

สภาาร่างรัฐธรรมนูญและการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. วิธีการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๔๙๑ ได้มีรัฐพิธีเปิดการประชุมขึ้นโดยมีพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนนันทนาถบรมนทร บรมราชโอรย์ กรมมนตรีในฐานะประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในพระปรมาภิไธย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จมาทรงทำพิธีเปิดการประชุม ณ พระที่นั่งอภิเศกวุฒิสถ ซึ่งใช้เป็นสถานที่ประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์เสด็จมาทรงทำพิธีเปิดสภาาร่างรัฐธรรมนูญ การที่ประธานอภิรัฐมนตรี ในหน้าที่ประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เสด็จมาทรงเปิดและมีพระราชดำรัสในพระปรมาภิไธยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อาจเป็นเพราะอนุโลมให้ใช้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์เสด็จมาทรงเปิดสภา การที่ทรงเสด็จมาเปิดประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ นอกจากจะเป็นเกียรติแก่สภาาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ในฐานะตัวแทนของปวงชน ในการดำเนินการกำหนดระบอบการปกครองของประเทศอีกด้วย ดังปรากฏในคำกล่าวเปิดประชุมตอนหนึ่งว่า

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑ - ๑๐ (๑๒ กรกฎาคม ๒๔๙๑ ถึง ๒ สิงหาคม ๒๔๙๑). หน้า ๓ - ๕

มาตรา ๕๕

Op., cit.

"... ท่านทั้งหลาย ยอมรับแล้วว่สภาร่างรัฐธรรมนูญนี้เป็นสภาที่มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรอันเป็นกฎหมายสูงสุด วางหลักการปกครองประเทศ และการตั้งสภาเช่นนี้ เป็นข้อใหม่สำหรับประเทศไทย จึงนับว่ามีความสำคัญในประวัติศาสตร์ของชาติอย่างยิ่ง

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ รัสภาซึ่งประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทน ได้ใช้วิจารณญาณเลือกเฟ้นผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนี้โดยคำนึงถึงคุณสมบัติแต่ละประเภทที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) โดยความรอบคอบแล้ว จึงนับว่าท่านที่ได้รับเลือกตั้งมานี้ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิและเหมาะสมที่จะบำเพ็ญกรณียกิจตามหน้าที่ โดยที่นำประโยชน์ความผาสุกของประชาชนชาวไทย และประโยชน์อันแท้จริงของชาติไทยอันเป็นที่รักของเรา ข้าพเจ้าในนามของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงหวังเป็นอย่างยิ่งที่จะได้เห็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร จะสำเร็จเรียบร้อยตามความปรารถนาของชาติสืบไป..."

๑.๑ การเลือกตั้งประธาน, รองประธานและเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อรัฐพิธีเปิดการประชุมเสร็จเรียบร้อยแล้ว ที่ประชุมได้ลงมติเลือกตั้งประธาน รองประธาน และเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การดำเนินการร่างเป็นไปอย่างมีระเบียบปรากฏว่า

เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์ ได้รับเลือกตั้งให้เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ
พระยาอรุณการีบัณฑิต ได้รับเลือกตั้งให้เป็นรองประธาน
นายหยุด แสงอุทัย เป็นเลขาธิการ

เหตุผลที่มีการเลือกตั้งเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพราะที่ประชุมได้พิจารณาเห็นว่า การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญมีเวลาจำกัด หากจะให้เลขาธิการรัฐสภาทำหน้าที่เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะไม่สะดวกเพราะอาจมีเวลาประชุมพ้องกันได้ เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่คล้ายเลขาธิการรัฐสภา กล่าวคือ

^๑ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑-๑๐ (๑๒ กรกฎาคม ๒๔๘๑ ถึง ๒ สิงหาคม ๒๔๘๒) หน้า ๘-๓๘

^๒ นายหยุด แสงอุทัย . "การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน" หน้า ๕๑๗

มีหน้าที่ในทางธุรกิจต่าง ๆ เช่นรับเอาระเบียบวาระซึ่งกรรมาธิการจัดระเบียบวาระลงมติ และประธานสภาว่างรัฐธรรมนูณุมติแล้วมาบรรจุในระเบียบวาระ เพื่อเสนอต่อสมาชิก มีหนังสือนัดประชุมและส่งเอกสาร ซึ่งที่ประชุมต้องพิจารณา และมีหน้าที่พิเศษในการ ทำรายงานย่อเสนอสมาชิก เพื่อสมาชิกจะได้ทราบว่าการประชุมวันหนึ่ง ๆ ที่ประชุมได้ลงมติ ไปอย่างไรบ้าง รายงานการประชุมย่อนี้เป็นการทวนความจำของสมาชิกที่มาประชุม และ ช่วยให้ผู้สมาชิกที่ไม่ได้มาประชุมทราบว่าได้นับถือตกลงไปแล้วอย่างไรบ้าง

ในการเปิดประชุมนี้ สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูได้กระทำพิธีปฏิญาณตน ทั้งนี้ เนื่องจากมีเสียงกรหาว่า มีสมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่ง ได้ประชุมกันเพื่อคัดค้านสมาชิกสภา ว่างรัฐธรรมนู ทำให้เกิดการเข้าใจกันว่า สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูบางคนได้รับอำนาจ พิษุมติใหม่าร่างรัฐธรรมนู เพื่อแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูครั้งนี้ ไม่มี เจตนาไปในทางพรรคพวกใดพรรคพวกหนึ่ง ที่ประชุมได้ให้สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนู ได้ทำพิธีปฏิญาณตนด้วยข้อความดังต่อไปนี้

".....ข้าพเจ้า (ออกนามผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ ในการร่างรัฐธรรมนูด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและ ประชาชนเป็นสำคัญ จะไม่อยู่ในอารมณ์มอบหมายหรือคิดถึงประโยชน์ของบุคคลใด หนุใด คณะใดโดยเฉพาะ....."

๑.๒ ข้อบังคับและลักษณะการประชุม

๑.๒.๑ ข้อบังคับการประชุม

ภายหลังรัฐพิธีเปิดการประชุม เชาธิการรัฐสภาได้รอลงมติให้ข้อบังคับการประชุม และปริกษาของวุฒิสภาไปชั่วคราวที่ประชุมได้ลงมติ สภาว่างรัฐธรรมนูได้นำข้อบังคับนั้นมาใช้

* สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนู ครั้งที่

๑ - ๑๐ (๑๒ กรกฎาคม ๒๔๘๑ ถึง ๕ สิงหาคม ๒๔๘๑) หน้า ๕

๒ เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๖

ในการประชุมปรึกษาของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ^{๗๖} และวิธีการดำเนินการประชุมได้ดำเนินการประชุมแบบคณะกรรมการให้มีการเริ่มสภา โดยอนุโมทนาว่าดี ไม่ตั้งมีการเสนอข้อคิดเห็นล่วงหน้า ไม่ต้องมีผู้รับรอง ใครเห็นอย่างใดก็พูดได้ และได้มีการกำหนดข้อบังคับการประชุมและปรึกษาเพิ่มเติม เรื่องยุติที่ประชุมลงมติไปแล้ว จะมีการรื้อฟื้นขึ้นมาพิจารณาจะต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่า ๑๕ คน รวมกัน เสนอมติและจะต้องได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสภามติจึงจะกลับเริ่มได้

สำหรับองค์ประชุม ที่ประชุมลงมติอนุโมทนาให้มืองค์ประชุม ๑ ใน ๓ คือ ๑๔ คน เป็นอย่างน้อย และอนุมติให้สมาชิกวุฒิสภา สภาผู้แทนและผู้แทนรัฐบาลเข้าฟังการประชุมของสภาได้เหมือนกับเข้าฟังการประชุมของกรรมาธิการสภา

๑.๑.๒ ลักษณะการประชุม

ลักษณะการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผย เว้นแต่สมาชิก ๑ ใน ๔ ที่ไม่น้อยกว่า ๑๐ คนขอให้ประชุมลับ การร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ได้เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญได้ ในการประชุมพิจารณาลักษณะการประชุมของสภาาร่างรัฐธรรมนูญนี้ ที่ประชุมได้แยกกันเห็นแยกเป็นสองฝ่ายคือ

๑. ฝ่ายที่เห็นว่า ไม่ควรให้มีการประชุมโดยเปิดเผย คือ พระยาธรรมการีย์ นิตย^{๗๗} มีเหตุผลว่าเพื่อประโยชน์ของชาติไม่ควรจะเป็นไปโดยเปิดเผย เพราะในการประชุมคล้าย ๆ กับการประชุมของกรรมาธิการ ซึ่งไม่เหมือนกับการประชุมสภา โดยปกติการ

^{๗๖} สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑-๑๐ (๑๒ ก.ค. ๒๕ ถึง ๓ ก. ๕๑) หน้า ๘๖-๘๗

^{๗๗} สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๖-๖๐ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึง ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑, หน้า ๑๓๓๕.

^{๗๘} สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑-๑๐ (๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ถึง ๒ สิงหาคม ๒๕๕๑), หน้า ๕๗

^{๗๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๖.

