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยอภิปรายในถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา 174 ว่า ควรจะเปลี่ยนเป็น "นอกจากตุลาการรัฐธรรมนูญตามมาตรา 173 แล้ว ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่ได้" แทนที่กำหนดไว้ในร่างเดิม<sup>25</sup> นอกจากนี้สมาชิกบางท่านได้เสนอว่าจำนวนและสัดส่วนของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญน่าจะกำหนดให้ได้สัดส่วนกันโดยให้มีจำนวน 9 คน มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการตุลาการเป็นผู้เลือกฝ่ายละ 3 คน ตามที่เคยกำหนดไว้

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>24</sup> คำอภิปรายของ นายชูวงศ์ ฉายะบุตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

<sup>25</sup> คำอภิปรายของ นายเหม สุกโสมาน, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36/2521 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2521 หน้า 108.

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517<sup>26</sup> ในที่สุดที่ประชุมได้มีมติให้ผ่านการพิจารณาในหมวดนี้ โดยใช้เวลาอภิปรายประมาณ 30 นาที ส่วนหมวด 11 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ประชุมไม่มีการอภิปราย จึงได้ผ่านไปพิจารณาในบทเฉพาะกาลต่อไป

ในหมวดของบทเฉพาะกาล (มาตรา 184 ถึง มาตรา 191) ก่อนการพิจารณาบทบัญญัติในหมวดนี้ ประธานได้เปิดโอกาสให้กรรมาธิการยกร่างได้ชี้แจงเพิ่มเติม โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ได้ชี้แจงถึงลักษณะของบทเฉพาะกาลแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ บทเฉพาะกาลระยะสั้น คือบทบัญญัติในมาตรา 184, 185, 186, 187, 189 และมาตรา 191 ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลที่กำหนดไว้เพื่อรับรองสภาพเดิมขององค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ปัจจุบันให้คงอยู่ต่อไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปและมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศ ส่วนบทเฉพาะกาลระยะยาว หมายถึง บทเฉพาะกาลที่มีวาระการบังคับใช้นาน 4 ปี คือ บทบัญญัติในมาตรา 188 และมาตรา 190 หลังจากนั้นสมาชิกได้เริ่มพิจารณาในบทเฉพาะกาล นางวิมล เจียมเจริญ ได้อภิปรายบทบัญญัติในมาตรา 187 ที่กำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่า เหตุผลการมีสมาชิกวุฒิสภาเพราะได้คำนึงถึงเสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้น จึงน่าจะให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าว เมื่อรัฐบาลจะได้มีเสถียรภาพ ทำไมจึงกลับกำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติซึ่งจะต้องหมดสภาพไป หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งจะก่อให้เกิดความแตกแยกในบ้านเมืองมากยิ่งขึ้น<sup>27</sup> และ ร้อยตำรวจโทชาญ มนุธรรม ได้อภิปรายในมาตรา 190 ที่กำหนดเงื่อนไขไว้ 2 ประการ ในการสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 127 ร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยผู้อภิปรายมีความเห็นว่า การพิจารณา

<sup>26</sup> คำอภิปรายของ นายธีรพัฒน์ ชาลิจันทร์ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 109

<sup>27</sup> คำอภิปรายของ นางวิมล เจียมเจริญ, เรื่องเดียวกัน , หน้า 113.

ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ที่เสนอให้สภาอนุมัติก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเสถียรภาพของรัฐบาลเช่นกัน ซึ่งทำให้รัฐบาลล้มได้ ดังที่เคยเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 จึงน่าจะกำหนดอำนาจนี้ให้วุฒิสภามีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย<sup>21</sup> และหลังจากสมาชิกได้อภิปรายกันพอสมควร พลเอกทวิช เสนีวงศ์ ณ อยุธยา ได้เสนอปิดอภิปราย เมื่อไม่มีสมาชิกผู้ใดคัดค้านประธานจึงขอปิดการอภิปราย เป็นอันว่าเสร็จสิ้นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 ต่อจากนั้นเป็นการลงมติว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างเสนอมาหรือไม่ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมข้อ 102 วรรคสองการลงมติจะต้องเรียกชื่อเป็นรายบุคคล และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ผลการลงมติปรากฏว่ามีสมาชิกเห็นชอบด้วยที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ไว้พิจารณาต่อไป จำนวน 276 ท่าน ไม่เห็นชอบ 2 ท่าน และงดออกเสียง 2 ท่าน จึงเป็นอันว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้พิจารณาต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>21</sup> คำอภิปรายของ ร้อยตำรวจโท ชาญ มนุธรรม, และคำอภิปรายของ นายนิธิพันธ์ ชาลีจันทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 114 และ หน้า 116.

## ตารางที่ 3

แสดงระยะเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย วาระที่ 1

หมวดที่	จำนวน มาตรา	เรื่อง	เวลา/ชม. (ประมาณ)	หมายเหตุ
1	4	คำปรารภ บททั่วไป	.50 .17	
2	14	พระมหากษัตริย์	.28	
3	22	สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	.39	
4	7	หน้าที่ของชนชาวไทย	.45	
5	15	แนวนโยบายแห่งรัฐ	1.54	
6	73	รัฐสภา	4.05	
7	23	คณะรัฐมนตรี	1.27	
8	11	ศาล	-	ไม่มีการอภิปราย
9	3	การปกครองท้องถิ่น	.48	
10	10	ตุลาการรัฐธรรมนูญ	.5	
11	1	การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	-	ไม่มีการอภิปราย
	8	บทเฉพาะกาล	.40	
รวม	191		10	

ที่มา : ประมาณจากรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32, 34 และ 36  
สำนักเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความสนใจในหมวด 6 ว่าด้วยรัฐสภามากที่สุด คือใช้เวลาอภิปรายประมาณ 4 ชั่วโมง ทั้งนี้เพราะหมวดนี้มีความสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบการปกครองและเป็นหมวดที่มีมาตรามากที่สุด ส่วนหมวด 2 ว่าด้วยศาลและหมวด 11 ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สมาชิกที่ประชุมไม่ได้ยกมือขออภิปรายเลยที่ประชุมจึงผ่านหมวดดังกล่าวไว้พิจารณาโดยไม่มีการอภิปราย

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยคณะกรรมการวิสามัญ

เมื่อสภาิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาแล้ว ขั้นตอนต่อไปเป็นการแปรญัตติโดยมีการเลือกคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมของสภาิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ 103 วรรคสองและวรรคสาม ได้กำหนดไว้ว่า "การพิจารณาในวาระที่สอง ให้สภาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น" และ "คณะกรรมการตามวรรคสองจะมีจำนวนเท่าใด และจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกหรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของสภา" ซึ่งจำนวนของคณะกรรมการวิสามัญ สมาชิกได้มีมติให้มีจำนวน 35 ท่าน โดยให้แต่งตั้งจากสมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมด ที่ประชุมได้เสนอชื่อสมาชิกที่ตนเห็นว่าสมควรเป็นกรรมการ มีรายชื่อดังนี้

1. พลโท กานต์	รัตนวราหะ	12. นายธรรมนูญ	ลัดพลี
2. พลเรือโท เกตุ	สันติเวชกุล	13. คุณหญิงนันทกา	สุประภาตะนันท์
3. พลตรี จวน	วรรณรัตน์	14. พันเอก นิยม	คันสนาคม
4. พลโท เฉลิมชัย	จารุวัตร	15. พลอากาศเอก บัญชา	เมฆวิชัย
5. นายเฉลิมชัย	เล็กชม	16. พันเอก ประจักษ์	สว่างจิตร
6. ร้อยตำรวจโท ช่าง	มนุธรรม	17. นายประชุม	รัตนเพียร
7. นาวาโท ฤกษ์	ปราคำ	18. พลตรี ประยูร	บุណาค
8. นาวาอากาศโท ทินกร	พันธุ์กระวี	19. พลโท ประสิทธิ์	ใจชื่น
9. นายปรีดี	หิรัญพฤษ	20. พลโท เจริญ	ดิษฐบรรจง
10. พลตรี มณีรัตน์	จารุจินดา	21. นายอัคร	วิเชียรเจริญ
11. นายมิชัย	ฤกษ์พันธุ์	22. นายอมร	จันทร์สมบูรณ์



23. นายรัตน์	ศรีไกรวิน	30. นายอักษรাত্র	จุมรัตน์
24. นายวินัย	ทองลงยา	31. นายอำนาจ	อินทภูติ
25. พันโทวินิต	เทศวิศาล	32. พันเอก อุดม	ทวีวัฒน์
26. นาวาเอก สงบ	ศรีลัมพ์	33. นายอุดร	ตันติสุนทร
27. พลโท สมิง	ไต้ลิ่งคะ	34. พลเรือโท โอภาส	จามิกรณ์
28. พลโท สันต์	จิตรปฎิมา	35. นายอุกฤษ	มงคลนาวิน
29. นายसानนท์	สายสว่าง		

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในชั้นกรรมาธิการวิสามัญ เป็นขั้นตอนที่สำคัญเพราะ การพิจารณาในวาระที่หนึ่งไม่ถือเป็นขั้นการรับหลักการ เป็นเพียงขั้นการรับร่างรัฐธรรมนูญไว้ พิจารณาเท่านั้น ดังนั้น คณะกรรมาธิการหรือสมาชิกสามารถเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ ตามร่างเดิมได้ทุกมาตรา โดยสมาชิกที่เห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญเป็นประการใด สามารถเสนอคำขอแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการได้ ภายในเวลาที่สภากำหนด ซึ่งสภาได้กำหนดให้แปรญัตติภายใน 30 วัน การแปรญัตติดังกล่าวให้แปรญัตติเป็นรายมาตรา ตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อ 104 แห่งข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 สำหรับการประชุมคณะกรรมาธิการ ต้องมีกรรมาธิการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะเป็น องค์ประชุม และให้นำข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เฉพาะที่เกี่ยวกับการประชุม ของสภามาใช้บังคับโดยอนุโลม

สมาชิกผู้แปรญัตติมีสิทธิชี้แจงแสดงความคิดเห็นได้เฉพาะที่แปรญัตติไว้ การชี้แจง แสดงความคิดเห็นนั้น ผู้แปรญัตติอาจมอบหมายเป็นหนังสือให้ผู้รับรองคำแปรญัตติกระทำแทนได้ และให้เลขาธิการรัฐสภาประกาศกำหนดการประชุมของคณะกรรมาธิการไว้ ๗ สำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา และนัดผู้แปรญัตติให้มาชี้แจงประกอบคำแปรญัตติ และถ้าผู้แปรญัตติหรือผู้รับ มอบหมายไม่มาชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการตามนัด จนเวลาล่วงเลยไปเกินกว่า 30 นาที นับแต่ เวลาที่คณะกรรมาธิการได้เริ่มพิจารณาคำแปรญัตติใด คำแปรญัตตินั้นเป็นอันตกไป เว้นแต่คณะ กรรมาธิการจะพิจารณาเห็นสมควรผ่อนผันให้เป็นกรณีพิเศษก่อนเสร็จการพิจารณาเรื่องนั้น ถ้า ผู้แปรญัตติหรือผู้รับมอบหมายไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมาธิการในข้อใด จะสงวนคำแปรญัตติ ในข้อนั้นไว้เพื่อขอให้สภาวินิจฉัยก็ได้ และกรรมาธิการผู้ใดไม่เห็นด้วยกับมติของกรรมาธิการ ในข้อใด จะสงวนความเห็นของตนในข้อนั้นไว้เพื่อขอให้สภาวินิจฉัยได้เช่นกัน คณะกรรมาธิการ

วิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ประชุมครั้งแรกเมื่อวันอังคารที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2521 ณ ห้องประชุมกรมการ ที่ประชุมได้เลือกพลโทเฉลิมชัย จารุวัตร เป็นประธานคณะกรรมการ พลโทสันต์ จิตรปฏิมา เป็นเลขานุการคณะกรรมการ โดยกำหนดให้มีการประชุมลับตาห้ละ 2 วัน คือ ทุกวันพฤหัสบดีและวันศุกร์ เวลา 13.30 น. โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2521 เป็นต้นไป

ที่ประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 2/2521 วันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2521 ได้พิจารณาว่า เพื่อให้งานของคณะกรรมการได้ดำเนินการไปโดยเรียบร้อย รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ควรกำหนดให้มีฝ่ายเลขานุการประกอบด้วย เลขานุการคณะกรรมการ และผู้ช่วยตามสมควร โดยประกอบด้วย

- |                |            |                  |
|----------------|------------|------------------|
| 1. พลโทสันต์   | จิตรปฏิมา  | เลขานุการ        |
| 2. นายปรีดี    | หิรัญพฤกษ์ | ผู้ช่วยเลขานุการ |
| 3. นายเฉลิมชัย | เล็กชม     | ผู้ช่วยเลขานุการ |
| 4. พันโทวินิต  | เทศวิศาล   | ผู้ช่วยเลขานุการ |

และที่ประชุมได้เลือกกรรมการประกอบเป็นคณะทำงานอีก 5 ท่าน ทำหน้าที่เสนอร่างรัฐธรรมนูญให้ที่ประชุมพิจารณาตามลำดับ และทำหน้าที่ไปยกร่างหรือแก้ไขปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามหลักการที่คณะกรรมการได้มีมติ ซึ่งประกอบไปด้วย

- |                   |               |                |
|-------------------|---------------|----------------|
| 1. นายอมร         | จันทร์สมบูรณ์ | ประธานคณะทำงาน |
| 2. พลตรีมิตรรัตน์ | จารุจินดา     | คณะทำงาน       |
| 3. นายรัตน์       | ศรีไกรวิน     | คณะทำงาน       |
| 4. นายมีชัย       | ฤชุพันธุ์     | คณะทำงาน       |
| 5. นายอักษราท     | จุนารัตน์     | คณะทำงาน       |

สำหรับวิธีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ที่ประชุมมีมติให้พิจารณาตามร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านสภาในวาระที่ 1 เป็นหลัก โดยพิจารณาไปตามลำดับหมวด และรายมาตรา หากหมวดใดไม่มีปัญหายุ่งยากที่ประชุมจะพิจารณาเป็นรายมาตราไปได้เลย สำหรับหมวดใดที่มีปัญหายุ่งยากที่ประชุมจะพิจารณาตกลงในหลักการทั่ว ๆ ไปก่อน และมอบหมายให้คณะทำงานไปยกร่าง หรือปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามหลักการนั้น แล้วนำเสนอ

ที่ประชุมพิจารณาเป็นรายมาตรา<sup>29</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญและผลการประชุมพิจารณา ดังนี้

หมวด 1 : บททั่วไป

กรรมการบางท่าน ได้เสนอให้เพิ่มบทบัญญัติว่า "ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่า กำนัดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน" เช่นเดียวกับที่เคย กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เพราะเรื่องนี้ถือว่าเป็นหลักการใหญ่ ที่ควรกำหนดไว้ในบททั่วไป มากกว่าที่จะไปจำแนกไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามร่างเดิม<sup>30</sup> ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้กำหนดเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 3 ทวิ และในมาตรา 3 เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย นายนิรันดร์ ซาลิจันทร์ ขอแปรญัตติแก้ถ้อยคำจากคำว่า "มาจาก" ใช้คำว่า "เป็นของ" แทน และตัดคำว่า "ผู้เป็นประมุข" ออก ที่ประชุมไม่เห็นด้วยกับ คำขอแปรญัตติดังกล่าว จึงให้คงไว้ตามร่างเดิม ผู้แปรญัตติขอสงวน

หมวด 2 : พระมหากษัตริย์

พลอากาศโท อุสาค์ ชัยนาม ขอแปรญัตติในมาตรา 5 วรรคสอง เกี่ยวกับการ กล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ ให้คุ้มครองกว้างขึ้น โดยขอแปรญัตติว่า "ห้ามกล่าวหา หรือฟ้องร้อง สมเด็จพระบรมราชินีนาถ และสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชด้วย" ที่ประชุม

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>29</sup> คณะกรรมการแปรญัตติ , รายงานการประชุมคณะกรรมการแปรญัตติ ครั้งที่ 2/2521 วันที่ 27 กรกฎาคม 2521 หน้า 2.

<sup>30</sup> คณะกึ่งนันทกา สุประภาตะนันท์ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 3.

ไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติพอใจ<sup>๑</sup> มาตรา 8 เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ และการพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ นายนิรันดร์ ชาลิจันทร์ ขอแปรญัตติ เพิ่มเติมพระราชอำนาจเกี่ยวกับการถอดถอนฐานันดรศักดิ์ และเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ด้วย ที่ประชุมไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่า การบัญญัติในหมวดนี้ ควรจะเป็นเรื่องพระคุณอันเป็นการเกิดคุณพระองค์ ส่วนการถอดถอนหรือการเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์เป็นพระเดช ควรให้เป็นบทบัญญัติที่แยกไว้ในหมวดฝ่ายบริหาร ผู้แปรญัตติพอใจ<sup>๒</sup> มาตรา 9 เกี่ยวกับการแต่งตั้งองคมนตรี นายนิรันดร์ ชาลิจันทร์ ขอแปรญัตติ จำนวนองคมนตรี ว่าควรกำหนดไว้ไม่เกินสิบคนแทนร่างเดิมซึ่งกำหนดไว้ไม่เกินสิบสี่คน และแปรญัตติขอเพิ่มมาตรา 9 ทวิ ว่า "องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา ข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ หรือเป็นเจ้าของที่ในพรรคการเมืองใด ๆ" ววรรคสอง "องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย มีอายุครบ 72 ปี ลาออก มีพระบรมราชโองการให้พ้นตำแหน่ง หรือมีคุณสมบัติ หรือกระทำการอันเป็นต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง" ที่ประชุมมีมติให้บทบัญญัติในมาตรา 9 เป็นไปตามร่างเดิม ผู้แปรญัตติพอใจ<sup>๓</sup> ส่วนมาตรา 9 ทวิ ววรรคแรกที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 2๘ ต่อ 2 เสียง ให้กำหนดเงื่อนไขตามคำขอแปรญัตติ ส่วนวรรคสองที่ประชุมไม่เห็นด้วยผู้แปรญัตติพอใจ<sup>๔</sup> และคณะกรรมการได้เพิ่มเติมมาตรา 1๐ ทวิ เกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณขององคมนตรีก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง โดยมอบหมายให้คณะทำงานไปยกร่างเสนอ มาตรา 17 บทบัญญัติเกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์ ซึ่งได้บัญญัติไว้ตอนหนึ่งว่า

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑</sup> คณะกรรมการแปรญัตติ , รายงานการประชุมคณะกรรมการแปรญัตติ ครั้งที่ 1๐/2521 วันที่ 31 สิงหาคม 2521 หน้า 2.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 3.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 4.

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 5.

"...หากไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ได้" ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 13 ต่อ 5 เสียง ให้ตัดข้อความดังกล่าวออก ด้วยเหตุผลว่า ไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติไว้ เพราะหากไม่มีพระราชโอรส พระมหากษัตริย์ย่อมมีพระราชอำนาจที่จะทรงสถาปนาพระราชธิดา หรือพระบรมวงศานุวงศ์อื่นเป็นรัชทายาทอยู่แล้ว การกำหนดไว้ดังกล่าวนอกจากจะเป็นการขัดกับกฎหมายเหียรบาลแล้ว ยังเป็นการจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์ด้วย จึงควรให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยในการสถาปนาจะเหมาะสมกว่า<sup>๓๕</sup> มาตรา 18 เกี่ยวกับการดำเนินการสถาปนาผู้สืบราชสันตติวงศ์ตาม มาตรา 17 ต่อรัฐสภานลอากาศตรี ประยุทธ์ ประจบเหมาะ ขอแปรญัตติเพิ่ม มาตรา 18 ทวิ , ตริ และจตุวา เกี่ยวกับการให้มีคณะที่ปรึกษาสูงสุด ที่ประชุมไม่เห็นชอบ ผู้แปรญัตติพอใจ<sup>๓๖</sup>

### หมวด 3 : สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

มาตรา 19 บทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คณะหนึ่งนันทกา สุประภาตະนันท์ กรรมธิการและนางแรม พรหมโอบล บุญยประสพ สมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ ได้ขอแปรญัตติเพิ่มความในวรรคสอง และวรรคสาม ดังนี้ วรรคสอง "ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน" วรรคสาม "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้" ที่ประชุมมีมติว่าไม่จำเป็นต้องบัญญัติข้อความดังกล่าวไว้ เพราะในมาตรา 20 ได้กำหนดไว้ชัดเจนแล้วว่า "บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย" ซึ่งคำว่าบุคคลนั้นย่อมรวมทั้งชายและหญิงอยู่แล้ว จึงให้คงไว้ตามร่างเดิม

<sup>๓๕</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 8.

<sup>๓๖</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 9.

ด้วยคะแนนเสียง 12 ต่อ 4 เสียง ผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติ<sup>๓๗</sup> มาตรา 21 เกี่ยวกับสิทธิทางการเมือง นางกนก สามเสน วิล ได้ขอแปรญัตติเพิ่มความในวรรคท้ายเป็น "การได้มาซึ่งสัญชาติไทยให้เป็นไปตามกฎหมาย บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยจะถูกเพิกถอนไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยความยินยอมของผู้นั้น" ที่ประชุมไม่เห็นด้วย ผู้ขอแปรญัตติพอใจ มาตรา 24 เกี่ยวกับผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ร้อยตำรวจโท ชาญ มนุธรรม เสนอให้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา 36 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ที่ประชุมเห็นชอบในหลักการดังกล่าว และมอบให้คณะทำงานไปยกร่างตามคำขอแปรญัตติดังกล่าว มาตรา 25 เกี่ยวกับเสรีภาพในร่างกายของบุคคล คณะกรรมาธิการได้เสนอความเห็นที่ว่า แม้ว่าบทบัญญัติในวรรคสองและวรรคสาม ควรที่จะบัญญัติไว้ แต่ควรบัญญัติไว้เป็นกลางๆ ใช้ถ้อยคำสั้นๆ เพราะตามร่างเดิมบทบัญญัติในวรรคสองและสามนั้น เป็นข้อความที่มีบัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ ไม่ควรนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมเห็นชอบตามข้อเสนอดังกล่าว จึงมอบหมายให้คณะทำงานไปยกร่างถ้อยคำใหม่ และเห็นชอบตามที่คณะทำงานยกร่างเสนอว่า "การจับกุม คุมขัง หรือตรวจค้นตัวบุคคลไม่ว่าในกรณีใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" และมีมติให้เพิ่มมาตรา 25 ทวิว่า "ในกรณีที่ผู้ต้องหา หรือจำเลยเป็นผู้ยากไร้ ไม่มีทุนทรัพย์พอที่จะจัดหาทนายความสำหรับตนได้ บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ" มาตรา 25 ทริ ว่า "บุคคลใดต้องรับโทษอาญาโดยคำพิพากษาถึงที่สุด หากปรากฏตามคำพิพากษาของศาลที่รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ในภายหลังว่า บุคคลนั้นมีได้เป็นผู้กระทำความผิดย่อมมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทน และได้รับบรรดาสติภพที่เสียไปเพราะผลแห่งคำพิพากษานั้นคืน ทั้งนี้ตามเงื่อนไข และวิธีการ

<sup>๓๗</sup> คณะกรรมาธิการแปรญัตติ , รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการแปรญัตติ ครั้งที่ 11/2521 วันที่ 1 กันยายน 2521 หน้า 2.

