

ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521

บทที่ 3 จะได้กล่าวถึงความหมายที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 วิเคราะห์เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 การแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2532

รัฐธรรมนูญในความหมายทั่วไป หมายถึงกฎหมายสูงสุดของรัฐที่ได้บัญญัติขึ้นไว้อย่างแน่นอน ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญนั้นจะมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบและกระบวนการในการปกครอง ขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบขององค์การทางการเมือง¹ การปกครองแห่งรัฐ (หรือที่เรียกกันว่า รัฐบาล) รวมตลอดถึงการกำหนดหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพมูลฐานของพลเมือง กฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นถือว่ามีฐานะสูงกว่ากฎหมายประเภทอื่น ๆ²

นักรัฐศาสตร์ชื่อ ออสติน แรนนี ได้ให้ความหมายว่า รัฐธรรมนูญ คือ "กฎข้อบังคับพื้นฐาน ไม่ว่าจะ เป็นลายลักษณ์อักษร หรือไม่ก็ตาม ทั้งที่เป็นกฎหมายหรือมิใช่กฎหมาย ซึ่งใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ"³

หลวงประดิษฐมนูธรรม ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า รัฐธรรมนูญ คือ "กฎหมายธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน ทั้งหมายถึงวิธี

¹Heman Finer, The Major Governments of Modern Europe (New York: Row, Peterson, 1962), pp. 38-64, 65.

²R.G. Neumann, Comparative Governments (New York: McGraw-Hill, 1960), pp

³Austin Ranney. The Governing of Men (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1962), p. 77

ดำเนินการทั่วไปแห่งอำนาจเหล่านี้ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า กฎหมายธรรมนูญการปกครอง
วางหลักทั่วไปแห่งอำนาจสูงสุดในประเทศ"⁴

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย อธิบายว่า รัฐธรรมนูญ คือ "กฎหมายที่กำหนด
ระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่อกันและกัน"⁵

จึงอาจสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายหลักหรือกฎหมายสูงสุดของประเทศ
ซึ่งกำหนดโครงสร้างรูปแบบและแนวทางในการปกครองประเทศ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่าง
รัฐกับประชาชน

(1) วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ

วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ คือ วางระเบียบการใช้อำนาจ กฎข้อบังคับจำนวนหนึ่ง
จะกำหนดสภาพของผู้ปกครอง และในเวลาเดียวกันจะกำหนดธรรมชาติและจุดมุ่งหมายของ
กิจกรรมการเมืองของผู้ปกครอง ดังนั้นวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญมีสองประการ ประการแรก
รัฐธรรมนูญวางระเบียบเกี่ยวกับบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะทำหน้าที่ตัดสินใจในนามของรัฐ กำหนด
อำนาจหน้าที่ของบุคคลเหล่านี้และแบบแผนของการใช้อำนาจหน้าที่นี้ ประการที่สอง รัฐธรรมนูญ
จะกำหนดลัทธิเกี่ยวกับการจัดระเบียบสังคมและการเมือง และผู้ปกครองจะเป็นตัวแทนของลัทธินี้

1. รัฐธรรมนูญกำหนดบุคคลที่จะเป็นหัวหน้า และวางระเบียบการปฏิบัติหน้าที่

รัฐธรรมนูญจะกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ของบุคคลที่จะได้รับตำแหน่งผู้ปกครอง
และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการแต่งตั้งผู้ปกครอง คุณสมบัติต่าง ๆ ของผู้ปกครอง และมีการวาง
ระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) คำอธิบายกฎหมายปกครอง พิมพ์ในงาน
พระราชทานเพลิงศพ พล.ต.ต. พัดน์ นิลวัฒนานนท์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์นิติเวช
2513), หน้า 4

⁵หยุต แสงอุทัย คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพ-
มหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2518 หน้า 175

รัฐธรรมนูญเป็นรากฐานของอิทธิทธิต่าง ๆ ของผู้ปกครองและเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของผู้ปกครอง

(ก) ประการแรกรัฐธรรมนูญสร้างความชอบธรรมแห่งอำนาจให้แก่ผู้ปกครอง ความชอบธรรมนี้มีอยู่ตรงที่ว่าบุคคลหรือคณะบุคคลที่บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยอาศัยตำแหน่งที่ได้จากรัฐธรรมนูญ การตัดสินใจของคนที่มีผลบังคับก็เพราะถือว่าเป็นการตัดสินใจของรัฐ

(ข) นอกจากสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครองแล้ว รัฐธรรมนูญยังจัดตั้งอำนาจของผู้ปกครองอีกด้วย ผู้ปกครองมีอยู่โดยรัฐธรรมนูญ อำนาจของผู้ปกครอง จะแสดงออกมาที่แต่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดไว้และที่วางกฎเกณฑ์การใช้

(ค) ประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่ ๆ ที่ผู้ปกครองจะต้องปฏิบัติ

2. รัฐธรรมนูญกำหนดหลักสิทธิสังคมและการเมือง

โดยทั่ว ๆ ไป วัตถุประสงค์ข้อที่สองของรัฐธรรมนูญไม่สู้จะได้รับการสนใจ โดยมากเรามักจะพูดถึงลักษณะที่เป็นไปในทางจัดระเบียบอำนาจและละเลยหลักการสำคัญที่เป็นมาของการจัดตั้งองค์การปกครองต่าง ๆ

เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ จำแนกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

1. เป็นเนื้อหาที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครอง เป็นที่แน่นอนว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญจะต้องขึ้นกับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเราจะพบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นว่า ในรัฐหนึ่งการใช้อำนาจนั้นเป็นของใคร รวมถึงวิธีการที่ผู้ปกครองได้รับการแต่งตั้ง (วิธีการสืบราชสมบัติ การเลือกตั้ง การเลือกตั้งภายใน) นอกจากนี้เราจะพบบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจกจ่ายอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ และวิธิตำเนินการใช้อำนาจ

2. เป็นเนื้อหาที่ไม่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองโดยตรง นอกจากรัฐธรรมนูญจะวางกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองแล้ว น้อยครั้งเราจะพบบทบัญญัติที่ไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของรัฐ เช่น กฎข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพของบุคคล ทรัพย์สิน บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิทางสังคม เช่น บทบัญญัติว่าด้วยการทำงาน เป็นต้น มีผู้เห็นว่ากฎข้อบังคับต่าง ๆ ความที่กล่าวมานี้ไม่ควรปรากฏในรัฐธรรมนูญ แต่ความคิดเช่นนี้ไม่น่าจะถูกต้องทั้งนี้ เพราะว่า รัฐธรรมนูญไม่แต่เพียงกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับ

การจัดตั้งอำนาจปกครองและการดำเนินการปกครองเท่านั้น แต่ยังคงแสดงออกถึงอุดมการณ์ที่กิจกรรมของรัฐจะต้องดำเนินการตาม⁶

วิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว 13 ฉบับ รัฐธรรมนูญทั้ง 13 ฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่ตั้งใจประกาศใช้เป็นการชั่วคราว 5 ฉบับ และเป็นรัฐธรรมนูญที่ตั้งใจประกาศใช้เป็นการถาวร 8 ฉบับ ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นฉบับที่ 13⁷

1. กำเนิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือกำเนิดขึ้นหลังจากคณะปฏิวัติซึ่งนำโดย พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และ พลเอกเสริม ผนนคร ได้ทำการปฏิวัติซ้อนรัฐบาลของ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ผู้ซึ่งพยายามจะหน่วงเหนี่ยวการพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย ของประเทศไทยโดยให้ค่อย ๆ เติบโตเป็นขั้นตอน ซึ่งใช้เวลาทั้งหมด 12 ปี ได้สำเร็จเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 เมื่อปฏิวัติได้สำเร็จ สิ่งแรกที่คณะปฏิวัติได้ให้สัตยาบันประชาชนก็คือ เจตนารมณ์ที่จะลดขั้นตอนของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย โดยจะจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และมีการเลือกตั้งทั่วไปภายในปี พ.ศ. 2521 ภายหลัง

⁶หุค แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: เรียบแก้วการพิมพ์, 2526) หน้า 14-17 และ พงศ์เทพ ศกุนตาภัย, หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520) หน้า 13-16

⁷สุภาพ ปรีชญาสารี, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทั่วไปและวิวัฒนาการรัฐธรรมนูญของไทย, (กรุงเทพมหานคร: เทคนิคการพิมพ์) หน้า 71. สุขุม นวลสกุล, การเมืองและการปกครองไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 115. กองวิชาการ กรมประชาสัมพันธ์ เพื่อประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์สินค้าและเผยแพร่เอกสาร กองวิชาการ กรมประชาสัมพันธ์, 2530) หน้า 3-4, 11-12, 175.