ประชุมกรรมาธิการอาจมีการถกเถียงกัน ความเห็นต่าง ๆ อาจจะทำให้เกิดความคิดว่า เป็นมติได้ แต่ความจริงไม่มติดีที่แน่นอน และจะทำให้สมาชิกไม่กล้าพูดความจริง ที่อาจจะกระทบกระเทือนแก่ผู้อื่น และทำให้ประชาชนรู้อะไรไม่เป็ระเบียบแบบแผน ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด ดังนั้นควรจะให้มีการเปิดเผยอย่างมีแบบแผน โดยออกแถลงความคิดเห็น ซึ่งแน่นอนแล้วต่อประชาชนอีกครั้งหนึ่ง

๒. ฝ่ายที่เห็นว่าควรจะเป็นการประชุมโดยเปิดเผย คือ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า สถานีเป็นการร่างแทนประชาชน จึงควรจะให้มีการเปิดเผย ข้อถกเถียง ในการประชุมให้เป็นที่อวงรู้กันโดยทั่วไป

ลักษณะการประชุมโดยเปิดเผยดังกล่าว แสดงว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ใช่อยู่ในฐานะกรรมาธิการของรัฐสภา เพราะหากสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นคณะกรรมาธิการของรัฐสภา ทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีสภาพคล้ายคลึงกับกรรมาธิการร่างกฎหมายทั่วไป การพิจารณาและการตรวจแก้ร่างกฎหมายย่อมไม่เป็นการเปิดเผยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหลายประเทศได้บัญญัติว่า การพิจารณาร่างกฎหมายของกรรมาธิการของสภาไม่เป็นการเปิดเผย ทั้งนี้เพื่อความรวดเร็วและประสงค์จะให้เป็นการพิจารณาที่ไม่มีพิธีรีตอง กรรมาธิการจะไต่ถามแต่เนื่อถ้อยกระทงความ ไม่ใช่พูดเพื่อประจบหรือเอาใจ สาธารณชนผู้ฟัง หรือพูดเพื่อหาเสียง

นอกจากนี้การกำหนดให้มีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยเปิดเผย ทำให้สมาชิกทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนประชาชนอย่างแท้จริง อยู่ในความควบคุมของสาธารณชน และเปิดโอกาสให้มีการวิจารณ์และแสดงประชามติอย่างเต็มที่ ทำให้สมาชิกต้องคำนึงถึงมตินมหาชน และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบมากยิ่งขึ้น

ผลการเปิดโอกาสให้มีการประชุมปรึกษาโดยเปิดเผยดังกล่าวนี้ ประชาชนได้ให้ความสนใจ และหนังสือพิมพ์ได้ยกคำอภิปรายนำไปตีพิมพ์ทุกกระยะและวิพากษ์วิจารณ์การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญอย่างรุนแรง เป็นการให้ความรู้และกระตุ้นความตื่นตัวทางด้านการเมืองแก่ประชาชนให้กว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือพิมพ์เกียรติศักดิ์รายสัปดาห์ ได้ลงคำอภิปรายในสภาร่างรัฐธรรมนูญออกเผยแพร่ว่าละเอียดยุทธศาสตร์ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแต่ละคนตั้งแต่ต้นจนจบ โดยเริ่มลงตั้งแต่ฉบับที่ ๑ ปีที่ ๑ ประจำวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๑๑ เป็นต้นมา และการร่างรัฐธรรมนูญโดยเปิดเผยครั้งนี้ ทำให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญพ้นจากคำครหาว่าได้ร่างโดยไม่บริสุทธิ์ อยู่ในอาณัติของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และดำเนินการร่างด้วยความเป็นกลางอย่างไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ใดเสีย หรือคำนึงว่าร่างอย่างไรรัฐสภาจึงจะให้ความเห็นชอบแล้วร่างไปตามนั้น แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการร่างโดยคำนึงถึงเฉพาะวิถีทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด นับเป็นครั้งแรกเดียวที่การร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยคนกลางแท้ ๆ โดยไม่มีใครเกี่ยวข้อง ดังปรากฏในการอภิปรายพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภา ในการประชุมครั้งที่ ๑๕ วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๑๒ ของนายพอง สิทธิธรรม สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดอุบลราชธานีตอนหนึ่งว่า

"...ขอย้อนกล่าวเมื่อคราวเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งนั้นมีการชุมนุมที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นของคณะนั้นคณะนี้ ข้าพเจ้าเองก็ได้พยายามติดตามป้องกันด้วยความราบรื่นเพื่อรัฐธรรมนูญ จนครั้งหนึ่งข้าพเจ้าเขียนบทความลงหนังสือพิมพ์ว่า ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีคัมภีร์แก่นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อปฏิบัติกันมากลับตรงกันข้าม ท่านประธานสภาร่าง และท่านสมาชิกทั้งหลายเหล่านั้น ไม่ได้อยู่ในอาณัติของคณะใดคณะหนึ่งเลย ถ้าหากว่าติดตามสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะเห็นอย่างข้าพเจ้า และหมดความข้องใจว่ารัฐธรรมนูญนี้เป็นของฝ่ายคณะนั้นคณะนี้..."

หนึ่งในการประชุมอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๓) ให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภา กล่าวคือ ในที่ประชุมแห่งสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำหรือแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดง

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒ เล่ม ๑ และ รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ๒๕๑๒ - ๒๕๑๔ ตอนที่ ๒๒๖

๒ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๒๕ ตอนที่ ๕๘ (วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๑๑), หน้า ๕๓๗

๓ มาตรา ๕๐

ความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนนยอมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ เอกสิทธิ์นี้คุ้มครองไปถึงผู้ที่สภาเชิญมาแสดงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย

การแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เอกสิทธิ์แก่สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญนี้ บังให้เห็นชัดว่าสภาว่างรัฐธรรมนูญอยู่ในฐานะเป็นสภาหนึ่งต่างหากที่เป็นอิสระจากรัฐสภา ไม่ได้ทำงานอยู่ในวังกานของรัฐสภา คือไม่ใช่อยู่ในฐานะกรรมาธิการของรัฐสภา เพราะหากสภาว่างรัฐธรรมนูญอยู่ในฐานะกรรมาธิการของรัฐสภา ย่อมจะได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองตามมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ให้เอกสิทธิ์ในมาตรา ๕๐ คุ้มครองถึงกรรมาธิการที่ทำหน้าที่ในวังกานของรัฐสภาด้วย

๑.๓ วิธีร่างรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุที่สภาว่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวนถึง ๕๐ คน การดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปได้ไม่สะดวก เพราะมีจำนวนมากเกินไป ในการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ที่ประชุมมีมติให้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ โดยการเลือกสมาชิกตั้งเป็นกรรมาธิการขึ้น ๕ คณะ และกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะ ในการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้คือ

๑.๓.๑ คณะกรรมาธิการจัดระเบียบวาระ

เป็นคณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่พิจารณาหลักการสำคัญ ๆ ที่เห็นควรบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญและจัดลำดับหลักการดังกล่าวในการนำเสนอต่อสภา เพื่อถกเถียงในที่ประชุม โดยการตรวจพิจารณาหลักการรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ที่เคยมีมาแล้วในประเทศ และรัฐธรรมนูญต่างประเทศว่าหลักการใดเหมาะสมก็นำพิจารณา

* สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ - ๑๐, (๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ - ๒ สิงหาคม ๒๕๕๑), หน้า ๖๓ - ๘๕

คณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการที่สำคัญมาก เพราะรัฐธรรมนูญจะมีหลักการอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับประเด็นที่คณะกรรมการชุดนี้ได้กำหนด การจัดทำฉบับในการพิจารณาประเด็นใดก่อนหลัง ย่อมเป็นที่สำคัญมากเพราะการพิจารณาประเด็นหนึ่งอาจจะทำให้ไม่ต้องพิจารณาประเด็นอื่นอีก กรรมการชุดนี้จึงมีลักษณะตรงกับ Steering Committee ของสหรัฐอเมริกา

รายชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นคณะกรรมการจัดระเบียบวาระ มีดังต่อไปนี้คือ

- | | |
|-------------------------|-------------------------|
| ๑. พระยาอรธการีย์นันทน์ | ๒. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช |
| ๓. นายหยุด แสงอุทัย | ๔. หลวงประกอบนิติสาร |
| ๕. พระยาเทพวิฑูร | |

กรรมการคณะนี้ได้เลือก พระยาเทพวิฑูรเป็นประธาน และนายหยุด แสงอุทัยเป็นเลขาธิการ

๑.๓.๒ คณะกรรมการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการคณะนี้ทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตามหลักการใหญ่ ๆ ที่สภากร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติแล้ว ทั้งนี้เพราะการร่างรัฐธรรมนูญเต็มสภาย่อมดำเนินไปไม่สะดวก จึงมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณายกร่างนำไปยกร่างเสียขั้นหนึ่งก่อน

รายชื่อคณะกรรมการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ

- | | |
|------------------------------|---------------------------|
| ๑. พระยาศรีวิสารวาจา | ๒. พระยาอรธการีย์นันทน์ |
| ๓. เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์ | ๔. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช |
| ๕. พระยาเทพวิฑูร | ๖. นายหยุด แสงอุทัย |
| ๗. หลวงประกอบนิติสาร | ๘. นายสุวิชัย พันธุ์เศรษฐ |
| ๘. นายเพียร ราชธรรมนิเทศ | |

คณะกรรมการคณะนี้ได้เลือกเจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์ เป็นประธาน และนายหยุด แสงอุทัย เป็นเลขานุการ

๑.๓.๓ คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญชั้นแปดัญญัติ

คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่นำเสนอต่อสภากร่างรัฐธรรมนูญ และร่างรัฐธรรมนูญภายหลังจากที่สมาชิกได้แปดัญญัติเรียบร้อยแล้วอีกครั้งหนึ่ง สภากร่างรัฐธรรมนูญได้เลือกสมาชิกที่เป็นกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง ๕ คน เป็นกรรมการคณะนี้ได้เลือก เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์ เป็นประธาน และนายหยุด แสงอุทัย เป็นเลขานุการ

๑.๓.๔ คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

คณะกรรมการคณะนี้มีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อนำมาประกอบในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาคัดกรองความคิดเห็นนั้นเพื่อเสนอต่อสมาชิกสภากร่างรัฐธรรมนูญ ดังมีรายชื่อต่อไปนี้คือ