ที่กฎหมายบัญญัติ" เช่นเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา 34 และมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2517<sup>๓๘</sup> และนางกนก สามเสน วิล ได้ขอแปรญัตติแก้ข้อความในวรรคสองโดยเพิ่มว่า "การแจ้งข้อหาแก่บุคคลใด ๆ จะต้องมียุทธศาสตร์ตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะกระทำความผิดตามข้อหา" ที่ประชุมไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติพอใจ<sup>๓๙</sup> มาตรา 28 เกี่ยวกับการชดใช้ค่าทำขวัญแก่เจ้าของที่ดินเนื่องจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และมาตรา 29 เกี่ยวกับการเสิร์ฟโทษ การเขียน และการโฆษณา ที่ประชุมเห็นสมควรแก้ไขบทบัญญัติในร่างเดิมโดยมอบหมายให้คณะทำงานไปพิจารณาร่างเสนอที่ประชุม

#### หมวด 4 : หน้าที่ของชนชาวไทย

มาตรา 41 เกี่ยวกับหน้าที่ของบุคคลในการรักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ นั้นเอก ประสงค์ กรีกูล ได้ขอแปรญัตติเพิ่มความในวรรคสองว่า "บุคคลพึงถือว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นหน้าที่สำคัญ" ที่ประชุมไม่เห็นด้วย เพราะถือว่าการเลือกตั้งควรเป็นสิทธิมิใช่หน้าที่ ผู้แปรญัตติขอสงวน<sup>๔๐</sup> มาตรา 47 เกี่ยวกับการศึกษาและอบรม นางกนก สามเสน วิล ขอแปรญัตติเพิ่มข้อความในวรรคสอง สาม และสี่ ดังนี้ "บุคคลมีหน้าที่พัฒนาประเทศ อนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชาติ และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมของชาติ" วรรคสอง "บุคคลมีหน้าที่เทอดทูนและรักษาไว้

## ศูนย์วิทยพัชยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๓๘</sup> คณะกรรมาธิการแปรญัตติ , รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการแปรญัตติ ครั้งที่ 4/2521 วันที่ 3 สิงหาคม 2521 หน้า. 3.

<sup>๓๙</sup> คณะกรรมาธิการแปรญัตติ , รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการแปรญัตติ ครั้งที่ 11/2521 หน้า. 5.

<sup>๔๐</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 14.

ซึ่งเกียรติภูมิ และชื่อเสียงของชาติ" พรรคสาม "บุคคลมีหน้าที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อความเจริญก้าวหน้าของชุมชน" และพรรคสี่ "บุคคลมีหน้าที่ออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตของตน" ที่ประชุมไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติพอใจ<sup>41</sup> และนางแรม พรหมโบล บุญยประสง ได้ขอแปรญัตติเพิ่มความเป็นมาตรา 47 ทวิ ว่า "บุคคลมีหน้าที่ไปออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ" ที่ประชุมไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวน<sup>42</sup>

### หมวด 5 : แนวนโยบายแห่งรัฐ

ในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ พลเรือตรี ธาดา ดิษฐบรรจง ได้แปรญัตติขอตัดบทบัญญัติในหมวดนี้ออกทั้งหมด โดยให้เหตุผลว่า แนวนโยบายของรัฐ ควรให้รัฐบาลแต่ละชุดตัดสินใจในการดำเนินการโดยอิสระจึงไม่ควรกำหนดไว้ ที่ประชุมไม่เห็นด้วย โดยคณะกรรมการให้การให้เหตุผลว่า การกำหนดแนวนโยบายของรัฐไว้ ก็เพื่อเป็นแนวทางของพรรคการเมืองต่าง ๆ จะได้ถือเป็นแนวทางในการบริหารประเทศ และเพื่อให้รัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศวางนโยบายภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่แนวนโยบายดังกล่าวต้องกำหนดไว้ว่า "ไม่เป็นการก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ" แต่ นางกนก สามเสน วิล ได้ขอแปรญัตติ โดยให้ตัดข้อความดังกล่าวออก ที่ประชุมไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวน<sup>43</sup> มาตรา 50 นายบรรหาร ศิลปอาชา และพันเอก ประสงค์ กรีกูล ได้ขอแปรญัตติเพิ่มความเป็นวรรคสอง เกี่ยวกับการใช้กำลังทหารว่า

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า. 15.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า. 16.

<sup>43</sup> คณะกรรมการ, รายงานการประชุมฯ ครั้งที่ 12 / 2521 วันที่ 6 กันยายน



"กำลังทหารหนึ่งใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อปราบปราม การกบฏและการจลาจล เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ และเพื่อการพัฒนาประเทศชาติ" ที่ประชุม เห็นชอบในหลักการดังกล่าว และได้เพิ่มเติมตามเสนอ<sup>44</sup>

#### หมวด 6 : รัฐสภา

เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา 9 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ได้กำหนดให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และตามมาตรา 10 ได้กำหนดให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาในวาระที่หนึ่ง เป็นไปตาม ข้อบังคับการประชุมของสภา ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติข้อ 102 ได้กำหนด ไว้ว่า การพิจารณาในวาระที่หนึ่งให้สภาพิจารณาว่า จะรับร่างรัฐธรรมนูญนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ เท่านั้น ซึ่งหากสภาลงมติที่จะรับไว้พิจารณาแล้ว สมาชิกก็สามารถแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวได้ตามต้องการ ไม่มีหลักการแปรญัตติได้ทั้งหมด<sup>45</sup> ดังนั้น การพิจารณาบทบัญญัติ ในหมวดนี้ คณะกรรมการการแปรญัตติจึงได้กำหนดประเด็นในการพิจารณาในหมวดนี้ใหม่ ดังนี้

##### 1. จำนวนสภา

ในคราวประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 5/2521 วันที่ 4 สิงหาคม 2521 กรรมการธิการส่วนมากเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติควรประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และ วุฒิสภา รวมกันเรียกว่า รัฐสภา แต่จากการประชุมคณะกรรมการครั้งที่ 6/2521 วันที่ 10 สิงหาคม 2521 ที่ประชุมได้มีมติให้ทบทวนหลักการดังกล่าวใหม่ โดยกรรมการบางท่าน

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า . 3.

<sup>45</sup> คำอภิปรายของ พล.อ.อ. เหวิน หงสกุล, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36 วันที่ 13 กรกฎาคม 2521 หน้า 126 - 127

ได้เสนอหลักการใหม่ให้มีสภาเดี่ยวประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งจำนวนเท่า ๆ กัน โดยให้เหตุผลว่า เป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของบ้านเมือง ก่อนที่จะให้เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบ เพื่อวางพื้นฐานสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้การแก้ไขปัญหาต่างๆ ของรัฐบาล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพเกิดความมั่นคงแก่ประเทศ และให้ความความผาสุกแก่ประชาชน ที่ประชุมจึงได้ลงมติเห็นด้วยในหลักการดังกล่าวด้วยคะแนนเสียง 17 ต่อ 3 เสียง โดยควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ภายในระยะเวลา 4 ปีแรก ให้มีสภาเดี่ยวประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทดังกล่าว<sup>46</sup> ผลของการลงมติจากการประชุมครั้งที่ 6/2521 ทำให้ผลของการประชุมครั้งที่ 5/2521 ต้องเปลี่ยนแปลงในประเด็นต่าง ๆ หลายประเด็น คือ ประเด็นเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา จำนวนสมาชิกวุฒิสภา บุคคลที่จะเป็นประธานรัฐสภา คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสมาชิก และผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเสนอแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น คณะทำงานจึงได้กร่างหลักการใหม่ไว้ในมาตรา 194 ของบทเฉพาะกาล กำหนดให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากผู้ทรงคุณวุฒิ (วุฒิสภา) จำนวนไม่เกินจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการส่วนใหญ่เห็นชอบตามร่างดังกล่าว

## 2. คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

- 2.1 ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง
- 2.2 ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องสมัครในนามของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง
- 2.3 ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นพรรค ด้วยคะแนนเสียง 8

<sup>46</sup> คณะกรรมการการปฏิวัติ , รายงานการประชุมคณะกรรมการการปฏิวัติ ครั้งที่ 6/2521 วันที่ 10 สิงหาคม 2521 หน้า 7.

ต่อ 5 เสียง โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ (กรรมการ) เห็นว่าควรเลือกเป็นรายบุคคลจึงขอสงวนความเห็น<sup>47</sup>

2.4 ให้จัดการเลือกตั้งแบบรวมเขต โดยถือเขตจังหวัดเป็นหนึ่งเขตเลือกตั้ง ยกเว้น กรุงเทพมหานคร ให้แบ่งเป็นสามเขต ด้วยคะแนนเสียง 21 ต่อ 5 เสียง<sup>48</sup>

2.5 การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เพื่อให้พรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้ง เข้ามามีจำนวนน้อยพรรคและเป็นพรรคใหญ่ที่มีความมั่นคงด้วยคะแนนเสียง 16 ต่อ 4 เสียง โดย พลโท สันต์ จิตรปฏิมา (กรรมการ) เห็นว่าควรกำหนดไว้ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ จึงขอสงวนความเห็นไว้<sup>49</sup>

2.6 เมื่อพรรคการเมืองใดมีมติขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสังกัดพรรคการเมืองนั้นออกจากพรรค ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้นั้นสิ้นสุดลงด้วย

2.7 พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกพรรค ลงสมัครรับเลือกตั้งให้ครบจำนวนสมาชิกที่จะพึงมีได้ในเขตนั้น ๆ

### 3. การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

ซึ่งตามร่างเดิมในมาตรา 126 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอเปิดอภิปรายให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติได้ กรรมการได้ลงคะแนนเสียง 12 ต่อ 8 เสียง ให้ตัดบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวออก โดย นายปรีดี ธีระภูณฤกษ์ และ พันเอก อุดม ทวีวัฒน์ (กรรมการ) ขอสงวนความเห็น

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>47</sup> คณะกรรมการปรญัตติ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 9.

<sup>48</sup> คณะกรรมการปรญัตติ , รายงานการประชุมคณะกรรมการปรญัตติ ครั้งที่ 7/2521 วันที่ 17 สิงหาคม 2521, หน้า 4.

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

ให้คงมาตรา 126 ไว้เช่นเดิม <sup>50</sup>

4. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ

ซึ่งตามร่างเดิมในมาตรา 127 ได้กำหนดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะร่วมลงชื่อขอเปิดอภิปรายดังกล่าวได้ โดยต้องมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด กรรมการได้เสนอว่า จำนวนสมาชิกที่เข้าชื่อดังกล่าวมีจำนวนน้อยเกินไป ทำให้การล้มรัฐบาลกระทำได้ง่าย จึงควรกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอญัตติดังกล่าวให้สูงขึ้นเป็นหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ด้วยคะแนนเสียง 23 ต่อ 4 เสียง ส่วนคะแนนเสียงการลงมติไว้วางใจ และระยะเวลาของการลงมติ ให้เป็นไปตามร่างเดิม ด้วยคะแนนเสียง 16 ต่อ 6 และ 11 ต่อ 9 เสียง ตามลำดับ<sup>51</sup>

5. องค์ประชุมของสภา

ตามร่างเดิมในมาตรา 101 ได้กำหนดองค์ประชุมของสภาไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด กรรมการบางคนได้เสนอให้องค์ประชุมของสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามก็เพียงพอ เพราะการกำหนดองค์ประชุมไว้มาก บางครั้งทำให้การประชุมไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะสมาชิกละมาประชุมไม่ครบองค์ประชุม ทำให้การประชุมล่าช้า และเกิดความเสียหายได้<sup>52</sup> ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 16 ต่อ 9 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม ร้อยตำรวจโท ช่าง มนุธรรม (กรรมการ) ได้ขอสงวนความเห็น

หลังจากคณะกรรมการได้พิจารณาหลักการดังกล่าวแล้ว ได้มีการพิจารณาคำขอแปรญัตติในหมวดนี้เป็นรายมาตรา ดังนี้ มาตรา 63 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา

<sup>50</sup> คณะกรรมการแปรญัตติ , รายงานการประชุมคณะกรรมการแปรญัตติ ครั้งที่ 8/2521 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2521, หน้า 2.

<sup>51</sup> คณะกรรมการแปรญัตติ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 4.

<sup>52</sup> คณะกรรมการแปรญัตติ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 5.

ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พลเรือตรี วินิจ ศรีพจนารถ และนายกฤษ สมบัติศิริ ขอแปรญัตติให้มีสภาเดียว คณะกรรมาธิการได้แก้ไขไว้แล้ว ผู้แปรญัตติพอใจ มาตรา 64 ซึ่งได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภานายณรงค์ บัณฑิตย์ และ พันเอก เกรียง สุวรรณทัต ขอแปรญัตติแก้ไขให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา กรรมาธิการไม่เห็นด้วย เพราะได้แก้ไขให้มีสภาเดียวไปแล้ว ผู้แปรญัตติขอสงวน มาตรา 70 เกี่ยวกับการร้องขอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดหรือไม่ นายนิรันดร์ ชาลิจันทร์ ขอแปรญัตติ แก้จำนวนผู้เข้าชื่อจากเดิมไม่น้อยกว่า "หนึ่งในสิบ" เป็น "ไม่น้อยกว่าสิบคน" กรรมาธิการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวน มาตรา 71 การวินิจฉัยให้สมาชิกสภาสิ้นสมาชิกภาพโดยสมาชิกของแต่ละสภา นายไพโรจน์ ชัยนาม ขอแปรญัตติให้ตัดออก กรรมาธิการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวนไว้ ส่วนมาตรา 73 ถึง มาตรา 76 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับวุฒิสภา เนื่องจากกรรมาธิการได้มีมติให้มีสภาเดียว จึงตัดบทบัญญัติในมาตราเหล่านี้ออก ผู้เสนอขอแปรญัตติในมาตราเหล่านี้ ขอสงวนความเห็นไว้ มาตรา 80 เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมาธิการได้แก้ไขให้เป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขตเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง นายมิชัย ฤชุพันธุ์ และคุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็นให้คงไว้ตามร่างเดิมซึ่งกำหนดให้เลือกเป็นรายบุคคล มาตรา 82 เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นายไพโรจน์ ชัยนาม ขอแปรญัตติให้ตัดคำว่า "นักพรต หรือนักบวช" ใน (3) ออก เพราะเห็นว่าเป็นการตัดสิทธิบุคคลดังกล่าวมากเกินไป กรรมาธิการให้คงไว้ ผู้แปรญัตติขอสงวนความเห็น มาตรา 83 เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง นายณรงค์ บัณฑิตย์ ขอแปรญัตติแก้ไขเกี่ยวกับอายุผู้สมัครรับเลือกตั้งใน (2) จาก "ยี่สิบห้าปี" เป็น "ยี่สิบสามปี" กรรมาธิการให้คงไว้ ผู้แปรญัตติขอสงวน มาตรา 84 เกี่ยวกับการขอยกบัญชีให้พรรคการเมืองส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่จะมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น พลเรือตรี ธาดา ดิษฐบรรจง ขอแปรญัตติการส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งจาก "กึ่งหนึ่ง" เป็น "หนึ่งในสาม" กรรมาธิการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวน มาตรา 86 เกี่ยวกับการขอยกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายยุทธ อังกินันท์ ขอแปรญัตติแก้ความใน (1) เรื่องการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยตัดข้อความที่ว่า "หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่น" ออก มาตรา 89 เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ครบวาระ

การดำรงตำแหน่ง นายไพโรจน์ ชัยนาม ขอแปรญัตติกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ จากเดิมให้เลือกตั้งภายใน 60 วัน เป็น 30 วัน กรรมการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวน มาตรา 92 เรื่องการเลือกตั้งซ่อมแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ว่างลงก่อนครบวาระ ซึ่งต้องเลือกตั้งซ่อมแทนภายใน 90 วัน แต่จะไม่เลือกตั้งซ่อมก็ได้ หากมีวาระในการดำรงตำแหน่งไม่ถึง "ร้อยแปดสิบวัน" พลเรือตรี ธาดา ดิษฐบรรจง ขอแปรญัตติเป็น "สามร้อยหกสิบวัน" ซึ่งกรรมการได้พิจารณาในประเด็นนี้ และได้ลงคะแนนเสียง 12 ต่อ 6 เสียง ให้เป็น 270 วัน แทน ผู้แปรญัตติพอใจ มาตรา 114 เกี่ยวกับเงื่อนไขการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พลเอก เกรียง สุวรรณทัต ขอแปรญัตติความในวรรคสอง ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ จะต้องมีส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคเดียวกันไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง ขอเปลี่ยนแปลงเป็นมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน โดยไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคเดียวกัน เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยไม่ต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเดียวกันรับรองด้วยเหตุผลว่า เพื่อไม่เป็นการตัดสิทธิพรรคเล็ก ๆ ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง 20 คนที่ประชุมลงมติด้วยคะแนน 12 ต่อ 5 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม มาตรา 127 เกี่ยวกับการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล นายไพโรจน์ ชัยนาม ได้ขอแปรญัตติ แก่ความในวรรคที่สามและเพิ่มความในวรรคสี่ว่า "ในกรณีที่มีมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้นและสมัยประชุมต่อไปอีกสมัยหนึ่ง" และเพิ่มความในวรรคสี่ว่า "ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งและห้ามมิให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร" กรณีตามวรรคสาม กรรมการเห็นว่า เป็นการตัดสิทธิสมาชิกมากเกินไป และเป็นการเสี่ยงมากเกินไป หากรัฐบาลบริหารประเทศไม่ถูกต้อง ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ส่วนการห้ามยุบสภาตามวรรคสี่ ที่ประชุมเห็นด้วยในหลักการ มาตรา 133 - 135 เกี่ยวกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภา กรรมการให้ตัดออกทั้งหมด เพื่อให้สอดคล้องกับมติให้มีสภาเดี่ยว ผู้เสนอแปรญัตติจึงได้สงวนคำขอแปรญัตติไว้

### หมวด 7 คณะรัฐมนตรี

ที่ประชุมได้กำหนดประเด็นที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณา  
ดังนี้

#### 1. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่

มีกรรมาธิการบางท่านได้เสนอความเห็น ว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และควรตัดวรรคสองของมาตรา 136 เกี่ยวกับข้อกำหนดให้รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะเป็นการผูกมัดมากเกินไป ควรเปิดกว้างไว้เพื่อสามารถหาคนที่มีความสามารถในการบริหารประเทศได้ง่าย โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 15 ต่อ 6 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม โดยคณะรัฐมนตรีต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะรัฐมนตรีทั้งหมด ร้อยตำรวจโท ช่าง มนุธรรม (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็นให้ตัดวรรคสองของมาตรา 136 ออก

#### 2. จำนวนรัฐมนตรี

ตามร่างเดิมในมาตรา 136 วรรคแรก ได้กำหนดจำนวนรัฐมนตรีไว้ไม่เกิน 34 คน กรรมาธิการบางท่านได้เสนอว่า จำนวนรัฐมนตรีควรจะให้มากกว่านี้ เพื่อรับสถานการณ์ที่ภายนอกโดยกำหนดให้มีจำนวนรัฐมนตรีไม่เกินสี่สิบสี่คน และคณะกรรมาธิการได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 12 ต่อ 5 เสียง ให้แก้ไขจำนวนรัฐมนตรีเป็นไม่เกินสี่สิบสี่คน

#### 3. ก่อนจะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี จะต้องแถลงนโยบายหรือไม่ และจะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาก่อนหรือไม่

ที่ประชุมเห็นว่าควรให้เป็นไปตามร่างเดิมของมาตรา 141 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาก่อนจะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

#### 4. การพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะมีกรณีใดบ้าง

ที่ประชุมเห็นว่าควรให้เป็นไปตามร่างมาตรา 144 และมาตรา 145

นอกจากนี้ นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล ขอแปรญัตติแก้ไขหลักการในหมวด 7 ดังต่อไปนี้

1. ให้นายกรัฐมนตรีได้รับการเลือกตั้งจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งทั่วไป หรือในการแสดงประชามติ มีวาระอยู่ในหน้าที่ 5 ปี

2. รัฐมนตรีจะมีจำนวนไม่เกินจำนวนกระทรวงที่มีอยู่

3. คณะรัฐมนตรี เสนอร่างกฎหมายให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้ แต่ไม่มีสิทธิ  
ออกเสียงลงคะแนน

4. คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร

5. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่เห็นด้วยกับการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี ฝ่ายบริหาร  
จะต้องพิจารณาปรับปรุงตัวรัฐมนตรีใหม่

คณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว ผู้แปรญัตติขอสงวน ผลเอก ทวิช  
เส็นวงศ์ ณ ออยุธยา ขอแปรญัตติแก้ความในวรรคสองของมาตรา 136 เป็น ดังนี้ "นายกรัฐมนตรี  
จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" คณะกรรมการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวน  
ผลเรื่อตรี วิเนจ ศรีพจนารก และ พันโท เชิดศักดิ์ แสงช่วงโชติ ขอแปรญัตติตัดความในวรรคสอง  
ของมาตรา 136 ที่ว่า "รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎร" ออกทั้งหมด ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 15 ต่อ 1 เสียง ให้ตัดความ  
ในวรรคสองของมาตรา 136 ออก ตามคำขอแปรญัตติ มาตรา 141 เกี่ยวกับการแถลงนโยบาย  
ของคณะรัฐมนตรี ก่อนเข้ารับบริหารประเทศ โดยไม่มีการลงมติ นายนิธิพนธ์ ซาลีจันทร์ ขอแปรญัตติ  
ให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาเพื่อขอความไว้วางใจ และ  
ต้องได้รับความไว้วางใจด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มาประชุม จึงจะเข้ารับ  
ประเทศได้ ที่ประชุมลงมติด้วยคะแนนเสียง 11 ต่อ 5 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม ผู้แปรญัตติ  
ขอสงวน