การปฏิวัติ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี⁸ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะปฏิวัติได้ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 เป็นหลักในการปกครองประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญการปกครองดังกล่าว มิได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองไม่อนุญาตให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ดังที่ได้อธิบายมาแล้ว

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 นี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้กำหนดขั้นตอนในการยกร่างก่อนนำเสนอเพื่อขออนุมัติไว้ 2 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 35 คน อาทิ นายจิตติ ดิงสัทย์ เป็นประธานคณะกรรมการ หัวหน้าพรรคการเมือง ในช่วงก่อนมีการปฏิรูปการปกครอง 6 ตุลาคม 2519 สำคัญ ๆ 6 พรรค เป็นคณะกรรมการ⁹ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก ได้แก่ นางแรม พรหมโมบล พันตำรวจเอกกฤษ สังขะทรัพย์ นักกฎหมาย ได้แก่ นายกมล วรรณประภา นายอมร .จันทรสมบุรณ์ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ และนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ ได้แก่ นายไพโรจน์ ชัยนาม นายกฤษณ์ สุภมมงคล นายกระมล ทองธรรมชาติ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 2 กำหนดให้มีคณะกรรมการวิสามัญขึ้นอีกคณะหนึ่ง ทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างได้จัดทำขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 36 คน ซึ่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น

⁸ดูรายละเอียดได้จาก สันติ ทางชนกุล "รัฐบาลผสมในการเมืองไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย, 2531) หน้า 60-63.

⁹หัวหน้าพรรคการเมืองทั้ง 6 พรรค ได้แก่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช พรรคประชาธิปัตย์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช พรรคกิจสังคม พลตรีประมาธ อติเรกสาร พรรคชาติไทย พลอากาศเอกทวี จุลละทรัพย์ พรรคธรรมสังคม นายแพทย์กระแส ชนะวงศ์ พรรคพลังใหม่ นายบุญชนะ อัดถาวร พรรคพลังประชาชน

อนึ่ง ในระบะนั้นได้มีการเรียกร้องและเสนอแนะให้คณะปฏิวัตินำ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2517 มาบังคับใช้ ทั้งนี้อาจมีการแก้ไขปรับปรุง ส่วนที่เป็นข้อบกพร่องก็ได้ อย่างไรก็ตามข้อเสนอดังกล่าวมิได้รับการสนองตอบแต่ประการใด จากคณะปฏิวัติ

ตามขั้นตอนที่ 1 นั้น คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ ที่จะสร้างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้เป็นหลักประกันที่สำคัญในการที่จะทำให้การปกครองประเทศมีความเป็นประชาธิปไตย และนำมาซึ่งเสถียรภาพและประสิทธิผลในการปกครอง ดังนั้น ในทางปฏิบัติคณะกรรมาธิการยกร่างจึงได้นำหลักการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาเป็นหลักการประชาธิปไตย โดยให้มีผลใช้บังคับ เพียง 4 ปี ในระหว่างหัวเลี้ยวหัวต่อ ของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

ดังนั้นใน ขั้นตอนที่ 1 นี้ นายกระมล ทองธรรมชาติ กรรมาธิการผู้หนึ่ง ในคณะกรรมาธิการยกร่าง ได้อธิบายไว้ว่า คณะกรรมาธิการได้ยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยบรรจุ ทั้งหลักการประชาธิปไตยบางประการไว้ในบทเฉพาะกาล เพื่อให้รัฐบาลที่เข้ามาทำการ ปกครองบริหารประเทศ ในช่วงระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ (4 ปีแรก) สามารถใช้อำนาจแก้ไขปัญหา ต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างรวดเร็ว สำหรับหลักการต่าง ๆ ที่สำคัญในร่างรัฐธรรมนูญของ คณะกรรมาธิการยกร่างนั้นมีดังนี้

1) กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีตำแหน่งเป็นประธานรัฐสภา ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการได้ให้เหตุผลไว้ภายใต้หลักการที่ว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็น ประธานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชน จึงควรมีฐานะ และอำนาจเหนือกว่าประธานวุฒิสภา ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง เพราะฉะนั้นตามหลักการนี้ประธาน สภาผู้แทนราษฎรในฐานะเป็นประธานรัฐสภา จึงมีอำนาจสูงสุดในการที่จะเสนอชื่อบุคคลที่ สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าถวาย เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพระปรมาภิไธย แต่งตั้ง

2) กำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจในการเสนอชื่อ บุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิก กล่าวคือ คณะกรรมาธิการได้ยึดถือหลักเหตุผลที่ว่า ประธานสภานโยบายแห่งชาติ ซึ่งก็คือหัวหน้าคณะปฏิวัติ (พลเรือเอกสงัด ชลออยู่) มีอำนาจ มากภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 จึงสมควรที่จะทำหน้าที่เสนอชื่อ บุคคลเข้าเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งเท่ากับเป็นการโอน

อำนาจของสภานโยบายแห่งชาติให้กลายเป็นอำนาจของวุฒิสภาแทน หลักการเช่นนี้เป็นหลักการที่ขัดกับหลักการประชาธิปไตย เพราะนั่นหมายความว่าบรรดาคณะสมาชิกเหล่านี้จะเป็นฐานอำนาจให้กับผู้แต่งตั้งไปโดยปริยาย

3) กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในระยะเพียง 4 ปีแรก กล่าวคือ คณะกรรมาธิการได้ยึดหลักเหตุผลที่ว่า ในระยะ 4 ปีแรกนั้น เป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สมควรให้รัฐบาลตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีเสถียรภาพความมั่นคงในการบริหารงาน โดยให้วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นองค์กรที่คอยถ่วงดุลหรือยับยั้งการใช้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร และมีอำนาจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐบาล ซึ่งหากปล่อยให้เป็นการของสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงองค์กรเดียวแล้ว อาจจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสภาผู้แทนราษฎรอาจถ่วงเวลาการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี¹⁰ หรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเท่ากับเป็นการไม่ไว้วางใจรัฐบาลให้บริหารประเทศต่อไป เป็นผลให้รัฐบาลต้องลาออกทั้งคณะ ดังนั้นคณะกรรมาธิการฯ จึงเห็นว่า ในระยะ 4 ปีแรกนี้ สมควรให้วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร เพื่อมิให้เสถียรภาพของรัฐบาลต้องถูกสั่นคลอน

4) กำหนดให้ระบบพรรคการเมืองเป็นกลไกพื้นฐานในการสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร และระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ โดยหลักการพรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาล ในการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ดังนั้นด้วยหลักการนี้คณะกรรมาธิการฯ จึงได้กำหนดให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องส่งสมาชิกของตนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

¹⁰การถ่วงเวลาการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในช่วง พ.ศ. 2512 สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ในที่สุดเป็นเหตุให้จอมพลถนอม กิตติขจร ต้องทำรัฐประหารตนเอง เมื่อ 17 พฤศจิกายน 2514.

ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีพรรคการเมืองเป็นพรรคเล็กพรรคน้อย แต่เพื่อให้มีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เกิดขึ้นเพียง 2-3 พรรคเท่านั้น นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการฯ ยังได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนจะต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง หากลาออกหรือสิ้นสุดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้ว จะมีผลให้ต้องสิ้นสุดจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

5) กำหนดให้ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือ โดยหลักการแล้วประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง จะต้องแยกข้าราชการประจำออกจากการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะข้าราชการประจำจะทำหน้าที่รับนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ไปปฏิบัติ โดยฝ่ายการเมืองจะคอยกำกับและดูแล ดังนั้น ด้วยหลักการนี้ คณะกรรมาธิการจึงได้กำหนดห้ามมิให้ข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน เข้าดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ ยกเว้น ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการเห็นว่า การที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำสามารถเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้นั้น เนื่องจากต้องการให้ข้าราชการประจำโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายทหารสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือกลั่นกรองร่างกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ โดยผ่านสถาบันทางการเมือง คือ วุฒิสภา นอกจากนี้ การที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจบางประการ เท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้น ก็เพื่อต้องการให้ผู้นำฝ่ายทหารใช้กลไกทางรัฐสภาเพื่อเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแทนการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจ และยกเลิกรัฐธรรมนูญ

ส่วนในขั้นตอนที่สองนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ ก็จะทำหน้าที่พิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการยกร่างได้นำเสนอ ซึ่ง นายกระมล ทองธรรมชาติ ได้ให้ทรรศนะถึงผลของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไว้พอสรุปได้ดังนี้

1) คณะกรรมาธิการวิสามัญ ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการใหม่ โดยกำหนดให้ประธานวุฒิสภา แทนหลักการเดิมที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานรัฐสภา การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้เป็นผลให้ประธานวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยการเสนอชื่อของนายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนอันเป็นการขัดต่อหลักการประชาธิปไตย ข้อกำหนดในหลักการใหม่เช่นนี้จึงเท่ากับเป็นการกำหนดให้ประธานวุฒิสภาในฐานะ เป็นประธานรัฐสภาจึงมีอำนาจสูงสุดในการที่จะ

เสนอชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง ฉะนั้นในทางปฏิบัติประธานวุฒิสภาในฐานะสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากนายกรัฐมนตรีให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จึงน่าจะมีความผูกพันในแง่ของบุญคุณต่อนายกรัฐมนตรีนั้น ๆ¹¹

2) คณะกรรมาธิการวิสามัญ ไม่ยอมรับหลักการของคณะกรรมาธิการยกร่างที่กำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจในการเสนอชื่อวุฒิสมาชิก กล่าวคือ คณะกรรมาธิการวิสามัญ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอชื่อวุฒิสมาชิกแทนประธานสภานโยบายแห่งชาติ จึงเป็นผลให้อำนาจของประธานสภานโยบายแห่งชาติถูกตัดทอนลง

3) คณะกรรมาธิการวิสามัญ ได้ขยายขอบเขตอำนาจของวุฒิสภาให้ทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรกว้างขวางขึ้นไปอีก กล่าวคือ แต่เดิมนั้นคณะกรรมาธิการยกร่างได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะในเรื่องการพิจารณาอนุมัติยกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเรื่องการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลเท่านั้น แต่คณะกรรมาธิการวิสามัญ ได้เพิ่มอำนาจของวุฒิสภาให้ทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรอีก 2 เรื่อง คือ การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ และการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้มีผลบังคับใช้ถึง 4 ปี

4) คณะกรรมาธิการวิสามัญ ได้ปฏิเสธข้อเสนอของคณะกรรมาธิการยกร่างฯ ในหลักการที่เกี่ยวกับการสร้างสรรค์สถาบันพรรคการเมืองให้เป็นกลไกพื้นฐานในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยและในหลักการที่เกี่ยวกับการกำหนดให้ข้าราชการประจำต้องเป็น

¹¹ ในระหว่างประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520

ซึ่งมีการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2521 นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น คือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ ภายหลังเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ได้ประกาศใช้เมื่อ 22 ธันวาคม 2521 และได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 22 เมษายน 2522 ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมาก ต่อมาได้มีการตั้งวุฒิสมาชิกโดย พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ นายกรัฐมนตรี จำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ซึ่งโดยตำแหน่งจะเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่า พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกวาระหนึ่ง

กลางทางการเมือง ทั้งนี้คณะกรรมการวิสามัญ ได้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้ว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระยะ 4 ปีแรก นับแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง และจะเปลี่ยนพรรคการเมืองได้ทุกขณะโดยอิสระ และกำหนดอนุญาตให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ดังนี้เป็นต้น ข้อกำหนดในบทเฉพาะกาลเช่นนี้จึงมีผลทำให้การพัฒนาของระบบพรรคการเมืองไม่สามารถกระทำได้ และทำให้การเมืองของไทยกลับหวนกลายเป็นการเมืองที่อยู่ภายใต้อำนาจอจักรของระบบราชการดังที่เคยเป็นมาในอดีต

เพื่อความสะดวกในการศึกษา เห็นว่าควรที่จะพิจารณาเปรียบเทียบประเด็นต่าง ๆ ในข้อเสนอของคณะกรรมการยกเว้นรัฐธรรมนูญ กับ ข้อกำหนดที่เป็นผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

ข้อเสนอของคณะกรรมการยกเว้น	ผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ
1. ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีตำแหน่งเป็นประธานรัฐสภา 2. ให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเสนอรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิก 3. ให้วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในระยะ 4 ปีแรก เฉพาะเรื่องการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล	1. ให้ประธานวุฒิสภามีตำแหน่งเป็นประธานรัฐสภา 2. ให้นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิก 3. ให้วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร ในระยะ 4 ปีแรก เพิ่มมากขึ้น คือ นอกจากการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลแล้ว ยังมีอำนาจพิจารณาว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ และการพิจารณาพระราชกำหนดต่าง ๆ อีกด้วย

ข้อเสนอของคณะกรรมการข้าราชการกร่างา	ผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ
<p>4. ให้ระบบพรรคการเมืองเป็นกลไกพื้นฐานในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย และให้ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมือง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองและข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกันมิได้</p>	<p>4. ถือว่าระบบพรรคการเมืองเป็นกลไกที่ค้ำความสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย โดยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ต้องสังกัดพรรคเปลี่ยนพรรคได้โดยเสรี และอนุญาติให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ในขณะเดียวกัน</p>

2. วิเคราะห์สาระรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลักการทั่วไปคล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่เคยประกาศใช้มา เช่น ยืนยันว่าประเทศไทยยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข บทบัญญัติเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ องคมนตรีและตุลาการ ส่วนใหญ่ก็คล้าย ๆ กับรัฐธรรมนูญที่แล้วมา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้รัฐสภาเป็น "สภาคู่" ประกอบด้วย "สภาผู้แทนราษฎร" ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดย 4 ปีแรก ยังไม่บังคับว่าจะต้องสมัครในนามพรรคการเมืองอีกสภาหนึ่งเรียกว่า "วุฒิสภา" ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีจำนวน 3/4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และแต่งตั้งจากข้าราชการประจำได้ วุฒิสภา นอกจากจะมีหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายแล้วในระยะ 4 ปีแรก ยังมีอำนาจประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีสภาผู้แทนขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล และกรณีพิเศษพิจารณางบประมาณแผ่นดิน กรณีให้ความเห็นชอบพระราชกำหนด และกรณีพระราชบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศด้วย คณะรัฐมนตรีอาจถูกสภาขอเปิดอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจได้ แต่นายกรัฐมนตรีอาจหลุดเกล้าฯ ขอให้ยุบสภาได้ ซึ่งเป็นการปกครองในรูปแบบ "ระบบรัฐสภา" อาจกล่าวได้ว่าพิจารณาจากตัวบทแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นประชาธิปไตยพอสมควร

