

### บทที่ 3

รูปแบบองค์ประกอบของรัฐสภาและกระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495  
และตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502

#### 3.1 รัฐสภาตามการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500

การเลือกตั้งครั้งนี้เพราะสภาพมดอายุลงโดยต้องทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาประเภทที่ 1 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ซึ่งรัฐสภาเป็นระบบ "สภาเดี่ยว" แต่มีสมาชิก 2 ประเภท จำนวนเท่ากัน ประเภทที่ 2 แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ส่วนประเภทที่ 1 ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง<sup>1</sup> เป็นการเลือกตั้ง โดยตรงวิธีรวมเขตจังหวัด ถือจำนวนพลเมืองหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคน จะได้ผู้แทนทั้งสิ้น 160 คน

ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ สมาชิกของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ได้รับเลือกตั้งมีที่นั่งในสภา ดังนี้

1. พรรคเสรีมนังคศิลา	86	5. พรรคเสรีประชาธิปไตย	11
2. พรรคประชาธิปัตย์	30	6. พรรคขบวนการไฮด์ปาร์ค	2
3. พรรคธรรมาธิปัตย์	9	7. พรรคชาตินิยม	3
4. พรรคเศรษฐกิจ	9	8. พรรคอิสระ	2
		9. ไม่สังกัดพรรคใด ๆ	8
		รวม	160

1 ชัยอนันต์ สมุทรวณิช พิธีศักดิ์จันทวรินทร์ และเชาวนะ ไตรมาศ. ข้อมูลพื้นฐาน  
กึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. สมาคมสังคมศาสตร์แห่ง  
ประเทศไทย : โรงพิมพ์บริษัทพีเพรส จำกัด, 2535, หน้า 54

สมาชิกประเภทที่ 2 ที่ได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร และได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรคราวนี้รวม 12 คน ซึ่งทุกคนได้สังกัดอยู่ในพรรคเสรีมนั่งคศิลา และได้ลาออกจากตำแหน่งสมาชิกประเภทที่ 2 ตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ มีรายชื่อดังนี้

1. พลเอก มังกร พรหมโยธี
2. พลเอก หลวงสวัสดีกุลยุทธ
3. พลโท บัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา
4. พลตรี ศิริ สิริโยธิน
5. พลเอก เกา เพียรเลิศ บริรักษ์ยุทธกิจ
6. นายพลตำรวจตรี ละม้าย อุทยานานนท์
7. พระยาลัดพลีธรรมประคัลภ์
8. พันโท เผ่าชัย บุพพะกสิกร
9. พลโท ประยูร ภมรมนตรี
10. พล.อ.ท. มูณี มหาสันทนะ เวชยันต์รังสฤษดิ์
11. พลตรี เฉลิม พงศ์สวัสดิ์
12. จอมพล แปลก พิบูลสงคราม

ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2500 นับเป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 9 มีพรรคการเมืองส่งผู้แทนสมัครทั้งสิ้น 23 พรรค แต่ได้รับเลือกตั้งเพียง 8 พรรค และผู้สมัครอิสระอีก 13 คน มี ส.ส.ได้รับเลือกตั้งทั้งหมด 160 คน พรรคเสรีมนั่งคศิลาได้รับเสียงข้างมากในสภาท่ามกลางข้อความกล่าวหาว่าการเลือกตั้งนี้ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม หลังการเลือกตั้งจอมพล ป.พิบูลสงครามได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีเพราะ เป็นหัวหน้าพรรคเสรีมนั่งคศิลาซึ่งขณะพรรคประชาธิปไตยที่มีนายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้าพรรค

### 3.1.1 องค์ประกอบและลักษณะของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้องค์การนิติบัญญัติเป็นระบบสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิก

ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้น<sup>2</sup> แต่ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 115 และ 116 กำหนดให้ในวาระเริ่มแรกภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันใช้บังคับรัฐธรรมนูญนี้ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท มีจำนวนเท่ากัน คือ

- (1) สมาชิกประเภทที่ 1 ได้แก่ ผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้ง
- (2) สมาชิกประเภทที่ 2 ได้แก่ ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นไว้แล้ว ในวันที่ใช้บังคับรัฐธรรมนูญ\*

เมื่อได้ใช้รัฐธรรมนูญนี้ไปแล้ว 5 ปี ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดใดได้รับการศึกษาอบรมจนชั้นประถมศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นจำนวน เกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้นก็ให้สมาชิกประเภทที่ 2 ออกจากตำแหน่งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการออกจากตำแหน่งให้เป็นไปตามข้อบังคับ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะได้ตราขึ้น<sup>3</sup>

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรไปพลางก่อนจนถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2495 ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 จำนวน 123 คน เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 และมีอายุครบวาระ 5 ปี จึงได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500 ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้งยังคงเป็นชุดเดิม<sup>4</sup>

2 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495, มาตรา 45

3 เรื่องเดียวกัน, บทเฉพาะกาลมาตรา 115-116

\* สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จำนวน 123 คน ประกอบด้วยทหารบก 63 นาย ทหารเรือ 13 นาย ทหารอากาศ 15 นาย ตำรวจ 11 คน และพลเรือน 21 นาย

4 คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี. ประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ เล่ม 3 พ.ศ.2475 - ปัจจุบัน. (จัดพิมพ์เป็นที่ระลึกในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พ.ศ.2525), หน้า 80-81

องค์กรนิติบัญญัติระบบสภาเดียว แต่มีสมาชิก 2 ประเภท เป็นสภาที่คอยสนับสนุนอำนาจของฝ่ายบริหารหรือเป็นเพียงสภาตรายางเท่านั้น

### 3.1.2 การยึดอำนาจเมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500

เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ โดยไม่มีการเลิกรัฐธรรมนูญไม่มีการยกเลิกพรครการเมือง มีแต่ยกเลิกรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ทหารไม่ได้เข้ามาปกครองประเทศในทันที จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้จัดตั้งรัฐบาลพลเรือนขึ้น โดยมีนายพจน์ สารสิน เป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ 1 ใหมภายใน 90 วัน และแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 มีจำนวนไม่เกิน 123 นาย และการยึดอำนาจนี้ไม่กระทบถึงการนับเวลาที่ได้ดำเนินการมาแล้วตามบทเฉพาะการ มาตรา 115 และมาตรา 116 ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2495