#### หมวด 8 : ศาล

มาตรา 169 นายไพโรจน์ ชัยนาม ขอแปรญัตติเพิ่มความในมาตรา 169 ทวิ  
ว่า ให้จัดตั้งศาลปกครอง พร้อมทั้งประกาศใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีศาลปกครองภายในสี่ปีนับแต่  
ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กรรมการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติขอสงวน

#### หมวด 9 : การปกครองท้องถิ่น

นายเจริญ อ่างเกียรติ ขอแปรญัตติให้ตัดบทบัญญัติในหมวดนี้ออกทั้งหมด  
ด้วยเหตุผลว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่บัญญัติถึงโครงสร้างในการปกครองประเทศ เฉพาะ



ส่วนที่เป็นสาระสำคัญและจำเป็นเท่านั้น การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องรายละเอียดปลีกย่อย ไม่จำเป็นต้องนำมาบัญญัติไว้เป็นหมวดพิเศษในรัฐธรรมนูญ และในปัจจุบันอาจยังไม่พร้อมที่จะให้มีการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวที่บังคับให้ท้องถิ่นมีการเลือกตั้ง ซึ่งอาจมีผลเสียมากกว่า ทั้งในแง่ความเหมาะสมและด้านงบประมาณ จึงควรปล่อยให้ไปตามกฎหมายที่จะกำหนดแก้ไข และดำเนินการในภายหลัง แต่ถ้าต้องการจะบัญญัติไว้เป็นการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ ก็อาจกำหนดเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐจะเหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะการที่จำเป็น คณะกรรมการไม่เห็นด้วยที่จะให้ตัดออก เพราะในรัฐธรรมนูญปี 2517 ก็มีบัญญัติไว้ ซึ่งเป็นประโยชน์ในการพื้นฐานทางการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รู้และเข้าใจถึงประชาธิปไตยตลอดจนสิทธิและหน้าที่ ถ้าตัดออกย่อมจะถูกวิพากษ์วิจารณ์มาก ผู้แปรญัตติของสงวน มาตรา 170 นายบรรเจิด ชลวิจารณ์ ขอแปรญัตติเพิ่มความเป็นวรรคสองของมาตรา 170 ว่า "ท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางการภาษีอากร และการเงินแห่งท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" โดยให้เหตุผลว่า การปกครองท้องถิ่นเท่าที่เป็นมาต้องประสบความล้มเหลว และไม่ตรงจุดประสงค์ อันเนื่องมาจากยังไม่มีอิสระเพียงพอในการกำหนดนโยบายในด้านการเงินและการภาษีอากร งบประมาณส่วนใหญ่ที่ได้จากรัฐ เป็นเพียงเงินอุดหนุน ซึ่งไม่เพียงพอกับรายจ่ายและการพัฒนาท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ หากกำหนดไว้จะเป็นทางแก้ไขข้อขัดข้องและอุปสรรคได้ คณะกรรมการไม่เห็นด้วย เพราะการให้อิสระแก่ท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าว โดยปล่อยให้ดำเนินการเองได้ จะก่อให้เกิดข้อยุ่งยากซึ่งเป็นปัญหามาก เนื่องจากท้องถิ่นยังต้องอาศัยงบประมาณจากส่วนกลางและระบบการจัดเก็บภาษีอากร เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการโดยตรง เพื่อให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับ การกระจายรายได้ เพื่อรักษาความสมดุลย์ และความมั่นคงบางส่วน ผู้แปรญัตติของสงวน

หมวด 10 : ตุลาการรัฐธรรมนูญ

นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล ขอแปรญัตติให้ตัดบทบัญญัติในหมวดนี้ออกทั้งหมดคณะกรรมการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติของสงวน

หมวด 11 : การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา 183 เกี่ยวกับเงื่อนไขและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นายไพโรจน์ ชัยนาม ขอแปรญัตติเพิ่มความเป็นมาตรา 183 ทวิ โดยมีหลักการว่า หากคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้นำร่างรัฐธรรมนูญที่สภาได้ลงมติเห็นชอบแล้ว ออกเสนอแก่ประชาชนเพื่อออกเสียงลงประชามติจะเห็นชอบหรือไม่ ที่ประชุมไม่เห็นด้วย เพราะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การปกครองที่ให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ กระทำเป็น 3 วาระเท่านั้น ผู้แปรญัตติขอสงวน

บทเฉพาะกาล

มาตรา 187 เกี่ยวกับการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก นายเกรียง กิริติกร และพลตรี เทียบ กรมสุริยศักดิ์ ขอแปรญัตติเพิ่มเติมเกี่ยวกับสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากที่ประชุมกำหนดหลักการให้มีสภาเดียวไปแล้ว จึงไม่อาจรับคำแปรญัตติได้ ผู้แปรญัตติขอสงวน มาตรา 189 พันตำรวจเอก สุธรรม วรวิเชียรวงษ์ ขอแปรญัตติเพิ่มความเป็นมาตรา 189 ทวิ โดยมีหลักการมิให้นำบทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองมาใช้ในบทเฉพาะกาล เพราะจะเป็นอุปสรรคในการเตรียมการ และไม่สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ทันทั่วทั้งที่ ที่ประชุมรับไว้พิจารณา

สำหรับหลักการอื่น ๆ ที่ควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลนั้น ที่ประชุมเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ ควรจะได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง จึงมีมติให้มีการประชุมลับ เพื่อพิจารณาหลักการในบทนี้ โดยที่ประชุมได้พิจารณาโดยถือตามมาตราในร่างเดิมเป็นแนวทาง และจะได้พิจารณาเพิ่มเติมหลักการที่เห็นควรกำหนดไว้ ดังนี้

มาตรา 191 เกี่ยวกับการรับรองคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ตามความในมาตรา 27 แห่งธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 ที่ประชุมได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการอีก 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่งในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาสี่ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 189 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและสภานโยบายแห่งชาติ มีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับมาตรา 17 และมาตรา 21 ของธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ตามลำดับ และประเด็นที่สอง บทบัญญัติ

ในมาตรา 191 ให้ครอบคลุมถึงกรณีคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งสั่งการตามความในมาตรา 21 และมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 และธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 ด้วย

มาตรา 192 ได้กำหนดให้ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาสี่ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปครั้งแรก ให้บทบัญญัติในมาตรา 193 ถึงมาตรา 204 มีผลบังคับใช้ และเมื่อพ้นเวลาสี่ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไป ครั้งแรกตามมาตรา 189 แล้ว ให้ยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 193 ถึง มาตรา 204

มาตรา 193 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งตามบทบัญญัติในหมวด 6 แห่งรัฐธรรมนูญ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 194

มาตรา 194 กำหนดให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพิ่มขึ้นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ให้มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ตามมาตรา 78 โดยให้แต่งตั้งครั้งแรกในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 189 และให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และที่ประชุมได้พิจารณาหลักการเพิ่มเติมเกี่ยวกับสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งว่า มิให้นำบทบัญญัติในมาตรา 86 (1) อันเกี่ยวกับการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดำรงตำแหน่งหน้าที่ในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ และตำแหน่งเกี่ยวกับท้องถิ่นต่าง ๆ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้ง มาตรา 164 ในเรื่องห้ามตุลาการและผู้พิพากษา ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง บทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองในหมวด 6 ใช้บังคับด้วย

มาตรา 195 ได้กำหนดห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากแต่งตั้งตามมาตรา 194 เป็นสมาชิกพรรคการเมือง

มาตรา 196 ในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 80 วรรคหนึ่ง มาตรา 83 (3) มาตรา 84 มาตรา 84 ทวิ และมาตรา 92 (7) และ (9) เฉพาะที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง มาใช้บังคับแก่การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งและการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญนี้

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น

มาตรา 197 ในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 94 มาตรา 94 ทวิ และ  
มาตรา 129 วรรคสาม มาใช้บังคับกับการแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง  
ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และการตั้งกรรมการสามัญ

มาตรา 198 การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้  
เมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าสี่สิบคนรับรอง และมีให้นำบทบัญญัติมาตรา 183 (1)  
เฉพาะที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองมาใช้บังคับในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา 199 มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 138 มาตรา 139 เฉพาะการห้ามที่บัญญัติ  
ไว้ในมาตรา 8 (1) และ (3) และมาตรา 157 มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรี  
และข้าราชการการเมืองอื่น

มาตรา 200 กรรมการได้กำหนดให้มืองค์กรพิเศษขึ้นมาองค์หนึ่ง โดย  
กรรมการได้เสนอชื่อต่าง ๆ กัน อาทิ สภานโยบายแห่งชาติ สภาพิทักษ์รัฐธรรมนูญ สภากลาง  
และสภามนตรี เป็นต้น ท้ายสุดที่ประชุมได้ลงมติให้เรียกว่า สภานโยบายแห่งชาติด้วยคะแนนเสียง  
25 ต่อ 2 เสียง ประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน 40 คน โดยที่ประชุมได้มีมติให้ประกอบไปด้วย  
ประธาน รองประธาน และสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด รองและ  
ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ  
และรองทั้ง 3 ตำแหน่ง เป็นสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติ แม้ว่ากรรมการบางท่านจะเสนอให้  
สภานโยบายแห่งชาติ มีอำนาจพิเศษในการให้ความเห็นชอบในการยุบสภาผู้แทนราษฎร การให้  
ความเห็นชอบในการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่กรรมการบางท่าน  
ได้ลงมติเห็นว่าควรกำหนด อำนาจหน้าที่ไว้กว้าง ๆ แทนการระบุรายละเอียดดังกล่าวด้วย  
คะแนนเสียง 22 ต่อ 2 เสียง และได้มอบหมายให้คณะทำงานไปยกร่างตามหลักการดังกล่าวคือ  
"มาตรา 200 เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ ให้มีสภานโยบายแห่งชาติ ประกอบด้วย  
ประธาน รองประธาน เลขาธิการ รองเลขาธิการ สมาชิกอื่นอีก มีจำนวนรวมกันไม่เกินสี่สิบคน  
ให้ประธาน รองประธาน เลขาธิการ รองเลขาธิการและสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติ  
ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 เป็นประธาน รองประธาน  
เลขาธิการ รองเลขาธิการ และสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติตามวรรคหนึ่ง ตามลำดับ

ในกรณีที่ตั้งตำแหน่งประธาน รองประธาน เลขาธิการ หรือรองเลขาธิการว่างลง  
ให้สภานโยบายแห่งชาติเลือกสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติแทนตำแหน่งที่ว่างลง

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติว่างลง ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดหรือในกรณีที่มี

สมาชิกสภานโยบายแห่งชาติยังไม่ครบจำนวนตามวาระหนึ่ง ประธานสภานโยบายแห่งชาติจะแต่งตั้งสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติเพิ่มขึ้นตามสภานโยบายแห่งชาติตามความเหมาะสมก็ได้

สภานโยบายแห่งชาติอาจมีมติให้สมาชิกสภานโยบายแห่งชาติคนหนึ่ง พ้นจากตำแหน่งได้" และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภานโยบายแห่งชาติไว้ในมาตรา 203 ว่า "สภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ให้ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรี ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสำคัญของรัฐ หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐธรรมนุญนี้ และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญนี้" และมาตรา 204 "ในกรณีที่สภานโยบายแห่งชาติเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณาปัญหาใดร่วมกัน ให้มีการประชุมร่วมระหว่างสภานโยบายแห่งชาติกับคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาริฉะฉัยปัญหาดังกล่าวและ เมื่อที่ประชุมร่วมมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น"

#### คำปรารภ

ที่ประชุมได้พิจารณาร่างคำปรารภเป็นหมวดสุดท้าย โดยได้พิจารณาตามร่างที่ นายอดุล วิเชียรเจริญ ได้ยกร่างเสนอต่อคณะกรรมการ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความ และถ้อยคำให้เหมาะสมในบางประเด็น และได้มีมติให้ผ่านการพิจารณาคำปรารภ<sup>๕๑</sup>

หลังจากนั้นในการประชุมครั้งที่ 22/2521 วันพฤหัสบดีที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2521 ที่ประชุมคณะกรรมการ กำหนดให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญรวมทั้งรายงานต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันศุกร์ที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2521 ซึ่งรวมระยะเวลาในการประชุม

<sup>๕๑</sup> คณะกรรมการปรกฏัติ , รายงานการประชุมครั้งที่ 21/2521 วันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2521. หน้า 3.

ชั้นแปรญัตติของคณะกรรมการตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2521 ถึงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2521 รวมเป็นเวลา 78 วัน โดยคณะกรรมการได้ประชุมกันทั้งสิ้น 23 ครั้ง ใช้เวลาโดยประมาณ 112 ชั่วโมงตามร่างเดิมของคณะกรรมการยกร่างมีอยู่ 191 มาตรา คณะกรรมการได้ตัดออก 34 มาตรา คณะกรรมการ ได้เพิ่มใหม่ 39 มาตรา แก้ไขเพิ่มเติม 72 มาตรา มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติ 54 เสียง คณะกรรมการเห็นด้วยกับผู้ที่ขอแปรญัตติ 10 มาตรา คณะกรรมการชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติพอใจ 57 มาตรา และขอสงวนคำแปรญัตติไว้ 66 มาตรา กรรมการขอสงวนความเห็นไว้ 9 มาตรา<sup>54</sup>

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 2 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ข้อ 105 กำหนดว่า "เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญนั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย" และ ข้อ 106 วรรคแรกของข้อบังคับดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า "เมื่อประธานสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญและรายงานของคณะกรรมการตามข้อ 105 แล้วให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน" ดังนั้น หลังจากคณะกรรมการวิสามัญแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ ที่

<sup>54</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 57/2521 วันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2521, หน้า 131.

คณะกรรมการได้พิจารณาเสร็จต่อประธานสภาในวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2521 ประธานสภา  
ได้จัดเข้าระเบียบวาระประชุม โดยเริ่มประชุมวาระที่ 2 ครั้งแรกในวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ.  
2521 เวลา 9.00 น. ณ ตึกรัฐสภา ซึ่งเป็นการประชุมครั้งที่ 57/2521 สำหรับการประชุม  
พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 นี้ ก็เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติ พ.ศ. 2521 ข้อ 106 วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่า "ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ  
ที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างรัฐธรรมนูญ คำปรารภ  
แล้วเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม  
หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุม  
จะลงมติเป็นอย่างอื่น ๆ " และก่อนที่จะดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามข้อบังคับดังกล่าว  
พลโทเฉลิมชัย จารุวัตร ประธานคณะกรรมการ ได้แถลงชี้แจงประกอบรายงานของ  
คณะกรรมการสรุปได้ว่า คณะกรรมการได้พิจารณาขึ้นแปรญัตติตามร่างรัฐธรรมนูญเดิมที่  
คณะกรรมการกร่างได้เสนอสภาพิจารณาในวาระที่ 1 ประกอบกับคำแปรญัตติของสมาชิกและ  
ของกรรมการโดยได้นำเอาปัจจัยสำคัญต่าง ๆ รวมทั้งสถานการณ์ของประเทศในปัจจุบันมา  
พิจารณาร่วมกัน โดยผลของการแปรญัตติเป็นไปตามข้อยุติตามเสียงข้างมากของคณะกรรมการ  
ในทุกมาตรา ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีความเห็นว่านี่องต้องกันว่าเหมาะสมที่สุดสำหรับเหตุการณ์  
และสิ่งแวดล้อมในขณะนี้<sup>๕๕</sup>

ต่อจากนั้นเป็นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วาระที่ 2 โดย  
พิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างรัฐธรรมนูญ คำปรารภและเรียงตามลำดับมาตรา ดังรายละเอียดดังนี้  
ชื่อร่างรัฐธรรมนูญ

ไม่มีการแก้ไข

<sup>๕๕</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ , รายงานการประชุมสภาฯ ครั้งที่ 57/2521 วันที่ 12  
ตุลาคม 2521 หน้า 135

### คำปรารภ

นางกนก สามเสน วิล ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ แต่ได้ถอนคำแปรญัตติ<sup>๕๖</sup> และที่ประชุมได้แก้ไขถ้อยคำบางส่วน อาทิ ให้เติมคำว่า "ระบอบ" อยู่ท้ายคำว่า "การปกครอง" เป็นต้น และที่ประชุมมีมติให้ผ่านการพิจารณาในส่วนนี้

### หมวด 1 : บททั่วไป

มาตรา 2 นายนิรันดร์ ซาลิจันทร์ ได้ขอสงวนคำแปรญัตติแก้คำว่า "มาจาก" เป็น "เป็นของ" ที่ประชุมลงมติด้วยคะแนนเสียง 166 ต่อ 2 เสียง<sup>๕๗</sup> ให้คงไว้ตามร่างของคณะกรรมการ

### หมวด 2 : พระมหากษัตริย์

มาตรา 5 นายนิรันดร์ ซาลิจันทร์ ขอสงวนความเห็นโดยให้แก้ความในวรรคหนึ่งให้ตัดคำว่า "องค์" พระมหากษัตริย์ออก โดยให้เหตุผลว่า คำว่า องค์พระมหากษัตริย์ นั้นหมายถึง พระองค์ท่านพระองค์เดียว แต่คำว่า พระมหากษัตริย์เฉย ๆ นั้นมีความหมายรวมทั้ง พระองค์ท่านและสถาบันพระมหากษัตริย์ด้วย และให้รวมวรรคสองเข้ากับวรรคแรกเพื่อให้ข้อความกระชับรัดกุมขึ้น ตามที่เคยมีในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร น.ศ. 2515 มาตรา 5 นายอดุล วิเชียรเจริญ (กรรมาธิการ) ได้ชี้แจงว่า การใช้คำว่า "องค์" นำหน้าคำว่า

<sup>๕๖</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 136.

<sup>๕๗</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 161.



พระมหากษัตริย์ ก็เพื่อเน้นให้เห็นถึงความสำคัญยิ่งขึ้นว่าพระองค์ของพระมหากษัตริย์นี้ ดำรงอยู่ในฐานะซึ่งเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 156 ต่อ 4 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>๕๘</sup>

มาตรา 1๐ ทวิ คณะกรรมการเพิ่มเติมขึ้นใหม่ โดยห้ามองคมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 116 ต่อ 2 เสียง ให้เป็นไปตามร่างที่คณะกรรมการได้เพิ่มเติม<sup>๕๙</sup>

### หมวด 3 : สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

มาตรา 19 นางแรม พรหมโบล บุญประสพ ขอแปรญัตติเพิ่มความในวรรคสองว่า "ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน" และวรรคสามว่า "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้" ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 11๐ ต่อ 45 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>๖๐</sup>

มาตรา 25 เกี่ยวกับเสรีภาพในร่างกาย คณะกรรมการได้ตัดข้อความในวรรคแรกตอนท้ายออก ซึ่งตามร่างเดิมได้บัญญัติไว้ว่า ".....แต่ผู้ถูกจับกุมหรือถูกตรวจค้นจะต้องได้รับแจ้งเหตุและรายละเอียดตามสมควรในการที่ถูกจับกุม หรือถูกตรวจค้นโดยไม่ชักช้าและผู้ถูกคุมขังย่อมมีสิทธิที่จะพบและปรึกษานายความเป็นการเฉพาะตัวได้" โดยให้เหตุผลว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญควรบัญญัติไว้เฉพาะสิทธิขั้นมูลฐานเท่านั้น ส่วนรายละเอียด หากมีอยู่ในกฎหมายอื่น

<sup>๕๘</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 171.

<sup>๕๙</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 177.

<sup>๖๐</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 248 - 249.

อยู่แล้วไม่ควรบัญญัติเพิ่มขึ้นมาอีก เพราะนอกจากจะเป็นการซ้ำซ้อนกันแล้ว ยังเป็นการทำให้รัฐธรรมนูญมีลักษณะที่ไม่อ่อนตัวเท่าที่ควร สมาชิกบางท่านมีความเห็นแย้งว่า บัญญัติดังกล่าวควรจะคงไว้ตามร่างเดิม เพื่อป้องกันการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และตามที่กรรมการชี้แจงว่าบทบัญญัติที่ตัดออกได้มีปรากฏอยู่แล้วในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>๕๑</sup> ก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบ ดังนั้น การคงไว้ตามร่างเดิมจะเป็นประโยชน์กับประชาชนยิ่งขึ้น<sup>๕๒</sup> ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 114 ต่อ 45 เสียง ให้ตัดข้อความดังกล่าวออก ตามที่กรรมการได้แก้ไข<sup>๕๓</sup>

มาตรา 25 ทวิ และมาตรา 25 ตริ คณะกรรมการได้บัญญัติเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่โดยในมาตรา 25 ทวิ ได้บัญญัติเกี่ยวกับกรณีผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นคนยากไร้ ไม่มีทุนทรัพย์พอที่จะจัดหาทนายความสำหรับตนเองได้ ให้รัฐจัดการช่วยเหลือตามกฎหมาย ส่วนมาตรา 25 ตริ กรณีบุคคลใดได้รับโทษทางอาญาไปแล้ว หากมีการรื้อฟื้นคดีขึ้นมาพิจารณาใหม่ ปรากฏว่าบุคคลนั้นมีได้กระทำความผิด ให้มีสิทธิรับค่าทดแทนจากรัฐได้ ที่ประชุมได้มีมติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการได้เพิ่มเติมไว้ด้วยคะแนนเสียง 114 ต่อ 1 เสียง<sup>๕๔</sup> และ 137 ต่อ 7 เสียง ตามลำดับ<sup>๕๕</sup>

<sup>๕๑</sup> ตามมาตรา 7 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 ได้บัญญัติไว้ว่า "ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมหรือขัง มีสิทธิดังต่อไปนี้ (1) พบและปรึกษาผู้ที่จะเป็นทนายสองต่อสอง....."

<sup>๕๒</sup> คำอภิปรายของ นายพิชญ์ แคนวงศ์ , รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 57/2521 วันที่ 12 ตุลาคม 2521 หน้า 249.

<sup>๕๓</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน , หน้า 279.

