

บทที่ 4

ประวัติและความเป็นมา "คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ" แนวความคิดและ สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

ความเป็นมาของ "คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ" รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2517

ก่อนจะเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 รัฐบาลที่ทำหน้าที่บริหารประเทศ คือ รัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร โดยมีจอมพลถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐบาลชุดนี้มีกำเนิดมาจากรัฐประหารตัวเองเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ซึ่งมีผลทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 สิ้นสุดลงพร้อมกับสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา คณะรัฐประหารซึ่งเรียกตัวเองว่า "คณะปฏิวัติ" ได้ออกกฎหมายโดยใช้วิธีให้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับต่าง ๆ เป็นกฎหมายมีค่าเท่ากับพระราชบัญญัติถึง 364 ฉบับ¹ จนกระทั่งถึงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จึงได้มีการประกาศธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

¹ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ : บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 144. อ้างใน สมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 6.

การบริหารประเทศโดยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร นั้นมิได้สร้างความพอใจแก่ประชาชน ปัญหาเศรษฐกิจอันเกี่ยวกับปากท้องของประชาชนทวีหัตถมมากขึ้นทุกทีอย่างชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน เมืองไทยซึ่งได้ชื่อว่าเป็นอยู่ข้าวอยู่น้ำแต่กลับต้องเห็นประชาชนยื่นเข้าคิวซื้อข้าวสารและน้ำตาล ปัญหาคนว่างงาน ซึ่งปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงควมไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาลและย่อมส่งผลด้านการยอมรับนับถือของมหาชนและเสถียรภาพของรัฐบาล ระบบราชการตกเป็นเป้าของการโจมตีในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอำนาจที่มีจุดมุ่งหมายจำกัดอยู่แต่เพื่อครองความเป็นใหญ่และคุ้มครองอิทธิพลผลประโยชน์ของพวกตนและบริวารในวงแคบอะไรก็ตามถ้ามากระทบกระเทือนอำนาจและอภิสิทธิ์ของตนแล้ว มักจะเหมารวมว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ²

การวิพากษ์วิจารณ์หรือท้วงติงรัฐบาลจากฝ่ายประชาชนเป็นไปอย่างจำกัด ภาวะเหล่านี้ทำให้ประชาชนรู้สึกอึดอัด แต่อย่างไรก็ตามยังมีผู้ที่สนใจปัญหาของประเทศชาติแสดงความคิดเห็นออกมาบ้าง เช่น ในการอภิปรายตามมหาวิทยาลัยต่าง ๆ การเสนอบทความทางหนังสือพิมพ์และวารสาร การจัดตั้งกลุ่มศึกษาปัญหาตามมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น สภาหน้าโดม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สภากาแฟ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ชมรมคนรุ่นใหม่ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

² โสหน้ จามริก, "เมืองไทยกับปฏิวัติตุลาคม," ใน ปัญหาและอนาคตของเมืองไทย, กองบรรณาธิการสังคมศาสตร์ปริทัศน์, รวบรวม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์ฯ, 2519), หน้า 346 - 347. อ้างใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

การร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่งตั้งโดยจอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 10 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติ คณะกรรมการชุดนี้มีจอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นประธานฯ และแถลงว่าการร่างรัฐธรรมนูญคงใช้เวลา 3 ปีกว่า จึงจะแล้วเสร็จ การร่างรัฐธรรมนูญจึงดำเนินไปอย่างช้า ๆ ซึ่งขัดกับความต้องการของนิสิตนักศึกษาและประชาชนที่ต้องการให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยโดยเร็วที่สุด ดังนั้นจึงมีการเคลื่อนไหวในหมู่นิสิตนักศึกษา อาจารย์และประชาชนที่สนใจต่อการร่างรัฐธรรมนูญ

ในช่วงแห่งการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญนี้ ได้มีคณะบุคคลกลุ่มหนึ่งรวมตัวกันขึ้น คือ "กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ" ซึ่งประกอบด้วยบุคคลอาชีพต่าง ๆ อาทิ นักการเมือง นักเขียน นักหนังสือพิมพ์ อาจารย์มหาวิทยาลัย นิสิตนักศึกษา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเรียกร้องให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ดำเนินการเร่งรัดให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยเร็วที่สุด³

กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ เริ่มออกปฏิบัติงานในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2516 โดยมารวมกันที่อนุสาวรีย์ทหารอาสาและนำไปปลิวเรียกร้องให้ประชาชนร่วมกันต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพ ออกแจกจ่ายแก่ประชาชนบริเวณตลาดนัดสนามหลวง บางลำพู ประตูน้ำ พร้อมกับแจกหนังสือ "กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1" ในขณะที่กลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญกำลังออกปฏิบัติงานนั้น ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมรวมทั้งสิ้น 11 คน ในข้อหามั่วสุมชักชวนให้มีการชุมนุมทางการเมืองเกินกว่า 5 คน ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 4 และต่อมาทางเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมรวมทั้งสิ้น 11 คนในข้อหามั่วสุมชักชวนให้มีการชุมนุมทางการเมืองเกินกว่า 5 คน ตามกฎหมายอาญามาตรา 116⁴

³ ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย, **ขบวนการประชาชนตุลาคม 2516** (กรุงเทพมหานคร : กรุงสยามการพิมพ์, 2517), หน้า 51-52. อ้างใน **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 11.

⁴ **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 11.

ทางศูนย์กลางนิสิตนักศึกษา ฯ ได้ออกแถลงการณ์คัดค้านการจับกุม และทางฝ่ายนักศึกษาเริ่มมีปฏิกิริยาคัดค้านโดยเริ่มชุมนุมประท้วงที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ต่อมาเมื่อมีการจับกุมผู้ต้องหาเพิ่มอีก 2 คน การชุมนุมประท้วงของนิสิตนักศึกษาได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง นักเรียน และประชาชนได้เข้าร่วมในการชุมนุมเรียกร้องด้วย ข้อเรียกร้องของทางฝ่ายศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาฯ คือให้รัฐบาลปล่อยผู้ต้องหาทั้ง 13 คน โดยไม่มีเงื่อนไข แต่ทางฝ่ายรัฐบาลกลับตอบโต้วิธีที่แข็งกร้าว คือใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ควบคุมผู้ต้องหาทั้ง 13 คนจนกว่าจะเสร็จสิ้นการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

การชุมนุมของนักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนเพื่อคัดค้านอำนาจเผด็จการของรัฐบาลและเรียกร้องให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น ได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด นับว่าเป็นการเผชิญหน้าครั้งยิ่งใหญ่ที่สุด ต่อมาเมื่อมีการเดินขบวนในวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เหตุการณ์ได้ลุกลามจนถึงขั้นปะทะกันอย่างรุนแรง ระหว่างฝ่ายเจ้าหน้าที่ทหารตำรวจกับฝ่ายนักเรียน นิสิต นักศึกษา เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จากเหตุการณ์นี้ทำให้ผู้คนเสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก มติมหาชนเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลทหาร โดยเฉพาะกับจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกถนอม กิตติขจร เมื่อเหตุการณ์เข้าขั้นวิกฤต จอมพลถนอม กิตติขจร ได้กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เหตุการณ์ไม่สงบต่าง ๆ ได้คลี่คลายกลับสู่สภาวะปกติตามลำดับ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายสัญญาธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