- | | |
|-------------------------------|-----------------------|
| ๑. นายโชติ คุ้มพันธุ์ | ๒. พระชัยปัญญา |
| ๓. พ.อ.ก้าน จ่านงภูมิเวท | ๔. นายชวลิต อภัยวงศ์ |
| ๕. น.อ.พระยาศรารักษ์พิพักษณ์ | ๖. พระยาอรอดพิทยพิศาล |
| ๗. ร.ท.สัมพันธ์ วัชรชวณะ | ๘. นายหยุด ศิริวัตร |
| ๙. ม.ร.ว. สุนนชาติ สวัสดิ์กุล | |

คณะกรรมการคณะนี้ได้เลือก พระยาอรอดพิทยพิศาล เป็นประธาน และ ม.ร.ว. สุนนชาติ สวัสดิ์กุล เป็นเลขานุการ

๑.๓.๕ คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ตรวจรายงานการประชุมของสภากร่างรัฐธรรมนูญ และนำเสนอต่อที่ประชุม ให้การรับรองรายงานการประชุมแต่ละครั้ง คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมมีรายชื่อดังนี้

- ๑. นายเกษม บุญศรี
- ๒. จุฬาทรงฤทธิศักดิ์
- ๓. พันเอกกาน จ่านองมิเวท
- ๔. นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์
- ๕. หลวงอังกตมาบุรุษ
- ๖. จุฬาระเสริฐภุมมาตรา
- ๗. นายเกษม คำรงฤต
- ๘. นายอินทร สิงหนะทร
- ๙. น.อ. พระยาศราภักย์พิพัฒน์
- ๑๐. นายจง ใจภักดิ์

คณะกรรมการฯ นี้ได้เลือกนายเกษม บุญศรี เป็นประธาน และจุฬาทรงฤทธิศักดิ์ เป็นเลขาธิการ

จากการศึกษาวิธีร่างรัฐธรรมนูญ โดยการตั้งคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะที่กำหนดขึ้น จะเห็นว่าวิธีร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญให้ดำเนินการตามแบบต่างประเทศที่มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ คือ ในการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญสภาร่างรัฐธรรมนูญจะตั้งคณะกรรมการขึ้นจำนวนหนึ่งมากหรือน้อยสุดแต่ความต้องการ คณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือบางทีอาจจะมิบุคคลภายนอก เมื่อคณะกรรมการได้กร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำไปให้สภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อลงมติ ในกรณีนี้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทุกคนมีสิทธิขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม หรือตัดทอนข้อความใด ๆ ก็ได้ แล้วสภาร่างก็จะลงมติเห็นชอบในร่างนั้นหรือไม่ก็ได้ ในบางประเทศแม้จะมีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว ก็ยังต้องนำร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ลงมติให้ใช้ได้แล้วไปเสนอให้ราษฎรลงมติอีก ราษฎรอาจลงคะแนนเสียงประชามติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็ได้ ในการนี้จะต้องมีการตั้งและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

หลักการดังกล่าวข้างต้นได้นำมาใช้ในการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญของไทยอย่างสมบูรณ์ทุกชั้นตอน มีความแตกต่างเฉพาะที่มีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาอนุมัติว่ารัฐธรรมนูญสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน ในการร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะ

* ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ ๑๒๖ - ๑๒๘.

ระเบียบวิธีดำเนินการประชุมเป็นอิสระจากรัฐสภาโดยเด็ดขาด และมีฐานะเท่าเทียมเดียวกับรัฐสภา เป็นตัวแทนของประชาชน ทำหน้าที่โดยอยู่ในความควบคุมของประชาชนอย่างใกล้ชิด ประชาชนมีโอกาสเข้าฟังและวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการร่างอย่างเต็มที่ ทำให้ผู้ร่างต้องดำเนินการร่างด้วยความเป็นกลางและบริสุทธิ์ใจอย่างแท้จริง เป็นการชักจูงข้อครหาที่หวังผลทางด้านการเมือง หรือการใช้อิทธิพลในการร่างรัฐธรรมนูญได้ทางหนึ่ง

๒. การประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

๒.๑ การพิจารณาหลักการในรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการจัดระเบียบวาระ ได้มีการประชุมปรึกษากันจัดระเบียบวาระการพิจารณาหลักการในรัฐธรรมนูญรวม ๑๓ ครั้ง^๑ และได้เสนอหัวข้อระเบียบวาระหลักการในรัฐธรรมนูญให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณารวม ๓๖ หัวข้อ ปรากฏว่า ในการพิจารณาขั้นหลักการของสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถพิจารณาให้หมดสิ้นตามหัวข้อระเบียบวาระที่กำหนด ทั้งนี้เพราะระยะเวลาการร่างรัฐธรรมนูญมีจำกัด สภาร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องงดการประชุม ๑ เดือนตั้งแต่วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๔๙๑ เพื่อให้โอกาสแก่กรรมการร่างมีเวลาในการร่างมากขึ้น เพื่อให้รัฐธรรมนูญสามารถเสร็จทันกำหนด ๑๘๐ วัน

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาหลักการตามคณะกรรมการจัดระเบียบวาระเสนอ ๓๔ หัวข้อ ใช้เวลาการประชุมทั้งสิ้น ๓๕ ครั้ง^๒ โดยเริ่มตั้งแต่การประชุมครั้งที่ ๓

^๑ นายหยุด แสงอุทัย, "การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน" หน้า ๕๒

^๒ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ - ๑๐ (วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๔๙๑ - ๒ สิงหาคม ๒๔๙๑), และครั้งที่ ๑๑ - ๓๓ (วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๔๙๑ - ๒๗ กันยายน ๒๔๙๑)

เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จนถึงการประชุมครั้งที่ ๓๗ ในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๑
 หลักการที่สภาว่างรัฐธรรมนูญไม่ได้พิจารณา คือ เรื่องคณะรัฐมนตรีจะมีจำนวน
 เท่าใด รัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาสามัญหรือไม่ พระราชอำนาจที่จะทรงให้คณะ
 รัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายตัว ออกจากตำแหน่งจะคงไว้ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว
 หรือไม่และพระราชกำหนดที่ได้ออกไปแล้วนั้นจะเสนอให้รัฐสภาทราบหรือให้รัฐสภาอนุมัติ
 โดยออกเป็นพระราชบัญญัติ หลักการดังกล่าวนี้ได้ออบให้แก่คณะกรรมการมาธิการยกร่างรัฐ
 ธรรมนูญรับไปพิจารณาขยายร่างมาเลยทีเดียว

๒.๑.๑ หลักการในรัฐธรรมนูญ

ในการดำเนินการพิจารณาปรึกษาหารือของร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรปรากฏ
 ว่าสภาว่างรัฐธรรมนูญได้มีมติกำหนดหลักการสำคัญ หลักการใหม่และแก้ไขเพิ่มเติมจากบท
 บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ดังนี้คือ

— ให้มีระบบการปกครอง ที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญกำหนดหลักการ
 ของรัฐบาลในระบบรัฐสภา มีสถานะบัญญัติ ๒ สภา คือ^๒

๑. สภาผู้แทนประกอบด้วย สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่งคราวละ
 ๔ ปี กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งอายุไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปี และความรู้ไม่ต่ำกว่า
 ชั้นประโยคประถมศึกษาหรือเทียบเท่า

๒. วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จำนวน ๑๐๐ คน
 อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๖ ปี ในวาระแรกเมื่อครบ ๓ ปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกครึ่งหนึ่ง
 โดยวิธีจับสลาก กำหนดอายุของสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์

^๑ นายหยุด แสงอุทัย, "การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน" หน้า ๕๒๗

^๒ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่
 ๑ - ๑๐ (๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ถึง ๒ สิงหาคม ๒๕๕๑), และครั้งที่ ๑๑ - ๓๗, (๔
 สิงหาคม ๒๕๕๑ ถึง ๒๗ กันยายน ๒๕๕๑).

- มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการว่าด้วยอำนาจของวุฒิสภาบางประการ คือ เปลี่ยนแปลงอำนาจวุฒิสภาจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังนี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนประชุมแยกกัน และให้อภิปรายได้อย่างเต็มที่ แต่วุฒิสภาเมื่อเสร็จจากอภิปรายอาจตั้งข้อสงสัยแก่ผู้แทนเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทน โดยวุฒิสภาไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ

วุฒิสภามีส่วนในการเปิดอภิปราย เพื่อลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นส่วนตัวหรือคณะ โดยมีอำนาจอภิปรายและตั้งข้อสงสัยแก่ได้เช่นเดียวกับกรณีที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบาย แต่ไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจ และให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนประชุมแยกกัน

วุฒิสภาไม่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ และในส่วนที่เกี่ยวกับการยับยั้งพระราชบัญญัติภายหลังจากที่มีการอภิปรายกันแล้ว ให้เปลี่ยนแปลงจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและมอบให้คณะกรรมการพิจารณาร่าง พิจารณาตามแนวที่อภิปรายนั้น และให้อำนาจของวุฒิสภาในการตั้งประยุทธ์ตามรัฐบาลได้

- ขยายอำนาจรัฐสภาในอันที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ปรับปรุงวิธีการเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารได้ฟังความคิดเห็นของกันและกันได้โดยกว้างขวาง ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติและรัฐบาลมีสิทธิขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป ในปัญหาหรือเหตุการณ์สำคัญ เพื่อฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติและรัฐบาลได้

- ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ทรงมีคณะที่ปรึกษาการบริหารแผ่นดิน และมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น กล่าวคือทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐสภาจะต้องลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนไม่ต่ำกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา ร่างกฎหมายนั้นจึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ และพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชทานอำนาจที่จะให้ประชาชนทั้งประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศออกเสียงประชามติ ในกรณีสำคัญที่ไม่ใช่เป็นการยับยั้งกฎหมายอีกด้วย

