

บทที่ 5

วิเคราะห์การรับรองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญกับสภาพการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

5.1 การรับรองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย ซึ่งประกาศใช้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มิได้รับรองหรือกล่าวถึงหลักประกันสิทธิเสรีภาพใด ๆ ของราษฎรเลยนอกจากสิทธิในการออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้าน ตำบลและจังหวัดเท่านั้น ต่อมารัฐธรรมนูญซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ได้เริ่มกล่าวถึงสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ มากขึ้น โดยเป็นการกล่าวรวม ๆ กันในมาตราเดียว ได้แก่ความเสมอภาค เสรีภาพในการนับถือศาสนาและปฏิบัติพิธีกรรม เสรีภาพในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ นอกเหนือไปจากสิทธิเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ก็ได้รับรองสิทธิอย่างเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แต่เพิ่มสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์เข้ามาอีกข้อหนึ่ง ซึ่งสิทธิทั้งหมดเหล่านี้ปรากฏต่อมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้พยายามสร้างดุลย์ระหว่างอำนาจรัฐกับเสรีภาพของประชาชนขึ้น โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ขยายบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยให้กว้างขวางมากขึ้น ซึ่งหัวข้อสิทธิเสรีภาพที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ การไม่รับโทษอาญาย้อนหลัง การสันนิษฐานว่าไม่มีความผิดทางอาญา สิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในการขอประกันตัว การได้รับการเยี่ยม การไม่ถูกจับกุมคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน การรวมกันเป็นพรรคการเมือง การสื่อสาร การเลือกตั้งที่อยู่ สิทธิในครอบครัวและสิทธิในการฟ้องหน่วยราชการ และสิทธิออกเสียงแสดงประชามติ นอกจากนี้ยังได้แยกบทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทยออกมาเป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหากเป็นครั้งแรกอีกด้วย ประกอบด้วยหน้าที่ป้องกันประเทศ หน้าที่รับราชการทหาร หน้าที่รักษาระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ หน้าที่เคารพกฎหมาย หน้าที่เลือกตั้ง หน้าที่เสียภาษีอากร หน้าที่ช่วยเหลือราชการและหน้าที่รับการศึกษาอบรม

ในการร่างหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้น กล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลจากหลายทางดังนี้¹

1. ขณะประชุมปรึกษากร่างอยู่นั้น สหประชาชาติอยู่ระหว่างการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และจัดทำแล้วเสร็จจนประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 ส่วนการจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 สำเร็จลงและประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต่างรับทราบความเคลื่อนไหวในการจัดทำปฏิญญาสากลฯ อย่างดี และได้นำเอาหัวข้อสิทธิใหม่ ๆ หลายสิทธิในร่างปฏิญญาฯ ดังกล่าวมาเป็นแบบอย่างทั้งยังมีใช้ถ้อยคำเลียนแบบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

2. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีถึง 40 คน เลือกตั้งมาจากหลายวงการอาชีพ และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาความรู้ต่าง ๆ มีประสบการณ์กว้างขวาง หลายท่านมีประสบการณ์อันเข้มข้นใจจากการที่ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐรังแกอย่างไม่เป็นธรรม หลายท่านเคยสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ ได้เคยศึกษาหรือเห็นแบบอย่างในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมันตะวันตก ในทวีปเอเชียก็มีรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ซึ่งกองทัพสัมพันธมิตรร่างให้และประกาศใช้ใน พ.ศ. 2490 เป็นแบบอย่างสด ๆ ร้อน ๆ การยกร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไทยในเวลานั้นมีโอกาสพิจารณานานพอจึงทำได้อย่างละเอียดรอบคอบสามารถศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญนานาประเทศได้

3. การจัดทำรัฐธรรมนูญในขณะนั้น (พ.ศ. 2491 – 2492) อยู่ในระหว่างบรรยากาศที่คนทั่วไปห่วงใยสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2491 ได้มีเหตุการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้นหลายประการ มีการตั้งศาลพิเศษขึ้นชำระความบุคคลบางประเภท มีการใช้อำนาจรัฐกดขี่ข่มเหงราษฎร และเล่นงานผู้ที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาลในช่วงเวลาสมัยสงครามก็มีการใช้อำนาจทหารเหมือนพลเรือน สภาพเช่นนี้เมื่อสงครามสิ้นสุดลงและมีการรัฐประหารใน พ.ศ. 2490 ประจวบกับนักศึกษาปัญญาชนหลังสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองมีมากขึ้นและสำเร็จการศึกษาออกมาสู่ตลาดงานตลาดอาชีพและสังคมมากขึ้น เมื่อรัฐบาลและคณะผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ใจกว้างยอมให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ “เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของไทย” และให้จัดทำได้อย่างเสรีตามที่เห็นพ้องกันจึงเป็นเหตุให้มีการบัญญัติหลักประกันรับรองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง

เนื่องจากบรรยากาศในขณะร่างรัฐธรรมนูญมีหลังประชาธิปไตยจากภายนอก ในการร่างปฏิญญาสากลฯ และมีการคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการละเมิดโดยรัฐอัน

¹ วิษณุ เครืองาม, “สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ”, รัฐสภาสาร 1 (ม.ค. 2533) : 7.

สืบเนื่องมาจากสถานการณ์การเมืองภายในประเทศประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ มีกรณีการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้น มีการใช้อำนาจจับกุมบุคคลที่ต้องสงสัยว่าก่อความไม่สงบทางการเมือง และกวาดล้างศัตรูทางการเมืองด้วยความรุนแรง ทำให้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นรัฐธรรมนูญเสรีนิยมคลาสสิกที่พยายามสร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญวางได้วางกลไกการจำกัดอำนาจรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบรัฐสภา ที่มีการกำหนดหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างกว้างขวาง เพื่อเป็นหลักประกันให้กับประชาชน โดยวิธีการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำก็คือ ได้นำเอาหัวข้อสิทธิสำคัญ ๆ ในกฎหมายต่าง ๆ ทั้งของต่างประเทศและของไทยมาพิจารณาเรียงลำดับ พระยาศรีธรรมราช (ทองคำ กาญจนโชติ) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง เสนอหัวข้อสิทธิ 20 ประการ ซึ่ง “เก็บมาจากรัฐธรรมนูญใหม่ที่สุดเก็บมาจากพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้ไปพลางก่อนครั้งปี ศก 115 ในเรื่องการจับกุม”²

5.2 วิเคราะห์เจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2492

ในการร่างหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตรวจพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานแก่ปวงชนชาวไทย ตลอดจนได้พิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมต่อ ๆ มาจนถึงฉบับ พ.ศ. 2490 ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น และพิจารณาเห็นว่าเรื่องสิทธิและเสรีภาพเป็นเรื่องสำคัญควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้เป็นหลักประกันอันมั่นคงแก่ปวงชนชาวไทย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 และฉบับต่อ ๆ มาได้กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ว่า ภายได้บังคับบทแห่งกฎหมาย บุคคลมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย ในการพูด การเขียน การโฆษณา เป็นต้น บทบัญญัตินั้นแม้จะได้ใช้คำว่า “มีเสรีภาพบริบูรณ์” ก็ตาม แต่เมื่อมีคำว่า “ภายได้บังคับแห่งบทกฎหมาย” กำกับอยู่ก็ทำให้สามารถออกกฎหมายมาบั่นรอนเสรีภาพลงเพียงใดก็ได้ ทั้งนี้ อาจเป็นการเหมาะสมกับสถานการณ์ในสมัยนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้คำนึงถึงปัญหานี้เป็นพิเศษ และเมื่อได้พิจารณาถึงภาวะการณ์ในประเทศ และเทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญของนานาประเทศประกอบด้วยแล้ว ก็เห็นว่า เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะให้หลักประกันอันแท้จริงแก่ชนชาวไทย

² พระยาศรีธรรมราช, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8/2491 เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2491, หน้า 350-353.

โดยการบัญญัติให้ชัดเจนว่าชนชาวไทยมีสิทธิและเสรีภาพประการใด และสิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้น จะจำกัดได้โดยบทกฎหมายเฉพาะในกรณีใด นอกเหนือไปจากนั้นแล้วจะมีการบั่นรอน หรือจำกัด สิทธิเสรีภาพหาได้ไม่³ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้นำเอาแนวความคิดและถ้อยคำในร่างปฏิญญา ตากว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ด้วย โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าเพื่อความเหมาะสมกับเหตุการณ์และสถานการณ์ของโลกใน ขณะนั้น จึงได้อนุโลมตามแนวทางที่สหประชาชาติได้วางไว้

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพเป็นจำนวนหลายมาตรามากกว่า รัฐธรรมนูญก่อนหน้านี้นั้น เนื่องจากกรณีความไม่สงบเรียบร้อยที่เกิดขึ้นในบ้านเมืองในขณะนั้น และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้คำนึงถึงกรณีที่ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ ดังที่พระยาอรรถการีย์นิพนธ์⁴ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ได้ชี้แจงในที่ ประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาปรับร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ว่า

“รัฐธรรมนูญที่ใช้กันอยู่ก่อนหน้านี้นี้ยังไม่เป็นหลักประกัน เพียงพอแก่ประชาชนชาวไทยในการเขียนจึงจำเป็นจะต้องเขียนลงไปให้ชัดว่า ประชาชนมีสิทธิมีเสรีภาพประการใด ประการที่จะตัดเสรีภาพจะตัดได้ใน กรณีใดบ้าง และเพื่อให้เป็นหลักประกันอันแน่นอนแก่ประชาชนชาวไทย จึงได้เขียนหลายมาตรา โดยมองว่าผู้ร่างต้องการให้สิทธิเสรีภาพมากเท่า ไหร่ก็เขียนให้มาเท่านั้น จนดูมองว่าเป็นการเขียนพุ่มเพือย เขียนขึ้นตาม อารมณ์ แต่หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าไม่มีกรณีที่สามารรถตัดออกได้โดยที่ ไม่กระทบสิทธิของประชาชน”

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกท่านหนึ่ง หลวงประกอบนิติสาร⁵ ได้ชี้แจงในที่ ประชุมรัฐสภาในเรื่องนี้ว่า

“ปัจจัยอันใหญ่ยิ่งที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องเขียนหมวด เสรีภาพตั้ง 20 มาตรานี้ ก็เพราะเห็นว่าหลักประกันในรัฐธรรมนูญเดิมที่ได้

³ รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 13, ลงวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2492, หน้า 57

⁴ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์, รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 16, วันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2492, หน้า 272.

⁵ หลวงประกอบนิติสาร, รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 16, วันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2492, หน้า 290 – 291.

ให้ไว้ในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยนั้น ไม่เป็นหลักประกันที่มั่นคงพอ เพราะเหตุเขียนไว้เพียงว่า บุคคลมีเสรีภาพเช่นนั้นเช่นนี้ แต่ทั้งนี้ อยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาในหลักใหญ่ๆ ว่า คนเราเกิดมาเป็นมนุษย์ มีเสรีภาพตามธรรมชาติที่จะกระทำการใด ๆ ก็ได้ แต่การอยู่ในสังคมนั้นจำเป็นต้องมีระเบียบ เพราะเหตุนี้เสรีภาพที่ธรรมชาติให้มาทำอะไรตามชอบใจจึงจำเป็นต้องจำกัดเพื่อสังคม และการจำกัดนั้นเราก็ จำกัดโดยกฎหมาย... และเหตุที่ต้องนำบทบัญญัติที่ได้บัญญัติไว้แล้วในกฎหมายมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญก็เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บท ซึ่งบัญญัติถึงการปกครองประเทศ บัญญัติหน้าที่พลเมืองว่าจะต้องอยู่ในขอบเขตใด มีสิทธิอะไรบ้าง ดังนั้นการนำบทบัญญัติในกฎหมายมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อมิให้มีการออกกฎหมายตามชอบใจและตามอารมณ์ เพราะการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถทำได้ตามอารมณ์ ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่าหลักกฎหมายหลายหลักถึงแม้ว่าบัญญัติเป็นกฎหมายหลายฉบับแล้ว แต่จำเป็นต้องให้แน่นอนยิ่งขึ้น เป็นหลักสำคัญยิ่งขึ้น จึงได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ”

5.3 สิทธิและเสรีภาพที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญ

ลักษณะของสิทธิและเสรีภาพที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ อาจอยู่ในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้⁶

1. สิทธิและเสรีภาพบางประเภทอาจเป็นสิทธิบริบูรณ์ (absolute rights) ซึ่งหมายความว่า เป็นสิทธิเด็ดขาด ไม่อาจถูกจำกัดได้ เป็นกรณีที่ ไม่ยอมให้มีการออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เลย
2. สิทธิและเสรีภาพบางประเภทอาจเป็นสิทธิสัมพัทธ์ (relative rights) หรือสิทธิที่มีเงื่อนไข (qualified rights) ซึ่งหมายความว่ามิใช่สิทธิเด็ดขาด แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดบางประการที่กำหนดเป็นกรอบไว้ เป็นกรณีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างกลาง กล่าวคือ ยอมให้มีการดัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ได้บ้าง โดยการออกกฎหมายเฉพาะบางประเภทหรือ

⁶ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2523), หน้า 647 - 648.

เฉพาะบางกรณีหรือบางเงื่อนไข เช่น กรณีเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติ สาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉินในระหว่างอยู่ในภาวะการรบหรือสงคราม

3. สิทธิและเสรีภาพบางประเภทอาจเป็นสิทธิที่จำกัด (restricted rights) ซึ่งหมายความว่าอาจถูกจำกัดได้เสมอและค่อนข้างง่ายมาก การจำกัดสิทธิประเภทนี้อาจทำได้โดยกฎหมายแต่เป็นกฎหมายประเภทใดก็ได้ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิดังกล่าวจึงบัญญัติกว้าง ๆ เพียงว่า “ให้เป็นไปตามกฎหมาย” “การใช้สิทธิให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย” “การจำกัดสิทธิให้เป็นไปโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย” “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” การบัญญัติในกรณีเหล่านี้เท่ากับว่ายอมให้มีการออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพได้เสมอ

สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้นได้มีการบัญญัติไว้แตกต่างกับรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่เคยใช้มาก่อนหน้ารัฐธรรมนูญนี้ กล่าวคือตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ได้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” ซึ่งหมายความว่ารัฐสภาอาจถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้โดยไม่มีขอบเขต แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้รัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้ตามขอบใจรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติกำหนดลงไปชัดเจนให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้สองวิธี วิธีหนึ่งยอมให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เฉพาะในบางกรณีที่เป็นจริง ๆ โดยกำหนดกรณี เช่นว่านั้นไว้ชัดเจนแน่นอนในรัฐธรรมนูญ กรณีอื่นนอกจากนี้จะออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพมิได้ นอกจากจะกระทำโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตราที่ให้สิทธิและเสรีภาพนั้นเสียก่อน ซึ่งการแก้ไขย่อมทำได้ยากกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา กล่าวคือจะต้องมีเสียงของสมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนร่วมกันสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ⁷ และแม้กระนั้นพระมหากษัตริย์ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะขอให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติ⁸ ทั้งนี้ เพื่อให้ปรากฏแน่นอนว่าราษฎรได้เห็นชอบด้วยกับผู้แทนของเขาในการที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเขาหรือไม่ ส่วนอีกวิธีหนึ่ง

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 173.