กล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง 14 ตุลาคม 2516 เป็นการเปลี่ยนแปลงจากการเมืองของอภิสิทธิ์ชนไปสู่การเมืองที่เปิดกว้างขึ้นของประชาชน ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น และมุ่งหวังที่จะได้เห็นมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย มีหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งแรก เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่ประชุมมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อคณะรัฐมนตรีจะได้นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไปตามมาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ" หลังจากที่นายสัญญาธรรมศักดิ์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ก็มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 18 คน ดังนี้ คือ

- | | |
|------------------------------|----------------------------|
| 1. นายประกอบ หุตะสิงห์ | ประธานกรรมการ |
| 2. นายกมล วรรณประภา | รองประธานกรรมการ |
| 3. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช | กรรมการ |
| 4. นายจิตติ ตั้งศุภิชัย | กรรมการ |
| 5. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช | กรรมการ |
| 6. นายปราโมทย์ นาครทรรพ | กรรมการ |
| 7. นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย | กรรมการ |
| 8. นายมนูญ บริสุทธิ์ | กรรมการ |
| 9. นายสรรเสริญ ไกรจิตติ | กรรมการ |
| 10. นายสมภพ ไทรตระกูล | กรรมการ |
| 11. พล.อ. สุรกิจ มัยลาภ | กรรมการ |
| 12. นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ | กรรมการ |
| 13. นางสุมาลี วีระไวทยะ | กรรมการ |
| 14. นายอมร จันทรมบูรณ์ | กรรมการ |
| 15. นายเอนก สิทธิประศาสน์ | กรรมการ |
| 16. นายไอสถ โกศิน | กรรมการ |
| 17. นายไพศาล กุมาลย์วิสัย | กรรมการและเลขานุการ |
| 18. นายอักษราท จุฬารัตน์ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ประกอบด้วยบุคคลที่มาจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ดังนี้ นักกฎหมาย 4 คน ตุลาการ 4 คน อาจารย์มหาวิทยาลัย 3 คน ข้าราชการพลเรือน 2 คน นักหนังสือพิมพ์ 2 คน นักการเมือง 1 คน นักธุรกิจ 1 คน และทหาร 1 คน

แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่แล้วก็ตาม แต่กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาและตัดสินใจจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ภาพพจน์ของสภานิติบัญญัติชุดนี้ในสายตาประชาชนส่วนใหญ่เป็นไปในทางลบ และวิตกว่าถ้าให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้คงอยู่ต่อไปแล้วระบบเผด็จการอาจกลับคืนมาและเป็นอุปสรรคขัดขวางในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในที่สุดนายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงได้ออกพระราชกฤษฎีกายุบสภานั้นเสีย⁵ ภายหลังจากมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ จำนวนทั้งสิ้น 2,347 คน ประกอบด้วยบุคคลกลุ่มอาชีพต่าง ๆ หลายกลุ่มอาชีพต่าง ๆ หลายกลุ่ม ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อให้สมาชิกเหล่านี้ได้เลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมัชชาแห่งชาติจำนวนหนึ่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่องค์กรนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งของตัวแทนประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างกว้างขวางที่สุด⁶ โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติทุกคนมีอิสระปลอดจากการครอบงำของฝ่ายบริหาร ทำให้สมาชิกแต่ละคนแสดงบทบาทของตนได้อย่างเต็มที่⁷

⁵ พระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, **ราชกิจจานุเบกษา 90** (16 ธันวาคม 2516) : 60.

⁶ ยุทธวัฒน์ ภักธรภาณุภัทร, "รัฐสภาไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบภูมิหลังของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พุทธศักราช 2516 กับสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2519," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 76.

⁷ สมพร ใช้บางยาง, "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 พ.ศ. 2516," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 200.

อำนาจหน้าที่และการดำเนินการของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

การนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 บัญญัติว่า "คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ"

หลังจากที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและนำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ณ ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล โดยมีนายประกอบ หุตะสิงห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานที่ประชุม ซึ่งประธานได้แจ้งต่อที่ประชุมทราบว่า คณะกรรมการชุดนี้ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญโดยกำหนดเวลาว่าควรจะแล้วเสร็จภายใน 3 เดือน ถึงแม้จะมีระยะเวลาจำกัดก็ต้องทำด้วยความสุขุมรอบคอบ และเสนอให้มีการประชุมในวันจันทร์ วันพุธ และวันศุกร์ ที่ประชุมเห็นชอบด้วย

เพื่อให้การร่างรัฐธรรมนูญดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 3 ชุด คือ⁸

(1) คณะอนุกรรมการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหารัฐธรรมนูญ จำนวน 14 คน ประกอบด้วย

⁸ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1/2516 วันพุธที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2516.

| | |
|---------------------------------|---------------------|
| 1. นายจิตติ ติงคภักดิ์ | ประธานอนุกรรมการ |
| 2. นายปราโมทย์ นาครทรรพ | รองประธานอนุกรรมการ |
| 3. นายลิขิต ธีรเวคิน | อนุกรรมการ |
| 4. นายวิรัช ตันศิริ | อนุกรรมการ |
| 5. นายกมล สมวิเชียร | อนุกรรมการ |
| 6. นายวีรพงษ์ รามางกูร | อนุกรรมการ |
| 7. นายวีรยุทธ วิเชียรโชติ | อนุกรรมการ |
| 8. นายสมศักดิ์ สิงห์พันธ์ | อนุกรรมการ |
| 9. นายสุจิต บุญบงการ | อนุกรรมการ |
| 10. นายสุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธ์ | อนุกรรมการ |
| 11. นายอัมมาร์ สยามวาลา | อนุกรรมการ |
| 12. นางสาวเอื้อย มีสุข | อนุกรรมการ |
| 13. นางสาวศิริจันทร์ สุจริตกุล | อนุกรรมการ |
| 14. นายพินพันธ์ นาคะตะ | อนุกรรมการ |

คณะอนุกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ศึกษาและวิเคราะห์รัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คอยจัดเตรียมหลักการและปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา คือเท่ากับว่าคอยให้คำตอบแก่คณะกรรมการในสิ่งที่ต้องการทราบ หรือมีข้อเสนอสืบเนื่องจากการศึกษาวิเคราะห์ก็เสนอมาให้คณะกรรมการพิจารณา