— หลักการใหม่ที่ได้มีมติกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ การกำหนดขอบเขตสิทธิและหน้าที่ของประชาชนที่เป็นทหารไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิ และหน้าที่ของข้าราชการประจำ ที่เป็นพลเรือน และตำรวจไว้ด้วย และให้มีบทบัญญัติห้ามสมาชิกสภานิติบัญญัติมิให้รับตำแหน่งหรือผลประโยชน์จากรัฐบาลไว้ในรัฐธรรมนูญ กำหนดแนวนโยบายของรัฐ เพื่อรักษาความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการพิจารณาหลักการในรัฐธรรมนูญ หลักการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติเป็นหลักการใหญ่ สำหรับรายละเอียดปลีกย่อยอย่างไรนั้น ได้มอบให้คณะกรรมการยกร่างไปพิจารณาในบางเรื่องมอบให้คณะกรรมการยกร่างไปพิจารณาเลขที่เดียว เช่น เรื่องการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และพิจารณาคดีที่ ให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจประกาศกระแสพระบรมราชโองการ ให้มีประจักษติ อำนาจหน้าที่ จำนวนและคุณสมบัติ การแต่งตั้งและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ วิชเยฐานะและคุณสมบัติของบุคคลต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจตุลาการกับอำนาจบริหาร และหลักการต่าง ๆ ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้พิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

๒.๒ การพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ยกร่างขึ้นตามหลักการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติแล้ว ข้อใดที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ยังมีได้วินิจฉัยเด็ดขาด แต่มอบให้ไปพิจารณา คณะกรรมาธิการก็ได้พิจารณาและยกร่างเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ และเรื่องที่ค้างอยู่ในระเบียบวาระการประชุมของสภาก็ได้พิจารณาและยกร่างเป็นบทมาตราเสนอมาพร้อมกัน ดังนั้นคณะกรรมาธิการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นคณะกรรมาธิการที่มีอิทธิพลต่อโครงสร้างของรัฐธรรมนูญมากที่สุด ทั้งนี้ เพราะได้รับอำนาจหรือมอบหมายให้พิจารณาถึงรายละเอียดในการร่างรัฐธรรมนูญ การริเริ่มและขอบเขตการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณายกร่าง จึงเป็นไปอย่างกว้างขวาง

ในการดำเนินการยกร่างครั้งนี้ คณะกรรมาธิการพิจารณาการร่างได้ตรวจพิจารณาบทรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๔๗๕ ตลอดจนได้แก้ไขเพิ่มเติมต่อ ๆ มา จนถึงฉบับที่ประกาศใช้อยู่ในเวลานั้น เมื่อเห็นว่า บทมาตราใดที่ยังใช้ได้นำมาประมวลไว้ในรัฐธรรมนูญ และค้นคว้าพิจารณาหลักการรัฐธรรมนูญของนานาประเทศประกอบด้วย ซึ่งคณะกรรมการยกร่างได้ทำการยกร่างและตรวจพิจารณาถึง ๓ ครั้ง^๒ ก่อนที่จะนำเสนอร่างต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ

๒.๒.๑ รายละเอียดบทบัญญัติสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาการร่างนำเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๗ มาตรา รายละเอียดบทบัญญัติสำคัญที่คณะกรรมการยกร่างได้นำมาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีดังนี้คือ^๓

— คณะกรรมการยกร่างได้พิจารณาขออำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งที่ปรึกษา คือ องคมนตรี ได้ตามพระราชอัชฌาศัย ให้ประธานองคมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ มีบทบัญญัติไม่ให้ทหารมาบุงการเมือง โดยห้ามเอกชน คณะบุคคล และพรรคการเมือง ใช้กำลังทหาร ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เป็นเครื่องมือทางการเมือง และห้ามทหารและบุคคลอื่นในสังกัดฝ่ายทหารที่ยังรับราชการ เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือแสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมือง และกำหนดให้กำลังทหารทั้งหมดอยู่ในบังคับบัญชาพระมหากษัตริย์โดยตรงและผู้ใช้กำลังทหาร เพื่อการรบหรือการสงคราม หรือเพื่อการปราบจลาจล ต้องขอพระบรมราชโองการก่อน

^๑ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๘ - ๖๐ (๒๘ ตุลาคม ๒๔๘๑ - ๒๗ พฤศจิกายน ๒๔๘๑) หน้า ๑๓๓๖/๓

^๒ เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๒๕๐

^๓ การร่างรัฐธรรมนูญใน รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๘ - ๖๐ (๒๘ ตุลาคม ๒๔๘๑ ถึง ๒๗ พฤศจิกายน ๒๔๘๑) หน้า ๑๒๕๑ - ๑๒๕๑/๘๒

- กำหนดรายละเอียดหลักการแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งการเมืองในขณะเดียวกัน โดยห้ามข้าราชการประจำเป็นวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทน ห้ามข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี กำหนดวิธีการที่จะช่วยทำให้บุคคลที่อยู่ในวงการรัฐบาลปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประเทศไทยโดยส่วนรวมจริง ๆ ทำหน้าที่โดยอิสระและไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ส่วนตัว กล่าวคือ ได้มีการกำหนดข้อห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นข้อห้ามของรัฐมนตรีด้วย คือห้ามมิให้รัฐมนตรีมีตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจ หรือรับสัมปทานจากหน่วยราชการหรือประโยชน์ใด ๆ จากรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกจากนี้ยังมีข้อห้ามมิให้รัฐมนตรีทำการค้า หรือรับผลประโยชน์ใด ๆ จากบริษัท หรือองค์การใด ๆ ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อกำไร

- ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของวุฒิสภา วุฒิสภามีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนแล้วและวุฒิสภาไม่เห็นด้วย วุฒิสภามีอำนาจที่จะยับยั้งพระราชบัญญัตินั้นไว้ได้มีกำหนด ๑ ปี มีบทบัญญัติให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนปรองดองกันในการที่วุฒิสภาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนมาแล้วโดยให้สภาทั้งสองตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาและเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่ หากพิจารณาแล้วสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นเวลาหนึ่งปี เมื่อเวลาหนึ่งปีล่วงพ้นไปแล้วสภาผู้แทนอาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นมาพิจารณาใหม่ได้ แต่ถ้าสภาผู้แทนลงมติยืนยันในร่างเดิมหรือร่างที่พิจารณาร่วมกันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งก็ให้ถือว่าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยอย่างครบถ้วนกว้างขวางถึง ๒๐ มาตรา โดยแยกสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยออกเป็นทางศาสนา เสรีภาพในทางร่างกาย เสรีภาพในทรัพย์สิน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการสมาคม พรรคการเมือง ฯลฯ สิทธิเสรีภาพดังกล่าว รัฐไม่สามารถบัญญัติกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพได้ตามอำเภอใจ เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรณีที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองตามกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น ๆ ไว้ด้วย

๒.๓ การพิจารณาร่างแก้ไข

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้สภาาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาตรวจแก้ร่างที่กรรมาธิการนำเสนอโดยดีถ้วน สภาาร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มการประชุมพิจารณาตรวจแก้ร่างรัฐธรรมนูญที่กรรมาธิการนำเสนอ ในการประชุมครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๑^๑ ที่ประชุมได้เลือกตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแปดัญญัติ โดยให้คณะกรรมาธิการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ เป็นกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแปดัญญัติ กำหนดวันแปดัญญัติร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้มีการยื่นคำแปดัญญัติต่อคณะกรรมาธิการภายในระยะเวลา ให้พิจารณา คำแปดัญญัติในที่ประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญอย่างกรรมาธิการเต็มสภา และการแปดัญญัติไม่ต้องมีสมาชิกรับรอง^๒

สภาาร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มดำเนินการประชุมในชั้นพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาเรียงลำดับมาตราติดต่อกันไปจนจบ ใช้เวลาในการประชุมรวม ๓๕ ครั้ง ตั้งแต่วันที่ ๕๐ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ จนถึงการประชุมครั้งที่ ๗๕ วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ขึ้นแปดัญญัติของสภาาร่างรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบางมาตรา^๓ บทบัญญัติที่แก้ไขส่วนใหญ่เป็นไปตามที่คณะกรรมาธิการขอแก้ไข รวม ๓๔ มาตรา มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามคำแปดัญญัติของสมาชิก

^๑ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๔ - ๖๐ (๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึง ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑), หน้า ๑๒๕๕

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๕๒ - ๑๓๐๘

^๓ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๔ - ๖๐ (๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึง ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑), และครั้งที่ ๖๑ - ๘๑ (๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึง ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑).

เพียง ๕ มาตรา การแก้ไขส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขในเรื่องถ้อยคำ และการใช้ภาษา มี
 บทบัญญัติที่คณะกรรมการฯ ขอเพิ่ม ๘ มาตรา และเพิ่มขึ้นตามคำแปรญัตติ ๒ มาตรา มี
 การตัดบทบัญญัติมาตรา ๑๖๕, ๑๖๖, ๑๖๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระ
 มหากษัตริย์ในการขอพระราชทานที่มบทบัญญัติให้ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ
 ให้ประชาชนทั่วไปออกเสียงประชามติ เกี่ยวกับการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ ที่เปลี่ยนแปลง
 ระบอบการปกครองการแบ่งแยกราชอาณาจักร นั้นรอนอำนาจของพระมหากษัตริย์และสิทธิ
 เสรีภาพของชนชาวไทย ที่ประชุมได้มอบให้กรรมาธิการไปยกร่างมาเสนอต่อสภาใหม่ ร่าง
 ใหม่ให้พระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ในการขอประชามติเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ
 ที่ทรงพระราชดำริเห็นว่ากระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศ หรือประชาชน
 สมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัยแล้ว ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะตราพระราชกฤษฎีกา
 ให้ขอประชามติได้ สำหรับกรรมาธิการศึกษา สภาฯ เห็นว่า^๒ ยัง
 ไม่ถึงเวลาที่ชาวไทยออกเสียงประชามติ จึงมีบทบัญญัติเฉพาะการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ภายหลังการพิจารณาตรวจแก้และเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่กรรมาธิการนำเสนอต่อร่าง
 รัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น ๑๔๘ มาตรา

๒.๔ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสรุป

สภาฯ รัฐธรรมนูญได้มีการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นการสรุปทบทวน
 รายละเอียดและลงมติอีกครั้งหนึ่ง ตามข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา ซึ่งอนุโลม

^๑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมสภาฯ รัฐธรรมนูญ ครั้งที่
 ๓๔ - ๖๐ (๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึง ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑) หน้า ๑๒๕๐/๓๔

^๒ ดร. ทศพร แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พระชนก :
 โรงพิมพ์อุทัย, ๒๕๕๓), หน้า ๕๑๓.