⁸ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 , มาตรา 174

รัฐธรรมนูญยอมให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย เช่นตาม มาตรา 40 แต่วิธีที่สองนี้นำมาใช้น้อย ฉะนั้นจึงถือได้ว่าการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นี้เหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประสงค์จะให้ราษฎรในฐานะเป็นเจ้าของอธิปไตยได้รับสิทธิและเสรีภาพโดยกว้างขวาง⁹

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความเห็นว่าหมวดที่ว่าด้วย สิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยนี้เป็นเสมือนหัวใจอันสำคัญยิ่งของรัฐธรรมนูญ และนับแต่ที่ เราได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและมีรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2475 ได้ใช้กันมานั้น เสรีภาพของ ประชาชนพลเมืองของเรานั้นอยู่ในลักษณะที่กำกวมและคลุมเครือ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ พยายามค้นคว้าหลักประกันของประเทศอื่น ๆ มาประมวลไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และได้ บัญญัติหมวดเสรีภาพไว้ถึง 20 มาตราเพราะเห็นว่าหลักประกันในรัฐธรรมนูญเดิมที่ได้ให้ไว้ใน เรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยนั้นไม่เป็นหลักประกันที่มั่นคงพอแก่ประชาชนชาวไทย¹⁰ จึงได้นำหลักประกันสิทธิมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดเพื่อมิให้มีการออก กฎหมายมาจำกัดสิทธิได้ตามอำเภอใจ และหลักกฎหมายหลายหลักที่บัญญัติไว้จนถึงแม้ว่าจะได้มีการ บัญญัติไว้เป็นกฎหมายหลายฉบับแล้วก็ตาม แต่เพื่อให้เป็นหลักสำคัญและแน่นอนชัดเจนยิ่งขึ้น¹¹ จึงจำเป็นต้องนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่ง สามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้

(1.1) สิทธิในชีวิตและร่างกาย

สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายแยกได้เป็นประเด็นใหญ่ ๆ คือ สิทธิในความเท่า เทียมและไม่เป็นทาส สิทธิในการไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน และสิทธิในการไม่ถูกจับกุมคุมขัง ตรวจค้น ตัว และถูกลงโทษทางอาญาอย่างไม่เป็นธรรม

⁹ หุค แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พระนคร:ประชานิติ, 2493, หน้า 57-58.

¹⁰ พระชารรรถการีย์นิพนธ์ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ), รายงานการประชุม รัฐสภา ครั้งที่ 16 วันอังคารที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2492, หน้า 271.

¹¹ หลวงประกอบนิติสาร (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ), รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 16 วันอังคารที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2492, หน้า 291.

เสรีภาพที่เกี่ยวแก่ร่างกาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ว่า “มาตรา 30 ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจะต้องได้รับการพิจารณา และจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีได้ การไม่ให้ประกันต้องอาศัยเหตุตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ โดยเฉพาะในกฎหมาย และจะต้องแจ้งเหตุที่ไม่ให้ประกันแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยทราบ

บุคคลผู้ถูกคุมขังหรือถูกจำคุก ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยี่ยมตามสมควร”

และในมาตรา 31 ว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกายการจับกุมคุมขังหรือตรวจค้นบุคคลไม่ว่าในกรณีใด ๆ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่ผู้ที่ถูกจับกุมหรือถูกตรวจค้นจะต้องได้รับแจ้งเหตุ พร้อมด้วยรายละเอียดตามสมควร ในการที่ถูกจับกุมหรือถูกตรวจค้น โดยไม่ชักช้า และผู้ถูกคุมขังย่อมมีสิทธิพิเศษที่จะพบและปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัวได้

ในกรณีที่มีการคุมขังตัวบุคคล ผู้ถูกคุมขังเองก็ดี พนักงานอัยการก็ดี บุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกคุมขังก็ดี มีสิทธิร้องต่อศาลท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาว่าการคุมขังเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อมีคำร้องเช่นว่านี้ให้ศาลดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียวโดยด่วน ถ้าเห็นว่าคำร้องนั้นมีมูล ศาลมีอำนาจสั่งผู้คุมขังให้นำตัวผู้ถูกคุมขังมาศาลโดยพลัน และถ้าผู้คุมขังแสดงให้เห็นที่พอใจของศาลไม่ได้ว่าการคุมขังเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้ศาลสั่งปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังไปทันที”

ซึ่งในเรื่องนี้นายสุวิชัย พันธุ์เศรษฐ์ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ได้ชี้แจงในที่ประชุมรัฐสภาว่า

“ผู้ร่างได้นำหลักการที่มีบัญญัติไว้แล้วในกฎหมายอาญามาบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นหลักประกันที่แน่ชัดมากยิ่งขึ้น และเมื่อเป็นรัฐธรรมนูญแล้วการแก้ไขย่อมทำได้ยาก เนื่องจากได้เคยเกิดเหตุการณ์การออกกฎหมายย้อนหลังแล้วในกรณีของพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม ที่รัฐสภาออกกฎหมายย้อนหลังมาลงโทษบุคคล ซึ่งต่อมาศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และในรัฐธรรมนูญต่าง

ประเทศเช่น สหรัฐอเมริกาก็มีบทบัญญัติทำนองนี้ คือ รัฐสภาจะตรา
กฎหมายย้อนหลังไปบังคับลงโทษประชาชนไม่ได้”¹²

นอกจากนี้ตามกฎหมายอาญาของไทยนั้นบัญญัติแต่เพียงว่าตรากฎหมายย้อนหลังลงโทษ
ไม่ได้ จะตรากฎหมายลงโทษคนให้หนักได้หรือไม่ ไม่ได้บัญญัติไว้ ผู้ร่างจึงได้บัญญัติเพื่อเป็น
หลักประกันคุ้มครองสิทธิของประชาชนมากยิ่งขึ้น และหลักกฎหมายนี้ก็เป็นหลักที่ใช้อยู่แล้วใน
กฎหมายอาญาทั่วโลก¹³

และนอกจากนั้นนายสุวิช พันธุ์เศรษฐ์ (สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ) ยังได้ชี้แจงใน
ที่ประชุมรัฐสภาอีกว่า

“...ในมาตรา 30 ในวรรคแรกจะต้องให้สันนิษฐานไว้ก่อน
ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น จะเห็นได้ว่า
ตลอดเวลาที่ได้มีการพิจารณาอย่างจับบุคคลไปแล้วไปสอบสวนหรือ
สืบสวนเอาความผิดไม่ได้ ถ้าทำเช่นนี้แล้วเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความ
กระทบกระเทือน เราต้องการให้ฝ่ายบริหารใช้วิธีการสืบสวนเพื่อนำ
ตัวฟ้องร้อง เพราะฉะนั้นจึงมีทบทวนให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยกระทำ
ผิดไม่ใช่เพียงแต่เกิดการเสียหายก็จับตัวมาสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้สำหรับ
ในวรรค 2 ก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันหนึ่งที่แสดงว่าบุคคลได้กระทำ
ความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ท่านทั้ง
หลายก็ยอมรับมาอยู่แล้วเวลานี้ว่าเพียงการถูกเป็นผู้ต้องหา ก็ต้องถูกขัง
โดยไม่ทันที่ศาลจะพิพากษาลงโทษให้เข้าไปอยู่ในเรือนจำ ก็เป็นเช่นเดียวกับ
กับผู้ต้องคำพิพากษาลงโทษ นี่เป็นการรอนสิทธิประชาชน ซึ่งความจริง
นั้นกว่าจะมีคำพิพากษาว่าเขาผิด หรือว่าทางนั้นยังไม่ให้หลักฐาน จะทำ
อย่างนักโทษนั้นทำไม่ได้ ท่านจะเห็นว่าเป็นการที่ประกันสิทธิของประชา
ชนไม่ให้ได้รับการสอบสวนเพียงแต่ถูกกล่าวหาเข้าไปแล้วเอาไปลงโทษ
อย่างเป็นนักโทษที่ถูกคำพิพากษาลงโทษ นี่คือการขอประกัน ในการนี้ท่าน
ทั้งหลายก็เคยทราວว่าการประกันผู้ถูกต้องหาทุกอย่างได้รับความคุ้มครอง

¹² สุวิช พันธุ์เศรษฐ์ (สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ), รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 15, ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2492 หน้า 255.

¹³ รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 16, ลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2492 หน้า 274.

ตลอดเวลา โดยที่เขาห้ามเยี่ยมห้ามประกันต่าง ๆ จึงต้องยกให้อยู่ในหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่จะให้อย่างใดอย่างหนึ่ง ที่จะไม่ให้ประกันนั้นต้องขอต่อศาล ถ้าไม่มีข้อห้ามเช่นนั้นแล้วก็ต้องประกันออกไป คือการให้ประกันนั้นเป็นที่พอใจแก่ศาลให้ประกันตัวเสมอ หมายความว่าบุคคลที่ถูกจับนั้นจะกระทำผิดหรือไม่นั้นยังไม่ทราบ นี่เป็นการประกันเสรีภาพตัวบุคคลเฉพาะในเรื่องห้ามเยี่ยมห้ามประกัน... ในต่างประเทศ เช่น ในอังกฤษ วิธีการใช้ ฮาบีคอปัส (Habeas Corpus) หรือกฎหมายที่เอาตัวบุคคลมาส่งขังผิดแล้วก็ต้องปล่อยตัวไป แล้วแต่เวลา 3 วัน 10 วัน หรือ 20 วัน ให้เอาตัวผู้นั้นขึ้นศาล และถ้าหากว่าผู้พิพากษาหลีกเลี่ยงไม่ออกหมายเอาตัวคนที่เขาถูกร้องนั้น ผู้พิพากษาต้องถูกปรับ 500 ปอนด์ ซึ่งในต่างประเทศเขาถือเป็นหลักอันสำคัญยิ่ง...”¹⁴

เสรีภาพในการนับถือศาสนา

รัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพของบุคคลในการนับถือศาสนา ทัศนนิยมในทางศาสนา และยังได้บัญญัติรับรองเพิ่มในเรื่องนิกายศาสนาอีกด้วย เนื่องจากศาสนามีการแยกกันเป็นนิกาย ๆ เช่นพุทธศาสนาแยกเป็น มหานิกายและธรรมยุตินิกาย คริสต์ศาสนาแยกเป็น โรมันคาทอลิกและโปรเตสแตนต์ เป็นต้น และด้วยเหตุที่สถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นได้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยใน 4 รัฐซึ่งนับถือศาสนาอิสลามได้พยายามแบ่งพรรคแบ่งพวก ผู้ร่างจึงได้บัญญัติให้สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาในมาตรา 28 ว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือทัศนนิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวในวรรคก่อน บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือทัศนนิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อที่แตกต่างจากบุคคลอื่น”

¹⁴ สุวิช พันธ์เศรษฐ์ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ,รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 15, ลงวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2492 หน้า 259 - 160.

โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้สิทธิเสรีภาพแก่บุคคลที่นับถือศาสนาต่าง ๆ ทุกศาสนา หรือปฏิบัติพิธีกรรมในทางศาสนา ซึ่งหากบุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามกฎหมายของบ้านเมืองแล้ว รัฐจะนำการนับถือศาสนาของบุคคลนั้น ๆ มาเป็นข้อจำกัดในเรื่องสิทธิเสรีภาพไม่ได้ รัฐจะบังคับให้นับถือศาสนาใดแต่อย่างเดียวนั้นไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะนับถือศาสนาใด ๆ ก็ได้ นิยามของศาสนาใดถูกต้องก็มีเสรีภาพที่จะถือนิยามของศาสนานั้น ๆ ได้ สิทธิตามมาตรานี้ถือเป็นสิทธิเด็ดขาด แต่ในการใช้เสรีภาพตามมาตรานี้ต้องไม่ใช่ให้เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง (มาตรา 48 – 53) และต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และตามวรรค 2 นั้นเป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐ โดยห้ามไม่ให้รัฐไปทำการใด ๆ ให้เป็นการตีเปรียบซึ่งกันและกันหรือจะเป็นการรอนสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ซึ่งกันและกัน¹⁵ ห้ามไม่ให้รัฐถือเอาการที่นับถือศาสนาต่างกัน ไปเป็นเกณฑ์ที่จะตัดประโยชน์ของบุคคล เพราะเป็นการรอนสิทธิของผู้นับถือศาสนาหนึ่งหรือทำให้ผู้ถือศาสนาหนึ่งเสียประโยชน์อันควรมิควรได้ ดังเช่นรัฐจะออกกฎหมายจำกัดว่าผู้ที่เข้ารับราชการได้ต้องเป็นผู้นับถือพุทธศาสนาเช่นนี้รัฐกระทำไม่ได้ เป็นการรอนสิทธิของผู้นับถือศาสนาอื่น ๆ

เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ได้บัญญัติแต่เพียงว่าบุคคลมีเสรีภาพในการเขียน การพิมพ์ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย¹⁶ และได้มีการออกกฎหมายมาเช่นเซอร์หนังสือพิมพ์ มีการปิดโรงพิมพ์ อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่ควร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จึงได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าบุคคลมีเสรีภาพในการเขียน การพิมพ์ การพูด โดยบริบูรณ์ การจำกัดสิทธิเสรีภาพในเรื่องนี้จะกระทำได้ในเหตุ 4 ประการเท่านั้น คือในกรณีเพื่อประโยชน์แก่การที่จะป้องกันไม่ให้ไปละเมิดเสรีภาพของผู้อื่น หรือในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึก นอกจากเหตุ 4 ประการนี้จะตัดเสรีภาพนี้ไม่ได้เลย

แต่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้น รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามได้มีการควบคุมและจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ทั้งทางกฎหมายและทางการเมือง ในหลายกรณีดังนี้

¹⁵ รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 16, ลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2492 หน้า 272.

