

ภาคที่สอง

ในการศึกษาภาคที่สองนี้ จะกล่าวถึงสองบทที่สำคัญ ดังนี้

บทที่ ๑ : ว่าด้วยประวัติรัฐธรรมนูญไทย

- 9.1 ฉบับที่ 1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475
- 9.2 ฉบับที่ 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475
- 9.3 ฉบับที่ 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
- 9.4 ฉบับที่ 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490
- 9.5 ฉบับที่ 5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
- 9.6 ฉบับที่ 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495
- 9.7 ฉบับที่ 7 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502
- 9.8 ฉบับที่ 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
- 9.9 ฉบับที่ 9 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515
- 9.10 ฉบับที่ 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
- 9.11 ฉบับที่ 11 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519
- 9.12 ฉบับที่ 12 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

บทที่ 10 : ว่าด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

บทที่เก้า ประวัติรัฐธรรมนูญไทย

ผู้เรียบเรียงขอมีกล่าวถึงประวัติรัฐธรรมนูญไทยสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เพราะได้มีนักวิชาการหลายท่าน⁽¹⁾ ได้กล่าวถึงไว้แล้ว แต่มีประเด็นปัญหาที่ยังถกเถียงกันอยู่ก็คือ แนวความคิดของคณะราษฎรเกี่ยวกับลักษณะของประชาธิปไตย ซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว (27 มิถุนายน พ.ศ. 2475) นั้น เป็นแนวความคิดที่ได้มาจากแหล่งใด

ในประเด็นดังกล่าวนี้ มีนักวิชาการแบ่งความเห็นออกเป็นสองฝ่าย ดังต่อไปนี้

ฝ่ายแรก เป็นความเห็นของนักวิชาการต่างประเทศ ชื่อ Escarra Jean⁽²⁾ ซึ่ง ดร.โกคิน พลกุล ได้อ้างถึงในหนังสือชื่อ “ปัญหาและข้อคิดบางประการเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย”⁽³⁾ ดังนี้

“ลักษณะของประชาธิปไตยภายใต้การดูแลกำกับ (ของผู้ก่อตั้ง) ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ซึ่งเชื่อว่า หลวงประดิษฐ์มนูธรรมเป็นผู้ร่างนี้ เป็นที่น่าสนใจว่าได้แนวความคิดมาจากไหน ที่แน่ ๆ ก็คือ ไม่ใช่ของฝรั่งเลย หากแต่ได้มาจากแนวความคิดของ ดร.ชุนยัตเซ็น ซึ่งได้วางรากฐานการสร้างประชาธิปไตย หลังจากเปลี่ยนแปลงจากระบบกษัตริย์แล้ว ออกเป็น 3 ระยะ...”⁽⁴⁾

ฝ่ายที่สอง เป็นความคิดเห็นของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ และของ พลโทประยูร ภมรมนตรี ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

(1) ปรอดศึกษาจาก ไทโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ : บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519, เล่ม 1, หน้า 95-111 และ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2523, หน้า 114-137.

(2) Escarra Jean, *Le Droit Chinois*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1935, pp.137-138.

(3) โกคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, อ้างถึงแล้ว, หน้า 17.

(4) เพิ่งอ้าง, หน้า 17.

ความคิดเห็นของ ดร.ปรีดี พนมยงค์

ท่านกล่าวไว้ในสุนทรพจน์เรื่อง “คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน”⁽¹⁾ โดยกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของคณะราษฎรไว้ดังต่อไปนี้

(1) เปลี่ยนการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบราชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย

(2) พัฒนาชาติไทยตามหลัก 6 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง

ประการที่ 2 จะต้องรักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกัน ให้น้อยลงให้มากที่สุด

ประการที่ 3 จะต้องบำรุงความสุขของราษฎรในทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาลจะหางานให้ราษฎรทุกคน จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก

ประการที่ 4 จะต้องให้ราษฎรได้สิทธิเสมอภาคกัน

ประการที่ 5 จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น

ประการที่ 6 จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร

จากเจตนารมณ์ของคณะราษฎรที่ ดร. ปรีดี พนมยงค์ กล่าวถึงนั้น จะเห็นได้ว่า ไม่ได้กล่าวถึงว่า ท่านได้นำเอาระบบการเมืองจากประเทศใดมาเป็นแบบอย่าง แต่ผู้เรียบเรียงเชื่อว่า ท่านได้รับอิทธิพลจากระบบการเมืองของอังกฤษและของฝรั่งเศส เนื่องจากท่านได้ศึกษาในระดับปริญญาตรีถึงปริญญาเอกที่ประเทศฝรั่งเศสถึง 7 ปี นอกจากนี้ ท่านได้ปฏิเสธข้อกล่าวหาที่ว่า ท่านนำเอาแนวความคิดของ ดร.ซุรยัตเซ็นมาใช้ในการทำปฏิวัติไว้ดังนี้

“ในสมัยสมบูรณาฯ นั้น บุคคลไม่มีสิทธิร่วมกันก่อตั้งคณะกรรมการเมือง ฉะนั้น การก่อตั้งคณะกรรมการเมืองจึงต้องทำเป็นการลับ และยังเป็นคณะกรรมการเมืองที่มีวัตถุประสงค์ล้มระบบสมบูรณาฯแล้ว ยิ่งต้องก่อตั้งคณะเป็นการลับมาก ไม่อาจประกาศป่าวร้องให้คณะราษฎรหรือประชาชนจำนวนมากมาร่วมในคณะกรรมการเมืองได้ ฉะนั้น จะนำตัวอย่างของ “คณะเก๊กเหม็ง” ภายใต้การนำของซุรยัตเซ็นมาใช้แก่คณะกรรมการเมืองไทยในระบบสมบูรณาฯไม่ได้ เพราะคณะ

(1) ปรีดี พนมยงค์, ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2528, หน้า 346.

เก็กเหม็งอาศัยเขตสัมปทานที่รัฐบาลจีนให้แก่ต่างประเทศนั้นป่าวร้องให้ชาวจีนจำนวนมาก
เข้ามาร่วม”(1)

ความคิดเห็นของพลโทประยูร ภมรมนตรี (บุคคลผู้หนึ่งที่ก่อตั้งคณะราษฎร)
ท่านได้กล่าวไว้ว่า(2)

“ความมุ่งหมายของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง...โดยยึดหลักประชาธิปไตย ซึ่ง
ประชาชนจะต้องมีสิทธิในการปกครองตนเอง โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นรากฐานปกครองประเทศ-
ชาติ เยี่ยงอารยประเทศ...

คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีข้อคิดว่าเป็นแก่นคัมภีร์ที่จะ
เกิดทุนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของชาติ ถือหลักตามประเทศอังกฤษ...”