### 3.1.3 การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2500

เป็นการเลือกตั้งโดยตรงโดยวิธีรวมเขตจังหวัดถือจำนวนพลเมืองหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคน มีผู้แทนทั้งสิ้น 160 คน เป็นการต่อสู้ระหว่างพรรคประชาธิปไตยกับพรรคสหภูมิ ซึ่งนายสงวน จันทรสำขา น้องชายของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จัดตั้งพรรคสหภูมิขึ้นมาเพื่อสนับสนุนจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นสำคัญ สมาชิกพรรคเสริมนั่งคคิลาซึ่งแพแตกเพราะหัวหน้าพรรคคือ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ต้องลี้ภัยการเมืองไปอยู่สวีเดนและแลนด์ จึงพากันแปรพักตร์ไปอยู่พรรคสหภูมิเป็นส่วนใหญ่

ผลการเลือกตั้งครั้งนี้สมาชิกพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ได้รับเลือกตั้งมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรตามรายงานของกระทรวงมหาดไทย แจ่งผลการเลือกตั้งต่อสภาผู้แทนราษฎร มีดังนี้

1. พรรคสหภูมิ	44	คน
2. พรรคประชาธิปไตย	39	คน

3. พรรคเศรษฐกิจ	6	คน
4. พรรคเสรีประชาธิปไตย	5	คน
5. พรรคเสริมนั่งคศิลา	4	คน
6. พรรคชาตินิยม	1	คน
7. พรรคขบวนการไฮด์ปาร์ค	1	คน
8. พรรคอิสระ	1	คน
9. ไม่สังกัดพรรคใด	59	คน
รวม	160	คน*

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากในสภา จึงมีความยากลำบากในการจัดตั้งรัฐบาล เป็นที่เข้าใจว่าพรรคสหภูมิ ซึ่งมีคณะกรรมการของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สนับสนุนอยู่จะจัดตั้งรัฐบาล แต่เพื่อให้การจัดตั้งรัฐบาลสะดวกยิ่งขึ้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นชื่อ "พรรคชาติสังคม" เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2500 โดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าพรรคเอง มีพลโทประภาส จารุเสถียร เป็นเลขาธิการพรรค ได้รวบรวมสมาชิกสภาสังกัดพรรคสหภูมิและพรรคอื่น ๆ ได้สมาชิกถึง 80 คน และอ้างว่าเมื่อรวมเสียงสมาชิกสภาผู้แทนประเภทที่ 2 แล้วมีเสียงถึง 202 เสียง เพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ เมื่อจัดตั้งรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มอบหมายให้พลโทถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีและอยู่ในตำแหน่งจนถึงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 ต่อจากนั้นจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงเข้ายึดอำนาจและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองเป็นอันสิ้นสุดลง

---

\* ยังมีสมาชิกประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้งอีก 123 คน ซึ่งขณะนั้นแต่งตั้งไปแล้ว 121 คน ยังไม่ได้แต่งตั้งอีก 2 คน

### 3.2 รัฐสภาตามการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2500

จึงเป็นรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 เพราะในการยึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 ไม่ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ รูปแบบรัฐสภาจึงเหมือนเดิม

#### 3.2.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 1 ทดแทนสมาชิกประเภทที่ 2 ที่ต้องจับฉลากออกจากตำแหน่งตามบทเฉพาะการ มาตรา 116 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495

วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2501 คณะรัฐมนตรีได้ประกาศจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้รับการอบรมจบชั้นประถมศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ เกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดของจังหวัดนั้น มีผลให้สมาชิกประเภทที่ 2 ต้องจับฉลากออกจากตำแหน่งเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น ตามมาตรา 116 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 ดังนี้

1. จังหวัดพระนคร	9	คน
2. จังหวัดธนบุรี	3	คน
3. จังหวัดกาฬสินธุ์	3	คน
4. จังหวัดร้อยเอ็ด	4	คน
5. จังหวัดอุบลราชธานี	7	คน
รวม	26	คน

มีผลให้สมาชิกประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้งต้องจับฉลากออกจากตำแหน่งรวม 26 คน ในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2501 และมีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 แทนสมาชิกที่จับฉลากออกจากตำแหน่งในวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2501 ซึ่งมีการเลือกตั้งในจังหวัดพระนคร ธนบุรี

กาพลินธุ์ ร้อยเอ็ด และอุบลราชธานี รวม 26 คน เป็นการเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขตจังหวัด จำนวนพลเมืองหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อผู้แทนราษฎร 1 คน ผลการเลือกตั้งพรรคประชาธิปไตยได้ 13 คน พรรคชาติสังคมนิยม 9 คน ไม่สังกัดพรรค 4 คน

### 3.2.2 การปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 โดยการสนับสนุนของรัฐบาลเดิมยุบเลิกพรรคการเมืองและจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 พลเอกถนอม กิติขจร นายกรัฐมนตรีลาออก และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการปฏิวัติ โดยการสนับสนุนของรัฐบาลชุดเก่าและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 ให้สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงให้ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงรักษาการในหน้าที่รัฐมนตรีขึ้นตรงต่อหัวหน้าคณะปฏิวัติ ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร และยุบพรรคการเมือง ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2498 และห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 ต่อมาได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ.2502

### 3.3 รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502

รัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2502 เป็นการจัดรูปการปกครองแบบเผด็จการเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญอีก 3 ฉบับ คือ ฉบับ พ.ศ.2515, พ.ศ.2519, พ.ศ.2520 ที่เรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญแบบเผด็จการก็เพราะไม่มีกลไกสำคัญในระบบรัฐสภานั้นคือ การเลือกตั้ง ความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อสภาและสิทธิของรัฐบาลที่จะยุบสภา<sup>5</sup>รัฐธรรมนูญแบบเผด็จการ

---

<sup>5</sup> ภคิน พลกุล "ความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ และประวัติรัฐธรรมนูญไทย" รัฐสภาสาร. (6 ธันวาคม 2531) : 8-13

นี้จะให้อำนาจอย่างมากและเด็ดขาดแก่ผู้จัดให้มีซึ่งมักเป็นทหารที่ทำการปฏิวัติรัฐประหาร จึงขาดหลักการประชาธิปไตย ดังเช่น มาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ซึ่งให้อำนาจนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจทั้งนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ โดยตัดสิทธิคดีประหารชีวิตคนได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล เช่น คดีคอมมิวนิสต์ วางเพลิง คำเหวโอริน เป็นต้น