¹⁶ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490,

ทางกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์อย่างมากในการออกคำสั่งควบคุมหนังสือพิมพ์โดยตรง เช่น มาตรา 34 ให้อำนาจห้ามการโฆษณาเรื่องเกี่ยวกับราชการทหารหรือการเมืองระหว่างประเทศ มาตรา 35 ให้อำนาจการตรวจข่าวในระหว่างภาวะฉุกเฉินและสงคราม และมาตรา 36 ให้อำนาจเจ้าพนักงานการพิมพ์เป็นผู้วินิจฉัยบทความใด ๆ ว่าขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น¹⁷ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่น ๆ เช่น ประมวลกฎหมายอาญาที่มีบทลงโทษในความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ฐานกบฏในราชอาณาจักร และฐานหมิ่นประมาท

ทางการเมือง รัฐบาลได้ใช้อำนาจควบคุมจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ทั้งข้อเขียนที่ปรากฏอยู่ในหนังสือพิมพ์ และนักหนังสือพิมพ์ผู้เขียนข้อเขียนต่าง ๆ รัฐบาลได้ใช้อำนาจในการข่มขู่ จับกุม กักขังนักหนังสือพิมพ์ นอกจากนี้รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามยังใช้วิธีการแทรกแซงกิจการหนังสือพิมพ์ โดยการทำหนังสือพิมพ์สนับสนุนตนเองเพื่อให้คานอำนาจหนังสือพิมพ์ที่วิพากษ์วิจารณ์คัดค้านรัฐบาล รวมทั้งเพื่อการแข่งขันในหมู่ผู้นำทางการเมือง

ในช่วงระหว่างบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้น นักหนังสือพิมพ์ได้พยายามรวมตัวกันตอบโต้การกระทำของรัฐบาล ดังเช่นเหตุการณ์ภายหลังเกิดกบฏวังหลวง (26 กุมภาพันธ์ 2492) หนังสือพิมพ์ได้วิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาล แต่ก็ไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากรัฐบาลได้ประกาศภาวะฉุกเฉินทั่วประเทศตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2492 ก่อนการกบฏ 1 วัน โดยอ้างถึงภัยที่คุกคามประเทศ และขอร้องให้หนังสือพิมพ์งดโฆษณาที่จะทำให้เกิดการแตกแยกสามัคคีและเกิดการปั่นป่วนฉาจด มิฉะนั้นรัฐบาล “ก็จำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นราย ๆ ไป”¹⁸ ซึ่งภายหลังการกบฏนักหนังสือพิมพ์และนักการเมืองจำนวนมากได้ถูกรัฐบาลกวาดล้างจับกุมบุคคลที่รัฐบาลเห็นว่ามีคุณสมบัติฝ่ายกบฏ

นอกจากนี้จอมพล ป. พิบูลสงครามได้ตั้งคณะกรรมการโฆษณาขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาดำเนินงานและป้องกันการโฆษณาของลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งคณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามโฆษณาของคอมมิวนิสต์ด้วย และได้ทำการควบคุมหนังสือพิมพ์จีนและนักหนังสือพิมพ์จีนอย่างเข้มงวด อีกทั้งยังได้ปรับปรุงงานกรมโฆษณาการครั้งใหญ่ โดยการตั้งกองข่าวและกองวิชาการขึ้นเพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐบาลยังได้มีมติ

¹⁷ พรภิรมณ์ เอี่ยมธรรม, บทบาททางการเมืองของหนังสือพิมพ์ไทย (2475 – 2488), (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 62 – 63.

¹⁸ แถลงการณ์รัฐบาล เรื่องการประกาศภาวะฉุกเฉิน ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2492

ให้ดำเนินคดีอย่างเฉียบขาดแก่หนังสือพิมพ์ที่กล่าวเท็จ อันแสดงให้เห็นว่าเป็นการก่อความไม่สงบในแผ่นดิน ลงข่าวโฆษณาชวนให้เกิดความไม่สงบของประเทศโดยยึดหลักคอมมิวนิสต์ อีกทั้งยังมีการตั้งคณะกรรมการตรวจข่าวโดยมี พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นประธานคอยควบคุมหนังสือพิมพ์อีกด้วย รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ดำเนินการควบคุมหนังสือพิมพ์มากขึ้นอีกเมื่อเกิดกรณีสงครามเกาหลีขึ้นในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2493 เนื่องจากหนังสือพิมพ์หลายฉบับได้วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อสงครามครั้งนี้อย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐบาลตัดสินใจส่งข้าวและทหารไปช่วยเหลือเกาหลีได้ รัฐบาลจึงให้อธิบดีกรมตำรวจใช้อำนาจตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 ออกคำสั่งห้ามการวิจารณ์การเมืองระหว่างประเทศ ตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2492 – 31 ธันวาคม 2493 และเมื่อครบกำหนดแล้ว รัฐบาลยังได้ออกคำสั่งขีกระยะไปจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2494 อีกด้วย โดยให้เหตุผลในการออกคำสั่งไว้ว่า การวิพากษ์วิจารณ์ของหนังสือพิมพ์ อาจกระทบกระเทือนสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศได้¹⁹

การควบคุมหนังสือพิมพ์ของรัฐบาลภายหลังการเกิดกบฏแมนฮัตตัน รัฐบาลได้ประกาศกฎอัยการศึกตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2494 ถึงวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2494 ซึ่งมีผลให้หนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ต้องถูกตรวจข่าวก่อนการตีพิมพ์ มีหนังสือพิมพ์หลายฉบับถูกตรวจข่าวและถูกปิด และภายหลังการรัฐประหารเงียบ (29 พฤศจิกายน 2494) จอมพล ป. พิบูลสงครามได้ประกาศยุบสภาและยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 กลับมาแก้ไขใช้แทน เพื่อเพิ่มพูนอำนาจให้แก่รัฐบาลใหม่ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งภายหลังการรัฐประหารคณะบริหารประเทศก็ได้ตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ควบคุมและตรวจข่าวโฆษณาทางหนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์ ทำให้ในช่วงนั้นหนังสือพิมพ์ต้องอยู่ภายใต้คำสั่งพิเศษ 2 ประการ คือ คำสั่งห้ามการโฆษณาวิจารณ์การเมืองต่างประเทศ และการตรวจข่าวของคณะกรรมการชุดนี้²⁰

การที่รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ออกมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ทำให้หนังสือพิมพ์ไม่มีสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่ง

¹⁹ สุวิมล รุ่งเจริญ, “บทบาทของนักหนังสือพิมพ์ในการเมืองไทย ระหว่าง พ.ศ. 2490 – 2501”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 139 – 147.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 149 – 150.

รัฐธรรมนูญ และยังคงถูกรับปฏิบัติ จวบจน ช่งมู่ ควบคุมตรวจข่าว โดยวิธีการที่เข้มงวด เพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลอีกด้วย

(1.2) สิทธิร้องทุกข์

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ไว้ในมาตรา 42 ว่า “บุคคลคนเดียว หรือหลายคนร่วมกัน ย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” เรื่องสิทธิร้องทุกข์นั้น ได้มีบัญญัติมาตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489²¹ แล้ว ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเพิ่มในกรณี “หลายคนร่วมกัน” มีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีสิทธิร้องทุกข์ได้ทั้งในกรณีบุคคลคนเดียวหรือกรณีบุคคลหลาย ๆ คนมาร่วมกันในการร้องทุกข์ เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าสิทธิในการร้องทุกข์เป็นสิทธิที่สำคัญเกี่ยวกับพลเมืองทั้งประเทศ เนื่องจากการร้องทุกข์เป็นกรณีที่ประชาชนมิได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับความเดือดร้อนจากทางราชการ และการที่ให้บุคคลหลาย ๆ คนร่วมกันร้องทุกข์ได้นั้นเพื่อให้คำร้องทุกข์มีน้ำหนักขึ้น

การบัญญัติให้สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ในลักษณะให้เป็นไปตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัตินั้นเท่ากับเป็นการให้เสรีภาพโดยมีเงื่อนไข โดยผ่านนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายมาตัดเสรีภาพ กำหนดรายละเอียดในภายหลังได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร้องทุกข์ในขณะนั้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ก็เป็นกฎหมายที่เพียงแต่กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น แต่คณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่สามารถทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้เพราะจะต้องมีการตรากฎหมายขึ้นอีกฉบับหนึ่งเพื่อกำหนดว่า

คดีประเภทใดบ้างเป็น “คดีปกครอง” และคดีปกครองประเภทใดบ้างที่จะให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกทั้งจะต้องมีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองสำหรับคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นมาด้วย

รัฐบาลได้ยกร่างและเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครอง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2478 แต่ปรากฏว่าในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทน

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, มาตรา 15.

ราษฎร คณะรัฐมนตรีได้ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไว้ก่อน ทั้งนี้ คงจะเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาที่สมควรที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในเวลานั้น

ต่อมาได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายประมวล กุลมาตย์) เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรอีกใน พ.ศ. 2489 แต่รัฐบาลในขณะนั้นได้ขอรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาก่อนรับหลักการ แล้วต่อมาอีก 3 ปีคณะรัฐมนตรีได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาด้วย ซึ่งในที่สุด สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ผ่านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์” ขึ้นอีกคณะหนึ่งต่างหากจากคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีหน่วยงานธุรการอยู่ในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ในระหว่างบังคับใช้รัฐธรรมนูญนั้นประชาชนสามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้นั้นมีลักษณะดังต่อไปนี้²²

1. ต้องเป็นเรื่องราวที่ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ประสงค์ให้ได้รับการปลดเปลื้องทุกข์ที่ตนได้รับ โดยจำเป็นที่จะต้องขอให้รัฐบาลช่วยเหลือหรือ
2. ต้องเป็นเรื่องราวซึ่งผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์หรือผู้อื่นหรือสาธารณชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือเทศบาลปฏิบัติการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือใช้ดุลยพินิจเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่สุจริต

เมื่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์รายใดได้ผลเป็นอย่างไรแล้วนั้น ให้แจ้งผลคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อเป็นผู้จัดการต่อไป²³

(1.3) สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานราชการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติรับรองสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานราชการไว้ในมาตรา 44 ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ ซึ่ง

²² พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 , มาตรา 4.

²³ พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492, มาตรา 20.

เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงาน ในฐานะเสมือนเป็นตำรวจหรือนายจ้าง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ ตามมาตรา 44 สภาร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ 2 ประการ²⁴ คือ

ในประการที่ 1 เพื่อเป็นหลักประกันของประชาชนเพื่อให้หน่วยราชการที่ข้าราชการนั้นสังกัดอยู่ต้องรับผิดชอบ จะบ่ายเบี่ยงความรับผิดชอบไม่ได้ โดยได้บัญญัติให้ชัดเจนไปว่าการกระทำของเจ้าพนักงานที่กระทำอยู่ในองค์การของรัฐบาลซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลนั้นถือว่าเป็นตัวแทนหรือถูกจ้าง กล่าวคือ ถ้าเป็นคดีที่เกี่ยวกับนิติกรรม ก็ถือว่าเจ้าพนักงานที่กระทำแทนองค์การนั้นเป็นตัวแทน ถ้าเป็นกรณีละเมิดและเจ้าพนักงานได้ละเมิดในฐานะที่กระทำแทนองค์การถือว่านายจ้างต้องรับผิดชอบในฐานะที่ถูกจ้างไปละเมิด

อีกประการหนึ่งนั้นเคยมีข้อถกเถียงกันว่า ถ้าบุคคลฟ้องหน่วยราชการ หน่วยราชการจะเป็นจำเลยได้หรือไม่ ทั้งนี้เพราะเคยมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าหน่วยราชการอาจจะไม่ยอมเป็นจำเลยก็ได้ ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันว่าหน่วยราชการอาจจะปฏิเสธไม่ยอมเป็นจำเลยก็ได้ จึงเห็นควรบัญญัติมาตรานี้ไว้เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า ถ้าประชาชนฟ้องหน่วยราชการนั้นแล้วหน่วยราชการนั้นจะไม่ยอมเป็นจำเลยไม่ได้

นายสุวิช พันธ์เศรษฐ²⁵ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ได้ชี้แจงในที่ประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ดังนี้

“...เมื่อเราเขียนไว้เช่นนี้แล้ว เป็นการวางหลักลงไปให้ชัดเจนว่า รัฐจะหลีกเลี่ยง ไม่มาเป็นจำเลยนั้นไม่ได้ ถ้ากรณีต้องด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ คือหมายความว่า ในสมัยเดิมนั้น เราอาจฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรมได้ แต่บางครั้งกระทรวง ทบวง กรมไม่ยอมมาเป็นจำเลยแล้ว ศาลเอาอะไร แต่เมื่อจำกัดเช่นนี้แล้ว ต่อไปข้างหน้าจะหลีกเลี่ยงมาเป็นจำเลยไม่ได้ เพราะถือว่ารัฐธรรมนูญนี้ได้วางหน้าที่ให้ และเป็นการประกันซึ่งสิทธิของประชาชนในอันที่จะเรียกเอาผลประโยชน์ และเรียกเอาผลประโยชน์ซึ่งเขาได้สูญเสียไปโดยการกระทำของรัฐ”

²⁴ รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 16, ลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2492 หน้า 278.

²⁵ นายสุวิช พันธ์เศรษฐ, รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 15 วันจันทร์ที่ 17 มกราคม พุทธศักราช 2492, หน้า 257.