(2) คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและเผยแพร่มติและหลักการของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

| | |
|-----------------------------|---------------------|
| 1. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช | ประธานอนุกรรมการ |
| 2. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช | รองประธานอนุกรรมการ |
| 3. นางสุมาลี วีระไวทยะ | อนุกรรมการ |
| 4. นางเสริมศรี เอกชัย | อนุกรรมการ |
| 5. นางสาวนภา พงศ์พิพัฒน์ | อนุกรรมการ |
| 6. ม.ร.ว. สายสิงห์ ศิริบุตร | อนุกรรมการ |
| 7. นายชาญวิทย์ เกษตรศิริ | อนุกรรมการ |
| 8. นางชลธิชา กลัดอยู่ | อนุกรรมการ |

| | |
|--------------------------------|------------|
| 9. นายกวี ศุภธีระ | อนุกรรมการ |
| 10. นายอรุณ งามดี | อนุกรรมการ |
| 11. นายอภิชัย พันธเสน | อนุกรรมการ |
| 12. นายสมชัย กรุสวณสมบัติ | อนุกรรมการ |
| 13. นายทวี หมื่นนิกร | อนุกรรมการ |
| 14. นายอำนาจ ศรีอิมศาสตร์ | อนุกรรมการ |
| 15. นางสาวสุดาทิพย์ อินทร | อนุกรรมการ |
| 16. นายธีรยุทธ บุญมี | อนุกรรมการ |
| 17. นายชเนศร์ เจริญเมือง | อนุกรรมการ |
| 18. นายวิรัตน์ ศักดิ์จิรภาพงษ์ | อนุกรรมการ |
| 19. นายอัศวิน เสาวรส | อนุกรรมการ |
| 20. นายโกวิทย์ วรพิพัฒน์ | อนุกรรมการ |
| 21. นายผสม เพชรจำรัส | อนุกรรมการ |
| 22. นายรังสรรค์ ณะพรพันธ์ | อนุกรรมการ |
| 23. นายชิต นิลพานิช | อนุกรรมการ |

คณะกรรมการชุดนี้แบ่งออกเป็นแผนกใหญ่ ๆ ดังนี้คือ

1. **แผนกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน** มีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นที่ประชาชนส่งมาโดยแยกความคิดเห็นเหล่านั้นออกเป็นแต่ละประเภท
2. **แผนกเผยแพร่** มีหน้าที่เน้นไปในทางอธิบายและการนำบทความเสนอทางวิทยุโทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์
3. **แผนกเอกสาร** มีหน้าที่จัดทำเอกสารต่าง ๆ เพื่อนำออกเผยแพร่
4. **แผนกประสานงาน** มีหน้าที่ติดต่อประสานงานกับกลุ่มต่าง ๆ ที่จะเดินทางไปเผยแพร่ในต่างจังหวัด โดยจัดเอกสารให้ข้อแนะนำและอำนวยความสะดวกในเรื่องยานพาหนะ

(3) คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

1. นายสมภพ โทตระกิตย์
2. นายมนูญ บริสุทธิ์
3. นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์
4. นายพงศ์เพ็ญ ศักุนตาทัย
5. นายอมร จันทรมบูรณ์

คณะอนุกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญตามที่คณะกรรมการตกลงในหลักการกันแล้วโดยในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ คณะกรรมการเห็นสมควรให้นำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มาเป็นแนวทางในการพิจารณา

กรอบแนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2517

ในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ คณะกรรมการเห็นสมควรให้นำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มาเป็นแนวทางในการพิจารณา วิธีการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการจะเสนอและตกลงกันในหลักการเสียก่อน ถ้ามีปัญหาหรือต้องการทราบเพิ่มเติมประการใดก็จะให้คณะอนุกรรมการศึกษาและวิเคราะห์ไปทำการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์มาเสนอ บางครั้งมอบหมายให้เลขานุการหรือกรรมการบางท่านไปยกร่างมาเสนอที่ประชุม เมื่อที่ประชุมพิจารณาตกลงหลักการกันแล้วก็จะให้คณะอนุกรรมการยกร่างไปจัดการยกร่างมาเสนอ เมื่อคณะอนุกรรมการยกร่าง จัดการยกร่างเสร็จแล้วก็จะนำร่างมาเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพิจารณาจนเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงนำร่างมาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะกรรมการได้นำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 เป็นแนวทางในการพิจารณา โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและตกลงหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ และคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ซึ่งมีหลักการสำคัญดังนี้

หลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517

หมวด 1 บททั่วไป ในชั้นพิจารณาหลักการมีกรรมการเสนอให้แก้ไขคำว่า "ประเทศไทย" เป็น "ประเทศสยาม" โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่ชนบางกลุ่ม ความรู้สึกว่ามีใช้คนไทย ถ้าใช้ชื่อประเทศสยามแล้วความรู้สึกอันนั้นจะหมดไป

คณะอนุกรรมการยกร่างได้ยกร่างหมวดที่ 1 บททั่วไป ดังนี้คือ มาตรา 1 ถึง มาตรา 4 นั้น เหมือนกับรัฐธรรมนูญ 2492 ทุกประการ ส่วนมาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" นำมาจากมาตรา 178 หมวด 11 บทสุดท้ายของรัฐธรรมนูญ 2492 เช่นกัน ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตามร่างที่เสนอมา

หมวด 2 พระมหากษัตริย์ กรรมการบางท่านเสนอให้ พิจารณามาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2492 ว่าการที่จะบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดของทหารทั้งปวงนั้นจะเป็นการทำให้พระองค์ท่านมาพัวพันกับการบริหารด้วย ที่ประชุมเห็นควรให้ตัดคำว่า "ทรงเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของทหารทั้งปวง" ออก

สำหรับมาตรา 18 ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2492 บัญญัติว่า "การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการและสมุหราชองครักษ์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย และในกรณีใดที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งหรือถอดถอน ให้องคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนอง"

พระบรมราชโองการนั้น กรรมการบางท่านเห็นว่าขัดกันอยู่ กล่าวคือ ในเมื่อการแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการในพระองค์ และสมุหราชองครักษ์เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยแล้ว ไม่ควรมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และมาตรา 23 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า "การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 จะกระทำมิได้"

ได้มีข้อตกลงให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยวิธีการเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คือ ห้ามยกเลิกแต่ให้แก้ไขเพิ่มเติมได้ คณะอนุกรรมการยกร่างได้ยกร่างตามหลักการที่คณะกรรมการได้ตกลงกันแล้ว และนำเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติม

กฎหมายเทียบรบลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ให้กระทำได้โดยวิธีการเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมให้มีผลเป็นการยกเลิกนั้นจะกระทำมิได้⁹

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย คณะกรรมการได้พิจารณาว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะให้ประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างบริบูรณ์ ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ได้เน้นถึงความสำคัญในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การประกันเสรีภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานความยุติธรรม โดยเฉพาะในทางเศรษฐกิจซึ่งจะเป็นในรูปการให้สวัสดิการแก่ประชาชนอย่างกว้างขวางขึ้น นอกจากนั้นคณะกรรมการยังมีความเห็นว่าควรเพิ่มเติมสิทธิใหม่ ๆ ซึ่งได้มอบให้คณะอนุกรรมการการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหารัฐธรรมนูญรับไปพิจารณาเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการ¹⁰

กรรมการบางท่านตั้งข้อสังเกตว่า หมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ 2492 นั้นเป็นลักษณะเสรีนิยม เสรีภาพทางเศรษฐกิจนั้นไม่ควรเป็นไปในลักษณะมือใครยาวสาวได้สาวเอา ควรจะเป็นเสรีภาพในทางที่ราษฎรที่อ่อนแอจะต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐ¹¹

⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "บทบาทของทหารในการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา 2475 - 2520," วารสารสังคมศาสตร์ 2 (เมษายน - มิถุนายน 2521) อ้างใน สมชาติ รอบกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

¹⁰ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2/2516 วันศุกร์ที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2516.