3.3.1 รัฐสภาที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ใ้ให้ไว้ ณ วันที่ 28 มกราคม 2502 เป็นสภาเดี่ยว สมาชิกมาจากการแต่งตั้งจำนวน 240 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้น สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตราพระราชบัญญัติและทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย ตามความในมาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 มีข้อสังเกต คือ

1. ไม่ได้ระบุกำหนดเวลาแห่งสมาชิกภาพไว้ จึงไม่มีวาระต้องออก และสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่ตั้งแต่ พ.ศ.2502 ถึง พ.ศ.2511 จึงร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วประกาศใช้ ซึ่งนับเป็นเวลายาวนานมาก

2. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เลือกสรรโดยหัวหน้าคณะปฏิวัติและเสนอแต่งตั้ง และเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ หมายความว่า รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด และแต่งตั้งเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502

3. เป็นการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารเด็ดขาด นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาไม่ได้ และสมาชิกสภา ก็จะเป็นรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีไม่ได้เช่นกัน<sup>6</sup> รัฐบาลไม่ต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อขอความไว้วางใจ

---

<sup>6</sup> ชัยอนันต์ สมุทรวณิช พิรศักดิ์ จันทวรินทร์ และเขาวณะ ไตรมาส. ข้อมูลพื้นฐาน กิ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย, หน้า 55



จากสภา สมาชิกจะเปิดอภิปรายทั่วไปก็ไม่ได้ ตั้งกระทู้ถามก็ไม่ได้ มีหน้าที่เพียงพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอโดยรัฐบาลและสมาชิกแห่งสภา และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น

4. นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเด็ดขาดโดยอาศัยอำนาจบัญญัติตามที่ระบุไว้ในมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ซึ่งบัญญัติว่า "ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายก่อวินาศกรรมหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรี โดยมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย" รัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ให้อำนาจแบบเด็ดขาดแก่นายกรัฐมนตรีมากที่สุด จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ใช้มาตรา 17 นี้ บัญญัติสังคม ปราบอันธพาล ประหารชีวิตคนลอบวางเพลิงเพื่อหวังเงินประกัน ผู้ค้าเฮโรอีน ลงโทษประหารชีวิตผู้เป็นคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นแบบเผด็จการ

5. รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับที่สั้นที่สุดมีเพียง 20 มาตรา แต่ใช้ได้อย่างกว้างขวาง เพราะมีบทบัญญัติมาตรา 20 บัญญัติว่า "ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้น ๆ ไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย"

6. เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ได้ 12 วัน ก็มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะรัฐบาล ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีทั้งหมด 15 คน และในแต่ละกระทรวงจะมีรัฐมนตรีว่าการเพียงคนเดียว เพราะเพื่อความรวดเร็วและเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน แต่จะนำนักวิชาการคนหนุ่มรุ่นใหม่ ๆ มาช่วยในการให้คำปรึกษาแสดงความคิดเห็น เช่น ดร.อานวย วีรวรรณ, ศาสตราจารย์บุญชนะ อัจฉากร โดยตั้งเป็นรูปคณะกรรมการให้คำปรึกษาในด้านต่าง ๆ ต่อมาได้พัฒนาเป็นสภาให้คำปรึกษาในด้านต่าง ๆ เช่น สภาการศึกษา สภาพัฒนาการเศรษฐกิจ เป็นต้น

7. การปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งเคยมีมากบ้างน้อยบ้างก็สิ้นสุดลงอย่างสิ้นเชิง ในยุครัฐธรรมนูญการปกครองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นี้เอง เพราะขาดหลักการประชาธิปไตย คือ ไม่มีการเลือกตั้ง ไม่มีการคานอำนาจของรัฐบาลกับสภา และไม่มีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประกาศเลิกพรรคการเมืองและห้ามชุมนุมทางการเมือง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501

### 3.3.2 เจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

คณะปฏิวัติโดยการนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 เห็นว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ใช้อยู่ในขณะนั้นซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 นั้น มีลักษณะทั่วไปและลักษณะเฉพาะที่ไม่เหมาะสมกับประเทศไทย เพราะโดยหลักการสำคัญแล้วเป็นระบอบประชาธิปไตยตามแบบตะวันตก เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส แม้ว่าต่อมาจะมีการเปลี่ยนแปลงอีกหลายครั้งหลายหน ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงที่คงอยู่ในกรอบของประชาธิปไตยตามแบบตะวันตกอยู่นั่นเอง ซึ่งไม่เหมาะสมกับประเทศไทย คณะปฏิวัติจึงมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับความต้องการของสังคมไทย ดังคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2511 ตอนหนึ่งกล่าวว่า "คณะปฏิวัติสังเกตเห็นว่ามีความอลเวงไม่สงบเรียบร้อย บ้านเมืองอาจประสบอันตรายได้อย่างมาก จึงได้ทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 และอีกตอนหนึ่งกล่าวว่าในการร่างรัฐธรรมนูญนี้ทั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาตบรัฐธรรมนูญที่มีมาแล้วในประเทศไทย กับทั้งบทรัฐธรรมนูญของนานาประเทศประกอบด้วยแต่ความมุ่งหมายโดย เฉพาะก็คือจะบัญญัติรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศชาติ เพื่อให้ตั้งอยู่ในเสถียรภาพและความเจริญก้าวหน้าสืบไป"<sup>7</sup> การปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม

7 ชีวประวัตินายกรัฐมนตรีไทย (2475-2532). มติชน: ประจักษ์การพิมพ์, หน้า 398

พ.ศ. 2501 มีลักษณะคล้ายคลึงกับการยึดอำนาจของนายพลเดอโกลแลนฝรั่งเศส และการยึดอำนาจของนายพลเนวินานพม่า คือเป็นการยึดอำนาจเพื่อเปลี่ยนจากประชาธิปไตยแบบหนึ่งไปเป็นประชาธิปไตยอีกแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของประชาธิปไตย

คณะปฏิวัติซึ่งได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ได้ประกาศให้เลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ซึ่งใช้อยู่ในขณะนั้นเสียเพื่อปรารถนาที่จะให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมในการปกครองประเทศเป็นไปโดยเรียบร้อยยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญขณะนั้น ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เห็นว่าพวกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งที่เรียกว่าสมาชิกประเภทที่ 1 นั้น เป็นผู้ก่อให้เกิดความวุ่นวายจั่นบ้านเมือง เพราะเมื่อเลือกตั้งเข้ามา ก็จะเรียกร้องเอาผลประโยชน์ส่วนตัวจากพรรคที่ตนสังกัด เช่น ฝ่ายรัฐบาลก็แย่งกันเป็นรัฐมนตรี พวกที่ไม่ได้เป็นก็เรียกร้องผลประโยชน์ส่วนตัวอื่น ๆ มากกว่าเห็นแก่ประโยชน์ของบ้านเมือง เช่น สมาชิกในพรรคสหภูมิของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เอง ได้เรียกร้องให้พรรคจ่ายเงินสวัสดิการคนละ 1 แสนบาท โดยเป็นที่รู้กันว่าเป็นเงินให้เปล่า ขอรถยนต์คนละ 1 คัน และที่ดินพร้อมบ้านคนละ 1 หลัง เคยมีการอภิปรายโต้เถียงกันในที่ประชุมพรรค แล้วจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้รับปากและมอบหมายให้แจ้งความต้องการไว้ที่นายสงวน จันทรสาขา เลขาธิการพรรคซึ่งเป็นน้องชาย<sup>8</sup> ถ้าไม่ได้สมาชิกพรรคก็จะอภิปรายเรรวน ท้าให้กฎหมายที่สำคัญของรัฐบาลไม่ผ่านสภา ไม่ยกมือสนับสนุน ก่อให้เกิดความวุ่นวาย อีกครั้งหนึ่งคือพวกสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งขอเงินงบประมาณจังหวัดคนละ 5 ล้านบาท ฐานะการคลังของรัฐบาลในช่วงเวลานั้นก็ย่ำแย่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จะไม่ให้พวก

---

<sup>8</sup> จักรวาล ชาตานุวงศ์. ยอดขุนพลผู้ยิ่งใหญ่ในแผ่นดิน เล่ม 2. สมาคมวิชาชีพหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย, 2534, หน้า 531-534

สมาชิกเกิดการเรรวนจะไม่ยกมือสนับสนุนร่างกฎหมายของรัฐบาล ต่อมาจอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ จึงตัดสินใจให้งบพัฒนาจังหวัดคนละ 3 ล้านบาท จึงเริ่มมีงบพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ปัจจุบันเพิ่มขึ้นเป็นคนละ 20 ล้านบาท

ด้วยเหตุความวุ่นวายของสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งที่ไม่มีวินัย ไม่มีอุดมการณ์ ต้องใช้เงินแจกเพื่อรักษาความสนับสนุนของลูกพรรค ต้องเอาเงินซื้อความเรียบร้อยในสภา<sup>9</sup> เช่นนี้ จอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ จึงเข้ายึดอำนาจและคณะปฏิวัติในขณะนั้น จึงเห็นควรจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิจัดร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม และจากประสบการณ์ดังกล่าวทำให้จอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ นำแนวคิดแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งเป็นรัฐมนตรี เพื่อสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจะได้ไม่แก่งแย่งกัน เป็นรัฐมนตรีจะได้ไม่เกิดความวุ่นวาย เพื่อหวังให้สภามีอายุยืนยาวและบ้านเมืองสงบ หลักการดังกล่าวจึงปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2511

### 3.3.3 องค์ประกอบและลักษณะของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502

สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิก 240 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งโดยมีจอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติปฏิบัติหน้าที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เพราะในขณะนั้นยังไม่มีกการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แต่ตามรัฐธรรมนูญการปกครอง มาตรา 18 บัญญัติให้ "บรรดาตัวบทกฎหมาย พระราชหัตถ์เลขา พระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินต้องมีนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ" หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

<sup>9</sup> จากสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ ในวันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม 1 พ.ศ. 2502, หน้า 12

ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย มีทั้งทหาร ตำรวจ นักการเมือง ซึ่งเป็นไปตามความมั่นสัญญาที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ให้ไว้แก่ประชาชนในเวลานั้นทุกประการ

ในคืนวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 จึงประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภาข้าราชการรัฐธรรมนูญมีจำนวน 240 คน ตามความในมาตรา 8 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ประกอบด้วยบุคคลในอาชีพต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

นายกมล พหลโยธิน พันโทกมล พิจิตรคดีพล นายกมล วรรณประภา พลเรือตรีกรมเสีตะกสิน นาวาเอกกวี สิงหะ พันตรีทวี สุทัศน์ ณ อยุธยา นายเกษม ศรีพยัคฆ์ นายเกษม อุทยานิน นายพลตำรวจจัตวากระเชียร ศรีदानนท์ นาวาเอกกระแส อินทรวิวัฒน์ พลโทกฤษบุญณกันต์ นาวาอากาศตรีกฤษยา สังขพิชัย พลตรีกฤษณ์ สีวะรา พันเอกเกรียงไกร อัตตนันท์ พลจัตวาโกศล อ่อนสุวรรณ นาวาอากาศเอกไกรวัลย์ ถาวรธาร พลโทหลวงกัมปนาทแสนยากร พันตรีขุนทะยานราอรอน พลตรีขุนเสนาทิพ หม่อมราชวงศ์ศึกฤทธิ์ ปราโมช พลเอกครวญสุทธานินทร์ พลเรือตรีจรัส บุญงการ พลเรือตรีจรูญ เฉลิมเตียรณ นาวาโทเจริญ รัชชชาติ นายเจริญ บันทึร พันเอกจินดา ณ สงขลา พลจัตวาจิตต์ สุนทานนท์ พันเอกจิตต์ ธนะโชติ พันโทจิตต์กวี โภษะกมล พลโทจิตติ นาวิเสถียร นายจิตติ สุจริตกุล พลตรีจำเริญ จารุเสถียร นายพลตำรวจตรีจรัส มณฑูกานนท์ นายจำลอง หะรินสุต นายจ่าง รัตนรัต พลโทเยี่ยม ฉายาณทัย พลเอกหลวงจุลยุทธจรรยา พันเอกจุมพล ทองทาบ นายพลตำรวจตรีจักร หนูนั๊กดี พลโทฉลอง อรุณกมล นายฉลอง ปิงตระกูล นายเฉลิม พรหมมาศ พลอากาศโทเฉลิมเกียรติ วัฒนางกูร พลเอกเฉลิมชัย จารุวัศตร์

พลโทชโล จารุกัลล์ พลเรือตรีขลิ ลินธุโสภณ นายพลตำรวจจัตวาชาย อังสุโชติ นาวาอากาศโทชานูชาย สังขเนตร พันตรีชานูชัย วิเศษกุล พลเรือเอกหลวงชานู อรรถยุช พลตรีชานู มณีวัตร นายชานู ยุวบูรณ์ นายพลตำรวจเอกเชิดชาย ถมยา พันเอกโชติ หิรัญชัยฐิติ นาวาอากาศเอกชู สุทธิโชติ นายชู ณ ลาปาง นายชู ประภาสถิต นาวาอากาศเอกชูเดช ดวงอุดม พันตรีชูวิทย์ เก่งถนอมม้า