<sup>๕๔</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน , หน้า 289.

<sup>๕๕</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 60/2521 วันที่ 19 ตุลาคม 2521 หน้า 200.

มาตรา 29 เกี่ยวกับเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา  
 นาวาเอก กุมภ กมลนาวัน ได้เสนอให้มีการประชุมลับ โดยให้เหตุผลในการเสนอว่าเนื่องจาก  
 การพิจารณาในมาตรานี้ อาจจะมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และผู้อภิปรายอาจถูก  
 วินิจฉัยวิจารณ์จากบุคคลภายนอกได้ ซึ่งอาจจะเสียหายต่อผู้อภิปราย จึงเห็นสมควรให้มีการ  
 ประชุมลับ และสมาชิกสภาเห็นสมควรให้มีการประชุมลับในมาตรานี้ด้วยคะแนนเสียง 52 ต่อ 41  
 เสียง<sup>๕๕</sup> และจากผลการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ ได้ลงมติ  
 ไม่ควรเปิดเผยรายงานการประชุมลับดังกล่าว<sup>๕๖</sup>

มาตรา 33 นายไพโรจน์ ชัยนาม ขอแปรญัตติเพิ่มความในวรรคแรกว่า  
 "พรรคการเมืองได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อแสดงให้ทราบถึงเจตจำนงในการออกเสียงลงคะแนน  
 ของประชาชน" และเพิ่มความในวรรคท้ายว่า "รัฐบาลให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือในการใช้จ่าย  
 แก่พรรคการเมืองได้ ทั้งนี้ ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ" โดยให้เหตุผลว่า  
 สำหรับความในวรรคแรกที่เพิ่มเติมไว้ ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนที่จะลงคะแนนเสียง  
 เลือกตั้งในอนาคตได้รู้ฐานะของพรรคการเมือง เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในการ  
 เลือกพรรคการเมืองนั้น ๆ ส่วนความในวรรคท้าย เพิ่มเติมไว้ เพื่อให้อำนาจแก่รัฐบาลที่จะให้  
 เงินอุดหนุนกับพรรคการเมืองเล็ก ๆ ที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่สนับสนุนการปกครองในระบอบ  
 ประชาธิปไตย แต่ไม่มีทุนทรัพย์ในการดำเนินงานตามอุดมการณ์ของพรรค จึงควรมีบัญญัติที่รัฐบาล  
 อาจจะให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองได้ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 99 ต่อ 47 เสียง  
 ให้คงไว้ตามที่กรรมาธิการได้แก้ไข<sup>๕๗</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๕๕</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 229.

<sup>๕๖</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 74/2521  
 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2521 หน้า 130.

<sup>๕๗</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมฯ ครั้งที่ 61/2521 วันที่ 20 ตุลาคม  
 2521 หน้า 261.

#### หมวด 4 : หน้าที่ของชนชาวไทย

มาตรา 41 พันเอกประสงค์ กรีกูล ขอแปรญัตติเพิ่มความในวรรคสองว่า "บุคคลพึงถือว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นหน้าที่สำคัญ" โดยให้เหตุผลว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญในการเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่จากอดีตที่ผ่านมา จำนวนประชาชนที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอยู่ในระดับที่ต่ำมาก ดังนั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบนี้ จึงน่าจะมีการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่สำคัญและพึงกระทำ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว ได้ให้ความเห็นว่าการเลือกตั้งน่าจะเป็นเรื่องของสิทธิมากกว่าหน้าที่ ส่วนประเด็นจำนวนคนไปลงคะแนนเสียงน้อยนั้น เมื่อประชาชนได้เรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น และได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการปกครองในระบอบนี้ ประชาชนก็จะมีการตื่นตัวและไปลงคะแนนมากขึ้นเอง จึงควรปล่อยให้ไปเป็นไปตามวิวัฒนาการทางการเมืองกว่าที่จะออกกฎหมายบังคับไว้ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 105 ต่อ 10 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>๕๑</sup>

มาตรา 47 พันตำรวจเอกสุวรรณ วรวิเชียรพงษ์ และนางแรม พรหมโบล บุญยประสพ ได้แปรญัตติโดยขอเพิ่มมาตรา 47 ทวิว่า "บุคคลมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริต" และ "บุคคลมีหน้าที่ไปออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ" ตามลำดับ โดยให้เหตุผลว่า ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาบัญญัติถึงสิทธิทางการเมืองไว้ในลักษณะที่แจกแจงรายละเอียดว่า ประชาชนมีสิทธิทางการเมืองอย่างไรบ้าง แต่ในประเด็นของหน้าที่ โดยเฉพาะหน้าที่การไปลงคะแนนเลือกตั้งกลับไม่เคยมีบทบัญญัติบังคับไว้ ซึ่งมีผลทำให้จำนวนประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งในแต่ละครั้งน้อยมาก ผลที่ตามมาทำให้เกิดการทุจริตในการลงคะแนนเลือกตั้ง ดังนั้น จึงควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ

<sup>๕๑</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 265.

ประชาชนทุกคนที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 92 ต่อ 38 เสียงให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>70</sup>

#### หมวด 5 : แนวนโยบายแห่งรัฐ

นายนิรันดร์ ซาลิจันทร์ ได้ขอแปรญัตติเพิ่มเติมหมวดนี้ โดยให้เพิ่มคำว่า "หน้าที่ และแนวนโยบายแห่งรัฐ" โดยได้ให้เหตุผลว่า ตามร่างเดิม บทบัญญัติในหมวดนี้ เป็นเพียงแนวนโยบายซึ่งรัฐควรจะทำ จึงมีความเห็นว่า บทบัญญัติในหมวดนี้ควรที่จะเพิ่มคำว่า "หน้าที่" เข้าไปด้วยเพื่อแบ่งให้เห็นเป็น 2 ประเด็น คือประเด็นแรก เป็นหน้าที่ที่รัฐจำเป็นต้องกระทำ และส่วนที่สอง เป็นสิ่งที่รัฐอาจจะทำหรือไม่ก็ได้ เป็นแนวนโยบาย ตามร่างเดิม ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 102 ต่อ 6 เสียงให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>71</sup>

มาตรา 53 นางกนก สามเสน วิล ได้ขอแปรญัตติเพิ่มเติมมาตรา 53 ทวิ ว่า "รัฐพึงให้ความสนใจสนับสุนนและส่งเสริมการพัฒนาเยาวชนของชาติ ให้เป็นผู้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา พร้อมทั้งจะรับช่วงหน้าที่ในการสร้างสรรค์สังคมและพัฒนาประเทศชาติให้มีความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าสืบไป" โดยให้เหตุผลว่า ปัจจุบันรัฐไม่ได้มีนโยบายที่จะพัฒนาเยาวชนของชาติเท่าที่ควร ไม่ว่าจะทั้งด้านงบประมาณที่จะจัดสรรให้ หรือวัสดุอุปกรณ์ที่จะส่งเสริมเยาวชนก็มีน้อย ทำให้เยาวชนส่วนหนึ่งชาติหนึ่ง ขาดการดูแลเอาใจใส่ ทำให้เยาวชนเหล่านั้นหลงผิดตกเป็นทาสของอบายมุขต่าง ๆ มากขึ้น ที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากให้เพิ่มเติมข้อความตามที่เสนอญัตติ<sup>72</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>70</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 286.

<sup>71</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 288.

<sup>72</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 313.

มาตรา 54 นางเต็มสิริ บุญสิงห์ ได้ขอแปรญัตติแก้เป็น "รัฐพึงรวบรวมคณาธิปไตยหรือปรับปรุงและเผยแพร่วัฒนธรรมของชาติ" โดยให้เหตุผลว่า ตามร่างเดิมของกรรมาธิการเกี่ยวกับวัฒนธรรมได้กล่าวถึงเฉพาะเรื่องการส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรม ซึ่งผู้แปรญัตติเห็นว่ายังไม่สมบูรณ์ จึงควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการรวบรวมคณาธิปไตยและเผยแพร่วัฒนธรรมของชาติต่อประชาชนโดยทั่วไปด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจและดำรงรักษาไว้ซึ่งเอกลักษณ์และค่านิยมของไทยไว้ด้วย ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 108 ต่อ 37 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม

#### หมวด 6 : รัฐสภา

การพิจารณาในหมวดนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เพราะตามร่างเดิมของคณะกรรมการกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักการในหมวดนี้ให้รัฐสภาประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา บทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ จึงมีหลักการที่สอดคล้องกับหลักการให้มี 2 สภา แต่จากการพิจารณาของคณะกรรมการแปรญัตติได้มีมติเปลี่ยนแปลงให้เป็นระบบสภาเดียว ประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท จึงได้แก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่มีสภาเดียว ซึ่งผลการเปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าว ทำให้คำขอแปรญัตติของสมาชิกที่ขอแปรญัตติบทบัญญัติตามหลักการเดิมที่ให้มี 2 สภา ต้องตกไป และผู้แปรญัตติก็ได้ขอสงวนคำแปรญัตติไว้พิจารณาในวาระที่ 2 ทั้งสิ้น และก่อนที่จะมีการประชุมพิจารณาในหมวดนี้ ประธานสภาได้ให้กรรมาธิการชี้แจงเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าว โดยกรรมาธิการได้ชี้แจงว่า การที่คณะกรรมการได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ให้มีสภาเดียว เพราะได้พิจารณาแล้วว่า ในสถานการณ์ปัจจุบันการกำหนดให้มีสภาเดียวเป็นการสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นมากที่สุด จึงได้ลงมติให้มีสภาเดียวและหากการพิจารณาของสภาในวาระที่สอง เห็นชอบให้มีสภาเดียว การสงวนคำแปรญัตติของสมาชิกเกี่ยวกับการมี 2 สภา ก็จะตกไป แต่หากสมาชิกสภาได้ลงมติให้มี 2 สภา ตามร่างเดิมของ

คณะกรรมการการยกเว้น คำแปรญัติที่เหลือนั้นก็สามรถอภิปรายได้ตามปกติ<sup>73</sup> หลังจากนั้น สมาชิกสภาได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่าสมควรกำหนดหลักการให้มี สภาเดียวหรือสองสภา โดยฝ่ายที่เห็นสมควรให้มีสภาเดียวให้เหตุผลว่า เนื่องจากตามธรรมนูญการปกครอง 2520 ได้กำหนดให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 เป็นเพียงการรับไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น ไม่ใช่เป็นการรับหลักการเหมือนอย่างพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ดังนั้นร่างรัฐธรรมนูญที่ คณะกรรมการการยกเว้น เสนอมาและสภาได้ลงมติให้รับไว้พิจารณาในวาระที่ 1 แล้ว หากมี สมาชิกสภาหรือกรรมการวิสามัญแปรญัติ ได้เสนอขอแปรญัติในมาตราต่าง ๆ สมาชิกหรือ กรรมการเหล่านี้ก็มีสิทธิ์ที่จะกระทำได้<sup>74</sup> และด้วยมติของที่ประชุมคณะกรรมการแปรญัติ เสียงข้างมาก เห็นชอบให้มีสภาเดียวที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด ไม่มี สมาชิกประเภทแต่งตั้งเลย ทั้งนี้ด้วยเหตุผลว่า เพื่อให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่สมบูรณ์ นอกจากนี้การมีสภาเดียวจะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาเป็นไป ด้วยความรวดเร็ว เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายใดแล้ว ไม่ต้องเสนอให้วุฒิสภา พิจารณาร่างกฎหมายนั้นดังที่เคยปฏิบัติกันมาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สามารถนำขึ้นทูลเกล้าให้ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ได้เลย<sup>75</sup> นอกจากนี้ กรรมการบางท่าน ยังได้อภิปรายอ้างว่า เมื่อเทียบกันระหว่างร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกเว้นกับร่าง รัฐธรรมนูญของคณะกรรมการแปรญัติแล้ว จะเห็นได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับหลังมีความเป็น ประชาธิปไตยมากกว่าร่างเดิม ทั้งนี้เพราะตามร่างเดิมไม่ได้กำหนดการสิ้นสุดของการมีวุฒิสภา เอาไว้ ซึ่งอาจทำให้มีวุฒิสภาตลอดไป ส่วนตามร่างใหม่ของคณะกรรมการแปรญัติ กำหนดให้

<sup>73</sup> คำอภิปรายของ นายसानนท์ สายสว่าง, รายงานการประชุมครั้งที่ 63/2521 วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2521 หน้า 55.

<sup>74</sup> คำอภิปรายของ พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

<sup>75</sup> คำอภิปรายของ นายसानนท์ สายสว่าง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทแต่งตั้ง มีอยู่ในช่วงระยะเวลาเพียง 4 ปี ตามบทเฉพาะกาลเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าจะทำให้ประเทศไทยพัฒนาระบบการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่รวดเร็วกว่าร่างเดิม <sup>76</sup>

ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการปฏิวัติ ก็ได้ให้เหตุผลคัดค้านการปฏิวัติในร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการในประเด็นต่าง ๆ อาทิ อำนาจการปฏิวัติของคณะกรรมการที่เกินขอบเขต และจนเป็นการยกเลิกหลักการเดิมในร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาในวาระที่ 1 ซึ่งเหมือนกับว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็น 2 คณะ คือ คณะกรรมการร่างเดิมตามที่สภาได้แต่งตั้งให้ทำหน้าที่กร่างรัฐธรรมนูญเสนอสภา กับคณะกรรมการปฏิวัติซึ่งแทนที่จะทำหน้าที่ปฏิวัติโดยทั่วไป กลับไปทำหน้าที่คล้ายกับเป็นการกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ เพราะหากพิจารณาดูในบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่มากกว่าที่จะเป็นการปฏิวัติโดยทั่วไป<sup>77</sup> ส่วนการอ้างว่า การมี 2 สภาจะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาเป็นไปด้วยความล่าช้า นั้น ฝ่ายนี้มีความเห็นว่า การพิจารณาร่างกฎหมายของระบบ 2 สภานั้น หากเกรงว่าการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาอาจจะทำให้ร่างกฎหมายมีผลบังคับใช้ล่าช้า ก็สามารถแก้ไขได้ โดยการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาของวุฒิสภาให้น้อยลง อาทิ ตามร่างเดิมได้กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาภายใน 60 วัน ก็อาจจะลดลงมาเป็น 30 วันเป็นต้น<sup>78</sup> ส่วนประเด็นที่อ้างว่าการกำหนดให้มีสภาเดียว เป็นการแสดงให้เห็นถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์นั้น สมาชิกกลุ่มนี้มีความเห็นว่า เป็นการกล่าวอ้างที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ เพราะแม้ว่าตามบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญจะมีการกำหนด

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>76</sup> คำอภิปรายของ นายอมร จันทรสมบูรณ์ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 74.

<sup>77</sup> คำอภิปรายของ นายไพโรจน์ ชัยนาม , เรื่องเดียวกัน , หน้า 65.

<sup>78</sup> คำอภิปรายของ นายนิรันดร์ ชาลีจันทร์ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 78.



ให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงประเภทเดียวก็จริงอยู่ แต่ในบทเฉพาะกาลกลับกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบไปด้วยสมาชิก 2 ประเภท โดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมาจากการแต่งตั้งของประธานสภานโยบายแห่งชาติจำนวนเท่ากันซึ่งขัดกับหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเป็นอย่างยิ่ง<sup>79</sup> และแม้ว่าในบทเฉพาะกาลดังกล่าวจะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทแต่งตั้งให้มีเฉพาะ 4 ปีแรกเท่านั้นก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีหลักประกันอะไรที่แน่นอนว่า เมื่อครบวาระดังกล่าวแล้ว จะไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ขยายเวลาการบังคับใช้บทเฉพาะกาลออกไปอีก ดังที่เคยปรากฏในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475<sup>80</sup> นอกจากนี้ตามข้ออ้างของฝ่ายที่ต้องการให้มีสภาเดียวว่า จะทำให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเร็วกว่าตามร่างเดิม เพราะสภาผู้แทนราษฎรประเภทแต่งตั้งจะหมดไปเมื่อหมดวาระตามบทเฉพาะกาล ในขณะที่ตามร่างเดิมไม่ได้กำหนดการสิ้นสุดของวุฒิสมาชิกไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ห้ามการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ ดังนั้น ในอนาคตหากสภามีความเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาไม่เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมียกต่อไป ก็อาจมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้ยกเลิกการมีสมาชิกวุฒิสภาก็ได้ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นก่อนครบ 4 ปีตามบทเฉพาะกาลก็ได้<sup>81</sup> นอกจากนี้สมาชิกกลุ่มนี้ ได้โต้แย้งคำกล่าวอ้างของคณะกรรมการการปฏิวัติที่กล่าวอ้างว่า การแปรญัตติร่างร่างรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นนั้น สมาชิกกลุ่มนี้ ได้ยกเหตุผลลบล้างคำกล่าวดังกล่าวว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น สิ่งหนึ่งที่ประชาชนควรจะมีสิทธิในการปกครองในระบอบนี้คือ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยเฉพาะทางสื่อมวลชน ซึ่งตามร่างเดิมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา 29 ว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด ในการเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา การจำกัดเสรีภาพดังกล่าว ไม่ว่าจะ

<sup>79</sup> คำอภิปรายของ นายนิรันดร์ ชาลิจันทร์ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 79.

<sup>80</sup> คำอภิปรายของ นายนิรันดร์ ชาลิจันทร์ , เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน

<sup>81</sup> คำอภิปรายของ นายนิรันดร์ ชาลิจันทร์ , เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน

การปิดโรงพิมพ์ การห้ามการพิมพ์หรือการตรวจข่าวก่อนการพิมพ์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมี คำนิพากษาของศาลเพื่อห้ามการกระทำดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันเสรีภาพส่วนนี้ของ ประชาชนตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ตามร่างของคณะกรรมการการแปรรูปคดี ได้ยกเลิกหลักประกันดังกล่าวของประชาชนไปจนหมดสิ้น ซึ่งไม่น่าจะเป็นความคิดของบุคคล ที่ต้องการให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างจริงจัง <sup>๒๒</sup>

หลังจากแต่ละฝ่ายได้อภิปรายให้เหตุผลต่าง ๆ นานา ควรจะให้ม็สองสภา หรือ สภาเดียว ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันพฤหัสบดีที่ 2 พฤศจิกายน 2521 นายไพโรจน์ ชัยนาม ได้เสนอให้คณะกรรมการการแปรรูปคดีรับร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 2 กลับไป พิจารณาใหม่ โดยให้มี 2 สภาตามร่างเดิม และกรรมการได้ยินยอมที่จะพิจารณาแก้ไข ตามข้อเสนอดังกล่าว โดยให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการและสมาชิกที่ขอแปรรูปคดี ในวันที่ 3 พฤศจิกายน 2521 จึงมีมติให้มีสองสภาตามร่างเดิม <sup>๒๓</sup> และได้้นำร่างรัฐธรรมนูญ เข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่ 2 ต่อ โดยสมาชิกที่ได้เสนอคำแปรญัตติในหมวดนี้ และได้ ลงวงคำขอแปรญัตติ ได้อภิปรายในมาตราต่าง ๆ ดังนี้

มาตรา 64 ตามร่างเดิม กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานสภา นายณรงค์ บัณฑิตย์ และพันเอกเกรียง สุวรรณทัต ได้ขอแปรญัตติแก้ความในวรรคหนึ่ง เป็น "ประธานวุฒิสภาเป็น ประธานรัฐสภา ประธานสภา ผู้แทนราษฎรเป็น รองประธานรัฐสภา" ที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียง 161 ต่อ 37 เสียง ให้แก้ไขตามคำแปรญัตติดังกล่าว

มาตรา 66 ตามร่างเดิมได้กำหนดไว้เพียงว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อประกาศใช้ต่อไป นายนิพนธ์ ซาลีจันทร์

<sup>๒๒</sup> คำอภิปรายของ พลเอก ทวีช เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

<sup>๒๓</sup> สยามนิกร "เบื้องหลังยุบสภานโยบาย" (14 พฤศจิกายน 2521) หน้า 17.

ได้ขอแปรญัตติเพิ่มเติมโดยกำหนดว่าภายในสิบวันนับจากวันที่นายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ต่อไป โดยผู้ขอแปรญัตติให้เหตุผลว่า เพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีผลบังคับใช้ล่าช้า เพราะมาค้างอยู่ที่นายกรัฐมนตรีนานเกินควร จึงควรกำหนดเวลาให้นายกรัฐมนตรี ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ภายใน 10 วัน ที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียง 161 ต่อ 3 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>๕๔</sup>

มาตรา 71 เกี่ยวกับการวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกแต่ละสภา ในกรณีที่สมาชิกผู้นั้นมีการกระทำอันเป็นการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกสภา นายไพโรจน์ ชัยนาม ได้ขอแปรญัตติให้ตัดบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวออกทั้งหมด ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 140 ต่อ 9 เสียง<sup>๕๕</sup> ให้คงไว้ตามร่างเดิม

มาตรา 74 เกี่ยวกับวาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา นางกนก สยามเสน วิล ขอแปรญัตติการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาจาก 6 ปี เป็น 4 ปี ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 129 ต่อ 22 ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>๕๖</sup>

มาตรา 81 เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พลเอก ทวิช เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา และนายณรงค์ บัณฑิตย์ ได้ขอแปรญัตติใน (2) เปลี่ยนแปลงอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจาก 20 ปีบริบูรณ์ เป็น สิบแปดปีบริบูรณ์ โดยให้เหตุผลว่า ทั้งนี้ด้วยเล็งเห็นว่าบุคคลเหล่านี้ เป็นผู้ที่มีความตื่นตัวทางการเมืองสูง จึงควรที่จะเปิดโอกาสให้มาใช้สิทธิดังกล่าวได้ ดังที่นานาประเทศส่วนใหญ่ได้แก้ไขสิทธิของผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งจากเดิม 20 ปี เป็น 18 ปี ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 172 ต่อ 14 เสียง

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๕๔</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

<sup>๕๕</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

<sup>๕๖</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>๑๗</sup>

มาตรา 82 เกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายไพโรจน์ ชัยนาม และนางแรม พรหมโบล บุญยประสพ ได้ขอแปรญัตติโดยให้ตัดความใน (๓) ซึ่งห้ามมิให้ ภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งโดยให้เหตุผลว่า คำว่านักพรตหรือนักบวชนี้ ยังไม่มีบุคคลใดที่จะชี้ชัดลงไปว่าหมายถึงใครบ้างทำให้ต้องมีการตีความ ซึ่งกลายเป็นข้อยุ่งยากไป และเป็นการตัดสิทธิทางการเมืองของบุคคลเหล่านั้น ซึ่งในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่ นอกจากให้สิทธิลงคะแนนแล้ว ยังให้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งแก่บุคคลดังกล่าวด้วย ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 155 ต่อ 6 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>๑๘</sup>

มาตรา 83 เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายณรงค์ บัณฑิตย์ ได้ขอแปรญัตติโดยเปลี่ยนแปลงความใน (2) ของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จากอายุ 25 ปีบริบูรณ์ เป็น อายุ 23 ปีบริบูรณ์ โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้คนหนุ่มสาวที่มีความสนใจทางการเมืองได้มีโอกาสเสนอตัวเองให้ประชาชนเลือก เพื่อเข้ามารับใช้ประเทศชาติ ซึ่งนานาประเทศส่วนใหญ่ก็ได้กระทำกัน ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 131 ต่อ 25 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>๑๙</sup>

มาตรา 84 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการที่จะทำให้มีจำนวนพรรคการเมืองน้อยลง โดยกำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั่วไป ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้นและในเขตการเลือกตั้ง

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑๗</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมครั้งที่ 71/2521, วันที่ 16 พฤศจิกายน 2521, หน้า 17.