1) องค์ประกอบเกี่ยวกับรัฐสภา

รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย มีหน้าที่โดยทั่วไปคือ การออกกฎหมาย การอนุมัติพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน และมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดไว้ ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภากำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา¹² ทั้งนี้บุคคลจะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันมิได้

1.1 ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ โดยนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจะเป็นผู้เสนอรายชื่อทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด ๆ สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร¹³

สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เมื่อครบกำหนด 2 ปี ให้สมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมดโดยการจับสลาก และเมื่อครบกำหนด 4 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนที่เหลือจากการจับสลากออกเมื่อครบ 2 ปี ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด และเมื่อครบ 6 ปี สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งครบกำหนดก็จะสิ้นสุดสมาชิกภาพตามวาระโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ ซึ่งพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ที่ออกตามวาระเป็นสมาชิกอีกได้

¹² มาตรา 146 วรรค 2 กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ดังนั้นในทางปฏิบัติ ประธานรัฐสภาจึงเป็นบุคคลที่เสนอชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถวายต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงแต่งตั้งโดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

¹³ สำหรับจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งเมื่อ วันที่ 22 เมษายน 2522 มีทั้งสิ้น 225 คน และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งสิ้น 301 คน (เลือกตั้งเมื่อ 22 เมษายน 2522)

สำหรับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้น ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มาตรา 203 กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญนี้ คือ ระยะ 4 ปีแรก นับจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ จนถึงวันที่ 22 เมษายน 2526 ให้วุฒิสภามีอำนาจเทียบเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร โดยการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย
2. การเปิดอภิปรายทั่วไป
3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย

4. การพิจารณาพระราชกำหนด

อนึ่ง นอกจากกรณีทั้ง 4 ประการนี้ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ยังได้กำหนดให้วุฒิสภาประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ดังที่เรียกว่า ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (โดยอนุโลมให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา) ได้อีก ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143¹⁴ เช่น

- การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
- การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467
- การเปิดประชุมรัฐสภา
- การตีความรัฐธรรมนูญ
- การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม
- การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ
- และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

1.2 สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ คือ ให้ผู้สมัครสังกัดพรรคการเมือง รวมทั้งกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงครั้งเดียวให้ครบ

¹⁴ดูรายละเอียดของมาตรา 143 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521.

ตามจำนวนสมาชิกในแต่ละเขตเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดห้ามนำมาตรา 90¹⁵ และมาตรา 91 และมาตรา 95 มาบังคับใช้ในวาระเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญนี้ (กล่าวคือ ในระยะ 4 ปี แรกนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญจนถึง 22 เมษายน 2526)¹⁶ มีคุณสมบัติโดยทั่วไปคือมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี เป็นต้น มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะได้อภิปรายเมื่อเห็นชอบแล้ว จึงเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา
2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ
3. อำนาจหน้าที่ในการประชุมร่วมกับวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่รัฐสภา
4. อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติพระราชกำหนด

2) คณะรัฐมนตรี

ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 40 คน ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ โดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตั้งนายกรัฐมนตรีในทางปฏิบัติประธานรัฐสภาจะเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

ลักษณะที่น่าสังเกตประการหนึ่ง คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร คือ ไม่จำเป็นต้องสมัครรับเลือกตั้งเพียงแต่กำหนดห้ามไว้ว่า จะดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำในขณะเดียวกันมิได้ (รวมถึงตัวรัฐมนตรีด้วย)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵ โดยกำหนดให้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 3 เขต และให้แต่ละเขตมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่า ๆ กัน หรือใกล้เคียงกัน ใช้เกณฑ์ราษฎรจำนวน 1 แสน 5 หมื่นคนต่อผู้แทน 1 คน

¹⁶ ดังนั้นการเลือกตั้ง เมื่อ 18 เมษายน 2526 จึงมิได้ใช้บทบัญญัติตามมาตรา 90 91 และ 95 เนื่องจากการเลือกตั้งครั้งนี้ได้กระทำก่อนบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลง

คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา คือ ก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ส่วนในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐมนตรีแต่ละคนต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และรับผิดชอบต่อร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 137 แล้ว รัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องพ้นจากตำแหน่ง¹⁷ อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีบ่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

3) ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติและสถาบันฝ่ายบริหาร

รัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นผู้แทนของปวงชนมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งเป็นสถาบันฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามแนวทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินไว้ ดังนี้

1. การตั้งกระทู้ถาม ตามมาตรา 136 กำหนดว่า ในการประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีบ่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน กระทู้ถามก็คือข้อซักถามที่สมาชิกรัฐสภาถามคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่รับผิดชอบโดยทั่วไป จะเป็นคำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริง หรือนโยบาย โดยต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาเป็นการล่วงหน้า ทั้งนี้ ผู้ตั้งกระทู้ถามจะต้องระบุด้วยว่า ต้องการให้ตอบด้วยวาจา หรือ ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษา

¹⁷นอกจากนี้ รัฐมนตรีทั้งคณะ จะพ้นจากตำแหน่งได้ หากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาผู้แทนราษฎรครบกำหนดวาระ (4 ปี) หรือนายกรัฐมนตรีลาออก (มาตรา 155 วรรค

2) หรือมีพระบรมราชโองการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เป็นต้น และนายกรัฐมนตรีสามารถถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ใช้พระราชทานอำนาจให้รัฐมนตรีจากตำแหน่งเป็นรายบุคคล

2. การเปิดอภิปรายทั่วไป (โดยไม่มีการลงมติ) ตามมาตรา 153 กำหนดว่า ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นนี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปราย มิได้เป็นการเปิดอภิปรายทั่วไปในกรณีตามมาตรานี้ก็คือ การซักถามพิจารณา วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะต้องมีมติเห็นชอบด้วยว่าสมควรจะได้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเสียก่อน และหลังจากการเปิดอภิปรายทั่วไปแล้ว จะมีการลงมติดังใดมิได้

3. การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ¹⁸ กำหนดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไปให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับการอภิปรายสิ้นสุดลง มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น กล่าวคือ

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดสามารถเข้าชื่อกันเสนอญัตติต่อประธานสภา เพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลได้

2) เมื่อการอภิปรายดังกล่าวสิ้นสุดลง หากมิได้มีมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นไป ก็ให้มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในวันต่อไป มติไม่ไว้วางใจจะมีผลให้คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

¹⁸อนึ่ง บทเฉพาะกาล (มาตรา 203) ได้บัญญัติยกเว้นไว้ว่า ในวาระที่เริ่มแรกจะจนถึง 22 เมษายน 2526 ได้วุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาญัตติ คือ อภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจด้วย

3) หากมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดแล้ว จะมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในประเด็นนั้นหมดสิทธิ์ที่จะร่วมเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในประเด็นอื่น ๆ อีกตลอดสมัยประชุมนั้น

ส่วนรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นสถาบันฝ่ายบริหารนั้น ก็สามารถด่วงดูลงกับการใช้อำนาจของสถาบันนิติบัญญัติได้ โดยใช่วิธีการ บุบสภา ซึ่งหมายถึง การบุบเลิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในกรณีที่รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรมีการขัดแย้งกันอย่างรุนแรงได้แก่ รัฐบาลห้ามติของสภาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ หรือ รัฐบาลถึงสภาลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น ในทางปฏิบัติก็ต้องให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่าเห็นด้วยกับฝ่ายรัฐบาล หรือฝ่ายสภา ซึ่งวิธีการเช่นนี้เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยที่ถูกต้อง ดังนั้น มาตรา 101 จึงกำหนดว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะบุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งใหม่ภายใน 90 วัน โดยให้กระทำพร้อมกันทั้งราชอาณาจักร การบุบสภาจะทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน

4) หลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดถึงหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในหมวด 3 และหน้าที่ของชนชาวไทยในหมวด 4 ซึ่งโดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่ามีเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ รัฐและกลไกของรัฐก็ยังสามารถใช้อำนาจเข้าควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ โดยการใช้กฎหมายบางฉบับเป็นเครื่องมือ เช่น พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 เหล่านี้ เป็นต้น ซึ่งโดยเนื้อหาและหลักการแล้ว กฎหมายเหล่านี้ล้วนขัดต่อรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น แต่ก็ยังมีผลบังคับใช้อยู่แม้ในปัจจุบัน

5) หลักความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำ

ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อยกเว้นมิให้มีการนำบทบัญญัติบางมาตราไปใช้บังคับในทันที ในทางปฏิบัติได้กำหนดระยะเวลาไว้นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จนถึง 22 เมษายน 2526 ดังนั้น ในระยะเริ่มแรกนี้ รัฐธรรมนูญ

ฉบับ พ.ศ. 2521 จึงได้กำหนดข้อยกเว้น ซึ่งอนุญาตให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองในขณะเดียวกันได้ กล่าวคือ สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการา
เลขาธิการ รัฐมนตรี ฯลฯ ได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากพ้นกำหนด
ของบทเฉพาะกาลแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีอำนาจบังคับอย่างเต็มที่และสมบูรณ์ นั่นก็คือ
ข้าราชการประจำจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ในขณะเดียวกัน หากประสงค์จะ
ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องลาออกจากราชการประจำเสียก่อน

อนึ่ง ในช่วงระยะเวลาที่บทเฉพาะกาลจะสิ้นอายุการบังคับใช้ ได้มีการเสนอขอ
แก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 ในบางประเด็น ซึ่งประเด็นสำคัญที่สุดก็คือ การอนุญาต
ให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ในขณะเดียวกัน ในการนี้มีทั้งผู้
สนับสนุนและคัดค้านและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง แต่ในที่สุดประเด็นนี้ก็ต้อง
ตกไป เนื่องจากรัฐสภาไม่เห็นด้วยที่จะขยายบทเฉพาะกาลออกไปให้ข้าราชการประจำดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกันได้ เนื่องจากขัดกับหลักการประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฉบับ พ.ศ. 2521 นั้น โดยหลักการทั่วไปมีความคล้าย
คลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 อยู่ไม่น้อย ทั้งนี้ไม่รวมถึงบทเฉพาะกาล
ที่กำหนดให้ยกเว้นการบังคับใช้บทบัญญัติในบางมาตราของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติในบทเฉพาะ
กาลนั้นล้วนขัดต่อหลักการประชาธิปไตยแทบทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม หากบทเฉพาะกาลสิ้นอายุการ
บังคับใช้แล้ว ก็ยังมีความเห็นว่า บทบัญญัติบางมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2521 ควรที่จะได้รับการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับหลักการประชาธิปไตย
ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เกี่ยวกับประธานรัฐสภาว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือ
ประธานวุฒิสภา ผู้ใดควรจะดำรงตำแหน่งดังกล่าว และประเด็นที่เกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีควรที่
จะมาจากสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ เป็นต้น

ในตอนต่อไปจะกล่าวถึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ซึ่งการที่จะกระทำ
การแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ก็อาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการ ได้ดังต่อไปนี้ (มาตรา 194)

(1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ญัตติของสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้
รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย ในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป¹⁹

3. การแก้ไขรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ได้มีความพยายามที่จะแก้ไข โดยได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญตลอดระยะเวลาหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ รวม 6 ครั้ง ดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวจากทั้งสองฝ่ายในช่วงระยะก่อนบทเฉพาะกาลจะสิ้นสุด หรือในช่วงไม่ถึง 4 ปี ได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าพิจารณาในสภาถึง 6 ครั้ง ก่อนที่รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประกาศยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่ คือ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรีเสนอเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2524 ร่างฯ ของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เสนอเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2524 ร่างฯ ของ สภาผู้แทนราษฎรเสนอเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2525 และร่างฯ ของนายปิณ๊อะ เกสรทอง และพวกซึ่งเป็นร่างฯ ที่เสนอเข้าสู่การประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2526 และร่าง ซึ่งทหารจากกองทัพบกมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้มีการแก้ไขก่อนที่นำไปสู่เหตุการณ์ ยุบสภาเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2625²⁰ ต่อมาคือ การเสนอแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2528 ของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชกับคณะ และการเสนอร่างขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 10 พฤษภาคม 2532 ดังจะได้เสนอในรายละเอียดต่อไป

¹⁹ วิจิตรา พึ่งลัดดา, รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530). หน้า 47.

²⁰ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 31(23 มีนาคม 2526): 6

1) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2524 คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาโดยมีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ให้แก้ไขมาตรา 90 มาตรา 91 มาตรา 95 และเพิ่มมาตรา 90 ทวิ เพื่อแก้ไขวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประการที่สอง คือ ให้แก้ไขมาตรา 139 และมาตรา 204 เพื่อกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ คือ

1.1 มาตรา 90 เดิมบัญญัติว่า จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้คำนวณจากเกณฑ์ 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน และการเลือกตั้งให้ถือเอาเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ยกเว้นกรุงเทพฯ ให้แบ่งเป็น 3 เขต ให้แก่เป็นการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง และการเลือกตั้งนั้น จังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิน 3 คน ให้แบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 3 คน และเขตที่น้อยที่สุดต้องไม่น้อยกว่าเขตละ 2 คน

1.2 มาตรา 90 ทวิ เพิ่มมาตรา 90 ทวิ เป็นการแบ่งเขตเลือกตั้งต้องแบ่งพื้นที่ให้ติดต่อกันและให้อัตราส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีอัตราส่วนใกล้เคียงกัน

1.3 มาตรา 95 เดิมบัญญัติว่า การเลือกตั้งให้เลือกเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง แต่เป็นให้เลือกตั้งได้เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตนั้น

1.4 มาตรา 95 เดิมบัญญัติว่า พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และต้องส่งเป็นคณะในแต่ละเขตเลือกตั้ง แก้ไขโดยการตัดข้อความที่ให้ส่งเป็นคณะในแต่ละเขตเลือกตั้งออก

1.5 มาตรา 139 เดิมบัญญัติว่า วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตั้งกรรมการสามัญและวิสามัญ ซึ่งกรรมการอาจเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาชี้แจง โดยมีเอกสิทธิ์คุ้มครองผู้มาชี้แจงด้วย และการตั้งคณะกรรมการสามัญให้คำนึงถึงอัตราส่วนพรรคการเมือง แก้ไขโดยตัดส่วนที่กำหนดการตั้งกรรมการและการให้กรรมการเรียกเอกสารหรือเรียกคนมาชี้แจงออกไป คงเหลือเฉพาะการตั้งกรรมการสามัญว่า ต้องคำนึงถึงอัตราส่วนพรรคการเมือง

1.6 มาตรา 204 (1) และ (2) เดิมเป็นบทเฉพาะกาลบัญญัติว่า ในวาระเริ่มแรกมิให้นำเรื่องพรรคการเมืองมาใช้กับวิธีการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนที่เป็นแม่บทวิธีการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านและการตั้งกรรมาธิการสามัญให้แก้ไข โดยยกเลิกมาตรา 204 (1) และ (2) ไป

1.7 ตามบทเฉพาะกาล เดิมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง จนกว่าจะถึงการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2526 จึงจะต้องสังกัดพรรคการเมืองแก้ไขเป็น ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองภายใน 180 วัน

2) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2524 ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพฯ และคณะได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้สภาพิจารณาโดยมีหลักการสำคัญคือ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองดังนี้ คือ