พระยาอรรถการีย์นิพนธ์²⁶ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ได้ชี้แจงในที่ประชุมรัฐสภา เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ดังนี้

“...ที่จริงการบัญญัติมาตรานี้มัน สภาร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ 2 ประการ คือ

ในประการที่ 1 ก็บอกว่า ในการที่ข้าราชการรับราชการในองค์การของรัฐนั้นจะถือว่าเป็นลูกจ้างหรือถือว่าเป็นตัวแทนขององค์การนั้น ๆ หรือไม่ ในข้อกฎหมายอาจจะเถียงกันได้ว่า ไม่ใช่เป็นตัวแทนหรือลูกจ้าง ถึงแม้ว่าจะมีความเห็นส่วนมากถือว่าเป็นตัวแทนหรือลูกจ้างก็ตาม แต่ไม่ใช่ปัญหาที่ชาวสภาฯที่เดียว ยังมีการเถียงกันได้ นี่แหละเราจึงเขียนให้ชัดว่าการกระทำของเจ้าพนักงานที่กระทำอยู่ในองค์การของรัฐบาลซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลนั้น ถือว่าเป็นตัวแทนหรือลูกจ้าง กล่าวคือ ถ้าเป็นไปในคดีที่เกี่ยวกับนิติกรรม เราก็คือว่าเจ้าพนักงานที่ได้กระทำแทนองค์การนั้นถือว่าเป็นตัวแทน ถ้าเป็นกรณีละเมิด ถ้าเจ้าพนักงานได้ละเมิดเขาเข้าในฐานที่กระทำแทนองค์การถือว่านายจ้างต้องรับผิดชอบในฐานะที่ลูกจ้างไปละเมิด นี่แหละที่เราบัญญัติไว้เพื่อเป็นหลักประกันของประชาชนเพื่อให้หน่วยราชการที่ข้าราชการนั้นสังกัดอยู่ต้องรับผิดชอบ จะบ่ายเบี่ยงความรับผิดชอบไม่ได้ นี่ประการหนึ่ง

อีกประการหนึ่ง เป็นข้อถกเถียงกันเหมือนกันว่า ถ้าบุคคลฟ้องหน่วยราชการนั้นจะเป็นจำเลยได้หรือไม่ ทั้งนี้เพราะว่าเคยมีกฎหมายคดีเคยบัญญัติไว้แล้ว คือว่าหน่วยราชการอาจจะไม่ยอมเป็นจำเลยก็ได้ ต่อมาก็ไม่มีกฎหมายอะไร ก็เลยเป็นที่เข้าใจกันว่าหน่วยราชการเวลานี้อาจจะปฏิเสธไม่ยอมเป็นจำเลยก็ได้ นี่มีผู้มีความเห็นเช่นนั้นว่าหน่วยราชการปฏิเสธเป็นจำเลยได้ นี่แหละเราจึงเขียนมาตรานี้ไว้เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า ถ้าเขาฟ้องหน่วยราชการนั้นแล้วหน่วยราชการนั้นจะไม่ยอมเป็นจำเลยไม่ได้ ส่วนข้อสงสัยของท่านบอกว่าหน่วยราชการที่เป็นนิติบุคคลคืออะไร นี่เป็นของง่ายมาก คือว่าอะไรเป็นนิติบุคคล ในประมวลวิธีพิจารณาความแพ่งก็ได้บัญญัติไว้แล้ว กระทรวง ทบวง กรม เป็นหน่วย

²⁶ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์, รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 16 วันอังคารที่ 18 มกราคม พุทธศักราช 2492, หน้า 278.

ราชการเป็นนิติบุคคล ถ้าหากว่าสมาชิกเปิดดูประมวลแห่งฯจะรู้ได้ว่าเป็น
อย่างไร...”

รัฐธรรมนูญได้วางหลักให้หน่วยราชการต้องรับผิดชอบต่อการกระทำละเมิด
ของข้าราชการ แต่ก็ไม่ใช่เป็นการตัดสิทธิเอกชนไม่ให้ฟ้องข้าราชการให้รับผิดชอบโดยตรง ข้าราชการยัง
อาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบได้โดยตรงเช่นเดียวกับหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษและสหรัฐ
อเมริกา

จากเดิมที่เราใช้หลัก The King can do no wrong มาโดยตลอดทำให้หน่วยราชการ
สามารถที่จะปฏิเสธไม่ยอมมาเป็นจำเลยได้ การฟ้องคดีละเมิดต้องฟ้องข้าราชการผู้กระทำผิดเป็น
ส่วนตัวเท่านั้น โดยหลักกฎหมายได้ยึดแนวนี้ตลอดมา และแม้ว่าจะมีประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 2 แล้วในปี พ.ศ. 2468 ก็ตาม แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติวางหลักเกณฑ์ใหม่ในมาตรา 44 บังคับให้หน่วยราชการไม่อาจ
ปฏิเสธไม่ยอมเป็นจำเลยได้ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ใช้
ถ้อยคำว่าหน่วยราชการรับผิดชอบในฐานะเสมือนเป็นตัวการหรือนายจ้าง และไม่มีการออกกฎหมาย
หรือระเบียบใด ๆ เป็นพิเศษในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐเพื่อรองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดัง
นั้น เมื่อมีคดีมาสู่ศาล ศาลจึงนำหลักกฎหมายเอกชนคือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับ
กับกรณี²⁷

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 179/2495 มีผู้ลอบเอาโฉนดที่ดิน ซึ่งเจ้าของแจ้งขายและขอใบ
แทนไปแล้วมาหลอกจ้างองไว้กับโจทก์ ปรากฏว่าใบโฉนดฉบับหลวงได้จดทะเบียนออกใบแทน
โฉนดพร้อมทั้งวัน เดือน ปี ไว้ด้วยหมึกสีแดงเห็นได้อย่างชัดเจน แต่เจ้าพนักงานที่ดินกระทำโดย
ประมาทละเลยต่อการตรวจสอบสมควร จึงได้มีการจ้างองต่อกันเป็นที่เสียหายแก่โจทก์ ดังนี้เจ้า
พนักงานที่ดินต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย และกรมที่ดินก็ต้องรับผิดชอบด้วยตามนัยแห่ง
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าประชาชนสามารถฟ้องร้องฝ่าย

²⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัย เรื่อง คำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวกับคดีปกครอง,
เสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2541, หน้า 119.

ปกครองทั้งที่เป็นข้าราชการและหน่วยราชการให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่ตนเองได้กระทำไปได้ โดยศาลตัดสินให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องได้ทั้งคู่²⁸

(2) สิทธิเสรีภาพในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง

(2.1) การให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้มีการนำเอาระบบการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก ในหมวดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 174 กล่าวคือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำมาขึ้นทูลเกล้าฯ กระทั่งถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นว่าสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญนั้น ในการบัญญัติรับรองสิทธิออกเสียงเป็นประชามตินี้ ผู้ร่างมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองของตนเอง ให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมการร่วมตัดสินใจ โดยให้สิทธิออกเสียงแสดงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญ ดังที่ นายหุยศิริวัต²⁹ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) แสดงความเห็นว่

“เสนอหลักการขอให้เขียนลงในรัฐธรรมนูญเรื่องประชามตินี้ ก็เพื่อให้ราษฎรได้มีสิทธิแสดงเสียงของตัวโดยตรง ในปัญหาเรื่องสำคัญ ๆ ของประเทศชาติโดยอาศัยหลักที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน”

อนึ่ง ในการพิจารณาระเบียบวาระเรื่องจะให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจประกาศกระแสพระบรมราชโองการให้มีการลงคะแนนเสียงของประชาชนทั่วประเทศ หรือส่วน

²⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัย เรื่อง คำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวกับคดีปกครอง, เสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2541, หน้า 117 – 118.

²⁹ นายหุยศิริวัต, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 36 วันศุกร์ที่ 24 กันยายน พุทธศักราช 2491, หน้า 1188

ใดส่วนหนึ่งของประเทศหรือไม่นั้น ได้มีผู้ที่แสดงความเห็นว่าควรมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

นายหฤช ศิริวัต (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) เห็นว่า³⁰

“ความประสงค์ที่ข้าพเจ้าเสนอหลักการขอให้เขียนลงในรัฐธรรมนูญเรื่องประชามตินี้ก็เพื่อให้ราษฎรได้มีสิทธิแสดงเสียงของตัวเองโดยตรง ในปัญหาเรื่องสำคัญ ๆ ของประเทศชาติโดยอาศัยหลักที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ...”

พระยาศรีธรรมราช (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) เห็นว่า³¹

“ระบอบประชาธิปไตยมีของที่สูงสุดและเด็ดขาดอยู่ที่คือมติมหาชน เพราะฉะนั้นในการที่จะขอมติมหาชนในกรณีที่สามารถจะทำได้ นั้นเป็นของที่ดีที่สุดและจะเป็นระบอบประธานาธิบดีหรือระบอบพระมหากษัตริย์ก็ได้มติมหาชนเหมือนกัน เพราะฉะนั้นถ้าจะมีประชามติได้ในระบอบประธานาธิบดีในระบอบประชาธิปไตยอยู่ได้รัฐธรรมนูญก็มีได้เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นของ 2 อันนี้ไม่ขัดกันยิ่งกว่านั้นควรจะมีด้วยกันทั้งคู่เมื่อเป็นเช่นนั้นเราจึงควรจะต้องตั้งหลักไว้ว่าเมื่อมีปัญหาใด ๆ ถ้าตัดสินใจโดยมติมหาชนแล้วก็จะเป็นการเรียบร้อยไม่มีใครจะมากล้าก้าทานได้ ... ประชามติเป็นของควรมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วก็จะไปเป็นประโยชน์ในเมื่อเรามีปัญหาสำคัญ ๆ เกิดขึ้นในข้างหน้า...”

นายสุวิช พันธ์เศรษฐ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) เห็นว่า³²

“...การที่จะให้พระมหากษัตริย์ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ ไม่ใช่เป็นการดึงพระมหากษัตริย์ลงมาเล่นการเมือง แต่เป็นการมอบหมายสิ่งสำคัญให้แก่องค์กรประมุขของชาติปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

³⁰ หฤช ศิริวัต, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 36 วันศุกร์ที่ 24 กันยายน พุทธศักราช 2491, หน้า 1188.

³¹ พระยาศรีธรรมราช, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 36 วันศุกร์ที่ 24 กันยายน พุทธศักราช 2491, หน้า 1200-1202.

³² สุวิช พันธ์เศรษฐ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 36 วันศุกร์ที่ 24 กันยายน พุทธศักราช 2491, หน้า 1205-1208.

เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่าเช่นนั้น ก็เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ประการใดก็ต้องปฏิบัติไปตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นเอง พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบเป็นส่วนพระองค์ เมื่อเช่นนี้การที่กล่าวว่าจะกระทบกระเทือนต่อราชบัลลังก์จึงเป็นการที่เป็นไปไม่ได้ ...เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าจึงขอให้สภานี้ได้ฟังยืนยันในขณะที่เราจะสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่รัฐ เราจะป้องกันความเหลวแหลกหรือพินาศสำหรับประเทศชาติในอนาคต ก็ควรแล้วที่เราจะมอบสิทธิอันเด็ดขาดให้แก่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศชาติเป็นผู้ชี้ขาด โชคชะตากรรมของเขาด้วย เหตุผลที่ข้าพเจ้าเรียนมาย่อ ๆ นี้ จึงขอยืนยันว่าขอให้มีการที่วาระเรียกคนมาสนทนาระหว่างกันที่มีความสำคัญความเป็นความตายเกิดขึ้น โดยกระแสนพระบรมราชโองการหรือโดยวิธีใด ๆ ก็ตาม ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบในชะตากรรมของเขาโดยเฉพาะ”

ฝ่ายที่เห็นว่าไม่ควรมอบหมายในเรื่องประชามติได้ให้เหตุผลสรุปได้ดังนี้

นายหยุด แสงอุทัย (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) เห็นว่า³³

“...ในเรื่องนี้การที่เราจะถวายพระราชอำนาจให้

พระมหากษัตริย์นั้นทรงของประชามติซึ่งเป็นการนอกเหนือจากกฎหมายนี้แล้ว ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วยเลย และอีกประการหนึ่งเป็นการขัดกับหลักของรัฐธรรมนูญคืออาจจะทำให้พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเป็นที่เคารพสักการะของประชาชนก็ได้ แต่ถ้าเรามีแล้วจะไม่ใช้ก็ได้ แต่เมื่อเราจะใช้เราก็บอกวาทะพระมหากษัตริย์ทรงให้ใช้ เพราะฉะนั้นในการขอประชามติต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องทำให้พระมหากษัตริย์ต้องทรงรับผิดชอบ แต่ถ้าเป็นประชามติซึ่งจะให้ทางรัฐสภารับผิดชอบแล้ว ถ้าจะมาเขียนไว้ในระเบียบวาระนี้ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วย แล้วนอกจากนี้ผมเห็นว่าเพราะเหตุว่าพระมหากษัตริย์ถ้าท่านเป็นผู้ริเริ่ม ท่านก็ต้องเล่นการเมือง เพราะเหตุว่าเมื่อมีพรรคการเมืองแล้ว และมี

³³ หยุด แสงอุทัย, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 36 วันศุกร์ที่ 24 กันยายน พุทธศักราช 2491, หน้า1213-1215.

³⁴ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 36 วันศุกร์ที่ 24 กันยายน พุทธศักราช 2491, หน้า1227-1231.

รัฐธรรมนูญแล้ว ก็เหตุไฉนพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขและทรงเป็นกลางจะทำหน้าที่อย่างนี้ ถ้าทำหน้าที่แล้วก็ต้องเป็นฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ใช่เป็นของธรรมดาแล้ว...”