<sup>๑๘</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

<sup>๑๙</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

แต่ละเขตพรรคการเมืองจะต้องส่งสมาชิกให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ พลเรือตรี ธาดา ดิษฐบรรจง ได้ขอแปรญัตติเปลี่ยนเป็น "หนึ่งในสาม" แทน "กึ่งหนึ่ง" และ นายไพโรจน์ ชัยนาม กับ พันโท บุญศักดิ์ กำแพงฤทธิรงค์ ขอแปรญัตติเปลี่ยนเป็น "หนึ่งในสี่" แทน "กึ่งหนึ่ง" โดยให้เหตุผลคล้าย ๆ กันว่า การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งนั้น นอกจากเป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้เฉพาะพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ที่มีทุนทรัพย์มากเท่านั้นที่มีสิทธิทางการเมือง รวมทั้งเป็นการบีบบังคับทางอ้อมให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ต้องแสวงหาทุนทรัพย์ที่จะใช้ในการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะมีการหาทุนในทางมิชอบได้ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 133 ต่อ 6 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>๑๐</sup>

มาตรา 89 เกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ครบวาระดำรงตำแหน่ง นายนิรันดร์ ชาลิจันทร์ ได้ขอแปรญัตติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ครบวาระ 4 ปี ภายใน 30 วัน แทนร่างเดิมซึ่งกำหนดให้เลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน นับตั้งแต่สภาครบวาระโดยให้เหตุผลว่า เพื่อมิให้ว่างการมีสภาผู้แทนราษฎรนานเกินไป ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 85 ต่อ 1 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>๑๑</sup>

มาตรา 90 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ก่อนครบวาระ นายกันต์ธีร์ ศุภมงคล ได้แปรญัตติให้ตัดบทบัญญัติในมาตรานี้ออกทั้งมาตรา โดยให้เหตุผลว่า ควรให้มีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด ให้แต่ละฝ่ายอยู่ในวาระตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยคณะรัฐมนตรีไม่ควรใช้อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียง 103 ต่อ 2 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>๑๒</sup>

<sup>๑๐</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

<sup>๑๑</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

<sup>๑๒</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

มาตรา 101 เกี่ยวกับองค์ประชุมของแต่ละสภา ตามร่างเดิมได้กำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ร้อยตำรวจโท ชาญ มนุธรรม ได้ขอแปรญัตติเปลี่ยนเป็นไม่น้อยกว่า "หนึ่งในสาม" ของสมาชิกทั้งหมด ด้วยเหตุผลว่าการกำหนดองค์ประชุมไว้มากถึงกึ่งหนึ่ง ทำให้การประชุมสภาบางครั้งเกิดปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกไม่ครบองค์ประชุม ทำให้การประชุมไม่สามารถดำเนินการไปได้ ก่อให้เกิดความล่าช้า ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 91 ต่อ 29 เสียง<sup>๑๑</sup> ให้คงไว้ตามร่างเดิม

มาตรา 114 เกี่ยวกับสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามร่างเดิม ได้กำหนดไว้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้โดยมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง พันเอกเกรียง สุวรรณทัต ขอแปรญัตติ ขอแก้ไขเป็นร่างพระราชบัญญัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้โดยมติของพรรคการเมือง และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่รับรองไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิแก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงยี่สิบคน ก็เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ โดยขอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองอื่นรับรองได้ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 58 ต่อ 39 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>๑๒</sup>

มาตรา 127 เกี่ยวกับสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ ซึ่งตามร่างเดิมของคณะกรรมการยกร่างได้กำหนดเงื่อนไขการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ดังกล่าวไว้ว่าต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า "หนึ่งในห้า" ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร แต่คณะกรรมการแปรญัตติได้แก้ไขเป็น "หนึ่งในสาม" โดยได้ให้เหตุผลว่า

<sup>๑๑</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

<sup>๑๒</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

การกำหนดให้มีจำนวนสูงขึ้น เพื่อป้องกันการเปิดอภิปรายด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลทางการบริหาร และเปิดอภิปรายกันง่ายขึ้น จะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล จึงต้องกำหนดให้มีการเปิดอภิปรายให้ยากขึ้น<sup>๖๕</sup> ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่<sup>๖๖</sup> ที่ได้อภิปรายในประเด็นนี้ ต่างก็ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการเปิดอภิปรายให้ยากขึ้นดังกล่าว ด้วยเหตุผลว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้สูงดังกล่าว อาจทำให้สมาชิกสภาไม่มีโอกาสที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจตามระบบรัฐสภา รวมทั้งหากคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศไม่มีประสิทธิภาพ สภาก็ไม่สามารถจะควบคุมรัฐบาลด้วยมาตรการดังกล่าวได้ จึงเห็นว่าควรกำหนดไว้เพียงหนึ่งในห้าตามร่างเดิม ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 63 ต่อ 63 เสียงเท่ากัน ทำให้ประธานต้องลงมติชี้ขาด ให้คงไว้ตามร่างเดิมของคณะกรรมการการยกร่าง<sup>๖๗</sup>

มาตรา 134 เกี่ยวกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามร่างเดิมได้กำหนดให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลม นายณรงค์ บัณฑิตย์ และกรรมการอีก 9 ท่าน<sup>๖๘</sup> ได้ขอแปรญัตติและสงวนความเห็น ว่า ควรจะนำข้อบังคับของวุฒิสภามาบังคับให้

<sup>๖๕</sup> นายसानนท์ สายสว่าง, รายงานการประชุมครั้งที่ 72/2521 วันที่ 17 พฤศจิกายน 2521 , หน้า 47 - 48.

<sup>๖๖</sup> สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้อภิปรายในประเด็นนี้ คือ นายนิรันดร์ ชาลิจันทร์, นายชนะ รุ่งแสง, นายบัญญัติ เกสรทอง, นางแรม พรหมโอบล บุญประสพ, นายอุดม ตันติสุนทร และ นางกนก สามเสน วิล.

<sup>๖๗</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 5๐ - 6๐

<sup>๖๘</sup> พลอากาศเอก บัญชา เมฆวิชัย, พลเรือโท เกตุ สันติเวชชกุล , พลโท กานต์ รัตนวราหะ, พลตรี จวน วรรณรักษ์, พันเอก นิยม สันสนาคม, พันโท วินิจ เทควิศาล, นาวาโท ฤกศล ปุราคม, นายรัตน์ ศรีไกรวิน และ นายอำนาจ อินทภูติ

โดยอนุโลม ประธานกรรมการ ได้ยินยอมให้มีการแก้ไขตามคำขอแปรญัตติดังกล่าว<sup>๙๙</sup> แต่สมาชิกสภาบางท่านได้อภิปรายไม่เห็นด้วยกับมติดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า สมาชิกแทนราษฎร เป็นสภาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถือว่าเป็นตัวแทนของปวงชน ในขณะที่วุฒิสภาเป็นสภาที่มาจาก การแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร ดังนั้น การประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองควรจะใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร<sup>๑๐๐</sup> ที่ประชุม ได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 130 ต่อ 13 เสียง ให้แก้ไขตามคำขอแปรญัตติของ นายณรงค์ บัณฑิตย์<sup>๑๐๑</sup>

#### หมวด 7 : คณะรัฐมนตรี

มาตรา 136 วรรคแรก เกี่ยวกับจำนวนรัฐมนตรี ซึ่งตามร่างเดิมได้กำหนดให้มีรัฐมนตรีได้ไม่เกินสามสิบสี่คน คณะกรรมการได้แก้ไขเป็น ไม่เกินสี่สิบสี่คน โดยให้เหตุผลในการแก้ไขว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้อาจเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้ในระยะเวลาที่ยาวนาน ซึ่งในช่วงดังกล่าวประเทศต้องพัฒนามากขึ้น ความจำเป็นในการจัดตั้งกระทรวงใหม่ ๆ เพิ่มเติมอาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต ดังนั้น การกำหนดให้รัฐมนตรีมีจำนวนไม่เกินสามสิบสี่คน อาจจะไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าวได้ จึงจำเป็นต้องแก้ไข เป็นไม่เกินสี่สิบสี่คน และการกำหนดดังกล่าวมิได้หมายความว่า จะต้องตั้งรัฐมนตรีให้ครบจำนวนสี่สิบสี่คนเสมอไป อาจจะ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๙๙</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ , รายงานการประชุมฯ ครั้งที่ 72/2521 วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521 , หน้า 75.

<sup>๑๐๐</sup> คำอภิปรายของ นายบรรหาร ศิลปอาชา หน้า 76.

<sup>๑๐๑</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ , รายงานการประชุมฯ ครั้งที่ 75/2521 วันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521 , หน้า 9.



ตั้งไม่ถึงจำนวนดังกล่าวได้หากไม่จำเป็น  
 ให้เกิดความคล่องตัวในอนาคตเท่านั้น<sup>102</sup>  
 ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการได้แก้ไข<sup>103</sup>  
 ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด  
 ให้เหตุผลว่า สถานการณ์ของประเทศในปัจจุบัน การกำหนดไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็น  
 รัฐมนตรีไม่ได้ หรือการบังคับไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้  
 ก็ไม่สามารถกระทำได้ จึงต้องใช้วิธีการผสมผสานกัน โดยให้รัฐมนตรีประกอบทั้งบุคคล  
 ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจากบุคคลภายนอกด้วย ดังนั้น เมื่อใช้วิธีผสมผสานดังกล่าว  
 จึงควรปล่อยให้ เป็นดุลินิจของนายกรัฐมนตรีที่จะแต่งตั้งรัฐมนตรีร่วมคณะว่า ควรประกอบด้วย  
 บุคคลในกลุ่มดังกล่าว จำนวนเท่าใดตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมทางการเมืองใน  
 ช่วงนั้น ๆ จะเหมาะสมกว่าการกำหนดให้รัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกึ่งหนึ่งตามร่าง  
 เดิม โดยกรรมการบางท่าน<sup>104</sup> ได้ขอสงวนความเห็นให้คงไว้ตามร่างเดิม ที่ประชุมได้มีมติ  
 ด้วยคะแนนเสียง 126 ต่อ 26 เสียง ให้ตัดออกตามที่คณะกรรมการได้มีมติ<sup>105</sup> และ  
 พลเอก ทวีช เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา ได้ขอแปรญัตติความในวาระสองเพิ่มเติมว่า นายกรัฐมนตรี  
 ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เหตุผลว่า ทั้งนายกรัฐมนตรี (พลเอกเกรียงศักดิ์  
 ชมะนันทน์) และตามแถลงการณ์ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1 ได้แสดงเจตนาอย่างชัดเจนแจ้งว่าต้องการ  
 จะพัฒนาการปกครองประเทศให้เป็นประชาธิปไตยให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่ง  
 ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นายกรัฐมนตรีน่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>102</sup> คำอภิปรายของ นายมีชัย ฤชุพันธุ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

<sup>103</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

<sup>104</sup> คำอภิปรายของ พันเอกอุดม ทวีวัฒน์ และนายประชุม รัตนเพียร

<sup>105</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนชั้นหนึ่งก่อน หากไม่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า นายกรัฐมนตรี ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจทำให้บุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้มาจากความเห็นชอบของ ประชาชน เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ เป็นการขัดกับหลักการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย ที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทยได้ จึงควรจะกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับความคิดดังกล่าว<sup>106</sup> ได้ให้เหตุผลว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในประเทศที่เจริญแล้ว ไม่มีการระบุไว้ว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น แต่ควรให้เป็นความสำคัญทางการเมืองของพลเมืองเป็นตัวกำหนด และการกำหนดให้ เฉพาะในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ที่มีสิทธิเป็นนายกรัฐมนตรี จะเป็นการจำกัดสิทธิการ ตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนมากเกินไป จะต้อง เลือกเฉพาะคนที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น มาดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี จึงควรให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับมอบหมายอำนาจจากประชาชน ให้มีสิทธิเลือกบุคคลที่เห็นสมควรและเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งอาจจะเป็น บุคคลภายในกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันเอง หรือเป็นบุคคลภายนอกที่มีความเหมาะสมก็ได้ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 117 ต่อ 17 เสียง ว่าไม่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ว่านายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>107</sup> และในมาตรา 136 วรรคท้าย ตามร่างเดิม ได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตั้งนายกรัฐมนตรี คณะกรรมาธิการได้แก้ไขให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทน โดยที่ ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 155 ต่อ 2 เสียง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมาธิการได้แก้ไข<sup>108</sup>

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>106</sup> คำอภิปรายของ พลเรือตรี วิจิตร ศรีจนารณ และนายมีชัย ฤชุพันธุ์ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 21. และ หน้า 39.

<sup>107</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน , หน้า 46.

<sup>108</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน , หน้า 46.

มาตรา 141 เกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารประเทศ นายนิธิพัฒน์ ซาลิจันทร์ ได้ขอแปรญัตติให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารประเทศต้องแถลงนโยบายต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจและต้องมีคะแนนเสียงไว้วางใจมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาประชุม โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 3 ที่บ่งไว้ว่าอำนาจริบไต่โดยมาจากปวงชน และตามมติในมาตรา 136 ได้มีมติไว้ว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี อาจจะเป็นผู้ใดก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งมา ก็สามารถเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศได้ ดังนั้น การให้คณะรัฐมนตรีสามารถเข้ามาบริหารประเทศได้เลย โดยไม่ต้องขอความไว้วางใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของปวงชน เป็นการขัดแย้งต่อบทบัญญัติในมาตรา 3 ที่ว่า อำนาจริบไต่โดยมาจากปวงชน ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 99 ต่อ 8 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>109</sup>

มาตรา 150 เกี่ยวกับการประกาศใช้กฎอัยการศึก พลเอกทวิช เสนีวงศ์ ณ อยุธยา ได้ขอแปรญัตติเพิ่มเติม วรรคสามเกี่ยวกับการประกาศใช้กฎอัยการศึกว่า หากจะมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกเกินหนึ่งปี ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยให้เหตุผลว่า การประกาศใช้กฎอัยการศึก เป็นการประกาศสภาวะฉุกเฉินซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการทหารมากเกินไป ดังนั้น เพื่อป้องกันการประกาศใช้กฎอัยการศึกโดยไม่จำเป็นและในระยะเวลานานเกินไป อันจะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงควรให้สภาให้ความเห็นชอบในการประกาศกฎอัยการศึกเกิน 1 ปี ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 96 ต่อ 33 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>110</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>109</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

<sup>110</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

หมวด 8 : ศาล

มาตรา 164 ซึ่งตามร่างเดิมได้กำหนดห้ามผู้พิพากษาและตุลาการเป็นข้าราชการการเมือง นายนิรันดร์ ซาลีจันทร์ ได้ขอแปรญัตติเพิ่มเติมว่าห้ามมีหน้าที่ใด ๆ ในพรรคการเมืองด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้พิพากษาเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง นายรัตน์ ศรีไกรวิน กรรมการได้ชี้แจงว่าตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้พิพากษาเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติซ้ำไว้ในรัฐธรรมนูญอีก ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 101 ต่อ 11 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>111</sup>

หมวด 9 : การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 170 ซึ่งกำหนดว่าการจัดการปกครองท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามหลักของการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ นางกนก สามเสน วิล ได้ขอแปรญัตติแก้ไขเป็น "หลักการปกครองและบริหารท้องถิ่นและนครหลวง จึงกำหนดด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยมีหลักการแห่งการปกครองตนเอง" โดยให้เหตุผลว่า ตามร่างเดิมของคณะกรรมการธิการแปรญัตติที่กำหนดให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เป็นการบัญญัติที่คลุมเครือและเป็นการยากที่จะทราบเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ว่าเป็นอย่างไรและเป็นเจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่หรือไม่ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ชัดเจนลงไปว่าการจัดการปกครองท้องถิ่น จะต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของประชาชนที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 93 ต่อ 3 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิม<sup>112</sup>

<sup>111</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

<sup>112</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

มาตรา 171 ทวิ คณะกรรมาธิการได้เพิ่มเติมเกี่ยวกับสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง โดยอ้างว่าจำเป็นต้องบัญญัติเพิ่มเติม โดยให้เหตุผลว่าการปกครองท้องถิ่นถือหลักว่าให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเลือกตั้งตัวแทนของตน เข้ามาบริหารงานของท้องถิ่น ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การกำหนดให้สมาชิกหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเพียงประการเดียว ตามสถานการณ์ในปัจจุบันจะเป็นการไม่เหมาะสม เพราะบางท้องถิ่นประชาชนยังไม่พร้อมที่จะทำการปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง จึงควรกำหนดให้มีการแต่งตั้งได้ด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะการณ์ทางการเมืองของประชาชนในขณะนั้น<sup>113</sup> นายมิชัย ฤชุพันธุ์ กรรมาธิการ ได้ขอสงวนความเห็นให้ตัดมาตรานี้ออก โดยให้เหตุผลว่า การกำหนดให้มีการแต่งตั้งสมาชิกหรือคณะผู้บริหารการปกครองท้องถิ่นจะเป็นการขัดแย้งกับการปกครองตนเองของประชาชน ตามหลักการปกครองท้องถิ่น และจะเป็นการกล่าวอ้างได้ตลอดเวลาว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง ทำให้มีการแต่งตั้งบุคคลเข้าไปบริหารงานของท้องถิ่นตลอดเวลา ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 103 ต่อ 24 เสียง ให้คงไว้ตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้เพิ่มเติมไว้<sup>114</sup>

มาตรา 172 ซึ่งกำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น อาจมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็ได้ ตามบทบัญญัติของกฎหมาย นางกนก สานเสน วิล ได้ขอแปรญัตติเพิ่มเติมมาตรา 172 วรรคท้ายว่า "ภาษีเงินได้ที่รัฐจัดเก็บได้ตามประมวลรัษฎากรจากท้องถิ่นใดควรจัดสรรคืนให้แก่ท้องถิ่นนั้นครั้งหนึ่ง เพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น" ด้วยเหตุผลว่า เจตนารมณ์ของหลักการปกครองท้องถิ่น ต้องการให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยพื้นฐานในการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่การบริหารหรือการปกครองท้องถิ่นจะเกิดประโยชน์ได้น้อย

<sup>113</sup> คำอภิปรายของ นายอดุล วิเชียรเจริญ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 120 - 122.

<sup>114</sup> สถานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

หากท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่มีงบประมาณในการบริหารงานของท้องถิ่นอย่างเพียงพอ จึงได้เสนอแปรญัตติ  
 เพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวไว้ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 99 ต่อ 10 เสียง ให้คงไว้  
 ตามร่างเดิม<sup>115</sup>

หมวด 10 : ตุลาการรัฐธรรมนูญ

มาตรา 173 - 182 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับตุลาการรัฐธรรมนูญ นายกันต์ธีร์  
 ศุภมงคล ได้ขอแปรญัตติให้ตัดบทบัญญัติเหล่านี้ออกทั้งหมด โดยให้เหตุผลว่า การกำหนดให้มี  
 ตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลเพียง 7 คน แต่กลับมีอำนาจมากมายไม่ว่าจะเป็น  
 การวินิจฉัยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่ง การพิจารณาว่ากฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญ  
 หรือไม่ การตีความรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งการพิจารณาในเรื่องเหล่านี้มีองค์กรต่าง ๆ ทำหน้าที่  
 อยู่แล้ว นอกจากจะเป็นภาระกิจที่ซ้ำซ้อนกันแล้ว ยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณสำหรับตอบแทน  
 บุคคลในคณะเหล่านี้ด้วย ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 130 ต่อ 5 เสียง ให้คงไว้  
 ตามร่างเดิม<sup>116</sup>

หมวด 11 : การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

มาตรา 183 เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามร่างเดิมได้กำหนดให้  
 การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า "หนึ่งในห้า" ของ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>115</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

<sup>116</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่  
 76/2521 วันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521, หน้า 13.

จำนวนสมาชิกทั้งหมด คณะกรรมาธิการแปรญัตติได้แก้ไขเป็น "หนึ่งในสาม" และต้องมีมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด มีมติให้เสนอได้ด้วย โดยกรรมาธิการได้ให้เหตุผลว่า เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา<sup>117</sup> กรรมาธิการบางท่านถึงกับเสนอว่าใน (๘) ในการลงมติในวาระที่ ๓ คะแนนเสียงแทนที่จะกำหนดไว้ "มากกว่า" กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ตามที่คณะกรรมาธิการได้แก้ไขจากเดิมที่กำหนดไว้ "ไม่น้อยกว่า" กึ่งหนึ่ง ควรจะกำหนดให้เป็น "สองในสาม" ตามที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป<sup>118</sup> แต่สมาชิกบางท่าน กลับมีความเห็นว่าการกำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ยาก จนทำให้การแก้ไขไม่อาจจะทำได้ในสภา จะเป็นช่องทางให้ผู้ที่ต้องการแก้ไขต้องใช้วิธีการแก้ไขนอกสภา<sup>119</sup> ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 129 ต่อ 2 เสียง ให้คงไว้ตามที่คณะกรรมาธิการแปรญัตติได้แก้ไขไว้<sup>120</sup>

#### บทเฉพาะกาล

ก่อนที่ประธานสภาจะเปิดโอกาสให้สมาชิกได้อภิปรายในหมวดนี้ ประธานสภาได้ให้ประธานคณะกรรมาธิการได้ชี้แจงความเป็นมาและความจำเป็นของบทบัญญัติในบทเฉพาะกาล โดยประธานกรรมาธิการได้ชี้แจงว่า บทเฉพาะกาลเป็นการกำหนดให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น บทเฉพาะกาลจึงเป็นบทบัญญัติที่จะแปรสภาพจากสถานการณ์

<sup>117</sup> คำอภิปรายของ นายसानนท์ สายสว่าง , เรื่องเดียวกัน , หน้า 15.