¹¹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, รวบรวมบทความทางการเมือง (กรุงเทพฯ : พรหมประสิทธิ์การพิมพ์, 2519), คำชี้แจง. อ้างใน สมชาติ รอบกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

2. การประกันสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชน

คณะกรรมการได้รับหลักการที่บรรจุข้อความที่ว่าด้วยสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนไว้คำปรารภของรัฐธรรมนูญ เพื่อแสดงเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่จะให้เสรีภาพโดยมีเงื่อนไขน้อยที่สุด คำปรารภนี้จะมีประโยชน์ในการตีความรัฐธรรมนูญโดยตุลาการรัฐธรรมนูญ คือนอกเหนือจากการตีความมาตราต่าง ๆ แล้วก็สามารถตีความตามคำปรารภได้เหมือนกันเพราะถือว่าเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและได้อภิปรายถึงผลดีและผลเสียของการมีบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยการประกาศกฎอัยการศึกและภาวะฉุกเฉิน และมีมติว่าเพื่อเป็นการป้องกันการถือโอกาสประกาศกฎอัยการศึกอย่างฟุ่มเฟือยโดยปราศจากเหตุผล ควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ให้แน่ชัดลงไปด้วยว่าในกรณีใดจึงจะสามารถประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือภาวะฉุกเฉินได้ และได้พิจารณาถึงการประกันสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชน บางประการ เช่น สิทธิที่ผู้ถูกจับกุมจะมีโอกาสปรึกษาทนายความก่อนถูกทำการสอบสวน โดยจะระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ในกรณีที่เจ้าพนักงานทำการจับกุมคุมขังหรือตรวจค้น จะต้องได้รับแจ้งเหตุ และเจ้าพนักงานจะต้องแจ้งให้ผู้ถูกจับกุมทราบถึงสิทธิที่จะไม่พูดตอบข้อซักถามสอบสวนก่อนที่จะปรึกษาทนายด้วย¹²

3. การประกันสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน

คณะอนุกรรมการการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหารัฐธรรมนูญได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วได้ตกลงในหลักการนี้ว่า สิทธิดังกล่าวได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิดังกล่าวนี้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และคณะกรรมการได้มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ด้วยว่า กฎหมายที่จะออกมาจำกัดสิทธินี้จะต้องคำนึงถึงประโยชน์และความเป็นธรรมของสังคมด้วย¹³ และให้เพิ่มเติมเรื่อง

¹² คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 3/2516 วันจันทร์ที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2516.

¹³ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 4/2516 วันพุธที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2516.

เกี่ยวกับผลประโยชน์ของผังเมือง หรือเพิ่มการพัฒนาการเกษตร หรือ อุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดินเข้าไปด้วย การเวนคืนนี้รัฐจะต้องชดใช้ค่าทำขวัญ อันเป็นธรรมแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ์ตามระบุไว้ในกฎหมาย

4. เสรีภาพของบุคคล คณะกรรมการได้พิจารณาและตกลงในหลักการว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา และการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวนี้จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเลื่อมล้ำทางจิตใจของเยาวชน

5. เสรีภาพของสื่อมวลชน คณะกรรมการได้ตกลงหลักการว่าให้สื่อมวลชนมีเสรีภาพอย่างเต็มที่และควรมีบทบัญญัติถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของสื่อมวลชนที่มีต่อสังคมไว้ด้วย

6. เสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม ที่ประชุมคณะกรรมการได้ตกลงหลักการว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นสมาคมเมื่อสมาคมมีวัตถุประสงค์การจัดตั้งและดำเนินกิจการอันไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง คณะกรรมการมีความเห็นว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองโดยวิถีทางประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ และการจัดตั้งและดำเนินกิจการของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองและมีกรรมการบางท่านเสนอให้พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และรายจ่ายโดยเปิดเผย

คณะอนุกรรมการได้ยกร่างหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามหลักการที่คณะกรรมการได้ตกลงไว้ และนำเสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติหลักการใหม่ เช่น

ก. ในคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิที่จะได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณา คดีด้วยความรวดเร็ว ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้ยากไร้ไม่มีทุนทรัพย์ที่จะจัดหาทนายความสำหรับตนเองได้ บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลใดต้องรับโทษอาญาโดยคำพิพากษาถึงที่สุด หากปรากฏตามคำพิพากษาของศาลที่ร้องฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ภายหลังว่า บุคคลนั้นมิได้เป็นผู้กระทำความผิดมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ข. ให้พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย ซึ่งในเรื่องนี้กรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงว่า เป็นหลักการที่ยอมรับกันในหลายประเทศรวมทั้งเยอรมันตะวันตก เพื่อจะให้เห็นว่าพรรคการเมืองนั้นมีรายได้มาจากไหน และเพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลเอาเงินราชการลับมาสับสนุนพรรคการเมือง

หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย กรรมการเสนอให้บัญญัติว่า บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศและจรรยาวัชซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญ¹⁴ และเสนอให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน แต่มีคณะกรรมการบางท่านไม่เห็นด้วยเพราะเห็นว่าเป็นสิทธิขั้นมูลฐานรัฐไม่ควรไปก้าวกายแต่ควรหามาตรการทำให้ประชาชนสนใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

นอกจากนี้คณะกรรมการได้พิจารณาถึงหน้าที่ของบุคคลในการเสียภาษีอากร ซึ่งมีกรรมการบางท่านเสนอให้เพิ่มเติมว่า "ตามหลักอัตราภาษีก้าวหน้า" เข้าไปด้วย คือเป็นสัดส่วนตามรายได้ ถ้ามีรายได้มากก็ต้องเสียภาษีมาก เมื่อได้พิจารณาแล้วได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการยกร่างมาเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา คณะกรรมการได้พิจารณาและให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่บัญญัติว่า "บุคคลมีหน้าที่เคารพต่อกฎหมาย" เป็น "บุคคลมีหน้าที่เคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย" ส่วนมาตราอื่นนั้นคงร่างตามร่างที่คณะอนุกรรมการยกร่างเสนอมาให้ส่วนใหญ่ก็เหมือนกับรัฐธรรมนูญ 2492 และรัฐธรรมนูญ 2511¹⁵

¹⁴ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 6/2516 วันจันทร์ที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2516.

¹⁵ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 28/2517 วันพุธที่ 9 มกราคม พ.ศ.2517.

หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอหลักการมายังคณะกรรมการซึ่งคณะกรรมการเห็นสมควรพิจารณาตามที่เสนอมา โดยคณะอนุกรรมการเสนอให้ระบุไว้ให้ชัดเจนว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินราชการไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ นอกจากนี้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบายแห่งรัฐ มีสิทธิฟ้องร้องไปยังตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอื่นที่ตั้งขึ้นเป็นพิเศษ เพื่อให้ฝ่ายบริหารดำเนินราชการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่ระบุไว้ในหมวดนี้แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการดำเนินคดีเรียกค่าเสียหายจากรัฐ ซึ่งการลงโทษฝ่ายบริหารนี้เป็นการลงโทษทางการเมือง ในมาตราเกี่ยวกับกำลังทหารนั้นได้มีกรรมการบางท่านเสนอว่าควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าถ้าจะมีทหารต่างชาติเข้ามาตั้งอยู่ในประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา¹⁶

คณะกรรมการเห็นชอบในหลักการใหม่ ๆ หลายประการเช่น

- รัฐพึงดำเนินการให้ความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมน้อยลง
- รัฐพึงคุ้มครองผลประโยชน์ของชาวนาและเกษตรกรอื่น ในด้านการผลิตและในด้านการจำหน่ายผลผลิต การจัดระบบการถือครองที่ดินโดยความเป็นธรรมและให้เจ้าของที่ดินของตนในทางที่จะก่อประโยชน์ต่อส่วนร่วม
- การให้การรักษายาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า การจัดให้ประชาชนมีเคหสถานที่อยู่อาศัยโดยถูกสุขลักษณะตามควรแก่อัตภาพ
- การตกลงให้มีแนวนโยบายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามหลักการแห่งการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยเพื่อประกันความเป็นอิสระทางศาลและอำนวยความบริสุทธิ์ยุติธรรมโดยสมบูรณ์แก่ประชาชน

¹⁶ สุมาลี วีระไวทยะ, คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 6/2516. วันจันทร์ที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2516.

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาและตกลงหลักการแล้วจึงมอบหมายให้ คณะอนุกรรมการยกร่างไปยกร่างมาเสนอต่อคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณาร่างที่คณะอนุกรรมการเสนอมาโดยได้มีการแก้ไขที่บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมให้เป็นอย่างนี้ “รัฐพึงจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และมีหลักประกันความเป็นอิสระของศาล” และคณะอนุกรรมการยกร่างได้บัญญัติเพิ่มว่า “รัฐพึงส่งเสริมให้ชาวนาและเกษตรกรอื่นมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมตามสมควร”

ในหมวดว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐนี้ คณะกรรมการได้บัญญัติหลักการสำคัญที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนไว้เป็นอันมาก ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศต่อไป

หมวด 6 รัฐสภา คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้ความสนใจมากที่สุด เพราะมีความสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบการปกครอง ซึ่งประเด็นสำคัญที่คณะกรรมการพิจารณาและได้อภิปรายเกี่ยวกับรัฐสภาอย่างกว้าง คือ

1. ควรมีสภาเดียวหรือสองสภา คณะกรรมการได้แสดงความคิดเห็นส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการมีสองสภา โดยให้เหตุผลว่าระบบการเมืองทุกระบบจะต้องมีกลไกถ่วงดุลกัน ถ้ามีสภาเดียวอาจเกิดเผด็จการในรัฐสภาได้ และถ้ามีสองสภาแล้วก็ควรจะมาจากการเลือกตั้งทั้งสองสภา ส่วนการแต่งตั้งนั้นไม่ควรจะให้มิเพราะก่อให้เกิดการแบ่งสันปันส่วนในระหว่างพรรคพวกเดียวกัน และกล่าวว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงปรารถนาว่า พระองค์ท่านไม่เห็นด้วยการแต่งตั้งวุฒิสภา เพราะพระองค์ท่านไม่ทรงทราบว่าเป็นคนดีหรือไม่ดี การให้ทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้น จะทำให้ทั้งสองสภาเป็นที่รวมความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ นอกจากวุฒิสภามีประโยชน์ในด้านเป็นกลไกถ่วงดุลย์สภาผู้แทนราษฎรแล้วยังมีประโยชน์ในแง่ที่เป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา สภาล่างนั้นถือว่าเป็นสภาจิตนาการสภาสูงเป็นสภาแห่งเหตุผล ถ้าได้ทั้งสองสภานี้รวมเข้าด้วยกันจะทำให้รัฐสภาทำงานได้อย่างสุขุมและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นอย่างมาก กรรมการบางท่านเสนอว่า ถ้าให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งก็ควรให้มีอำนาจใกล้เคียงกับสภาผู้แทนเพราะเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้งเช่นกัน ส่วนการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกนั้นควรกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งให้สูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวิธีการเลือกตั้งนั้นมีหลายวิธี เช่น ให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปโดยจัดสรรที่นั่งในสภาไว้ให้เป็นจำนวนกลุ่มละเท่า ๆ กัน หรืออีกวิธีหนึ่งให้แต่ละจังหวัดเลือกวุฒิสมาชิกของตนมาจังหวัดละหนึ่งคน

โดยกำหนดคุณสมบัติของวุฒิสมาชิกไว้สูงจะต้องมีประสบการณ์มีเกียรติคุณดีเด่น ซึ่งการเลือกตั้งนั้นอาจใช้ระบบเสียงข้างมากเด็ดขาดเพื่อให้ได้คนดีจริง ๆ¹⁷

สำหรับวุฒิสมาชิกนั้นควรมาจากการแต่งตั้ง เพื่อประกันความมั่นคงของรัฐบาลเพราะถ้ารัฐบาลไม่มีเสถียรภาพราษฎรก็จะเดือดร้อน การแต่งตั้งนั้นควรกำหนดระยะเวลาไว้ในบทเฉพาะกาลชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งซึ่งต่อไปถ้าหากพร้อมที่จะให้มีการเลือกตั้งแล้วก็สามารถทำได้ แต่ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการเมืองนี้ควรค่อยเป็นค่อยไปเพื่อให้ประชาชนชนได้เข้าใจถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างทั่วถึงเสียก่อน โดยให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นวิธีการเดียวกันกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2492¹⁸ ประเด็นเกี่ยวกับควรมีสองสภาหรือสภาเดียวนั้น คณะกรรมการมีมติเห็นชอบให้มีสองสภาและสมาชิกแต่ละสภานั้นต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งสองสภา แต่วิธีการเลือกตั้งนั้นแตกต่างกัน

¹⁷ พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภัย, คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 9/2516 วันจันทร์ที่ 19 พฤศจิกายน 2516.

¹⁸ มนูญ บริสุทธิ์, คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 9/2516 วันจันทร์ที่ 19 พฤศจิกายน 2516.

2. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการเสนอให้ใช้ระบบบัญชีรายชื่อ คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสมัครในนามพรรค วิธีการเลือกตั้งนั้นจะมีการแบ่งเขตเลือกตั้ง เช่น เขตหนึ่ง เลือกผู้แทนได้ 10 คน แต่ละพรรคก็จะส่งผู้แทนพรรคละ 10 คน ในการลงคะแนนเสียงนั้น ผู้เลือกตั้งจะเลือกเอาพรรคหนึ่งก็หย่อนบัญชีชื่อนั้นลงไปในที่บัตร ถ้าบัญชีรายชื่อพรรคใดได้ คะแนนมากที่สุดก็จะได้เป็นผู้แทนตามบัญชีนั้นทั้ง 10 คน ผลดีของการเลือกตั้งแบบนี้คือเป็นการลด จำนวนพรรคซึ่งในที่สุดก็จะเหลือพรรคใหญ่ ๆ เพียงไม่กี่พรรคในสภา สมาชิกที่ได้รับเลือกจะตระหนัก ดีว่าตนได้รับเลือกตั้งมานั้น เพราะนโยบายของพรรค ความนิยมต่อพรรคมากกว่าความนิยมส่วนตัว ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานในรัฐสภามีระเบียบวินัย มีเสียงข้างมากที่เป็นปึกแผ่น¹⁹

และมีการเสนอให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบที่เยอรมันตะวันตกใช้กันอยู่หรือที่เรียกว่า ระบบด็องท์ (d'Hondt) วิธีการเลือกตั้งแบบนี้มีการสมัครรับเลือกตั้งสองส่วน คือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ ลังกัดพรรคการเมือง แต่สมัครเป็นรายบุคคลส่วนหนึ่ง กับการเลือกพรรคการเมืองโดยพรรคการเมือง จะประกาศรายชื่อบุคคลสำคัญ ๆ ของพรรค ตลอดจนนโยบายให้ทราบ ในการนี้ประชาชนจะต้องลง บัตรเลือกตั้ง 2 ชนิดคือ ที่เลือกบุคคลอย่างหนึ่ง และเลือกพรรคอีกอย่างหนึ่ง ส่วนการจัดสรรว่าพรรค ใดจะมีผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมากน้อยเพียงใดก็คำนวณจากคะแนนเสียงที่เลือกเป็นพรรคโดย นำมารวมกันทั่วประเทศแล้วคำนวณตามสัดส่วนคะแนน และพรรคการเมืองที่เข้าแข่งขันในการเลือก ตั้งนั้นก็ทำบัญชีรายชื่อผู้ที่พรรคจะส่งเข้าไปเป็นผู้แทนตามลำดับ²⁰ วิธีการ เลือกตั้งแบบเยอรมันนี้ ได้ถูกนำมาพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการอย่างกว้างขวาง ข้อดีของวิธีนี้คือ การแบ่งผู้สมัครออก เป็นสองส่วนโดยให้ประชาชนเลือกเป็นพรรคส่วนหนึ่งนั้น จะช่วยส่งเสริมระบบพรรคการเมือง และ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้าไปเป็นผู้แทนได้โดยผ่านทาง

¹⁹ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, เรื่องเดียวกัน.

²⁰ ประกอบ หุตะสิงห์, เรื่องเดียวกัน.

พรรคการเมือง ข้อเสียของระบบนี้คือ ระบบการเลือกตั้งเช่นนี้อาจทำให้เกิดพรรคการเมืองหลายพรรค วิธีการลงคะแนนยุ่งยากและเป็นของใหม่สำหรับประชาชน สำหรับประเด็นผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรคหรือไม่นั้น กรรมการบางท่านไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองโดยให้เหตุผลว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ เป็นการเปิดโอกาสให้พวกที่ร่ำรวยตั้งพรรคการเมือง เพราะว่าพรรคการเมืองต้องใช้เงินมาก²¹ และถ้ายังกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครเกินครึ่งหนึ่ง หรือ หนึ่งในสามของจำนวนผู้แทนทั้งหมดก็เท่ากับเป็นการช่วยพวกที่ร่ำรวยให้ตั้งพรรคการเมือง ส่วนผู้ที่ไม่มีเงินมากก็ตั้งพรรคไม่ได้ เพราะต้องส่งผู้สมัครเป็นจำนวนมาก ใช้เงินมาก และถ้าจะให้มีการเลือกตั้งภายใน 90 วัน หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญจะตั้งพรรคการเมืองได้ทันอย่างไร พรรคการเมืองนั้นตั้งยากมีค่าใช้จ่าย²² ส่วนกรรมการที่เห็นด้วยกับการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคให้เหตุผลว่าเพื่อให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันควบคุมผู้แทนให้อยู่ในระเบียบวินัย ระบบพรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งสำหรับระบอบประชาธิปไตย จึงควรส่งเสริมการเมืองระบบพรรคให้พัฒนาและมั่นคง และมีความเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ควรสังกัดพรรคถ้าออกจากพรรคแล้วไม่มีพรรคสังกัดอีกก็จะมีผลต่อสมาชิกของสภาคือสมาชิกภาพต้องสิ้นสุดลง²³

²¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดียวกัน.

²² เสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์, คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, **รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 29/2517** วันพฤหัสบดีที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2517

²³ อมร จันทรสุมบุรณ์, เรื่องเดียวกัน.

ในที่สุดคณะกรรมการได้ตกลงในหลักการหมวดว่าด้วยรัฐสภาดังนี้คือ กำหนดให้มีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยวุฒิสภานั้นองค์มนตรีพิจารณาเลือกบุคคล 300 คน จากผู้ที่มีความรู้ความชำนาญจากกิจการต่าง ๆ อันจะยังเกิดประโยชน์ต่อแผ่นดินเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งให้เหลือ 100 คน และตกลงให้กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ ส่วนผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 23 ปีบริบูรณ์ และประเด็นเกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่นั้น ที่ประชุมคณะกรรมการมีมติให้ต้องสังกัดพรรคการเมืองด้วยคะแนนเสียง 9 ต่อ 8 เสียง²⁴ การเลือกตั้งนั้นให้ใช้วิธีรวมเขตแล้วแบ่งออกเป็นเขตต่าง ๆ และมีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนไว้ตายตัวระหว่าง 240 คน ถึง 300 คน คณะกรรมการได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับทั้งสองสภานั้นว่าจะมีอายุวาระละ 4 ปี ถ้ามีการยุบสภาจะต้องยุบทั้งสองสภา บุคคลจะเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันมิได้ จะเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ และจะต้องไม่รับตำแหน่งหรือหน้าที่ใดจากรัฐ หน่วยราชการของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐโดยมีผลประโยชน์ตอบแทน และต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับการค้า โดยต้องไม่เป็นผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทนของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือผู้ถือหุ้นต้องไม่เป็นผู้สัญญากับรัฐ ผู้ได้รับสัมปทานจากรัฐอันมีลักษณะการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม บรรดาข้อห้ามของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนนั้น คณะกรรมการตกลงเห็นด้วยกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ 2492 เกี่ยวกับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภานั้นสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ มีสิทธิตั้งกระทู้ถาม และมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่ว่าร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภานั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยก็เป็นอันตกไป ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยนั้น วุฒิสภามีอำนาจยับยั้งได้ ภายใน 180 วัน ในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมวิธีการของรัฐสภานั้นได้ตกลงในหลักการว่า การแต่งตั้งกรรมวิธีการนั้น กรรมวิธีการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทน

²⁴ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 11/2516 วันศุกร์ที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2516.