จากการศึกษาจากความคิดเห็นที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เรียบเรียงเห็นว่า ความคิดเห็น
ของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ และ พลโทประยูร ภมรมนตรี น่าจะถูกต้อง หรือใกล้เคียงกับเจตนารมณ์
แท้จริงของคณะราษฎรที่จะนำระบอบประชาธิปไตย และนำระบบรัฐสภาจากประเทศตะวันตก
โดยเฉพาะอย่างยิ่งของอังกฤษมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ด้วยเหตุผลดังนี้

1) ดร.ปรีดี พนมยงค์ และพลโทประยูร ภมรมนตรี เป็นผู้ริเริ่มก่อตั้งคณะราษฎร
มาด้วยกันตั้งแต่สมัยที่ท่านทั้งสองไปศึกษาที่ประเทศฝรั่งเศสในระยะเวลาเดียวกัน ด้วยเหตุนี้
ข้อเขียนของท่านทั้งสองจึงถือได้ว่าเป็นข้อมูลระดับที่น่าเชื่อถือได้มาก

2) ความคิดของ Escarra Jean นั้น เป็นความคิดเห็นของนักวิชาการชาวต่างประเทศ
ซึ่งได้ข้อมูลชั้นที่สองจากการอ่านหนังสือ มิใช่ข้อมูลชั้นต้น กอปรกับข้อเขียนของท่านมิได้ตั้งใจ
เขียนถึงคณะราษฎรโดยตรงเพียงแต่เขียนไว้เป็นประเด็นรองในหนังสือชื่อ “กฎหมายของจีน”
เท่านั้น ความเชื่อถือจึงน่าจะมีไม่มากนัก

อนึ่ง เพื่อให้เข้าใจถึงประวัติรัฐธรรมนูญไทยดีขึ้น จึงขออธิบายรัฐธรรมนูญของไทย
ตามลำดับดังต่อไปนี้

(1)ปรีดี พนมยงค์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 338.

(2)ประยูร ภมรมนตรี, บันทึกการเปลี่ยนการปกครอง 2475, กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2517, หน้า 9.

9.1 ฉบับที่ 1 : พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ลงวันที่ 27 มิถุนายน พุทธศักราช 2475

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีทั้งหมด 39 มาตรา แบ่งออกเป็น 4 หมวด คือ หมวดข้อความทั่วไป กษัตริย์ สมาชิกแทนราษฎร และคณะกรรมการราษฎร

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ มีข้อนำศึกษาดังต่อไปนี้

(1) ได้วางรูปแบบการปกครองเป็นแบบรัฐบาลภายใต้รัฐสภา (Assembly Government) ซึ่งฝ่ายบริหาร (คณะกรรมการราษฎร) อยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 9)

(2) ได้ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการวินิจฉัยคดีอาชญา ที่กษัตริย์ถูกฟ้องร้อง (มาตรา 6)

(3) กษัตริย์ทรงมีสิทธิยับยั้ง (Veto) ร่างพระราชบัญญัติภายในกำหนด 7 วันเท่านั้น (มาตรา 8)

(4) สมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นไปตามกาลสมัย (สมัยที่ 1, สมัยที่ 2, สมัยที่ 3) ตามบทบัญญัติมาตรา 10

(5) กำหนดให้ใช้วิธีการเลือกตั้งเป็นทางอ้อม (มาตรา 12)

(6) คณะกรรมการราษฎรมีอำนาจออกกฎหมายในกรณีฉุกเฉินได้ (มาตรา 29) (ปัจจุบันหมายถึง พระราชกำหนด)

(7) ให้สภาเลือกตั้งสมาชิกในสภาผู้หนึ่งขึ้นเป็นประธานกรรมการ และให้ผู้เป็นประธานนั้นเลือกสมาชิกในสภาอีก 14 นาย เพื่อเป็นกรรมการ การเลือกนี้เมื่อได้รับความเห็นชอบของสภาแล้วให้ถือว่าผู้ได้รับเลือกนั้น ๆ เป็นกรรมการของสภา ในเมื่อสภาเห็นว่ากรรมการมิได้ดำเนินการตามรัฐประศาสนโยบายของสภา สภามีอำนาจเชิญกรรมการให้ออกจากหน้าที่ แล้วเลือกตั้งใหม่ตามที่กล่าวในตอนนั้น (มาตรา 33)

9.2 ฉบับที่ 2 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งหมด 68 มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) หมวด 1 “พระมหากษัตริย์”

รัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนจากคำว่า “กษัตริย์” เป็น “พระมหากษัตริย์” เพื่อยกย่องเชิดชูองค์พระประมุขของประเทศ แต่ยังมีให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป โดยกำเนิด หรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือมีตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 11) แต่ก็ยังทรงสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งผู้แทนราษฎรได้อยู่

2) หมวด 2 “สิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม”

บัญญัติไว้ในมาตรา 12, 13, 14, 15 แต่ไม่ได้รับรองสิทธิในการตั้งพรรคการเมือง
ไว้(1)

3) ในหมวด 3 “สภาผู้แทนราษฎร”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี... (มาตรา 18) แต่ใน
บทเฉพาะกาล (มาตรา 65) บัญญัติถึงกรณีที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด และอย่างช้าต้องไม่เกิน
กว่าสิบปีนับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475
สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท จำนวนเท่ากันคือ ประเภทที่ 1 มาจากการ
เลือกตั้ง ประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้ง

สำหรับรูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นรูปแบบการปกครอง
แบบรัฐสภา (Parlementarisme) เพราะสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมการบริหาร
ราชการแผ่นดิน อาทิ การตั้งกระทู้ถาม (มาตรา 40) การลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีรายตัว
หรือทั้งคณะ (มาตรา 41) และรัฐบาลมีอำนาจยุบสภาได้ (มาตรา 35)

4) หมวด 4 “คณะรัฐมนตรี”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกอย่างน้อยสิบสี่นาย
อย่างมากยี่สิบสี่นาย การตั้งนายกรัฐมนตรีนั้น ประธานแห่งสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรม-
ราชโองการ (มาตรา 46) นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกสิบสี่นายต้องเลือกมาจาก
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 47)

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนจากชื่อ “คณะกรรมการราษฎร”
เป็น “รัฐมนตรี” แทน(2)

5) หมวด 6 “บทสุดท้าย”

ได้บัญญัติถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดไว้ในมาตรา 61 ซึ่งบัญญัติว่า “บท
บัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความแย้งหรือขัดแก่อรัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้น ๆ เป็น

(1) โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. (ไม่เผยแพร่), กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 5.

(2) โปรดศึกษารายละเอียดใน ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 116.

