



บทที่ 4

เปรียบเทียบการยกร่างรัฐธรรมนูญ  
ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับปีพุทธศักราช 2534

การยกร่างรัฐธรรมนูญ (Constitution Formulation) ถือเป็นขั้นตอนที่สอง  
ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 เมื่อนำมา  
เทียบเคียงกับขั้นตอนในการยกร่างนโยบาย (Policy Formulation) ซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่สอง  
ในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ในขั้นตอนของการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช  
2534 ดังกล่าว ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะในประเด็นสำคัญต่อไปนี้

1. เปรียบเทียบการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
(ภาพรวม)
  2. เปรียบเทียบบทบาทและพฤติกรรมในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ  
ร่างรัฐธรรมนูญ
  3. เปรียบเทียบปฏิกิริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ
  4. เปรียบเทียบความเป็นประชาธิปไตยของร่างรัฐธรรมนูญ
- ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญดังกล่าว มีสาระสำคัญดังนี้

การยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521

1. การยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของคณะกรรมการร่าง  
รัฐธรรมนูญ (ภาพรวม)

เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 9 ของธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 ได้กำหนดว่า "ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ/คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะมีจำนวนเท่าใด และจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ" ดังนั้น ในวันพฤหัสบดีที่ 1 ธันวาคม 2520 ที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงได้ทำการแต่งตั้ง "คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ" จำนวน 35 คน เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ทั้ง 35 คน ดังกล่าว เป็นกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอก จำนวน 10 คน และเป็นกรรมการที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 25 คน

กรรมการที่เป็นบุคคลภายนอก จำนวน 10 คน (ซึ่งเสนอชื่อโดยคณะรัฐมนตรี) ประกอบด้วย

1) นายกมล	วรรณประภา	2) นายกระมล	ทองธรรมชาติ
3) นายกระแส	ชนะวงศ์	4) ม.ร.ว.คึกฤทธิ์	ปราโมช
5) นายจิตติ	ติงศภัทย์	6) พล.อ.อ.ทวิ	จุลละทรัพย์
7) นายบุญชนะ	อัครดากร	8) พล.ต.ประมาฆ	อดิเรกสาร
9) นายสวัสดิ์	คำประกอบ	10) ม.ร.ว.เสนีย์	ปราโมช

ส่วนกรรมการที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 25 คน (ซึ่งเสนอชื่อโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ประกอบด้วย

1) นายกนต์ธีร์	ศุภมงคล	2) พ.ต.อ.กฤษ	สังขทรัพย์
3) พล.ท.กานต์	รัตนวราหะ	4) นายกำธร	พันธุ์ลาภ
5) นายชนะ	รุ่งแสง	6) นายชูป	กาญจนประกร
7) นายชูสง่า	ฤทธิประศาสน์	8) นายประชุม	รัตนเพียร
9) นายประเทือง	กิริติบุตร	10) พล.ท.ประสิทธิ์	ใจชื่น
11) นายไพโรจน์	ชัยนาม	12) พ.อ.มณีรัตน์	จารุจินดา

- |                |               |                       |              |
|----------------|---------------|-----------------------|--------------|
| 13) นายมีชัย   | ฤชุพันธุ์     | 14) นางแรม พรหมบิล    | บุญประสพ     |
| 15) นายศิริ    | อดิโพธิ       | 16) นายสมบุญ          | ศิริธร       |
| 17) พล.ท.สมิง  | โตลังคะ       | 18) นายसानนท์         | สายสว่าง     |
| 19) นายแสวง    | พุทธสถิตย์    | 20) นายอดุล           | วิเชียรเจริญ |
| 21) นายอมร     | จันทร์สมบูรณ์ | 22) หลวงอรธไพศาลศรีดี |              |
| 23) นายอักษราท | จุฬารัตน      | 24) นายอุดร           | ตันติสุนทร   |
| 25) นายโรสถ    | โรคนิน        |                       |              |

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 29 ครั้ง โดยประชุมกันครั้งแรกในวันศุกร์ที่ 2 ธันวาคม 2520 และครั้งสุดท้ายในวันพฤหัสบดีที่ 8 มิถุนายน 2521

ในการประชุมของคณะกรรมการ ครั้งที่ 1 วันศุกร์ที่ 2 ธันวาคม 2520 ที่ประชุม ได้มีมติแต่งตั้งนายจิตติ ติงศภัทย์ เป็นประธานคณะกรรมการ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ และนายอักษราท จุฬารัตน เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ หลังจากนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาถึงวิธีการและโครงการที่จะพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีกรรมการหลายคนเสนอความคิดเห็นและแนวทางแตกต่างกันหลายประการ ซึ่งในที่สุด คณะกรรมการได้มอบหมายให้เลขานุการไปกำหนดเค้าโครงการพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญอย่างกว้าง ๆ เพื่อนำมาเสนอต่อคณะกรรมการ<sup>1</sup>

ในการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 8 ธันวาคม 2520 ก่อนที่คณะกรรมการจะเห็นสมควรดำเนินการพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญ

---

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 1", 2 ธันวาคม 2520.

ตามเค้าโครงที่เลขานุการจัดทำเสนอต่อที่ประชุม\* กรรมการบางคนได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาตกลงในหลักการสำคัญอันเป็นเค้าโครงของรัฐธรรมนูญเสียก่อน เช่น ควรมีสภา 1 สภา หรือ 2 สภา อำนาจอธิปไตยและอำนาจบริหารควรมีความสัมพันธ์กัน หรือแยกออกจากกัน โดยเด็ดขาด และนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมาจากไหน เป็นต้น แล้วส่งแนวความคิดของคณะกรรมการในหลักการที่ตกลงไว้ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาว่าสมควรหรือไม่ ประการใดจากนั้น คณะกรรมการจึงค่อยยกร่างไปตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่กรรมการหลายคนได้แสดงความคิดเห็นโต้แย้ง เช่น นายอุคร ตันติสุนทร กล่าวว่า "เราน่าจะเป็นผู้กำหนดหลักการ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2520 ที่กำหนดให้...สภาที่มอบหมายให้เราร่างรัฐธรรมนูญนั้น เขาเชื่อในความสามารถของเราที่จะเป็นผู้กำหนดรัฐธรรมนูญว่าจะมีหลักการอย่างไรนั้น คณะกรรมการชุดนี้จะกำหนดและเสนอต่อสภา สภาจะรับหลักการหรือไม่เป็นเรื่องของสภา ไม่จำเป็นต้องถามสภาให้สภาอนุมัติในหลักการ เราเป็นตัวแทนของสภาซึ่งต้องการมีรัฐธรรมนูญ และได้รับมอบหมายให้ร่างรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น การร่างรัฐธรรมนูญคือหลักการ และสาระสำคัญเราเป็นผู้กำหนด..."<sup>2</sup> ในที่สุด คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่า คณะกรรมการควรเป็นผู้กำหนดหลักการเสียเอง โดยไม่จำเป็นต้องส่งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเสียก่อน ส่วนสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะเห็นด้วยกับหลักการที่คณะกรรมการยกร่างขึ้นหรือไม่ แล้วแต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะเป็นผู้วินิจฉัย

\* คูรายละเอียดเค้าโครงการพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญ ในภาคผนวก ก และภาคผนวก ข.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 2", 8 ธันวาคม 2520, หน้า 29.



ในการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 15 ธันวาคม 2520 ถึงครั้งที่ 15 วันพฤหัสบดีที่ 9 มีนาคม 2521 คณะกรรมการได้พิจารณาหลักการที่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตามเค้าโครงที่เลขานุการเสนอ ส่วนการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 16 วันพฤหัสบดีที่ 16 มีนาคม 2521 ถึงครั้งที่ 29 วันพฤหัสบดีที่ 8 มิถุนายน 2521 คณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามร่างที่เลขานุการได้ยกร่างมาเสนอ

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521 เป็น 2 ขั้นตอน คือ

1) พิจารณาหลักการสำคัญที่ควรกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ตามเค้าโครงการพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญที่เลขานุการเสนอ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นชอบในหลักการสำคัญเกี่ยวกับเรื่องใดแล้ว ก็ได้มอบหมายให้เลขานุการไปยกร่างมาเป็นบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ

2) พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่เลขานุการเสนอเรียงตามลำดับมาตรา และในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรานั้น คณะกรรมการได้หยิบยกปัญหาในหลักการสำคัญบางประการขึ้นมาพิจารณาใหม่ หรือกำหนดหลักการสำคัญขึ้นมาใหม่ด้วย เมื่อมีกรรมการบางคนเสนอ

การยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ตามขั้นตอนดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

คำปรารภ : คณะกรรมการได้พิจารณาเห็นว่า ก่อนการยกร่างคำปรารภ ควรจะารู้เค้าโครงที่แน่นอนของร่างรัฐธรรมนูญเสียก่อน เนื่องจากข้อความที่ปรากฏในร่างคำปรารภจะต้องเกี่ยวเนื่องกับสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงควรผ่านการพิจารณาร่างคำปรารภไปจนกว่าจะได้มีการพิจารณาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว โดยอาจจะมอบหมายให้

เลขานุการ หรือแต่งตั้งอนุกรรมการไปพิจารณาร่างคำปรารภภายหลัง<sup>3</sup>

จากข้อตกลงดังกล่าว หลังจากที่ได้มีการพิจารณาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว นายอตุล วิเชียรเจริญ ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการให้ไปยกร่างคำปรารภ ก็ได้เสนอร่างคำปรารภต่อที่ประชุม โดยมีประชุมได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมและตัดทอนข้อความบางประการที่ไม่จำเป็นออกเพื่อความเหมาะสม และได้ให้ความเห็นชอบกับร่างคำปรารภดังกล่าว<sup>4</sup>

หมวด 1 บททั่วไป : คณะกรรมการได้พิจารณาหลักการสำคัญของร่างหมวดบททั่วไป ตามเค้าโครงการพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญที่เลขานุการเสนอต่อที่ประชุม และได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการสำคัญไว้ดังนี้<sup>5</sup>

- 1) ให้ใช้ชื่อประเทศว่า "ประเทศไทย"
- 2) ให้รูปของรัฐเป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ
- 3) ให้ถือหลักการที่ว่าประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
- 4) ให้ยึดถือตามหลักการ "เจ้าของอำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตย" ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 3", 15 ธันวาคม 2520.

<sup>4</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 28", 1 มิถุนายน 2521 และ "ครั้งที่ 29", 8 มิถุนายน 2521.

<sup>5</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 3", 15 ธันวาคม 2520.

จากหลักการสำคัญดังกล่าว เลขานุการได้ยกร่างหมวดบททั่วไปไว้ จำนวน 4 มาตรา (มาตรา 1 - มาตรา 4) ซึ่งต่อมา ในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา คณะกรรมาธิการ ได้พิจารณาเห็นชอบทั้ง 4 มาตรา ร่างหมวดบททั่วไปจึงยังคงมีอยู่ 4 มาตรา (มาตรา 1 - มาตรา 4)<sup>6</sup>

หมวด 2 พระมหากษัตริย์ : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาหลักการสำคัญของร่างหมวดพระมหากษัตริย์ ตามเค้าโครงการพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญที่เลขานุการเสนอต่อที่ประชุม และได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการสำคัญไว้ดังนี้<sup>7</sup>

- 1) ให้อยึดถือตามหลักการ "ฐานะและอำนาจ" ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ
- 2) ให้อยึดถือตามหลักการเดิมที่ให้ผู้สละที่จะเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา
- 3) ให้อยึดถือหลักการ "การสืบราชสมบัติ" ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 คือให้เป็นไปตามนัยแห่งกฎมณเฑียรบาล ประกอบด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา ในกรณีที่ไม่มีพระราชโอรส รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในการให้พระราชธิดาสืบราชสันตติวงศ์ได้
- 4) ให้มีกรแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลได้ โดยใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

<sup>6</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 16", 16 มีนาคม 2521.

<sup>7</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 3", 15 ธันวาคม 2520.

5) ไม่ควรกำหนดการบรรลุนิติภาวะของพระมหากษัตริย์ไว้ แต่ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จากหลักการสำคัญดังกล่าว เลขานุการได้ยกร่างหมวดพระมหากษัตริย์ไว้ จำนวน 16 มาตรา (มาตรา 5 - มาตรา 20) ซึ่งต่อมา ในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบ จำนวน 13 มาตรา ให้แก้ไขข้อความจำนวน 1 มาตรา และให้ตัดออกจำนวน 2 มาตรา\* ทำให้ร่างหมวดพระมหากษัตริย์เหลืออยู่เพียง 14 มาตรา (มาตรา 5 - มาตรา 18) ทั้งนี้ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวดพระมหากษัตริย์ที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบไว้แต่อย่างใด<sup>8</sup>

**หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย :** คณะกรรมาธิการได้พิจารณาหลักการสำคัญของร่างหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามเค้าโครงการพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญที่เลขานุการเสนอต่อที่ประชุม และได้พิจารณาเห็นชอบให้กำหนดหลักการสำคัญไว้อย่างกว้าง ๆ แต่ไม่หุ้มเพื่อย ดังที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517<sup>9</sup>

\* บทบัญญัติที่คณะกรรมาธิการให้ตัดออกคือ 1) บทบัญญัติเกี่ยวกับข้อห้ามขององคมนตรี 2) บทบัญญัติเกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณขององคมนตรี.

<sup>8</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 16", 16 มีนาคม 2521, "ครั้งที่ 17", 23 มีนาคม 2521 และ "ครั้งที่ 28", 1 มิถุนายน 2521.

<sup>9</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 3", 15 ธันวาคม 2520.

จากหลักการสำคัญดังกล่าว เลขานุการได้ยกร่างหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้จำนวน 22 มาตรา (มาตรา 11 - มาตรา 42) ซึ่งต่อมา ในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบจำนวน 16 มาตรา และให้แก้ไขข้อความจำนวน 6 มาตรา ทำให้ร่างหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ยังคงมีอยู่ 22 มาตรา (มาตรา 19 - มาตรา 40) ทั้งนี้ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่เลขานุการได้ยกร่างมาเสนอคณะกรรมาธิการแต่อย่างใด<sup>10</sup>

**หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย :** คณะกรรมาธิการได้พิจารณาหลักการสำคัญของร่างหมวดหน้าที่ของชนชาวไทยตามเค้าโครงการพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญที่เลขานุการเสนอต่อที่ประชุม และได้พิจารณาเห็นชอบให้ยึดถือตามหลักการสำคัญที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ<sup>11</sup>

จากหลักการสำคัญดังกล่าว เลขานุการได้ยกร่างหมวดหน้าที่ของชนชาวไทยไว้จำนวน 7 มาตรา (มาตรา 43 - มาตรา 49) ซึ่งต่อมา ในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบทั้ง 7 มาตรา ร่างหมวดหน้าที่ของชนชาวไทยจึงยังคงมีอยู่ 7 มาตรา (มาตรา 41 - มาตรา 47)<sup>12</sup>

<sup>10</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 17", 23 มีนาคม 2521, "ครั้งที่ 18", 30 มีนาคม 2521, "ครั้งที่ 26", 19 พฤษภาคม 2521, "ครั้งที่ 27", 25 พฤษภาคม 2521, "ครั้งที่ 28", 1 มิถุนายน 2521 และ "ครั้งที่ 29", 8 มิถุนายน 2521.

<sup>11</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 3", 15 ธันวาคม 2520.

<sup>12</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 18", 30 มีนาคม 2521.

หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาถึงความสำคัญของหมวด  
 แนวนโยบายแห่งรัฐ และได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการที่จะกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ใน  
 รัฐธรรมนูญ โดยให้เลขานุการไปยกร่างมาเสนอ<sup>13</sup>

จากหลักการดังกล่าว เลขานุการได้ยกร่างหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐโดยยึดถือตาม  
 หลักการสำคัญที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไว้จำนวน 18 มาตรา (มาตรา 50 -  
 มาตรา 67) ซึ่งต่อมา ในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา คณะกรรมาธิการได้พิจารณา  
 เห็นชอบจำนวน 11 มาตรา ให้รวมกันจำนวน 4 มาตรา (เหลือเพียง 2 มาตรา) ให้แก้ไข  
 ข้อความจำนวน 2 มาตรา และให้ตัดออกจำนวน 1 มาตรา\* ทำให้ร่างหมวดแนวนโยบาย  
 แห่งรัฐ เหลืออยู่เพียง 15 มาตรา (มาตรา 48 - มาตรา 62) ทั้งนี้ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง  
 หลักการสำคัญของร่างหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่เลขานุการได้ยกร่างมาเสนอคณะกรรมาธิการ  
 แต่อย่างใด<sup>14</sup>

หมวด 6 รัฐสภา : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาหลักการสำคัญของร่างหมวดรัฐสภา  
 ตามเค้าโครงการพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญที่เลขานุการเสนอต่อที่ประชุม และได้พิจารณา

<sup>13</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ,  
 ครั้งที่ 3", 15 ธันวาคม 2520.

\* บทบัญญัติที่คณะกรรมาธิการให้ตัดออก คือบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบการถือกรรมสิทธิ์และ  
 การครอบครองที่ดิน.

<sup>14</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ,  
 ครั้งที่ 18", 30 มีนาคม 2521 และ "ครั้งที่ 26", 19 พฤษภาคม 2521.

เห็นชอบในหลักการสำคัญไว้ดังนี้<sup>15</sup>

- 1) ให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา คือสภาที่หนึ่ง เป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ส่วนสภาที่สอง เป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้ง โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้ง
- 2) กำหนดชื่อสภาที่มาจากการเลือกตั้งว่า "สภาผู้แทนราษฎร" และสภาที่มาจากการแต่งตั้งว่า "วุฒิสภา"
- 3) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา
- 4) ให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดการขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากขาดคุณสมบัติ
- 5) ไม่ควรกำหนดวินัยของสมาชิกรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ หากมีความจำเป็นที่จะต้อง มี ควรกำหนดไว้ในกฎหมายพรกการเมืองจะเหมาะสมกว่า
- 6) กำหนดหลักการในการรักษาวินัยของสมาชิกรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ
- 7) แยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน แต่ให้มีความสัมพันธ์และควบคุมซึ่งกันและกันได้

---

15 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 3", 15 ธันวาคม 2520, "ครั้งที่ 4", 22 ธันวาคม 2520, "ครั้งที่ 5", 29 ธันวาคม 2520, "ครั้งที่ 6", 5 มกราคม 2521, "ครั้งที่ 7", 12 มกราคม 2521, "ครั้งที่ 8", 19 มกราคม 2521, "ครั้งที่ 9", 26 มกราคม 2521, "ครั้งที่ 10", 2 กุมภาพันธ์ 2521, "ครั้งที่ 11", 9 กุมภาพันธ์ 2521, "ครั้งที่ 12", 16 กุมภาพันธ์ 2521, "ครั้งที่ 14", 2 มีนาคม 2521 และ "ครั้งที่ 15", 9 มีนาคม 2521.

8) ไม่ควรกำหนดหลักการให้วุฒิสภา ประกอบด้วยบุคคลซึ่งแต่งตั้งจากกลุ่มผู้มีอาชีพ กลุ่มอาชีพ และกลุ่มผู้ประกอบการต่าง ๆ โดยมีสัดส่วนและจำนวนจากแต่ละกลุ่ม เนื่องจาก อาจเกิดปัญหาโต้เถียงในเรื่องการแต่งตั้งว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น จึงควรให้เป็นอำนาจ ของนายกรัฐมนตรีในการเสนอชื่อบุคคล ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร- ไทย พุทธศักราช 2511

9) ให้บุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามีสัญชาติไทยโดยการเกิด (ตาม กฎหมายสัญชาติ)

10) กำหนดอายุของบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่ 35 ปีขึ้นไป

11) สมาชิกวุฒิสภาต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด

12) กำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้มีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

13) กำหนดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้มีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

14) ในวาระเริ่มแรก ให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่ง จำนวน 1 ใน 3 เมื่อครบ กำหนด 2 ปี และเมื่อครบกำหนด 2 ปีต่อไป ก็ให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่งอีก 1 ใน 3 ทั้งนี้ โดยวิธีจับสลาก

15) ไม่ควรกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้แน่นอน แต่ให้ถือตามเกณฑ์ราษฎร านแต่ละจังหวัด 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน

16) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งที่สำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ

17) กำหนดวิธีการเลือกตั้งโดยการให้เลือกตั้งบุคคล

18) กำหนดเขตเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

19) ให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชน เช่นเดียวกับหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ

20) ไม่ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ ถ้าจะมี ก็ควรกำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง



- 21) ไม่ควรกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง
- 22) กำหนดให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทย แต่บิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง จึงจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ ตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
- 23) ให้บุคคลที่ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ โดยต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง
- 24) กำหนดอายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ไม่ต่ำกว่า 25 ปี
- 25) กำหนดหลักการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง
- 26) ให้มีบทบัญญัติว่า "คุณสมบัติอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายเลือกตั้ง"
- 27) กำหนดมาตรการในการจำกัดพรรคการเมืองให้น้อยลง โดยกำหนดจำนวนขั้นต่ำของบุคคลที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด (ถือเอาวันที่พรรคการเมืองส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าพรรคการเมืองใดส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบตามจำนวนหรือไม่)
- 28) กำหนดให้อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดเวลาคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง
- 29) กำหนดกรณีการพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และตามข้อเสนอเพิ่มเติมของนายกระมล ทองธรรมชาติ
- 30) ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ศาลมีคำสั่งให้ยุบเลิก เข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น (ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกอยู่) ภายในเวลา 60 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีส่วนกระทำการอันเป็นเหตุให้ศาลมีคำสั่งยุบเลิกพรรค สภาอาจมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพในฐานะที่ทำให้อาสาเสื่อมเสีย

- 31) สมาชิกวุฒิสภาไม่ควรมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ เช่นเดียวกับหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และให้เป็นสิทธิของคณะรัฐมนตรีที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้
- 32) แก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้โดยอิสระ
- 33) ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ก็แต่โดยนามของพรรคการเมือง และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คน เป็นผู้รับรอง
- 34) ให้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของแต่ละสภา และการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
- 35) กำหนดหลักการที่ห้ามสมาชิกแปรญัตติเพิ่มรายจ่าย ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไว้ในรัฐธรรมนูญ
- 36) ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้โดยอิสระ
- 37) ไม่ควรที่จะกำหนดเงื่อนไขในการเสนอญัตติประเภทอื่น ๆ นอกจากญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ควรให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภา
- 38) ให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะได้ โดยให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และให้กระทำได้โดยไม่ต้องมีเงื่อนไขในเรื่องเวลา
- 39) กำหนดกรณีที่จะต้องพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยนำเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาเป็นหลักในการพิจารณา ส่วนการประกาศใช้กฎอัยการศึก ไม่ควรต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา
- 40) ให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

จากหลักการสำคัญดังกล่าว เลขานุการได้ยกร่างหมวดรัฐสภาไว้จำนวน 72 มาตรา (มาตรา 68 - มาตรา 139) ซึ่งต่อมา ในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา คณะกรรมาธิการ ได้พิจารณาเห็นชอบจำนวน 50 มาตรา ให้แก้ไขข้อความจำนวน 22 มาตรา และให้ยกร่าง บทบัญญัติขึ้นมาใหม่จำนวน 1 มาตรา\* ทำให้ร่างหมวดรัฐสภาเพิ่มขึ้นเป็น 73 มาตรา (มาตรา 63 - มาตรา 135) ทั้งนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวดรัฐสภาที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบไว้บางประการ<sup>16</sup>

**หมวด 7 คณะรัฐมนตรี** : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาหลักการสำคัญของร่างหมวด คณะรัฐมนตรีตามเค้าโครงการพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญที่เลขานุการเสนอต่อที่ประชุม และได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการสำคัญไว้ดังนี้<sup>17</sup>

- 1) กำหนดจำนวนรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี รวมทั้งนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 35 คน
- 2) ไม่ควรกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

---

\* บทบัญญัติที่คณะกรรมาธิการให้ยกร่างขึ้นมาใหม่คือบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร.

<sup>16</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 19", 4 เมษายน 2521, "ครั้งที่ 20", 20 เมษายน 2521, "ครั้งที่ 21", 27 เมษายน 2521, "ครั้งที่ 22", 28 เมษายน 2521, "ครั้งที่ 23", 4 พฤษภาคม 2521, "ครั้งที่ 24", 12 พฤษภาคม 2521, "ครั้งที่ 26", 19 พฤษภาคม 2521, "ครั้งที่ 28", 1 มิถุนายน 2521 และ "ครั้งที่ 29", 8 มิถุนายน 2521.

<sup>17</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 9", 26 มกราคม 2521, "ครั้งที่ 10", 2 กุมภาพันธ์ 2521, "ครั้งที่ 13", 23 กุมภาพันธ์ 2521, "ครั้งที่ 14", 2 มีนาคม 2521 และ "ครั้งที่ 15", 9 มีนาคม 2521.