พลเรือจัตวา ดาว เพ็ชรชาติ นายดิเรก ชัยนาม นายเดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ  
หลวงดำรงศักดิ์เลิศ เลข นายพันตำรวจเอกต่อศักดิ์ ยมภาค พลตรีธนอม บัฏมานนท์ นายถวิล  
สุนทรสารทูล นายแถบ นิละนิธิ

พลจัตวา ชง เจริม สังขวานิช นายทวี แรงขำ นายทวี บุญเกิด พลตรีทวีข เสนีวงศ์ ณ  
อยุธยา พลอากาศตรีเทพ เกษมุตติ พันตรีเทียนชัย ศิริสัมพันธ์ พลจัตวาทนชัย โภคินานนท์  
หม่อมราชวงศ์ทองแท่ง ทองแถม

พลอากาศโทนกรบ ปิณษรี้ พันโทนิลนนท์ กระทบทอง พลเรือตรีไฉย นพคุณ พลตรีเนตร  
เกษมโยธิน พลอากาศโทบุญชู จันทรุเบกษา พลจัตวาบุญชัย บำรุงพงศ์ พันเอกบุญมาก เทศบุตร  
พันเอกบุญเรือง บัวจรรุญ นาวาอากาศตรีบุญเป็รียบ ดวงอุไร นายบุญชัย อัดถากร นายบุญรอด  
ปิณฑสันต์ นายบรรเจิด ชลวิจารณ์ นายพลตำรวจตรีบรรลือ เรืองตระกูล พลโทบัญญัติ เทพหัสดิน  
ณ อยุธยา

นายพลตำรวจตรีประจวบ กীরติบุตร นายพันเอกประจวบ สุนทรางกูร พลเอก  
พระประจวบปัจฉิม นายพลตำรวจตรีปรีชา บูรณชนิด พลตรีประทักษย์ จันทรามา พันตรีประเทียบ  
เทศวีสาล พันเอกประเทือง อารีนิจ พลโทประพันธ์ กุลวิจิตร พันตรีประมาธ อติเรกสาร  
พันเอกประลอง วีระปรีดิ์ พันตรีประหยัด รอดโพธิ์ทอง พันโทประยุทธ์ จารุมณี นาวาโทประสาธ  
พรหมประวัตติ พลจัตวาประยูร หนูนักดี พันเอกประสงค์ กรีกุล นายประสงค์ บุญเจริญ  
นายพลตำรวจโทประเสริฐ รุจิรวงศ์ พันเอกประเสริฐ ธรรมศิริ พันเอกประเสริฐ วงศ์สุวรรณ  
พันเอกเปรม ติณสูลานนท์ หม่อมหลวงปิ่นไทย มาลากุล พลโทประจักษ์ รั้งสิยานนท์ พลตรีบุญ  
บุญฤทธิเสนีย์ นายป๋วย อึ้งภากรณ์ พลตรีเพ็ญ นิมิบุตร พลเรือโทพิว มีคุณเอี่ยม จอมพลผิน  
ชุมหวัณ พลโทพจน์ บูรณศิลป์ พลจัตวาพร พิศกนก พันเอกพร ชนะภูมิ พันตรีไพศาล รุ่งแสง  
พันเอกพงศ์ เกษะนันท์ พันเอกพืง พิณรุโยธิน พลอากาศตรีพิชิต บุญเสนา นาวาอากาศเอก  
ไพยม เป็นสุดาใจ นาวาอากาศโทพิณ เจริญสุข นายพันตำรวจเอกพจน์ เกษะนันท์ นายพันตำรวจ

เอกพงษ์ สมิติ นายพวง สุวรรณรัฐ นายพงศ์สวัสดิ์ สุริยทัต นายพิศ บัญญาสังขวิจิตร นายพัน  
ตำรวจเอกไมตรี บานเย็น นายบุญญ บริสุทธิ์ พลอากาศโทภูมิมหาสันทเวชยันต์รังษณัติ นายมาลัย  
หุระนันท์ นายมาลัย ชูพินิจ

พันเอกยศ เทพหัสติน ณ อยุธยา พันตรียุทธศักดิ์ คล่องตรวจโรค นายพลตำรวจเอื้อน  
ประภาวัต พลตำรวจตรี นิรัชวัต พลตรีละม้าย อุทยานานนท์ นายเล็ก จุณณานนท์ นายเส็ง  
ศรีสมวงศ์

พลตรีวิชัย พงศ์อนันต์ พันโทวิชัย สังฆะทัต ณ อยุธยา พลเรือตรีวิเชียร พันธุ์ภค  
พลอากาศตรีวงศ์ พุ่มพุดผล นาวาอากาศตรีวิเทพ จิตต์เสรีย์ หลวงพูนศักดิ์เวดินาท พันเอกวิรัช  
เพ็ชรโยธิน นายวิสูตร อรรถยุกติ นายวิทย์ ศิวะศิริยานนท์ พันเอกหลวงวิจิตรวาทการ นายวัฒนา  
อิสรภักดิ์ พันเอกนายวรการ บัญชา นายวิลาศ โอสถานนท์ นายวิบูลย์ ธรรมบุตร นายวิกิจ  
วีรานูวัตร