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) เห็นว่า³⁴

“...อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนก็รับกันแล้วในข้อนี้ ข้าพเจ้าไม่เคยเถียงนั้นเป็นฟอร์มมิวถัวร์ ทีนี้จะเขียนลงไปข้าพเจ้าอยากจะทราบว่าท่านหวังประโยชน์อะไรกัน ...เราลองมาเทียบกันดูว่าถ้าเผื่อว่ารัฐธรรมนูญของเราถ้าหากว่าได้มีประชาติไปแล้ว บางท่านก็กล่าวเรื่องหนึ่งว่าเรื่องดินแดนเป็นต้น ในเรื่องดินแดนถ้าหากว่าเราได้มีรัฐธรรมนูญไว้ว่าจะให้เขียนประชาติ และจะให้มิกี้ให้เป็นปัญหาเรื่องดินแดนนั้นข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ ก็เมื่อไม่นานมานี้ตอนที่แพ้สงคราม แล้วทางฝ่ายสหประชาชาติก็เรียกร้องดินแดนที่เขาเสียกลับคืนมา ในทางฝ่ายรัฐสภาที่ดีรัฐบาลก็ดี ย่อมเป็นผู้ที่รู้เหตุการณ์ใกล้ชิดกับทางต่างประเทศ และเราจะให้ราษฎรเมืองไทยไปออกเสียงประชาติเลือกนั้น และไปถามประชาชนว่าเราจะยอมเสียดินแดนให้กับเขาหรือไม่ ใครจะไปบอกว่าเราจะยอมเสียดินแดนให้เขา ผู้ที่ตัดสินใจจะตัดสินใจในทางที่ไม่ยอมให้ ทีนี้ผลแห่งการลงประชามติไม่ยอมแล้วผลที่จะเกิดขึ้นก็คือสงครามและเราจะไม่ได้อิสระ และเขาจะไม่รับรองอะไรต่ออะไรสารพัดซึ่งเราประชาชนไม่ยอมให้เขา ...ถ้าให้ประชาชนลงประชามติ เอาจริงเอาจังเข้าก็จะเป็นผลเสีย อย่างเช่น ภาษีอากร ใครอยากเสียภาษีบ้าง นี่ข้อหนึ่ง เรื่องดินแดนข้าพเจ้าเห็นว่าถ้าให้ประชาชนลงประชามติเช่นนั้นแล้วข้าพเจ้าเห็นว่าประเทศไทยอยู่ไม่ได้ ... ข้าพเจ้ามองไม่เห็นว่าจะทำไมการถวายพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์ท่านจะไม่ถูกดึงลงมาเล่นการเมือง จะต้องเป็นวันยังค่ำ...”

นอกจากนี้ ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ชี้แจงว่า³⁵ “...ในเรื่องการจะถวายพระราชอำนาจให้ขอประชามติ มีข้อจำกัด 2 หัวข้อ คือ

³⁵ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 37 วันจันทร์ที่ 27 กันยายน พุทธศักราช 2491, หน้า 1266 - 1267.

1. ไม่ใช่ทั่วไปทุกเรื่อง
2. ไม่ใช่เกี่ยวกับการยับยั้งการออกกฎหมาย
มีเฉพาะบางเรื่องเท่านั้นที่จะให้ยับยั้ง...”

ที่ประชุม ได้มีการอภิปรายในเรื่องพระราชอำนาจ ในการให้ประชาชนออกเสียงแสดง
ประชามติกันอย่างกว้างขวาง เนื่องจากเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความสำคัญเนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ
ใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งในที่สุด ได้มีการลงมติในเรื่องดังกล่าวว่าควรจะให้
พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจประกาศกระแสพระบรมราชโองการให้มีการลงคะแนนเสียงของ
ประชาชนทั่วประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศ เฉพาะในข้อสำคัญซึ่งไม่เกี่ยวกับการ
ยับยั้งกฎหมาย ด้วยคะแนน 17 ต่อ 12 เสียง และได้ส่งให้กรรมการไปพิจารณาว่าจะมีกรณีใด
บ้างที่ควรให้มีประชามติได้³⁶ ในร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการได้ร่างเสนอนั้น ในหมวด
10 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติเรื่องประชามติไว้ในมาตรา 165-167³⁷ ดังนี้

มาตรา 165 ถ้าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าถวายฯ ตามมาตรา 164 มีบทบัญญัติ
เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองก็ตี แบ่งแยกราชอาณาจักรไทยก็ตี บั่นรอนพระราช
อำนาจพระมหากษัตริย์ก็ตี บั่นรอนสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยก็ตี เมื่อพระมหากษัตริย์ทรง
พระราชดำริเห็นสมควร บ่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็น
ประชามติ ว่าควรให้ประกาศใช้หรือไม่ควรให้ประกาศใช้ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญนั้น

การให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติ ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา
ภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย
ในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องกำหนดเวลาให้ประชาชนออกเสียงภายในเก้าสิบวัน และให้ประธาน
องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามความในวรรคก่อน มิให้นำบท
บัญญัติมาตรา 164 (7) มาใช้บังคับ

มาตรา 166 ในกรณีดังกล่าวในมาตรา 165 ถ้าได้มีเสียงข้างมากเป็นประชามติ ควรให้

³⁶ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 37 วันจันทร์ที่ 27 กันยายน พุทธ
ศักราช 2491, หน้า 1282 – 1284.

³⁷ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 38 วันศุกร์ที่ 29 ตุลาคม พุทธศักราช
2491, หน้า 1291/38.

ประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้นำบทบัญญัติมาตรา 73 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามีประชามติ ไม่ควรให้ประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

มาตรา 167 บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

กล่าวโดยสรุปคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเห็นว่า หากไม่เกี่ยวกับ กรณีการยับยั้งกฎหมายแล้วก็ควรจะมีการขอประชามติจากประชาชนได้อีกกรณีเดียว คือการแก้ไข รัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่ามีความสมควรให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเสนอขอ ประชามติจากประชาชนได้ใน 4 กรณีดังนี้

1. กรณีแบ่งแยกพระราชอาณาจักร
2. กรณีลดพระราชอำนาจ
3. กรณีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง
4. กรณีบั่นทอนพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์
5. กรณีเกี่ยวกับการตัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ซึ่งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า 4 กรณีข้างต้นนี้อาจเกิดขึ้นได้โดยวิถี การปฏิบัติกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าให้ทำได้โดยการแก้ไข รัฐธรรมนูญจะเป็นการป้องกันมิให้เกิดการปฏิวัติด้วย³⁸ จึงได้ยกร่างเสนอมาดังกล่าวข้างต้น

พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ (กรรมาธิการ) ได้ชี้แจงเหตุผลที่กรรมาธิการยกร่าง รัฐธรรมนูญได้เสนอให้มีกรณีขอให้ประชาชนแสดงประชามติได้ใน 4 กรณีตามมาตรา 165 ดังนี้³⁹

“...ในอันที่จะแบ่งแยกพระราชอาณาจักรก็ดี บั่นทอนพระราช อำนาจก็ดี เปลี่ยนระบอบการปกครองก็ดี จะทำได้อย่างไร กรรมาธิการรู้สึก ว่าวิธีทำนั้น ย่อมทำได้ 2 อย่างเท่านั้น อย่างที่ 1 เราอย่าพูดเลย การกระทำที่ ผิดกฎหมายเราไม่ต้องการทำ คงเหลืออย่างเดียวคือที่ทำโดยชอบด้วย กฎหมาย คือการแก้ไขรัฐธรรมนูญเท่านั้น กรรมาธิการเห็นว่ามิเช่นนั้น นอกจากนั้นก็มิอิววิธีหนึ่งซึ่งไม่ต้องการ เพราะเป็นวิธีใช้กำลัง นี่แหละเมื่อมีวิธี เดียวเช่นนี้แล้วที่เป็นมติของสภา กรรมาธิการจะทำอย่างไร ก็มีว่าผิดทั้งสี่

³⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum)”, วารสารกฎหมาย ปีที่ 17(พฤษภาคม, 2540), หน้า 174.

³⁹ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 69 วันพฤหัสบดีที่ 9 ธันวาคม พุทธศักราช 2491, หน้า 2975-2976.

ประการนี้แล้ว ก็ขอประชามติได้ ... เพื่อให้เป็นไปตามมติของสภานี้ ... ว่า การยับยั้งกฎหมายนั้นอย่าให้ทำได้โดยประชามติ ... ข้อที่ห้ามไว้โดยไม่ให้ขอประชามติโดยการยับยั้งกฎหมายนั้น มีความหมายเพียงพระราชบัญญัติ หากได้มีความหมายเพียงรัฐธรรมนูญด้วยไม่... ถ้าหากว่าพระมหากษัตริย์ทรงขอประชามติแล้ว เราก็เห็นกันอยู่แล้วว่าในการแบ่งแยกพระราชอาณาจักรก็ดี ในการที่จะเปลี่ยนระบอบการปกครองก็ดี หรือในการที่จะลดพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ก็ดี ในการที่จะบั่นรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ดี ล้วนเป็นสิ่งสำคัญทั้งสิ้น แม้ว่าในการที่จะทำเป็นของยากโดยแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำได้ยากแล้วก็ตาม แต่ว่าเราต้องการจะให้ยากกว่านั้นอีก คือถึงแม้ว่าสภานี้จะแก้ไขแล้วก็ตาม เราก็ต้องการให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้พระราชอำนาจในการที่จะถามมติประชาชนอีก ซึ่งเป็นคั่นคืออยู่เหนือเกินที่กรรมาธิการได้ร่างไป เพื่อที่จะให้สมความประสงค์ของสภานี้ ...”

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของกรรมาธิการกร่างรัฐธรรมนูญนั้น ขุนคองฤทธิ์ศึกษากร⁴⁰ ได้เสนอขอแปรญัตติตามมาตรา 165 – 166 – 167 ออก และได้ขอแก้ไขใหม่เป็นดังนี้

“มาตรา 164 ทวิ ภายได้บังคับแห่งมาตรา 164 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองก็ดี แบ่งแยกราชอาณาจักรไทยก็ดี บั่นรอนพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ก็ดี บั่นรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยก็ดี จะกระทำมิได้” โดยให้เหตุผลไว้ว่า “มาตราทั้ง 3 นี้ เป็นบทที่เกี่ยวกับพระราชอำนาจ พระมหากษัตริย์ที่จะทรงขอประชามติ และในเรื่องประชามติที่สภานี้ได้รับหลักการไปในเรื่องประชามติว่า จะให้มีประชามติได้ในกรณีทีนอกเหนือจาก 1. เกี่ยวกับการออกกฎหมาย ซึ่งถ้าหากว่าไปขอประชามติจะเป็นการขัดกันในระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา นอกจากนั้นในข้อความต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องแบ่งแยกราชอาณาจักร เรื่องบั่นรอนสิทธิเสรีภาพอะไรเหล่านี้ไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ได้รับหลักการไป เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าจึงเห็นว่ามาตราทั้งสามที่มาเขียนในที่นี้ไม่ควรจะบัญญัติไว้ในที่นี้ เพราะเหตุว่าประการที่หนึ่งเรียกว่าบัญญัติไว้ผิดที่ เพราะ

⁴⁰ ขุนคองฤทธิ์ศึกษากร, รายงานการประชุมสภากร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 69 วันพฤหัสบดีที่ 9 ธันวาคม พุทธศักราช 2491, หน้า 2970-2971.

มติมหาชนเพื่อจะให้พระมหากษัตริย์ทรงขอนั้นไม่อยู่เกี่ยวกับเรื่องที่จะออกกฎหมายไม่อยู่เกี่ยวกับเรื่องแก้ รวมความว่าเกี่ยวกับเรื่องที่จะเป็นการออกกฎหมาย แก้กฎหมายอะไรเหล่านั้น ไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับประชาคมติเท่าที่ผู้เสนอเสนอไปในทำนองว่า เป็นเรื่องบางเรื่องทีนอกเหนือจากสิ่งเหล่านี้ และปล่อยเป็นพระราชอำนาจคล้าย ๆ กับเป็นประตูดอก หรือเป็นทางออกของพระมหากษัตริย์ ที่จะทรงขอมติต่อประชาชน เพราะฉะนั้นเมื่อวางไว้เช่นนี้จึงผิดที่ ข้าพเจ้าจึงได้ขอตัด”

นอกจากนี้ยังได้ชี้แจงเพิ่มเติมในการขอตัดดังนี้⁴¹

“...การที่เราจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 165 นั้น ก็เท่ากับเป็นการบอกทางให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในอันที่จะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ในอันที่แบ่งแยกราชอาณาจักรไทย ในอันที่จะบันรอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และบันรอนอำนาจของประชาชนชาวไทย ซึ่งในรัฐธรรมนูญนี้เราไม่ต้องการ ถ้าหากว่าเราบอกอย่างนี้ก็เท่ากับเป็นการเปิดประตูดอกให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือในการร่างรัฐธรรมนูญ อาจจะมีอย่างนี้ได้ คือมีโอกาสให้ทำอย่างนี้ได้ ...”

กล่าวโดยสรุปหากมีการบัญญัติในลักษณะดังที่คณะกรรมการการร่างเสนอมานั้นก็จะเท่ากับเป็นการเปิดช่องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใน 4 กรณีดังกล่าวนี้ได้

นายเกษม ดำรงบุล (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ)⁴² ได้ขอแปรญัตติตัด มาตรา 165 – 164 แล้วขอแก้ไขเป็นดังนี้

“มาตรา 165 การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขก็ดี แบ่งแยกราชอาณาจักรไทยก็ดี บันรอน

⁴¹ ขุนคงฤทธิศึกษากร, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 69 วันพฤหัสบดีที่ 9 ธันวาคม พุทธศักราช 2491, หน้า 2971-2972.

⁴² นายเกษม ดำรงบุล, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 69 วันพฤหัสบดีที่ 9 ธันวาคม พุทธศักราช 2491, หน้า 2994.

พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ก็ดี จะเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยการนี้ไม่ได้” โดยให้เหตุผลว่า “...เพื่อไม่ให้มีการขอประชามติในข้อหนึ่ง ข้อสอง หรือข้อสามตามที่ท่านกรรมาธิการได้ยกนำมา และเพื่อที่จะส่งเสริมให้เป็นมาตรฐานและเป็นรากฐานเพื่อผดุงระบอบประชาธิปไตยไว้...”

ดังนี้⁴³

พระยาศรีธรรมราช (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ได้ขอแปรญัตติในมาตรา 165

“...มาตรา 165 เมื่อทรงมีพระราชดำริเห็นว่าได้มีหรือกำลังมี หรือจะมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองก็ดี การแบ่งแยกราชอาณาจักรก็ดี การบั่นรอนพระราชอำนาจก็ดี การบั่นรอนสิทธิของเสรีภาพของชาวไทยก็ดี การเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมของประเพณีชาวไทยในซอกและตังคมก็ดี พระมหากษัตริย์หรือรัฐสภาโดยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่า 4 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เห็นเป็นการสมควรขอมทรวงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ ที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วย ...”

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวถึงคำแปรญัตติอื่น ๆ ดังนี้⁴⁴

“ของพระยาเทพฯข้าพเจ้ามาพิจารณาแล้ว ข้ากับของนายหลุยที่ได้ดักไป ข้าพเจ้าอยากจะชี้แจงว่าของพระยาเทพที่ได้มอบหมายให้พระยาศรีธรรมราชอภิปรายแทน ข้าพเจ้ามาดูในนี้ว่าขอตัดมาตรา 165 ออกและใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา 165 เฉพาะในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่ามีความสำคัญเป็นชีวิตจิตใจของพระราชบัลลังก์ และทรงเห็นว่าเป็นความจำเป็นแท้จริงก็ขอมทรวงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติ” อันนี้เราได้พิจารณาของนายหลุยที่ได้ขอในเรื่องที่จะสละราชบัลลังก์และเรื่องสำคัญที่ไม่ได้จรรยา

⁴³ พระยาศรีธรรมราช, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 70 วันเสาร์ที่ 11 ธันวาคม พุทธศักราช 2491, หน้า 3036.