<sup>118</sup> คำอภิปรายของ นายวินัย ทองลงยา, เรื่องเดียวกัน , หน้า 15 - 17.

<sup>119</sup> คำอภิปรายของ นายอดุล วิเชียรเจริญ, เรื่องเดียวกัน , หน้า 20.

<sup>120</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน , หน้า 24.

ในปัจจุบันไปสู่บทบัญญัติถาวรในระยะเวลา 4 ปี ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงและต่อเนื่องกัน<sup>121</sup>

สำหรับบทบัญญัติในบทเฉพาะกาล ตามร่างเดิมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 8 มาตรา (มาตรา 184 - มาตรา 191) คณะกรรมการปรกฏติได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็น 21 มาตรา (มาตรา 184 - มาตรา 204) โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายในมาตราต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

มาตรา 184 ทวิ คณะกรรมการปรกฏติได้กำหนดเพิ่มเติมให้องคมนตรี ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้เป็นองคมนตรีตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย โดยให้เหตุผลว่า หากไม่กำหนดไว้จะทำให้องคมนตรีซึ่งแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่า ต้องหมดวาระไปตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมด้วย จึงต้องกำหนดรองรับสถานภาพขององคมนตรีไว้<sup>122</sup> สมาชิกบางท่านได้อภิปรายว่า การกำหนดไว้ดังกล่าว อาจจะเป็นการบังคับไปโดยปริยายว่า พระมหากษัตริย์จะต้องคงองคมนตรีไว้ทั้งคณะ ซึ่งอาจจะเป็นการขัดแย้งกับบทบัญญัติในมาตรา 10 ที่กำหนดให้ การแต่งตั้งและถอดถอนองคมนตรีให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย<sup>123</sup> ที่ประชุมได้มีมติให้คงไว้ตามที่คณะกรรมการปรกฏติได้เพิ่มเติมไว้<sup>124</sup>

มาตรา 186 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้สภานโยบายแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่อยู่ก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำหน้าที่ให้ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน และให้ความเห็นชอบในการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 191 จนกว่าจะมีการเลือกตั้ง และมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศต่อ โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้คณะปฏิวัติ และ

<sup>121</sup> คำอภิปรายของ พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร , เรื่องเดียวกัน , หน้า 25 -26.

<sup>122</sup> คำอภิปรายของ พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร , เรื่องเดียวกัน , หน้า 35 - 36.

<sup>123</sup> คำอภิปรายของ นายนิรันดร์ ซาลีจันทร์ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 35.

<sup>124</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 37.



รัฐบาลรักษาการมีอำนาจพิเศษในการรักษาความสงบเรียบร้อย และเสถียรภาพความมั่นคงของ ประเทศในช่วงการรื้อรัฐบาลชุดใหม่มารับหน้าที่แทน<sup>125</sup> สมาชิกบางท่านได้เสนอความคิดเห็นว่า น่าจะให้มีการใช้อำนาจพิเศษ ตามมาตรา 191 เป็นระยะเวลาที่ยาวนานมากกว่านี้ เพื่อ ความมั่นคงของประเทศ<sup>126</sup> นายนิรันดร์ ซาลีจันทร์ กลับมีความเห็นที่ตรงกันข้ามกับแนวความคิด ดังกล่าว โดยได้ให้เหตุผลว่า หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว อำนาจพิเศษ ตามมาตรา 27 แห่งธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 น่าจะสิ้นสุดลงไปด้วยเพราะเป็นการ ขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าจะกำหนดให้มีเฉพาะช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ก็ตาม แต่หากสมาชิกคนอื่น ๆ เห็นว่าควรจะให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจพิเศษดังกล่าว ก็ควรให้ สถานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบกับการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นจากเดิมที่ กำหนดให้เพียงองค์กรสภานโยบายแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ตามที่คณะกรรมการการแปรญัตติ ได้กำหนดเงื่อนไขไว้<sup>127</sup> ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 149 ต่อ 2 เสียง ให้คงไว้ตามร่าง ของคณะกรรมการการแปรญัตติ<sup>128</sup>

มาตรา 187 เกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่เกินสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 73 วรรคสอง พลตรี เทียบ กรมสุริยวงศ์ ได้ขอแปรญัตติว่า ในวาระเริ่มแรกให้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนเท่ากับ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เหตุผลว่า สมาชิกวุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีประโยชน์ต่อ การบริหารประเทศเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น การกำหนดให้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้เพียง

<sup>125</sup> คำอภิปรายของ นายसानนท์ สายสว่าง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

<sup>126</sup> คำอภิปรายของ นายแสวง บุทธสิทธิ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

<sup>127</sup> คำอภิปรายของ นายนิรันดร์ ซาลีจันทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 60 - 61.

<sup>128</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

สามในสี่ตามร่างเดิม ทำให้ไม่สามารถแต่งตั้งบุคคลในวงการต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง<sup>129</sup> ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 68 ต่อ 57 เสียง ให้คงไว้ตามร่างเดิมของคณะกรรมการการแปรรูปคดี<sup>130</sup> ส่วนมาตรา 187 วรรคสอง ซึ่งเดิมได้กำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น คณะกรรมการการแปรรูปคดี ได้ตัดข้อความดังกล่าวออก โดยให้เหตุผลว่า การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาควรจะให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งหากเป็นไปตามหลักการดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในวรรคสอง เพราะเป็นไปตามหลักทั่วไปอยู่แล้ว ที่กำหนดว่ากิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน จะต้องมิให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น ในเรื่องนี้ เมื่อไม่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามหลักทั่วไปดังกล่าว<sup>131</sup>

มาตรา 190 เกี่ยวกับการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตามร่างเดิมของคณะกรรมการกร่าง ได้กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันในประเด็นสำคัญ 2 ประเด็น คือใน (1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และใน (2) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 127 คณะกรรมการการแปรรูปคดี ได้เพิ่มเติมให้มีการประชุมร่วมกันอีก 2 ประเด็น คือ (3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ และ (4) การพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 147 และมาตรา 148 โดยกรรมการได้ชี้แจงเหตุผลการเพิ่มเติมดังกล่าวว่า เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>129</sup> คำอภิปรายของ พลตรี เทียบ กรมสุริยวงศ์ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 69.

<sup>130</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 88.

<sup>131</sup> คำอภิปรายของ นายसानนท์ สายสว่าง , เรื่องเดียวกัน , หน้า 77.

หรือเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว<sup>132</sup> อีกทั้งเพื่อให้รัฐบาลและสภาที่จะเกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพอยู่ได้ 4 ปี ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล<sup>133</sup> ซึ่งสมาชิกที่ได้อภิปรายในมาตรานี้ ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มเติมของคณะกรรมการ โดยเฉพาะประเด็นใน (3) นี้ กำหนดให้มีการประชุมร่วมกันในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ เพราะจะทำให้หลักการที่กำหนดให้มี 2 สภา ไม่มีประโยชน์ ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีสามารถอ้างได้ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญได้ทั้งหมด จนทำให้ต้องมีการประชุมร่วมกันในร่างกฎหมายทุกฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ในที่สุดก็จะกลายเป็นระบบสภาเดี่ยว มีสมาชิกสองประเภท<sup>134</sup> เพราะร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับถือว่ามีผลสำคัญ และต้องเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงของประเทศชาติ ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศแทบทั้งสิ้น<sup>135</sup> ดังนั้น เพื่อให้บทบัญญัติดังกล่าว มีความรัดกุมมากขึ้น สมาชิกบางท่านได้เสนอให้มีการตรวจสอบการแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญของคณะรัฐมนตรี โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานรัฐสภาด้วย<sup>136</sup> ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 122 ต่อ 2 เสียง ให้แก้ไขตามข้อเสนอดังกล่าว<sup>137</sup> นอกจากนั้นบทบัญญัติใน (2) เกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปตาม มาตรา 127 พลอากาศตรีจรรยา สุนทรทรัพย์ ได้ขอแปรญัตติให้การเปิดอภิปรายตามมาตรา 127

## ศูนย์วิทยทรัพยากร

- <sup>132</sup> คำอภิปรายของ นายसानนท์ สายสว่าง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.  
<sup>133</sup> คำอภิปรายของ พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.  
<sup>134</sup> นายไพโรจน์ ชัยนาม, นายสุนทร แก้วเนตร, นายนิธิพันธ์ ชาลีจันทร์, นางกนก สามเสน วิล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 32, 99, 102 และ 109.  
<sup>135</sup> คำอภิปรายของ นางกนก สามเสน วิล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.  
<sup>136</sup> คำอภิปรายของ นายชนะ รุ่งแสง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 109 - 110.  
<sup>137</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 122.

ซึ่งเดิมกำหนดให้มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียง "มากกว่ากึ่งหนึ่ง" ของจำนวนสภาทั้งหมดเป็น "มากกว่าสามในสี่" ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในช่วงระยะเวลา 4 ปีแรก ของการประกาศ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลที่บริหารประเทศในระบอบดังกล่าวมีเสถียรภาพ<sup>138</sup> ที่ประชุมไม่เห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว ด้วยคะแนนเสียง 71 ต่อ 6 เสียง<sup>139</sup>

มาตรา 190 ทวิ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดยกเว้นว่าในวาระเริ่มแรกของการบังคับใช้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มิให้นำบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ มาบังคับใช้ได้ คณะกรรมาธิการปรกฤษฎีที่ได้ กำหนดช้อยกเว้นไว้ 5 ประเด็น คือ

(1) มิให้นำบทบัญญัติในมาตรา 78 วรรคสอง (เกี่ยวกับการเลือกตั้งแบบรวมเขต จังหวัด เป็นเขตเลือกตั้ง ยกเว้น กรุงเทพมหานคร) มาตรา 80 วรรคหนึ่ง (เกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นคณะ ตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง) มาตรา 83 (3) (เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งกำหนดให้ต้องส่งโดยพรรคการเมืองที่ทำตามเกณฑ์ในมาตรา 84) มาตรา 84 (เกี่ยวกับการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่พึงมีในการเลือกตั้งทั่วไปในคราวนั้น) มาตรา 92 (7) (9) การสิ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกพรรค

(2) มิให้นำบทบัญญัติในมาตรา 68 (เกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) มาตรา 94 (เกี่ยวกับการแต่งตั้งหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภา) และมาตรา 129 วรรคสาม (เกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมาธิการสามัญตามสัดส่วนของสมาชิกพรรคการเมืองต่าง ๆ)

(3) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 138 (ห้ามรัฐมนตรีเป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ) มาตรา 139 (ห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใด ๆ ที่ห้ามไว้

<sup>138</sup> คำอภิปรายของ พลอากาศตรี จรรยา สุนทรภรณ์ย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

<sup>139</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 122.

มิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงหรือกระทำตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 86 (1) (3) มาตรา 157 (ห้ามข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เป็นข้าราชการการเมือง) มาใช้กับการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่น

(4) มิให้นำบทบัญญัติในมาตรา 114 วรรคสอง (เกี่ยวกับเงื่อนไขการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) มาตรา 183 (1) (เงื่อนไขที่เกี่ยวกับการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) มาใช้บังคับ

(5) กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้อีกเมื่อมีคำรับรองของกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติให้เสนอได้

โดยกรรมาธิการได้ชี้แจงการกำหนดการเพิ่มเติมมาตรา 190 ทวิ (1) - (5) ว่า เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในวาระแรก อาทิ การกำหนดใน (1) เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบัญญัติกฎหมายเลือกตั้ง ที่จะใช้บังคับการเลือกตั้งตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยปล่อยทิ้งไว้ให้เป็นดุลพินิจของกระทรวงมหาดไทยว่าควรจะกำหนดกฎหมายเลือกตั้งให้เป็นแบบรวมเขตหรือแบ่งเขตตามความพร้อม ส่วนข้อบังคับเกี่ยวกับการสังกัดพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากกฎหมายพรรคการเมืองไม่สามารถออกมาบังคับใช้ทันการเลือกตั้งครั้งต่อไป จึงยกเว้นมิให้นำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้ในช่วง 4 ปีแรก และที่มิได้กำหนดห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง มิใช่เป็นการอนุญาตให้ข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งการเมือง เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้กระทำได้ เมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น<sup>140</sup> สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายไม่เห็นด้วยกับการบัญญัติเพิ่มเติมของกรรมาธิการแปรญัตติข้อที่ (1) การกำหนดไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมือง นอกจากจะเป็นการทำลายพรรคการเมืองแล้ว การกำหนดให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งยิ่งทำให้จำนวนพรรคการเมืองที่จะเกิดขึ้นหลังการเลือกตั้งมีจำนวนมากด้วยจึงควรกำหนดให้สังกัด

<sup>140</sup> คำอภิปรายของ นายมีชัย ฤชุพันธุ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 131 - 135.

พรรคการเมืองตามหลักการที่ได้กำหนดไว้แล้ว<sup>141</sup> กรณี (3) สมาชิกสภามีความเห็นว่า การเปิดกว้างให้ข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมเพราะอาจจะมีการแต่งตั้งปลัดกระทรวงมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีด้วย ซึ่งขัดกับหลักการเป็นอย่างยิ่ง เพราะโดยลักษณะงานรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ดังนั้นการกำหนดให้คน ๆ เดียว ทำหน้าที่ทั้ง 2 ประการ ไม่น่าจะถูกต้อง<sup>142</sup> หรือกรณี (5) การกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องผ่านการรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัตีก่อนจึงจะเสนอได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการมาธิการดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารมีจำนวนเสียงข้างมากในคณะกรรมการมาธิการดังกล่าว ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอสภาพิจารณาได้ จะต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายรัฐบาลเห็นชอบด้วย หากฝ่ายรัฐบาลไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ ก็สามารถยับยั้งมิให้เสนอได้ โดยมติของคณะกรรมการมาธิการดังกล่าว ดังนั้นหากจะให้มิมีคณะกรรมการมาธิการดังกล่าว ก็ควรจะให้องค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญ เปลี่ยนแปลงใหม่โดยให้ประกอบด้วยตัวแทนของฝ่ายบริหาร 3 คน วุฒิสภา 3 คน และสภาผู้แทนราษฎร 8 คน แทนร่างเดิมซึ่งกำหนดไว้ให้มีตัวแทนของฝ่ายบริหาร 3 คน วุฒิสภา 6 คน และสภาผู้แทนราษฎร 8 คน<sup>143</sup> ซึ่งหลังจากสมาชิกสภาได้มีการอภิปรายกันพอสมควรแล้ว ประธานได้ขอมติในที่ประชุมว่า ในมาตรา 190 ทวิ เห็นสมควรให้แก้ไขตามที่สมาชิกได้อภิปราย หรือให้คงไว้ตามที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ ที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 118 ต่อ 4 เสียง ให้คงไว้ตามที่คณะกรรมการแปรญัตติได้เพิ่มเติมไว้<sup>144</sup>

ศูนย์วิทยุโทรพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>141</sup> คำอภิปรายของ นายพิชัญญ์ แคนวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 132 - 133.

<sup>142</sup> คำอภิปรายของ นางกนก สามเสน วิล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 133 - 134.

<sup>143</sup> คำอภิปรายของ นายนิรันดร์ ชาลิจันทร์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 129 - 130.

<sup>144</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

ในการประชุมครั้งที่ 76/2521 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521 ที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 จบทุกมาตรา ซึ่งตามข้อบังคับการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ข้อ 107 ได้กำหนดไว้ว่า "เมื่อได้พิจารณาตามข้อ 106 จบร่างแล้ว ให้รอเวลาไว้อย่างน้อยสามวัน แล้วให้สภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้ คณะกรรมาธิการหรือสมาชิกอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อใดก็ได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น" ดังนั้น สภานิติบัญญัติจึงได้นำพิจารณาสรุปร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้ง ในการประชุมครั้งที่ 77/2521 และครั้งที่ 78/2521 เมื่อวันที่ 29 และวันที่ 30 พฤศจิกายน 2521 ตามลำดับ โดยที่ประชุมได้ลงมติด้วยคะแนนเสียง 88 ต่อ 11 เสียง ให้พิจารณาเป็นรายมาตราตามลำดับ<sup>145</sup> และหลังจากที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นการสรุปจบแล้ว ที่ประชุมได้ลงมติให้มีการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 3 ในวันที่ 18 ธันวาคม 2521

### การพิจารณาในวาระที่ 3

ตามมาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 ไว้ว่า "...สำหรับวาระที่สามให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองได้ล่องไปแล้วสิบห้าวัน" วรคสอง การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย ในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และวาระสาม "การประชุมในวาระที่สาม

<sup>145</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 77/2521 วันที่ 29 พฤศจิกายน 2521 หน้า 3.

ต้องมีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม" กอปรกับข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ข้อ 108 ได้กำหนดไว้ว่า "เมื่อสภาได้พิจารณาตามข้อ 107 เสร็จแล้ว ให้รอเวลาไว้ตามมาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร ต่อจากนั้นให้สภาพิจารณาต่อไปเป็นวาระที่สาม" ดังนั้น เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเป็นการสรุป ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ข้อ 107 ในการประชุมครั้งที่ 78/2521 วันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521 สมาชิกสภาได้เสนอให้มีการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 3 ในวันจันทร์ที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2521 เวลา 9.30 น.<sup>146</sup> และในการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 ซึ่งเป็นการประชุมครั้งที่ 83/2521 มีสมาชิกสภาเข้าร่วมประชุม 342 ท่าน ซึ่งเกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ผลการพิจารณาในวาระที่ 3 มีสมาชิกสภาเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ 330 ท่าน ไม่เห็นชอบ 9 ท่าน งดออกเสียง 3 ท่าน ดังนั้น เมื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติด้วยคะแนนเสียงเกินสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>146</sup> คำอภิปรายของ พลอากาศโท อูสุห์ ชัยนาม, รายงานการประชุมฯ ครั้งที่ 78/2521 , วันที่ 30 พฤศจิกายน 2521 หน้า 46.



วิเคราะห์พฤติกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 และตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดไว้เป็น 3 วาระ คือ วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่<sup>147</sup> วาระที่สอง เป็นวาระขึ้นแปรญัตติ<sup>148</sup> และวาระที่สาม เป็นขั้นการลงมติ<sup>149</sup> จากข้อบังคับการประชุมดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีการกำหนดวาระในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่แตกต่างไปจากการพิจารณาร่างกฎหมายโดยทั่วไปของสภา โดยเฉพาะให้วาระที่หนึ่ง เป็นวาระการรับหลักการของร่างกฎหมายหรือไม่ ซึ่งหากสภาพิจารณารับหลักการในร่างกฎหมายนั้นแล้ว การพิจารณาในวาระต่อ ๆ ไป จะต้องพิจารณาตามหลักการดังกล่าว การแปรญัตติในวาระที่สอง จะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหลักการในตัวร่างกฎหมายนั้นไม่ได้ ทั้งนี้ หากมีการเปลี่ยนแปลงในหลักการก็เท่ากับหลักการที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ไม่ได้ผ่านการพิจารณาในวาระแรกของสภา แต่สำหรับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภา ในวาระที่หนึ่งเป็นเพียงการรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น สมาชิกสภาสามารถเสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการในร่างรัฐธรรมนูญ ได้ตามที่ตนเองเห็นสมควร ดังจะเห็นได้จากรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2521 ก่อนที่จะมีการลงมติในวาระที่หนึ่ง สมาชิกสภาได้สอบถามประธานสภาว่า หากมีการลงมติว่ารับไว้พิจารณาแล้วจะแปรญัตติบทบัญญัติตามที่ต้องการได้หรือไม่ ประธานสภาได้ตอบข้อข้องใจดังกล่าวว่า ".... การแปรญัตติในวาระที่สอง... ผมก็ขอเรียนซ้ำกันอีกครั้งหนึ่งว่า เราไม่ใช่

<sup>147</sup> โปรดดู ข้อ 102 แห่งข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521.

<sup>148</sup> โปรดดู ข้อ 103 แห่งข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521.

<sup>149</sup> โปรดดู ข้อ 108 แห่งข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521.

รับหลักการหรือไม่รับหลักการนะครับ ในการประชุมนี้ เพียงแต่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น ไม่มีหลักการ เพราะฉะนั้นท่านจะแปรญัตติให้มีเพียงสภาเดียวหรือครึ่งสภาอะไรก็แล้วแต่ท่าน... จะให้มีสภาเดียว สองสภา สามสภา จะมีสมาชิกก็ประเภท คือว่า เลือกตั้งล้วน หรือว่า เลือกตั้งบ้างหรือว่าแต่งตั้งล้วน ๆ ... ก็ปล่อยให้อิสระที่จะแปรญัตติได้เต็มที่....."<sup>150</sup> ซึ่งผลของข้อบังคับการประชุมดังกล่าว จึงทำให้การพิจารณาในวาระที่สอง ขึ้นการแปรญัตติของคณะกรรมการการปฏิวัติมีความสำคัญในการกำหนดสาระของรัฐธรรมนูญเป็นอย่างยิ่ง ส่วนการพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สาม เป็นเพียงวาระที่จะผ่านการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ไม่มีผลต่อการกำหนดเนื้อหาของสาระของร่างรัฐธรรมนูญแต่ประการใด แต่แม้ว่าการพิจารณาในวาระที่หนึ่งจะมีได้เป็นวาระสำคัญในการกำหนดสาระของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่จากการพิจารณาคำอภิปรายของสมาชิกสภาในวาระที่หนึ่งก็ได้สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของผู้อภิปรายที่อ้างเหตุผลนานาประการ เพื่อโน้มน้าวให้มวลสมาชิกคนอื่น ๆ เห็นด้วยกับเหตุผลของตน ในการกำหนดสาระของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญตามที่ตนหรือกลุ่มตนเห็นว่าควรมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในวาระต่อ ๆ ไป อาทิ ในประเด็นของจำนวนและอำนาจของวุฒิสมาชิก ฝ่ายที่ต้องการให้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่เป็นประชาธิปไตยได้เสนอความเห็นที่ "...พอไปถึงบทที่ว่าด้วยวุฒิสภา กำหนดจำนวนไว้ถึงสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามในสี่นั้นผมว่าไม่ใช่ทางสายกลาง ทางสายกลางนั้นน่าจะเป็นหนึ่งในสอง นี่ก็เป็นเรื่องที่เราควรจะพิจารณาต่อไป... เรามายพยายามประนีประนอมกันและเดินสายกลาง เพื่อความอยู่รอดของประเทศไทยจะเป็นการดีที่สุด..."<sup>151</sup> หรือ นายสุนทร แก้วเนตร ได้อภิปรายเกี่ยวกับอำนาจของวุฒิสมาชิกว่า "...การที่จะให้

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>150</sup> คำอภิปรายของ พลอากาศเอก หะริน หงสกุล , รายงานการประชุมฯ ครั้งที่ 36/2521 วันที่ 13 กรกฎาคม 2521 , หน้า 126 - 127.