พันเอกศักดิ์ พิเศษพงษ์ พันโทศิริ ธิรพัฒน์ พลเรือตรีสี ดาวราย พลอากาศตรีศิริ  
เมืองมณี นายพันตำรวจเอกศรีสุข มหิทรเทพ พลเอกสุทธิ สุทธิสารณกร นายพลตำรวจเอกไสว  
ไสวแสนยากร พลโทสุชาใจ พูลทรัพย์ พลเรือโทสนอง ชนศักดิ์ พลโทสุรจิตร จารุเสรีณี พลจัตวา  
สุรกิจ มัยลาภ พลตรีเสถียร พจนานนท์ พลโทสนิท สนิทไทยานนท์ พลเอกหลวงสวัสดิ์กลยุทธ  
พลเอกหลวง สถิตยุทธการ พันตรีสิงห์ นาควัชระ พันเอกสมศักดิ์ ปัทมานนท์ พันตรีสุรินทร์  
ผลประไพ พันตรีสันต์ ศรีแมน พันโทแสง จามรจันทร์ พันเอกสิทธิ สินสุขุม พันเอกสัมฤทธิ์  
แพทย์เจริญ พลจัตวาสุภชัย สุวรรณระนะ พันตรีสารายุ ศิริณรงค์ พลเรือตรีสวัสดิ์ ภตินันท์ พลจัตวา  
สนิท ไปษะกฤษณะ นาวาเอกสังัด ชลออยู่ นาวาเอกสนอง นิสาลักษณ์ พลเรือตรีเสงี่ยม บุญมา  
นาวาตรีสวัสดิ์ พูนสุข นาวาตรีสมาน สอแบ้ว พลอากาศตรีสวัสดิ์ พรธานี นาวาอากาศเอก  
สุรยุทธ รุ่งสว่าง เรืออากาศเอกพจน์ เทพกาญจนา ว่าที่นายพันตำรวจเอกสารายุ กลัดศิริ  
พลโทไสว ดวงมณี พันเอกสุข เปรนาวิน นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายเสถล บุญยษฐิติ นายสมภพ  
โรตรกิตย์ พันโทสนอง ฅม้งรักษ์สัตว์ นายเสริม วินิจฉัยกุล นายพันตำรวจโทสง่า กิตติขจร  
พลเรือจัตวาประจวบ หงสกุล นายศิริ ปกาสิต พันเอกแสง เสนาณรงค์ พันตรีสุรินทร์

ชลประเสริฐ พันตรีสุข ชัตตพันธ์ นายสงวน จันทรสาขา นายสุกิจ นิมมานเหมินทร์ หลวงสัมฤทธิ์  
วิศวรรรม พระยาสุนทรพิพิธ นายสมัย เรืองไกร นายสุรจิตร จันทรสาขา

พลเอกอร่าม เมนะคงคา พลตรีอำพร จินตกานนท์ พลตรีอำนวย ไชยโรจน์ พลจัตวา  
อรรถ ศศิประภา พันโทเอื้อน จิรพงศ์ พันโทอรุณ ทวาทสิน พันตรีอำพร ศรีแสง พลจัตวาอัครเดช  
ยงยุทธ พลเรือตรีอนันต์ เนตรโรจน์ นาวาโทโรภาส จามิกรณ์ นาวาอากาศเอกชัย มุสิกบุตร  
นาวาอากาศโทอุทัย วัฒนวิจารณ์ หลวงอรรถไกรวัลลภ นายอินทร์ จันทรสถิตย์

พลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ นาวาอากาศเอกชิตชัย สุวรรณพฤษดิ์ พระตรีธรมสาร  
วิศวรรรม หลวงถวิล พานิชยการ หลวงประกอบนิติสาร

โดยมีพลเอกสุทธิ สุทธิสารธมกร เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ นายสัญญา ชรรณศักดิ์  
และนายทวี บุญยเกตุ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับแต่งตั้งแบ่งตามสายอาชีพได้ดังนี้<sup>10</sup>

- |                          |              |           |
|--------------------------|--------------|-----------|
| 1. ข้าราชการทหารและตำรวจ | จำนวน 180 คน | จำนวนเป็น |
| 1.1 ทหารบก               | 110          | คน        |
| 1.2 ทหารเรือ             | 32           | คน        |
| 1.3 ทหารอากาศ            | 20           | คน        |
| 1.4 ตำรวจ                | 18           | คน        |
| 2. ข้าราชการฝ่ายพลเรือน  | 52           | คน        |
| 3. นักธุรกิจ             | 3            | คน        |
| 4. อื่น ๆ                | 5            | คน        |

---

<sup>10</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย :  
บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475 - 2530. กรุงเทพฯ : สมาคม  
สังคมศาสตร์, 2532, หน้า 176



พิจารณาจากภูมิหลังด้านอาชีพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการเกือบทั้งสภา คือ มีทหาร ตำรวจ จำนวน 180 คน และข้าราชการฝ่ายพลเรือน อีก 52 คน จึงมีจำนวนข้าราชการประจำทั้งสิ้น 232 คน จากสมาชิกทั้งหมด 240 คน ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าสภาข้าราชการ

### 3.4 องค์ประชุมการพิจารณา และอำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 มาตรา 9 ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญตราข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภา แต่โดยที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมกันครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 ซึ่งยังไม่ได้ตราข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงใช้ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร โดยอนุโลมไปพลางก่อน<sup>11</sup> ต่อมาจึงได้มีการตราข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2504 และประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2504

กำหนดวันและเวลาประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญและรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติโดยนัดประชุมสัปดาห์ละ 1 วัน คือวันพฤหัสบดี เวลา 09.30 นาฬิกา<sup>12</sup>

<sup>11</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 1 วันศุกร์ที่ 6 กุมภาพันธ์ 2502 จาก รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 1 พ.ศ.2502, หน้า 6-9 (ในการประชุมครั้งนี้เป็นการประชุมเพื่อเลือกตั้งประธานและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมมีมติให้ พลเอกสุทธิ สุทธิสารณกร เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นรองประธานสภาคนที่ 1 และนายทวี บุญเกตุ เป็นรองประธานสภาคนที่ 2)

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 2, หน้า 14

### 3.4.1 องค์ประชุมของสภา องค์ประชุมของกรรมการของสภาและการลงมติ<sup>13</sup>

ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502

1. ไม่ได้กำหนดไว้ทั้งในเรื่ององค์ประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือองค์ประชุมในฐานะสภานิติบัญญัติว่าต้องมีจำนวนเท่าใด
2. ไม่ได้กำหนดเรื่องการลงมติว่าต้องใช้เสียงจำนวนเท่าใด เว้นแต่เมื่อนั่งเป็นสภานิติบัญญัติจะพิจารณาให้ใช้รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นหรือไม่นั้น ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 บัญญัติว่าต้องมีองค์ประชุม 3 ใน 4 และต้องมีเสียงเห็นด้วยเกินกว่ากึ่งของสมาชิกทั้งหมดซึ่งถือว่าเป็นมติพิเศษ แต่มติสามัญในการพิจารณาเรื่องทั่ว ๆ ไป ไม่ได้กล่าวไว้
3. ไม่ได้บัญญัติว่าประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกเสียงชี้ขาดหรือไม่ในกรณีมีคะแนนเท่ากัน

ตามมาตรา 20 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ให้ถือตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย และที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 4 เมื่อวันศุกร์ที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 ได้มีมติให้ถือว่าองค์ประชุมของสภาและของกรรมการ และการลงมติให้ถือปฏิบัติ ดังนี้<sup>14</sup>