ต้องมีจำนวนตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนของแต่ละพรรคการเมืองที่อยู่ในสภาผู้แทน²⁵ เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาและตกลงในหลักการในหมวดนี้แล้วได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการยกร่างมาเสนอตามหลักการที่ได้ตกลงกันไปแล้ว

เมื่อคณะกรรมการร่างได้ยกร่างเสร็จแล้วได้นำเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้ เช่น ตามร่างของคณะอนุกรรมการที่บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และให้ประชาชนสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองประธานรัฐสภานั้นมีกรรมการบางท่านขอแก้ไข ซึ่งที่ประชุมมีมติให้แก้ไขเป็นให้รัฐสภาเลือกประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนคนใดคนหนึ่งเป็นประธานรัฐสภาและอีกคนหนึ่งเป็นรองประธานรัฐสภา²⁶ หลักการใหม่ที่คณะกรรมการมีมติเห็นชอบตามร่างของคณะอนุกรรมการมีดังนี้ เช่น มาตราที่บัญญัติเกี่ยวกับเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าคนเห็นว่าสมาชิกผู้ใดในสภาที่ตนเป็นสมาชิกมีความประพฤติในทางนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สภา สมควรจะให้ลาออกจากตำแหน่ง มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และถ้าตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกผู้ใดมีความประพฤติในทางที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สภา ให้สมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้น สิ้นสุดลงในวันที่ประธานแห่งสภาผู้ที่เป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัย หลักการนี้เป็นการให้อำนาจสมาชิกรัฐสภาควบคุมความประพฤติกันเอง ส่วนเรื่องเกี่ยวกับเขตเลือกตั้งนั้น คณะอนุกรรมการได้ยกร่างมาตามหลักการของคณะกรรมการที่ได้ตกลงกันไปแล้ว คือ ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเกณฑ์ และภายในเขตจังหวัดนั้นถ้ามีผู้แทนได้เกินกว่า 3 คน ก็ให้มีการแบ่งเขต เขตหนึ่งจะมีผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน และไม่น้อยกว่า 2 คน และในจังหวัดหนึ่งอย่างน้อยต้องมีผู้แทนหนึ่งคน

²⁵ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 19/2516 วันพุธที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2516.

²⁶ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 30/2517 วันจันทร์ที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2517.

ในหมวดนี้นอกจากจะกำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองแล้ว ในมาตราเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังได้บัญญัติว่าสมาชิกภาพจะสิ้นสุดลงเมื่อขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือพรรคการเมืองมีมติแล้วแต่กรณี²⁷

หมวด 7 คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณาและได้ตกลงกันในหลักการสำคัญดังนี้

1. คณะรัฐมนตรีต้องมาจากสภาผู้แทนหรือจากวุฒิสภาเท่านั้น และจะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ นอกจากนั้นจะเป็นผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา หรือลูกจ้างของบุคคล หน่วยงาน ส่วนบริษัทหรือองค์กรใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อการค้ากำไรก็ได้ด้วย สำหรับจำนวนคณะรัฐมนตรีให้มีนายกรัฐมนตรีหนึ่งคน และรัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 15 คน แต่ไม่เกิน 30 คน ในการเข้ารับตำแหน่งคณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจต่อรัฐสภา โดยจะต้องได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งสองสภาที่ไปประชุม²⁸

2. ในการประกาศกฎอัยการศึกนั้นฝ่ายบริหารจะกระทำได้โดยมีเงื่อนไขและเวลาจำกัดคือ ถ้าเกินระยะเวลาหนึ่งจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา การทำสนธิสัญญาพันธมิตรทางทหารจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา²⁹

²⁷ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ 32/2517 วันพฤหัสบดีที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2517.

²⁸ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 18/2516 วันจันทร์ที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2516

²⁹ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23/2516 วันศุกร์ที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2516.

3. ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจพิเศษในสถานการณ์พิเศษซึ่งประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันอย่างยั่งยืนได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาโดยให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจดังกล่าวไปก่อน และต้องรีบแจ้งแก่รัฐสภาทราบโดยมิชักช้า และอำนาจพิเศษนี้จะต้องไม่ใช่อำนาจตุลาการ³⁰

ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการมีมติรับหลักการ หลังจากคณะกรรมการได้พิจารณาและตกลงในหลักการหมวดว่าด้วยคณะรัฐมนตรีแล้วได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไปจัดการยก่างมาเสนอต่อคณะกรรมการ และต่อมาในการพิจารณาเกี่ยวกับการประกาศกฎอัยการศึกนั้นคณะกรรมการได้แก้ไขยก่างของคณะอนุกรรมการ ฯ ให้เป็นว่า

“เมื่อได้ใช้กฎอัยการศึกเกินสามสิบวัน สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าคนมีสิทธิร้องขอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภามีมติเลิกใช้ได้ มติให้เลิกใช้กฎอัยการศึกจะต้องมีเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา”³¹

หมวด 8 ศาลยุติธรรม หมวด 9 ศาลและองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางในประเด็นที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ โดยมีข้อเสนอว่าควรแยกศาลออกจากกระทรวงยุติธรรมหรือไม่เพียงใด กรรมการบางท่านเสนอว่าศาลควรเป็นอิสระโดยแยกออกมาปกครองตนเอง แต่กระทรวงยุติธรรมก็ยังคงมีอยู่โดยควรรวบรวมกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายบริหารเข้าไว้เช่น งานราชทัณฑ์ หรือสอบสวนกลาง รวมทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย³² คณะกรรมการได้ตกลงให้เพิ่มบทบัญญัติเพื่อประกันความอิสระของศาลมากขึ้น แต่ยังคงให้ศาลสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมเช่นเดิมและได้ตกลงในหลักการให้จัดตั้งศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลสาขาภาษีและศาลอื่นได้ โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ

³⁰ พงศ์เพ็ญ ศกุนตลาภัย และ อมร จันทรมบูรณ์, เรื่องเดียวกัน.

³¹ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 34/2517, วันพุธที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2517.

³² สรรเสริญ ไกรจิตติ, คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22/2516, วันพฤหัสบดีที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2516.

โดยให้แยกไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหากจากหมวดศาลยุติธรรมและให้มีหน่วยงานอิสระอันหนึ่งทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินและให้รายงานผลการปฏิบัติงานและข้อสังเกตต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเป็นประจำทุกรอบปี และให้ผู้ที่รับผิดชอบหน่วยงานนี้สัมพันธ์กับรัฐสภา คือการแต่งตั้ง ลงโทษ และการถอดถอนหัวหน้าส่วนราชการนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา³³ ส่วนศาลทหารนั้นให้อยู่ร่วมกับหมวดว่าด้วยศาลยุติธรรมการแต่งตั้งผู้พิพากษาให้เป็นไปตามกฎหมายไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการ

คณะอนุกรรมการยกร่างได้ทำการยกร่างตามหลักการที่คณะกรรมการได้ตกลงกันไว้ ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม โดยในหมวดว่าด้วยศาลยุติธรรมนั้นส่วนใหญ่เหมือนกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2492 ส่วนที่เพิ่มเข้าไปคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการ³⁴

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาหมวดอื่น ๆ ต่อไปคือ หมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งคณะกรรมการมีมติให้แยกออกจากหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐมาบัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก โดยกำหนดหลักการว่าการปกครองท้องถิ่นทุกระดับ องค์การท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น และให้องค์การท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายของตนเอง ในหมวดว่าด้วยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นได้กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวน 9 คน โดยรัฐสภาคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการตุลาการเป็นผู้เลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายมีจำนวนฝ่ายละ 3 คน มีหน้าที่ให้คำวินิจฉัยความประพฤติของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามคำร้องที่ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาให้วินิจฉัย และในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่นหรือระหว่างศาลอื่นด้วยกันให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนวิธีพิจารณาของ

³³ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26/2517, วันพฤหัสบดีที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2516.