โมฆะ” แต่มาตรา 62 บัญญัติว่า “ท่านว่า สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นี้ ถูกแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้ง⁽¹⁾ คือ

การแก้ไขครั้งที่ 1

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามของประเทศ พ.ศ. 2482 (ลงวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2482) บัญญัติให้เรียกนามประเทศนี้ว่า “ประเทศไทย” และบทแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดซึ่งใช้คำว่า “สยาม” ให้ใช้คำว่า “ไทย” (มาตรา 3)

การแก้ไขครั้งที่ 2

เกี่ยวกับการขยายบทเฉพาะกาลออกไป โดยให้ยกเลิกข้อความในมาตรา 65 เดิมแล้วให้ใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน

“ตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินไทยชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นกำหนดเวลา 20 ปี สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท มีจำนวนเท่ากัน

(1) สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามเงื่อนไขแห่งบทบัญญัติมาตรา 16 และมาตรา 17

(2) สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475”

อนึ่ง การแก้ไขในประเด็นนี้ ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2483 (ลงวันที่ 1 ตุลาคม)

การแก้ไขครั้งที่ 3

เป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2485 (ลงวันที่ 3 ธันวาคม) โดยเป็นการแก้ไขอายุสมาชิกภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งโดยปกติมิได้คราวละ 4 ปี ให้ขยายออกไปได้อีกคราวละไม่เกิน 2 ปี ในเมื่อมีเหตุจำเป็น

(1) ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 118–122.

9.3 ฉบับที่ 3 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งหมด 96 มาตรา

ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กล่าวถึงความเป็นมาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า “...ต่อมานายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้น ได้ปรารภกับนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ พระมหากษัตริย์ได้พระราชทานแก่ชนชาวไทยมาแล้วเป็นปีที่ 14 ถึงแม้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักนี้ จะไต่ความเจริญให้เกิดแก่ประเทศชาตินับเป็นอนุเคราะห์ประการ...แต่เหตุการณ์ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ถึงเวลาแล้วที่ควรจะได้เลิกบทเฉพาะกาลอันมีอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้น และปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นายกรัฐมนตรีจึงนำความนั้นปรึกษารัฐสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 พร้อมกับคณะผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ เมื่อได้ปรึกษากันแล้ว รัฐบาลคณะนายควง อภัยวงศ์ จึงเสนอญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พุทธศักราช 2488 ขอให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาค้นคว้าตรวจสอบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ สมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของบ้านเมือง และเพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

.....”

1) ในหมวด 2 ว่าด้วย “สิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย”

มาตรา 14 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในร่างกาย เหนือสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”

มีข้อนำสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ยอมรับให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองได้ ซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน

2) ในหมวด 3 ว่าด้วย “อำนาจนิติบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดรูปแบบของสภาเป็นระบบสองสภา (Bicameralism) กล่าวคือ มีพฤฒสภาและสภาผู้แทน (มาตรา 17)

ในส่วนของพฤฒสภานั้น ประกอบด้วย สมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง มีจำนวนแปดสิบคน สมาชิกพฤฒสภาต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ

การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภา ให้ใช้วิธีลงคะแนนออกเสียงโดยทางอ้อม และลับ (มาตรา 24)

อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาล มาตรา 90 ได้บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกพัฒนาสภาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งองค์การเลือกตั้งสมาชิกพัฒนาสภาเป็นผู้เลือกตั้ง ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้

องค์การเลือกตั้งสมาชิกพัฒนาสภา ประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญนี้

.....”

มาตรา 26 บัญญัติถึงวาระการดำรงตำแหน่งของพัฒนาสภาไว้ มีกำหนดเวลาคราวละหกปี เฉพาะในวาระเริ่มแรก เมื่อครบกำหนดสามปี ให้มีการเปลี่ยนสมาชิกกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลาก แต่ผู้ที่ออกไปมีสิทธิได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก

ในส่วนของสภาผู้แทน

มาตรา 29 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน

สมาชิกสภาผู้แทนต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนให้ใช้วิธีลงคะแนนออกเสียงโดยตรงและลับ”

แต่บทเฉพาะกาล มาตรา 91 บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกสภาผู้แทนประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง ตามพระราชกฤษฎีกาดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2488 ลงวันที่ 26 ตุลาคม พุทธศักราช 2488 และให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเพิ่มจำนวนขึ้นอีก โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรหนึ่งแสนคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนหนึ่งคน.....”

ส่วนอายุของสภาผู้แทนมีกำหนดเวลาคราวละสี่ปี (มาตรา 31)

ในส่วนที่ใช้แก่สภาทั้งสอง

มาตรา 37 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งสมาชิกพัฒนาสภาและสมาชิกสภาผู้แทนตามมติของสภานั้น ๆ ให้เป็นประธานแห่งสภาคนหนึ่ง เป็นรองประธานคนหนึ่ง หรือหลายคนก็ได้”

นอกจากนี้ ในเรื่อง องค์ประชุมของสภา มาตรา 40 บัญญัติว่า “การประชุมของพัฒนาสภาที่ดี หรือของสภาผู้แทนที่ดี ทุคราวต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงเป็นองค์ประชุมได้”

3) ในหมวด 4 ว่าด้วย “อำนาจบริหาร”

มาตรา 66 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งรัฐมนตรีชั้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกอย่างน้อยสิบคนอย่างมากที่สุดสิบแปดคน

ในการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานพฤษภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ”

มาตรา 67 บัญญัติว่า “ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”

ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของรัฐสภา นอกจากนี้รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวง ต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อรัฐสภาในทางรัฐธรรมนูญ และรัฐมนตรีทุกคนจะได้รับแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 69) ทั้งนี้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในรูปแบบรัฐสภา

นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตราพระราชกำหนดได้ (มาตรา 72, มาตรา 73)

4) หมวด 6 ว่าด้วย “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นแบบแก้ไขยาก (มาตรา 85)

5) หมวด 7 ว่าด้วย “บทสุดท้าย”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติถึงคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 88) ซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมกฎหมายธรรมดาให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการควบคุมภายหลังจากกฎหมายประกาศใช้แล้วเท่านั้น

9.4 ฉบับที่ 4 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ 9

พฤศจิกายน พุทธศักราช 2490

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งหมด 98 มาตรา ได้ประกาศใช้หลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติสองสภา คือ วุฒิสภากับสภาผู้แทน มีจำนวนสมาชิกเท่ากัน (มาตรา 33) วุฒิสภามีอำนาจเกือบเท่าสภาผู้แทน

สำหรับอำนาจบริหาร (หมวด 5) นั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอย่างน้อยสิบห้าคน อย่างมากยี่สิบห้าคน ส่วนการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานคณะอภิรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ (มาตรา 74) ซึ่งต่างกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ที่บัญญัติให้ประธานพฤษภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

อนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้มาได้ 4 เดือนเศษ ก็มีการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1

แก้ไขในเรื่องการเลือกตั้งโดยใช้วิธีรวมเขตจังหวัดและกำหนดจำนวนราษฎรสองแสนคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนหนึ่งคน

ครั้งที่ 2

แก้ไขในเรื่องเพิ่มการประชุมร่วมกันของรัฐสภาและการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ 3

แก้ไขในเรื่องให้นำเอกสิทธิ์ความคุ้มกันที่ให้แก่สมาชิกรัฐสภา ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนในที่ประชุมแห่งสภามาให้แก่สมาชิก “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ด้วยโดยอนุโลม

9.5 ฉบับที่ 5 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 23 มีนาคม พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” จำนวน 40 นาย⁽¹⁾ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 188 มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) ในหมวด 1 ว่าด้วย “บททั่วไป”

มาตรา 13 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่งและองคมนตรีไม่มากกว่าแปดคนประกอบเป็นคณะองคมนตรี”

มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เปลี่ยนจาก “อภิรัฐมนตรีสภา” เป็น “องคมนตรี” แทน

2) ในหมวด 3 ว่าด้วย “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย”

มีบทบัญญัติว่าด้วย “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” ถึง 19 มาตรา แต่ที่น่าสนใจก็คือ

มาตรา 39 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคม จะนำมาใช้บังคับแก่พรรคการเมืองมิได้”

(1)โปรดศึกษาในรายละเอียดจาก ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 130-138.