⁴⁴ ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 70 วันเสาร์ที่ 11 ธันวาคม พุทธศักราช 2491, หน้า 3036-3037.

มาคกไปแล้ว เพราะฉะนั้นในข้อนี้ข้าพเจ้าเห็นว่ามันซ้ำกับที่เราตกลงไป... อีกอย่างหนึ่งอยากจะชี้แจงของท่านเฉลิมศรีก็เหมือนกัน ของท่านเฉลิมศรีขอแปรเฉพาะในข้อสำคัญและไม่เกี่ยวกับการยับยั้งพระราชบัญญัติครั้งนี้ “มาตรา 166 ทวิ ในกรณีที่ทรงพระราชดำริว่ามีมูลอันอาจจะเป็นภัยแก่พระราชบัลลังก์หรือรัฐ พระมหากษัตริย์ยอมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าควรจะเป็นไปประการใดนั้น” ข้าพเจ้าเห็นว่ามันเหมือนกันกับของพระยาเทพหัสดิน พระราชบัลลังก์นั้นคกไปแล้วรัฐยังอยู่ แต่ว่าทั่วไป คือว่าทั่วไปมันไม่ได้อยู่แล้ว”

ซึ่งต่อมาที่ประชุมได้มีการอภิปรายในเรื่องคำแปรญัติเกี่ยวกับการพิจารณาตัดมาตรา 165 – 167 กันอย่างกว้างขวาง จนในที่สุดได้ลงมติว่าเห็นควรตัดออก ด้วยคะแนน 14 ต่อ 13 เสียง เนื่องจากเห็นว่าร่างที่คณะกรรมการร่างเสนอมานั้นยังไม่เหมาะสม กล่าวคือ สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าไม่ควรจะระบุเอาไว้ชัดเจนว่าจะขอประชามติในกรณีใดบ้าง และมีมติรับญัติของพระยาศรีธรรมราชไว้พิจารณาโดยมีเงื่อนไข และมอบให้กรรมการไปพิจารณาแก้ไขใหม่⁴⁵ โดยให้ระบุเหตุในการขอประชามติไว้อย่างกว้าง ๆ

เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอร่างที่คณะกรรมการได้แก้ไขใหม่ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้⁴⁶

“...ตามที่สภาได้ลงมติให้คณะกรรมการรับร่างมาตรา 165 – 166 – 167 ไปร่างใหม่ คือที่ประชุมได้ลงมติให้ตัดออกแล้ว และได้มอบให้คณะกรรมการไปร่างมาใหม่โดยกว้างขวาง โดยไม่มีข้อผูกมัด และกรรมการได้เสนอขึ้นมาใหม่ 3 มาตรา และแก้ถ้อยคำใหม่ และใช้ถ้อยคำใหม่ และหลักการใหม่ทุกมาตรา ขอให้พิจารณามาตรา 165 เสียก่อน มาตรา 165 ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 164 กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้

⁴⁵ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 71 วันจันทร์ที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2491, หน้า 3084.

⁴⁶ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 70 วันเสาร์ที่ 11 ธันวาคม พุทธศักราช 2491, หน้า 3034.

วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ ที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น ในการให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาภายในกำหนดเวลา 90 วัน นับแต่วันที่นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงภายใน 90 วัน ซึ่งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรและประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตามมาตรานี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 164 (7)มาใช้บังคับ”

ต่อมาที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมการดังกล่าวด้วยคะแนน 19 ต่อ 7⁴⁷ ซึ่งเมื่อร่างรัฐธรรมนูญนี้ถูกนำเสนอต่อรัฐสภาได้มีการวิพากษ์วิจารณ์และโจมตีว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เน้นไปในทาง “กษัตริย์นิยม” มาก แต่อย่างไรก็ตามรัฐสภาก็ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะให้ประชาชนชาวไทยออกเสียงเป็นประชามติว่าควรบัญญัติกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายใดได้ จึงบัญญัติไว้เฉพาะกรณีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งผ่านการพิจารณาของรัฐสภามาแล้วและเฉพาะเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเห็นควรจะให้ราษฎรออกเสียงเป็นประชามติเท่านั้น ตามที่กล่าวมาข้างต้น และในกรณีเช่นนั้นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะใช้ได้หรือไม่ ย่อมแล้วแต่เสียงข้างมากของราษฎรในการลงประชามติเท่านั้น แต่ตลอดอายุของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นี้มิได้มีการนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอประชามติมาใช้ เพราะได้เกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 และคณะรัฐประหารได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และได้นำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 กลับมาแก้ไขเพิ่มเติมประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกครั้งหนึ่ง

⁴⁷ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 74 วันพฤหัสบดีที่ 16 ธันวาคม พุทธศักราช 2491, หน้า 3227.

(2.2) เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2475 ไม่ได้รับรองเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองไว้ นอกจากนั้นรัฐบาลในขณะนั้นยังเห็นว่าไม่ถึงเวลาที่จะอนุญาตให้ตั้งพรรคการเมืองได้ ดังนั้นในการจดทะเบียนสมาคมซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจ จึงมีแบบฟอร์มว่าสมาคม นั้นต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง การตั้งพรรคการเมืองจึงไม่สามารถกระทำได้ในระยะ นั้น” รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือ ฉบับ พ.ศ. 2489 ได้รับรองเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองไว้โดย ชัดแจ้ง ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย แต่เมื่อเกิดการรัฐประหารขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2490 กลับไม่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ สมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงอภิปรายกันถึงปัญหาที่ว่าจำเป็นต้องบัญญัติถึงเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

ฝ่ายที่มีความเห็นว่าไม่ควรบัญญัติถึงเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองมีความเห็นสรุปได้ดังนี้

1. ในส่วนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองนี้รัฐธรรมนูญอื่นก็ไม่ได้บัญญัติไว้ และเมื่อเราปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งให้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองได้โดยเสรี ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
2. ควรบัญญัติระเบียบแบบแผนและวิธีการเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ในกฎหมายลำดับรอง ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าควรมีพรรคการเมืองหรือไม่ เพื่อเป็นการวางรากฐาน สร้างระเบียบวินัยและแบบแผนให้แก่พรรคการเมือง นอกจากนี้ ประเทศไทยยังเพิ่งอยู่ในระยะเริ่มต้นแห่งระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองยังไม่มี ความมั่นคง
3. การบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญอาจเป็นช่องทางให้คนต่างด้าวตั้งพรรคการเมืองขึ้น โดยแอบแฝงเอาคนไทยมาบังหน้าได้
4. การบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญจะทำให้แก้ไขได้ยาก และอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อส่วนรวมได้

ฝ่ายที่เห็นว่าควรบัญญัติเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองมีความเห็นสรุปได้ดังนี้

1. เรื่องพรรคการเมืองนี้ถ้าไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็ถือกันว่าพรรคการเมือง

⁴⁸ หุค แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หน้า 884.

คือสมาคมอย่างหนึ่ง ซึ่งการตั้งสมาคมนั้นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้และระเบียบมืออยู่ กล่าวคือ ห้ามไม่ให้สมาคมมีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง ดังนั้นหากไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การจัดตั้งพรรคการเมืองก็จะกระทำมิได้

2. แม้ว่ารัฐธรรมนูญต่างประเทศจะไม่มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม เนื่องจากกฎหมายต่างประเทศต้องการให้จดทะเบียนสมาคม แต่กฎหมายของไทยเป็นลักษณะให้อนุญาต และเพื่อไม่ให้การตั้งพรรคการเมืองต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยสมาคมจึงจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่จะอ้างว่าพรรคการเมืองผิดกฎหมายสมาคมไม่ได้ เพราะว่าได้มีการแยกพรรคการเมืองออกไป เนื่องจากไม่ต้องการให้นำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาบังคับพรรคการเมือง
3. การบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะทำให้เป็นหลักประกันมิให้รัฐสภาออกกฎหมายมาห้ามในภายหลังว่าไม่ให้มีพรรคการเมืองได้
4. เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าระบอบประชาธิปไตยต้องมีพรรคการเมือง ไม่ว่าระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือแบบมหาชนรัฐก็ตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้มั่นคงยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กล่าวคือ จะออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพนี้ไม่ได้ ถ้าหากพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นนั้น ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตยและไม่ขัดต่อระบอบการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคม จะนำมาใช้บังคับแก่พรรคการเมืองมิได้”

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าสิทธิเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองเป็นสิทธิที่มีความสำคัญควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ “ประเทศไทยเราควรมีการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยเฉพาะในระบอบการปกครองประชาธิปไตย เราจะเป็นศัตรูกับพรรคการเมืองไม่ได้ เพราะฉะนั้นถ้าเราเปิดให้มีประชาธิปไตยอย่างแท้จริงแล้วเราควรเขียนรัฐธรรมนูญให้แท้จริง แล้วเราควรเขียนไว้ใน

รัฐธรรมนูญเป็นหลักฐานเลขที่เดียว แล้วเราไม่ต้องการให้กฎหมายสมาคมมาเป็นกฎหมายของการตั้งพรรคการเมือง”⁴⁹

พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่คู่กับระบอบประชาธิปไตย และกฎหมายสมาคมที่บัญญัติไว้กว้างมาก จึงจำเป็นต้องบัญญัติขเว้นมิให้นำกฎหมายสมาคมมาใช้ แต่ส่วนพรรคการเมืองจะดำเนินไปอย่างไร สภาจะออกกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองอย่างไรในภายหลังที่ไม่เป็นการคัดสรรภาพในการที่จะตั้งพรรคการเมืองย่อมทำได้ แต่ว่าพรรคการเมืองที่อนุญาตไว้ในรัฐธรรมนูญนี้คือพรรคการเมืองที่มีแนวความคิดเสรีนิยมเท่านั้น เพราะคำว่า “ระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ” คือ ระบอบการปกครองตามมาตรา 2 ที่บัญญัติว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และหน้าที่ของชนชาวไทยซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 48 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้นแม้รัฐธรรมนูญจะให้เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองได้อย่างเสรีโดยไม่ให้ออกกฎหมายว่าด้วยการตั้งสมาคมมาบังคับ แต่เสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองนั้นต้องไม่ขัดต่อระบอบประชาธิปไตยภายใต้พระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ดังที่เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงในชั้นแปรญัติติในสภาร่างรัฐธรรมนูญไว้ว่า⁵⁰

“ การให้เสรีภาพแก่พรรคการเมืองนั้น เสรีภาพก็ต้องมีขอบเขต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเสรีภาพในพรรคการเมืองนั้น เราไม่ยอมให้ออกกฎหมายคือข้อบังคับเกี่ยวกับสมาคมจะมาใช้แก่พรรคการเมืองมิได้ ซึ่งหมายความว่าต่อไปนี้พรรคการเมืองนั้นบุคคลจะตั้งได้โดยเสรี แต่ทั้งนี้คณะกรรมการขอจำกัดไว้ 2 ทางเท่านั้น คือจำกัดวิถีทาง คือว่าจะตั้งพรรคการเมืองนั้น เราต้องการให้มีการแข่งขันกันโดยวิถีทางประชาธิปไตย คือวิถีทางที่มุ่งหมายเสียข้างมาก เพราะฉะนั้นถ้าหากว่ามีพรรคการเมืองใดเสนอขอตั้งขึ้นแล้วไม่ดำเนินตามวิถีทางประชาธิปไตยเป็นวิถีทางเผด็จการก็ยอมไม่ได้และข้อที่ 2 วัตถุประสงค์ของพรรคการเมืองนั้นจะต้องไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งในเรื่องนี้จะเห็นว่าตรงกับหน้า

⁴⁹ หยุต แสงอุทัย, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 วันพุธที่ 28 กรกฎาคม พุทธศักราช 2491, หน้า 391.

⁵⁰ เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 50 เมื่อวันอังคารที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2491, หน้า 1866 – 1867.

ของชนชาวไทยซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 46 ซึ่งว่า บุคคลมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยรัฐธรรมนูญนี้ ที่เป็นเช่นนี้เพราะเหตุว่า ถึงแม้จะเป็นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยก็จริง แต่ว่าระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องรักษาตัวของตัวเองและไม่ยอมให้ระบอบอื่นเข้ามาแข่งขัน...”

หลวงประกอบนิติสาร กรรมการ ชี้แจงว่า⁵¹

“ที่สมาชิกข้องใจเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมจะนำมาใช้บังคับแก่พรรคการเมืองมิได้ ที่กรรมการเขียนไว้เพราะเหตุว่าเวลานี้มีกฎหมายอยู่มากมายเกี่ยวกับสมาคม มีทั้งกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งก็มีในส่วนใหญ่ไปในทางว่าสมาคมนั้นคืออะไร คือบุคคลหลายคนรวมกันตั้งขึ้นเป็นองค์การไม่ใช่เพื่อหากำไร แล้วก็กฎหมายบังคับว่าเมื่อตั้งขึ้นแล้วก็ต้องมีกรรมการแล้วก็ต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล กฎหมายอาญาเนื่องจากกฎหมายแพ่งนี้ก็บัญญัติว่าใครตั้งสมาคมไม่จดทะเบียนก็ผิด ใครเป็นกรรมการหรือสมาชิกของสมาคมที่ไม่จดทะเบียนก็ผิดมีความผิดต้องมีโทษ แล้วก็มีกฎหมายอีกมากมายเกี่ยวกับสมาคมนี้ เมื่อเรานุญาตให้ตั้งสมาคมโดยเสรีแล้วก็จำเป็นต้องยกเว้นข้อห้ามนั้นให้ตั้งได้ คือพรรคการเมืองถ้าไม่ยกเว้นแล้วกฎหมายอาญาจะเข้ามาครอบ จึงต้องยกเว้นไว้ เมื่อยกเว้นเช่นนี้แล้วผลของรัฐธรรมนูญมาตรา 37 นี้ก็จะเห็นว่าเมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้แล้ว ใคร ๆ ก็ตามรวมเป็นพรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องจดทะเบียน แล้วจะถือว่าตั้งสมาคมโดยผิดกฎหมายไม่ได้ ...กฎหมายใดที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองต้องออกในทางส่งเสริม ไม่ใช่ในทางตัดเสรีภาพ ...”