1. องค์ประชุมให้นับถือว่ามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด\*

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 4, หน้า 81 - 83

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 84

\* ต่อมาเมื่อร่างข้อบังคับการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จและประกาศใช้ใน ปี พ.ศ.2504 ให้นำหลักนี้มาบัญญัติไว้ในข้อบังคับข้อ 17 ด้วย

2. การลงมติถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ
3. ในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากัน ประธานมีอำนาจในการที่จะเพิ่มเสียงอีก 1 เสียง เป็นเสียงชี้ขาดได้
4. การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุมได้

#### 3.4.2 การสงวนความเห็นของกรรมการเสียงข้างน้อย

เนื่องจากตามประเพณีการปกครองข้อบังคับสภาเดิม ๆ มา เมื่อผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการของสภาไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการฝ่ายข้างมาก ไม่เปิดโอกาสให้กรรมการสงวนความเห็นมาอภิปรายขอคำวินิจฉัยในที่ประชุมสภาได้ มีกรรมการสามัญชุดการปกครองผู้หนึ่งคือหลวงประกอบนิติสาร ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการฝ่ายข้างมาก มีความประสงค์จะนำความเห็นแย้งนั้นมาขอความเห็นจากที่ประชุมสภา แต่ในฐานะกรรมการทำไม่ได้เพราะข้อบังคับการประชุมสภาตามประเพณีการปกครองขณะนั้นไม่เปิดโอกาสให้ จึงได้ขอลาออกจากกรรมการแล้วนำความเห็นแย้งนั้นมาอภิปรายในสภาในฐานะที่เป็นสมาชิก ต่อมาจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีได้เสนอต่อที่ประชุมว่าถ้าหากข้อบังคับไม่ยอมให้กรรมการฝ่ายข้างน้อยมีโอกาสสงวนความเห็นเข้ามาอภิปรายชี้แจงความเห็นต่อสภาเช่นนี้ กรรมการผู้มีความรู้ความสามารถดี ๆ ก็จะต้องลาออกจากกรรมการ เพราะผู้ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการฝ่ายข้างมาก เพื่อจะใช้สิทธิยื่นปัญหาอภิปรายในสภาเหมือนสิทธิของสมาชิกอื่นที่ไม่ได้เป็นกรรมการ ควรหาโอกาสแก้ข้อบังคับเพื่อให้สิทธินี้แก่กรรมการฝ่ายข้างน้อย และเสนอขอให้หลวงประกอบนิติสารกลับเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการตามเดิม แต่สภาได้แต่งตั้งผู้อื่นเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการเสียแล้ว สภาจึงลงมติขยายจำนวนกรรมการที่ตกลงไว้เดิม

เพิ่มอีก 1 ตำแหน่ง เพื่อให้หลวงประกอบนิติสารกลับเข้าดำรงตำแหน่งอีก<sup>15</sup>

ต่อมามีการบัญญัติข้อบังคับให้กรมการฝ่ายข้างน้อยสงวนความเห็นของตนมาอภิปรายในสภาได้

### 3.4.3 สภาวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องการตราพระราชกำหนด

ตามรัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2502 มิได้บัญญัติในเรื่องการตราพระราชกำหนดไว้ว่าให้กระทำอย่างไร และเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2503 รัฐบาลได้เสนอขอให้สภาวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องการตราพระราชกำหนด โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่าคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า การบริหารราชการแผ่นดินซึ่งรัฐบาลรับผิดชอบอยู่นั้น อาจมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราเป็นการด่วนและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญที่เคยมีมาแต่เดิมให้กระทำการใด ๆ โดยตราเป็นพระราชกำหนด แล้วให้เสนอให้สภาพิจารณาอนุมัติโดยด่วน คำอนุมัติหรือไม่อนุมัติต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่ใช้อยู่ในขณะนั้นไม่ได้กล่าวไว้ แต่ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวให้เป็นไปตามประเพณีการปกครองของไทยในระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 กำหนดไว้ในมาตรา 20

ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติวินิจฉัยว่า เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราได้ แต่ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับที่เคยปฏิบัติมา<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ) เล่ม 3 พ.ศ.2503, การประชุมครั้งที่ 50

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, การประชุมครั้งที่ 55

### 3.4.4 สภาวินิจฉัยเรื่องการตั้งกระทู้ถามในสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 มาตรา 6 ได้บัญญัติว่า "ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย" จึงมีปัญหว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะมีสิทธิตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีในสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ ได้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอขอให้สภาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 มาตรา 20 ซึ่งมีความว่า "เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย"

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติวินิจฉัยเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ.2503 ว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาล<sup>17</sup>

### 3.4.5 ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2504

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ได้ตราข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ และประกาศใช้ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2504 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่นิติบัญญัติ 2 อย่าง คือ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

#### การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อสภาลงมติในวาระที่ 3 แล้วให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาให้ประธานสภาโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ตามความในมาตรา 10

---

17 เรื่องเดียวกัน, การประชุมครั้งที่ 80

แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ในการอภิปรายและการลงมติให้จำกัดเฉพาะ  
 ในประเด็นที่ว่าจะให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย  
 ให้ประกาศใช้หรือไม่ การพิจารณาทำข้อบังคับประชุม 3 ใน 4 และให้ทำ 3 วาระ การลงมติใช้  
 วิธีเปิดเผยโดยเรียกชื่อสมาชิกตามลำดับชื่อฯ ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายบุคคลตามวิธีที่ประธาน  
 สภากำหนด และต้องเป็นมติพิเศษคือต้องมีเสียงเห็นด้วยเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดจึงจะ  
 ถือว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นผ่านสภาเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ และประกาศใช้ต่อไป

### 3.5 กระบวนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502

#### 3.5.1 ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ<sup>18</sup>

- คณะรัฐมนตรี เสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง
- สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 15 คน ตามข้อ  
 บังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ข้อ 30

#### 3.5.2 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ไม่ได้บัญญัติความหมายของ  
 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ แต่ตามข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ  
 พ.ศ. 2504 ข้อ 121 ได้บัญญัติความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้ว่าให้หมายถึง

---

<sup>18</sup> ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504, ข้อ 120, จาก  
 รวมข้อบังคับการประชุมสภา ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง กล่าวคือ การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร การจัดสรรหรือรับหรือรักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการกู้เงิน หรือการค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้หรือร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเงินตรา

ในกรณีมีปัญหาร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยชี้ขาด<sup>19</sup>

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมของนายกรัฐมนตรี<sup>20</sup>

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

### 3.5.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้<sup>21</sup>

1. หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ
2. เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

---

19 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 121

20 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 120

21 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 122

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ

### การพิจารณาวาระที่ 1

ตามข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2504 ข้อ 124 บัญญัติให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวาระที่ 1 ให้วินิจฉัยว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่

#### คณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวาระที่ 1 ก่อนที่จะลงมติรับหลักการ ที่ประชุมจะลงมติให้ส่งคณะกรรมการพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือปัญหาใด ๆ ก่อนก็ได้<sup>22</sup>

#### คณะรัฐมนตรีขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อนโดยที่สภาจะกำหนดเวลาของการพิจารณาไว้หรือไม่ก็ได้<sup>23</sup>

ในทางปฏิบัติสภาเดียวที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมดมักจะไม่ได้ใช้ประโยชน์จากข้อบังคับในเรื่องการให้คณะรัฐมนตรีขอรับเรื่องไปพิจารณาก่อนรับหลักการ เพราะร่างกฎหมายส่วนใหญ่รัฐบาลจะเสนอ และสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อทุกคนต่างตั้งนั้นต้องสนับสนุนรัฐบาลอยู่เสมอ จึงไม่เกิดปัญหา หากเป็นระบบสองสภาหรือสภาเดียวที่มีสมาชิก 2 ประเภท คือมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนส่วนหนึ่ง และจากการแต่งตั้งส่วนหนึ่งนั้น สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนที่เป็นฝ่ายค้านก็มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติและ

---

22 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 124

23 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 125



ข้อบังคับที่ห้าให้คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็จะถูกนำมาใช้ โดยฝ่ายรัฐบาลจะเสนอให้ตั้งกรรมาธิการพิจารณาก่อนรับหลักการ เพื่อช่วงเวลาให้ฝ่ายรัฐบาลได้มีโอกาสนำร่างกฎหมายนั้นไปศึกษา และจัดทำร่างกฎหมายของรัฐบาลในเรื่องเดียวกันเสนอควบคู่ไปกับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกฝ่ายค้านหรือสมาชิกอื่น และในขั้นพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 ก็จะมีเสนอให้ใช้ร่างของรัฐบาลเป็นหลักในการพิจารณาแปรญัตติในชั้นกรรมาธิการ

### การพิจารณาในวาระที่ 2

เมื่อสภาลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติได้แล้ว ให้สภาพิจารณาต่อไปในวาระที่ 2 การพิจารณาในวาระที่ 2 นี้ ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการที่สภาแต่งตั้งหรือกรรมาธิการเต็มสภา<sup>24</sup>

### การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการที่สภาแต่งตั้ง

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 ตามปกติ ให้พิจารณาโดยคณะกรรมาธิการที่สภาแต่งตั้ง โดยสภาจะให้คณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้<sup>25</sup>

24 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 127

25 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 65 กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาขึ้น 7 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมาธิการสิบเอ็ดคน คือ คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจ คณะกรรมาธิการต่างประเทศ คณะกรรมาธิการปกครอง คณะกรรมาธิการการทหาร คณะกรรมาธิการการศึกษา การสาธารณสุขและการสาธารณสุข คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ และถ้าหากมีความจำเป็นจะตั้งกรรมาธิการสามัญประจำสภาคณะอื่นเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้

คณะกรรมการแต่ละคณะต้องมีจำนวนกรรมการ 11 คน

คณะกรรมการสามัญประกอบด้วยบุคคลซึ่งสภาเลือกตั้งจากสมาชิกของสภาเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการวิสามัญจะเลือกตั้งจากบุคคลอื่นซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ได้<sup>26</sup>

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นกรรมการที่สภาแต่งตั้งนี้หากมีสมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำแปรญัตติต่อประธานสภาภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันที่สภารับหลักการ เว้นแต่สภาจะกำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น การแปรญัตติให้เสนอแปรเป็นรายมาตรา<sup>27</sup>

การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภา

ตามปกติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการที่สภาแต่งตั้งคือกรรมการสามัญหรือกรรมการวิสามัญ แต่ในกรณีที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภาได้ต้องเป็น เรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ เพื่อประโยชน์สำคัญของรัฐโดยลบล้มล้างต่อสถานการณ์

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภา สมาชิกทุกคนมีฐานะเป็นกรรมการและประธานของที่ประชุมมีฐานะ เป็นประธานกรรมการด้วย

การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาเป็นทั้งการพิจารณาชั้นกรรมการและการพิจารณาของสภานวาระที่ 2 เรียงตามลำดับมารวมกันไปในตัว

การแปรญัตติ การแปรญัตติแบ่งได้เป็น 3 กรณี คือ

1. เพิ่มเติมถ้อยคำ
2. ตัดถ้อยคำออก
3. ตัดถ้อยคำออกใช้ถ้อยคำอื่นแทน

---

26 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 64

27 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 130

เมื่อสภากลางมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 และส่งให้คณะกรรมการพิจารณาแล้ว สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานกรรมการภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันที่สภากลางมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติใดสภาจะลงมติกำหนดเวลาแปรญัตติไว้เป็นอย่างอื่น การแปรญัตติโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา<sup>28</sup>

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ<sup>29</sup>

การแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จะกระทำได้โดยลดรายจ่ายซึ่งมีใบรายจ่ายตามข้อผูกพันข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้<sup>30</sup>

1. เงินสงฆ์ตั้งเงินกู้
2. ดอกเบี้ยเงินกู้
3. เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในกรณีมีปัญหารายจ่ายใดมีข้อผูกพัน เช่นว่านี้หรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยชี้ขาด

28 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 130

29 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 120

30 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 131

### การพิจารณาในวาระที่ 3

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 3 ๑ ให้ที่ประชุมลงมติว่าสมควรประกาศใช้ เป็นกฎหมายหรือไม่ การพิจารณาในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย<sup>31</sup>

ในกรณีที่สภาลงมติไม่รับหลักการในวาระที่ 1 หรือในกรณีที่สภาลงมติไม่สมควร ประกาศร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นกฎหมายในวาระที่ 3 ก็ดี ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และห้ามมิให้ผู้ใดเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันอีก เว้นแต่ประธานสภาจะ อนุญาตในเมื่อเห็นว่าพฤติการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป<sup>32</sup>

---

31 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 136

32 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 137