มาตรา 44 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ ซึ่งเป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบการกระทำของเจ้าพนักงาน ในฐานะเสมือนเป็นตัวการหรือนายจ้าง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

นับว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนที่จะฟ้องหน่วยราชการที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำของเจ้าพนักงานในฐานะเป็นตัวการหรือนายจ้างได้⁽¹⁾

3) ในหมวด 5 ว่าด้วย “นโยบายแห่งรัฐ”

มีทั้งหมด 19 มาตรา แต่ที่น่าสนใจก็คือ

มาตรา 61 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “เอกชนก็ดี คณะบุคคลก็ดี พรรคการเมืองก็ดี จะใช้กำลังทหารไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เป็นเครื่องมือในทางการเมืองมิได้

ทหารและบุคคลอื่นในสังกัดฝ่ายทหาร ในระหว่างรับราชการประจำ จะเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือแสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ มิได้”

4) ในหมวด 6 ว่าด้วย “อำนาจนิติบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทน (มาตรา 73) นอกจากนี้ยังบัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนเป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา 74) นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนจะเป็นข้าราชการประจำมิได้ (มาตรา 79) และมาตรา 80 ยังบัญญัติไว้ว่า

“สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน

(1) ต้องไม่รับตำแหน่งหรือหน้าที่ใดจากรัฐ หน่วยราชการของรัฐ หรือหน่วยงานใด ๆ ที่อยู่ใบบังคับบัญชาของรัฐโดยมีผลประโยชน์ตอบแทน หรือดำรงอยู่ซึ่งตำแหน่งหน้าที่ เช่นว่านั้น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือตำแหน่งที่รัฐมนตรีต้องดำรงโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือตำแหน่งที่รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนเป็นผู้แต่งตั้ง หรือตำแหน่งหรือหน้าที่เป็นผู้สอนในมหาวิทยาลัย หรือสถานศึกษาชั้นอุดมศึกษาอื่น

(2) ต้องไม่เป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ที่รัฐหรือหน่วยราชการของรัฐเป็นผู้ลงทุน หรือถือหุ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบของทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งสิ้น

(1) โภคิน พลกุล, อ้างถึงแล้ว, หน้า 23.

(3) ต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการของรัฐ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม

(4) ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากรัฐ หรือหน่วยราชการของรัฐเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่รัฐหรือหน่วยราชการของรัฐปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ และนอกจากเงินหรือประโยชน์ที่พึงได้รับในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทน หรือในฐานะที่ได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ดำรงได้โดยไม่ต้องห้ามตามมาตรานี้

.....”

ในส่วนของ “วุฒิสภา” นั้น

มาตรา 82 บัญญัติว่า “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวนร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือก และแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน และมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ ซึ่งทรงพระราชดำริเห็นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีความรู้ ความชำนาญในวิชาการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน

ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา”

มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ อย่างไรก็ตามในบทเฉพาะกาล มาตรา 181 บัญญัติว่า “ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร (ฉบับชั่วคราว) เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้...”

ในส่วนของ “สภาผู้แทน” นั้น

มาตรา 86 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 87...”

มาตรา 87 บัญญัติถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน โดยวิธีการรวมเขตจังหวัด อย่างไรก็ตาม มาตรา 182 ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนซึ่งได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนตามรัฐธรรมนูญนี้

5) ในหมวด 7 ว่าด้วย “อำนาจบริหาร”

มีมาตราที่สำคัญ ดังนี้

มาตรา 140 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่าสิบห้าคนและไม่มากกว่ายี่สิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี”
มาตรา 142 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการประจำมิได้”

มาตรา 146 บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนและต่อวุฒิสภาตามลำดับ การลงมติให้ความไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีนั้น ให้สภาผู้แทนกระทำภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อวุฒิสภาแล้ว ในการที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อวุฒิสภานั้น วุฒิสภาอาจตั้งข้อสังเกตส่งไปยังสภาผู้แทน เพื่อประกอบการพิจารณาของสภานั้นได้”

มาตรา 147 บัญญัติว่า “ในระหว่างเวลาบริหารราชการแผ่นดิน ภายหลังจากที่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนแล้ว ถ้ามีพฤติการณ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้สภาผู้แทนยืนยันความไว้วางใจอีกครั้งก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 146 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

๑) หมวด ๑ ว่าด้วย “ตุลาการรัฐธรรมนูญ”

องค์กร “ตุลาการรัฐธรรมนูญ” ได้ถูกบัญญัติขึ้นตามมาตรา 168–172 หลังจากที่มีได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490

มาตรา 168 บัญญัติว่า “ตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทน ประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ และบุคคลอื่นอีกสี่คน ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย
ประธานวุฒิสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ”

ในหมวด 11 บทสุดท้าย มาตรา 179 บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องบทบัญญัติมาตรา 178 ก็ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว แล้วส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นเด็ดขาด และให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระทั่งคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

มีข้อสงสัยกันว่า การควบคุมกฎหมายธรรมดาให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 นี้ เป็นการควบคุมภายหลังจากที่กฎหมายประกาศใช้แล้ว

7) ในหมวด 10 ว่าด้วย “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติเรื่อง การแสดงประชามติของประชาชนในการให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ ไว้ตามมาตรา 174, 175 และ 176 กล่าวคือ

มาตรา 174 บัญญัติว่า “ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริ เห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 173 กระทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน และทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย พระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้ประชาชนทั่วประเทศออกเสียงเป็นประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญนั้น

.....”