- 3) ให้รัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด
- 4) ยึดถือหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ที่บัญญัติห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมือง และจะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจก็ไม่ได้ด้วย
- 5) ห้ามมิให้รัฐมนตรีดำรงตำแหน่ง หรือกระทำการที่ห้ามไว้ตามมาตรา 103 และมาตรา 180 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
- 6) ไม่ควรมีบทบัญญัติที่รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- 7) ให้การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ก่อนที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา
- 8) ไม่ควรมีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน
- 9) ให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการถอดถอนรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำได้
- 10) ไม่ให้อำนาจพิเศษแก่คณะรัฐมนตรีในการปฏิบัติการบางอย่าง เช่น อำนาจในการประกาศภาวะวิกฤตการณ์ ซึ่งจะเกิดขึ้นในทางเศรษฐกิจและสังคม

จากหลักการสำคัญดังกล่าว เลขานุการได้ยกร่างหมวดคณะรัฐมนตรีไว้จำนวน 24 มาตรา (มาตรา 140 - มาตรา 163) ซึ่งต่อมา ในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบจำนวน 18 มาตรา ให้แก้ไขข้อความจำนวน 5 มาตรา และให้ตัดออกจำนวน 1 มาตรา\* ทำให้ร่างหมวดคณะรัฐมนตรีเหลืออยู่เพียง 23 มาตรา

---

\* บทบัญญัติที่คณะกรรมาธิการให้ตัดออก คือบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอให้สภาผู้แทนราษฎร ยืนยันความไว้วางใจ.

(มาตรา 136 - มาตรา 158) ทั้งนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวด  
คณะรัฐมนตรีที่คณะกรรมการได้พิจารณาเห็นชอบไว้บางประการ<sup>18</sup>

หมวด 8 ศาล : คณะกรรมการได้พิจารณาหลักการสำคัญของร่างหมวดศาลตาม  
เค้าโครงการพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญที่เลขานุการเสนอต่อที่ประชุม และได้พิจารณา  
เห็นชอบในหลักการสำคัญไว้ดังนี้<sup>19</sup>

- 1) ให้ยึดถือตามหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ
- 2) ให้ใช้ชื่อหมวดว่า "ศาล" เพื่อให้สอดคล้องกับการใช้ชื่อหมวด "รัฐสภา" และ  
"คณะรัฐมนตรี"
- 3) ให้ตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่
- 4) ไม่ควรระบุศาลอื่น ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ควรให้เป็นไปตามหลักการที่ว่า  
บรรดาศาลทั้งหลาย จะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ

จากหลักการสำคัญดังกล่าว เลขานุการได้ยกร่างหมวดศาลไว้จำนวน 10 มาตรา  
(มาตรา 164 - มาตรา 173) ซึ่งต่อมา ในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา คณะ-  
กรรมการได้พิจารณาเห็นชอบจำนวน 9 มาตรา ให้แก้ไขข้อความจำนวน 1 มาตรา และให้

---

<sup>18</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ,  
ครั้งที่ 24", 12 พฤษภาคม 2521, "ครั้งที่ 25", 18 พฤษภาคม 2521, "ครั้งที่ 26",  
19 พฤษภาคม 2521, "ครั้งที่ 28", 1 มิถุนายน 2521 และ "ครั้งที่ 29", 8 มิถุนายน 2521.

<sup>19</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ,  
ครั้งที่ 15", 9 มีนาคม 2521.

ยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่จำนวน 1 มาตรา\* ทำให้ร่างหมวดศาลเพิ่มขึ้นเป็น 11 มาตรา (มาตรา 159 - มาตรา 169) ทั้งนี้ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวดศาลที่ คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบไว้แต่อย่างใด<sup>20</sup>

หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาถึงความสำคัญของ หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น และได้พิจารณาเห็นชอบให้มีหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่นใน รัฐธรรมนูญ โดยกำหนดไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก<sup>21</sup>

จากหลักการดังกล่าว เลขานุการได้ยกร่างหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยยึดถือ ตามหลักการสำคัญที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไว้จำนวน 3 มาตรา (มาตรา 174 - มาตรา 176) ซึ่งต่อมา ในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา คณะกรรมาธิการได้พิจารณา เห็นชอบจำนวน 1 มาตรา และให้แก้ไขข้อความจำนวน 2 มาตรา ทำให้ร่างหมวดการปกครอง ส่วนท้องถิ่น ยังคงมีอยู่ 3 มาตรา (มาตรา 170 - มาตรา 172) ทั้งนี้ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง หลักการสำคัญของร่างหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ เลขานุการได้ยกร่างมาเสนอคณะกรรมาธิ การแต่อย่างใด<sup>22</sup>

\* บทบัญญัติที่คณะกรรมาธิการให้ยกร่างขึ้นมาใหม่คือบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลทหาร.

<sup>20</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 25", 18 พฤษภาคม 2521.

<sup>21</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 15", 9 มีนาคม 2521.

<sup>22</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 25", 18 พฤษภาคม 2521.

**หมวด 10 ตุลาการรัฐธรรมนูญ :** คณะกรรมาธิการได้พิจารณาหลักการสำคัญของร่าง  
หมวดตุลาการรัฐธรรมนูญตามเค้าโครงการพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญที่เลขานุการเสนอต่อ  
ที่ประชุม และได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการสำคัญไว้ดังนี้<sup>23</sup>

1) ให้อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามหลักการที่ปรากฏใน  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 โดยตัดข้อกำหนดที่จะต้องเป็นผู้ทรง  
คุณวุฒิในทางกฎหมายออก

2) ให้อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามหลักการที่ปรากฏในมาตรา 224  
และมาตรา 225 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

จากหลักการสำคัญดังกล่าว เลขานุการได้ยกร่างหมวดตุลาการรัฐธรรมนูญไว้จำนวน  
10 มาตรา (มาตรา 177 - มาตรา 186) ซึ่งต่อมา ในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา  
คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบจำนวน 9 มาตรา และให้แก้ไขข้อความจำนวน 1 มาตรา  
ทำให้ร่างหมวดตุลาการรัฐธรรมนูญ ยังคงมีอยู่ 10 มาตรา (มาตรา 173 - มาตรา 182)  
ทั้งนี้ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวดตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมาธิการ  
ได้พิจารณาเห็นชอบไว้แต่อย่างใด<sup>24</sup>

**หมวด 11 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ :** คณะกรรมาธิการได้พิจารณาหลักการ  
สำคัญของร่างหมวดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามเค้าโครงการพิจารณาหลักการของ

<sup>23</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ,  
ครั้งที่ 15", 9 มีนาคม 2521.

<sup>24</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ,  
ครั้งที่ 26", 19 พฤษภาคม 2521 และ "ครั้งที่ 28", 1 มิถุนายน 2521.

รัฐธรรมนูญที่เลขานุการเสนอต่อที่ประชุม และได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการสำคัญไว้ดังนี้<sup>25</sup>

1) ใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้

2) ไม่ให้มีการแสดงประชามติในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

จากหลักการสำคัญดังกล่าว เลขานุการได้ยกร่างหมวดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้เพียง 1 มาตรา (มาตรา 187) ซึ่งต่อมา ในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ร่างหมวดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงยังคงมีอยู่ 1 มาตรา (มาตรา 183)<sup>26</sup>

บทเฉพาะกาล : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาหลักการสำคัญของร่างบทเฉพาะกาลตามประเด็นที่เลขานุการเสนอต่อที่ประชุม และได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการสำคัญไว้ดังนี้<sup>27</sup>

<sup>25</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 15", 9 มีนาคม 2521.

<sup>26</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 26", 19 พฤษภาคม 2521 และ "ครั้งที่ 28", 1 มิถุนายน 2521.

<sup>27</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 3", 15 ธันวาคม 2520, "ครั้งที่ 4", 22 ธันวาคม 2520, "ครั้งที่ 12"; 16 กุมภาพันธ์ 2521, "ครั้งที่ 27", 25 พฤษภาคม 2521 และ "ครั้งที่ 28", 1 มิถุนายน 2521.



- 1) กำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญการปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรที่สำคัญ กระทบหน้าที่ต่อไป โดยให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และสภานโยบายแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งหรือตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่
- 2) ห้ามมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
- 3) ให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติ ด้วยความเห็นชอบของสภานโยบายแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก
- 4) ไม่กำหนดให้สมาชิกสภานโยบายแห่งชาติทั้งหมดเป็นสมาชิกวุฒิสภา
- 5) ไม่ควรบัญญัติห้ามมิให้กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นสมาชิกวุฒิสภา
- 6) ให้ประธานวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ภายในเวลา 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา
- 7) ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานวุฒิสภา ในกรณีที่ตำแหน่งประธานวุฒิสภาว่างลง
- 8) กำหนดวันเลือกตั้งให้สอดคล้องกับหลักการในมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญการปกครอง
- 9) ให้วุฒิสภามีอำนาจในการร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ในระยะเวลา 4 ปี

จากหลักการสำคัญดังกล่าว เลขานุการได้ยกร่างบทเฉพาะกาลไว้จำนวน 9 มาตรา (มาตรา 184 - มาตรา 192)\* ซึ่งต่อมาในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา คณะกรรมการได้พิจารณาเห็นชอบจำนวน 4 มาตรา ให้แก้ไขข้อความจำนวน 4 มาตรา และให้ตัดออกจำนวน 1 มาตรา\*\* ทำให้ร่างบทเฉพาะกาลเหลืออยู่เพียง 8 มาตรา (มาตรา 184 - มาตรา 191) ทั้งนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างบทเฉพาะกาลที่คณะกรรมการได้พิจารณาเห็นชอบไว้บางประการ<sup>28</sup>

กล่าวโดยสรุป ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้นเพื่อนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยคำปรารภ บทบัญญัติจำนวน 11 หมวด และบทเฉพาะกาล ซึ่งมีบทบัญญัติรวมกันทั้งสิ้น จำนวน 191 มาตรา

## 2. บทบาทและพฤติกรรมในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

จากการที่บทบัญญัติมาตรา 9 ของธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 ได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ยกร่าง

\* ร่างรัฐธรรมนูญของเลขานุการ ตั้งแต่หมวด 1 บททั่วไป ถึงหมวด 11 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มีอยู่ 187 มาตรา แต่เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาแล้ว เหลือเพียง 183 มาตรา ดังนั้น ร่างบทเฉพาะกาล จึงเริ่มตั้งแต่มาตรา 184.

\*\* บทบัญญัติที่คณะกรรมการให้ตัดออกคือบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นสมาชิกวุฒิสภา.

<sup>28</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 28", 1 มิถุนายน 2521 และ "ครั้งที่ 29", 8 มิถุนายน 2521.

รัฐธรรมนูญ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 35 คน ดังรายชื่อที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ปรากฏว่า ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว เป็นไปตาม "โฉม" ที่ได้มีการเตรียมการกันไว้แล้วล่วงหน้า ดังจะเห็นได้จาก เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นายบัญญัติ เกสรทอง ได้เสนอให้มีกรรมการจำนวน 35 คน ในขณะที่นางกนก สามเสน วิล เสนอให้มีกรรมการจำนวน 38 คน เนื่องจากเห็นว่า รายชื่อของกรรมการทั้ง 35 คน ที่ไปปรากฏอยู่ในหนังสือพิมพ์ก่อนที่จะมีการประชุมสภา เป็นผู้ชายทั้งหมด จึงได้เสนอให้มีกรรมการเพิ่มขึ้นอีก 3 คน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้หญิงได้เป็นกรรมการ แต่ไม่มีสมาชิกผู้ใดรับรอง ผู้ติดังกล่าวจึงตกไปตามข้อบังคับการประชุม หลังจากนั้น นายसानนท์ สายสว่าง ได้เสนอให้กรรมการเป็นบุคคลภายนอกจำนวน 10 คน และเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 25 คน ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบ<sup>29</sup>

เมื่อพิจารณาจากรายชื่อของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ามีอดีตหัวหน้าพรรคการเมืองที่สำคัญ (ในช่วงก่อนที่จะมีการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในวันที่ 6 ตุลาคม 2519) อยู่ถึง 6 คน ได้แก่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์) ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (หัวหน้าพรรคกิจสังคม) พล.ต.ประमाण อติเรกสาร (หัวหน้าพรรคชาติไทย) พล.อ.อ.ทวี จุลละทรัพย์ (หัวหน้าพรรคธรรมสังคม) น.พ.กระแส ชนะวงศ์ (หัวหน้าพรรคพลังใหม่) และนายบุญชนะ อัดถากร (หัวหน้าพรรคพลังประชาชน) และมีกรรมการจากฝ่ายอื่น ๆ คือ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>29</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 2/2520", 1 ธันวาคม 2520.

และสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่ นางแรม พรหมบิล บุญประสพ นายประชุม รัตนเพียร และ พ.ต.อ.กฤษ สังขทรัพย์ นักกฎหมายที่มีชื่อเสียง ได้แก่ นายกมล วรรณประภา นายอมร จันทรสมบูรณ์ และ นายมิชัย ฤกษ์พันธุ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายฝ่ายทหาร ได้แก่ พล.ท.สมิง ใต้ลังคะ และนักวิชาการด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและรัฐศาสตร์ ได้แก่ นายไพโรจน์ ชัยนาม นายกนต์ธีร์ สุภมงคล นายอดุล วิเชียรเจริญ และนายกระมล ทองธรรมชาติ เป็นต้น<sup>30</sup> แต่เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนของกรรมการแล้ว จะเห็นได้ว่า กรรมการที่มาจากอดีต นักการเมืองและนักวิชาการ เป็นกรรมการฝ่ายเสียงข้างน้อย ส่วนกรรมการฝ่ายเสียง ข้างมากเป็นกลุ่มของชนชั้นน้าทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น ดังจะเห็น ได้จากคำกล่าวของนายธรรมนูญ เทียนเงิน ที่ว่า "...ผมคิดว่าต้องออกมาในรูปแบบนี้ การตั้ง กรรมการมีโผล่อยู่แล้ว เขาคำนวณแล้วว่ามีความเสี่ยงข้างมาก ผมคิดว่าเป็นไปตามที่เขา ต้องการ..."<sup>31</sup> และคำกล่าวของนายแก้ววิเชียร แววสูงเนิน ที่ว่า "...ถ้ามองในด้านดี ก็พอ มองเห็นเจตนาของนายกรัฐมนตรียู่ แต่ถ้ามองไปในอีกแง่หนึ่งก็เห็นเป็นเพียงม่านบังตาเท่านั้น เพราะในจำนวนกรรมการทั้งหมดจำนวน 35 คน...เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติเสีย 25 คน นักวิชาการ...นักการเมือง...ที่ได้รับแต่งตั้งมานั้นจะไปทำอะไรได้ นอกจากเป็นตัวถูกเชิด และใช้เป็นข้ออ้างเท่านั้น...ซึ่งจะต้องแพ้เสียงจากฝ่ายสมาชิกสภานิติบัญญัติทุกกรณีไป..."<sup>32</sup>

<sup>30</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพฯ-มหานคร : ดวงดีการพิมพ์, 2524), หน้า 65-66.

<sup>31</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (19 มีนาคม 2521) : 16.

<sup>32</sup> แก้ววิเชียร แววสูงเนิน, เมืองไทยกับการปฏิวัติ 20 ต.ค.20 (กรุงเทพฯ-มหานคร : โรงพิมพ์ศรีเพชรการพิมพ์, 2522), หน้า 200.

และได้ตั้งข้อสังเกตว่า "...ตามรายชื่อนี้ จะเห็นว่าส่วนมากเป็นนักการเมืองผู้ต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพมาแล้วอย่างโชกโชน หลายคนเคยผ่านงานร่างรัฐธรรมนูญมาแล้วหลายฉบับ มีทั้งที่ให้เสรีภาพประชาชนอย่างกว้างขวาง และฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างมากมาย และแต่ละฉบับผู้ร่างก็อวดอ้างว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมแก่ความเป็นอยู่และความนึกคิดของคนไทย แต่ก็อยู่ไม่ได้นาน เพราะมีคนไทยอีกกลุ่มเกิดไม่ชอบใจ ถึงอำนาจเข้ามาถึงที่ไปทั้งนั้น สำหรับฉบับที่จะร่างกันอยู่นี้จะออกมาในรูปใด เป็นที่พอใจของคนทุกฝ่าย หรือสนองความต้องการของฝ่ายใดคนไทยทั้งประเทศกำลังคอยดู..."<sup>33</sup> นอกจากนี้ได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า "...กรรมการร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ ไม่มีบุคคลในคณะรัฐบาลร่วมเป็นกรรมการด้วยเลยสักคนเดียว...บุคคลในสภานโยบายแห่งชาติ (คณะปฏิวัติ) ก็ไม่มีเช่นกัน จึงเป็นเรื่องที่น่าเสียดาย เพราะอย่างน้อยที่สุด ก็ควรจะให้รัฐบาลและสภานโยบายแห่งชาติได้ร่วมประชุมร่างเพื่อรับรู้ไว้บ้างว่า การร่างรัฐธรรมนูญนั้น มีหลักและนโยบายตามระบอบประชาธิปไตยอย่างไร แต่อาจจะเป็นเพราะรัฐบาลและสภานโยบายแห่งชาติ ต้องการจะให้การร่างรัฐธรรมนูญนี้เป็นอิสระ มีเสรีภาพในการร่างโดยปลอดจากการแทรกแซงของรัฐบาลและคณะปฏิวัติ (สภานโยบายแห่งชาติ) ก็อาจจะเป็นได้"<sup>34</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แม้ว่าในเวลาต่อมา ภายหลังจากที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคน ก็ยังคงมีความสงสัยอยู่อีกว่า ในช่วงเวลาที่ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระในการยกร่างรัฐธรรมนูญ

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 111-112.

<sup>34</sup> ทหารเก่า, "ที่เล่นที่จริง", สยามรัฐ (3 ธันวาคม 2520) : 5.

มากนักน้อยเพียงใด ดังจะเห็นได้จากคำอภิปรายของนายเฉลิมชัย เล็กชม ที่ว่า "...ก่อนที่จะเข้าสู่วาระการประชุม กระผมขอให้ท่านกรรมาธิการชี้ข้อข้องใจของกระผมสักหนึ่ง คือกระผมมีข้อข้องใจว่าร่างของคณะกรรมการชุดนี้ อาจจะมีใครขีดเส้นให้เดิน รู้สึกว่าออกมาอย่างไรชอบกล จนเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ทั้งวงการหนังสือพิมพ์หรือวงการทั่วไป..."<sup>35</sup>

เกี่ยวกับเรื่องนี้ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ (กรรมาธิการ) ได้ชี้แจงว่า "...คนที่ขีดเส้นให้เดินนั้น ไม่มี ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการเป็นผู้ขีดเส้นให้ร่างออกมาเป็นอย่างไร ที่นี้ที่ท่านพูดถึงการวิพากษ์วิจารณ์ว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างกันด้วยความกลัว...ก็ยอมรับครับว่าร่างกันด้วยความกลัว เพราะว่า ถ้าเราไม่กลัวอะไรเลย เราก็ไม่ควรจะต้องมีรัฐธรรมนูญ...ยกตัวอย่างง่าย ๆ ในมาตรา 29 ซึ่งว่าด้วยบทบัญญัติเสรีภาพของการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา...ถ้ากระผมไม่กลัวอะไรเลย กระผมก็จะตัดมาตรานี้ออก ที่ต้องใส่ไว้ก็เพราะกลัวว่ารัฐบาลในยุคนั้นจะไม่ให้เสรีภาพในเรื่องนี้ จะไปปิดหนังสือพิมพ์เขาเสียได้ง่าย ๆ ...การที่เราเขียนเป็นกรอบอะไรไว้ในร่างรัฐธรรมนูญให้ฝ่ายบริหารจะต้องเดินอย่างนั้น ให้ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเดินอย่างนี้...ก็เพราะว่าเรากลัว กลัวว่าคนที่ขึ้นมาอยู่ในอำนาจบริหารก็ดี อยู่ในอำนาจนิติบัญญัติก็ดี จะหลงในอำนาจนั้น ๆ จึงต้องเขียนเป็นกรอบกันเอาไว้ ถ้าไม่กลัวอะไรกันเสียเลย ก็ควรจะไม่ต้องเขียน ปัญหาที่ขึ้นอยู่กับว่าในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมาธิการที่ร่าง ดูอะไรเป็นเกณฑ์ในการที่จะกลัวมากกลัวน้อย ก็ดูรัฐบาลในขณะนั้น ๆ กับรัฐบาลที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์ ในความเห็นของคณะกรรมการ เห็นว่ารัฐบาลที่แล้วมามีได้เลวร้ายกันถึงขนาด เราก็ไม่ได้ใส่บทบัญญัติอะไรที่เราคิดว่าไม่น่าจะต้องใส่เอาไว้

---

<sup>35</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 32/2521", 29 มิถุนายน 2521, หน้า 6.

ถ้าเรากลัว หรือเคยมีมาว่าเรื่องอย่างนั้นอย่างนี้เคยทำให้เกิดความเจ็บช้ำน้ำใจแก่ราษฎร เรา ก็ต้องใส่เอาไว้...นี่แหละครับคือความกลัวที่คิดว่ามีกันอยู่ในคณะกรรมการธิการ คณะกรรมการนี้ ไม่ได้มีใครเอาเป็นมาจี้หลัง ไม่ได้มีใครเอาคำสั่งมาบอกว่าจะต้องร่างกันอย่างนั้นร่างกันอย่างนี้ ก็ว่ากันไปตามระบอบประชาธิปไตย..."<sup>36</sup>

นอกจากนี้ นายอดุล วิเชียรเจริญ (กรรมการ) ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า "...เมื่อแรก ๆ ที่กระผมเองเข้าไปนั่งร่วมในการพิจารณา กระผมเองก็ไม่ทราบว่าจะมีเส้นที่ขีดไว้ให้เดินหรือเปล่า กระผมก็พยายามคอยสังเกตพฤติกรรมของกรรมการแต่ละท่าน แล้วก็ดูการพิจารณาและการลงมติของคณะกรรมการในแต่ละเรื่อง...กระผมเชื่อด้วยความมั่นใจเป็นที่สุดว่าไม่มีการขีดเส้นให้เดิน และไม่มีใครซึ่งรับที่จะเดินตามเส้น...ตัวอย่างที่จะเห็นได้ชัดในปัญหาบางเรื่อง ซึ่งกรรมการแต่ละท่านก็พิจารณาออกความเห็นกันไปในนั้น เมื่อได้ลงมติไป...และเมื่อได้สดับตรับฟังในความคิดเห็นแล้ว คณะกรรมการก็กลับมาทบทวนในปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้น แล้วก็ได้มาพิจารณากันใหม่ แล้วก็ลงมติเป็นอย่างอื่นก็มี ถ้ามีเส้นให้เดินจริง ๆ แล้ว และมีผู้รับเดินตามเส้นนั้น จะไม่กลับไปอย่างนั้น...และในการพิจารณาครั้งเดียวกันนั้น ก็เปลี่ยนไปเปลี่ยนมาก็มี ตามเหตุผลที่กรรมการแต่ละท่านได้ยกขึ้นมากล่าวอ้าง และเป็นเหตุผลซึ่งคณะกรรมการส่วนใหญ่รับฟัง..."<sup>37</sup>

อย่างไรก็ตาม ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนอภิปรายแสดงความคิดเห็นคัดค้านว่า "...เราร่างจากหลักการประชาธิปไตย ต้องการให้ประเทศเป็นประชาธิปไตย หรือ

36 เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

37 เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

เราร่างขึ้นเพื่อต้องการเสถียรภาพของรัฐบาล หรือเราร่างขึ้นเพื่อคณะใด บุคคลใด...ท่านอาจ จะไม่มีการขีดเส้นให้เดินก็จริง แต่ได้มีการกำหนดออกสเป็ค (Specification) ไว้ แล้วก็ พิมพ์เขียวไปตามนั้น เพื่อให้ได้รัฐบาลตามที่ท่านต้องการ..."<sup>38</sup> ในขณะที่นายกนต์ธีร์ สุขมงคล (กรรมการ) อภิปรายแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ว่า "...เป็นความจริงว่าไม่มีใครขีด เขียนแนวอะไรให้ ตรงกันข้าม กระผมเองได้ขอวิงวอนต่อเพื่อนคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ว่า...สมควรหรือไม่ที่เราจะต้องฟังความคิดเห็นของคนอื่นบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง...เมื่อ สภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้เป็นผู้แต่งตั้งเรามา ไร้ยางอายได้วางแนวให้เราเลย...สมควรหรือไม่ที่เรา จะมาพิจารณากันเสียก่อนว่าแนวเราจะเอาอย่างไร แล้วก็มาถามสภาว่าแนวนี้เอาหรือไม่เอา ถ้าไม่เอา เราก็จะได้ไปหาแนวใหม่ คณะกรรมการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย และที่ประชาชนส่งกัน มาเป็นพันหน้หา ไม่ได้มีการพิจารณาเลย...เราก็ว่าของเราไป...ผลที่ได้ ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้...ไม่ผิดแปลกแตกต่างกับฉบับของปี 2517 เท่าใดนัก...ที่ผิดแปลกแตกต่างกัน นั้น บังเอิญ ผิดแปลกแตกต่างไปในทางที่ไม่ดี ไปในทางที่ตัดหลักประชาธิปไตยเขาไป..."<sup>39</sup>

สำหรับบทบาทและเหตุการณ์ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อศึกษาจากการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญจากรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 29 ครั้ง พบว่าในการประชุมครั้งต้น ๆ กรรมการมีความคิดเห็นแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่ายอย่างชัดเจนคือ

- 1) กรรมการฝ่ายที่ยึดหลักเสถียรภาพของรัฐบาล
- 2) กรรมการฝ่ายที่ยึดหลักประชาธิปไตย

<sup>38</sup> ค่าวินิจฉัยของนางวิมล เจริญ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-10.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-14.