มาใช้ ในการพิจารณาสมาชิกมีสิทธิขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อคำได้ โดยเริ่มการพิจารณาร่าง
 รัฐธรรมนูญโดยสรุป ในการประชุมครั้งที่ ๗๕ วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๔๙๑ จนถึงการ
 ประชุมครั้งที่ ๘๐ วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๔๙๑ รวมเวลาประชุมพิจารณาสรุป ๖ ครั้ง คณะ
 กรรมการวิชาการขอเพิ่ม คัด และแก้ไขข้อคำบางมาตรา ในการประชุมครั้งที่ ๗๗ วันที่ ๒๖
 ธันวาคม ๒๔๙๑ ประธานสภาเสนอร่างคำปรารภประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ให้สมาชิกไป
 พิจารณา และกำหนดพิจารณาภายใน ๒ วัน ต่อมาในการประชุมครั้งที่ ๘๐ วันที่ ๒๔ ธันวาคม
 ที่ประชุมได้พิจารณาคำปรารภและพิจารณาติดต่อกันจนถึงการประชุมครั้งที่ ๘๑ วันที่ ๒๕ ธันวาคม
 ๒๔๙๑ เป็นวันประชุมลงมติร่างรัฐธรรมนูญ มีสมาชิกร่วมประชุม ๒๔ คน ที่ประชุมลง
 มติเห็นชอบด้วยคะแนนเป็นเอกฉันท์โดยวิธีการเรียกชื่อ ตามข้อบังคับของวุฒิสภา

โดยเหตุที่การตรวจรายงานการประชุมจะต้องกระทำต่อไป ที่ประชุมจึงมีมติให้
 คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมต่อไปได้ โดยไม่ต้องเสนอให้ที่ประชุมรับรอง

รวมระยะเวลาที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ ดำเนินการประชุมร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร
 เสร็จเรียบร้อยเป็นเวลา ๕ เดือน ๑๗ วัน โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๔๙๑ จน
 ถึงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๔๙๑ รวมเวลาในการประชุมทั้งสิ้น ๘๑ ครั้ง แบ่งออกเป็นประชุม
 เลือกตั้งประธานสภา รองประธานสภา เดชาธิการ รวมทั้งกำหนดระเบียบข้อบังคับ
 การประชุม ๓ ครั้ง การประชุมพิจารณาหลักการ ๓๕ ครั้ง การประชุมพิจารณาร่างรัฐ
 ธรรมนูญขึ้นแปรญัตติ ๓๖ ครั้ง และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสรุปและลงมติ ๗ ครั้ง

๒.๕ การรับฟังความคิดเห็นประกอบร่างรัฐธรรมนูญ

โดยที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ อยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ

^๑ สำนักงานเดชาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่
 ๒๑ - ๘๑ (๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๑ - ๒๕ ธันวาคม ๒๔๙๑)

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕๘๓

ลักษณะการประชุมเป็นการประชุมโดยเปิดเผย สภาว่างรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมปรึกษาตลอดมา และได้ฟังความคิดเห็นประกอบกร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ด้วย โดยตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตั้งที่ใดกล่าวมาแล้ว ในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ เป็นที่สนใจของนักการเมือง หนังสือพิมพ์อย่างจริงจัง มีบุคคลภายนอกแสดงความคิดเห็นยื่นต่อคณะกรรมการมากมาย โดยคณะกรรมการได้ประกาศให้ประชาชนผู้สนใจ เสนอความคิดเห็นต่อสภาว่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการได้ประมวลความคิดเห็นของประชาชน ตามที่สภาว่างรัฐธรรมนูญได้รับมา ความคิดเห็นของประชาชน และความเห็นของหนังสือพิมพ์ ตามที่ได้ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ต่อสภาว่างรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณา โดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น ได้อ่านหนังสือพิมพ์รายวัน รายสัปดาห์ทุกฉบับ เพื่อรวบรวมความคิดเห็นต่าง ๆ คณะกรรมการได้ประชุมกันรวม ๑๕ ครั้ง และได้ทำบันทึกประมวลความคิดเห็นต่อสภาว่างรัฐธรรมนูญครั้งละ ๑ ฉบับ ค้นฉบับความเห็นของประชาชน กรรมการได้มอบให้นักเลขาอนุกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญไปเสนอกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญอีกชั้นหนึ่ง ปรากฏว่า มีประชาชนเสนอความคิดเห็นมายังคณะกรรมการจำนวนทั้งสิ้น ๒๐ ฉบับ

รายละเอียดความคิดเห็นของประชาชนตามที่กรรมการชุดนี้ประมวลเสนอต่อสภาว่างรัฐธรรมนูญ มีเรื่องต่าง ๆ ดังนี้คือ หลักการในรัฐธรรมนูญ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ อภิรัฐมนตรี เสรีภาพโดยทั่วไป แนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐสภา คุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภานิติบัญญัติ การบัญญัติถึงการขับไล่สมาชิก อายุของสภานิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติ กรรมการต่าง ๆ

^๑ หนังสือพิมพ์สยามนิกรรายวัน ฉบับประจำวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๔๘๑

^๒ นายหยุด แสงอุทัย "การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน" หน้า ๕๓๐ - ๕๔๑

การยุบสภา เบี้ยประกันส.ส. พุทธภาพ, การควบคุมสมาชิกสภาิติบัญญัติและรัฐมนตรี
พระราชอำนาจในการถอดถอนรัฐมนตรี จำนวนและคุณสมบัติของรัฐมนตรี, อายุของคณะ
รัฐมนตรี, นโยบายของคณะรัฐมนตรี, ข้อห้ามมิให้รัฐมนตรีกระทำการบางอย่าง, ทรัพย์
สินส่วนพระมหากษัตริย์, ศาลปกครอง ฯลฯ

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทเฉพาะกาล ปรากฏว่าได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง
ว่าควรเลือกตั้งสมาชิกสภาใหม่ เพราะสภาผู้แทนปัจจุบัน เป็นผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งมาโดย
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เมื่อประกาศรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแล้ว ควรเลือกตั้งใหม่
ทั่วประเทศเพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

จะเห็นได้ว่าได้มีการแสดงความเห็นในรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบัน
ต่างในรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง และข้อคิดเห็นต่างได้รับการพิจารณาในการดำเนินการ
ร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้อย่างยิ่ง นับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไป ได้มีส่วนร่วมใน
การร่างครั้งนี้ทางหนึ่ง

จากการศึกษาการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าในการดำเนินการร่าง
รัฐธรรมนูญครั้งนี้สภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีข้อจำกัดในการร่างรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้คือ

๑. การกำหนดระยะเวลาให้สภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการร่างให้เสร็จภายใน ๖
เดือน แม้จะเป็นการดีที่จะทำให้สมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความสำนึกถึงหน้าที่และความ
รับผิดชอบ แต่การร่างรัฐธรรมนูญในระยะเวลาจำกัด ทำให้ผู้ร่างพยายามร่างให้ดีที่สุด
ภายในระยะเวลาที่จำกัดเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถทำได้อย่างรอบคอบดังปรากฏในการพิจารณา
ชั้นหลักการ ไม่สามารถดำเนินไปตามหัวข้อที่เสนอเข้าสู่วาระการประชุมได้ แต่รัฐธรรมนูญ
ที่ดีควรสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

๒. โดยลักษณะการร่างรัฐธรรมนูญมีข้อจำกัดประการหนึ่ง กล่าวคือ การร่าง
รัฐธรรมนูญเป็นการคาดคะเนล่วงหน้าถึงสิ่งที่ควรจะเป็นไม่ใช่สิ่งที่เป็นอย่างที่ เป็นอยู่ว่า ถ้ามีบทบัญญัติ

นายหยุด แสงอุทัย, "การร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๕" หนังสือนิติศาสตร์
ปีที่ ๒๖ เล่มที่ ๓ เดือนกรกฎาคม สิงหาคม กันยายน ๒๕๕๕) หน้า ๓๒๘ - ๓๒๙

เช่นนี้แล้วจะเหมาะสม ซึ่งผู้ร่างอาจจะคาดคะเนได้ไม่ถูกต้อง เพราะผู้ร่างอาศัยข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในขณะนั้นและอดีตเป็นมูลฐาน รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมในขณะหนึ่งอาจจะไม่เหมาะสมในอีกขณะหนึ่งก็เป็นได้

๓. ความรอบรู้ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญจำกัด ผู้ร่างมีเวลาทราบว่าจะลงมือร่างในเวลาใกล้เคียงกับการลงมือร่าง ไม่มีการเตรียมล่วงหน้า และความเหมาะสมหรือไม่เป็นเรื่องของความเกิดขึ้นของบุคคลที่มีความแตกต่างกันตามความรู้และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล

อย่างไรก็ตาม ในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ สมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยบุคคลที่มีความรอบรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินการบริหาร และการปกครองประเทศเป็นส่วนใหญ่ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ ผลปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการยกย่องต่อมากว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยที่สุดฉบับหนึ่ง ที่ได้มีการกำหนดระบอบการปกครองของประเทศไทย ตั้งแต่อดีตมาจนปัจจุบัน

หลักการและสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญได้แสดงให้เห็นถึงความรอบรู้ความสามารถความจริงใจและความเต็มใจของผู้ร่างที่มีเจตนารมณ์ จะสร้างระบอบการปกครองของไทยให้เป็นไปตามคัสถลองของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และรักษาไว้ให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคง ปรารถนาจะให้ประชาชนชาวไทยได้มีส่วนร่วมในการปกครองอย่างแท้จริง กล่าวได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้พยายามสร้างดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขึ้น กล่าวคือ กำหนดให้การดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินต้องได้รับความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรแยกจากราชการประจำออกจากการเมือง พยายามที่จะให้ประชาธิปไตย

กระมล ทองธรรมชาติ "วิเคราะห์และประเมินผลรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของไทย" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ (ฉบับประจำเดือน มกราคม ๒๕๑๗), หน้า ๗๕

^๒ พงศ์เพ็ญ ศฤงคารักษ์, "ประวัติรัฐธรรมนูญไทย" รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน โดยชัยอนันต์ สมุทวณิช, หน้า ๒๗.