9.6 ฉบับที่ 6 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม

พุทธศักราช 2495

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม⁽¹⁾

ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า

1) รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งหมด 11 มาตรา เกือบทุกมาตรามีบทบัญญัติแจ้งการยกเลิกมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 (ฉบับที่ 2) และเพิ่มมาตราขึ้นใหม่อีกมาก ฉะนั้นถ้าอ่านเฉพาะรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 6 นี้ ก็จะไม่เข้าใจได้ ในมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เองจึงได้บัญญัติว่า “บรรดามาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2475 ซึ่งได้มีการแก้ไขเลขมาตราตามรัฐธรรมนูญนี้แล้วนั้น ถ้าได้อ้างถึงบทมาตราใดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2475 ให้ถือว่าอ้างถึงบทมาตราตามที่แก้ไขเลขมาตราใหม่นั้น” ดังนี้ เมื่ออ่านให้เข้าใจจะต้องอ่านตัวบทตามฉบับที่ได้เรียงใหม่เป็นมาตราไว้แล้ว ซึ่งไม่ได้ประกาศลงในหนังสือราชกิจจานุเบกษา

2) ในการใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นั้น ได้บัญญัติให้ใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 (ลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475) กับเฉพาะรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศของฉบับที่ 2 ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมอื่น ๆ นั้น ไม่ได้นำมาใช้ด้วย.....

3) ที่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ต้องนับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 ไม่ใช่เป็นฉบับที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม เพราะมีข้อความแก้ไขเพิ่มเติมมากมาย และบางเรื่องไม่เคยปรากฏอยู่ในหลักการ

(1)ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 138-139.

ของรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 เลย แต่เป็นเรื่องที่มีขึ้นใหม่ เช่น “คณะองคมนตรี” “แนวนโยบายแห่งรัฐ” “ตุลาการรัฐธรรมนูญ” เป็นต้น ในรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 6 นี้ มีข้อความ 123 มาตรา เป็นมาตราใหม่เสีย 82 มาตรา มีของเก่าจากรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 เหลืออยู่เพียง 41 มาตรา เท่านั้น⁽¹⁾

9.7 ฉบับที่ 7 : ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ลงวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งหมด 20 มาตรา มีสาระสำคัญดังนี้

1) สภาร่างรัฐธรรมนูญ

มาตรา 8 บัญญัติว่า “ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้มีฐานะเป็นรัฐสภา ทำหน้าที่เป็นนิติบัญญัติด้วย”

มาตรา 7 บัญญัติว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยสี่สิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้ง”

มีข้อสังเกตว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกาศแต่งตั้งเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502 มีนายทหารประจำการมากกว่าสามในสี่ นอกนั้นเป็นข้าราชการพลเรือน และนักการเมืองบางคนที่สนับสนุนจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์⁽²⁾

2) อำนาจของฝ่ายบริหาร

มาตรา 17 บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายก่อวิน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ เช่นว่านั้นเป็นคำสั่ง หรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ”

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม

ได้ตั้งข้อสังเกตว่า “มาตรา 17 ของธรรมนูญฉบับนี้ นับว่าลอกเอามาหรือเลียนแบบ

(1) ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 138-139.

(2) โกลิน พลกุล, อ้างถึงแล้ว, หน้า 35.

มาจากมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปัจจุบัน (ค.ศ. 1958) แต่ความจริงไม่เหมือนกันและเป็นการให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีมากมายถึงประหารชีวิต หรือสั่งจำคุกคนได้ง่าย ๑(1)

สำหรับ มาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 บัญญัติไว้ดังนี้

“หากสถาบันแห่งสาธารณรัฐ เอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดน หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศได้รับการคุกคามในลักษณะร้ายแรงและใกล้จะถึง และการดำเนินงานตามปกติของอำนาจสาธารณะตามรัฐธรรมนูญต้องสะดุดหยุดลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจใช้มาตรการที่จำเป็นสำหรับสถานการณ์เช่นว่านั้น ภายหลังจากได้หารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองสภาและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว

ประธานาธิบดีต้องมีสาส์นแจ้งให้ประชาชนทราบ

มาตรการที่จะนำมาใช้นั้น ต้องใช้ภายในระยะเวลาที่น้อยที่สุดเป็นไปได้เพื่อเจตนารมณ์ที่จะให้อำนาจสาธารณะตามรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ การใช้มาตรการดังกล่าว ประธานาธิบดีต้องปรึกษาหารือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐสภามีอำนาจประชุมตามปกติ

ในระหว่างที่มีการใช้อำนาจพิเศษนี้ จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้”

3) หลักการห้ามมิให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน

มาตรา 14 วรรคสอง บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภามิได้”

4) การอุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญ

มาตรา 20 บัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย

ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวแก่การวินิจฉัยกรณีใดตามความในวรรคก่อนเกิดขึ้นในวงงานของสภา หรือเกิดขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี ขอให้สภาวินิจฉัย ให้สภาวินิจฉัยชี้ขาด”

(1)ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 142.

9.8 ฉบับที่ 8 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 20 มิถุนายน พุทธศักราช

2511⁽¹⁾

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งหมด 183 มาตรา ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) หมวด 6 ว่าด้วย “อำนาจนิติบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้มีระบบสองสภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทน (มาตรา 71) และบัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนเป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา 72)

ในส่วนที่เกี่ยวกับวุฒิสภานั้น ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทน หากจำนวนที่คำนวณมีเศษให้ปัดทิ้ง (มาตรา 78)

สำหรับ “สภาผู้แทน” นั้น ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง มีจำนวนตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 83 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ และให้ถือเขตจังหวัดเป็นเกณฑ์ (มาตรา 82)

มีข้อน่าสังเกตว่า วุฒิสภามีอำนาจมากมายเกือบเท่าสภาผู้แทน กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาสสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ (มาตรา 117) นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภายังสามารถมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ (มาตรา 128)

2) หมวด 7 ว่าด้วย “อำนาจบริหาร”

— รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติถึง หลักการห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะเดียวกัน ไว้ในมาตรา 139 ดังนี้

“รัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนในขณะเดียวกันมิได้”
ซึ่งได้ลอกเลียนมาจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1958) มาตรา 23 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ตำแหน่งของสมาชิกของรัฐบาลจะต้องมิใช่ผู้ที่เป็นสมาชิกรัฐสภา.....”

(1)โปรดศึกษารายละเอียดของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จาก หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2511, กรุงเทพฯ : นำชัยการพิมพ์, 2512.

– นอกจากนี้ ในการเข้าบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (มาตรา 141)

9.9 ฉบับที่ 9 : ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ลงวันที่ 15 ธันวาคม

พุทธศักราช 2515

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งหมด 23 มาตรา มีสาระสำคัญดังนี้

1) “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ”

มาตรา 8 บัญญัติว่า “ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยเก้าสิบเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์.....”

2) การเสนอร่างรัฐธรรมนูญ

มาตรา 10 บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ”

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต้องกระทำเป็นสามวาระ สำหรับการพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับวาระที่สาม ให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้วสิบห้าวัน

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ให้ใช้วิธีเรียกชื่อแล้วต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

การประชุมตามความในวรรคสาม ต้องมีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

.....”