กรรมการฝ่ายที่ยึดหลักเสถียรภาพของรัฐบาล ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและวิธีการที่จะทำให้เกิดเสถียรภาพแก่รัฐบาลและความมั่นคงของประเทศ ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวอ้างไว้ต่าง ๆ นานา เช่น กรรมการบางคนเสนอให้มีสภาที่สาม เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มทหารสามารถที่จะเข้ามาบีบบังคับทางการเมืองได้ ดังคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...ผมรู้สึกว่าจะบอบอังกฤษก็ดี ะบอบอเมริกาดีดี ห่างไกลจากประเทศไทยมาก เอะระบอบไทย ๆ แล้วว่าหั้นรอด...คำว่าไทย ๆ ของผม ผมดูรัฐธรรมนูญปี 2475 คนเก่ง คนกาจ ถ้าเป็นพลเรือนขึ้นมาทีไร เก่งจริง ๆ อยู่ไม่กี่น้ำ...แต่พระยาพหล อยู่ยาวนาน จอมพล ป. จอมพลสฤษดิ์ อยู่ยาวนาน อยู่เป็นสิบ ๆ ปี ...ดังนั้น ถ้าเราร่างรัฐธรรมนูญอย่างไร ไม่ให้ผู้มีอำนาจเข้ามามีส่วนร่วมด้วยการบริหารประเทศ ผมว่าไปไม่รอด ผมเห็นว่าเอาแบบไทย ๆ ก็คือว่าเราจะตัด 3 เหล่าทัพไม่ได้ เราควรร่างเข้าไปหาเขา...ควรแยกเป็นอีกสภาหนึ่ง อาจกำหนดคว่ำว่า 3 เหล่าทัพมีเท่าใด ตำรวจมีเท่าใด นักวิชาการมีเท่าใด...คณะรัฐมนตรีก็ควรกำหนด เช่น 32 คน เอามาจากผู้แทน 20 คน รวมทั้งนายกรัฐมนตรีด้วย สภาสูง 6 คน อีก 4 ตำแหน่งกำหนดเป็นตำแหน่งประจำ เช่น ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารบก เรือ อากาศ เป็นรัฐมนตรีช่วย"<sup>40</sup> หรือดังที่กรรมการบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นไว้ว่า "...เราต้องการที่จะร่างรัฐธรรมนูญ แล้วไม่อยากจะให้ถูกฉีกอีกเป็นครั้งที่ 2... เราจะยอมรับความจริงกันได้หรือไม่ครับว่าการปฏิวัติรัฐประหาร หรือการฉีกรัฐธรรมนูญนั้น เป็นของจำเป็นที่จะต้องมี ก็ถ้าจำเป็นที่จะต้องมี เราก็ใส่ไปในรัฐธรรมนูญว่า ต่อไปถ้าใครจะทำ

---

<sup>40</sup> คำอภิปรายของนายसानนท์ สายสว่าง ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 2", 8 ธันวาคม 2520, หน้า 37-38.

อย่างนั้น จะล้มรัฐบาลหรือจะล้มฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ให้เขาทำได้โดยไม่ต้องฉีกรัฐธรรมนูญ จะได้ไม่ต้องมานั่งรัฐธรรมนูญกันใหม่...วิธีที่จะทำอย่างนั้น ก็คือสร้างองค์กรอะไรขึ้นมาสักองค์กรหนึ่ง 1 องค์กรนั้น ทำหน้าที่เป็นกรรมการในการที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติจะ เล่นการเมืองกัน ก็ถ้าใครเล่นไม่ดี ก็ 1 องค์กรนั้น ซึ่งเป็นกรรมการนั้น เป่านกหวีดปิด บอกคนนี้ออกไป แกล้งผิดกติกาแล้วก็เอาเข้ามาใหม่ โดยไม่ต้องมานั่งร่างรัฐธรรมนูญกันใหม่ ถ้าหากว่าเราสามารถ ทำกันได้อย่างนี้ โดยสร้างองค์กรที่ว่าอันนั้นขึ้นมา ...ให้คนที่มีความชำนาญที่จะสามารถล้มรัฐธรรมนูญได้ มีกลุ่มต่าง ๆ เข้าไปให้เขาเป็นคนคอยควบคุมเกมส์ต่าง ๆ ไปสักระยะหนึ่ง จนกว่าเราจะแน่ใจได้ว่าทุกฝ่ายนั้นจะ เล่นกันถูกต้องตามเกมส์แล้ว ก็ค่อยมาเลิกกติกา..."<sup>41</sup>

ในขณะที่เดียวกัน กรรมการบางคนก็ได้เสนอแนวความคิดไปในลักษณะที่เป็นการให้ความสำคัญกับตัวบุคคลเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ดังคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...กระผมถือว่านายกรัฐมนตรีมีความสำคัญที่สุดในเรื่องของประเทศชาติ ประชาชนทั่ว ๆ ไป เขามองนายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่เป็นที่พึ่งของเขา ... เพราะฉะนั้น คนที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีต้องเป็นบุคคลชั้นยอด เป็นคนที่ภายในประเทศ ให้ความเคารพและนับถือ เพราะฉะนั้น คนผู้นั้นจะต้องประกอบด้วยคุณความดีและชื่อเสียง ประกอบด้วยความรู้ความสามารถที่จะปกครองประเทศได้ รวมทั้งจะสร้างความสามัคคีในชาติ นายกรัฐมนตรีนี้เป็นตัวแทนของชาติที่จะออกไปสู่ต่างประเทศด้วย ... กระผมก็ไม่อยากเห็นว่ามี นายกรัฐมนตรีออกไปทำเป็น ๆ นอกประเทศ และให้ชาวต่างประเทศเขาดูถูกเรา เพราะฉะนั้น การที่เราจะกำหนดว่านายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นตัวแทนราษฎร แต่เพียงอย่างเดียวนั้นจะเป็นการจำกัดตัวเองมากเกินไป ... ในประเทศไทยเรามีคนดีอยู่มากมาย แต่ท่านเบื้องหน้าต่อการ

<sup>41</sup> คำอภิปรายของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 59-60.

ที่จะเข้าไปสู่ในการเลือกตั้ง ไปต่อลื้อต่อเถียงกับพวกที่ได้ปริญญา บม.ท่านทนการด่าไม่ไหว... เพราะฉะนั้นผมเชื่อเหลือเกินว่าผู้ใหญ่ที่สมควรเป็นนายกรัฐมนตรีหลายท่าน คราวหน้าเรามีการเลือกตั้ง อาจจะไม่สมัคร ถ้าเช่นนี้แล้ว เราจะได้นายกรัฐมนตรีที่ดีที่สุดมาได้อย่างไร..."<sup>42</sup>

อย่างไรก็ตาม กรรมการบางคนก็ได้เสนอแนวความคิดเห็นไปในลักษณะที่ปฏิเสธระบบรัฐสภา ดังคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...ผมเห็นว่าระบอบรัฐสภา เราใช้มานานแล้ว แต่ไม่สำเร็จ เพราะฉะนั้น ผมจึงว่าน่าจะลองอีกวิธีหนึ่งคือแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันเด็ดขาด คือผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติ ก็ทำหน้าที่เฉพาะนิติบัญญัติ ไม่ควรจะเข้ามายุ่งในฝ่ายบริหาร ...สภานิติบัญญัติจะต้องเป็นองค์กรที่สูงสุดของประเทศถัดจากพระมหากษัตริย์ เพราะว่าเป็นองค์กรที่จัดตั้งระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะให้ประชาชนคนไทยถือปฏิบัติ และให้รัฐบาลปฏิบัติตาม ...สภานิติบัญญัติ นอกจากจะมีอำนาจตรากฎหมายเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติแล้ว ...ก็ควรจะให้มีหน้าที่บางอย่างในการมองดูการบริหารของฝ่ายรัฐบาลว่าเป็นอย่างไร ...สำหรับหลักการในการแยกอำนาจนั้น สภาต้องไม่ไปก้าวเข้าไปล้มล้างรัฐบาล ...เมื่อได้แถลงนโยบายแล้ว ก็ดำเนินการบริหารไป ถ้าสภาไม่เห็นด้วย ก็อาจแสดงความคิดเห็นได้ แต่ไม่ควรไปทำการล้มรัฐบาลโดยลงมติไม่ไว้วางใจ..."<sup>43</sup>

หรือดังที่กรรมการบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นไว้ว่า "...กระผมเห็นว่าการปกครองโดยระบอบรัฐธรรมนูญของเราที่แล้วมา ความสำคัญอย่างยิ่งอยู่ที่เสถียรภาพของรัฐบาล ฉะนั้น...การที่เราจะยึดรัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นต้นร่างนี้ กระผมขอเสนอว่าควรจะใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2511..."<sup>44</sup>

42 คำอภิปรายของนายโอสถ ภิบาล ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 83-84.

43 คำอภิปรายของนายกนต์ธีร์ ศุภมงคล ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 39-41.

44 คำอภิปรายของนายกาธร พันธูลาภ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

กล่าวโดยสรุป กระบวนการฝ่ายที่ยึดหลักเสถียรภาพของรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับเสถียรภาพของรัฐบาลมากที่สุด โดยวิธีการที่จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพก็คือการกำหนดมาตรการที่เป็นหลักการสำคัญไว้ในร่างรัฐธรรมนูญให้มีสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการให้การสนับสนุนรัฐบาล และให้ผู้นำรัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งหรือการแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันเด็ดขาด ซึ่งจะเห็นได้ว่ามาตรการที่เป็นหลักการสำคัญดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและหลักการที่กำหนดไว้ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย

ส่วนกรรมการฝ่ายที่ยึดหลักประชาธิปไตย นอกจากจะได้กล่าวอ้างถึงเหตุผลที่สนับสนุนความคิดเห็นของฝ่ายตนแล้ว ยังได้โต้แย้งความคิดเห็นของกรรมการฝ่ายที่ยึดหลักเสถียรภาพของรัฐบาลอีกด้วย ดังเหตุผลที่สนับสนุนและโต้แย้งที่ได้กล่าวอ้างไว้คล้ายคลึงกัน เช่น กรรมการบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยไว้ว่า "...เมื่อเราเขียนลงไปในมาตรา 1 ว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนแล้ว เราจะไปเขียนในมาตราต่อ ๆ ไปว่า อำนาจอธิปไตยของปวงชนนั้นจะต้องถูกจำกัด...ผู้แทนราษฎรจะทำอะไรก็ได้ จะตั้งรัฐบาลก็ได้ จะไล่รัฐบาลออกก็ได้ จะเป็นรัฐมนตรีก็ได้ เพื่อเสถียรภาพของรัฐบาลนั้น กระผมเห็นว่าจะขัดกันเอง ...ถ้าเรารักจะเป็นประชาธิปไตยกันแล้ว เราจะต้องทนได้เมื่อรัฐบาลล้มลุกคลุกคลาน ชั่วแต่ว่าล้มลุกคลุกคลานในรัฐสภา ไม่ใช่เอาผิดเอาไม่มาพัน... ความหมายของประชาธิปไตยมีอย่างนี้ จะต้องมีการแตกแยกในความคิดเห็น และจะต้องมีการแก่งแย่งกันระหว่างพรรคการเมือง เพื่อเป็นรัฐบาล จะต้องมีการแก่งแย่งกันพรรคเพื่อเป็นรัฐมนตรี ...เรามัวไปพันว่าประชาธิปไตยจะต้องทำให้บ้านเมืองสงบราบคาบเจริญรุ่งเรือง... ซึ่งเราปฏิเสธความจริง ประเทศอื่นที่เป็นประชาธิปไตยก็ได้วิเศษกว่าเรา..."<sup>45</sup> หรือดังนี้

<sup>45</sup> คำอภิปรายของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-47.

กรรมาธิการบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นไว้ว่า "...สำหรับผมเองเห็นว่าควรใช้ระบบรัฐสภา แล้วก็ต้องถือเป็นหลักสำคัญที่จะให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน โดยมีข้อกำหนดชัดเจนว่าให้น้อยที่สุด หรือไม่มีเลยก็จะเป็นการดี ส่วนการที่บางท่าน เห็นว่าควรมีองค์กระอะไรที่จะมาให้อำนาจเหนือ ซึ่งเหมือนกับเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดนั้น ผมเห็นว่า เป็นข้อที่จะบังคับเรื่องมากัดกันคนที่ว่า "อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน" ส่วนเรื่องกลัวว่าจะมีการฉีกรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผมก็เห็นว่าฉีกได้ฉีกไป เราก็ร่างได้เอง เพราะฉะนั้น เราก็ไม่ควรจะคำนึงถึงว่าร่างไปแล้ว จะฉีกหรือไม่ฉีก..."<sup>46</sup>

นอกจากนี้ กรรมาธิการบางคนได้กล่าวถึงการรัฐประหารว่า ไม่ได้มีสาเหตุที่แท้จริงมาจากความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงควรที่จะร่างรัฐธรรมนูญให้ดำเนินไปตามแนวทางประชาธิปไตยให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคลใดมาควบคุมรัฐสภาได้ ดังคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "ผมยังไม่แน่ใจว่าในการปฏิวัติรัฐประหารจะเนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นเหตุ ลองย้อนไปดูมาจากเบื้องต้นของเหตุแห่งการโค่นล้มรัฐบาล...สมัยผมก็เป็นเรื่องช้ายกับชวาทเกิดจะพาดคอกัน พรรคแตกแยก ไม่เข้าความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ มาสมัยคุณธานินทร์ แจ็งเปรี๊ยะก็ล้มไป...จึงไม่แน่ใจว่า การปฏิวัติฉีกรัฐธรรมนูญนั้นเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ ผมดูรัฐธรรมนูญ มันก็วิวัฒนาการมาอย่างดี...ผมว่าเราไม่ควรจะถอยหลังเข้าคลองที่จะเปลี่ยนเป็นระบบเผด็จการเอาทหารมาคุมสภา มันต้องเดินหน้า...ถ้าพูดถึงเสถียรภาพของรัฐบาล ถ้าจะเอาเสถียรภาพร้อยเปอร์เซ็นต์ไม่มี มันเมื่อยานหลุมฝังศพ ที่เป็นมาแล้วก็มีล้มลุกคลุกคลานบ้าง ซึ่งเราก็จะต้องคิดแก้ไขกันไป..."<sup>47</sup>

กล่าวโดยสรุป กรรมาธิการฝ่ายที่ยึดหลักประชาธิปไตย ได้ให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ให้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจของประชาชน มีข้อ

46 คำอภิปรายของนายศิริ อติโพธิ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

47 คำอภิปรายของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 67-68.

จำกัดน้อยที่สุด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากรรมการฝ่ายที่ยึดหลักเสถียรภาพของรัฐบาลกับกรรมการฝ่ายที่ยึดหลักประชาธิปไตย จะมีแนวความคิดที่แตกต่างกันทั้งในด้านหลักการและวิธีการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่กรรมการทั้ง 2 ฝ่าย ก็สามารถปรับแนวความคิดที่แตกต่างกันเข้าหากัน จนสามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่ง ภายหลังจากที่ทั้ง 2 ฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางในหลักการสำคัญที่ควรกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ การประนีประนอมกันได้ดังกล่าว นอกจากจะเป็นเพราะมีปัจจัยสำคัญบางประการดังที่ได้กล่าวถึงต่อไปแล้ว ยังเป็นเพราะมีปัจจัยสำคัญที่มาจากความคิดเห็นของกรรมการบางคนอีกด้วย กล่าวคือ มีกรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นในลักษณะที่เป็นการประนีประนอมกันระหว่างหลักเสถียรภาพของรัฐบาล กับหลักประชาธิปไตย และได้รับการยอมรับจากกรรมการฝ่ายเสียงข้างมากเป็นอย่างมาก ทำให้การยกร่างรัฐธรรมนูญดำเนินไปได้ด้วยดี ดังจะเห็นได้จากข้อเสนอแนะของกรรมการบางคนที่ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นไว้ว่า "...ขอเสนอระบอบแบบไทย ๆ คือเสนอว่าระบอบทุกระบอบ โดยเฉพาะการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญที่เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองใหญ่ จะต้องให้ 2 อย่างแก่ประเทศชาติแก่การปกครอง คือการให้เสถียรภาพของรัฐบาล ซึ่งจะนำไปสู่เสถียรภาพทางการเมืองและกีฬาประชาธิปไตย ถ้าให้ทั้ง 2 ทางแล้ว... เชื่อว่าจะสามารถได้ระบอบรัฐธรรมนูญที่มีความมั่นคงแน่นอน กระทบมีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ คือฉบับ 2511 และฉบับ 2517... ถ้าผสมกันได้จะได้ทั้งประสิทธิภาพและความเป็นประชาธิปไตยพร้อม ๆ กัน และทุกฝ่ายจะพอใจ...ประสิทธิภาพเกิดจากอะไร เกิดจาก 2 ทางคือ (1) เกิดจากว่ารัฐบาลคุมเสียงสนับสนุนในสภาได้... คุมได้โดยการผ่านทางกลไกพรรค พรรคจะต้องสามารถคุมพรรคได้ รัฐธรรมนูญ 2511 ไม่ได้บอกวิธีการคุมพรรคเลย บ่อยเสรี ทำให้เกิดความยุ่งยาก รัฐธรรมนูญ 2517 บอกวิธีการให้เห็นกันว่าคุณคุมพรรคได้อย่างไรบ้าง... (2) ประสิทธิภาพของรัฐบาลจะเกิดขึ้นได้คือรัฐบาลคุมกลไกการบริหารได้ กลไกการบริหารคือข้าราชการประจำ รัฐบาลที่มาจากผู้แทนคุมข้าราชการประจำไม่ค่อยได้ ... เพราะฉะนั้นในเรื่องนี้ เราเดินตามรัฐธรรมนูญ 2511 คือเราให้ทหาร ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดของการคุมการบริหาร... มาเป็นรัฐมนตรีได้ โดยการเลือกของนายกรัฐมนตรี... รัฐธรรมนูญ 2517 คุมกลไกการบริหารไม่ได้

เพราะไปแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง... เพราะฉะนั้น กระผมถึงว่าเอาส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ 2517 มาใช้ คือให้ทหารเท่านั้น ข้าราชการประจำเป็นไม่ได้ ถ้าให้ข้าราชการประจำเป็นจะยุ่ง ... กระผมขอเสนอว่าลักษณะที่ 2 ของรัฐธรรมนูญของเราจะต้องเป็นประชาธิปไตย ... โดยหลักการแล้วจะต้องมาจากความยินยอมของประชาชน ... โดยการเลือกตั้ง ... เราจะต้องกำหนดไว้แน่นอนในรัฐธรรมนูญ ... คือนายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากผู้แทนราษฎร... จะมาจากที่อื่นไม่ได้ เพราะนายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับความยินยอมของประชาชน... เมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แทนราษฎรแน่นอนแล้ว นายกรัฐมนตรีจะต้องมีอิสระพอสมควร..."<sup>48</sup>

ซึ่งจากข้อเสนอแนะดังกล่าว ได้มีกรรมการบางคนอภิปรายแสดงความคิดเห็นสนับสนุนว่า "...ระบบรัฐสภาจะเหมาะสม แต่ควรแก้ไข... เมื่อได้พิจารณารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2517 แล้ว ผมก็เห็นว่ารัฐธรรมนูญ 2 ฉบับ ควรจะเป็นแนวทางได้ แต่ควรจะมีการแก้ไขในเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลว่าควรให้มั่นคงขึ้น... เมื่อมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็ควรจะให้ได้บริหารราชการแผ่นดินไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง หนึ่งปีจะไม่ไว้ว่างใจเสียตั้งแต่แรกโดยยังไม่ได้ทำงาน..."<sup>49</sup> และ "...ผมขอสนับสนุนข้อเสนอของอาจารย์กระมล ทองธรรมชาติ ที่ว่าให้รัฐธรรมนูญ 2511 มาผสมผสานกับ 2517 หรือที่จะใช้คำของคุณกระมล ก็คือว่า 2 อันนี้ มีแข็งบ้างอ่อนบ้าง เรานำรัฐธรรมนูญ 2 อันนี้ มาผสมกัน ก็เกิดเป็นรัฐธรรมนูญใหม่ ๆ ขึ้นมา เราจะได้ใช้ไปได้แบบไทยของเรา"<sup>50</sup>

ทั้งนี้ การประนีประนอมกันในการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังเห็นได้อย่างชัดเจนจากคำกล่าวของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เลขาธิการคณะกรรมการ

48 คำอภิปรายของนายกระมล ทองธรรมชาติ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-44.

49 คำอภิปรายของหลวงอรรถไพศาลศรีดี ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

50 คำอภิปรายของนายโรสดี รอกสิน ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

ที่ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับวาระหนึ่ง ที่ว่า "...ในการพิจารณาของคณะกรรมการนั้น ได้คำนึงถึงหลัก 2 หลัก คือ 1. ความเป็นประชาธิปไตยที่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กับ 2. ความมั่นคงของประเทศ อะไรที่ไม่ขัดต่อความมั่นคงในเศรษฐกิจ...และไม่ขัดกับประชาธิปไตยมากนัก คณะกรรมการก็ลงมติว่าควรจะไปในแนวนั้น ทุกฝ่ายทุกท่านในคณะกรรมการมองเห็นว่าประชาธิปไตยนั้นเป็นของดี แล้วก็ยอมรับว่าจะต้องพยายามทำให้เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ บัญญัติอยู่แต่เพียงว่ารัฐธรรมนูญนั้น แม้ว่าจะเป็นกรอบในการปกครองบ้านเมือง เป็นกฎหมายสูงสุด แต่รัฐธรรมนูญนั้นเอง ก็จะต้องมีจุดหมาย จุดมุ่งหมายที่สำคัญก็คือว่า ทำอย่างไรถึงจะให้บ้านเมืองเราเจริญรุ่งเรือง ทำอย่างไรถึงจะทำให้ราษฎรเราอยู่เย็นเป็นสุข ทำอย่างไรถึงจะให้ราษฎรได้เอ็นจอย (enjoy) สิทธิขั้นมูลฐานตามสมควรแก่สภาพ แล้วเมื่อเรามานึกถึงว่าหลักเกณฑ์ของประชาธิปไตยที่วางกันไว้ในประเทศต่าง ๆ เป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในประเทศนั้น ๆ ก็จริง ไม่ได้หมายความว่าหลักเกณฑ์นั้น เมื่อมาใช้กับบ้านเราแล้ว บ้านเราจะรุ่งเรืองมั่งมีมีความสุขเหมือนอย่างประเทศนั้นไม่ได้ เพราะฉะนั้นในการพิจารณาหลักการแต่ละหลักการ คณะกรรมการจึงได้พิจารณาสภาพความเป็นอยู่ของบ้านเรา ทัศนคติ วัฒนธรรมของคนในบ้านเราประกอบด้วย..."<sup>51</sup>

จากการที่กรรมการมีความคิดเห็นแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย แต่สามารถที่จะปรับแนวความคิดที่แตกต่างกันเข้าหากันจนสามารถประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้กรรมการฝ่ายเสียงข้างมากซึ่งเห็นด้วยกับการประนีประนอมดังกล่าว ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา โดยคำนึงถึงหลักสำคัญทั้ง 2 ประการ คือหลักเสถียรภาพของรัฐบาล และหลักประชาธิปไตยควบคู่กันไป

<sup>51</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 31/2521", 23 มิถุนายน 2521, หน้า 306.



ในการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา มีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงมากน้อยแตกต่างกันตามหลักสำคัญทั้ง 2 ประการ หลักการที่ไม่ค่อย จะเป็นปัญหาถกเถียงกันมากนัก คือหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในภาพรวม หมวด 1 - หมวด 5 และหมวด 8 - หมวด 11 ทำให้การร่างรัฐธรรมนูญในหมวดดังกล่าวเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ สำหรับหมวด 6 (รัฐสภา) หมวด 7 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล มีหลักการหลายหลักการ ที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมาก จนต้องมีการลงมติเพื่ออาศัยเสียงข้างมากตัดสินชี้ขาดและมีหลักการ บางหลักการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวด 6 และหมวด 7 ถึงแม้ว่าจะได้มีการลงมติกันเรียบร้อยแล้ว ก็ยังมีการถกเถียงเพื่อลงมติกันใหม่อีก ดังคำกล่าวของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เลขาธิการ คณะกรรมการ ที่ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่หนึ่งว่า "...เมื่อที่ประชุมเสียงข้างมากตกลงในหลักการอย่างไร ก็มอบหมายให้ฝ่าย เลขานุการไปยกร่างมาตามนั้น เมื่อได้ยกร่างกันมาจนเสร็จสิ้นแล้ว จึงได้มาพิจารณาใน รายละเอียดที่ละมาตรา ในแต่ละมาตราที่พิจารณานั้น มีการแก้ไขข้อถกเถียงให้ผิดแผกไปจากร่าง ที่ฝ่ายเลขานุการยกร่างขึ้น และในบางกรณีได้มีการหยิบยกหลักการขึ้นมาพิจารณาใหม่ว่าหลักการ ที่ได้เคยตกลงกันไปในนั้นเหมาะสมกับสภาพการณ์หรือสมควรกับความเป็นประชาธิปไตยถูกต้องแค่ไหน เพียงไร ถ้าฝ่ายข้างมาก เห็นว่าที่ตกลงกันไปแล้วนั้นยังไม่เหมาะสม ก็มีการพิจารณา มีการโหวต กันใหม่ แล้วเมื่อตกลงกันอย่างไร ก็ไปแก้ไขกันตามนั้น..."<sup>52</sup> นอกจากจะเป็นการถกเถียง เพื่อลงมติกันใหม่ดังกล่าวแล้ว ยังมีการถกเถียงกันในหลักการบางหลักการอีกว่า ควรจะมีการ กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลเพื่อยกเว้นการบังคับใช้หลักการบางหลักการ ที่ได้มีการลงมติกันไว้แล้ว หรือไม่ และจะให้มีบทเฉพาะกาลดังกล่าวนี้มีระยะเวลาการบังคับใช้นานเท่าใด

52 เรื่องเดียวกัน, หน้า 305.