⁵¹ หลวงประกอบนิติสาร , รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 50 เมื่อวันอังคารที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2491, หน้า 1872 – 1873.

พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ (กรรมาธิการ) ซึ่งแจ้งว่า⁵²

“...เพื่อให้การตั้งพรรคการเมืองเป็นไปโดยเสรี จึงจำเป็นต้องบัญญัติมาตรานี้ขึ้นมา ความสำคัญของมาตรานี้เพื่อที่จะให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการตั้งพรรคการเมืองอยู่ในวรรค 2 คือไม่ให้เอากฎหมายว่าด้วยการตั้งสมาคมมาบังคับ ...ผลบังคับของมาตรานี้ คือในวรรค 1 เราให้เสรีภาพไว้ในส่วนที่จะตั้งพรรคการเมืองได้ เมื่อมีวัตถุประสงค์เป็นไปในทางประชาธิปไตยและไม่ขัดต่อระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญนี้ ...”

เดิมพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในระยะแรกมิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เป็นการรวมตัวกันของบุคคลที่มีแนวความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นหลักการใหญ่ ๆ เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน เข้ามารวมตัวกันจัดตั้งองค์การทางการเมือง เพื่อดำเนินกิจการทางการเมือง โดยจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการทางการเมือง มิได้มีกฎหมายพรรคการเมืองใช้บังคับแต่อย่างใด เช่นกรณีของ “คณะราษฎร” ที่ได้ก่อตั้งขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็เป็นการรวมตัวกันของบุคคลที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกัน และได้ก่อตั้งเป็นสมาคมคณะราษฎร และได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการทางการเมืองและเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสมัครเข้าเป็นสมาชิก การรวมตัวของคณะราษฎรดังกล่าวเกิดขึ้นโดยธรรมชาติมิได้เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมาย ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติยอมรับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย และได้เกิดพรรคการเมืองขึ้น เช่น พรรคสหชีพ พรรคแนวรัฐธรรมนูญ พรรคก้าวหน้า พรรคประชาธิปไตย พรรคธรรมาธิปไตย พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย พรรคกสิกรรม เป็นต้น และในบทบัญญัติมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ดังกล่าวมาแล้วจึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ยอมรับฐานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นรูปสมาคมก็ตาม เนื่องจากได้บัญญัติห้ามมิให้นำกฎหมายสมาคมมาใช้ แต่ต้องการให้พรรคการเมืองดำเนินกิจการทางการเมืองไปตามธรรมชาติภายใต้กรอบของวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งกรอบที่กำหนดดังกล่าวมีความหมายและขอบเขตเพียงใดไม่ปรากฏชัดเจน เพื่อให้บทบาทของ

⁵² พระยาอรรถการีย์นิพนธ์, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 50 เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2491, หน้า 1884 - 1885.

พรรคการเมืองอยู่ในขอบเขตที่สามารถควบคุมมิให้เป็นอันตรายต่อฐานะทางการเมืองของกลุ่มผู้นำเผด็จการ (คณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490) ดังนั้น การห้ามสมาคมมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองและห้ามพรรคการเมืองจดทะเบียนเป็นสมาคมทางการเมือง โดยความเป็นจริงแล้วก็เพื่อให้พรรคการเมืองอยู่ในรูปแบบเดียว และเพื่อความสะดวกในการควบคุมพรรคการเมืองนั่นเอง แต่ถ้าหากพิจารณาจากการยกเลิกสมาคมคณะราษฎรของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ และวัตถุประสงค์ของการยึดอำนาจปี พ.ศ. 2490 เพื่อทำถ้อยสัตยาธิพลทางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีฐานอำนาจทางการเมืองที่สำคัญอยู่ในสมาคมคณะราษฎรแล้ว จะเห็นได้ว่า เหตุผลที่แท้จริงของการห้ามนำกฎหมายเกี่ยวกับสมาคมมาใช้กับการตั้งพรรคการเมือง และห้ามสมาคมมีวัตถุประสงค์ทางการเมือง น่าจะเกิดจากการมุ่งทำลายอำนาจทางการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์ อย่างถอนรากถอนโคน โดยทำลายองค์การจัดตั้งของสมาคมคณะราษฎร ซึ่งมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองตามกฎหมายมาก่อน ให้เป็นสมาคมที่ผิดกฎหมายนั่นเอง³³ จึงเห็นได้ว่าผู้มีอำนาจทางการเมืองได้อาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการก้าวเข้ามามีอำนาจทางการเมืองและสร้างความชอบธรรมในการรักษาอำนาจทางการเมืองของกลุ่มตน และขจัดศัตรูทางการเมืองเพื่อรักษาไว้ซึ่งฐานอำนาจทางการเมืองของตน โดยมุ่งทำลายกลุ่มคณะราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองของคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 และพรรคประชาธิปไตย พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นก็ไม่ได้เกิดจากแนวความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นหลักใหญ่อย่างกรณีของต่างประเทศ แต่เป็นการรวมกลุ่มกันเพื่อสนับสนุนตัวบุคคล เป็นเรื่องของความนิยมในตัวบุคคลเป็นสำคัญ เมื่อผู้นำที่ตนให้การสนับสนุนหมดอำนาจทางการเมืองหรือถึงแก่ความตาย พรรคการเมืองดังกล่าวก็สูญสลายตามไปด้วย และพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งเป็นพรรคที่ขาดอุดมการณ์ร่วมกันทางการเมืองอย่างแท้จริงนั้นก็ได้อุดจ่อมพล ป. พิบูลสงครามใช้ผลประโยชน์ทางการเมืองแลกเปลี่ยนให้มาสนับสนุน เพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของจ่อมพล ป. พิบูลสงคราม

³³ วุฒิกิจ อินทวงศ์, "กฎหมายพรรคการเมืองในประเทศไทยศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์แนวความคิด" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 154.

5.4 การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2492 ภายใต้รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม (ในช่วงปี พ.ศ. 2491 - 2494)

ตามหลักนิติรัฐ หรือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่รัฐเสรีประชาธิปไตยถือเป็นหลักในการประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร โดยหลักการดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างใกล้ชิด กล่าวกันว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะมีขึ้นและดำรงอยู่ตลอดไปไม่ได้โดยปราศจากหลักนิติรัฐ และเฉพาะแต่รัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นจึงจะควรค่าแก่การเรียกว่านิติรัฐ”⁵⁴ หรือที่เรียกกันอีกอย่างหนึ่งว่า “หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” (Principle of the Legality of Administrative Action)⁵⁵ อันมีความหมายว่า รัฐบาล หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น⁵⁶ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ก็บัญญัติไว้ดังมีนัยข้างต้น โดยบทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพได้บัญญัติแยกออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนแรกบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคล ส่วนที่สองบัญญัติถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพว่ากรณีที่จะจำกัดได้มีอะไรบ้าง รัฐบาล หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น และจะกระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น กรณีที่จะจำกัดได้ถือว่าเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไปที่ให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพกระทำการใด ๆ ได้ตามใจปรารถนา กฎหมายที่จำกัด

⁵⁴ Michel FROMONT' Alfred RIEG, op.cit., pp.13 อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุดพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 53.

⁵⁵ Michel STASSINOPOULOS. Traite' des actes administratifs, Paris, L.G.D.J., 1973, pp.18 – 19. อ้างถึงในวรพจน์ วิศรุดพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 54.

⁵⁶ R. CARRE de MALBERG, Contribution a la theorie generale de l'Etat, Paris, Sirey, pp.222, pp. 488 – 489., H.W.R. WADE, Adiministrative Law, Fourth Edition, Oxford, Clarendon Press, 1980, pp. 23-24. อ้างในวรพจน์ วิศรุดพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 53.

สิทธิและเสรีภาพของราษฎรหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้น จะต้องมีเจตนาหรือความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและ/หรือประโยชน์มหาชนเท่านั้น การตรากฎหมายออกมามีบังคับแก่ราษฎรเพื่อประโยชน์อื่นนอกจากนี้ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนาหรือความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญยอมให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรได้ก็เฉพาะแต่เพื่อการบางอย่างและ/หรือเฉพาะแต่ในบางสถานการณ์เท่านั้น เช่น การเกณฑ์แรงงานเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น⁵⁷ ในเรื่องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าใช้หรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคล การโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลมาเป็นของรัฐ ถ้ามิใช่ด้วยความยินยอมของบุคคลนั้น ฝ่ายบริหารจะเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นนั้นได้เฉพาะกรณีเพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และต้องชดใช้ค่าทดแทนอันเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับความเสียหายด้วย⁵⁸ ในเรื่องการจำกัดเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณาจะกระทำได้เฉพาะกรณีเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงภาวะคับขัน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทางจิตใจของยุวชน นอกจากนี้การให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณา จะกระทำได้เฉพาะกรณีที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก⁵⁹ การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ฝ่ายบริหารจะจำกัดเสรีภาพเช่นนี้ได้เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม ในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก⁶⁰ ซึ่งต้องเป็นกรณีต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ชัดเจนแน่นอนในรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาเท่านั้น ดังนั้นหากได้มีการตรากฎหมายออกมามีบังคับแก่ราษฎรเพื่อการอย่างอื่นนอกเหนือจาก

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 32.

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 33.

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 34.

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 37.

การอันรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แม้การนั้นจะเกี่ยวกับประโยชน์มหาชนก็ตาม ก็เท่ากับเป็น “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยมิชอบ (Abuse of Legislative Power) ซึ่งยังผลให้กฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญและใช้บังคับมิได้ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้นก็เป็นกรณีที่สามารถทำได้ยากกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา กล่าวคือ จะต้องมิเสียของสมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนรวมกันสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 173 และพระมหากษัตริย์ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะขอให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติได้ตามมาตรา 174 ส่วนอีกกรณีหนึ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ยอมให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายนั้น เช่น ตามมาตรา 40 โดยรวมแล้วการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ในลักษณะดังกล่าวเป็นการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างกลาง กล่าวคือยอมให้มีการตัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ โดยออกกฎหมายเฉพาะบางประเภทหรือเฉพาะบางกรณีหรือบางเงื่อนไขตามที่กล่าวมาข้างต้นเท่านั้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ยังมีบทบัญญัติบางมาตราที่บัญญัติรับรองแบบภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งเท่ากับว่าราษฎรไม่ได้รับการรับรองคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพ แต่ ศ.ดร.หยุด แสงอุทัย เห็นว่าเป็นการเข้าใจไม่ถูกต้องเพราะ⁴¹

“ ก. เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้ บุคคลก็ย่อมจะมีสิทธิเสรีภาพอยู่จนกระทั่งถูกจำกัด โดยกฎหมาย

ข. สถานิติบัญญัติ จะออกกฎหมายได้เพียงแต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ แต่จะออกกฎหมายยกเลิกหรือตัดสิทธิและเสรีภาพสิ้นเชิงไม่ได้

ค. กฎหมายที่สถานิติบัญญัติออก ย่อมจะได้บัญญัติเป็นลักษณะทั่ว ๆ ไปจะบัญญัติเฉพาะเรื่องไม่ได้ ฉะนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ว่าสถานิติบัญญัติจะไม่ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพพร่ำเพรื่อจนเกินความจำเป็น

ง. สถานิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา ฉะนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายจำต้องถือว่าเป็นการจำกัดด้วยความยินยอมของราษฎรเอง

จ. สมาชิกสภาผู้แทนย่อมประสงค์จะได้รับเลือกตั้งซ้ำอีก โดยเหตุนี้จึงย่อมจะต้องระมัดระวังมิให้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยปราศจากความจำเป็นและสมควร เพราะถ้าไม่

⁴¹ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป คำบรรยายชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 7, (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 131.

ทำเช่นนี้จะทำให้ราษฎรเสื่อมความนิยมและตนจะไม่ได้รับเลือกตั้งในเวลาเลือกตั้งข้างหน้า”

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือรับรองสิทธิเสรีภาพไว้อย่างกว้างขวางและชัดเจนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ก็ยังไม่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพที่เพียงพอ เนื่องจากการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นอยู่กับการใช้หรือการตีความรัฐธรรมนูญขององค์กรผู้ใช้อำนาจด้วย ซึ่งสภาพความเป็นจริงทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 นั้น ปรากฏว่า การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญนั้นเกิดขึ้นเฉพาะในสภาเท่านั้น ภายนอกสภานั้นเมื่อรัฐบาลคณะรัฐประหารเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลดำเนินการปกครองประเทศ โดยมีจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐประหารได้ใช้อำนาจดำเนินการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนอันเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นหลายครั้ง ซึ่งรัฐบาลได้ใช้ความรุนแรงในการเข้าดำเนินการปราบปรามฝ่ายตรงข้ามทุกวิถีทางเพื่อการคงอยู่ของคณะรัฐบาลคณะรัฐประหาร โดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาลได้เข้าจับกุม และปราบปรามฝ่ายตรงข้ามด้วยวิธีการใช้ความรุนแรง มีการจำกัดเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ จำกัดเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย จำกัดเสรีภาพในทางการเมือง ฯลฯ ดังนั้นสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในชีวิตและร่างกาย จึงไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ดังเช่น

กรณีการปราบปรามกบฏวังหลวง

กบฏวังหลวง (26 กุมภาพันธ์ 2492) เป็นความพยายามกบฏคืนสู่อำนาจของกลุ่มการเมืองที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ โดยภายหลังจากการเกิดกบฏวังหลวง คณะรัฐประหารได้ทำการกวาดล้างนักการเมืองกลุ่มสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ อย่างรุนแรง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกวาดล้างนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามที่สำคัญอย่างชนิดถอนรากถอนโคน⁶² นายปรีดี พนมยงค์ต้องลี้ภัยออกนอกประเทศ และภายหลังจากการกบฏรัฐบาลได้ดำเนินการจับกุมผู้ที่เข้าร่วมก่อการกบฏหรือผู้ต้องสงสัย รวมทั้งนักหนังสือพิมพ์หลายคน เป็นเหตุให้กลุ่มการเมืองของนายปรีดี พนมยงค์ไม่สามารถมีบทบาททางการเมืองได้อีกต่อไป

กรณีสังหาร 4 อดีตรัฐมนตรี

ภายใต้การนำของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ในการดำเนินการกวาดล้างจับกุมผู้ก่อ

⁶² สุณีย์ อธิมุตินาถ, “การร่างรัฐธรรมนูญ 2492”, หน้า 114..