2.1 มาตรา 204 (1) และ (2) ขอแก้ไข โดยยกเลิกมาตรา 204 (1) และ (2) ไป

2.2 บทเฉพาะกาล จากเดิมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องสังกัดพรรคการเมือง จนกว่าจะถึงการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2526 ขอแก้ไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมืองภายใน 30 วัน ผู้ไม่สังกัดพรรคภายในเวลาดังกล่าว ต้องขาดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2525 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 271 คน ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา โดยมีหลักการให้แก้ไขในสาระสำคัญดังนี้ คือ

3.1 เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ขอแก้ไขมาตรา 24 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 37 และเพิ่มมาตรา 29 ทวิ เป็นการแก้ไขให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีมากขึ้น และมีหลักประกันมากขึ้น

3.2 มาตรา 75 เดิมบัญญัติว่า ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา แก้ไขเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

3.3 มาตรา 84 เดิมบัญญัติว่า ให้มีวุฒิสภาจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขให้วุฒิสภามีสมาชิกไม่เกิน 150 คน

3.4 มาตรา 86 เดิมบัญญัติคุณสมบัติสมาชิกวุฒิสภาเหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่มีข้อยกเว้น คือ วุฒิสมาชิกสามารถดำรงตำแหน่งในราชการหรือรัฐวิสาหกิจให้แก่เป็นดำรงตำแหน่งในราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ได้

3.5 มาตรา 91 เดิมบัญญัติให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นคณะ แก้ไขเป็น ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เท่าจำนวนที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น

3.6 มาตรา 92 เดิมบัญญัติให้มีสัญชาติไทย ซึ่งบิดา เป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายเลือกตั้งจึงจะมีสิทธิเลือกตั้ง แก้ไขเป็นผู้มีสัญชาติไทย โดยการแปลงชาติต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายเลือกตั้ง จึงจะมีสิทธิรับสมัครเลือกตั้ง

3.7 มาตรา 94 เดิมบัญญัติให้ผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายเลือกตั้ง จึงจะมีสิทธิรับเลือกตั้ง แก้ไขเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงชาติต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายเลือกตั้ง จึงมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

3.8 มาตรา 95 เดิมบัญญัติให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะ ขอแก้ไขให้ตัดบทบัญญัติมาตรานี้ออกไปทั้งหมด

3.9 มาตรา 124 เดิมบัญญัติว่า ระหว่างไม่มีสภาผู้แทนราษฎรจะประชุมวุฒิสภาไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีประกาศสงคราม แก้ไขเป็นเว้นแต่ในกรณีประกาศสงครามและประกาศกฎอัยการศึก

3.10 มาตรา 127 เดิมบัญญัติว่า วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายใน 60 วัน ถ้าเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ขอแก้ไขเป็นให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จภายใน 45 วัน ถ้าเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 20 วัน

3.11 มาตรา 143 เกี่ยวกับเงื่อนไขการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ขอแก้ไขให้การประกาศกฎอัยการศึกต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ส่วนการแถลงนโยบายของรัฐบาลไม่ต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

3.12 มาตรา 146 เดิมบัญญัติให้มีนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีไม่เกิน 44 คน แก้ไขเป็นนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีไม่เกิน 29 คน และเพิ่มเติมให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3.13 มาตรา 149 ทวิ โดยเพิ่มให้รัฐมนตรีต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานรัฐสภา

3.14 มาตรา 151 เดิมบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบาย โดยไม่ต้องมีการลงมติไว้วางใจ แต่เป็นคณะรัฐมนตรีได้รับมติไว้วางใจก่อนรับตำแหน่ง

3.15 มาตรา 160 เดิมบัญญัติเรื่องการประกาศใช้กฎอัยการศึกว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารทำได้ตามกฎหมายอัยการศึก แก้ไขเป็นการประกาศกฎอัยการศึกต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

3.16 มาตรา 170 เดิมบัญญัติว่า บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ แก้ไขว่าศาลยุติธรรม ศาลทหาร ศาลปกครอง ศาลแรงงาน และศาลในสาขาภาษี สาขาสังคมหรือสาขาอื่น จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ

3.17 การปกครองท้องถิ่น เดิมบัญญัติในมาตรา 180 มาตรา 181 มาตรา 182 และมาตรา 183 ถึงการปกครองท้องถิ่น และให้สามารถแต่งตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้ไม่เกินกึ่งหนึ่ง ขอแก้ไขให้ระบุชัดเจนว่า การปกครองรวมทั้งกรุงเทพมหานครด้วย และไม่มีบทบัญญัติให้แต่งตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้

3.18 บทเฉพาะกาล บัญญัติให้มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นใหม่ หลังการเลือกตั้งต่อไป

4) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของนายปิฎจะ เกสรทอง กับคณะ

เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2526 ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับของนายปิฎจะ เกสรทอง กับคณะได้เสนอให้สภาพิจารณาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นการเสนอขอแก้ไขบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญในมาตรา 203 มาตรา 204 และมาตรา 205 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภา วิธีการเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำและการยึดบทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี ดังนี้ คือ

4.1 การประชุมร่วมกันของรัฐสภา ผู้เสนอขอให้ยกเลิกมาตรา 203 ของรัฐสภานอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 143 แล้ว กรณีดังต่อไปนี้ต้องประชุมร่วมกันของรัฐสภาคือ

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่าย

ข. การเปิดอภิปรายทั่วไป ตามมาตรา 137

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติ อันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักรไทยหรือราชบัลลังก์ และประธานรัฐสภาเห็นชอบ

ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมกันเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายตามมาตรา 137 ไม่ได้ แต่คำว่าสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาที่จะระบุไว้ในมาตรา 133 และมาตรา 137 วรรค 2 และวรรค 3 ให้หมายถึงรัฐสภา ซึ่งการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญตามมาตรา 203 นี้ ผู้เสนอได้คัดเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับเศรษฐกิจ และเรื่องการพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 157 และมาตรา 158 ออกไปไม่ได้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

4.2 วิธีการเลือกตั้ง ขอแก้ไขโดยให้ยกเลิกมาตรา 204 ซึ่งเกี่ยวกับการรวมเขตเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสมัครเป็นคณะตามบัญชีที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดว่า มาตรา 204 (1) มิให้นำบทบัญญัติ มาตรา 90 วรรค 2 มาตรา 91 วรรค 1 และมาตรา 95 วรรค 1 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะ ให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตเลือกตั้ง มาใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้โดยวิธีรวมเขตหรือแบ่งเขตให้เป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งหมายความว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งนี้ ให้กระทำแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและเลือกเป็นรายบุคคล ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง

4.3 การดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำตามมาตรา 204 (2) ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดว่าไม่ให้ตามมาตรา 148 และมาตรา 149 เฉพาะการห้ามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47 (1) และ (3) และมาตรา 167 มาใช้บังคับการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ให้ข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ แต่จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย ซึ่งตามแม่บทของรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ได้ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ในมาตรา 148 และมาตรา

149 ซึ่งหมายความว่า ให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรีได้แต่ต้องเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาอยู่ด้วย

4.4 บิดเวลาบทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี คือขอแก้ไขมาตรา 205 เป็นเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปภายหลังจากครบกำหนด 8 ปี นับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตาม มาตรา 201 แล้ว ให้บทบัญญัติแห่งมาตรา 203 และมาตรา 204 เป็นอันยกเลิก เว้นแต่ มาตรา 204 (2) ให้มีผลบังคับใช้ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังจากนั้นจะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งประเด็นนี้ถือว่ามีผลสำคัญที่สุดของการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ทั้งนี้ เพราะว่าหากบิดเวลาการใช้บทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี ประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง การประชุมร่วมกันของรัฐสภาและการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำ ก็จะมีผลบังคับใช้ครอบคลุมทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เสนอว่าให้บิดเวลาบทเฉพาะกาลออกไปอีก 4 ปี นั้น ก็ยังมีปัญหาถกเถียงกันอีกว่าจริง ๆ แล้ว จะขยายออกไปอีก 4 ปี หรือ 8 ปี กันแน่ เพราะปัญหาการใช้ถ้อยคำที่ยังมีความคลุมเครืออยู่มาก

5) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของ พ.ศ. 2528 (ม.ร.ว. ทึกฤทธิ์ ปราโมช กับคณะเป็นผู้เสนอ) สาเหตุการแก้ไข เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2528 ได้แก้ไขเขตเลือกตั้ง โดยแบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง และจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละสามคน สมควรปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละจังหวัดจะพึงมี จำนวนเขตเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง วิธีออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องบัตรเสีย การได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้²¹

โดยได้ยกเลิกมาตราที่ 6 มาตรา 23 มาตรา 73 และมาตรา 77 และใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

²¹ราชกิจจานุเบกษา (16 พฤษภาคม 2529): 1.