เหตุที่ทำให้การร่างรัฐธรรมนูญในหมวด 6 หมวด 7 และบทเฉพาะกาล มีหลักการหลายหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมาก เนื่องจากหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในหมวด 6 และหมวด 7 เป็นหลักการที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยและอำนาจบริหาร ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการปกครองประเทศ ส่วนหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในบทเฉพาะกาล เป็นหลักการที่ยกเว้นการบังคับใช้หลักการบางหลักการในหมวด 6 และหมวด 7 นอกจากนั้น หลักการในหมวด 6 หมวด 7 และบทเฉพาะกาลนี้ ยังเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการปกครองประเทศว่า เป็นไปตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด รวมทั้งจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยหรือแบบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด และเป็นสัดส่วนอย่างไร เช่น เป็นประชาธิปไตยเพียงค่อนข้างครึ่งใบ หรือเต็มใบ เป็นต้น<sup>53</sup>

หลักการของร่างรัฐธรรมนูญในหมวด 6 หมวด 7 และบทเฉพาะกาล ที่เป็นปัญหาถกเถียงกัน และมีหลักการบางหลักการที่ต้องมีการลงมติกันเพื่ออาศัยเสียงข้างมากตัดสินชี้ขาดนั้นมีดังนี้

หมวด 6 มีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันเกี่ยวกับ 1) รูปแบบของสภา 2) ชื่อของสภา 3) ที่มาของประธานรัฐสภา 4) ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง 5) คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภา 6) จำนวนและสมาชิกภาพของ

---

<sup>53</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, "การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย", ใน รายงานการสัมมนาทางวิชาการเรื่องรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ของไทย, สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2534), หน้า 156-157.

สมาชิกวุฒิสภา 7) คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 8) จำนวน และสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 9) หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 10) สิทธิหรือหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง 11) คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง 12) การส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และมาตรการในการจำกัดจำนวนของพรรคการเมือง 13) อำนาจของแต่ละสภาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ 14) สิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ การตั้งกระทู้ถาม และการเสนอญัตติ 15) ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของแต่ละสภา และการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา 16) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 17) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ 18) การรักษาวิญญูของสมาชิกรัฐสภา 19) การประชุมร่วมกันของรัฐสภา 20) การแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน 21) การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

ส่วนหมวด 7 มีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันเกี่ยวกับ 1) จำนวนของคณะรัฐมนตรี 2) คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี 3) พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการถอดถอนรัฐมนตรีและผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ 4) การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 5) การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของข้าราชการประจำหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ 6) การแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี 7) ข้อห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี 8) อำนาจพิเศษของคณะรัฐมนตรี

สำหรับบทเฉพาะกาล มีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันเกี่ยวกับ 1) การกำหนดให้สมาชิกสภานโยบายแห่งชาติทั้งหมดเป็นสมาชิกวุฒิสภา 2) ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานวาระเริ่มแรก 3) ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งต่อไป (นอกจากในวาระเริ่มแรก) 4) ระยะเวลาในการร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

อย่างไรก็ตาม หลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่าหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่มีความสำคัญมาก และในขณะที่กำลังดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญอยู่นั้น มีการแสดงความคิดเห็นในหลักการดังกล่าวกันอย่างกว้างขวางจากกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตย และหลักการบางหลักการอาจจะเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้คณะปฏิวัติ สามารถที่จะใช้หลักการดังกล่าวเพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้ มีดังต่อไปนี้

1) หลักการเกี่ยวกับรูปแบบของสภา : มีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เช่น กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นให้รัฐสภา ประกอบด้วยสภา 2 สภา คือสภาที่หนึ่งเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ส่วนสภาที่สองเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้ง แต่กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นให้สภาที่สองมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม เนื่องจากเห็นว่าผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกของสภาที่สอง ควรมีความประสงค์ที่จะเข้ามาทำประโยชน์เพื่อประเทศชาติโดยการสมัครรับเลือกตั้ง และควรกำหนดคุณสมบัติให้สูงกว่าสมาชิกของสภาที่หนึ่งในขณะที่กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นให้มีสภา 3 สภา โดยให้สภาที่สาม มีลักษณะคล้ายคลึงกับสภานโยบายแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพมั่นคง และให้สภาที่สามมีอำนาจชี้ขาดในบางกรณีที่มีความสำคัญ เช่น กรณีที่ควรยุบสภาหรือไม่ หรือกรณีที่ควรให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มิอาจทางทหารได้ เข้ามาทำหน้าที่เป็นสภาที่สาม แต่กรรมการบางคนได้โต้แย้งว่าอาจจะเป็นการจัดกับหลักการที่ให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย ประกอบกับผู้ที่มิอาจทางทหารอาจได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่ในสภาที่สองได้อยู่แล้ว ในปัญหาถกเถียงเกี่ยวกับเรื่องนี้ กรรมการบางคนได้เสนอแนวความคิดในอีกลักษณะหนึ่งว่า นอกจากจะมีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแล้ว ควรที่จะกำหนดให้มีฝ่ายที่สาม ทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมความประพฤติทางการเมือง เพื่อค้ำจุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากในช่วงเวลาที่ผ่านมามี ยังไม่มีวิธีการที่จะควบคุมความประพฤติทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ แต่กรรมการบางคนได้ตั้งข้อสังเกตว่าฝ่ายที่สามนี้จะมาจากที่ไหน ถ้ามาจากผู้ที่มีอำนาจทางทหาร ก็อาจจะก่อให้เกิดความแตกแยกได้ และจะคาดการณได้อย่างไรว่าฝ่าย

ที่สามารถที่จะควบคุมเหตุการณ์ทางการเมืองได้<sup>54</sup> แต่ในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการ เกี่ยวกับรูปแบบของสภาที่กำหนด ให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ส่วนสภาผู้แทนราษฎร เป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา<sup>55</sup>

2) หลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา : มีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางใน คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ เช่น กรรมาธิการบางคนเสนอความคิดเห็นว่า ควรที่จะแต่งตั้งบุคคลจากกลุ่มอาชีพและวิชาชีพต่าง ๆ โดยพิจารณาตั้งจากอัตราส่วนลดหลั่นกันไปตามความสำคัญ ที่กลุ่มอาชีพและวิชาชีพนั้น ๆ มีต่อประเทศชาติ และควรระบุไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้นายกรัฐมนตรีเลือกสรรตัวบุคคล ให้กระจายไปในกลุ่มอาชีพและวิชาชีพต่าง ๆ เพราะหากไม่กำหนดแนวทางดังกล่าวไว้ นายกรัฐมนตรีจะมีอิสระมากเกินไป แต่กรรมาธิการบางคนเห็นว่าไม่ควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เช่นนั้น ควรให้เป็นดุลยพินิจของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้เพื่อให้วุฒิสภาสามารถช่วยสนับสนุนให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ในปัญหาถกเถียงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว กรรมาธิการบางคนได้ตั้งข้อสังเกตว่า หากกำหนดไว้กว้าง ๆ ให้เป็นดุลยพินิจของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ก็จะเป็นเหตุให้วุฒิสภามีลักษณะเป็นการ

<sup>54</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 3", 15 ธันวาคม 2520 และ "ครั้งที่ 4", 22 ธันวาคม 2520.

<sup>55</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 12", 16 กุมภาพันธ์ 2521 และ "ครั้งที่ 19", 4 เมษายน 2521.

สนับสนุนเสถียรภาพของตัวบุคคลผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งมากกว่า แต่ถ้ากำหนดให้แต่งตั้งจากกลุ่มอาชีพ วุฒิสภาก็จะเสียคุณสมบัติของความเป็นกลุ่มเป็นก้อน ความคิดที่ว่าบุคคลที่มาจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยไม่คำนึงถึงกลุ่มอาชีพของตน ย่อมเป็นไปได้ ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ของกลุ่มอาชีพ จะทำให้วุฒิสภาขาดพลังในการสนับสนุนเสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้น วิธีการดังกล่าว จึงไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหามา เนื่องจากภายในกลุ่มอาชีพย่อมมีอุดมการณ์ซึ่งอาจจะเป็นซ้ายหรือขวาก็ได้<sup>56</sup> แต่ในที่สุดคณะกรรมการ(กรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีสัญชาติไทย โดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด<sup>57</sup>

3) หลักการเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง : มีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เช่น กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นว่าไม่ควรที่จะกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทางการเมืองและเป็นการไม่สมควรที่จะบีบบังคับให้บุคคลที่

<sup>56</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 4", 22 ธันวาคม 2520.

<sup>57</sup> คูรายละเอียดยุติธรรมเพิ่มเติมใน เรื่องเดียวกัน, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 5", 29 ธันวาคม 2520 และ "ครั้งที่ 6", 5 มกราคม 2521.

ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่เขาไม่เลือกมาสมัครรับเลือกตั้ง ในขณะที่กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นว่าควรที่จะกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วย เพื่อให้พรรคการเมืองได้มีโอกาสกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยการบังคับให้ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นเพียงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของคนกลุ่มน้อย เพื่อสิทธิและเสรีภาพของคนทั้งประเทศ จึงไม่เป็นการขัดต่อหลักสิทธิและเสรีภาพหรือหลักประชาธิปไตยแต่ประการใด และที่สำคัญก็คือ ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น จำเป็นที่ต้องให้มีกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่ง ซึ่งสามารถทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ และมีความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายที่จะใช้ในการบริหารประเทศไปในแนวทางเดียวกัน<sup>58</sup> นอกจากนี้ ในเวลาต่อมา กรรมการบางคนได้เสนอความคิดเห็นว่าควรที่จะมีมาตรการในการจำกัดพรรคการเมืองให้น้อยลง โดยการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด หากผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งต่ำกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ก็ให้พรรคการเมืองนั้นสลายตัวไป โดยให้สมาชิกของพรรคที่ได้รับเลือกตั้งนั้น เข้าสังกัดพรรคการเมืองอื่นซึ่งได้รับเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนดไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ หากไม่ดำเนินการตามนั้น ก็ให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพไป ในขณะที่กรรมการบางคนได้เสนอความคิดเห็นว่าไม่ควรที่จะกำหนดให้พรรคการเมือง ที่ได้รับเลือกตั้งไม่ครบตามจำนวนที่กำหนดไว้ต้องสลายตัวไป แต่ควรเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองนั้นได้ดำเนินการตามนโยบายที่ได้สัญญาไว้กับประชาชน นอกจากนี้ การที่กำหนดให้พรรคการเมือง

---

58 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 6", 5 มกราคม 2521.

ต้องสลายตัวไป ยังส่งผลกระทบต่อประชาชนที่เลือกพรรคการเมืองนั้นอีกด้วย<sup>59</sup> แต่ในที่สุด คณะกรรมการ (กรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่กำหนดให้พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น<sup>60</sup>

จากการที่คณะกรรมการ ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองไว้ดังกล่าว นายอดุล วิเชียรเจริญ (กรรมการ) ได้ชี้แจงในเวลาต่อมาว่า "...ขอประทานอนุญาตใช้คำว่า "สั่งเอามาจากต่างประเทศ" เพราะเราไม่มีประสบการณ์ในการปกครองแผ่นดินในรูปนี้มาก่อน สั่งเอาเข้ามาจากต่างประเทศมาใช้ในดินแผ่นดินไทย ซึ่งไม่มีพื้นฐานเพื่อที่จะรองรับจึงเป็นปรากฏการณ์อย่างที่เราได้เห็นกันมา แต่ถ้าหากว่าเราได้สั่งเอาเข้ามาและนำมาใช้ พร้อมกับสิ่งซึ่งเป็นพื้นฐานในรูปของการปกครองที่มีการเลือกตั้ง ให้มีพรรคการเมืองด้วย สถานการณ์ที่เป็นมา ก็คงจะดีกว่านี้...ถ้าเรามีพรรคการเมือง...พรรคการเมืองซึ่งจะต้องมีมาตรการในทางกฎหมายและในทางรัฐธรรมนูญ ถ้าเป็นไปได้ที่จะให้หลักประกันว่าสามารถคุ้มครองเบียดเบียนสมาชิกของลูกพรรคได้ ถ้ามีเงื่อนไขดังกล่าวและมีมาตรการอย่างอื่นเสริมอีกให้พรรคการเมืองเป็นพื้นฐานของระบอบการเมืองในรูปประชาธิปไตย ก็จะทำให้เกิดเสถียรภาพ ...ที่ปรากฏอยู่นี้เป็นแต่เพียงมาตรการบางส่วนเท่านั้นที่จะสร้างพื้นฐานของระบอบ

<sup>59</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 7", 12 มกราคม 2521.

<sup>60</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8", 19 มกราคม 2521 และ "ครั้งที่ 9", 26 มกราคม 2521.



ประชาธิปไตย โดยการสร้างพรรคให้เป็นพื้นฐาน..."<sup>61</sup>

4) หลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี : มีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เช่น กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นว่า ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากถ้าไม่กำหนดไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอาจมาจากบุคคลอื่น ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา การกำหนดไว้จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เท่ากับประชาชนได้เลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทางอ้อม ทำให้การเลือกตั้งทั่วไปมีความหมาย ผู้ที่มีความรู้ความสามารถก็จะมาสมัครรับเลือกตั้งมากขึ้นและประชาชนก็จะไปใช้สิทธิของตนมากยิ่งขึ้น อีกประการหนึ่ง อาจเกิดกรณีที่จะมิให้มีการสนับสนุนบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยการสนับสนุนให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎรจัดตั้งรัฐบาล แทนที่ฝ่ายเสียงข้างมากจะได้จัดตั้งรัฐบาล ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการที่ให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย ในขณะที่กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นว่า ไม่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลอื่น เพราะแม้ทุกฝ่ายจะเห็นพ้องต้องกันว่านายกรัฐมนตรีควรมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่การบังคับไว้ให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเดียว จะเป็นการจำกัดมากเกินไป เนื่องจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญมาก บางกรณีอาจเกิดปัญหาที่ไม่อาจจะหาผู้ที่มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนราษฎรให้เหมาะสม และสอดคล้องกับภาวะเหตุการณ์ของ

<sup>61</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 36/2521", 13 กรกฎาคม 2521, หน้า 20-21.

ประเทศได้ จึงไม่ควรบังคับไว้ และการที่ไม่บังคับไว้เช่นนี้ ก็มีได้หมายความว่านายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากบุคคลอื่นที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะในทางปฏิบัติ พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากย่อมจัดตั้งรัฐบาลและเลือกสรรตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อยู่แล้ว<sup>62</sup> แต่ในที่สุด คณะกรรมการ (กรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 34 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี<sup>63</sup>

จากการที่คณะกรรมการได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้ดังกล่าว นายอดุล วิเชียรเจริญ (กรรมการ) ได้ชี้แจงเหตุผลในเวลาต่อมาว่า "...เป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง ที่คณะกรรมการได้ใช้เวลาพิจารณาไตร่ตรองเป็นอันมาก เราได้พิจารณาถึงรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว ๆ มา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญปี 2517 หลังจากที่ได้พบทวนแลกละเปลี่ยนความคิดเห็นกันแล้ว คณะกรรมการก็ได้มาลงความเห็นกัน ซึ่งเป็นความเห็นส่วนข้างมากกว่า ถ้าหากว่าเราจะเขียนเอาไว้ว่ารัฐธรรมนูญปี 2517 ก็มีสิ่งที่ดีที่สมควรหลาย ๆ ประการ แต่ถ้ายิ่งเขียนอย่างนั้น อาจจะมีผลทำให้เป็นการสกัดกั้นกรณีที่มีความจำเป็น

<sup>62</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 13", 23 กุมภาพันธ์ 2521.

<sup>63</sup> คุรยละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 14", 2 มีนาคม 2521 และ "ครั้งที่ 24", 12 พฤษภาคม 2521.

ที่อาจจะมิบุคคลผู้ซึ่งมีลักษณะความเป็นผู้นำ แล้วก็เข้าไปสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกในพรรคก็ได้รับเลือกตั้ง แต่บังเอิญท่านอาจจะไม่ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมา...บุคคลผู้หนึ่ง ก็หมดโอกาสที่จะได้เข้ามาเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล...แล้วก็จัดตั้งใครขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี และในที่สุด ถ้าหากว่าผู้นำที่แท้จริงนั้นคือบุคคลซึ่งอยู่นอกสภาและอยู่นอกคณะรัฐบาล และมีได้เข้ามาเป็นตัวหัวหน้ารัฐบาลเอง บุคคลผู้หนึ่งจึงเป็นบุคคลที่อยู่ข้างหลัง แล้วก็บ่งชี้ให้พรรคดำเนินการ ให้รัฐบาลดำเนินการ โดยตัวเองไม่ได้ออกมารับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร...ก็เป็นสิ่งที่ไม่ควรจะให้เป็น เพราะฉะนั้น ถ้าหากว่าเราคลุมถึงกรณีเช่นนี้ได้แล้ว...จะเขียนเปิดให้กว้างกว่า จะไม่ดีหรือ กล่าวคือบังคับว่า จำนวนหนึ่งของคณะรัฐมนตรีนั้น จะต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร แต่อีกจำนวนหนึ่งนั้นเขียนเปิดไว้ที่เปิดไว้ ไม่ได้หมายความว่า ประสงค์จะเอาบุคคลภายนอกเข้ามา...การที่จะเอาใครเข้ามาเป็นรัฐมนตรีนั้น ก็ย่อมขึ้นอยู่กับเสียงและความสนับสนุน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นประสงค์ จะให้ความสนับสนุนกับผู้ใดกับพรรคใด..."<sup>64</sup>

นอกจากนี้ นายชนะ รุ่งแสง (กรรมาธิการ) ยังได้ชี้แจงเหตุผลนั้นย้ำว่า "...เหตุที่ไม่เขียนไว้ เหมือนอย่างรัฐธรรมนูญเดิม ๆ ที่ให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ก็เพราะ คณะกรรมาธิการได้คำนึงถึง...สภาวการณ์ปัจจุบันว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้...จะลดลงมาบ้าง จากมาตรฐานของประชาธิปไตยที่สมบูรณ์...รัฐธรรมนูญปี 2517...เขียนว่านายกรัฐมนตรี ต้องมาจากการเลือกตั้ง รัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง แต่โดยสภาพทั่วไปแล้ว ก็เป็นว่ารัฐมนตรีทั้งคณะมาจากการเลือกตั้ง ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้แก้ไขมาตรการและขั้นตอนลงมา เหลือเป็นว่านายกรัฐมนตรีนั้นไม่มีการเขียนไว้ว่าต้องมาจากการเลือกตั้ง หมายถึง

---

<sup>64</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 36/2521", 13 กรกฎาคม 2521, หน้า 56-57.

ว่าคนที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรีนั้นมาจากการเลือกตั้งก็ได้ และไม่ต้องมาจากการเลือกตั้งก็ได้ แต่คณะรัฐมนตรีนั้น ต้องมาจากการเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และอีกกึ่งหนึ่งก็จะไปเชิญผู้ที่มีความรู้มีประสบการณ์มีความเชี่ยวชาญ หรือมีความสำคัญในทางหนึ่งทางใดมาเป็นรัฐมนตรี..."<sup>65</sup>

5) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ : เมื่อนายกนคธีร์ สุภมงคล ได้ทำข้อเสนอโครงสร้างของรัฐธรรมนูญเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ โดยกำหนดหลักการให้มีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน<sup>66</sup> ทำให้มีปัญหาดกเดียวกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา โดยกรรมการได้เสนอความคิดเห็นต่อที่ประชุมแตกต่างกัน แต่ในที่สุด คณะกรรมการ(กรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ ตามความเห็นของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ที่กำหนดให้แยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน แต่ให้มีความสัมพันธ์และควบคุมซึ่งกันและกันได้ โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร และในขณะเดียวกัน ก็ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการยุบสภาได้<sup>67</sup>

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

<sup>66</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 7", 12 มกราคม 2521.

<sup>67</sup> ตูรายละเอียดยเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 10", 2 กุมภาพันธ์ 2521, "ครั้งที่ 17", 23 มีนาคม 2521 และ "ครั้งที่ 29", 8 มิถุนายน 2521.

6) หลักการเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี : มีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เช่น กรรมการบางคนได้เสนอความคิดเห็นให้มีการพิจารณาเรื่องนี้ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในขณะที่กรรมการอีกหลายคนเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้แตกต่างกันในเวลาต่อมา กล่าวคือ กรรมการบางคนได้เสนอความคิดเห็นว่าในการเข้าบริการราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องได้รับความไว้วางใจจากสภา ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ โดยไม่ให้เกิดการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี กระทบในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อให้วุฒิสภาได้รับรู้แนวนโยบายของคณะรัฐมนตรีด้วย แต่กรรมการบางคนได้เสนอความคิดเห็นว่าในการเข้าบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีควรที่จะต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาก่อน เนื่องจากการแถลงนโยบายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติและประชาชน หากสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ก็ไม่ควรที่จะมีการดำเนินการตามนโยบายนั้น และควรที่จะถือหลักว่าคณะรัฐมนตรีอยู่ได้เพราะความไว้วางใจของสภา นอกจากนี้ กรรมการบางคนได้เสนอความคิดเห็นว่าการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ควรที่จะกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อให้วุฒิสภามีส่วนช่วยสนับสนุนเสถียรภาพของรัฐบาล แต่กรรมการบางคนได้เสนอความคิดเห็นโต้แย้งว่าที่เชื่อกันว่าวุฒิสภามีส่วนช่วยสนับสนุนเสถียรภาพของรัฐบาลนั้น ในบางกรณีอาจจะไม่เป็นเช่นนั้นก็ได้ ดังนั้น จึงควรที่จะมีการแถลงนโยบายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ถ้าให้วุฒิสภาเข้ามาร่วมด้วย คณะรัฐมนตรีอาจจะมีความเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร และถ้าหากว่าวุฒิสภาไม่สนับสนุน ก็อาจจะเกิดปัญหาขึ้นมาได้ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีไม่สามารถที่จะยุบวุฒิสภา ในขณะที่เดียวกัน กรรมการบางคนได้เสนอความคิดเห็นว่า ถ้าหากให้การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี กระทบในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีควรที่จะได้รับความไว้วางใจจากสภา เนื่องจากมีวุฒิสภาเป็นฐานเสียงสนับสนุนอยู่ แต่ถ้าให้การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี กระทบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีก็ไม่ควรที่จะได้รับความไว้วางใจจากสภา เนื่องจากจะทำให้เสถียรภาพของรัฐบาล

ไม่มั่นคงและอาจจะมีการพยายามล้มรัฐบาลโดยการใช้จ่ายเงินได้<sup>68</sup> แต่ในที่สุด คณะกรรมการ (กรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะ บริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ<sup>69</sup>

7) หลักการในบทเฉพาะกาล : มีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานวาระเริ่มแรก กล่าวคือ ในหลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นว่า นอกเหนือจากการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ แล้ว ควรที่จะกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่าให้สมาชิกสภานโยบายแห่งชาติทั้งหมดเป็นสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากสภานโยบายแห่งชาติซึ่งมาจากคณะปฏิวัติ ควรจะมีหน้าที่สละมารับผิดชอบและควบคุมความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติต่อไปอีกระยะหนึ่ง เพื่อเป็นกำลังและหลักประกันที่จะมิให้เกิดการล้มล้างรัฐธรรมนูญได้ง่าย และเป็นที่ยอมรับกันว่าสภานโยบายแห่งชาติจะยังคงอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งหรือตั้งคณะรัฐมนตรี ประกอบกับคณะกรรมการได้ลงมติไปแล้วว่า ให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติด้วยความเห็นชอบของสภานโยบายแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานวาระเริ่มแรก ฉะนั้น หากมิได้กำหนดข้อเสนอ

<sup>68</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 9", 26 มกราคม 2521 และ "ครั้งที่ 10", 2 กุมภาพันธ์ 2521.

<sup>69</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 12", 16 กุมภาพันธ์ 2521 และ "ครั้งที่ 24", 12 พฤษภาคม 2521.