<sup>151</sup> คำอภิปรายของ นายเกรียงศักดิ์ กิริติกร , รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2521 , หน้า 21.

วุฒิสมาชิกมีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการให้ความเห็นชอบตามมาตรา 67 กิติ (ผู้เขียน - เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบ และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา) การที่จะให้วุฒิสมาชิก มีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการลงคะแนนไว้ว่างใจหรือไม่ไว้ว่างใจตามมาตรา 127 กิติ การที่จะให้วุฒิสมาชิกมีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 183 กิติ ล้วนแต่เป็นการตัดสิทธิ สิทธอนสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศทั้งสิ้น..... กระผมเห็นว่าเราน่าจะหยุดหลอกหลวงตัวเองและหลอกหลวงประชาชน เพราะเวลาของเราที่จะหลอกหลวงตัวเองและประชาชนนั้นน่าจะหมดแล้ว... ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกร่างขึ้นมาโดยความเป็นห่วงเป็นใยในความมั่นคงหรือเสถียรภาพของรัฐบาลยิ่งไปกว่าการที่จะให้ประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพ..... เขาต้องการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย..."<sup>152</sup> หรือในประเด็นของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี กลุ่มที่ยึดมั่นในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้เสนอความเห็นว่ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ควรจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นผ่านการกลั่นกรองทั้งด้านนโยบายและคุณสมบัติของตัวบุคคลจากประชาชนเสียขั้นหนึ่งก่อน ก่อนที่จะเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศ เป็นต้น นอกจากสมาชิกเหล่านี้จะไม่เห็นด้วยกับหลักการในร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นเหล่านี้แล้ว สมาชิกบางคนได้เสนอแนวทางและวิธีการที่จะแก้ไขให้มีความเป็นประชาธิปไตย อาทิ ในเรื่องบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นวุฒิสมาชิก น่าจะมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม โดยได้อภิปรายว่า "...คือในบ้านเมืองเรามีสมาคมเป็นจำนวนมากที่เป็นสมาคมอาชีพหรือวิชาชีพ.... แต่ละสมาคมก็มีการเลือกตั้งกรรมการของเขาตามระบอบประชาธิปไตยเป็นประจำอยู่แล้ว... แล้วคนเหล่านั้นถ้าได้เข้ามานั่งในสภาจะช่วยกันพิจารณากฎหมาย... และการที่เราจะให้ได้ตัวแทนของกลุ่มอาชีพตามจำนวนที่มีก็เป็นสิ่งที่ไม่ยาก เพราะเหตุว่า ถ้าเราจะใช้ระบบเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิก

<sup>152</sup> คำอภิปรายของ นายสุนทร แก้วเนตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 235 - 236.

สภาผู้แทนราษฎรก็เป็นไปได้ คือ กลุ่มอาชีพไหนที่มีจำนวนมาก กลุ่มอาชีพนั้นก็จะมีโควตาแต่งตั้ง เป็นสมาชิกมากขึ้น..."<sup>153</sup> กลุ่มนี้ นอกจากจะเรียกร้องและเสนอแนวทางแก้ไขให้บทบัญญัติ ในร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยแล้ว ยังได้ตอบโต้ความเห็นของกลุ่มที่ยึดมั่นในเสถียรภาพของรัฐบาลอีกด้วย โดยได้ให้เหตุผลว่าการร่างรัฐธรรมนูญที่คำนึงถึงความมั่นคงของรัฐบาลมากกว่าความเป็นประชาธิปไตยนั้น ในที่สุดก็ไม่ได้ช่วยให้รัฐบาลมีเสถียรภาพได้ หากขาดความสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ เพราะเสถียรภาพของรัฐบาลจะเกิดขึ้นได้ ต่อเมื่อได้รับความสนับสนุนจากประชาชน ดังนั้นทางออกเพียงประการเดียวที่จะทำให้ รัฐบาลมีเสถียรภาพได้ คือ การสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นก่อน เมื่อมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว เสถียรภาพของรัฐบาลจะเกิดตามขึ้นมาเอง โดยได้อภิปรายว่า "... การร่างรัฐธรรมนูญแบบนี้ยึดหลักความมั่นคงของรัฐบาล ไม่ใช่ความมั่นคงของรัฐ... เหนือกว่าประชาธิปไตยที่จะให้แก่ประชาชน กระผมยังขังใจว่าประชาธิปไตยนั้นเป็นส่วนช่วย เป็นเครดิต (Credence) ที่สำคัญที่สุดที่จะเสริมสร้างให้รัฐบาลแต่ละรัฐบาลนั้นเกิดความมั่นคงขึ้นมา เพราะเท่าที่ผ่านมาเป็นเวลา 40 กว่าปีนั้น รัฐบาลไม่ได้ยื่น ประชาธิปไตยให้เลย รัฐบาลหลอกลวงประชาชนร้อยแปดพันประการ ประชาชนจึงไม่ให้ความร่วมมือ เพราะเขาไม่ได้รับประชาธิปไตยแล้วก็เกิดการปฏิวัติรัฐประหารมาตลอด..."<sup>154</sup>

ส่วนฝ่ายที่ยึดมั่นในเสถียรภาพของรัฐบาลก็ได้พยายามอภิปรายให้เหตุผลต่าง ๆ นานา เพื่อโน้มน้าวสมาชิกคนอื่น ๆ ให้เห็นด้วยกับหลักการของตน ซึ่งคำอภิปรายของกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ จะอ้างสถานการณ์และความจำเป็นของประเทศในขณะนั้น จึงต้องกำหนดบทบัญญัติไว้ในลักษณะ

<sup>153</sup> คำอภิปรายของ นางกนก สามเสน วิล , รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36/2521 , หน้า 10.

<sup>154</sup> คำอภิปรายของ นายสุนทร แก้วเนตร, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32/2521 , หน้า 48.

ที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ดังเช่น คำอภิปรายของ นายसानนท์ สายสว่าง ตอนหนึ่งว่า "...พยายามจะให้ เป็นประชาธิปไตย เท่าที่จำเป็นในสถานการณ์ของประเทศชาติ... สถานการณ์ของประเทศชาติของเราเหมาะหรือไม่ที่จะปล่อยประชาธิปไตยไปถึง 100 เปอร์เซ็นต์ หรือ 80 เปอร์เซ็นต์ หรือ 70 เปอร์เซ็นต์..."<sup>155</sup> หรือกรณี นายชนะ รุ่งแสง ได้อภิปรายทำนองว่า หากปล่อยให้เป็นประชาธิปไตยตามที่เคยมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ก็อาจจะมีการทำรัฐประหารอีกก็ได้โดยได้กล่าวว่า "... กระผมพร้อมที่จะให้ท่านทั้งหลายประนามว่าไม่ใช้นักนิยมประชาธิปไตย... แต่ถ้าท่านทั้งหลายคิดว่าเราจะเอาประชาธิปไตยที่สมบูรณ์กัน กระผมก็ไม่เห็นหลักประกันอะไรที่จะพูดให้แน่ชัดว่าจะไม่มีการปฏิวัติเกิดขึ้นในบ้านเมืองเราอีก..."<sup>156</sup> ซึ่งตามแนวความคิดของกลุ่มนี้ ร่างรัฐธรรมนูญที่จะออกมาบังคับใช้ควรมีบทบัญญัติที่ลดความเป็นประชาธิปไตยในเรื่องต่าง ๆ อาทิ เกี่ยวกับรัฐสภา ไม่ควรมีให้มีเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงประการเดียว ควรที่จะกำหนดให้มีเฉพาะสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งด้วย สมาชิกบางท่านถึงกับเสนอให้มีสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ดังที่เคยมีมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 โดยได้อภิปรายว่า "...สถานการณ์ประเทศชาติ คงจะเอาสภาเดียวก็ได้ มีสมาชิก 2 ประเภท เพื่อประเทศชาติความมั่นคงของชาติ เมื่อใครตำหนิติเตียนอย่างไรก็ทนเอาหน่อย... ถ้าปล่อยประเภทเดียว กระผมว่าจะไปไม่รอดเป็นอันตราย... ควรจะมีรัฐบาลที่เข้มแข็ง ถ้าจะเอาอย่างนั้น สภาเดียวเหมาะที่สุด ช่วยแปรญัตติกันด้วยครับ ถ้าเสียงข้างมากจะเอา เพื่อสถานการณ์ครับ..."<sup>157</sup> ส่วนประเด็นที่กำหนดเปิดกว้างไว้ว่า นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มนี้ได้ให้เหตุผลว่า เพื่อให้คนดี

<sup>155</sup> คำอภิปรายของ นายसानนท์ สายสว่าง, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 34/2521 , หน้า 203.

<sup>156</sup> คำอภิปรายของ นายชนะ รุ่งแสง, เรื่องเดียวกัน , หน้า 243.

<sup>157</sup> คำอภิปรายของ นายसानนท์ สายสว่าง, เรื่องเดียวกัน , หน้า 205 - 206.

ที่มีความรู้ ความสามารถ เข้ามาบริหารประเทศได้ โดยได้อภิปรายว่า "... แต่การเขียนไว้  
 อย่างนั้น มีผลทำให้เป็นการสกัดกั้นกรณีที่มีความจำเป็นที่อาจจะมิบุคคลผู้ซึ่ง มีลักษณะเป็นผู้นำ  
 แล้วเข้าไปสมัครรับเลือกตั้ง... แต่ท่านอาจจะไม่ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมา... บุคคลผู้นั้นก็หมด  
 โอกาสที่จะได้เข้ามาเป็นผู้นำคณะรัฐบาล..."<sup>158</sup> หรือในประเด็นของรัฐมนตรี ซึ่งตามร่างเดิม  
 ได้กำหนดให้รัฐมนตรี ไม่ "น้อยกว่า" กิ่งหนึ่งของรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทน  
 ราษฎร สมาชิกบางท่านได้อภิปรายว่า ควรจะแก้ไขใหม่ โดยกำหนดให้รัฐมนตรี "ไม่มากกว่า  
 กิ่งหนึ่ง" ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ด้วยการอ้างเหตุผลว่า เพื่อป้องกันความวุ่นวาย  
 ในการแย่งเป็นรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>159</sup> ดังนั้น แม้ว่าการพิจารณาในวาระที่ 1  
 จะไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลักการเดิมที่คณะกรรมการการร่างได้เสนอให้สภาพิจารณ  
 ก็ตาม แต่สมาชิกสภาทั้งกลุ่มที่สนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและกลุ่มที่สนับสนุน  
 การปกครองที่เน้นอำนาจรัฐ ต่างก็ได้พยายามอภิปรายอ้างเหตุผลนานาประการ เพื่อให้มวล  
 สมาชิกมีความเห็นโน้มเอียงมาทางฝ่ายตน ทั้งนี้เพื่อผลการเปลี่ยนแปลงในชั้นแปรญัตติในวาระที่ 2  
 ต่อไป

ส่วนการพิจารณาในวาระที่ 2 ชั้นการแปรญัตติหลังจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีมติ  
 แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 35 คน ซึ่งในจำนวนนี้เป็นทหาร 19 คน<sup>160</sup> โดยมี  
 พลโท เฉลิมชัย จารุวัตร เป็นประธานกรรมการ หลังจากการประชุมของคณะกรรมการ  
 ตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม 2521 ถึงวันที่ 29 กันยายน 2521 รวมระยะเวลา 78 วัน

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>158</sup> คำอภิปรายของ นายอดุล วิเชียรเจริญ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
 ครั้งที่ 36/2521 ; หน้า 56.

<sup>159</sup> คำอภิปรายของ พลอากาศโท อูสาห์ ชัยนาม, เรื่องเดียวกัน , หน้า 59.

<sup>160</sup> สำหรับรายชื่อบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการวิสามัญแห่งชาติ ได้กล่าว  
 อ้างไว้แล้วใน หน้า 79 - 80.

โดยได้ประชุมพิจารณาแปรญัตติทั้งสิ้น 23 ครั้ง โดยคณะกรรมการได้มีมติแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการในร่างเดิมที่เป็นหลักการสำคัญหลายประการ<sup>161</sup> และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญซึ่งได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการแปรญัตติดังกล่าวแล้ว และได้เสนอให้สภานิติบัญญัติไว้อภิปรายในวาระที่ 2 ต่อไป และโดยมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการในร่างเดิมของคณะกรรมการแปรญัตติอีกในหลายประเด็น<sup>162</sup> ซึ่งการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในขั้นตอนดังกล่าว นอกจากจะชี้ให้เห็นถึงการช่วงชิงอำนาจกันระหว่างกลุ่มที่ยึดมั่นในหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กับกลุ่มทหารซึ่งมีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้นแล้ว ยังเป็นการช่วงชิงอำนาจกันอย่างเห็นได้ชัดเจนมากขึ้นของภายในกลุ่มทหารด้วยกันเอง ระหว่างทหารสายประธานสภานโยบายแห่งชาติ (พลเรือเอกสงัด ชลออยู่) กับทหารสายนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี (พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) เพราะร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการชี้ชัดถึงอนาคตและอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มตนภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทั้งนี้ หากพิจารณาตามบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 ซึ่งได้จำแนกโครงสร้างอำนาจการปกครองและการบริหารประเทศออกเป็น 3 องค์กรหลัก คือ สภานโยบายแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกในคณะปฏิวัติ จำนวน 23 คน โดยมี พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เป็นประธานสภานโยบายแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 32 คน โดยมี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามลักษณะโครงสร้างดังกล่าว แม้ว่าจะมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่เฉพาะขององค์กรก็ตาม แต่ถือได้ว่าองค์กรสภานโยบายแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด (ตามนิตินัย) คือ มีอำนาจกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐบาล ให้ข้อคิดเห็น

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>161</sup> โปรดดูรายละเอียดเปรียบเทียบร่างรัฐธรรมนูญ ของคณะกรรมการร่างกับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการวิสามัญแปรญัตติ ในภาคผนวก ก.

<sup>162</sup> โปรดดูรายละเอียดเปรียบเทียบหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการแปรญัตติกับร่างรัฐธรรมนูญ ที่สภามีมติให้แก้ไข ในวาระที่ 2 ในภาคผนวก ข.

แก่คณะรัฐมนตรีในการบริหารประเทศ อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี และ อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี (มาตรา 23)<sup>163</sup> ให้ความเห็นชอบแก่นายกรัฐมนตรี ในการพิจารณาพระราชกำหนดเร่งด่วนเกี่ยวกับการเงินและความมั่นคง (มาตรา 26) อำนาจ ให้ความเห็นชอบแก่นายกรัฐมนตรีในการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 27 และอำนาจที่สำคัญที่ ทำให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติ ซึ่งความได้เปรียบในการกำหนดทิศทางของหลักการในร่าง รัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ขั้นกรรมาธิการยกร่าง เป็นต้นมา คือ อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ<sup>164</sup> ส่วนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีร่วมคณะ เป็นองค์กรที่มีอำนาจ หน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามแนวนโยบายและการกำกับดูแลของสภานโยบาย แห่งชาติ ดังนั้น หากพิจารณาตามบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า ประธานสภานโยบาย และสภานโยบาย มีอำนาจโดยนิตินัยที่เหนือองค์คณะรัฐมนตรีอยู่มาก แต่หากพิจารณาถึงอำนาจโดยพฤตินัยแล้วนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายที่มีอำนาจ ที่แท้จริง ในการบริหารประเทศเหนือสภานโยบายแห่งชาติ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลของสภาพการณ์ ทางการเมืองในขณะนั้นหลายประการ อาทิ การที่ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เป็นนายทหาร นอกประจำการที่ไม่มีฐานอำนาจของทหารระดับคุมกำลังสนับสนุน รวมทั้งในสภานโยบายแห่งชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยนายทหารชั้นผู้ใหญ่ที่ต้องร่วมมือกันทำการรัฐประหาร ก็ไม่ได้มีเอกภาพเป็น อันหนึ่งอันเดียวกันดัง เช่นการทำรัฐประหารในยุคก่อน ๆ การร่วมมือกันทำการรัฐประหารของคณะ นายทหารในครั้งนี้ เป็นการร่วมมือกันเพราะความจำเป็นทางสถานการณ์ของกองทัพในขณะนั้น ในขณะที่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นอกจากจะดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดแล้ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>163</sup> มาตรา 23 แห่งธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 ได้กำหนดไว้ว่า "ประธาน สภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือให้ นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง"

<sup>164</sup> ตามมาตรา 7 แห่งธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520.



ยังได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทหารหนุ่ม ซึ่งเป็นนายทหารที่กุมกำลังระดับกองมันของกองทัพบก ในขณะนั้น ซึ่งกลุ่มทหารหนุ่มเหล่านี้เป็นฐานกำลังที่แท้จริงในการทำรัฐรัฐประหารทั้ง 2 ครั้ง คือ 6 ตุลาคม 2519 และ 20 ตุลาคม 2520 นอกจากนี้ด้วยลักษณะการประนีประนอมไม่ยึด นโยบายขจัดเหมือนกลุ่ม พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ทำให้พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ยังได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มนักการเมืองและกรรมกรในระดับหนึ่งด้วย<sup>165</sup> ดังนั้น ด้วยเงื่อนไข ตามบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 และตามสภาพการเมืองที่ กลุ่มผู้นำทางการเมืองมีความขัดแย้งกันดังกล่าว ความขัดแย้งกันของประธานสภานโยบายแห่งชาติ กับนายกรัฐมนตรี จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ เพราะหากร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลบังคับ ใช้เมื่อใด ธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 ก็ต้องถูกยกเลิกไป โดยปริยาย ประธานสภานโยบายแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรีตามธรรมนูญการปกครองเดิมก็ต้อง สิ้นสภาพลงไปด้วย ดังนั้น หากจะให้กลุ่มตนสามารถมีบทบาททางการเมืองในอนาคตได้ต่อไป จะต้องกำหนดทิศทางของร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ให้สามารถรองรับการมีอำนาจทางการเมืองกลุ่มตน ต่อไปด้วย หากพิจารณาพฤติกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในระยะแรก ไม่ว่าจะเป็นขึ้นการยกร่าง ของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 และการ แปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีบทบัญญัติที่เอื้อประโยชน์ต่อการเข้ามามีอำนาจทางการเมือง ของ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะประเด็นการกำหนดให้ประธาน

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>165</sup> โปรดดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช , ยังเดี๋ยวกับประชาธิปไตย (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ , 2525) หน้า 96 - 105.

<sup>166</sup> ชาวนะ ไตรมาศ , ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2530 หน้า 106.

สภานโยบายแห่งชาติ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยกรรมการ  
 ยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ให้เหตุผลการมีสมาชิกวุฒิสภาและให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจบางประการ  
 เกือบเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในช่วง 4 ปีแรก ก็เพื่อให้รัฐบาลในระยะแรกมี  
 เสถียรภาพมั่นคง ซึ่งหากจะให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมั่นคงตามที่กล่าวอ้าง ก็น่าจะกำหนดให้  
 นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา  
 มากกว่าที่จะกำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งตาม  
 ร่างที่คณะกรรมการยกร่างได้กำหนดไว้ ซึ่งในประเด็นนี้ นางวิมล เจียมเจริญ ได้อภิปราย  
 ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในวาระที่ 1 ตอนหนึ่งว่า "..... ถ้าจะคำนึงถึงเสถียรภาพ  
 ของรัฐบาลนั้น..เมื่อคำนึงถึงเสถียรภาพของรัฐบาลอันมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารงาน  
 ของประเทศชาติ ทำไมเราจึงไม่ให้เสถียรภาพแก่นายกรัฐมนตรี ทำไมเราจึงกลับยกเสถียรภาพ  
 นั้นไปให้แก่ประธานสภานโยบายแห่งชาติ .....ทำไมเรายังต้องติดอยู่กับสภานโยบายแห่งชาติอีก  
 ...."<sup>167</sup> หรือจากข้อเขียนของ กระมล ทองธรรมชาติ ซึ่งเป็นกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ  
 คนหนึ่ง ได้กล่าวว่า "...การโต้เถียงกันระหว่างสมาชิกรัฐสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ เกี่ยวกับอำนาจใน  
 การแต่งตั้งวุฒิสมาชิกได้เป็นไปอย่างจริงจัง เนื่องจากผู้ต้องการให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติ  
 มีโอกาสเป็นนายกรัฐมนตรี พยายามเสนอให้คงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ตามร่างเดิมที่  
 กรรมการยกร่างเสนอมา<sup>168</sup> ส่วนผู้ที่สนับสนุนนายกรัฐมนตรีก็ต้องการให้เปลี่ยนแปลงบทบัญญัติ<sup>169</sup>

<sup>167</sup> คำอภิปรายของ นางวิมล เจียมเจริญ, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
 ครั้งที่ 36/2521 , หน้า 113.