5.1 มาตรา 6 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง

จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้ไม่เกินสามคน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เกินสามคน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละสามคน

ในกรณีที่จะแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดหนึ่ง ให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบสามคนทุกเขตไม่ได้ ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตเลือกตั้งที่มีสภาผู้แทนราษฎรเขตละสามคนเสียก่อน แต่เขตที่เหลือต้องไม่น้อยกว่าเขตละสองคน

ในกรณีที่จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้สี่คน ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นสองเขต เขตหนึ่งให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองคน

จังหวัดใดมีการแบ่งเขตเลือกตั้งกว่าหนึ่งเขต ต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน และต้องจัดอัตราส่วนของจำนวนราษฎรกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตให้ใกล้เคียงกัน

เมื่อได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถ้าการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดจำนวนเขตเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง รวมทั้งห้องที่ประกอบเป็นเขตเลือกตั้งของแต่ละเขตเลือกตั้ง การกำหนดดังกล่าวนี้ให้กระทำโดยไม่ชักช้าและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

5.2 มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 23 การสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 22 ผู้สมัครจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในแต่ละเขตเลือกตั้ง และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำการออกเสียงลงคะแนน

บัตรเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินหนึ่งคน และบัตรเลือกตั้งนั้นมีทั้งเครื่องหมายที่อาจทราบได้ว่าลงคะแนนให้กับผู้สมัครของพรรคการเมืองคนใด และที่ไม่อาจทราบได้ว่า ลงคะแนนให้กับผู้สมัครของพรรคการเมืองคนใดและที่ไม่อาจทราบได้ว่า ลงคะแนนให้กับผู้สมัครของพรรคการเมืองคนใด ในกรณีนี้ให้ถือว่าเป็นบัตรเสีย เฉพาะเครื่องหมายที่ไม่อาจทราบได้ว่าลงคะแนนให้กับผู้สมัครของพรรคการเมืองคนใดเท่านั้น และให้นับคะแนนเฉพาะเครื่องหมายที่อาจทราบได้ว่าลงคะแนนให้กับผู้สมัครพรรคการเมืองคนใด บัตรเลือกตั้งนี้ให้กรรมการตรวจคะแนนสลักหลังว่า "เสียบางส่วน" โดยให้กรรมการตรวจคะแนนไม่น้อยกว่าสามคนลงลายมือชื่อกำกับไว้ และให้แยกบัตรเสียบางส่วนนี้ออกไว้เป็นอีกส่วนหนึ่ง

5.3 มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 77 ในเขตเลือกตั้ง ซึ่งมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หนึ่งคน ผู้สมัครของพรรคการเมืองใดได้คะแนนมากที่สุด ให้ผู้สมัครของพรรคการเมืองนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง ในกรณีที่คะแนนมากที่สุดเท่ากันให้ผู้สมัครของพรรคการเมือง ซึ่งได้คะแนนเท่ากันจับสลากกันว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

ในเขตเลือกตั้ง ซึ่งมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มากกว่าหนึ่งคน ให้ผู้สมัครของพรรคการเมืองซึ่งได้คะแนนมากตามลำดับลงมา ตามจำนวนที่จะพึงมีการเลือกตั้งได้ เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ไม่เกินจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น

5.4 มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 73 บัตรเลือกตั้งต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นบัตรเสีย" คือ

- (1) บัตรปลอม
- (2) บัตรที่ทำเครื่องหมายเลือกตั้งเกินจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น
- (3) บัตรที่มีได้ทำเครื่องหมายเลข
- (4) บัตรที่ปรากฏว่าได้ทับซ้อนกันมากกว่าหนึ่งบัตร

(5) บัณฑิตที่มีเครื่องสังเวย หรือข้อความอื่นใดนอกเหนือที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

6) บัณฑิตที่ไม่อาจทราบได้ว่าลงคะแนนให้กับผู้สมัครของพรรคการเมืองคนใด เว้นแต่เป็นบัณฑิตเลือกตั้งตามวาระคี่

บัณฑิตดังกล่าวให้กรรมการตรวจคะแนนสลักหลังว่า "เสีย" และให้กรรมการตรวจคะแนนไม่น้อยกว่าสามคนลงลายมือชื่อกำกับไว้

ในการนับคะแนน หากปรากฏว่ามีบัตรเสีย ให้แยกบัตรเสียออกไว้เป็นส่วนหนึ่ง และห้ามมิให้นับบัตรเสียเป็นคะแนนไม่ว่ากรณีใด

ในกรณีที่ผู้สมัครของพรรคการเมืองหลายคนได้คะแนนเท่ากัน จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถเรียงลำดับผู้ได้รับเลือกตั้งตามวาระสอง ให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนเท่ากันนั้นจับสลากเพื่อให้ได้ผู้รับเลือกตั้งครบจำนวนตามที่เขตเลือกตั้งนั้นพึงมีการเลือกตั้งได้

การจับสลากตามความในมาตรานี้ ให้กระทำต่อหน้าผู้ว่าราชการจังหวัดตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง²²

ผลการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 5 ฉบับ

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม 2 ฉบับแรก คือ ฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและเสนอโดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เข้าสู่การพิจารณาในคราวเดียวกัน เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2525 ซึ่งผลการพิจารณาจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ปรากฏว่าที่ประชุมมีมติรับหลักการและมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 39 คน ประกอบด้วย กรรมการจากรัฐบาล 6 คน จากวุฒิสภา 13 คน และจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก 20 คน ทำการพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

หลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสร็จแล้ว จึงได้เสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาในวาระที่ 2 จนจบร่างในวันที่ 9 มิถุนายน 2525 จากนั้นประธานของที่ประชุมได้ขอปรึกษาเกี่ยวกับการประชุมเพื่อพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้รอไปอีก 15 วัน คือ รอถึงวันที่ 25 มิถุนายน จึงจะประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่ 3 ได้

ผลจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมในวาระที่ 3 ของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาปรากฏว่ามีสมาชิกเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 258 เสียง ไม่เห็นชอบ 33 เสียง

งดอกเสียง 119 เสียง เป็นอันว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับ ไม่มีผลใช้บังคับได้ เนื่องจากได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่ 3 ไม่ถึงเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือ ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

ส่วนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 271 คน นั้น ผลจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2525 ปรากฏว่าไม่ได้รับความเห็นชอบในขั้นรับหลักการของวาระการประชุมที่ 1 เพราะได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบไม่ถึง 264 เสียง ตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ที่ประชุมลงมติให้ความเห็นชอบเพียง 258 เสียงไม่เห็นชอบ 168 เสียง และงดออกเสียง 9 เสียง เป็นอันว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ตกไปตั้งแต่ขั้นรับหลักการ

สำหรับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดย นายปิฎก เกสรทอง กับคณะ เป็นการเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ โดยผลการประชุมขั้นรับหลักการเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2526 ปรากฏว่ารัฐสภารับหลักการด้วยคะแนนเสียง 295 เสียง คัดค้าน 126 เสียงและงดออกเสียง 19 เสียง แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2526 ปรากฏว่า ได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบเพียง 254 เสียง เป็นอันว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ต้องตกไปอีกเช่นเดียวกันกับร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ที่กล่าวมาข้างต้น

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขใน พ.ศ. 2528 ของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และคณะ ในการประชุมครั้งนี้ได้มีการรับหลักการด้วยเสียงสนับสนุนเห็นชอบ 298 เสียง ไม่เห็นชอบ 17 เสียง และมีผู้งดออกเสียง 17 เสียง สำหรับคะแนนเสียงเห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 298 เสียงนั้น มาจากวุฒิสมาชิก 101 เสียง และมาจากสภาผู้แทนราษฎร 197 เสียง²³ ซึ่งมีผลทำให้การแก้ไขประเด็นหลักเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่นเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การแบ่งเขตการเลือกตั้ง และเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ได้รับผลสำเร็จ²⁴

²³ สยามจดหมายเหตุ 10(19-25 กรกฎาคม 2528): 822

²⁴ "ปะทุกระแสแก้รัฐธรรมนูญ". สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 35(7 พฤษภาคม 2532): 7.