ดังกล่าวไว้ในบทเฉพาะกาล การที่ประธานสภานโยบายแห่งชาติจะเสนอสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติเป็นสมาชิกวุฒิสภา ย่อมจะเป็นที่ลำบากใจและอาจจะไม่เหมาะสมในความรู้สึกรับรู้ของบุคคลภายนอก จึงควรที่จะกำหนดหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะ เป็นทางออกที่ดีกว่าการให้สภานโยบายแห่งชาติเป็นองค์กรที่สาม ในขณะที่กรรมการบางคนไม่ เห็นด้วยที่จะกำหนดให้ชัดเจนลงไป ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากจะ เป็นการผิดหลักเกณฑ์ของการบัญญัติกฎหมายที่จะต้องกระทำเป็นการทั่วไปโดยไม่มีลักษณะเป็นการเฉพาะเจาะจง เพื่อให้ อำนาจหรือประโยชน์แก่บุคคลเป็นการส่วนตัว ซึ่งเป็นการขัดกับบทบัญญัติที่ว่าด้วยความเสมอภาคของบุคคลและก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ขึ้นได้ ดังนั้น จึงควรปล่อยให้ เป็นไปตามวิถีทาง เพราะแม้จะไม่ได้กำหนดไว้แต่ในทางปฏิบัติ ก็จะต้องมีการแต่งตั้งสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติเป็นสมาชิกวุฒิสภาอยู่แล้ว หากเกรงว่าจะ เกิดข้อครหาในการแต่งตั้งตนเอง ก็น่าจะกำหนดให้ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยความเห็นชอบของสภานโยบายแห่งชาติ<sup>70</sup> แต่ในที่สุด คณะกรรมการ (กรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่กำหนดให้สมาชิกสภานโยบายแห่งชาติทั้งหมด เป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ ได้กำหนดไว้แต่เพียงว่าให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานวาระเริ่มแรก<sup>71</sup>

<sup>70</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 3", 15 ธันวาคม 2520 และ "ครั้งที่ 27", 25 พฤษภาคม 2521.

<sup>71</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 28", 1 มิถุนายน 2521.

จากการที่คณะกรรมการได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ในวาระ  
 เริ่มแรกไว้ดังกล่าว นายชนะ รุ่งแสง (กรรมการ) ได้ชี้แจงเหตุผลในเวลาต่อมาว่า  
 "...จำนวนวุฒิสมาชิก 3 ใน 4 นั้น ก็ถือว่าเป็นศูนย์กลางอำนาจอันหนึ่ง ถ้าจะพูดกันอย่างตรงไป  
 ตรงมาแล้ว ก็ถือเป็นแม็ซ (Mass) หนึ่งของคณะปฏิวัติที่จะให้มีการต่อรองจากผู้ที่มาจากการ  
 เลือกตั้ง และในเวลาเดียวกัน ผู้ที่รับสนองพระบรมราชโองการในการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง  
 วุฒิสมาชิก ก็ถือว่าเป็นคณะปฏิวัติ...คือผู้ที่พิจารณาคัดเลือกว่าใครคือผู้ที่จะมา เป็นวุฒิสมาชิก...การ  
 ที่จะให้คณะปฏิวัติทั้ง 23 คน มาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ นั้น เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้  
 ก็จะต้องเอาใครคนหนึ่งมาในคณะปฏิวัติ คือหัวหน้าคณะปฏิวัตินั้นเอง เป็นผู้รับสนองพระบรมราช-  
 โองการฯ...ภายหลังที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็น  
 ผู้ที่ชาวเสียงสมาชิกจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาว่า พรรคไหนเป็นผู้ที่มีเสียง  
 ซ้ำมาก...แต่ถ้าไม่ได้เป็นมาจอร์ตี (Majority) ก็อยู่ในฐานะที่จะต้องเจรจากับพรรคการเมือง  
 อื่น ๆ ...แทนที่จะเจรจากับพรรคการเมืองอื่น ซึ่งจะต้องมีการต่อรองกัน...ก็อยู่ในฐานะ  
 ที่จะเจรจากับความตกลงกับคณะปฏิวัติ แล้วก็เอาแม็ซของวุฒิสมาชิกจำนวน 3 ใน 4 นั้น เป็น  
 เรื่องที่จะมาต่อรองกับพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงซ้ำมากกว่าเราจะจัดรัฐบาลกันอย่างไร..."<sup>72</sup>

ส่วนในหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็น  
 ว่า การที่ที่ประชุมคณะกรรมการกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาและลงมติร่วมกับสภาผู้แทน  
 ราษฎรในกรณีของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ กรณีของ  
 การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และกรณีของการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

---

<sup>72</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่  
 34/2521", 6 กรกฎาคม 2521, หน้า 243-244.



นั้น เป็นการไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น จึงควรที่จะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจดังกล่าวภายในช่วงระยะเวลาเริ่มแรกเท่านั้น และเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจแต่เพียงสภาเดียว ทั้งนี้ ได้มีกรรมาธิการเสนอให้กำหนดช่วงระยะเวลาไว้แตกต่างกัน<sup>73</sup> แต่ในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่กำหนดให้นวาระเริ่มแรกเป็นเวลา 4 ปี ให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และการเปิดอภิปรายทั่วไป กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้<sup>74</sup>

จากการที่คณะกรรมาธิการได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ในวาระเริ่มแรกไว้ดังกล่าว นายมีชัย ฤชุพันธุ์ (กรรมาธิการ) ได้ชี้แจงเหตุผลในเวลาต่อมาว่า "...มาตรา 190 เป็นเรื่องของการที่จะประคับประคองรัฐบาลที่จะได้รับการแต่งตั้งมาจากสภาผู้แทนราษฎร... กล่าวคือ... เมื่อท่านนายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งมาแล้ว เมื่อไปแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมาบริหารราชการแผ่นดิน ก็กำหนดไว้ว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณอย่างหนึ่งกับการที่จะเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจอีกอย่างหนึ่ง ให้วุฒิสมาชิกลงมาร่วมพิจารณาด้วย สำหรับในประการแรกนั้น ก็โดยมีเหตุผลที่ว่าในระยะ 4 ปีต่อไปนี้ เป็นระยะเวลาที่จำเป็น

<sup>73</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 12", 16 กุมภาพันธ์ 2521.

<sup>74</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 27", 25 พฤษภาคม 2521.

ที่จะต้องมีการพัฒนาประเทศและต้องการความร่วมมือร่วมใจกับทุกฝ่าย เพื่อไม่ให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต้องเกิดความล่าช้า และไม่ให้เกิดการตักตักกันได้ในระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐบาล จึงให้สมาชิกวุฒิสภาลงมาร่วมพิจารณา... ส่วนในเรื่องการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น ทางคณะกรรมการเองก็เป็นห่วงว่า ถ้าให้สมาชิกวุฒิสภาลงมาร่วมเปิดอภิปรายทั่วไปไปแล้ว สมาชิกวุฒิสภาอาจจะคว่ำรัฐบาลได้ง่าย เพราะมีจำนวนมาก จึงได้กำหนดไว้ในวรรคสองว่าในการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น วุฒิสภาลงมานั่งร่วมพิจารณาด้วยได้ก็จริง แต่จะเป็นคนริเริ่มขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้...<sup>75</sup> มาตรา 190 นั้น เป็นเกราะป้องกันของรัฐบาลในอนาคตก็นั่งอยู่แต่ไม่ใช่เป็นเกราะป้องกันให้ทั้งตัว อย่างน้อยที่สุด คณะกรรมการก็คิดว่าคนที่จะมาเป็นรัฐบาลในอนาคตนั้น ก็จะต้องมีเชื้อวเลี้ยวบ้างพอสมควร จะต้องมีส่วนในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีความสามารถที่จะโน้มน้าวจิตใจให้เห็นว่า กฎหมายต่าง ๆ ที่จะออกไปนั้นจะเป็นผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างไรบ้าง แล้วก็ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตัดสินใจ อันนี้ก็เป็นอย่างหนึ่งที่บทเฉพาะกาลอันนี้จะไม่ทำลายประชาธิปไตยเสียทั้งหมด จึงเปิดช่องทางอย่างนั้นไว้ มิใช่จะอาศัยแต่วุฒิสมาชิกแต่เพียงประเภทเดียว ก็จะต้องอาศัยฝีมือของรัฐบาลนั้น ๆ ด้วย..."<sup>76</sup>

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด จะเห็นได้ว่า แม้ว่ากรรมการฝ่ายที่ยึดหลักเสถียรภาพของรัฐบาลกับกรรมการฝ่ายที่ยึดหลักประชาธิปไตย จะสามารถปรับแนวความคิดที่แตกต่างกันเข้าหากัน จนสามารถประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่ง ตามความคิดเห็นของกรรมการฝ่าย

<sup>75</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 36/2521", 13 กรกฎาคม 2521, หน้า 110.

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

เสียงข้างมากดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็อาจที่จะกล่าวได้ว่า ความขัดแย้งทางความคิดระหว่าง  
 กรรมการทั้ง 2 ฝ่าย ยังคงมีอยู่ในระดับหนึ่ง (แม้ว่าความคิดเห็นของกรรมการที่อยู่ในฝ่าย  
 เดียวกันจะไม่เหมือนกันทุกประการก็ตาม) ดังจะเห็นได้จากกรณีที่กรรมการทั้ง 2 ฝ่าย มีปัญหา  
 ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในหลักการต่าง ๆ ในที่ประชุมคณะกรรมการ กรรมการบางคน  
 ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ต่อสื่อมวลชน และกรรมการบางคนได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าไม่ยอม  
 รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เช่น ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กล่าวว่า "...คณะกรรมการ  
 ยกร่างฯ ที่เป็นนักวิชาการและนักการเมือง จำนวน 10 คน ต้องการให้ร่างรัฐธรรมนูญที่มี  
 ความเป็นประชาธิปไตยมาก ๆ เช่น ให้ลดจำนวนวุฒิสมาชิกที่กำหนดไว้ให้มี 3/4 ให้มีแค่ 1/3  
 หรือให้มีสัดส่วนของวุฒิสมาชิกจากหลายอาชีพเป็นจำนวนเท่า ๆ กัน ระหว่างชาวนา พ่อค้า  
 กรรมกร ทหาร นักวิชาการ แต่ความเห็นเหล่านี้ห้ามตีในคณะกรรมการยกร่างทุกครั้ง"<sup>77</sup>  
 ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กล่าวว่า "...ร่างรัฐธรรมนูญปี 2511 ผมเรียกว่าร่างฯ ฉบับพันปloom  
 แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถ้าออกมาผมเรียกว่าฉบับพันเนา"<sup>78</sup> หรือในกรณีที่นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล  
 ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ  
 และเสนอความคิดเห็นต่อที่ประชุมว่า ตามที่คณะกรรมการได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญไป  
 แล้วนั้น มีหลักการบางอย่างที่ตนไม่เห็นด้วย ดังนั้น เมื่อจะมีการออกเสียงลงคะแนนกัน ก็คงจะ  
 ต้องออกเสียงลงคะแนนคัดค้าน<sup>79</sup> ซึ่งจากเจตนาที่แน่นอนแน่วแน่ดังกล่าว นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล

<sup>77</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (12 กุมภาพันธ์ 2521) : 8.

<sup>78</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (11 มิถุนายน 2521) : 5.

<sup>79</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ,  
 ครั้งที่ 17", 23 มีนาคม 2521.

ก็ยังคงยืนยันความคิดเห็นของตนในการประชุมคณะกรรมการในครั้งสุดท้าย โดยได้เสนอความคิดเห็นต่อที่ประชุมว่า ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงขอให้มีการลงมติเพื่อเป็นหลักฐานว่ามีผู้เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนเท่าใด และขอให้บันทึกไว้ในรายงานของคณะกรรมการที่จะเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยว่า นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล ขอสงวนความคิดเห็นดังกล่าว และได้ยกร่างรัฐธรรมนูญอีกฉบับหนึ่งเสนอต่อที่ประชุมด้วยแล้ว ซึ่งถือเป็นความเห็นของกรรมการเสียงข้างน้อย แต่ที่ประชุมไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว เนื่องจากการดำเนินการของคณะกรรมการกระทำในรูปของคณะบุคคล มิใช่เป็นเอกเทศ มติของคณะกรรมการทุกเรื่อง แม้จะมีกรรมการบางคนไม่เห็นด้วย แต่ก็ต้องเคารพและยอมรับ เพราะเป็นมติของเสียงส่วนใหญ่ ข้อเสนอทุกประการต้องกระทำในนามของคณะกรรมการทั้งสิ้น หากผู้ใดไม่เห็นด้วยก็สามารถที่จะคัดค้านได้ และผู้เสนอเองก็ยังมีโอกาสที่จะคัดค้านและเสนอความคิดเห็นของตนในสภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อยู่แล้ว ดังนั้น การที่จะให้มีการลงมติหรือเสนอเป็นรายงานดังกล่าว จึงไม่อาจที่จะกระทำได้<sup>80</sup>

นอกจากนี้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กล่าวว่า "...ผมก็ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทั้งฉบับ โดยเฉพาะบทเฉพาะกาล ผมไม่เห็นด้วย แต่ที่เคารพในเสียงข้างมาก..."<sup>81</sup> และนายสวัสดิ์ คาบระกอบ กล่าวว่า "...มีความรู้สึกอีกอึดใจมานาน เพราะว่าเป็นคณะกรรมการเองก็ไม่ค่อยจะลงรอยกัน ...การที่ท่านสมาชิกได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาอีก

<sup>80</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 29", 8 มิถุนายน 2521.

<sup>81</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 32/2521", 29 มิถุนายน 2521, หน้า 19.

ฉบับหนึ่ง ... กระผมเองก็ได้สนับสนุนในคณะกรรมการว่าคณะกรรมการควรจะได้รับความ  
 คิดความเห็นของท่านไม่ควรจะตัดเสียทีเดียว ซึ่งคณะกรรมการก็ได้ฟังความเห็นของท่าน แต่  
 ส่วนใหญ่ไม่เห็นคล้อยตามไปอย่างนั้น... เสียงข้างมากเอาอย่างไร ก็ต้องเอาอย่างนั้น..."<sup>82</sup>

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของ  
 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิด คือ  
 กระแสความคิดแบบประชาธิปไตยกับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย แต่กระแสความคิดทั้งสอง  
 กระแสดังกล่าว ก็สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้  
 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสามารถที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ได้  
 สำเร็จในลักษณะที่มีหลักการบางหลักการเอื้ออำนวยให้คณะปฏิวัติ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มของ  
 พล.ร.อ.สังัด ชล่ออยู่) สามารถที่จะใช้หลักการดังกล่าวเพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้ ร่าง  
 รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกสร้างขึ้น จึงเป็น  
 รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย

### 3. ปฏิกริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521

ในขณะที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กำลังดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ  
 ฉบับปีพุทธศักราช 2521 อยู่ นั้น ได้มีกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการ  
 ยกร่างรัฐธรรมนูญ เคลื่อนไหวสนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่าง  
 รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กันอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เพื่อผลักดันให้มีบัญญัติใน  
 ร่างรัฐธรรมนูญที่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนให้มากที่สุด หลักการบางหลักการที่จะ

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 57-58.

กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 จึงกลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ เนื่องจากกลุ่มพลังทางการเมืองที่สนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ต่างก็พยายามจกถวามาเพื่อที่จะได้ใช้หลักการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือการเมืองทาง การเมืองในอนาคต ดังนั้น ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ดังกล่าว แม้ว่ากลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ จะไม่มีหน้าที่โดยตรงในการยกร่างรัฐธรรมนูญ แต่การดำเนินการ ยกร่างรัฐธรรมนูญทุกขั้นตอนของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ก็อยู่ในความสนใจของกลุ่มพลังทางการเมืองดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากต่างก็คาดหวังกันว่าจะได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเป็นฉบับถาวรมาเป็นแนวทางในการปกครองประเทศ ประกอบกันมีการคาดหวังกันไว้ว่าจะมีการ เลือกตั้งทั่วไปภายในปีพุทธศักราช 2521 ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ในธรรมนูญการปกครอง ฉบับปี พุทธศักราช 2520 ด้วยแล้ว ก็ยิ่งทำให้บรรดานักการเมืองอาชีพมีความหวัง ที่จะได้รับโอกาสกลับ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศได้อีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ สื่อมวลชนต่าง ๆ ยังได้ให้ ความสำคัญกับการเสนอข่าวสารทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวสารเกี่ยวกับการยกร่าง รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในอนาคตอย่างต่อเนื่องอีกด้วย ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดทิศทางของการ เมืองไทยในอนาคต ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการยกร่าง รัฐธรรมนูญ จะสามารถประนีประนอมกันได้หลักการบางหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมาก ในคณะกรรมการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่เนื่องจากหลักการในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังคงมี ลักษณะกึ่งประชาธิปไตย จึงทำให้กลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ยังคงเคลื่อนไหวสนับสนุนและ คัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง เพราะหลักการบาง หลักการดังกล่าว ทำให้กลุ่มพลังทางการเมืองบางกลุ่มได้รับผลประโยชน์ ในขณะที่กลุ่มพลังทาง การเมืองบางกลุ่มเสียผลประโยชน์

แม้ว่า กลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ที่สนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบาง หลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญจะมีอยู่หลายกลุ่ม แต่เพื่อที่จะทำให้เห็นภาพรวมของกลุ่มพลังทาง

การเมืองดังกล่าวได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขอแบ่งกลุ่มหลังทางการเมืองดังกล่าวออกเป็น 2 กลุ่ม ตามกระแสความคิดที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิด ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ 1) กลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายคอมมิวนิสต์ไทย (กระแสความคิดแบบคอมมิวนิสต์ไทย) 2) กลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย) ทั้งนี้ กลุ่มหลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าว ได้แสดงปฏิริยาคัดค้านและสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 แตกต่างกันดังต่อไปนี้

1) ปฏิริยาของกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายคอมมิวนิสต์ไทยที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521

กลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายคอมมิวนิสต์ไทย หมายถึงกลุ่มทหารที่เกี่ยวข้องกับการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 อย่างไม่ติดขัด ถ้าหากจะย้อนกลับไปพิจารณาถึงความแตกแยกออกเป็นฝักฝ่ายของกลุ่มทหารที่เกี่ยวข้องกับการยึดอำนาจการปกครองดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ก็อาจที่จะกล่าวได้ว่า กลุ่มทหารดังกล่าวแตกแยกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือกลุ่มของพล.ร.อ.สังัด ชลอยุธยา (หัวหน้าคณะปฏิวัติ) ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานสภานโยบายแห่งชาติ และกลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (เลขาธิการคณะปฏิวัติ) ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การที่กลุ่มทหารทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าวร่วมมือกันทำการยึดอำนาจการปกครองทั้ง 2 ครั้ง จึงเป็นการร่วมมือกันเพราะความจำเป็นบางประการเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความจำเป็นในเรื่องของความเป็นเอกภาพของกลุ่มทหาร เนื่องจากไม่ต้องเกรงว่าจะมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดออกมาต่อต้าน และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ความจำเป็นในเรื่องภาพพจน์ของกลุ่มทหารที่ต้องการจะแสดงให้ประชาชนทั่วไปเห็นว่าได้ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เพราะต้องการที่จะพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว อาจที่จะกล่าวได้ว่า กลุ่มทหารทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าว มีความแตกแยกออกเป็นฝักฝ่ายทั้งในด้านผลประโยชน์และแนวความคิด และพยายามที่จะช่วงชิงอำนาจกันอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น กลุ่มทหารทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าว จึงพยายามที่จะผลักดันให้บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญเอื้ออำนวยประโยชน์กับกลุ่มของตน

ให้มากที่สุด ทำให้หลักการบางหลักการที่จะกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญกลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่จะต้องมีการชั่งชั่งกันระหว่างกลุ่มของพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ กับกลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดังรายละเอียดที่จะได้กล่าวถึงต่อไปนี้

### 1.1) ปฏิกริยาของกลุ่มพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ ที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2521

ในขณะที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กำลังดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 อยู่ นั้น กลุ่มของพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ ซึ่งประกอบด้วย พล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ และพล.อ.ยศ เทพหัสดิน ณ อยุธยา เป็นแกนนำ\* ได้เคลื่อนไหวผ่านทางคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบุคคลตาม "โฉม" ของพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ โดยการขอร้องกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบางคนเป็นการส่วนตัวให้กำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง<sup>83</sup> เนื่องจากกลุ่มของพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ ตระหนักอยู่ตลอดเวลาว่ากลุ่มของตนจะสามารถมีอำนาจทางการเมืองต่อไปได้ ก็ต่อเมื่อกลุ่มของตนสามารถที่จะกำหนดทิศทางของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ให้เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มของตนต่อไปได้เท่านั้น และในขณะที่เดียวกัน ก็จะเป็นการจำกัดอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พร้อมกันไปในตัวด้วย ซึ่งถ้าหาก

---

\* กลุ่มของพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ เป็นกลุ่มที่มีแนวความคิดแบบขวาจัด และมีความผูกพันอย่างลึกซึ้งอยู่กับกลุ่มของจอมพลประภาส จารุเสถียร ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อย่างมากมาย แต่อำนาจและอิทธิพลทางทหารของกลุ่มนี้ลดลงไปมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์.

<sup>83</sup> คาบอกล่าของนายกระมล ทองธรรมชาติ ซึ่งเป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนหนึ่ง.



พิจารณาจากบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 แล้ว จะเห็นได้ว่า กลุ่มของพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ มีบทบาทในการจัดทํารัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มากกว่ากลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เนื่องจากธรรมนูญการปกครองได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่มาจากการคัดเลือกของพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทํารัฐธรรมนูญ ในขณะที่กลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มีบทบาทในการจัดทํารัฐธรรมนูญน้อยกว่ากลุ่มของพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ เนื่องจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มาจากการคัดเลือกของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มีอยู่จำนวนน้อย ดังนั้น จึงปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่ออกมา มีหลักการสำคัญหลายหลักการที่เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่ เป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก การไม่กำหนดห้ามมิให้ข้าราชการประจำได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา การกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในวาระเริ่มแรก เพื่อค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาล และที่สำคัญก็คือการไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1.2) ปฏิกริยาของกลุ่มพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521

ส่วนกลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งประกอบด้วยพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พล.อ.เสริม ฌ นคร และคณะทหารหนุ่ม เป็นแกนนำ\*

---

\* กลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นกลุ่มที่มีแนวความคิดแบบปฏิรูป และมีอำนาจและอิทธิพลทางทหารเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มของพล.ร.อ.สังัด ชลออยู่.

ไม่สามารถที่จะเคลื่อนไหวอะไรผ่านทางคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดทิศทางของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ให้เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่ม พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้มากนัก เนื่องจากกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่มาจาก การเสนอชื่อของคณะรัฐมนตรีมีจำนวนเพียง 10 คน และส่วนใหญ่อีกเป็นอดีตนักการเมืองและนักวิชาการ ซึ่งไม่สามารถที่จะขึ้นอะไรได้มากมายนัก ดังนั้น จึงปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่ออกมาไม่เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่ม พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แต่อย่างใดซึ่งทำให้กลุ่มของ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่พอใจเป็นอย่างมาก

## 2) ปฏิกริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521

กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย หมายถึงกลุ่มของนิสิตนักศึกษา นักวิชาการ อดีตนักการเมือง สื่อมวลชน กรรมกร และประชาชนทั่วไป ที่เคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ และวิพากษ์วิจารณ์รวมทั้งคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 (พร้อมทั้งได้เสนอหลักการที่เห็นว่าสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาด้วย) การเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยดังกล่าว (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับหมวด 6 (รัฐสภา) หมวด 7 (คณะรัฐมนตรี) และ บทเฉพาะกาล) จึงมีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ที่มีการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 เนื่องจากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยต้องการที่จะให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยให้มากที่สุด ดังนั้น แนวทางในการแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย จึงอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ได้เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ประชาธิปไตยกำลังเบ่งบาน และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง

ในส่วนของการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการแสดงความคิดเห็นในหลักการต่าง ๆ กันอย่างกว้างขวางทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกันมาอย่างต่อเนื่อง\* มีตัวอย่างที่จะยกมาเสนอดังต่อไปนี้

1) นักวิชาการคนหนึ่งแสดงความคิดเห็นว่า (1) ควรมีสภา 2 สภา คือวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร สำหรับวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 72 คน (จังหวัดละ 1 คน) และให้มาจากการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 72 คน (2) ควรมีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต โดยให้แต่ละเขตมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 1 คน (3) สมาชิกวุฒิสภาควรมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี และมีคุณวุฒิอย่างน้อยปริญญาตรี ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรมีอายุ 30 ปีขึ้นไป และมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาปีที่ 3 (ม.6 เดิม) (4) ควรมีพรรคการเมืองประมาณ 3-4 พรรคเท่านั้น โดยกำหนดให้มีการจดทะเบียนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ถึงร้อยละ 70 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีทั้งหมด และให้มีการยุบพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกตั้งเข้ามาน้อยกว่าร้อยละ 10 (5) ควรที่จะแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน แต่ให้อำนาจทั้งสองสามารถควบคุมและตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ กล่าวคือ ให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แยกออกมาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีกรณีที่ถูกหมายสำคัญไม่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องออกจากตำแหน่งเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจใหม่ นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิที่จะเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่

---

\* คุรยละเอียดของจดหมายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ได้พิมพ์รวบรวมเอกสารประกอบการร่างรัฐธรรมนูญของกองกรรมาธิการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

ไว้วางใจรัฐบาล แต่เมื่อมีการลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว ก็ให้ทั้งรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรหมดสภาพไป เพื่อให้ประชาชนได้เลือกตั้งใหม่