³⁴ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 34/2517, วันพุธที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2517.

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย ในหมวดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ตกลงให้ถือตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2492 เป็นเกณฑ์ นอกจากนี้ได้พิจารณาบทเฉพาะกาลและคำปรารภ จนกระทั่งพิจารณาเสร็จทั้งฉบับเมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2517

ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างขึ้นมานั้นมีทั้งสิ้น 225 มาตรา นับเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่มีความยาวที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย การที่ร่างรัฐธรรมนูญมีความยาวมากเช่นนี้ก็เนื่องจากสภาพการณ์ทางการเมืองของไทยและวิวัฒนาการทางการเมืองที่ทำให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องเพิ่มบทบัญญัติต่าง ๆ ในการประกันสิทธิเสรีภาพไว้ รัฐธรรมนูญของประเทศที่กำลังพัฒนามักยืดเยื้อ เพราะประเทศเหล่านี้ขาดรากฐานทางการเมือง ขาดธรรมเนียมปฏิบัติที่ทุกฝ่ายยอมรับ ขาดกติกาการเมือง³⁵ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องใช้เวลาร่างอันรวดเร็วเพื่อสนองต่อความจำเป็นสัญญาที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีได้ให้ไว้แก่ประชาชนว่าจะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยเร็วที่สุด แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาตลอด และประชาชนก็มีความสนใจแสดงความคิดเห็นและส่งความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญมายังผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก

³⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **ใต้ท่อนปรี่ตี** (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์เกษตร, 2517), หน้า 65.

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่างเสร็จแล้วก็ส่งให้คณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแก้ไขและนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยที่จะต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นต่อไป ซึ่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 10 วรรค 2 บัญญัติว่า "การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องกระทำเป็น 3 วาระ สำหรับวาระที่ 1 และวาระที่ 2 ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำหรับการพิจารณาวาระที่ 3 ให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาวาระที่ 2 ได้ล่วงพ้นไปแล้ว 15 วัน"

การที่กำหนดให้ระยะเวลาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ห่างกันอย่างน้อย 15 วัน ก็เพื่อให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีเวลาพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบเพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องให้ความสำคัญและระมัดระวังเป็นพิเศษ เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่ 3 แล้วให้ประธานสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ โดยให้ประธานสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดหลังจากเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 หลังจากที่จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีได้ลาออกจากตำแหน่ง โดยมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2516 ประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 18 คน โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้นำเอารัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 มาเป็นแนวในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้เวลาในการยกร่างเพียง 3 เดือนเท่านั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2517 จากนั้นจึงส่งร่างรัฐธรรมนูญไปให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาและลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2517 และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 นี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 ของประเทศไทย เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2517 มีบทบัญญัติ รวมทั้งสิ้น 238 มาตรา และเนื่องจากคณะกรรมการได้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 เป็นแนวทางในการพิจารณา รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงวางแนว

การปกครองไว้คล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 คือ ยึดถือหลักการของ "ระบบรัฐสภา" เป็นหลักในการปกครอง โดยมีสาระสำคัญสรุปดังนี้

ก. รัฐสภา ประกอบด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภาจะประชุมรวมกันหรือแยกกันก็ย่อมเป็นไปตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

1. วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ วาระในการดำรงตำแหน่งคราว 6 ปี ในวาระแรกเมื่อครบ 3 ปี ให้ออกจากตำแหน่งกึ่งหนึ่งโดยวิธีจับสลากและได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร

2. สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง มีจำนวนไม่น้อยกว่า 240 คน แต่ไม่เกิน 300 คน จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้คำนวณตามเกณฑ์ จำนวนราษฎรที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ข. คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 30 คน มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน พระมหากษัตริย์ทรงตั้ง นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้ว่าห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและรัฐสภาโดยเด็ดขาด ซึ่งเท่ากับมอบอำนาจให้แก่ประชาชนอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้วางหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง เช่น บุคคลจะไม่ถูกจับกุมหรือสอบสวน เพื่อให้มีการฟ้องร้องเขาในคดีอาญาโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเดียวกัน เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้ประกาศอุดมการณ์ไว้อย่างแจ่มชัดว่ายึดมั่นใน "การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันจะยังผลให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมป้องกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนชาวไทย โดยจะดำเนินการให้ความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมลดน้อยลง" และส่งเสริมให้ชาวนาและเกษตรกรอื่นมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมตามสมควร

ค. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 1 ครั้ง คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2518 เป็นการแก้ไขเกี่ยวกับเรื่องให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานองคมนตรี

การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 เริ่มประกาศใช้มาตั้งแต่วันที่ และมาสิ้นสุดลงเมื่อ 6 ตุลาคม 2519 ด้วยเกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยการนำของพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ รวมระยะเวลาในการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ 2 ปี เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด

กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญที่ยึดหลักการและวิธีการที่มุ่งให้การปกครองประเทศเป็นประชาธิปไตย ทั้งในด้านรูปแบบ (form) และเนื้อหา (essence) กล่าวคือ มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและมีหลักการสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย โดยมีบทบัญญัติถึง 238 มาตรา ทั้งนี้เนื่องจากสภาพทางการเมืองและวิวัฒนาการทางการเมืองของไทย ทำให้ผู้ร่างต้องเพิ่มบทบัญญัติเพื่อเป็นรากฐานของการพัฒนาทางการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่น หลักการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ การวางหลักเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมไว้ในหมวดนโยบายแห่งรัฐ การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา การวางมาตรการป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐมนตรีใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ การแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง การวางหลักการ จัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งนครหลวง ให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและให้สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น การวางหลักการจัดตั้งศาลปกครอง ศาลในสาขาแรงงาน สาขาภาษี หรือสาขาสังคม ฯลฯ ซึ่งหลักเหล่านี้เป็นหลักการที่ก้าวหน้าและเป็นประโยชน์³⁶

³⁶ พรณรงค์ ศรีตระกูล, **กระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย**"

(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538), หน้า 198.

แต่อย่างไรก็ตามมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยเท่าที่ควร เช่น การมีวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง การตัดสิทธิผู้มีอายุ 18 ปี มิให้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่เมื่อพิจารณาหลักการทั้งหมดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แล้วจะเห็นว่ามีส่วนดีและส่วนที่ก้าวหน้ามากกว่าส่วนที่บกพร่อง และวุฒิสภาตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 2517 นั้นก็มีอำนาจน้อยมาก เพียงคอยกลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของผู้แทนราษฎรมาแล้ว ไม่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ และมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถามเท่านั้น จะไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปหรือออกเสียงไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี³⁷

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 198.