<sup>168</sup> ตามร่างของคณะกรรมการยกร่าง *ใหม่ตรา* ได้กำหนดให้ประธานสภา  
 นโยบายแห่งชาติ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

<sup>169</sup> ตามร่างรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขใหม่ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนอง  
 พระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ดังกล่าวเสียใหม่ ผลปรากฏว่าต้องใช้เวลาได้เกือบกันหลายครั้งและในที่สุดฝ่ายสนับสนุน พลเอก  
เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นฝ่ายชนะ..."<sup>170</sup> ดังนั้นเมื่อปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญที่ออกมาตั้งแต่  
ขึ้นคณะกรรมการยกร่าง ประกอบด้วยหลักการสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อ พลเรือเอกสงัด ชลออยู่  
เป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกตามมาตรา 187 การให้วุฒิสมาชิกมีอำนาจสำคัญ  
หลายประการ ในการเป็นเครื่องมือค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาล ตามมาตรา 190<sup>171</sup> รวมทั้ง  
การไม่ระบุว่านายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้ง ตามมาตรา 186 เจื่อนไซต่าง ๆ เหล่านี้  
เป็นช่องที่สำคัญต่อการสนับสนุนให้ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดย  
เฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนมีบทความในหนังสือพิมพ์วิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องนี้ต่าง ๆ กัน อาทิ  
"จอร์จใหญ่ : จะเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปจริงหรือ?"<sup>172</sup> ดังนั้นเมื่อบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ  
ได้ออกมาในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มตน ทำให้กลุ่ม พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ได้เคลื่อนไหว  
ต่าง ๆ ทั้งในและนอกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ร่างรัฐธรรมนูญได้ผ่านการพิจารณาของสภา  
ในวาระต่าง ๆ โดยไม่มีการแก้ไข โดยการเคลื่อนไหวในสภา ก็ได้มีการกำหนดใฝการลงมติ  
ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การกำหนดใฝในการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ<sup>173</sup> หรือ  
การกำหนดใฝในการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 ซึ่งมีใฝของสภา

<sup>170</sup> นายกระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย หน้า 70.

<sup>171</sup> ตามมาตรา 190 ของร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างได้กำหนดให้สมาชิก  
วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และ  
อำนาจในการลงมติไว้ว่างใจหรือไม่ไว้ว่างใจคณะรัฐมนตรีในการเปิดอภิปรายทั่วไป โดยใช้อำนาจ  
ดังกล่าวร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>172</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (18 มิถุนายน 2521).

<sup>173</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (26 พฤศจิกายน 2521), หน้า 21.

นโยบายแห่งชาติอยู่ด้วย<sup>174</sup> สิ่งเหล่านี้เป็นการเคลื่อนไหวในสภาของ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ หรือการเคลื่อนไหวนอกสภาของ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ที่ได้ทำการเคลื่อนไหวด้วยตนเองที่จะผลักดันให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผ่านการพิจารณาของสภาโดยไม่มีการแก้ไขหลักการที่สำคัญ โดยมี การนัดประชุมสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางกลุ่มติดต่อกันหลายครั้ง ที่โรงแรมเอราวัณ เพื่อ ผลักดันให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านวาระต่าง ๆ โดยไม่มีการแก้ไขบทบัญญัติที่เป็นหลักการสำคัญที่เป็น ประโยชน์กับกลุ่มตน<sup>175</sup> จึงทำให้กลุ่มตรงข้ามได้อาศัยสื่อมวลชนต่าง ๆ เปิดโปง และโจมตี พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ในเรื่องต่าง ๆ มากมาย จน พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ได้ให้ สัมภาษณ์เกี่ยวกับข่าวการถูกโจมตีทางหน้าหนังสือพิมพ์ ว่าเพราะมีคนให้สินบนให้โจมตีตน โดย กล่าวว่ "รู้แล้วว่าใครเป็นคนให้เขารับไปแล้วรอกังขิลิก้า ผมไม่บอกว่าเป็นใครเดี๋ยวลืมมาว ...คุณอยากรู้ว่าเป็นใคร ก็ไปพลิกหนังสือพิมพ์ดูว่า ใครด่า ใครใส่ร้ายผมบ้าง..."<sup>176</sup> หรือกรณีที่ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เดินทางกลับจากต่างประเทศมาถึงประเทศไทย เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2522 โดยมีผู้สื่อข่าวไปรอสัมภาษณ์ที่สนามบินดอนเมือง พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ได้กล่าวขึ้นมาว่า "นึกว่ากลับไม่ได้เสียอีก"<sup>177</sup> สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกแยกและ ช่วงชิงอำนาจกันของคณะนายทหารที่ร่วมกันทำรัฐประหาร ได้เป็นอย่างดี

ส่วนทหารสาย พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากนายทหารหนุ่ม ที่เป็นกำลังสำคัญในการทำรัฐประหารให้ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหาร<sup>178</sup> เนื่องจากกลุ่มนี้

<sup>174</sup> ข่าวไทยนิกร (21 สิงหาคม 2521), หน้า 8.

<sup>175</sup> ข่าวไทยนิกร , เรื่องเดียวกัน , หน้า 11.

<sup>176</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (14 มกราคม 2522), หน้า 4.

<sup>177</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (14 กุมภาพันธ์ 2522), หน้า 5.

<sup>178</sup> ชาวนะ ไตรมาส , ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 : แนวโน้ม พัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย , หน้า 96.

ได้ละเลยปัญหาสำคัญของธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 โดยเฉพาะอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ<sup>179</sup> ที่จะมาทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว ทำให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีการแต่งตั้งให้เป็นไปตามความต้องการของ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เป็นส่วนใหญ่<sup>180</sup> ส่วนที่เหลือซึ่งมีจำนวนไม่มากนักก็เป็นตัวแทนของ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และ พลเอก เสริม ภู นคร และแม้แต่กลุ่มนายทหารหนุ่มซึ่งถือว่าเป็นแกนสำคัญในการทำรัฐประหารและเป็นกลุ่มที่สนับสนุน พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพียง 14 คน ดังนั้น จึงทำให้ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในฐานะตัวแทนของกลุ่มทหารหนุ่ม ไม่สามารถควบคุมการร่างรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตนได้ในช่วงแรก<sup>181</sup> และเมื่อมีปัญหาความขัดแย้งในแนวความคิดและหลักการที่ควรกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มักจะให้สัมภาษณ์ในลักษณะที่ว่า การร่างรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของสภา ฝ่ายบริหารจะไม่เข้าไปก้าวก่ายการทำงานของสภา<sup>182</sup> เป็นต้น ดังนั้น เมื่อร่างรัฐธรรมนูญที่ปรากฏออกมามีผลเกื้อกูลทางการเมืองต่อกลุ่ม พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ทหารกลุ่ม พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยเฉพาะกลุ่มทหารหนุ่ม ซึ่งนอกจากต้องการที่จะลดอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่ม พลเรือเอก สงัด ชลออยู่

<sup>179</sup> ตามมาตรา 7 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ได้กำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

<sup>180</sup> "เหตุเกิดจากรัฐธรรมนูญ" ในข่าวไทยนิกร (21 สิงหาคม 2521) หน้า 8.

<sup>181</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

<sup>182</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (26 พฤศจิกายน 2521), หน้า 21.

แล้ว กลุ่มทหารหนุ่มยังได้มีแนวความคิดของกลุ่ม ซึ่งต้องการปฏิรูปความเหลวแหลกในบ้านเมือง และในกองทัพซึ่งกลุ่มนี้ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญของชาติ ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ จึงต้องสร้าง "รัฐบาลแห่งชาติ" ขึ้น โดยดึงบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ จากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ เข้ามาร่วมรัฐบาล โดยมี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นตัวแทนของกลุ่มนั้น กลุ่มนี้มีความเห็นว่า หาก พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จะวางตัวเป็นกลาง ในการร่างรัฐธรรมนูญ เหมือนครั้งรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ที่รักษาการในตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี เพียงเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ และจัดการเลือกตั้ง ให้เรียบร้อยและถอนตัวออกไปจาก วงการเมือง ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาของบ้านเมืองได้ รัฐบาลพลเรือนที่เข้ามาหลังการเลือกตั้ง ก็ต้องขาดเสถียรภาพและจะถูกอิทธิพลขบวนการจัดก่อวจนไม่สามารถบริหารประเทศได้ จนต้องมีการ ทำรัฐประหารอีก<sup>183</sup> ดังนั้น การร่างรัฐธรรมนูญที่ออกมาในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่ม พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ นั้น ในตอนแรกกลุ่มทหารหนุ่มตั้งใจจะลงคะแนนเสียงไม่ให้ร่าง รัฐธรรมนูญผ่านการพิจารณาของสภาในวาระที่หนึ่ง จนนักสังเกตุการณ์ทางการเมืองบางคน ลงความเห็นกันว่า "รัฐธรรมนูญเห็นที่จะแท้งตั้งแต่อยู่ในท้อง"<sup>184</sup> แต่ต่อมา ได้มีการเปลี่ยน ความตั้งใจ โดยได้ยอมลงมติให้รับไว้พิจารณา ในวาระที่ 1 ด้วยความตั้งใจจะเข้าไปแก้ไข เปลี่ยนแปลงหลักการในวาระที่ 2 เมื่อเป็นเช่นนี้ การแต่งตั้งคณะกรรมการการปรญัตติร่าง รัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญซึ่งปรากฏว่าในวันประชุมสภา เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการการดังกล่าว ได้มี "โพล" อยู่สามชุด ชุดแรกเป็นของสภานโยบายแห่งชาติกลุ่ม พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ชุดที่สอง เป็นของนายทหารชั้นผู้ใหญ่ และชุดสุดท้ายเป็นของกลุ่มทหารหนุ่มผลปรากฏว่า การแต่งตั้ง คณะกรรมการการปรญัตติเป็นไปตาม "โพล" ของกลุ่มนายทหารหนุ่ม จึงทำให้คณะกรรมการ ชุดนี้เป็นอิทธิพลของกลุ่มทหารหนุ่มเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะ พลโท สันต์ จิตรปฏิมา เลขาธิการ

<sup>183</sup> ชาวไทยนิกร (6 พฤศจิกายน 2521) หน้า 8 - 9.

<sup>184</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 9.

คณะกรรมการการปฏิวัติ<sup>185</sup> และในการปฏิวัติของคณะกรรมการการปฏิวัติร่างรัฐธรรมนูญ โดยเจตนารมณ์ของคณะกรรมการ ต้องการที่จะแก้ไขบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญที่จะลดอิทธิพลทางการเมืองในอนาคตของกลุ่ม พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ แต่การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการเผชิญหน้าโดยตรง และจะต้องได้รับการตอบโต้จากกลุ่ม พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ อย่างแน่นอน ดังนั้น แทนที่จะเป็นเช่นนั้น คณะกรรมการกลับสร้างเงื่อนไขในร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้กลุ่มพลังประชาธิปไตย และประชาชน เป็นฝ่ายเผชิญหน้ากับ พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ แทน<sup>186</sup> โดยการรื้อฟื้นข้อกำหนดเกี่ยวกับสภานโยบายขึ้นมาใหม่ กำหนดให้มีสมาชิกไม่เกิน 40 คน โดยได้กำหนดให้ ประธาน รองประธาน เลขาธิการ รองเลขาธิการ และสมาชิก สภานโยบายแห่งชาติ ตามธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 เป็น ประธาน รองประธาน เลขาธิการ รองเลขาธิการ และสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติ โดยตำแหน่งด้วย<sup>187</sup> โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่คล้ายกับสภานโยบายแห่งชาติตามธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 นอกจากคณะกรรมการวิสามัญปฏิวัติจะ รื้อฟื้นเกี่ยวกับสภานโยบายแห่งชาติแล้ว ในหมวดนี้เกี่ยวกับรัฐสภา คณะกรรมการได้ เปลี่ยนแปลงหลักการเดิมซึ่งกำหนดให้มี 2 สภา ได้แก้ไขให้มีเพียงสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร และในระยะเวลา 4 ปีแรกของการบังคับใช้ร่างรัฐธรรมนูญ ให้มีสมาชิก 2 ประเภทจำนวนเท่ากัน โดยให้มาจากการเลือกตั้งของราษฎรกึ่งหนึ่งและมาจากการแต่งตั้งของ ประธานสภานโยบายแห่งชาติอีกกึ่งหนึ่ง ซึ่งเงื่อนไขที่คณะกรรมการได้แก้ไขดังกล่าว เป็นที่ เชื่อได้แน่นอนอยู่แล้วว่า จะต้องถูกตอบโต้จากประชาชนและนักการเมืองที่ต้องการปกครองใน

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>185</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

<sup>186</sup> ชาวนะ ไตรมาส , ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 : แนวโน้ม พัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย , หน้า 96.

<sup>187</sup> มาตรา 200 แห่งร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขโดยคณะกรรมการการปฏิวัติ.

ระบอบประชาธิปไตยแน่นอน ซึ่งก็ได้เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ เมื่อแนวความคิดดังกล่าวไปสู่มวลชนที่ต้องการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็ได้รับการตอบโต้และวิพากวิจารณ์อย่างกว้างขวาง และปฏิกริยาส่วนใหญ่ได้มุ่งเป้าไป พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ และสภานโยบายแห่งชาติ อาทิ หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เขียนบทความว่า "ใครช่วยบอกผมที่ว่า สภานโยบายนั้น ทำหน้าที่อะไร และสำคัญอย่างไร ถึงกับต้องร่างรัฐธรรมนูญ ให้กันสภานโยบายเอาไว้อีก 4 ปี ...ถ้าเช่นนั้นก็เท่ากับว่ารัฐธรรมนูญนี้ บัญญัติให้คนคอยปฏิวัติล้มรัฐบาลที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ต่อไปอีก 4 ปี จึงต้องคอยเอาใจไม่ให้ปฏิวัติล้มรัฐบาล...มาตรการนี้เป็นการตั้งเครื่องเช่นไขว้ แก่เจ้าพ่อสงัด เพื่อท่านจะได้พอใจไม่ทำเอา..."<sup>188</sup> ส่วนพันเอก สมคิด ศรีสังคม ก็ได้ให้สัมภาษณ์เชิงตำหนิสภานโยบายแห่งชาติเช่นเดียวกันว่า "...การให้สภานโยบายอยู่ต่อไป เป็นการตั้งรัฐบาลซ้อนรัฐบาลเมืองไทยจะมีสองรัฐบาล ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีจำนวนเท่ากันคือ 40 คน"<sup>189</sup> และการกล่าวประชดประชันของ หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช ว่า "ถ้าผมเป็นคนในจำนวน 23 คนนี้ (สภานโยบาย) ผมนอนไม่เฉพาะเอามือก่ายหน้าผากหรอก แต่ทว่า จะขอยืมตีนเมียมากายหน้าผาก..."<sup>190</sup> และด้วยแรงตอบโต้ดังกล่าว ได้ส่งผลไปถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการในบทบัญญัติเหล่านั้นใหม่ รวมทั้งการแก้ไขในมาตราอื่น ๆ อีกหลายมาตรา เช่น การเปลี่ยนแปลงผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งวุฒิสมาชิกจากประธานสภานโยบายแห่งชาติ มาเป็นนายกรัฐมนตรี และตัดทอนอำนาจสภานโยบายจนไม่มีอำนาจใด ๆ อีกต่อไปในมาตรา 187 ของร่างเดิม การเปลี่ยนแปลงผู้ทำหน้าที่ประธานรัฐสภาจากที่เคยเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร มาเป็นประธานวุฒิสภา รวมทั้งการเพิ่มอำนาจแก่วุฒิสมาชิกในการประชุมร่วมกันกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องสำคัญ อีก 2 เรื่อง คือ การนิจารแอนุัติร่างกฎหมาย

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>188</sup> หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช , "ข้างสังเวียน" สยามรัฐ (4 ต.ค.2521)

<sup>189</sup> สยามรัฐลัปดาห์วิจารณ์ (10 กันยายน 2521) หน้า 5.

<sup>190</sup> สยามรัฐลัปดาห์วิจารณ์ (26 พฤศจิกายน 2521) หน้า 21.



ที่เกี่ยวกับความมั่นคงและการอนุมัติพระราชกำหนดต่าง ๆ นอกจากนี้ในบทเฉพาะกาลได้ให้ระงับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้อีก 4 ปี และระงับบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองไปอีก 4 ปี เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงหลักการในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงเกิดจากการเคลื่อนไหวผลักดันของกลุ่มทหารหนุ่ม และเป็นความสำเร็จของกลุ่มในระดับหนึ่ง ทั้งในแง่ของการจัดอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มชาจัด การเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประโยชน์กับกลุ่มตน โดยลดแรงปะทะโดยตรงจากการต่อต้านของประชาชนและพลังประชาธิปไตยจากนักการเมือง โดยกลุ่มเหล่านี้ต่างตกลงมณฑลดังกล่าวและได้หันไปปะทะกับกลุ่ม พลเรือเอก สวัสดิ์ ชลออยู่ แทน อาทิ การตั้งฉายาให้พลโท เฉลิมชัย จารุวัสตร์ ประธานคณะกรรมการปรองดองว่า "เฉลิมชัย ณ ชลออยู่"<sup>191</sup> และในที่สุดร่างรัฐธรรมนูญก็เข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2521 รัฐธรรมนูญจึงผ่านสภาเป็นที่เรียบร้อยและนำขึ้นกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นทางการในวันที่ 22 ธันวาคม 2521

### สรุป

จากเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นก่อนและขณะร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ก็พอเพียงที่จะเป็นกรอบความคิดทางการเมืองได้ว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นการพยายามประนีประนอมผ่อนปรนกันระหว่างพลังทางการเมือง 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มพลังทางทหาร และกลุ่มพลังประชาธิปไตย ทั้งนี้ด้วยบทเรียนทางการเมืองที่ว่า นิ่งอำนาจจากสถาบันทหารมิได้เป็นพลังชี้ขาดการปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียวดังเช่นแต่ก่อน ฐานอำนาจของพลังประชาธิปไตยที่ได้ก่อตัว

<sup>191</sup> สยามนิกร (19 ธันวาคม 2521), หน้า 10.

มาเรื่อย ๆ นับตั้งแต่ที่พลังฝ่ายทหารเริ่มเสื่อมคลายลงจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายหลัง 14 ตุลาคม 2516 รวมทั้งการก่อตัวขึ้นมาของพลังเศรษฐกิจ สังคม ประกอบเป็นชนชั้นกลางภายนอก ระบบราชการ เป็นพลังทางการเมืองที่กลุ่มทหารจะปฏิเสธและมองข้ามมิได้ การปกครองที่เน้นอำนาจเผด็จการเพียงประการเดียว และกีดกันกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยออกไปจากวงจรราชการเมือง ดังที่เคยนำมาใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 เพียงอย่างเดียว ไม่สามารถครองอำนาจทางการเมืองได้อย่างจริงจังต่อไปอีก หากรัฐบาลนั้นมิได้เป็นรัฐบาลที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการและให้การสนับสนุน ดังที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลเผด็จการพลเรือนของ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งใช้อำนาจเผด็จการสุดขั้ว จึงก่อให้เกิดความตึงเครียดความสับสน และความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรง ดังนั้น โดยนัยของการทำรัฐประหาร 20 ตุลาคม 2520 จึงเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดอันเกิดจากการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อครั้งการทำรัฐประหาร พ.ศ. 2519 นั้นเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงเป็นความจำเป็นของสถานการณ์ที่ยับยั้งค้ำ ทำให้อำนาจกลุ่มทหารต้องผสมผสานกันระหว่างแนวทางของ พลังประชาธิปไตยกับแนวทางพลังฝ่ายทหาร คือ แนวทางที่สงวนอำนาจการปกครองไว้กับกลุ่ม ข้าราชการประจำ โดยเฉพาะฝ่ายทหารกับแนวทางประชาธิปไตย แนวทางเสถียรภาพของรัฐบาล กับแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตย ดังนั้น หากพิจารณาโดยเปรียบเทียบแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีความกำกวมกันระหว่างหลักการของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 (อำมาตยาธิปไตย) กับหลักการประชาธิปไตย แต่ค่อนข้าง ไปทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มากกว่า อันเป็นลักษณะที่สะท้อนถึง ชากเดนตกค้างมาจากแนวความคิดของคณะปฏิรูปเก่า ที่ต้องการรักษาประชาธิปไตย ในขั้นตอน ของระยะที่ 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 ซึ่งตามความของแนว ความคิดนี้ ก็คือ การไม่ยินยอมให้รัฐธรรมนูญและระบอบการเมืองเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ ดังนั้น ภายใต้กรอบของสถานการณ์ทางการเมืองที่มีลักษณะการประนีประนอม และการผ่อนปรน ของฝ่ายพลังทางทหารมากขึ้นเมื่อเทียบกับสถานการณ์ทางการเมือง ในช่วงรัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร แต่การผ่อนปรนดังกล่าวก็ยังแฝงเร้นไปด้วยเจตจำนงที่จะสงวนฐานะอำนาจ และบทบาททางการเมืองของพลังฝ่ายทหารให้คงดำรงอยู่ได้ต่อไป และการผ่อนปรนดังกล่าว เป็นการผ่อนปรนที่เกิดจากสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น ยับยั้งค้ำมากกว่าที่จะผ่อนปรนให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า การเจริญเติบโตของพลัง ประชาธิปไตย และด้วยเงื่อนไขการแตกแยกกันภายในหมู่ผู้นำทหาร จึงทำให้กลุ่มทหารฝ่ายได้

การนำของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จำต้องให้มีประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง เพื่อแสวงหา การสนับสนุนจากกลุ่มพลังประชาธิปไตย ในการโค่นล้มผู้นำทางทหารอีกฝ่ายหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จึงมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอยู่บ้าง ซึ่งเป็นความจำเป็นที่กลุ่มทหารกลุ่มนี้จำเป็นต้องกำหนดให้มีด้วยเงื่อนไข และสถานการณ์ทางการเมือง บับบั้งคับดั่งกล่าว ดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มทหารตอนปลายปี พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2526 ที่บทยเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 จะหมดวาระลงไป ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวที่จะให้คงบทเฉพาะกาลไว้อีกระยะหนึ่ง เพื่อให้กลุ่มทหารสามารถครองอำนาจทางการเมืองอีกต่อไป<sup>192</sup> ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมี ลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมาส่วนใหญ่ ซึ่ง พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์ นักรัฐศาสตร์ ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญได้กล่าวไว้ว่า "รัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่าน ๆ ส่วนใหญ่เป็นเพียงเครื่องมือ ของผู้มีอำนาจแต่ละยุคสมัย ไม่ใช่เป็นกฎหมายสูงสุดที่แสดงออกถึงความเป็นองค์อธิปัตย์ของ ปวงชนแต่ประการใด"<sup>193</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>192</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, ประชาธิปไตยกับกระบวนการการเมืองในประเทศไทย, หน้า 4.

<sup>193</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์, รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน (กรุงเทพฯ : พรหมประสิทธิ์-การพิมพ์, 2519), หน้า 97.