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม

ได้ตั้งข้อสังเกตว่า “วิธีที่มีบัญญัติไว้เช่นนี้คงต้องการให้ร่างรัฐธรรมนูญได้เข้าไม่เป็นไปโดยรวดเร็ว เพราะต้องให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอก่อน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงจะพิจารณาได้ เสียงของสมาชิกที่เห็นด้วยในร่างรัฐธรรมนูญต้องมีถึง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และองค์ประชุมต้องมีไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และถ้าร่างรัฐธรรมนูญนี้ต้องตกไป ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังกล่าวแล้วก็ต้องเริ่มร่างรัฐธรรมนูญกันใหม่ และอาจจะเวียนเริ่มต้นกันใหม่ไปเรื่อย ๆ ได้ (มาตรา 11)

นอกจากนี้ ความปรารถนาที่จะให้การร่างรัฐธรรมนูญ ได้กระทำโดยค่อยเป็นค่อยไป มิให้ต้องเร่งรีบ”(1)

3) อำนาจของฝ่ายบริหาร

มาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังคงได้รับการยืนยันเช่นเดียวกับมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2502

9.10 ฉบับที่ 10 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ลงวันที่ 7 ตุลาคม พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถูกร่างในบรรยากาศเสรี แต่ค่อนข้างใช้ระยะเวลาสั้น เพื่อให้ทันใช้ก่อนวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2517 อย่างไรก็ตาม หลังจากถูกประกาศใช้แล้วเพียง 3 สัปดาห์ ก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็น จากให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แทน(2)

สำหรับสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 พอสรุปได้ดังนี้

1) ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ

มีลักษณะค่อนข้างยาว และกล่าวถึงความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 นอกจากนี้ยังบัญญัติถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไว้ด้วย

2) หมวด 1 “บททั่วไป”

มาตรา 4 บัญญัติว่า “การนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการล้มล้างสถาบันกษัตริย์หรือรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้” ซึ่งแสดงถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างที่จะปกป้องสถาบันกษัตริย์และรัฐธรรมนูญไว้อย่างมั่นคง และเป็น การเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันการทำรัฐประหารเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว แม้จะเขียนบทบัญญัติมาตรานี้ไว้ก็ไม่ได้ทำให้คณะที่ทำการรัฐประหารเกรงกลัวแต่อย่างใด

(1) ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 145.

(2) กระมล ทองธรรมชาติ, วัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, กรุงเทพฯ : บรรณกิจ, 2524, หน้า 42-43. และไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 145.

3) ในหมวด 2 “พระมหากษัตริย์

มีบทบัญญัติที่น่าสนใจก็คือ

มาตรา 25 บัญญัติว่า “การสืบราชสมบัติให้เป็นไปโดยนัยแห่งกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 และประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา หากไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ก็ได้

.....”

จะเห็นได้ว่า เป็นการถวายเป็นสิทธแก่ราชธิดาให้สืบราชสันตติวงศ์ได้ ในกรณีที่ไม่มีพระราชโอรส

4) ในหมวด 3 ว่าด้วย “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย”

มีทั้งหมด 26 มาตรา ซึ่งได้บทบัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพทั้งเพศหญิงและเพศชายเท่าเทียมกัน (มาตรา 28) ให้ความคุ้มครองในเสรีภาพในร่างกาย (มาตรา 33) ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งเป็นผู้ยากไร้ไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอที่จะจัดหาความสำหรับตนเองได้ (มาตรา 34)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังให้เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา (มาตรา 40) ให้เสรีภาพในวิชาการ (มาตรา 42) ให้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา 43) ให้เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น (มาตรา 44) ให้เสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง (มาตรา 45) และให้เสรีภาพอื่น ๆ อีกมากมาย จนสามารถกล่าวได้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่บัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้มากกว่ารัฐธรรมนูญทุก ๆ ฉบับที่ผ่านมา

5) หมวด 5 “แนวนโยบายแห่งรัฐ”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้วางแนวทางในการสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างชัดเจน อาทิ กำหนดให้รัฐดำเนินการให้ความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมลดน้อยลง (มาตรา 79) โดยวิธีการต่าง ๆ อาทิ โดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึง (มาตรา 81) และโดยการจัดให้มีผู้ทำงานรับจ้างได้มีความมั่นคงก้าวหน้าในการทำงาน และมีหลักประกันเมื่อเจ็บป่วยและชราภาพ (มาตรา 89)⁽¹⁾

(1) กระทบต ของธรรมชาติ, อ้างถึงแล้ว, หน้า 47.

6) หมวด 6 “รัฐสภา”

มีสาระสำคัญดังนี้

— มาตรา 95 บัญญัติให้มีระบบสองสภา ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

— มาตรา 96 บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา...”

— มาตรา 102 บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมืองมิได้”

— มาตรา 103 “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(1) ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่น

(2)

มีข้อนำสังเกตว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ประสงค์จะส่งเสริมการสร้างนักการเมืองระดับท้องถิ่นขึ้นใหม่ เพื่อจะเตรียมตัวที่จะก้าวไปเป็นนักการเมืองระดับชาติต่อไป⁽¹⁾

— มาตรา 104 บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภาตามรายการวิธีการและกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ”

ในส่วนที่ 2 “วุฒิสภา” นั้น มีมาตราสำคัญ ดังนี้

— มาตรา 107 “วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีคุณสมบัติตาม มาตรา 116 และมาตรา 118...

ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา”

(1) กระทบ ทงธรรมชาติ, อ้างถึงแล้ว, หน้า 47.

ข้อนำสังเกต ความในมาตรา 107 นี้ ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้ว โดยมาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528 โดยบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานองคมนตรี

ในส่วนที่ 3 ว่าด้วย “สภาผู้แทนราษฎร” นั้น มีสาระสำคัญดังนี้

มาตรา 111 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสองร้อยสี่สิบคน แต่ไม่เกินสามร้อยคน ทั้งนี้ตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 112”

มาตรา 112 บัญญัติว่า “จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดจะพึงมี ให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

.....”

มีข้อนำสังเกตว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบ “แบ่งเขต เรียงเบอร์” (มาตรา 112, 113, 114)

— มาตรา 117 “บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(1)

(2)

(3) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว”

ข้อสังเกต ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะส่งเสริมระบบพรรคการเมือง จึงบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง

— มาตรา 124 “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

(6)

(7) ลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิกยุบเลิก

(8) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกและไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง หรือพรรคการเมืองมีมติ แล้วแต่กรณี ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าขาดจากสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น

(9) ขาดประชุมตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร”

มีข้อนำสังเกตว่า มาตรา 124 (7), (8), และ (9) เป็นบทบัญญัติเพิ่มเติมจากที่ได้บัญญัติไว้ถึงความสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ⁽¹⁾

มาตรา 128 บัญญัติว่า “ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 184 แล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมือง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

”

มาตรา 126 นี้ ได้บัญญัติให้มีการตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งลอกเลียนแบบอย่างประเทศอังกฤษ

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของรัฐสภานั้น ก็คงเป็นไปตามหลักการทั่วไปของระบบรัฐสภาแต่มีข้อนำสังเกตว่า อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรมีมากกว่าของวุฒิสภาดังเช่น

มาตรา 158 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน.....”