การกบฏนั้น มีนักการเมืองเป็นจำนวนมากต้องถูกสังหาร คังกรณีของ นายเล็ก บุณนาค นายชาย บุณนาค และนายน้อย บุณนาค และ 4 อัครรัฐมนตรีในรัฐบาลของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้แก่ นายทองเปลว ชลภูมิ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นายถวิล อุดล นายจำลอง ดาวเรือง ทั้งสี่คนถูกจับกุม และเมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2492 อัครรัฐมนตรีทั้ง 4 คน ถูกยิงตายขณะอยู่บนรถของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งกำลังนำผู้ต้องหาทั้งสี่คนไปฝากขังยังสถานีตำรวจบางเขน⁶³ ภายหลังเกิดเหตุเจ้าหน้าที่อ้างว่ามีคนร้ายมาแย่งชิงผู้ต้องหา โดยถูกระบุว่าเป็นการกระทำของโจรมลายู และการปราบปรามผู้ก่อการจลาจลของตำรวจยังคงดำเนินต่อไป จนเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2492 พันตำรวจตรี ประจวบ กิริตบุตร รองผู้บังคับการสันติบาลได้ไปดักจับผู้ต้องหาก่อการจลาจลและเกิดปะทะกันขึ้น ปรากฏว่านายทวี ตะเวทิกุล ถูกเจ้าหน้าที่ยิงตายขณะที่กำลังหลบหนีที่จังหวัดสมุทรสงคราม และนายประสิทธิ์ อุติदानนทร์ นายพร้อม อุติदानนทร์ นายวิโรดิ อุติदानนทร์ถูกจับกุม⁶⁴

เหตุการณ์การปราบปรามศัตรูทางการเมืองด้วยการใช้กำลังรุนแรงกวาดล้างผู้ร่วมก่อการจลาจลอย่างมากมาสดังกล่าว ได้สร้างความหวาดกลัวและเสียชีวิตให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก

กรณีปราบปรามกบฏแมนฮัตตัน

กบฏแมนฮัตตัน (29 มิถุนายน 2494)⁶⁵ เป็นการพยายามของฝ่ายทหารเรือที่ต้องการเข้ามาคานอำนาจของฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหาร เนื่องจากไม่พอใจในการบริหารประเทศของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลคณะรัฐประหารได้เข้าปราบปรามโดยใช้กำลังอาวุธอย่างเฉียบขาด ฝ่ายรัฐบาลส่งเครื่องบินจากกองทัพอากาศมาทิ้งระเบิดเรือรบศรีอยุธยาโดยไม่คำนึงถึงชีวิตของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ด้วยหวังว่าจะทำการปราบปรามผู้ก่อการกบฏให้ราบคาบ ฝ่ายรัฐบาลอันประกอบด้วยกำลังทหารบก ทหารอากาศ และตำรวจ ได้เข้าทำการปราบปรามที่มันต่าง ๆ ของฝ่ายกบฏและมีการต่อสู้กันอย่างรุนแรงจนขยายตัวออกไปเป็นสงครามกลางเมือง โดยพลโทสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ยศขณะนั้น) ซึ่งเป็นแม่ทัพกองทัพอากาศที่ 1 เป็นผู้บัญชาการสำคัญในการปราบปรามกบฏ (ภายหลัง

⁶³ สุจิน ดันติกุล, “ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490”, หน้า 130.

⁶⁴ ประจัน รักพงษ์, “การศึกษาบทบาททางการเมืองในระบบรัฐสภาของรัฐบาลทหารและรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย (พ.ศ. 2481 – 2500)”, หน้า 270.

⁶⁵ วิชัย สุวรรณรัตน์ “การปฏิวัติ รัฐประหาร และกบฏภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475”, ใน *สัปดาห์การเมือง*, หน้า 107.

เหตุการณ์กบฏพลตำรวจโท เผ่า ศรียานนท์ ได้เลื่อนขึ้นเป็นอธิบดีกรมตำรวจ ส่วนพลโทสฤษดิ์ รัตนรัทธ์ ได้เลื่อนเป็นพลเอกในปีต่อมา และเป็นจอมพลในปี พ.ศ. 2499)

ภายหลังการปราบปรามกบฏแมนฮัตตัน ทหารเรือถูกจับกุมเป็นจำนวนมาก และมีการปลดนายทหารสำคัญออกจากราชการ และรัฐบาลได้ส่งกำลังทหารบกเข้ายึดที่ทำการสำคัญ ของทหารเรือ และทำการปรับปรุงกองทัพเรือใหม่โดยลดทอนกองทัพเรือให้เล็กลง รวมทั้งยึดอาวุธของฝ่ายทหารเรือไปเป็นจำนวนมากด้วย เป็นเหตุให้ฝ่ายทหารเรือต้องหลบหนาทหาหนทาง การเมืองนับแต่นั้นเป็นต้นมาและไม่อาจเป็นภัยคุกคามใด ๆ แก่คณะรัฐประหารได้อีก⁶⁶

หากพิจารณาสาเหตุที่แท้จริงจะเห็นได้ว่า สืบเนื่องมาจากลักษณะการเข้ามามีอำนาจ ของคณะรัฐประหารโดยการใช้กำลังอำนาจ ทำให้ฝ่ายที่สูญเสียอำนาจ ตลอดจนผู้ที่ไม่พอใจการใช้ อำนาจบาตรใหญ่ของคณะรัฐประหารกระทำการได้ตอบด้วยวิธีการอย่างเดียวกัน ในช่วงระยะเวลา ที่คณะรัฐประหารครองอำนาจ จึงเป็นช่วงที่เกิดการกบฏกลางถกมากที่สุด และคณะรัฐประหาร ได้ใช้เหตุผลในการป้องกันตัวเป็นข้ออ้างในการวิครอนสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน⁶⁷ การปราบปรามฝ่ายตรงข้ามเพื่อป้องกันตัวหรือรักษาอำนาจทางการเมืองของคณะรัฐประหารนั้น คณะรัฐประหารได้กระทำการโดยไม่คำนึงถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ได้มีการขจัดกวาดล้างฝ่าย ตรงข้ามยิ่งกว่าสมัยคณะราษฎรหลายเท่า คณะรัฐประหารกระทำการไปโดยปราศจากการคำนึงถึง กฎหมายและศีลธรรม ตลอดจนมนุษยธรรม มีการข่มขู่ กักขัง การเก็บเงินบงกช ฯลฯ อันรวมเรียกว่า “อำนาจมืด” ซึ่งร้ายแรงกว่าการใช้อำนาจของคณะราษฎรยิ่งนัก ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครอง ภายใต้อกฎหมาย ต้องตกอยู่ในภาวะเกรงกลัวการใช้อำนาจมืดซึ่งฝ่ายคณะรัฐประหารใช้โดย อ้างเหตุว่าเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย อำนาจรัฐอยู่เหนือสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยสิ้นเชิง การปกครองประเทศของคณะรัฐประหารไม่ผิดอะไรกับการสร้าง “รัฐตำรวจ” คำว่า “สี่เหล่าทัพ” เกิดขึ้นในยุคนี้ กล่าวคือนอกจากทัพบก ทหารเรือ และทัพอากาศแล้ว ได้มีทัพตำรวจเพิ่มขึ้นอีกหนึ่ง เหล่าทัพภายใต้การนำของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์⁶⁸

การที่รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามขึ้นมามีอำนาจทางการเมืองโดยไม่ถูกต้อง ตามหลักประชาธิปไตย และมีปัญหาเสถียรภาพสนับสนุนในรัฐสภา จึงทำให้รัฐบาลต้องใช้กลวิธีต่าง ๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพ ทั้ง ๆ ที่วิธีการนั้น ๆ เป็นวิธีการที่ไม่ชอบก็ตาม รัฐบาลได้พยายามดำเนินการ ต่าง ๆ ทั้งในรัฐสภาและนอกรัฐสภาเพื่อมุ่งที่จะรักษาอำนาจไว้ให้นานที่สุด โดยไม่ให้ความเอาใจ ใส่ต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนต้องประสบกับ

⁶⁶ สุดา กาเดอร์, “กบฏแมนฮัตตัน”, หน้า 118-130.

⁶⁷ สุชิน ตันติกุล, “ผลสะท้อนทางการเมืองของการรัฐประหาร พ.ศ. 2490”, หน้า 162.

⁶⁸ เรื่องเดิม, หน้า 165.

ปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการถูกต้งละเมิดสิทธิเสรีภาพ เนื่องจากสภาพของบ้านเมืองในขณะนั้นก็มีบุคคลอันธพาลเป็นจำนวนมากที่คอยรังแก กดขี่ ข่มเหง ชาวบ้านให้ได้รับความเดือดร้อนแต่ทางเจ้าหน้าที่ก็มิได้จัดการให้เด็ดขาดแต่อย่างใด รัฐบาลไม่ให้ความสนใจต่อประโยชน์สุขของประชาชน รัฐบาลมุ่งแต่รักษาผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ

ต่อมาเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 จอมพล ป. พิบูลสงครามจึงทำการรัฐประหารตัวเอง ที่เรียกว่า “รัฐประหารเงียบ” ขึ้น^{๑๑} โดยมีบุคคลคณะหนึ่งที่เรียกว่า “คณะบริหารประเทศชั่วคราว” ได้ประกาศยึดอำนาจในการปกครองประเทศ ตั้งแต่วันที่ 29 พฤศจิกายน เป็นต้นไป โดยอ้างในคำแถลงการณ์ว่า

“เนื่องจากสถานการณ์ของโลกในปัจจุบัน ตกอยู่ในความคับขันทั่วไป ภัยแห่งคอมมิวนิสต์ได้คุกคามเข้ามาอย่างรุนแรง ในขณะรัฐมนตรียุคปัจจุบันนี้คือ ในรัฐสภาที่ดี มีอิทธิพลของคอมมิวนิสต์เข้าแทรกซึมอยู่เป็นอันมาก แม้ว่ารัฐบาลจะทำความพยายามสักเพียงใด ก็ไม่สามารถจะแก้ปัญหาเรื่องคอมมิวนิสต์ได้ ทั้งไม่สามารถปราบปรามการทุจริตที่เรียกว่า คอร์รัปชัน ดังที่มุ่งหมายว่าจะปราบนั้นด้วย ความเสื่อมโทรมมีมากขึ้นจนเป็นที่วิตกกันทั่วไปว่า ประเทศชาติจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในสถานการณ์เมืองอย่างนี้

จึงคณะทหารบก, ทหารเรือ, ทหารอากาศ, ตำรวจ, ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 พร้อมด้วยประชาชนผู้รักชาติ มุ่งความมั่นคงดำรงอยู่แห่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์บรมราชจักรีวงศ์ และระบอบรัฐธรรมนูญ ได้พร้อมใจกันเป็นเอกฉันท์ กระทำการเพื่อนำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม 2475 กลับมาใช้ให้เป็นความรุ่งเรืองสถาพรแก่ประเทศชาติสืบไป

จึงขอประกาศให้มหาชนทราบ ดังต่อไปนี้

1. อำนาจและหน้าที่ของรัฐบาลปัจจุบัน ได้สิ้นสุดลงในวัน เวลา ที่ประกาศนี้
2. รัฐสภาในปัจจุบันทั้งสภาผู้แทนและวุฒิสภา เป็นอันยุบเลิกไป
3. มีคณะบริหารประเทศชั่วคราว ดังรายนามต่อไปนี้

- | | |
|-----------------------------------|---------------------------------|
| 1) พลเอกผิน ชุณหะวัณ | 2) พลโทเดช เชนประดิษฐ |
| 3) พลโทสฤษดิ์ ธนะรัชต์ | 4) พลเรือตรี หลวงยุทธศาสตร์โกศล |
| 5) พลเรือตรี หลวงชำนาญยุทธยุทธ | 6) พลเรือตรี สุนทร สุนทรนาเวิน |
| 7) พลอากาศเอกพิน รณอากาศ ฤทธาภรณ์ | 8) พลอากาศโท หลวงเชิดวุฒากาศ |

^{๑๑} ภากรตี มหาจันทร์, ประวัติศาสตร์และการวิเคราะห์การเมืองการปกครอง ช่วง พ.ศ. 2490-2500, หน้า 18.

9) พลอากาศโท หลวงปรุ่งปรัชกาศ

4. คณะบริหารประเทศชั่วคราวกำลังดำเนินการกราบบังคมทูลพระกรุณา เพื่อแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 ตามมาตรา 65 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2475 และจัดตั้งคณะรัฐบาลบริหารประเทศตามความในบทบัญญัติมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ดังจะได้ประกาศให้มหาชนทราบโดยเร็วที่สุด...”⁷⁰

การทำการเข้ายึดอำนาจการปกครอง(รัฐประหารเงียบ)ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และคณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490 นั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลในเวลานั้นไม่พร้อมที่จะทำหน้าที่บริหารประเทศตามวิถีทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และในเวลาเดียวกันก็ไม่ยอมปล่อยให้อำนาจทางการเมืองต้องหลุดไปจากมือ รวมทั้งไม่ยอมรับผิดต่อประชาชน⁷¹ และการกระทำดังกล่าวนี้ส่งผลให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางการเมืองของประชาชนต้องถูกตัดทอนลงเป็นอย่างมาก เนื่องจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ทำให้สิทธิเสรีภาพของราษฎรในรัฐธรรมนูญฉบับนี้รวบรัดลงเหลือเพียงไม่กี่ข้อ โดยส่วนใหญ่เป็นการรวมสิทธิหลาย ๆ ประการไว้ในมาตราเดียวกันดังสมัยก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และสิทธิทางการเมืองที่สำคัญต้องถูกยกเลิกไป อันได้แก่ ยกเลิกพรรคการเมือง ห้ามชุมนุมสาธารณะ เป็นต้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁰ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475 – 2517), หน้า 706-707.

⁷¹ วิชัย สุวรรณรัตน์, “การปฏิวัติรัฐประหารและกบฏภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475”, ใน สัปดาห์การเมือง, หน้า 115.