คำร้องอยู่อย่างมั่นคง ไม่ถูกทำลายจากผู้ใดอาจจะเป็นปรปักษ์ต่อระบอบการปกครอง โดยมี
บทบัญญัติจำกัดขอบเขต กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจจากการใช้กำลัง มาเป็นการ
การคุมจำนวนเสียงข้างมากในสภา หักเสียงวิถีทางในการใช้สถาบันการเมือง กำหนดทหาร
เป็นเครื่องมือทางการเมือง พยายามสร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจของรัฐ กับเสรีภาพของ
ประชาชน กำหนดแนวนโยบายของรัฐตามแนวทางเสรีนิยม

ในขณะที่เดียวกันผู้ร่างโครงการที่จะส่งเสริมฐานะบทบาทของวุฒิสภาให้เป็นตัวแทน
ของพระมหากษัตริย์ ทำหน้าที่คอยตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจัง โดยคำนึง
ถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม อีกด้วย

๓ รัฐสภากับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

๓.๑ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว มาตรา ๕๕ เบญจ และมาตรา ๕๕ ฉ. กำหนด
ให้สภากร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างเสร็จเรียบร้อยแล้วไปยังรัฐสภา เพื่อให้รัฐ
สภาประชุมปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญ และลงมติว่าจะให้นำขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์
เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่
รัฐสภาได้เริ่มการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ตั้งแต่วันที่ ๑๔
มกราคม จนถึงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๔๙๖ โดยเหตุที่ตามมาตรา ๕๕ ฉ. บัญญัติว่า การ
ลงมติร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภากร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างขึ้น และส่งมาให้ให้มีให้กระทำวันเดียว
กับวันที่ปรึกษา รัฐสภาจึงได้กำหนดวันลงมติร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๔๙๖ รวม

กระมล ทองธรรมชาติ "วิเคราะห์และประเมินผลรัฐธรรมนูญ ฉบับต่าง ๆ
ของไทย" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ (ฉบับประจำเดือน มกราคม ๒๕๑๓), หน้า ๗๗

ระยะเวลาการประชุมพิจารณาปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญ ๑๑ ครั้ง เป็นการประชุมพิจารณา ๑๐ ครั้ง ลงมติ ๑ ครั้ง ปรากฏรายละเอียดการพิจารณาดังต่อไปนี้คือ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว^๒ กำหนดให้ในการประชุมปรึกษาร่างรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิไปตั้งแจงบ่อยร่างรัฐธรรมนูญในที่ประชุมวุฒิสภาได้ แต่ร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นนั้นวุฒิสภาจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ ทั้งนี้ในการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จึงทำให้วุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาไปสู่รายละเอียดได้ สมาชิกวุฒิสภามีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาว่า ควรจะรับหรือไม่รับเท่านั้น ที่ประชุมจึงกำหนดวิธีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ให้มีการพิจารณาเป็นหมวด โดยการอภิปรายทีละหมวด และผ่านไปโดยไม่ต้องมีการลงมติ เพราะเห็นว่า หากอภิปรายในข้อหรือประเด็นที่ละมาตรา อาจทำให้สับสนทั้งผู้ถามและผู้ชี้แจง

ในการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ นายเกษม บุญศรี รองประธานวุฒิสภา ทำหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ทั้งนี้เพราะเจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์ ประธานวุฒิสภาในฐานะประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องไปทำหน้าที่ชี้แจงต่อที่ประชุมร่วมกันของวุฒิสภา

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของวุฒิสภาครั้งนี้ปรากฏว่า บทบัญญัติที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดคือบทบัญญัติในหมวด ๒ เกี่ยวกับพระราชอำนาจของกษัตริย์ และอำนาจของวุฒิสภา ซึ่งถูกสมาชิกโหมตีว่า เป็นการถวายพระราชอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์มากเกินไป ผู้ร่างมีความปรารถนาเห็นวรั้งให้พระมหากษัตริย์เข้ามาพัวพันในทางการเมืองมากเกินไป

^๑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๔๙๒ เล่มที่ ๑ และรายงานการประชุมร่วมกันของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๔๙๒ - ๒๔๙๔, หน้า ๑ - ๖๖๐

^๒ มาตรา ๔๕ ๓

๓

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๔๙๒ เล่ม ๑ และรายงานการประชุมร่วมกันของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๔๙๒ - ๒๔๙๔, หน้า ๑๖๖-๕๕

^๔ เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๒๖

สมควร เป็นร่างรัฐธรรมนูญที่เน้นหนักไปในทางพระราชนิยม หรือ รอยัลลิสต์^๑ ซึ่งจะทำให้เกิดมลร้ายต่อนักบริษั้อย่างยิ่ง รายละเอียดบทบัญญัติที่ถูกโจมตีมากที่สุดมี ต่อไปนี้คือ

๑. การให้มิชณะองคมนตรีเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์และให้หน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่พระมหากษัตริย์ทรงปรารถนานั้น การมิชณะองคมนตรีจะเป็นก้ำพังกั้นพระมหากษัตริย์กับสภาผู้แทนและรัฐบาล ทำให้ความเข้าใจระหว่างพระมหากษัตริย์กับสภาผู้แทนและรัฐบาลเป็นไปได้ยาก

๒. ให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งวุฒิสภา โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการนั้น เป็นการถวายโอกาสให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกแต่งตั้งโดยเสรีตามพระราชอัธยาศัย ซึ่งการเลือกวุฒิสภาเป็นการเลือกนักรบเมืองอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อนโยบายของพระมหากษัตริย์ได้ นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของวุฒิสภา การให้วุฒิสภามีอำนาจยับยั้งกฎหมายโดยเด็ดขาดเป็นเวลาถึงหนึ่งปี เป็นการมอบอำนาจและบทบาททางการเมืองให้แก่วุฒิสภามากเกินไป

๓. อำนาจยับยั้งพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์ จะต้องในมติ ๒ ใน ๓ ของสภา จึงจะสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ และพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เกี่ยวกับการเคลื่อนไหวกำลังทหารจะต้องได้รับพระบรมราชโองการนั้นเป็นการดึงเอาพระมหากษัตริย์มายุ่งเกี่ยวกับการเมือง

๔. การเปิดโอกาสให้พระมหากษัตริย์ปรึกษากับราษฎร เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ หากพระมหากษัตริย์ทรงพิจารณาเห็นว่ากระทบกระเทือนประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทหรือประชาชน พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่

๕. การถวายพระราชอำนาจให้พระมหากษัตริย์สถาปนาบรรดาศักดิ์และเหรียญตรา เป็นการรื้อฟื้นความเลื่อมล้ำต่ำสูงอย่างที่เคยมีมาแล้ว และเป็นการดองดองเข้าคลอง

ดูวิช พันธ์เศรษฐ. "ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่" หนังสือพิมพ์ สยามนิกรราชวัน (ฉบับประจำวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๔๘๒). หน้า ๓

๒ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๔๘๒ เล่ม ๑ และรายงาน

ในการตอบข้อซักถามและคำอภิปรายของสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ ได้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของระบอบการปกครองอังกฤษ และแนวความคิดอนุรักษนิยม และนิยมกษัตริย์ ตลอดจนการพยายามของสภาว่างรัฐธรรมนูญต่อการป้องกันมิให้รัฐบาลตั้งพวกพ้องของตนเองเป็นสมาชิกสภาว่าง เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินอำนาจทางการเมือง โดยมอบอำนาจให้แก่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ตัดสินใจ ดังปรากฏในคำอภิปรายดังต่อไปนี้คือ

"...ให้ประธานองคมนตรี เลื่อนแทนและรับสนองพระบรมราชโองการ...ถ้าหากว่า จะให้รัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ รัฐมนตรีอาจจะอยู่ในพรรคการเมืองใด การเมืองหนึ่งซึ่งอาจจะเกิดเสียงครหาว่าคณะรัฐมนตรี เวลามีอำนาจเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน อาจตั้งพวกพ้องและพรรคการเมืองของตนและถวายความเห็นใจพระมหากษัตริย์ คลอดยตาม....."