แต่อย่างไรก็ตาม การที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งล้วนเป็นการพยายามเสนอให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขในลักษณะที่เป็นการสนองประโยชน์ให้แก่กลุ่มพลังฝ่ายต่าง ๆ ประสบความสำเร็จ 4 ครั้งสำเร็จ 1 ครั้ง มิได้มีความหมายแต่เพียงว่า กลุ่มพลังเหล่านั้นไม่ประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหวทางรัฐสภาเท่านั้น แต่ผลสะท้อนที่สำคัญจากเหตุการณ์ครั้งนี้ มีความหมายถึงว่า "ระบอบกึ่งประชาธิปไตย" ยังดำรงอยู่ในระบบการเมืองต่อไปอีกด้วย กล่าวคือการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจทางการเมืองทั้งฝ่ายหลังข้าราชการและพรรคการเมืองต่างไม่มีฝ่ายใดสามารถผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่สนองประโยชน์ฝ่ายตนและวิตรอนสิทธิประโยชน์ของฝ่ายตรงข้ามได้ โดยที่ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้ประโยชน์ หรือเสียประโยชน์ฝ่ายเดียว แบบแผนการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจระหว่างกระแสพลังหลักทั้ง 2 ฝ่ายในการขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหารัฐธรรมนูญครั้งนี้ จึงเป็นภาพสะท้อนที่สำคัญถึงเงื่อนไขกำหนดสภาพการดำรงคงอยู่ของระบอบกึ่งประชาธิปไตยในระบบการเมืองไทย ดังนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับเหตุการณ์ดังกล่าว จึงมีความสำคัญอีกขั้นหนึ่งก่อนที่จะเชื่อมโยงไปถึงการแปรค่าหลังอำนาจ และสภาพการขัดแย้งแข่งขันและข้อจำกัดของพลังทั้ง 2 ฝ่าย เพื่อการชี้วัดอนาคตของระบอบกึ่งประชาธิปไตยต่อไป

แม้ว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 5 ฉบับ ซึ่งผ่านและไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาก็ตาม แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า หลังจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 ซึ่งเป็นฉบับที่เสนอโดยนายปิฎะ เกสรทองกับคณะ ไม่ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 3 เพียง 2 วัน รัฐบาลก็ประกาศยุบสภาในวันที่ 19 มีนาคม 2526²⁵ โดยที่เหตุผลสำคัญของการยุบสภาครั้งนี้ก็สืบเนื่องมาจากปัญหารัฐธรรมนูญเป็นสาเหตุสำคัญ ซึ่งไม่ใช่เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด ซึ่งกรณีเช่นนี้ย่อมเป็นการสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การขัดแย้งเกี่ยวกับ

²⁵พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526 มีข้อความสำคัญว่า "เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 4 ครั้ง ประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการใหม่ในขณะนี้อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของระบบเศรษฐกิจ สังคม ความสามัคคีของชนในชาติและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย..."
โปรดดูใน สยามจดหมายเหตุ 8,21 (20-26 พฤษภาคม 2526): 568-569.

ปัญหารัฐธรรมนูญครั้งนี้ มิได้จำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะการขัดแย้งกันภายในเวทีรัฐสภาเท่านั้น แต่เป็นการต่อสู้กันอย่างกว้างขวางระหว่างกลุ่มพลังทางการเมือง เพื่อการช่วงชิงอำนาจกัน อย่างลึกซึ้งและมีความสลับซับซ้อนอยู่เบื้องหลัง เห็นได้ว่าข้อเสนอจากร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการ แก้ไขทั้ง 5 ฉบับ ล้วนมีส่วนเกื้อกูลต่อการขยายผลทางการเมืองทั้งในฝ่ายข้าราชการประจำ ทหาร และในฝ่ายนักการเมืองจากพรรคการเมือง

การแก้ไขรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2521 ในปี พ.ศ. 2532 สำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญของพรรคฝ่ายค้าน เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2532 พรรคการเมืองฝ่ายค้าน ส่วนใหญ่ได้ลงชื่อร่วมกันเสนอญัตติจำนวน 123 คน ซึ่งมีเหตุผลที่ขอให้แก้ไขดังนี้ คือ เนื่องจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธาน รัฐสภา ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา และให้นำข้อบังคับการประชุม ของวุฒิสภามาใช้บังคับในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยอนุโลม บัดนี้ การปกครองระบอบ ประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญได้ก้าวหน้ามาเป็นลำดับ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ให้ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธาน รัฐสภา และให้นำข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับในการประชุมร่วมกันของ รัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521²⁶

มาตรา 1 รัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2532"

มาตรา 2 รัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่ถัดจากวันเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกที่มีขึ้นภายหลังวันที่รัฐธรรมนูญนี้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 75 ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา เป็นรองประธานรัฐสภา

²⁶ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ (30 สิงหาคม 2532): 3

ประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามระเบียบ และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้

ในกรณีที่ประธานรัฐสภาไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานรัฐสภาทำหน้าที่แทน

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 144 ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลม²⁷

ประเด็นที่ฝ่ายค้านยื่นญัตติขอแก้ไขนั้น มีด้วยกันสองมาตรา กล่าวคือ มาตรา 75 ขอแก้ไขให้ประธานรัฐสภามาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร และให้ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา ซึ่งประเด็นแรกนี้ถือว่าเป็นประเด็นหลักอันสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยให้สอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นนั่นเอง และอีกประเด็นหนึ่งซึ่งจะต้องห่วงมาโดยอัตโนมัติก็คือ ขอแก้ไขในมาตรา 144 ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นข้อบังคับการประชุมโดยอนุโลม

ตามกระบวนการพิจารณาญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องประชุมร่วมกันทั้งสองสภา คือ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นการประชุมร่วมรัฐสภาและมติที่จะผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาให้แก้ไขรัฐธรรมนูญได้จะต้องได้รับเสียงสนับสนุนมากกว่า "กึ่งหนึ่ง" ของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน ซึ่งขณะนั้นสภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิกทั้งหมด 357 คน วุฒิสภา 267 คน รวมทั้งหมด 624 คน เพราะฉะนั้นกึ่งหนึ่งก็คือ 312 เสียง แต่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าจะต้องได้เสียงรับรองมากกว่ากึ่งหนึ่ง เพื่อป้องกันการคัดค้านจากฝ่ายที่ไม่ต้องการให้แก้ไขดังที่เคยปรากฏมาแล้วหลายครั้ง "มากกว่ากึ่งหนึ่ง" เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าแก้ไขแน่นอน ก็จะต้องได้ 313 เสียงขึ้นไป

ในบทต่อไปจะได้กล่าวถึงหลังอำนาจการต่อสู้ ที่มีผลทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่แก้ไขในปี 2532 มีผลสำเร็จประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

²⁷ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) (30 สิงหาคม 2532): 1, 2.