2) อดีตนักการเมืองคนหนึ่งแสดงความคิดเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่เข้ามาแล้วทุกฉบับ ต่างก็เหมือนกันในรายละเอียดแทบทั้งสิ้น จึงเห็นควรรื้อรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไปได้โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขในรายละเอียด แต่ที่ควรเปลี่ยนแปลงแก้ไขก็คือหลักการใหญ่ ๆ ที่เห็นว่าจะ เป็นปัจจัยสำคัญทำให้รัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตยมั่นคงถาวรต่อไปได้ ซึ่งมีดังนี้ (1) ควรมีสภาเพียงสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎร (ไม่ควรมีสภา 2 สภา เนื่องจากวุฒิสภามีโอกาสช่วยประคับประคองหรือแก้ไขกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรได้เลย ดังจะเห็นได้จากประสบการณ์ที่ผ่านมาในทุกสมัย ดังนั้น จึงควรรื้อผู้ที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปเป็นสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรเสียเลย) (2) สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีอายุอยู่ได้คราวละ 4 ปี และวุฒิสมาชิก ซึ่งมาจากการแต่งตั้งจำนวน 200 คน มีอายุอยู่ได้คราวละ 2 ปี มีหน้าที่เช่นเดียวกับผู้แทนราษฎร (3) เมื่อครบกำหนดระยะเวลา 2 ปีแล้ว ให้สภาลงมติว่าเห็นสมควรจะต่ออายุให้วุฒิสมาชิกอีก 2 ปีหรือไม่ ถ้าฝ่ายเสียงข้างมากเห็นสมควรต่ออายุให้ ก็ให้วุฒิสมาชิกดำรงตำแหน่งต่อไปได้อีก 2 ปี แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลา 4 ปี ก็จะต้องออกไปพร้อมกับผู้แทนราษฎร และจะไม่มีวุฒิสมาชิกอีกต่อไป เว้นแต่เห็นว่ามีควมจำเป็น สภาก็อาจจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีวุฒิสมาชิกต่อไปอีกก็ก็ได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อม ภาวะเศรษฐกิจ และความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ (4) คณะรัฐมนตรีมีจำนวน 29 คน เป็นนายกรัฐมนตรี 1 คน และเป็นรัฐมนตรี 28 คน นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภา โดยจะเป็นผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสมาชิกก็ได้ ส่วนรัฐมนตรี 28 คนนั้น ต้องมาจากผู้แทนราษฎรไม่เกิน 14 คน และที่เหลือจะมาจากวุฒิสมาชิก หรือมาจากวุฒิสมาชิกกับบุคคลภายนอก (5) จะต้องมีการลงคะแนนเสียงโดยวิธีลับในสภาเพื่อเลือกเพ็นตันนายกรัฐมนตรี ไม่ใช้วิธีการชาวเสียงกันอย่างลับ ๆ เหมือนดังที่ผ่านมา ๆ มา เนื่องจากประธานสภาอาจจะเสนอชื่อผู้ที่ไม่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดให้เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ (6) ก่อนเข้ารับหน้าที่ คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาโดยไม่มีกร

ลงมติให้ความไว้วางใจ (7) ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขตกว้าง ๆ กล่าวคือ จังหวัดใดมีผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 6 คน ไม่ต้องมีการแบ่งเขต จังหวัดใดมีผู้แทนราษฎรได้เกิน 6 คน แต่ไม่เกิน 11 คน ให้แบ่งเขตออกเป็น 2 เขต และจังหวัดใดมีผู้แทนราษฎรได้เกิน 11 คนขึ้นไป ให้แบ่งเขตออกเป็น 3 เขต โดยให้แต่ละเขตมีผู้แทนราษฎรจำนวนเท่า ๆ กันหรือใกล้เคียงกัน

3) ประชาชนคนหนึ่งแสดงความคิดเห็นว่า (1) ฝ่ายนิติบัญญัติ ควรมีสภา 2 สภา คือสภาเลือกตั้งซึ่งเลือกจากผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยตรง โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎร 150,000 คน ต่อผู้แทนราษฎร 1 คน และสภาแต่งตั้งซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาอาชีพต่าง ๆ มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาเลือกตั้ง เหตุที่กำหนดไว้เช่นนี้ เนื่องจากต้องการให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และต้องการให้สภาแต่งตั้งเป็นที่เล็งของสภาเลือกตั้งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง จนกว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเข้ารูปเข้ารอยเหมือนนานาอารยประเทศ แล้วจึงค่อยเปลี่ยนให้มีสภาเพียงสภาเดียวในโอกาสต่อไป (2) ฝ่ายบริหาร ให้นายกรัฐมนตรีต้องได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั่วประเทศ และให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีร่วมคณะจากผู้ใดก็ได้ที่ไม่ใช่ผู้แทนราษฎร โดยให้สภาทั้ง 2 สภารับรอง ทั้งนี้ รัฐมนตรีแต่ละคนจะต้องได้รับความเห็นชอบรับรองจากสภาแต่ละสภา เกินกว่ากึ่งหนึ่ง จึงจะสามารถเป็นรัฐมนตรีได้ เหตุที่กำหนดไว้เช่นนี้ เนื่องจากต้องการที่จะแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันโดยเด็ดขาด เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติแต่เพียงอย่างเดียว และเป็นการป้องกันมิให้มีการแก่งแย่งกันเป็นรัฐมนตรีและแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งดังกล่าว ส่วนที่รัฐมนตรีแต่ละคนต้องผ่านการรับรองจากแต่ละสภาก่อนนั้น เนื่องจากต้องการที่จะป้องกันมิให้มีข้อครหาในทางว่าแต่งตั้งรัฐมนตรีแต่เฉพาะจากพรรคพวกของตนเอง โดยไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถแต่อย่างใด

ในส่วนของการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง กล่าวคือ มีการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านหลักการดังต่อไปนี้

- 1) หลักการเกี่ยวกับรูปแบบของสภา
- 2) หลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา
- 3) หลักการ

เกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง 4) หลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี 5) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ 6) หลักการเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี 7) หลักการในบทเฉพาะกาล (หลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา)

ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านหลักการดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่มักจะมีสาระสำคัญเหมือนกัน (จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในลักษณะปลีกย่อยบางประการ) ซึ่งจะยกมาเป็นตัวอย่างดังต่อไปนี้

1) นายเสวต เปี่ยมพงษ์สานต์ (อดีตนักการเมือง) กล่าวว่า "เลวยิ่งกว่ารัฐบาลธานินทร์เสียอีก เพราะรัฐบาลธานินทร์ กำหนดตนเองให้อยู่ในตำแหน่งได้ในระยะเวลาที่แน่นอน แม้ว่าจะนานถึง 12 ปีก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้รัฐบาลอยู่ได้โดยไม่มีกำหนดด้วยเสียงสนับสนุนจากคนที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลเอง"<sup>84</sup>

2) นายชวน หลีกภัย (อดีตนักการเมือง) กล่าวว่า "...มีจำนวนวุฒิสมาชิกเป็น 3/4 และเพิ่มอำนาจวุฒิสมาชิกเกือบเท่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผลที่ออกมา แทนที่วุฒิสภามีหน้าที่ยับยั้งหรือถ่วงดุลหมาย กลับทำให้อกลายเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก"<sup>85</sup>

3) สื่อมวลชนเขียนวิพากษ์วิจารณ์ว่า "รัฐธรรมนูญ ทางลัดของเผด็จการ"<sup>86</sup> "รัฐธรรมนูญของใคร"<sup>87</sup> หรือ "จอร์จใหญ่ : จะเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปจริงหรือ?"<sup>88</sup>

84 สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ (12 กุมภาพันธ์ 2521) : 7.

85 สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ (19 มีนาคม 2521) : 6.

86 สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ (12 กุมภาพันธ์ 2521) : 4.

87 สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ (11 มิถุนายน 2521) : 5.

88 สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ (18 มิถุนายน 2521) : 8.

หรือ "...ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่" พยายามที่จะสงวนอำนาจไว้ที่คณะบุคคลซึ่งมีอำนาจอยู่ในขณะนั้นอีกครั้งหนึ่ง ...ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างเงื่อนไขที่จะทำให้คณะปฏิวัติได้ครองอำนาจบริหารต่อไป ด้วยการกำหนดให้ประธานสภาแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งวุฒิสมาชิก รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงสมควรเป็นของคณะปฏิวัติสถานเดียว เพราะสนองความต้องการในการครองอำนาจต่อไป"<sup>89</sup>

4) นายแก้ววิเชียร แวสูงเนิน ได้กล่าววิพากษ์วิจารณ์ในเวลาต่อมาว่า "...แทนที่จะเป็นรัฐธรรมนูญ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการบ้านเมืองอย่างเต็มที่ ดังที่คณะปฏิวัติได้ให้สัญญาไว้ในตอนแรก กลับกลายเป็นรัฐธรรมนูญที่ยักกระสาย ช้อนปมไว้ให้คณะปฏิวัติที่กำลังครองอำนาจอยู่ให้ได้กลับมาใช้อำนาจปกครองต่อไป ให้โอกาสแก่ประชาชนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังในบทเฉพาะกาล มาตรา 187 ที่บัญญัติไว้ให้ประธานสภาแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสภา กับมาตรา 190 ว่า เฉพาะเวลาเริ่มแรกเป็นเวลา 4 ปี นับตั้งแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 187 การดำเนินการดังต่อไปนี้

1. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ...
2. การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 127 ...หมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งรัฐสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิทำในสิ่งที่ไม่เป็นประโยชน์แก่รัฐบาล ...สมาชิกวุฒิสภามาจากไหน บอกไม่ได้เลยว่า ...ก็คือพรรคพวกของประธานสภาแห่งชาติ...จริงอยู่ ประธานสภาแห่งชาติกับนายกรัฐมนตรีอาจจะเกิดความขัดแย้งกันได้ในเวลาต่อไป...แต่ในสายตาของคนทั่วไปและในทางเป็นไปของคณะปฏิวัติแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และคณะปฏิวัติก็ได้แถลงย้ายอยู่ตลอดเวลาว่าไม่มีความขัดแย้งกันแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าสมาชิกวุฒิสภาเป็นพวกของคณะปฏิวัติ...ครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของสภาทั้งหมด ซึ่งรวมเอาวุฒิสภาที่มีอำนาจเช่นเดียว

<sup>89</sup> มติชน (10 มิถุนายน 2521) : 3.

กับสมาชิกสภาผู้แทนฯ ตามมาตรา 190 แล้ว จะเห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถล้มรัฐบาล  
 ได้เลย เพราะสมาชิกวุฒิสภาที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามมาตรา 73 นั้น มีจำนวนถึงสาม  
 ในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนฯ มีข้อโต้แย้งของประธานกรรมการว่า สมาชิก  
 วุฒิสภานั้น แต่ละคนย่อมเป็นตัวของตัวเอง ปฏิบัติหน้าที่ในสภาเป็นเอกเทศ ไม่อยู่ในอาณัติของ  
 ผู้ใด แต่โดยข้อเท็จจริง เป็นคนที่ฝ่ายรัฐบาลแต่งตั้งมา และส่วนมากก็เป็นข้าราชการประจำ  
 ซึ่งอยู่ได้บังคับบัญชาของรัฐมนตรี ก็ต้องมีพันธะที่จะต้องสนับสนุนรัฐบาลอยู่ดี... สมมุติกันว่าสมาชิก  
 สภาผู้แทนฯ มีจำนวน 400 คน วุฒิสภาก็ต้องเป็น 300 คน จำนวน 300 คนในวาระสี่ปีแรกของ  
 การใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้... จะมีผลต่อการอยู่หรือไปของรัฐบาลอย่างยิ่ง เพราะถ้าเป็นรัฐบาล  
 ที่มาจากการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาก็ล้มรัฐบาลได้ โดยอาศัยมือจากสมาชิกสภาผู้แทนฯ ซึ่ง  
 อาจเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้านเพียง 60 คน ลงชื่อเสนอนัดตัดขอเปิดอภิปรายทั่วไป ฝ่าย  
 วุฒิสภาคอยเป็นผู้หวัดเพียงอย่างเดียว ในทางกลับกัน สภาผู้แทนฯ จะล้มรัฐบาล กลายเป็น  
 เรื่องยาก เพราะในจำนวนสมาชิกทั้งหมด 400 คน คงไม่ใช้เสียงของพรรคการเมืองเดียว  
 ดังนั้น ถ้ารัฐบาลมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากคณะปฏิวัติ มีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนฯ เพียง  
 60 เสียง รัฐบาลก็สติดิตย์สถาพร... จะยื้ออายุสภาผู้แทนราษฎรออกไปตลอดกาลก็ย่อมทำได้ นับว่า  
 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้วางกลการเมืองที่ซ่อนปรมาไว้ในร่าง โดยใช้คำว่าประชาธิปไตย  
 บังหน้า... วุฒิสภาถึงจะคงไว้ ก็ควรเป็นสภายับยั้งเท่านั้น แต่ดูเหมือนว่าประธานกรรมการ  
 ร่างรัฐธรรมนูญจะไม่ทันพาต่อเสียงเรียกร้องทั้งหลาย..."<sup>90</sup> และ "...พอร่างรัฐธรรมนูญ  
 ฉบับนี้เผยแพร่หน้าออกมาให้รู้เห็นว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่คล้ายคลึงกับฉบับปี 2511 ก็พอจะรู้กันแล้วว่า  
 เป็นรัฐธรรมนูญที่ทรยศทางให้บุคคลในคณะปฏิวัติ ได้เข้ามาครองอำนาจผูกขาดการบริหารบ้านเมือง

90 แก้ววิเชียร แววสูงเนิน, เมืองไทยกับการปฏิวัติ 20 ค.ศ. 20, หน้า 191-196.



ต่อไป เป็นทางลัดของเผด็จการทหาร การเลือกตั้งที่จะมีขึ้น ก็เป็นแค่ภาพลวงตาเท่านั้น จึงเป็นเรื่องสงสัยในหมู่คนทั่วไปว่าใครเป็นผู้บงการให้รัฐธรรมนูญออกมารูปนี้..."<sup>91</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย จะไม่มีผลอะไรมากมายนักต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แต่คณะกรรมการก็ได้ยอมแก้ไขและตัดหลักการบางหลักการอยู่บ้างเหมือนกัน แม้จะเป็นหลักการที่ไม่สำคัญมากนักก็ตาม เช่น ตัดหลักการที่กำหนดให้สมาชิกสภาอัยการเป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

#### 4. ความเป็นประชาธิปไตยของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521

จากการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีข้อหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในหลักการบางหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 โดยมีความคิดเห็นเหมือนกันในหลักการบางหลักการและมีความคิดเห็นแตกต่างกันในหลักการบางหลักการ แต่สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่งตามความเห็นของกรรมการฝ่ายเสียงข้างมากที่ต้องการที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้มีความเป็นประชาธิปไตย และทำให้มีเสถียรภาพในการปกครอง คณะกรรมการจึงได้บัญญัติหลักการและวิธีการบางอย่างไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ โดยคาดหวังว่าหลักการและวิธีการดังกล่าวนี้ จะทำให้การปกครองของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดำเนินไปตามครรลองของประชาธิปไตย และช่วยให้เกิดเสถียรภาพ รวมทั้งทำให้รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศได้โดยรวดเร็ว ในช่วงระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ

<sup>91</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 203.

ภายหลังจากที่คณะปฏิวัติพิจารณาในการปกครองให้แก่ประชาชน และโดยเจตนาเดิมดังกล่าว  
 นี้เอง จึงทำให้บทบัญญัติหลายมาตราในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีลักษณะทั้งที่สอดคล้อง และไม่  
 สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย กล่าวคือ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งคณะกรรมการได้  
 จัดทำขึ้นนั้น ให้นำเอาหลักการต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 มา  
 บัญญัติไว้หลายประการ โดยได้กำหนดบทเฉพาะกาลบางอย่างที่มีลักษณะไม่สอดคล้องกับหลักประ-  
 ชาธิปไตยไว้บางประการ โดยให้มีผลใช้บังคับเป็นระยะเวลา 4 ปี ทั้งนี้ เนื่องจากได้คำนึงถึง  
 ประสบการณ์ทางการเมืองของไทยในอดีต และความเป็นจริงทางการเมืองที่เป็นอยู่ในปี พ.ศ.  
 2521 หลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่มีลักษณะทั้งที่สอดคล้องและไม่  
 สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยดังกล่าว มีดังต่อไปนี้<sup>92</sup>

1) กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็น  
 รองประธานรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธาน  
 ของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในขณะที่ประธานวุฒิสภาเป็นประธานของ  
 สมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้ง ดังนั้น จึงควรที่จะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา  
 เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะและอำนาจหน้าที่เหนือกว่าประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นการ  
 สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

2) กำหนดให้พรรคการเมืองซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญได้รับการยอมรับจาก  
 ประชาชนมากขึ้น และให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองเป็นอย่างมากในการทำหน้าที่เป็นกลไก  
 ทางการเมืองของประชาชนและของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างเสถียรภาพทาง

<sup>92</sup> คุราลัยเอียงเคี่ยมเติมได้ใน กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบ  
 รัฐธรรมนูญไทย, หน้า 66-69.

การ เมืองและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลดีแก่ประชาชนโดยส่วนรวม

ดังจะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการได้กำหนดให้พรรคการเมืองใหญ่เท่านั้นที่จะมีสิทธิส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องส่งสมาชิกของตนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และกำหนดให้พรรคการเมืองมีอำนาจเหนือสมาชิกของตน ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วอย่างเด็ดขาด กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองทุกคนไม่มีสิทธิที่จะลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ถ้าหากลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก จะต้องสิ้นสุดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ก็จะต้องสิ้นสุดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเช่นเดียวกัน แม้วิธีการดังกล่าวจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีฐานะดีหรือบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองสามารถจ่ายเงินและอิทธิพลเพื่อครองอำนาจทางการเมืองได้ตลอดไป โดยบุคคลที่มีฐานะไม่ดีหรือบุคคลกลุ่มอื่นที่มีความคิดเห็นทางการเมืองแตกต่างกันออกไป ไม่มีสิทธิที่จะก่อตั้งพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการทางการเมืองตามวิถีทางประชาธิปไตยได้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาให้ละเอียดถี่ถ้วนแล้ว ก็เห็นว่าวิธีการดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง ทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นปึกแผ่น ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวินัย และทำให้พรรคการเมืองสามารถที่จะตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากเชื่อกันว่าวิธีการดังกล่าวจะช่วยทำให้เกิดพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เพียง 1-3 พรรคได้รวดเร็วขึ้น และบีบบังคับให้พรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อยรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองใหญ่ ซึ่งถ้าหากว่าเป็นความจริงดังที่ได้คาดหวังกันไว้ ก็จะทำให้มีพรรคการเมืองอยู่เพียง 3 พรรค โดยแต่ละพรรคสามารถเสนอทางเลือกได้

3 แนวทาง คืออนุรักษ์นิยม สายกลาง และก้าวหน้า ให้ประชาชนได้พิจารณาเพื่อเลือกใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ

3) กำหนดให้รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการต้องการที่จะเปิดโอกาสให้กับบุคคลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวนมากพอสมควร ได้เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศตามแนวนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อประชาชน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ซึ่งหมายความว่านายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ แล้วแต่พรรคการเมืองที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสมจะตกลงกัน ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการต้องการที่จะเปิดโอกาสให้กับบุคคลทั่วไปที่มีความรู้ความสามารถ มีความเหมาะสม และมีความเป็นผู้นำ (รวมทั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่สมัครรับเลือกตั้งแล้ว แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งด้วย) ได้มีโอกาสเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

4) กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการที่จะแนะนำรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี วิธีการดังกล่าวนี้ จึงแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการยึดมั่นในหลักที่ว่าประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นประธานของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการที่จะวินิจฉัยว่าบุคคลใดสมควรเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งย่อมหมายความว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจจะเสนอชื่อบุคคลใดก็ได้ให้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยไม่จำเป็นต้องเป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น

5) กำหนดให้ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือ ข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ถูกห้ามมิให้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ในขณะเดียวกัน ยกเว้นตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้

เนื่องจากคณะกรรมการต้องการที่จะแยกข้าราชการประจำ ออกจากข้าราชการการเมืองโดยเด็ดขาด และถ้าหากข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนผู้ใดต้องการที่จะดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ก็จะต้องลาออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำเพื่อที่จะได้มีเวลาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งได้อย่างเต็มที่เพียงตำแหน่งเดียว

วิธีการดังกล่าวนี้ จึงสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่จะต้องแยกฝ่ายข้าราชการประจำออกจากฝ่ายการเมือง เนื่องจากฝ่ายข้าราชการประจำเป็นฝ่ายที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามแนวนโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้กำหนดไว้ โดยฝ่ายการเมืองจะเป็นฝ่ายที่คอยกำกับและดูแลการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังกล่าว ส่วนที่ไม่ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภานั้น ก็เนื่องจากคณะกรรมการต้องการที่จะให้ข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้นำฝ่ายทหารได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาถ่วงดุลและยับยั้งร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของชาติ นอกจากนี้ วิธีการที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจประชุมร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ ก็เกิดมาจากความต้องการที่จะให้ผู้นำฝ่ายทหารใช้วิถีทางทางรัฐสภา เพื่อเปลี่ยนตัวรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี แทนที่จะใช้วิธีการรัฐประหาร ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการเชื่อว่าถ้าหากผู้นำฝ่ายทหารไม่ต้องการที่จะสนับสนุนรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีชุดใดต่อไปอีก ก็สามารถที่จะเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีได้ตามวิถีทางทางรัฐสภา โดยไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการรัฐประหาร เพื่อให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง หรือยกเลิกรัฐธรรมนูญอย่างที่เคยกระทำกันมาในอดีต อย่างไรก็ตาม วิธีการที่ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจดังกล่าวก็ได้กำหนดไว้เพียงเฉพาะในวาระเริ่มแรกเป็นเวลา 4 ปีนับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการเชื่อว่าเมื่อกำหนดระยะเวลา 4 ปีได้ผ่านพ้นไปแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็คงจะมีความเข้มแข็งและมีวินัย โดยมีระบบพรรคการเมืองใหญ่เป็นกลไกสำคัญและสามารถสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้เกิดขึ้นได้ ซึ่งจะทำให้ผู้นำฝ่ายทหารไม่จำเป็นต้องวิตกกังวล หรือห่วงใยในสถานการณ์ทางการเมืองต่อไปอีก และสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันประเทศอันเป็นหน้าที่สำคัญของทหารได้อย่างเต็มที่ แต่

ยังคงให้ทหารมีส่วนร่วมในการพิจารณาถ่วงถ่วงและยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่เห็นว่าอาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของชาติต่อไป

6) กำหนดให้ประธานสภาบริหารแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก ซึ่งจะทำให้ประธานสภาบริหารแห่งชาติมีอำนาจในการที่จะนำรายชื่อบุคคลที่ตนเห็นสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่าประธานสภาบริหารแห่งชาติ หรือหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองมากภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 จึงสมควรที่จะให้มีอำนาจในการเสนอรายชื่อบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก ซึ่งเท่ากับเป็นการโอนอำนาจของสภาบริหารแห่งชาติให้กลายเป็นอำนาจของวุฒิสภาแทน เพื่อให้วุฒิสภาได้ใช้อำนาจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรต่อไป วิธีการดังกล่าวนี้ จึงถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยดังที่ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง เนื่องจากถ้าจะกล่าวกันตามหลักประชาธิปไตยแล้ว สมาชิกวุฒิสภาควรที่จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

7) กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร ในบทบัญญัติถาวรของร่างรัฐธรรมนูญและกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในวาระเริ่มแรกด้วย ดังที่ได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลว่าในวาระเริ่มแรกเป็นเวลา 4 ปีนับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ (ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ) กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา วิธีการดังกล่าวนี้ถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย แต่คณะกรรมการก็ต้องกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวาระเริ่มแรก เนื่องจากได้ยึดหลักเหตุผลที่ว่า ควรที่จะให้รัฐบาลได้มีเสถียรภาพที่มั่นคงในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการกลับมาใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการเกรงว่า ถ้าหากกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้โดยอิสระ ก็อาจจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสภาผู้แทนราษฎรอาจจะทำ

ให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ดังที่ได้เคยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2512-2514 รวมทั้งอาจจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการเป็นรัฐมนตรี ใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อล้มรัฐบาล โดยไม่มีใครสามารถยับยั้งหรือถ่วงดุลได้ ซึ่งอาจจะมีผลทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลต้องสั่นคลอนอยู่เสมอ และไม่เป็นผลดีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยในวาระเริ่มแรก นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการยังได้พยายามที่จะสร้างความเข้มแข็งและความเป็นปึกแผ่นให้เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร โดยการใช้กลไกของระบบพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

#### การยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534

##### 1. การยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ภาพรวม)

เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ได้กำหนดว่า "ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง จำนวนไม่เกิน ยี่สิบคน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ/คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง จะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยก็ได้" ดังนั้น ในวันพฤหัสบดีที่ 4 เมษายน 2534 ที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ทำการแต่งตั้ง "คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ" จำนวน 20 คน เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ทั้ง 20 คนดังกล่าว เป็นกรรมาธิการที่เป็นบุคคลภายนอก จำนวน 14 คน และเป็นกรรมาธิการที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 6 คน

กรรมาธิการที่เป็นบุคคลภายนอก จำนวน 14 คน (ซึ่งเสนอชื่อโดยนายพิชัย วาสนาส่ง) ประกอบด้วย

- |              |              |              |             |
|--------------|--------------|--------------|-------------|
| 1) นายชาติรี | เมืองนาโพธิ์ | 2) นายทักษพล | เจียมวิจิตร |
| 3) นายไพศาล  | กุมลย์วิสัย  | 4) นายมีชัย  | ฤชุพันธุ์   |

5) นายยุวรัตน์	กมลเวชช	6) นายลิขิต	ธีรเวคิน
7) นายวิษณุ	เครื่องาม	8) นายสมศักดิ์	ชูโต
9) พล.ท.สมิง	ไตลังคะ	10) นายสวัสดิ์	คาบระกอบ
11) นายสุจิต	บุญบงการ	12) นายสุวัจน์	ลิปตพัลลภ
13) นายอดุล	วิเชียรเจริญ	14) นายอรุณ	ภาณุพงศ์

ส่วนกรรมการที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 6 คน (ซึ่งเสนอชื่อโดย นายพิชัย วาศนาส่ง) ประกอบด้วย

1) นายเกริกเกียรติ	พิพัฒน์ เสรีธรรม	2) นายโรกเมน	ภัทรภรณ์
3) นายทินพันธุ์	นาคะตะ	4) คุณหญิงนันทกา	สุประภาตะนันท์
5) นายประเสริฐ	นาสกุล	6) นายสมภพ	โรหระกิตย

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 36 ครั้ง โดยประชุมกันครั้งแรกในวันจันทร์ที่ 8 เมษายน 2534 และครั้งสุดท้ายในวันพฤหัสบดีที่ 8 สิงหาคม 2534

ในการประชุมของคณะกรรมการ ครั้งที่ 1 วันจันทร์ที่ 8 เมษายน 2534 ที่ประชุม ได้มีมติแต่งตั้งนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการ นายอรุณ ภาณุพงศ์ เป็นรองประธานคณะกรรมการ นายทักษพล เจียมวิจิตร เป็นเลขานุการคณะกรรมการ นายวิษณุ เครื่องาม เป็นผู้ช่วยเลขานุการและรองโฆษกคณะกรรมการ นายอดุล วิเชียรเจริญ เป็นโฆษกคณะกรรมการ และนายลิขิต ธีรเวคิน เป็นรองโฆษกคณะกรรมการ หลังจากนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาถึงแนวทาง วิธีการ และโครงการที่จะพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีกรรมการหลายคนเสนอข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และแนวทางแตกต่างกันหลายประการ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการเห็นว่าในบรรดารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่มีมาแล้วนั้น ควรจะได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาใช้



เป็นรูปแบบหรือแนวทางในการยกร่างในประเด็นที่เห็นว่ามีเหมาะสมต่อไปด้วย<sup>93</sup>

ในการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 11 เมษายน 2534 ถึงครั้งที่ 16 วันจันทร์ที่ 3 มิถุนายน 2534 คณะกรรมการได้พิจารณาหลักการที่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามหัวข้อที่ควรพิจารณาในส่วนที่ว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ฝ่ายเลขานุการได้จัดทำเสนอต่อที่ประชุม\* ส่วนการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 16 วันจันทร์ที่ 3 มิถุนายน 2534 ถึงครั้งที่ 36 วันพฤหัสบดีที่ 8 สิงหาคม 2534 คณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามร่างที่ฝ่ายเลขานุการได้ยกร่างมาเสนอ

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2534 เป็น 3 ขั้นตอนคือ

1) พิจารณารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ได้เคยประกาศใช้มาแล้วว่าจะนำรัฐธรรมนูญฉบับใดมาใช้เป็นหลักในการยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อได้พิจารณารัฐธรรมนูญทุกฉบับแล้ว คณะกรรมการจึงได้ยึดถือรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เป็นหลัก เนื่องจากเห็นว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการทดสอบในเชิงปฏิบัติมากที่สุด พอที่จะเห็นได้ว่ามีหลักการใดบ้างที่มีข้อบกพร่อง หลักการใดบ้างที่ยังมีข้อสงสัย และหลักการใดบ้างที่ควรจะได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม

---

<sup>93</sup> คุรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 1", 8 เมษายน 2534.