".....ฟ้องพระมหากษัตริย์ในศาลอาญา ขอให้หาว่าหมิ่นประมาทบุคคล ฟ้องคดีแพ่ง ยึดทรัพย์สิ้น สภาว่างเห็นว่าทำให้เกิดมูลเหตุวิจารณ์ ทำให้เกิดการเมืองแตกหมู่เหล่า จึงทำให้เหมือนต่างประเทศ เทอคทูนและโหม้ความหมายพร้อมกันไปด้วย การถวายอำนาจเป็นการที่จะได้รับทราบมีสวนผูกจิตใจของประชาชนพลเมือง ประสานรอยแตกร้าว ระหว่างพรรคการเมือง ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ระหว่างทหารกับพลเรือน ให้พระมหากษัตริย์ตั้งองคมนตรี เพราะว่าการให้เป็นกลาง หากรัฐสภาให้ความเห็นชอบ พรรคเสียงข้างมากก็ตั้งพวกของตัวเอง และต้องการอะไรก็ถวายความคิดเห็นต่อพระมหากษัตริย์ตามต้องการ สภาว่างแก้ด้วยการวางกรอบลักษณะบุคคลที่ควรตั้งขึ้นไว้แล้ว

".....ทหารขึ้นกับพระมหากษัตริย์ เพราะว่าเพื่อให้ทหารมีจิตใจสำนึกว่าไม่ได้ขึ้นกับใครคนใดคนหนึ่ง"

๑ เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์, รายงานการประชุมรัฐสภา ๒๔๕๒ ครั้งที่ ๑๓ (วันที่ ๑๔ มกราคม, พ.ศ. ๒๔๕๒), หน้า ๑๒๗

๒ หลวงประกอบนิติสาร, รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๔๕๒, ครั้งที่ ๑๔ (วันที่ ๑๕ มกราคม, ๒๔๕๒), หน้า ๑๕๒

๓ หลวงประกอบนิติสาร รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๔๕๒ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๔๕๒ หน้า ๓๔๔

"...พระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงปกครอง แต่ทรงปกเกล้า แต่ว่าการปกเกล้า
 อย่างนี้จะให้ปกเกล้าเหมือนหนึ่งเป็นพระพุทธรูปนั้น ก็ยอมไม่ได้ เพราะว่าในการปกครอง
 ระบบที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เช่นอังกฤษ เขามีมาเป็นหลักฐานก่อนชาติใดอื่น
 ทั้งหมด อย่างน้อยที่สุดพระมหากษัตริย์ไม่มีอะไร ก็มีอำนาจ...พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์
 ที่ถวายไม่ถึงพระราชอำนาจของพระเจ้าอังกฤษ เราให้อ่างสายกลาง..."

"สภาร่างรัฐธรรมนูญเข้าใจว่า แบบที่เป็นอยู่ในเมืองไทยเวลานี้ คือแบบพระเจ้า
 อังกฤษ พระเจ้าแผ่นดินอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญนี้เมื่อ
 เรายับระบอบมาแล้ว เราต้องรับสถาบันและหลักเกณฑ์ด้วย เราจะมีเมื่อตัวพระมหากษัตริย์
 ไม่มีเครื่องอุปการณต่าง ๆ ก็เหมือนเล่นละครแล้วไม่ใช่ชฎา เพราะฉะนั้นจึงต้องค้นคว้าหลักเกณฑ์
 ต่าง ๆ ซึ่งต้องให้เข้าหลักที่เข้ารับหน้าที่ในระบอบซึ่งกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญว่ามีอะไร
 บ้าง....."

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แสดงให้เห็นอิทธิพล
 แนวความคิดระบอบการปกครองของอังกฤษ ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาจากประเทศ
 อังกฤษ แนวความคิดนิยมกษัตริย์ ที่ปรากฏในกลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือสมาชิก
 ที่ได้รับเลือกตั้งจากวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นขุนนางเก่า และพรรคประชาธิปไตยมีแนวความคิดทาง
 ด้านอนุรักษนิยม เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์ ในฐานะประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประธาน
 คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการร่างครั้งนี้อย่างมาก เพราะ
 เป็นที่เคารพนับถือในบรรดาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

๑ นายเพียร ราชธรรมนิเทศ (รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๔๘๒ ครั้งที่ ๑๘
 วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๔๘๒ หน้า ๑๗๘ - ๑๘๐

๒ ศ.ร.ว. เส็นยี ชีราโมซ, รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๔๘๒ ครั้งที่ ๑๕
 (วันที่ ๑๗ มกราคม ๒๔๘๒), หน้า ๒๑๕.

ข้อที่น่าสนใจประการหนึ่งของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ มีความยาวมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ มีเพียง ๒๔ มาตรา รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๕ มีเพียง ๘๖ มาตรา แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความยาวถึง ๑๔๔ มาตรา มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ อย่างครบถ้วน เช่น กำหนดกรณีที่อยู่อาศัยให้ออกกฎหมาย จำกัดเสรีภาพในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะหรือเพื่อประโยชน์โดยบางบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีดำเนินการปกครองของสถาบันต่าง ๆ และมีบทบัญญัติกำหนดวิธีการปฏิบัติของสถาบันต่าง ๆ อย่างละเอียด รัดกุม เป็นขั้นตอน อาทิเช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยวิธีการยับยั้งครั้งกรมาธิการ และหากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบกรมาธิการก็ให้ยับยั้งไว้ ๑ ปี หรือการกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์ประกอบของสถาบันการเมืองต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นเด่นชัดถึงองค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยนักกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ และกรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยนักกฎหมายทั้งสิ้น ทำให้มีการพิจารณาแนวทางปฏิบัติในทัศนะแบบนักกฎหมาย โดยกำหนดวิธีปฏิบัติและขั้นตอนต่าง ๆ อย่างละเอียดเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐธรรมนูญมีความยาวกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ

๓.๒ การลงมติและการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญ

๓.๒.๑ การลงมติร่างรัฐธรรมนูญ

ในการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่า นักการเมืองที่มีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญมีการเคลื่อนไหวกันอย่างคึกคัก สมาชิกสภาผู้แทนจากสหพรรค ประกอบด้วยพรรคประชาชน มีนายเตียง ไขยกาล เป็นหัวหน้าพรรค พรรคกรมาธิปัตย์มีพลโท มังกร พรหมโยธี เป็นหัวหน้าพรรค พรรคอิสระ มีนายปทุม โพธิ์แก้ว เป็นหัวหน้าพรรค และสมาชิกคณะรัฐประหารมีการวิงวอนหาคะแนนเสียง เพื่อคัดค้านไม่ให้รัฐธรรมนูญผ่านสภา ระหว่างการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภา สมาชิกสหพรรคได้เปิดการประชุม

๑ หนังสือพิมพ์ สยามนิกรรายวัน ฉบับประจำวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๔๘๒
 ๒ หนังสือพิมพ์ สยามนิกรรายวัน ฉบับประจำวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๔๘๒

ที่บ้านพลโทมังกร พรหมโยธี ในขณะที่เกี่ยวกับคณะรัฐประหารก็ได้เปิดการประชุม เช่นเดียวกัน ณ ที่แห่งหนึ่ง ผู้ร่วมก่อการรัฐประหารนายหนึ่งได้แถลงว่า ผลการประชุมฝ่ายรัฐประหารไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สหพรรคก็ไม่เห็นด้วย มีการคาดหมายในวงการที่เกี่ยวข้องว่า รัฐธรรมนูญฉบับนั้นแม้จะผ่านสภาได้ก็คงจะผ่านไปได้อย่างยากยิ่ง

ทางด้านนายควง อภัยวงศ์ บุคคลสำคัญที่มีส่วนเริ่มต้นในการจัดร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความเห็นว่า รัฐสภาควรรับไว้ก่อน

ทางด้านผู้สนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่วนใหญ่^๑ ได้แก่สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ ได้มีการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นกัน ซึ่งทำที่และข้อคิดเห็นของวุฒิสภาที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้น พระยาอาภาจักรภิบาล สมาชิกวุฒิสภาได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์สยามนิกรรายวัน ฉบับประจำวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๔๙๒ ตอนหนึ่งว่า "ผมไปชาวเสียงพวกวุฒิสภาแล้ว เรายับรองเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ที่มีเสียงแตกออกไปบ้างเกี่ยวกับผลประโยชน์"

ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๕ สืบต กำหนดว่า ในการลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภา ให้ใช้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา ดังนั้นรัฐธรรมนูญจะผ่านหรือไม่จึงอยู่ที่วุฒิสภา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ตั้งแต่สมัยนายควง อภัยวงศ์

ในวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๔๙๒ ซึ่งเป็นวันลงมติร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อนำชุดเกล้าถวายเพื่อใช้ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไปหรือไม่ ปรากฏว่ามีสมาชิกมาประชุม ๑๖๐ คน เป็นวุฒิสมาชิก ๕๐ คน สมาชิกสภาผู้แทน ๑๑๐ คน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๕

^๑ หนังสือพิมพ์ สยามนิกรรายวัน ฉบับประจำวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๔๙๒

^๒ หนังสือพิมพ์ สยามนิกรรายวัน ฉบับประจำวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๔๙๒

^๓ หนังสือพิมพ์ ศรีกรุงรายวัน ฉบับประจำวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๒

กำหนดการลงมติให้วิธีเรียกชื่อสมาชิกลงคะแนนเป็นรายตัว ดังนั้น เลขานุการรัฐสภาจึงได้อ่านรายชื่อของสมาชิก โดยอ่านรายชื่อวุฒิสมาชิกก่อน ผลการลงมติปรากฏว่า เห็นชอบด้วย ๑๒๕ ต่อ ๓๐ เป็นวุฒิสภา ๔๔ คน สภาผู้แทน ๔๑ คน ไม่เห็นชอบ ๓๐ คน เป็นวุฒิสภา ๓ คน สภาผู้แทน ๒๗ คน งดออกเสียง ๕ คน เป็นวุฒิสภาอีก ๓ คน สมาชิกสภาผู้แทน ๒ คน ไม่อยู่ในที่ประชุม ๔๐ คน

ผลการลงมติเห็นควรที่จะให้นำพูดเกตุฉนวนวายเพื่อใช้เป็นรัฐธรรมนูญเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมดคือ ๒๐๐ คน รัฐสภาจะกึ่งนำพูดเกตุฉนวนวายเพื่อให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป

จากผลการลงมติ จะเห็นว่าวุฒิสภามีบทบาทสำคัญที่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านสภา คือมีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมด หรือเกือบทั้งหมดของวุฒิสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม คือมีจำนวนถึง ๔๔ คน จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนเห็นชอบด้วยเพียง ๔๑ คนเท่านั้น สมาชิกสภาผู้แทนขาดประชุมเกือบ ๑ ใน ๓ คือ ๓๐ คน สมาชิกส่วนใหญ่ที่เห็นชอบด้วย ได้แก่สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ ในการผ่านร่างรัฐธรรมนูญนี้ชื่อว่า พลโทพระยาเทพหัสดินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สมาชิกวุฒิสภา สมมติสภาร่างรัฐธรรมนูญอยู่เบื้องหลังการลงมติของรัฐสภาในการรับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเป็นประการใดไม่เป็นที่แน่ชัดแต่จากการศึกษาในบทที่ ๑ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งนั้น ผู้ได้รับเลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของพระยาเทพหัสดินทร์ อาจกล่าวได้ว่า พระยาเทพหัสดินทร์ วุฒิสภา และพรรคประชาธิปัตย์ มีส่วนสำคัญที่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านสภา และเมื่อพิจารณาองค์ประกอบของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยบรรดาขุนนางผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งตั้งแต่สมัยนายทวง อภัยวงศ์ตลอดจนบทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาในการควบคุมรัฐบาลคณะรัฐประหารซึ่งมีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นแล้วอาจ

สำนักงานเลขานุการรัฐสภา, รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๔๘๒ หน้า

bbo - bctt

๒ หนังสือพิมพ์ ศรีกรุงรายวัน, ฉบับประจำวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๒

กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านสภาด้วยคะแนนเสียงจากฝ่ายตรงข้ามของรัฐบาลและคณะ
รัฐประหารอย่างแท้จริง

๓.๒.๒ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๕๕ สืบต ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้รัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญนำร่างขึ้นทูลเกล้า
ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย ปรากฏว่าการลงนามในรัฐธรรมนูญเกิดปัญหาว่า
จะให้ใครลงนามคณะอภิรัฐมนตรีบริหารราชการในฐานะคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดย
มีกรมขุนชัยนาทนเรนทร เป็นประธานคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้มีการปรึกษากัน
ผลการประชุมปรึกษาคณะผู้สำเร็จราชการให้ความเห็นซ้ำ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และ
เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่เกิดโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหลาย
ประการ ด้วยเหตุนี้ก่อนการประกาศใช้ควรจะได้ทูลเกล้าถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงวินิจฉัย
ฉะฉานเสียก่อน โดยให้พระองค์ทราบความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแต่แรกเริ่ม ซึ่งในเรื่องนี้ได้
นำเข้าสู่คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามความเห็นของคณะผู้สำเร็จราชการ โดยการ
นำไปครั้งนี้เพื่อทรงพระวินิจฉัยและรับรู้เท่านั้น ไม่ได้หมายถึงทรงลงพระปรมาภิไธย (เพราะ
พระองค์อยู่ต่างประเทศ หากลงพระปรมาภิไธย อาจเกิดปัญหาแก่กฎหมาย) หลังจากทูล
เกล้าถวายในหลวงแล้ว คณะผู้สำเร็จราชการจะได้ดำเนินการต่อไป สำหรับปัญหาจะให้ใครลง
นามนั้น จอมพลแปลก พิบูลสงครามได้ปรึกษากับกรมขุนชัยนาทนเรนทรว่า ให้เป็นหน้าที่
และความเห็นชอบของประธานผู้สำเร็จราชการว่าจะทำประการใด หากคณะผู้สำเร็จราชการไม่
ยอมลงนามก็ให้ส่งให้พระเจ้าอยู่หัวโดยตรงโดยตั้งงบประมาณสำหรับเดินทางไปเรียบร้อยแล้ว ใน

หนังสือพิมพ์ สยามนิกรรายวัน ฉบับประจำวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

๒ หนังสือพิมพ์ ศรีกรุง รายวัน ฉบับประจำวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

การนำร่างรัฐธรรมนูญไปให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงวินิจฉัยและรับร่างเกล้า^๑
 ได้ให้เจ้าพระยาศรีธรรมราชเป็นผู้นำไปถวายคำชี้แจง ต่อมาในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๔๘๖^๒
 ประธานวุฒิสภาได้นำร่างรัฐธรรมนูญชุดเกล้า ๆ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และได้ประกาศใช้
 เป็นรัฐธรรมนูญถาวรแทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๘๖
 โดยมีคณะกรรมาธิการในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ได้ลงนามในรัฐธรรมนูญ และประธาน
 วุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

๔. สรุป

จากการศึกษาระเบียบวิธีการในคร่าดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และการ
 พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา จะเห็นว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญอยู่ในฐานะที่เป็นสภาหนึ่งต่างหากจาก
 วุฒิสภา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของ ประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ คำในการ
 ร่างรัฐธรรมนูญโดยอิสระ ทำหน้าที่โดยเป็นกลางอย่างแท้จริง ประชาชนมีส่วนร่วมและควบคุมในการ
 ดำเนินการร่างอย่างใกล้ชิด การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการร่างเป็นขั้นตอนอย่างละเอียด
 รอบคอบ และสำเร็จจุดลงไปด้วยดี โดยผ่านกระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
 ฉบับชั่วคราว และได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เป็นหลักการในการปกครองประเทศต่อมา
 หลักการต่าง ๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงประการหนึ่ง เกี่ยวกับ
 พื้นฐานทางค่านิยม ประสพการณ์และแนวความคิดของผู้ร่าง อันเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มี
 อิทธิพลต่อโครงสร้างของระบอบการปกครองในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดนิยม
 กษัตริย์คงเคิมและลักษณะอนุรักษนิยมของกลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือในส่วนที่เกี่ยวกับ
 บทบัญญัติที่ว่าด้วยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ จะเห็นว่าได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์เข้ามา
 มีส่วนร่วมและรับผิดชอบทางการเมืองมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ที่ได้ประกาศใช้มาแล้ว หลัก
 การที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์ที่จะให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจทางการเมือง การบริหาร
 ประเทศอย่างแท้จริงด้วยตัวอย่าง เช่นการให้พระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ในการขอระชามติ
 เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นต้น นอกจากนี้การให้วุฒิสภาอยู่ในฐานะเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทน
 ของพระมหากษัตริย์ ที่จะให้ความเห็นและกำกับทางการดำเนินงานของสภาผู้แทน ทำให้วุฒิสภามี
 ลักษณะเป็นสถาบันยังอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามแม้ผู้ร่างกำหนดให้อำนาจซึ่งสูงสุดท้ายในการควบคุม

^๑ หนังสือพิมพ์ สยามนิกร รายงาน ฉบับที่ ๖ ประจำวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๖

^๒ หนังสือพิมพ์ สยามนิกร รายงาน ฉบับที่ ๖ ประจำวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๔๘๖

ทางการ เมืองการบริหารประเทศอยู่ที่สภาผู้แทนที่ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่บทบาทของพระมหากษัตริย์ในการมีส่วนร่วมในทางการ เมืองการบริหารประเทศในต่าง ๆ ก่อให้เกิดผลต่อการตัดสินใจในการดำเนินงานของสภาผู้แทน ทำให้สภาผู้แทนจำต้องพิจารณาอำนาจทางสังคมของพระมหากษัตริย์อีกด้วย

เนื่องจากคณะรัฐประหาร ไม่ได้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่เริ่มแรก องค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกพรรคประชาธิปไตย และวุฒิสภาที่ได้รับการแต่งตั้งแต่สมัยนายควง อภัยวงศ์ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ของรัฐสภา ฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐประหาร ได้พยายามหาเสียงคัดค้าน ไม่ให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ผ่านรัฐสภา แต่โดยเหตุที่ฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐประหาร ไม่สามารถคุมเสียงส่วนใหญ่ในรัฐสภาได้ หลังการเมืองของฝ่ายพลเรือนในรัฐสภา ประกอบด้วยสมาชิกพรรคประชาธิปไตย และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลสมัยนาย ควง อภัยวงศ์ สามารถรวมกันต่อต้านกับฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐประหารได้ ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญสามารถผ่านรัฐสภาได้ในที่สุด

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีหลักการในการกำหนดระบอบการปกครองให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย ผู้ร่างมีเจตนารมณ์ที่จะจัดการใช้สิทธิพลทางการเมือง โดยไม่รบกวนด้วยวิถีทางประชาธิปไตย หลักการในรัฐธรรมนูญจึงมีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะและการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งมีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และสมาชิกคณะรัฐประหารที่ประกอบกันเป็นรัฐบาลอยู่ในเวลานั้น ทำให้รัฐบาลมีอำนาจน้อยลง และขาดสถาบันรัฐสภาอำนาจของรัฐบาล ไม่สามารถใช้กำลังทหารเป็นเกราะ มีอสนีบาสนอำนาจทางการเมืองจอมพลแปลก พิบูลสงครามและคณะรัฐประหาร ซึ่งมีอำนาจทางการเมืองโดยมีกำลังทหารให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลังในขณะนั้น ได้แสดงท่าทีไม่คอยเต็มใจที่จะปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่รัฐบาลและคณะรัฐประหารก็ได้ยินยอมให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร แทนที่จะประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ หรือจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยคณะรัฐประหารเอง รายละเอียดเกี่ยวกับท่าทีของรัฐบาลต่อร่างรัฐธรรมนูญ และข้อพิจารณาเกี่ยวกับเหตุผลในการดำเนินการดังกล่าวจะได้ศึกษาและวิเคราะห์ในบทต่อไป