(1) โกลิน พลกุล, อ้างถึงแล้ว, หน้า 48.

มาตรา 159 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ.....”

จากบทบัญญัติสองมาตรานี้ จะเห็นว่า การขอเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติดังกล่าวจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

ส่วนที่ 6 “ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา”

มาตรา 168 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาตามมติของสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติถึงคุณสมบัติของผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 169) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 170) หน่วยราชการและข้าราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 171) ไว้ด้วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้รัฐสภามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างละเอียดมากขึ้น⁽¹⁾

ส่วนที่ 7 “ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา”

มาตรา 175 ได้บัญญัติถึงคุณสมบัติ การบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษและการออกจากราชการฝ่ายรัฐสภาให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มีข้อสังเกตว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มีความประสงค์ให้บุคลากรของฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อที่จะได้ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหารเหมือนเช่นในอดีต

7) หมวด 7 “คณะรัฐมนตรี”

มีมาตราที่สำคัญดังนี้

มาตรา 177 “พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสามสิบคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”

(1) โทคิน พทฤต, อ้างถึงแล้ว, หน้า 49.

ข้อนำสังเกตุ มาตรา 177 นี้ ได้นำเอาประเพณีปฏิบัติตามหลักการปกครองในรูปแบบรัฐสภาของอังกฤษมาบัญญัติไว้เช่นเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

มาตรา 179 “รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมืองมิได้”

ข้อนำสังเกตุ มาตรา 179 ได้กำหนดหลักการห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปของการปกครองในระบบรัฐสภาคลาสสิก

มาตรา 181 “รัฐมนตรีต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภา ตามรายการ วิธีการ และกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ”

ข้อนำสังเกตุ มาตรานี้เป็นมาตรการการป้องกันมิให้รัฐมนตรีสร้างความร่ำรวยให้แก่ตนเองในระหว่างดำรงตำแหน่งดังกล่าว

มาตรา 183 “ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตนและต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”

ข้อนำสังเกตุ มาตราเป็นการกำหนดหลักความรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของระบอบการปกครองแบบรัฐสภาหลักการหนึ่ง

มาตรา 184 “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจ มติให้ความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม”

ข้อนำสังเกตุ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น มิใช่ต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะนำนโยบายดังกล่าวไปบริหารประเทศต่อไป

มาตรา 185 “ถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้”

มาตรา 193 “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศใช้และยกเลิกใช้กฎอัยการศึก ตามลักษณะและวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึกเฉพาะแห่งเป็นการรีบด่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารย่อมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก

กฎอัยการศึกตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะมีผลใช้บังคับเกินสามสิบวันได้อีกเป็นระยะเวลาเท่าใด ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา...”

ข้อสังเกต มาตรานี้ได้ห้ามคณะรัฐมนตรีประกาศใช้กฎอัยการศึกตามอำเภอใจ โดยไม่กำหนดระยะเวลาโดยบังคับไว้ว่าคณะรัฐมนตรีจะประกาศกฎอัยการศึกให้มีผลใช้บังคับได้ไม่เกินสามสิบวัน และหากต้องการขยายเวลาการใช้บังคับกฎอัยการศึกจะต้องขออนุมัติจากรัฐสภา(1)

8) หมวด 8 “ศาล”

มีมาตราสำคัญคือ

มาตรา 212 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ศาลปกครองและศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคมจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ

การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของศาลตลอดจนวิธีพิจารณาของศาลตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้น”

ข้อสังเกต มาตรา 212 นี้ เป็นการบัญญัติถึงการจัดตั้งศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลภาษี ซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่มีได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน

มาตรา 213 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกันให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย”

ข้อสังเกต มาตรานี้เป็นการบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน ซึ่งแตกต่างกับระบบศาลของฝรั่งเศส ซึ่งจะมี Le tribunal des conflits ทำหน้าที่ดังกล่าว

9) หมวด 9 “การปกครองท้องถิ่น”

มาตรา 214 บัญญัติว่า “การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวงต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(1) ประมวล ทอธรรมนูญคดี, อ้างถึงแล้ว, หน้า 49.

ท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตนและมีอิสระในทางภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

ข้อนำสังเกต เป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญบัญญัติหลักการในการปกครองท้องถิ่นไว้ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

มาตรา 216 บัญญัติว่า “การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัดรวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นและต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย”

ข้อนำสังเกต มาตรานี้ได้บัญญัติถึงหลักการที่ให้ประชาชนมีสิทธิ์เลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่นได้

10) หมวด 10 “ตุลาการรัฐธรรมนูญ”

มาตรา 218 บัญญัติว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญมีจำนวนเก้าคนโดยรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการตุลาการตามมาตรา 210 เป็นผู้เลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนฝ่ายละสามคน

ให้คณะกรรมการตุลาการเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นลำดับแรก และแจ้งผลการเลือกต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เมื่อรัฐสภาได้เลือกแล้ว ให้แจ้งผลการเลือกต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อคณะรัฐมนตรีได้เลือกแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีทำรายชื่อผู้ได้รับเลือกทั้งหมดกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ให้กระทำแล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญคนหนึ่งเป็นประธาน
.....”

ข้อนำสังเกต บทบัญญัติมาตรานี้ กำหนดองค์ประกอบของ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้แตกต่างไปจากบทบัญญัติในเรื่อง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ยังได้บัญญัติให้มีการควบคุมมิให้กฎหมายธรรมดาขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งการควบคุมมีทั้ง ทำก่อนที่กฎหมายประกาศใช้ (มาตรา 224) และการควบคุมภายหลังที่กฎหมายประกาศใช้แล้ว (มาตรา 225) ไว้อีกด้วย

11) หมวด 11 “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ”

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 229, 230, 231 ได้นำหลักการการแสดงประชามติ

ของประชาชนเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม มาใช้เช่นเดียวกับที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 ในมาตรา 174, 175, 176

9.11 ฉบับที่ 11 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ลงวันที่ 22 ตุลาคม พุทธศักราช 2519

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งหมด 29 มาตรา เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยนักกฎหมาย ซึ่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินแต่งตั้งขึ้น โดยมีประธานศาลฎีกาเป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ⁽¹⁾ สำหรับสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีดังนี้

1) คำปรารภของรัฐธรรมนูญ

คำปรารภของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519 ได้กล่าวถึง ความจำเป็นในการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยจัดให้มีการพัฒนาโครงสร้างของการปกครองเป็นขั้นเป็นตอนตามลำดับ โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ๆ ละ 4 ปี ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

“...ในระยะสี่ปีแรก เป็นระยะฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ในระยะนี้สมควรให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินโดยทางสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันก็จะเร่งรัดให้ประชาชนเกิดความสนใจและตระหนักในหน้าที่ของตน ในระยะสี่ปีที่สอง สมควรเป็นระยะที่ให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น โดยจัดให้มีรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ทั้งสองสภานี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเท่าเทียมกัน ในระยะสี่ปีที่สาม สมควรขยายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้น และลดอำนาจของวุฒิสภาเท่าที่จะทำได้ ต่อจากนั้นไปถ้าราษฎรตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนที่มีต่อชาติบ้านเมืองในระบอบประชาธิปไตยดีแล้ว ก็อาจยกเลิกวุฒิสภาให้เหลือแต่สภาผู้แทนราษฎร

.....”

2) สำหรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ส่วนใหญ่ก็เอาหลักการมาจากรัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 และ พ.ศ. 2515 โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) กระมล ทองธรรมชาติ, อ้างถึงแล้ว, หน้า 53.

มาตรา 10 บัญญัติว่า “ให้มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่นิติ-
บัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าสามร้อยคนแต่ไม่เกินสี่ร้อยคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและอยู่ในตำแหน่งสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง
.....”

มาตรา 18 บัญญัติว่า “ให้มีสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีหน้าที่ให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีปรึกษา และหน้าที่อื่นตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้คณะรัฐมนตรีและสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีร่วมกันกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ

ในการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ คณะรัฐมนตรีต้องบริหารไปตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ตามวรรคสอง
.....”

มาตรา 21 “ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญนี้และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ก็ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรีรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย
เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทราบ”

ข้อนำสังเกต มาตรานี้ออกเลียนมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 และมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 มา เพียงแต่เปลี่ยนแปลงจากคำว่า “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” เป็น “สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” ในวรรคที่สองเท่านั้น

มาตรา 25 บัญญัติว่า “เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบบประชาธิปไตย

ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยตามความในวรรคหนึ่งเกิดขึ้นในวงงานของสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน หรือเกิดขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีขอให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินวินิจฉัยให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินวินิจฉัยชี้ขาด”

ข้อนำสังเกต มาตรการนี้ลอกเลียนมาตรา 20 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 เช่นกัน

มาตรา 29 บัญญัติว่า “บรรดาการกระทำใด ๆ ประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน หรือการกระทำประกาศ หรือคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ได้กระทำ ประกาศ หรือสั่งก่อนวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ไม่ว่าจะกระทำด้วยประการใดหรือเป็นในรูปใด และไม่ว่าจะกระทำ ประกาศ หรือสั่งให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหารหรือในทางตุลาการ ให้ถือว่าเป็นการกระทำ ประกาศ หรือคำสั่ง ตลอดจนการกระทำของผู้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น เป็นการกระทำ ประกาศ หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย”

ข้อนำสังเกต มาตรการนี้ลอกเลียนแบบมาจากมาตรา 21 ของธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515

9.12 ฉบับที่ 12 : ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2520

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 มีทั้งหมด 32 มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

1) คำปรารภของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520

คำปรารภของธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ได้แสดงถึงเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติที่ต้องการให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังนี้

“...คณะปฏิวัติจะจัดให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมอบให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดร่างขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้มีการเลือกตั้ง ภายในปีพุทธศักราช 2521 แต่ในระหว่างดำเนินการดังกล่าว ควรให้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรใช้ไปพลางก่อนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้

.....”

2) บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีดังนี้

มาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป
ซึ่งจะมีขึ้นภายในปีพุทธศักราช 2521”

มาตรา 9 “ให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง
ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะมีจำนวนเท่าใด และจะประกอบด้วยบุคคล
ซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ”

มาตรา 10 “เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมา-
ธิการตามมาตรา 9 แล้ว ให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสามวาระ การพิจารณาในวาระ
ที่หนึ่งและวาระที่สอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ....”

มาตรา 11 “ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม ถ้าไม่ได้คะแนนเสียง
เห็นชอบตามมาตรา 10 วรคสอง ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่
ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญการปกครองนี้ แต่ถ้าการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีผล
ให้ไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งภายในปีพุทธศักราช 2521 ให้ขยายกำหนดเวลาการจัดให้มีการ
เลือกตั้งออกไปหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันสิ้นปีพุทธศักราช 2521”

ข้อนำสังเกต ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม และรองศาสตราจารย์ ดร.บรรศักดิ์
อุวรรณโณ ได้อธิบายว่า “ในแง่นิติศาสตร์แล้ว การกำหนดเวลาจัดให้มีการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญ
การปกครองเช่นนี้ เป็นเรื่องที่ไม่สู้จะเหมาะสมนัก เพราะอาจต้องเปลี่ยนแปลงหรือขยายเวลา
ได้ เนื่องจากเหตุสุดวิสัย หรือพฤติการณ์อันอยู่นอกเหนือการคาดคิด”(1)

3) บทบัญญัติเกี่ยวกับสภานโยบายแห่งชาติ

มาตรา 17 บัญญัติว่า “ให้มีสภานโยบายแห่งชาติ ประกอบด้วยบุคคลในคณะ
ปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 6 ลงวันที่ 22 ตุลาคม พุทธศักราช 2520 เป็นสมาชิก

ให้หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นประธานสภานโยบายแห่งชาติ รองหัวหน้าคณะปฏิวัติ
เป็นรองประธานสภานโยบายแห่งชาติ และให้สภานโยบายแห่งชาติแต่งตั้งสมาชิกนโยบาย
แห่งชาติเป็นเลขาธิการสภานโยบายแห่งชาติคนหนึ่ง และรองเลขาธิการสภานโยบายแห่งชาติ
คนหนึ่ง

.....”

(1) วิษณุ เครืองาม, บรรศักดิ์ อุวรรณโณ, **ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520**, กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์,
2520 หน้า 99-100.

มาตรา 18 บัญญัติว่า “สภานโยบายแห่งชาติดีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ และให้ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองนี้”

ข้อสังเกต นอกจากสภานโยบายแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 18 แล้ว การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี การให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการฯ (มาตรา 23)

4) บทบัญญัติให้อำนาจมากแก่นายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ได้บัญญัติให้อำนาจมากมายแก่นายกรัฐมนตรี (มาตรา 27) โดยลอกเลียนแบบมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502, 2515 และมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 เพียงแต่แตกต่างในข้อที่ว่า การใช้อำนาสดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ต้องโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภานโยบายแห่งชาติเสียก่อน⁽¹⁾

(1) โภคิน พลกุล, อ้างถึงแล้ว, หน้า 58.

หนังสืออ่านประกอบบทที่ 9

ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (2475—2517), กรุงเทพฯ : ช.ชุมนุมช่าง, 2517.

ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ : บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (2 เล่ม), กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519, 2520.

วิษณุ เครืองาม, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520, กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์, 2520.

หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา, พระนคร : กรุงสยามการพิมพ์, 2511.

หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พระนคร : ประชาชาติ, 2493.