\* คุรายละเอียดหัวข้อที่ควรพิจารณาในส่วนที่ว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ในภาคผนวก ก.

2) พิจารณาหลักการสำคัญที่ควรกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญตามหัวข้อที่ควรพิจารณาในส่วนที่ว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ฝ่ายเลขานุการได้จัดทำเสนอต่อที่ประชุม ซึ่งบางหลักการเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521

3) พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายเลขานุการได้ยกร่างมาเสนอ เรียงตามลำดับมาตรา และในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรานั้น คณะกรรมาธิการได้หยิบยกปัญหา ในหลักการสำคัญบางประการขึ้นมาพิจารณาใหม่ และกำหนดหลักการสำคัญขึ้นมาใหม่ด้วย เมื่อมีกรรมาธิการบางคนเสนอ

การยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ตามขั้นตอนดังกล่าว คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

คำปรารภ : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาสาระสำคัญของร่างคำปรารภที่ฝ่ายเลขานุการยกร่างมาเสนอต่อที่ประชุม หลังจากที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญในหมวดต่าง ๆ เสร็จแล้ว โดยคณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมและตัดทอนข้อความบางประการที่ไม่จำเป็นออก<sup>94</sup>

หมวด 1 บททั่วไป : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างหมวดบททั่วไปที่ฝ่ายเลขานุการยกร่างมาเสนอต่อที่ประชุม จำนวน 5 มาตรา (มาตรา 1 - มาตรา 5) โดยใช้บทบัญญัติหมวดบททั่วไปของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 จำนวน 5 มาตรา (มาตรา 1 - มาตรา 5) เป็นหลักในการยกร่าง

ในการพิจารณาร่างหมวดบททั่วไปดังกล่าว คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบจำนวน 4 มาตรา และให้แก้ไขข้อความ จำนวน 1 มาตรา ทว่าให้ร่างหมวดบททั่วไปยังคงมีอยู่

94 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 36", 8 สิงหาคม 2534.

5 มาตรา (มาตรา 1 - มาตรา 5) ทั้งนี้ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวดบททั่วไปที่ฝ่ายเลขานุการได้ยกนำมาเสนอคณะกรรมการแต่อย่างใด<sup>95</sup>

**หมวด 2 พระมหากษัตริย์ :** คณะกรรมการได้พิจารณาร่างหมวดพระมหากษัตริย์ที่ฝ่ายเลขานุการยกนำมาเสนอต่อที่ประชุม จำนวน 16 มาตรา (มาตรา 6 - มาตรา 21) โดยใช้บทบัญญัติหมวดพระมหากษัตริย์ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 จำนวน 16 มาตรา (มาตรา 6 - มาตรา 21) เป็นหลักในการยกร่าง

ในการพิจารณาร่างหมวดพระมหากษัตริย์ดังกล่าว คณะกรรมการได้พิจารณาเห็นชอบจำนวน 10 มาตรา และให้แก้ไขข้อความ จำนวน 6 มาตรา (แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตรา 21 ออกเป็น 3 มาตรา) ทำให้ร่างหมวดพระมหากษัตริย์เพิ่มขึ้นเป็น 18 มาตรา (มาตรา 6 - มาตรา 23) ทั้งนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวดพระมหากษัตริย์ที่ฝ่ายเลขานุการได้ยกนำมาเสนอคณะกรรมการบางประการ<sup>96</sup>

**หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย :** คณะกรรมการได้พิจารณาร่างหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่ฝ่ายเลขานุการยกนำมาเสนอต่อที่ประชุม จำนวน 24 มาตรา (มาตรา 22 - มาตรา 45) โดยใช้บทบัญญัติหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยของ

<sup>95</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 16", 3 มิถุนายน 2534, "ครั้งที่ 30", 22 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 32", 29 กรกฎาคม 2534 และ "ครั้งที่ 36", 8 สิงหาคม 2534.

<sup>96</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 16", 3 มิถุนายน 2534, "ครั้งที่ 17", 6 มิถุนายน 2534, "ครั้งที่ 32", 29 กรกฎาคม 2534 และ "ครั้งที่ 36", 8 สิงหาคม 2534.

รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 จำนวน 24 มาตรา (มาตรา 22 - มาตรา 45) เป็นหลักในการร่าง

ในการพิจารณาร่างหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยดังกล่าว คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบ จำนวน 13 มาตรา ให้แก้ไขข้อความ จำนวน 11 มาตรา (แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตรา 33 ออกเป็น 2 มาตรา) และให้ยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ จำนวน 1 มาตรา\* ทำให้ร่างหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเพิ่มขึ้นเป็น 26 มาตรา (มาตรา 24 - มาตรา 49) ทั้งนี้ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่ฝ่ายเลขานุการได้ยกร่างมาเสนอคณะกรรมาธิการแต่อย่างใด<sup>97</sup>

หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างหมวดหน้าที่ของชนชาวไทยที่ฝ่ายเลขานุการยกร่างมาเสนอต่อที่ประชุม จำนวน 8 มาตรา (มาตรา 46 - มาตรา 52) โดยใช้บทบัญญัติหมวดหน้าที่ของชนชาวไทยของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 จำนวน 7 มาตรา (มาตรา 46 - มาตรา 52) เป็นหลักในการร่าง

ในการพิจารณาร่างหมวดหน้าที่ของชนชาวไทยดังกล่าว คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบ จำนวน 5 มาตรา ให้แก้ไขข้อความ จำนวน 3 มาตรา และให้ยกร่างบทบัญญัติขึ้น

---

\* บทบัญญัติที่คณะกรรมาธิการให้ยกร่างขึ้นมาใหม่ คือบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์.

<sup>97</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 17", 6 มิถุนายน 2534, "ครั้งที่ 18", 10 มิถุนายน 2534, "ครั้งที่ 31", 25 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 32", 29 กรกฎาคม 2534 และ "ครั้งที่ 36", 8 สิงหาคม 2534.

มาใหม่ จำนวน 1 มาตรา\* ทำให้ร่างหมวดหน้าที่ของชนชาวไทย เพิ่มขึ้นเป็น 9 มาตรา (มาตรา 50 - มาตรา 58) ทั้งนี้ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวดหน้าที่ของชนชาวไทยที่ฝ่ายเลขานุการได้ยกร่างมาเสนอคณะกรรมการแต่อย่างใด<sup>98</sup>

หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ : คณะกรรมการได้พิจารณาร่างหมวดนวนโยบายแห่งรัฐที่ฝ่ายเลขานุการยกร่างมาเสนอต่อที่ประชุม จำนวน 21 มาตรา (มาตรา 53 - มาตรา 73) โดยใช้บทบัญญัติหมวดนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 จำนวน 21 มาตรา (มาตรา 53 - มาตรา 73) เป็นหลักในการยกร่าง

ในการพิจารณาร่างหมวดนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าว คณะกรรมการได้พิจารณาเห็นชอบ จำนวน 7 มาตรา ให้แก้ไขข้อความ จำนวน 14 มาตรา และให้ยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ จำนวน 3 มาตรา\*\* ทำให้ร่างหมวดนวนโยบายแห่งรัฐเพิ่มขึ้นเป็น 24 มาตรา (มาตรา 59 - มาตรา 82) ทั้งนี้ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวดนวน

---

\* บทบัญญัติที่คณะกรรมการให้ยกร่างขึ้นมาใหม่ คือบทบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ.

<sup>98</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 18", 10 มิถุนายน 2534, "ครั้งที่ 31", 25 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 32", 29 กรกฎาคม 2534 และ "ครั้งที่ 36", 8 สิงหาคม 2534.

\*\* บทบัญญัติที่คณะกรรมการให้ยกร่างขึ้นมาใหม่ คือ 1) บทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมความเสมอภาค 2) บทบัญญัติเกี่ยวกับการสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการ 3) บทบัญญัติเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม.

นโยบายแห่งรัฐที่ฝ่ายเลขานุการได้ยกนำมาเสนอคณะกรรมการแต่อย่างใด<sup>99</sup>

**หมวด 6 คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ** : คณะกรรมการได้พิจารณาถึงความสำคัญของการมีองค์กรพิเศษซึ่งเรียกชื่อว่าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ โดยได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการสำคัญไว้ดังนี้<sup>100</sup>

- 1) ให้เรียกชื่อองค์กรพิเศษหรือองค์กรกลางในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาว่า "คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ" ประกอบด้วยบุคคลที่คณะกรรมการตุลาการเลือก จำนวน 2 คน สภาผู้แทนราษฎรเลือก จำนวน 2 คน วุฒิสภาเลือก จำนวน 2 คน และคณะรัฐมนตรีเลือก จำนวน 2 คน โดยกรรมการรัฐธรรมนูญทั้ง 8 คนนี้ จะพิจารณาเลือกบุคคลภายนอกอีก 1 คน ที่มีความเหมาะสม เพื่อดำรงตำแหน่งประธานกรรมการรัฐธรรมนูญ
- 2) กำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งกรรมการรัฐธรรมนูญ

---

<sup>99</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 19", 13 มิถุนายน 2534, "ครั้งที่ 20", 17 มิถุนายน 2534, "ครั้งที่ 31", 25 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 32", 29 กรกฎาคม 2534 และ "ครั้งที่ 36", 8 สิงหาคม 2534.

<sup>100</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 2", 11 เมษายน 2534, "ครั้งที่ 3", 18 เมษายน 2534, "ครั้งที่ 4", 22 เมษายน 2534, "ครั้งที่ 8", 6 พฤษภาคม 2534, "ครั้งที่ 9", 9 พฤษภาคม 2534, "ครั้งที่ 14", 27 พฤษภาคม 2534 และ "ครั้งที่ 15", 30 พฤษภาคม 2534.

3) คุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการรัฐธรรมนูญคือต้องไม่เป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ต้องเป็นผู้มีความรู้ โดยสำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์อันจะ ยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน ต้องไม่เป็นลูกจ้างหรือดำรงตำแหน่งใดในทางธุรกิจ หรือบริษัทเอกชน ต้องไม่ดำรงตำแหน่งสมาชิก หรือกรรมการของพรรคการเมือง โดยต้องพ้น จากการดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วมีระยะเวลา 10 ปี ต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ทั้งนี้รวมทั้งกำหนดอายุของ กรรมการด้วย

4) คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่สรรหาผู้ที่มาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา/พิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์แบ่งเขตเลือกตั้ง เมื่อมีการร้องเรียนว่าการแบ่งเขตเลือกตั้ง อาจจะทำให้เป็นประโยชน์ต่อผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดคนหนึ่ง โดยให้มีการร้องเรียนภายในเวลาที่กำหนด และให้วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้ต่อไป/วินิจฉัยกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีพฤติกรรมไม่เหมาะสมหรือกระทำตนไม่เหมาะสม แล้วส่ง เรื่องให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป /กำกับและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง ให้บริสุทธิ์ ยุติธรรม หากปรากฏพฤติการณ์ว่าการเลือกตั้งดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ให้ทำ ความเห็นรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี และแจ้งต่อสาธารณชนให้รับทราบถึงพฤติการณ์ที่เกิดขึ้น โดยให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยกำกับดูแลการเลือกตั้งทั่วประเทศได้/รวบรวมข้อมูล เสนอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หากปรากฏว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดมีพฤติการณ์สอดส่อง การทุจริตในการเลือกตั้ง หรือส่งเรื่องให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของ รัฐที่กระทำการทุจริตในการเลือกตั้ง/รับเรื่องราวร้องเรียนจากผู้เสียหายหรือประชาชน หากมี การเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม แล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

5) หากกรรมการรัฐธรรมนูญกระทำการอันเป็นการเสื่อมเสีย ให้มีการถอดถอนได้ โดยอาจจะอาศัยมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา จำนวนคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา

จากหลักการสำคัญดังกล่าว ฝ่ายเลขานุการได้ยกร่างหมวดคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ เป็นหมวดพิเศษ จำนวน 9 มาตรา (มาตรา 73/1 - มาตรา 73/9) ซึ่งต่อมา ในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขข้อความ จำนวน 9 มาตรา และให้ยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ จำนวน 1 มาตรา\* ทำให้ร่างหมวดคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ เพิ่มขึ้นเป็น 10 มาตรา (มาตรา 83 - มาตรา 92) ทั้งนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวดคณะกรรมการรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบไว้บางประการ<sup>101</sup>

**หมวด 7 รัฐสภา :** คณะกรรมาธิการได้พิจารณาหลักการสำคัญของร่างหมวดรัฐสภา ตามหัวข้อที่ควรพิจารณาในส่วนที่ว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ที่ฝ่ายเลขานุการเสนอต่อที่ประชุม และได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการสำคัญไว้ดังนี้<sup>102</sup>

\* บทบัญญัติที่คณะกรรมาธิการให้ยกร่างขึ้นมาใหม่ คือบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ.

<sup>101</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 20", 17 มิถุนายน 2534, "ครั้งที่ 30", 22 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 32", 29 กรกฎาคม 2534 และ "ครั้งที่ 36", 8 สิงหาคม 2534.

<sup>102</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 2", 11 เมษายน 2534, "ครั้งที่ 3", 18 เมษายน 2534, "ครั้งที่ 4", 22 เมษายน 2534, "ครั้งที่ 5", 25 เมษายน 2534, "ครั้งที่ 6", 29 เมษายน 2534, "ครั้งที่ 7", 2 พฤษภาคม 2534, "ครั้งที่ 8", 6 พฤษภาคม 2534, "ครั้งที่ 9", 9 พฤษภาคม 2534, "ครั้งที่ 10", 13 พฤษภาคม 2534, "ครั้งที่ 11", 16 พฤษภาคม 2534, "ครั้งที่ 13", 23 พฤษภาคม 2534, "ครั้งที่ 14", 27 พฤษภาคม 2534 และ "ครั้งที่ 16", 3 มิถุนายน 2534.



- 1) กำหนดโครงสร้างให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาสองสภา
- 2) ให้สภาแรกประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง เรียกชื่อว่า "สภาผู้แทนราษฎร" ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา
- 3) ให้สภาที่สองประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง โดยมีองค์กรในการสรรหาหรือองค์กรในการคัดเลือกขึ้นมา เรียกชื่อว่า "วุฒิสภา" ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา
- 4) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา
- 5) การลงมติเกี่ยวกับการขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบอย่างน้อย 2 ใน 3 ของจำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งหมด จึงจะมีผลทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง
- 6) กำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภามีไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 360 คน กล่าวคือ มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภามีไม่เกิน 270 คน
- 7) ให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นผู้เลือกสรรบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจากทุกสาขาอาชีพ และกระจายไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 5 เท่าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมี และให้เรียกชื่อคณะบุคคลที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเลือกสรรมานี้ว่าคณะผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และให้คณะผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาคัดเลือกระหว่างกันเองจากบุคคลจำนวนไม่น้อยกว่า 1,350 คน เป็นสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวน 270 คน และให้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนวิธีการเลือกสรรและวิธีการเลือกตั้งให้กำหนดไว้ในกฎหมายที่ว่าด้วยการนั้น
- 8) กำหนดให้ประธานคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา
- 9) กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดเวลาคราวละ 6 ปี และให้มีการจับสลากออกครั้งหนึ่ง เพื่อให้แต่งตั้งใหม่ทุก ๆ 3 ปี
- 10) กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่ามีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี และไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

- 11) ไม่กำหนดคุณสมบัติทางการศึกษาของบุคคลที่จะ เป็นสมาชิกวุฒิสภา
- 12) ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ในขณะเดียวกันได้
- 13) กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยใช้เกณฑ์จำนวนราษฎรและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคงที่ จำนวน 360 คน เป็นฐานในการคำนวณ
- 14) กำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณและวิธีการคำนวณ เพื่อให้ได้มาซึ่งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในทุกจังหวัด อย่างน้อยจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน และให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นอีกในแต่ละจังหวัด ซึ่งจำนวนจะมากหรือน้อยแตกต่างกันไปตามจำนวนของราษฎรที่จะมีจำนวนราษฎรมากหรือน้อยตามลำดับ
- 15) ให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยแบ่งพื้นที่ในแต่ละจังหวัดออกเป็นหลายเขตเลือกตั้ง ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 8 คนขึ้นไป โดยมีหลักการขั้นต้นคือให้ทุกจังหวัดต้องมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 1 คน จังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เกิน 7 คน ไม่ต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้ง/จังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 8 คนขึ้นไป ให้แบ่งเขตเลือกตั้ง โดยแต่ละเขตเลือกตั้ง จะต้อง มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 7 คน และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตจะต้องมีจำนวนเท่ากัน หรือเฉลี่ยแล้ว มีจำนวนใกล้เคียงกัน แล้วแต่กรณี แต่จะแตกต่างกันไม่เกิน 1 คนในแต่ละเขต/พื้นที่ของเขตเลือกตั้งต้องมีพื้นที่ติดต่อกัน/ให้หลักเกณฑ์มาใช้บังคับแก่กรุงเทพมหานครด้วย
- 16) ให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและให้ความเห็นชอบในการแบ่งเขตเลือกตั้ง
- 17) ให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกิน 25 คน เพื่อควบคุมดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม
- 18) ให้การเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมือง
- 19) ควรกำหนดให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายบุคคล

- 20) ควรเลือกตั้งโดยนับผลการเลือกตั้งตามคะแนนเสียงที่ผู้สมัครได้รับโดยตรง
- 21) ให้กำหนดวิธีการและรายละเอียดของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 22) ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง
- 23) ให้บัญญัติลักษณะต้องห้ามมิให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามแนวทางในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 93
- 24) กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีสัญชาติไทย โดยการเกิด สำหรับผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ให้เป็นไปอย่างเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521 ส่วนผู้มีสัญชาติไทยและสัญชาติอื่นดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้
- 25) กำหนดให้บุคคลที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และต้องสังกัดพรรคการเมืองซึ่งส่งสมาชิกลงสมัครเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม
- 26) กำหนดหลักการเรื่องภูมิลำเนา สถานที่เกิด สถานที่ที่ได้รับการศึกษา และการเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้นของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ด้วย
- 27) กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ควรสำเร็จการศึกษาในระดับหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นประถมศึกษาภาคบังคับ มัธยมศึกษา หรืออาจเป็นระดับปริญญาตรี โดยควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง
- 28) ควรบัญญัติคุณสมบัติอื่นไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการกำหนดคุณสมบัติอื่นเพิ่มเติมได้ในกฎหมายเลือกตั้ง
- 29) ให้บัญญัติลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มาตรา 96 แต่ขยายข้อความใน (5) หรืออาจบัญญัติเพิ่มเป็นอนุมาตราว่าให้มีลักษณะต้องห้ามแก่ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายอันถึงที่สุดในความผิดบางประเภท ไม่ว่าจะต้องรับโทษ

จริงหรือไม่และสถานีใด ตลอดจนไม่ว่าจะพ้นโทษมาแล้วมีกำหนดเวลาเท่าใด โดยควรกำหนดประเภทความผิดเกี่ยวกับการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การทุจริตในการเลือกตั้ง มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ จนเป็นเหตุให้ถูกยึดทรัพย์โดยคําคพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีพฤติการณ์ผิดทางองคฺลองธรรมบางอย่างที่น่ารังเกียจ

30) ให้อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

31) กำหนดองค์ประชุมทั่วไป โดยให้มีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

32) ให้กำหนดองค์ประชุมในวาระกระทู้ถามไว้ดังเช่นองค์ประชุมทั่วไป (แต่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้)

33) ให้เอกสิทธิ์คุ้มครองถึงสมาชิกรัฐสภาในการกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ซึ่งได้กระทำในที่ประชุมโดยไม่มี การถ่ายทอดออกอากาศการประชุมทางวิทยุและหรือโทรทัศน์ แต่ถ้าหากจัดให้มีการถ่ายทอดออกอากาศการประชุมทางวิทยุและหรือโทรทัศน์แล้ว สมาชิกรัฐสภาที่ได้กล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น แม้จะได้กระทำในที่ประชุม สมาชิกรัฐสภาต้องรับผิดชอบในการกล่าวอภิปรายเอง หากการอภิปรายนั้นกระทบถึงสิทธิของบุคคลภายนอกโดยก่อให้เกิดความเสียหายในทางหมิ่นประมาท

34) ให้เอกสิทธิ์คุ้มครองถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุม ตามข้อบังคับของวุฒิสภาหรือของสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี

35) ให้เอกสิทธิ์คุ้มครองถึงผู้สั่งให้มีการถ่ายทอดและผู้ดำเนินการถ่ายทอดออกอากาศการประชุมสภาทางวิทยุและหรือโทรทัศน์ในการประชุมสภาในขณะนั้นด้วย

36) กำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา 2 สมัย สมัยประชุมหนึ่ง ๆ มีกำหนดเวลา 90 วัน โดยสมัยประชุมแรก ให้พิจารณาในเรื่องทั่ว ๆ ไป คือญัตติ กระทู้ถาม และร่างพระราชบัญญัติ ส่วนสมัยประชุมที่สอง ให้พิจารณาญัตติที่จะก่อให้เกิดผลเป็นกฎหมายเป็นหลัก เว้นแต่ไม่มีญัตติดังกล่าวเหลืออยู่ ก็ให้พิจารณาญัตติอื่นได้ หรือเว้นแต่ แต่ละสภาจะลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้ความเห็นชอบเป็นกรณีไป

- 37) ให้คงหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 127 - มาตรา 133 ในเรื่องการก่อกองกฎหมายของวุฒิสภาไว้เช่นเดิม
- 38) ให้คงหลักการซึ่งบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงกระตัญถาตามรัฐธรรมนูญได้ ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 136
- 39) สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระตัญถาตามรัฐธรรมนูญได้ และหากประธานวุฒิสภาเห็นเป็นการสมควรเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนหรือประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน ก็ให้ตอบในที่ประชุมสภาได้
- 40) ให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้
- 41) ให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอผู้ตติริเริ่มให้มีกฎหมาย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้
- 42) ให้คงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการไว้ดังเช่นมาตรา 139 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้กำหนดไว้ แต่กำหนดกรอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการให้อยู่ในวงงานของสภา หรืออยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของสภา และต้องได้รับการมอบหมายจากสภาให้ดำเนินการได้เป็นกรณี ๆ ไป
- 43) ให้อำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นของคณะกรรมการสามัญประจำสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญ แล้วแต่กรณี
- 44) ให้อำนาจหน้าที่ในการกระทากิจการ หรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ เป็นอำนาจของคณะกรรมการวิสามัญตามที่สภาแต่ละสภาจะมอบหมาย
- 45) กำหนดให้คณะกรรมการสามัญประจำสภา สามารถดำเนินการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ เป็นกรณี ๆ ไป ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภา โดยที่สภามิได้มอบหมายให้กระทากิจการใด ๆ ไว้ในช่วงปิดสมัยประชุมได้ โดยการเข้าชื่อเสนอผู้ตติริเริ่มให้มีการเปิดประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ เพื่อให้สภาพิจารณา โดยสภาอาจมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะใดคณะหนึ่ง หรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น เพื่อกระทากิจการตามอำนาจหน้าที่ของสภาในเรื่องต่าง ๆ ที่เห็นว่าจำเป็นและสำคัญได้

## 46) ควรที่จะให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา

จากหลักการสำคัญดังกล่าว ฝ่ายเลขานุการได้ยกร่างหมวดรัฐสภา เป็นหมวด 6 จำนวน 78 มาตรา (มาตรา 74 - มาตรา 145) โดยใช้บทบัญญัติหมวดรัฐสภาของรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521 จำนวน 72 มาตรา (มาตรา 74 - มาตรา 145) เป็นหลักในการยกร่าง

ในการพิจารณาร่างหมวดรัฐสภาเรียงตามลำดับมาตรา คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบ จำนวน 32 มาตรา ให้แก้ไขข้อความ จำนวน 43 มาตรา ให้ตัดออก จำนวน 1 มาตรา ให้นำไปไว้ในหมวดอื่น จำนวน 2 มาตรา และให้ยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ จำนวน 5 มาตรา\* ท้ายร่างหมวดรัฐสภาเพิ่มขึ้นเป็น 80 มาตรา (มาตรา 93 - มาตรา 172) ทั้งนี้

---

\* บทบัญญัติที่คณะกรรมาธิการให้ตัดออก คือบทบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมคณะกรรมาธิการ ส่วนบทบัญญัติที่คณะกรรมาธิการให้ยกร่างขึ้นมาใหม่คือ 1) บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ 2) บทบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้ง 3) บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง 4) บทบัญญัติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ในชั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน 5) บทบัญญัติเกี่ยวกับข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ.

ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวดรัฐสภา ที่คณะกรรมการได้พิจารณาเห็นชอบไว้  
บางประการ<sup>103</sup>

**หมวด 8 คณะรัฐมนตรี** : คณะกรรมการได้พิจารณาหลักการสำคัญของร่างหมวด  
คณะรัฐมนตรี ตามหัวข้อที่ควรพิจารณาในส่วนที่ว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ฝ่ายเลขานุการ  
เสนอต่อที่ประชุม และได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการสำคัญไว้ดังนี้<sup>104</sup>

- 1) เห็นควรกำหนดจำนวนคณะรัฐมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญ เท่ากับจำนวนคณะรัฐมนตรี  
ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กล่าวคือ ให้มีนายกรัฐมนตรี  
รัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 44 คน
- 2) ไม่สมควรที่จะให้มีการคัดเลือกบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี โดยใช้มติของที่ประชุม  
ร่วมกันของรัฐสภา

<sup>103</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 20", 17 มิถุนายน 2534, "ครั้งที่ 21", 20 มิถุนายน 2534, "ครั้งที่ 22",  
24 มิถุนายน 2534, "ครั้งที่ 23", 27 มิถุนายน 2534, "ครั้งที่ 24", 1 กรกฎาคม 2534,  
"ครั้งที่ 25", 4 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 26", 8 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 27",  
11 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 29", 18 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 32", 29 กรกฎาคม  
2534, "ครั้งที่ 33", 1 สิงหาคม 2534, "ครั้งที่ 34", 2 สิงหาคม 2534 และ "ครั้งที่  
36", 8 สิงหาคม 2534.

<sup>104</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 10", 13 พฤษภาคม 2534, "ครั้งที่ 11", 16 พฤษภาคม 2534, "ครั้งที่ 12",  
20 พฤษภาคม 2534 และ "ครั้งที่ 13", 23 พฤษภาคม 2534.

- 3) ให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรี โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ
- 4) ให้นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อรัฐมนตรีจำนวนไม่เกิน 44 คน เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยนายกรัฐมนตรีต้องพิจารณาเลือกบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ส่วนที่เหลือ จะเลือกจากบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้
- 5) ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งรัฐมนตรี
- 6) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (และสมาชิกวุฒิสภา) สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในขณะเดียวกันได้
- 7) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (และสมาชิกวุฒิสภา) ใด เมื่อได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังคงมีสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกอยู่ จะใช้สิทธิในฐานะที่เป็นสมาชิกตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญระหว่างที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมิได้ เว้นแต่เมื่อความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้ว จึงจะสามารถใช้สิทธิดังกล่าวต่อไปได้ ถ้าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นยังคงมีอยู่
- 8) เห็นควรกำหนดให้บุคคลที่อยู่ในระหว่างการต้องคำพิพากษาของศาลใดศาลหนึ่งให้จำคุก ไม่ว่าจะเป็นการรับโทษจริงหรือไม่ก็ตาม เป็นบุคคลที่ต้องห้ามเป็นรัฐมนตรี
- 9) รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำในขณะเดียวกันไม่ได้ ถ้าข้าราชการมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จะต้องลาออกจากการเป็นข้าราชการ ดังเช่นที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
- 10) รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นรัฐมนตรี หรือเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นรัฐมนตรีมิได้ ในกรณีที่มีปัญหาให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย
- 11) ให้คงหลักการที่ห้ามมิให้รัฐมนตรีเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ (เว้นแต่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย) ไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 149



12) คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

13) ควรกำหนดแนวทางให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก ดังเช่นที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 155 (3)

14) การลงมติเกี่ยวกับการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบอย่างน้อย 2 ใน 3 ของจำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งหมด จึงจะมีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง

15) คณะรัฐมนตรีมีสิทธิขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีได้

จากหลักการสำคัญดังกล่าว ฝ่ายเลขานุการได้ยกร่างหมวดคณะรัฐมนตรีเป็นหมวด 7 จำนวน 27 มาตรา (มาตรา 146 - มาตรา 168) โดยใช้บทบัญญัติหมวดคณะรัฐมนตรีของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 จำนวน 23 มาตรา (มาตรา 146 - มาตรา 168) เป็นหลักในการยกร่าง

ในการพิจารณาร่างหมวดคณะรัฐมนตรีเรียงตามลำดับมาตรา คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบ จำนวน 15 มาตรา ให้นำไขข้อความ จำนวน 12 มาตรา และให้ยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ จำนวน 1 มาตรา\* ทำให้ร่างหมวดคณะรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นเป็น 28 มาตรา

---

\* บทบัญญัติที่คณะกรรมาธิการให้ยกร่างขึ้นมาใหม่ คือบทบัญญัติเกี่ยวกับเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น.

(มาตรา 173 - มาตรา 200) ทั้งนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวด คณะรัฐมนตรีที่คณะกรรมการได้พิจารณาเห็นชอบไว้บางประการ<sup>105</sup>

หมวด 9 ศาล : คณะกรรมการได้พิจารณาร่างหมวดศาลที่ฝ่ายเลขานุการยกร่าง เป็นหมวด 8 มาเสนอต่อที่ประชุม จำนวน 11 มาตรา (มาตรา 169 - มาตรา 179) โดย ใช้บทบัญญัติหมวดศาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 จำนวน 11 มาตรา (มาตรา 169 - มาตรา 179) เป็นหลักในการยกร่าง

ในการพิจารณาร่างหมวดศาลดังกล่าว คณะกรรมการได้พิจารณาเห็นชอบ จำนวน 8 มาตรา ให้อำนาจข้อความ จำนวน 2 มาตรา และให้ตัดออก จำนวน 1 มาตรา\* ทำให้ ร่างหมวดศาลเหลืออยู่เพียง 10 มาตรา (มาตรา 201 - มาตรา 210) ทั้งนี้ ไม่ได้มีการ เปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวดศาลที่ฝ่ายเลขานุการได้ยกร่างมาเสนอต่ออย่างใด<sup>106</sup>

หมวด 10 การปกครองท้องถิ่น : คณะกรรมการได้พิจารณาร่างหมวดการ ปกครองท้องถิ่นที่ฝ่ายเลขานุการยกร่างเป็นหมวด 9 มาเสนอต่อที่ประชุม จำนวน 4 มาตรา

---

<sup>105</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 26", 8 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 27", 11 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 28", 15 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 30", 22 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 34", 2 สิงหาคม 2534, "ครั้งที่ 35", 5 สิงหาคม 2534 และ "ครั้งที่ 36", 8 สิงหาคม 2534.

\* บทบัญญัติที่คณะกรรมการให้ตัดออก คือบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้พิพากษาใน ศาลอื่น.

<sup>106</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 28", 15 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 35", 5 สิงหาคม 2534 และ "ครั้งที่ 36", 8 สิงหาคม 2534.

(มาตรา 180 - มาตรา 183) โดยใช้บทบัญญัติหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521 จำนวน 4 มาตรา (มาตรา 180 - มาตรา 183) เป็นหลักในการยก ร่าง

ในการพิจารณาร่างหมวดการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว คณะกรรมาธิการได้พิจารณา เห็นชอบ จำนวน 2 มาตรา และให้แก้ไขข้อความ จำนวน 2 มาตรา ทำให้ร่างหมวดการ ปกครองท้องถิ่นยังคงมีอยู่ 4 มาตรา (มาตรา 211 - มาตรา 214) ทั้งนี้ ไม่ได้มีการ เปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวดการปกครองท้องถิ่นที่ฝ่ายเลขานุการได้ยก ร่างมาเสนอแต่ อย่างใด<sup>107</sup>

**หมวด 11 ผู้ตรวจการของรัฐสภา :** คณะกรรมาธิการได้พิจารณาถึงความสำคัญของการเมืองค้ำพิเศษซึ่งเรียกชื่อเป็นผู้ตรวจการของรัฐสภา และได้มอบหมายให้ประธานคณะกรรมาธิ- การไปพิจารณายกร่าง<sup>108</sup>

ในการพิจารณาร่างหมวดผู้ตรวจการของรัฐสภา ที่ประธานคณะกรรมาธิการได้ยก ร่าง เป็นหมวด 9 ทวิ จำนวน 7 มาตรา (มาตรา 183/1 - มาตรา 183/7) ดังกล่าว คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขข้อความทั้ง 7 มาตรา ทำให้ร่างหมวดผู้ตรวจการของรัฐสภา ยังคงมีอยู่ 7 มาตรา (มาตรา 215 - มาตรา 221) ทั้งนี้ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง หลักการสำคัญของร่างหมวดผู้ตรวจการของรัฐสภาที่ประธานคณะกรรมาธิการได้ยก ร่างมาเสนอแต่

---

<sup>107</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 28", 15 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 29", 18 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 35", 5 สิงหาคม 2534 และ "ครั้งที่ 36", 8 สิงหาคม 2534.

<sup>108</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 15", 30 พฤษภาคม 2534 และ "ครั้งที่ 16", 3 มิถุนายน 2534.

อย่างใด<sup>109</sup>

**หมวด 12 ตุลาการรัฐธรรมนูญ** : คณะกรรมการได้พิจารณาถึงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในระยะเวลาที่ผ่านมาและได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการสำคัญไว้ดังนี้<sup>110</sup>

1) ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด และบุคคลอื่นอีก 6 คน ซึ่งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งขึ้นฝ่ายละ 3 คน จากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 185 แต่ให้เพิ่มคุณสมบัติด้านความรู้ความชำนาญด้วยว่าต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และอื่น ๆ และกรรมการรัฐธรรมนูญจะเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญในขณะเดียวกันไม่ได้

2) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยการขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี /ตีความรัฐธรรมนูญ /วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในบางกรณี /วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอใหม่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งอยู่หรือไม่ /วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ /วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

<sup>109</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 28", 15 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 29", 18 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 30", 22 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 35", 5 สิงหาคม 2534 และ "ครั้งที่ 36", 8 สิงหาคม 2534.

<sup>110</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 13", 23 พฤษภาคม 2534.

3) การประชุมคณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องมีตุลาการรัฐธรรมนูญมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะครบองค์ประชุม

4) การลงมติเกี่ยวกับการขาดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบอย่างน้อย 2 ใน 3 ของจำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งหมด จึงจะมีผลทำให้สมาชิกภาพหรือความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ส่วนกรณีอื่นนอกจากนี้ ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

จากหลักการสำคัญดังกล่าว ฝ่ายเลขานุการได้ยกร่างหมวดตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นหมวด 10 จำนวน 12 มาตรา (มาตรา 184 - มาตรา 193) โดยใช้บทบัญญัติหมวดตุลาการรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 จำนวน 10 มาตรา (มาตรา 184 - มาตรา 193) เป็นหลักในการยกร่าง

ในการพิจารณา ร่างหมวดตุลาการรัฐธรรมนูญเรียงตามลำดับมาตรา คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบ จำนวน 5 มาตรา ให้แก้ไขข้อความ จำนวน 6 มาตรา และให้นำไปบัญญัติไว้ในหมวดบทเบ็ดเตล็ด จำนวน 1 มาตรา\* ทำให้ร่างหมวดตุลาการรัฐธรรมนูญเหลืออยู่เพียง 11 มาตรา (มาตรา 222 - มาตรา 232) ทั้งนี้ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวดตุลาการรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบไว้แต่อย่างใด<sup>111</sup>

---

\* บทบัญญัติที่คณะกรรมาธิการให้นำไปบัญญัติไว้ในหมวดบทเบ็ดเตล็ด คือบทบัญญัติเกี่ยวกับเงินประจำตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญ.

<sup>111</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 28", 15 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 29", 18 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 30", 22 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 35", 5 สิงหาคม 2534 และ "ครั้งที่ 36", 8 สิงหาคม 2534.

**หมวด 13 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ** : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างหมวดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายเลขานุการยกกร่างเป็นหมวด 11 มาเสนอต่อที่ประชุม จำนวน 1 มาตรา (มาตรา 194) โดยใช้บทบัญญัติหมวดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521 จำนวน 1 มาตรา (มาตรา 194) เป็นหลักในการยกกร่าง

ในการพิจารณาร่างหมวดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขข้อความบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ทว่าให้ร่างหมวดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยังคงมีอยู่ 1 มาตรา (มาตรา 233) ทั้งนี้ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างหมวดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายเลขานุการได้ยกกร่างมาเสนอต่ออย่างใด<sup>112</sup>

**หมวดบทเบ็ดเตล็ด (ยกเลิก)** : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างหมวดบทเบ็ดเตล็ดที่ฝ่ายเลขานุการยกกร่างเป็นหมวด 12 มาเสนอต่อที่ประชุม จำนวน 1 มาตรา (มาตรา 194/1)

ในการพิจารณาร่างหมวดบทเบ็ดเตล็ดดังกล่าว คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบให้นำบทบัญญัติมาตรา 194/1 ไปบัญญัติไว้ในหมวดคณะรัฐมนตรี\* และให้ยกเลิกหมวดบทเบ็ดเตล็ดดังกล่าวเสีย เนื่องจากเห็นว่ามิมีบทบัญญัติอยู่เพียงมาตราเดียว<sup>113</sup>

**บทเฉพาะกาล** : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างบทเฉพาะกาล ที่ฝ่ายเลขานุการ

<sup>112</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 30", 22 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 35", 5 สิงหาคม 2534 และ "ครั้งที่ 36", 8 สิงหาคม 2534.

\* บทบัญญัติที่คณะกรรมาธิการให้นำไปบัญญัติไว้ในหมวดคณะรัฐมนตรี คือบทบัญญัติเกี่ยวกับเงินประจำตำแหน่ง.

<sup>113</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 30", 22 กรกฎาคม 2534.

ยกร่างมาเสนอต่อที่ประชุม จำนวน 8 มาตรา (มาตรา 195 - มาตรา 202) โดยใช้บทบัญญัติ  
 ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนุญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 บางมาตรา ในจำนวน 12 มาตรา  
 (มาตรา 195 - มาตรา 206) เป็นแนวทางในการยกร่าง โดยในการพิจารณาร่างบท  
 เฉพาะกาลดังกล่าว คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบ จำนวน 3 มาตรา ให้แก้ไขข้อความ  
 จำนวน 5 มาตรา และให้ยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ จำนวน 3 มาตรา\* ทำให้ร่าง  
 บทเฉพาะกาลเพิ่มขึ้นเป็น 11 มาตรา (มาตรา 234 - มาตรา 244) ทั้งนี้ ไม่ได้  
 มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างบทเฉพาะกาล ที่ฝ่ายเลขานุการได้ยกร่างมาเสนอแต่  
 อย่างใด<sup>114</sup>

กล่าวโดยสรุป ร่างรัฐธรรมนุญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ที่คณะกรรมาธิการร่าง  
 รัฐธรรมนุญได้ยกร่างขึ้นเพื่อนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยคำปรารภ บทบัญญัติ  
 จำนวน 13 หมวด และบทเฉพาะกาล ซึ่งมีบทบัญญัติรวมกันทั้งสิ้น จำนวน 244 มาตรา นอกจากนี้  
 นี้ คณะกรรมาธิการยังมีข้อเสนอแนะในการร่างรัฐธรรมนุญ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำหรือ  
 ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อประกอบบทบัญญัติในรัฐธรรมนุญให้สมบูรณ์ หรือเป็นแนวทางในการ

---

\* บทบัญญัติที่คณะกรรมาธิการให้ยกร่างขึ้นมาใหม่ คือ 1) บทบัญญัติเกี่ยวกับการ  
 แต่งตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภาและการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนุญในวาระเริ่มแรก 2) บทบัญญัติ  
 เกี่ยวกับประกาศหรือคำสั่งที่ออกใช้บังคับก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนุญ 3) บทบัญญัติเกี่ยวกับ  
 การกระทำที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร.

<sup>114</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรม-  
 นุญ, ครั้งที่ 30", 22 กรกฎาคม 2534, "ครั้งที่ 35", 5 สิงหาคม 2534 และ "ครั้งที่ 36",  
 8 สิงหาคม 2534.

ดำเนินการให้ได้ผลสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย\*

## 2. บทบาทและพฤติกรรมในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

จากการที่บทบัญญัติมาตรา 10 ของธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวนไม่เกิน 20 คน เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 20 คน ดังรายชื่อที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ปรากฏว่าได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว เป็นไปตาม "ร.ม" ที่ได้มีการเตรียมการกันไว้แล้วล่วงหน้า\*\* เหมือนกับที่ได้เคยมีการวิพากษ์วิจารณ์การแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ดังจะเห็นได้จากเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นายพิชัย วาสนาส่ง ได้เสนอให้มีการกรรมการจำนวน 20 คน และขอเสนอทั้งคณะ โดยไม่มีผู้ใดมีความเห็นเป็นอย่างอื่น และไม่มีผู้ใดเสนอผู้อื่นเป็นกรรมการ นายเอกชัย เอกหาญมกล จึงได้เสนอให้มีการแนะนำประวัติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นกรรมการ มิฉะนั้นจะถูกสื่อมวลชนหรือประชาชนกล่าวหาว่าเป็น

---

\* ดูข้อเสนอแนะของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ใน รายงานของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, หน้า 71-74.

\*\* นายบุญชนะ อัดถากร ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานที่ปรึกษา ยอมรับว่ามีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไว้ล่วงหน้าแล้ว ก่อนที่จะมีการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.



สภาของเผด็จการ แต่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติสรุปว่าที่ประชุมเห็นสมควรให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อทั้ง 20 คน (ซึ่งมีทั้งบุคคลภายนอก และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) เป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ<sup>115</sup>

ก่อนที่จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้มีผู้คาดหวังเอาไว้ว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ คงจะสรรหากรรมการที่มีความคิดแบบเสรีประชาธิปไตย และจะสรรหาตัวแทนที่มีพื้นฐานมาจากชนชั้นล่าง เช่น สหภาพแรงงาน สหพันธ์และสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร สมาคมอาชีพ และองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ มาเป็นกรรมการหรือเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญด้วย<sup>116</sup> ดังนั้น เมื่อรายชื่อของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญปรากฏออกมาว่า ประกอบด้วยข้าราชการประจำ จำนวน 11 คน นักวิชาการจำนวน 7 คน และอดีตนักการเมือง จำนวน 2 คน จึงทำให้ผู้ที่คาดหวังเอาไว้ต้องประสบกับความผิดหวัง เนื่องจาก แม้ว่าจะเป็นที่ยอมรับกันในระดับหนึ่งว่า กรรมการบางคนเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงอยู่ในแวดวงวิชาการ เช่น นายลิขิต ธีรเวคิน นายวิษณุ เครืองาม นายสุจิต บุญบงการ นายอดุล วิเชียรเจริญ และนายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม เป็นต้น แต่การที่กรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ และเป็นที่ยอมรับของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ก็ทำให้ผู้ที่ติดตามการร่างรัฐธรรมนูญมีความหวาดระแวงกันเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ (ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญในสายพลเรือนและเป็นที่ยอมรับด้านการเมืองและการต่างประเทศ

115 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 2/2534", 4 เมษายน 2534.

116 วิทยากร เชียงกุล, รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ กับอนาคตของเศรษฐกิจการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2534), หน้า 99.

ของคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) ได้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการด้วยแล้ว ก็ยิ่งจะทำให้มีความหวาดระแวงกันมากยิ่งขึ้นว่า กรรมการฝ่ายเสียงข้างมากคงจะยกร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความต้องการของคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกัน อันจะยังผลให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ถูกร่างขึ้นมาในลักษณะเป็น "พิมพ์เขียว" ที่ส่งมาจากคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ\* ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของผู้ที่ติดตามการร่างรัฐธรรมนูญบางคน เช่น คำกล่าวของนายจักรนนต์ คชสีห์ ที่ว่า "...รัฐธรรมนูญที่กำลังร่างกันอยู่นี้ ร่างด้วยความดูแล ด้วยความมอบหมายจาก รสช. โดยคณะกรรมการที่ตั้งตั้งจาก รสช. อันนี้เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงเจตนาที่แท้จริงว่าต้องการจะสร้างประชาธิปไตยหรือไม่ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละคนรู้เรื่องหรือเปล่า บางคนเป็นข้าราชการประจำที่นั่งอยู่ห้องแอร์ เคยสัมผัสกับชาวบ้าน กับการเลือกตั้งบ้างหรือเปล่า บางคนเอามาร่างเพื่อป้องกันการใช้เสียง แต่ชีวิตทางการเมืองนั้น ใช้เสียงมาโดยตลอด จะให้เชื่อได้อย่างไรว่าเป็นการสร้างประชาธิปไตย..."<sup>117</sup>

จากการที่ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คงจะไม่มีความเป็นอิสระในการยกร่างรัฐธรรมนูญ และคงจะต้องรับเอา "พิมพ์เขียว" จากคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมาเป็นแนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำให้

---

\* นายบุญชนะ อัดถากร (ประธานที่ปรึกษา) กล่าวว่าคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีร่างรัฐธรรมนูญอยู่จริง แต่ไม่ใช่เป็นเรื่องแปลก เพราะเป็นเพียงแนวความคิด การมีพิมพ์เขียวหรือร่างรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ถือเป็นเรื่องธรรมดา ทุกประเทศก็เป็นเช่นนี้ แต่ผลที่ออกมา เมื่อผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว อาจจะไม่เป็นไปตามนั้นก็ได้ ดูรายละเอียดใน ไทยรัฐ (2 เมษายน 2534) : 2.

117 "สัมภาษณ์จักรนนต์ คชสีห์ ส.ส.ชุมพร พรรคชาติไทย : คนในกองทัพคือคนทำลายกองทัพ", ข่าวกรอง (11-20 กรกฎาคม 2534) : 26.



ว่ามีพิมพ์เขียว ยังมีการคาดการณ์กันต่อมาว่า รสช. สั่งงานเรื่องนั้นสั่งงานเรื่องนี้ ซึ่งก็ปราศจากความจริงโดยสิ้นเชิง เพราะการจะปรากฏในภายหลังว่า เมื่อคณะกรรมการได้ข้อยุติในเรื่องที่เคยมีการคาดการณ์กันไว้ แล้วมิได้เป็นไปตามที่คาดการณ์กันนั้น สื่อมวลชนบางฉบับก็กลับพาดหัวว่าคณะกรรมการเพี้ยนหรือแหกโหม ซึ่งจะเห็นได้ว่าข่าวดังกล่าวไม่เป็นความจริงทั้งสิ้น คณะกรรมการได้ใช้ความพยายาม ความอดุสาหะวิริยะกร่างรัฐธรรมนูญนี้ด้วยแนวความคิดที่อิสระ จะมีข้อผูกพันก็แต่เฉพาะข้อคิด ข้อวิจารณ์ และข้อเสนอแนะจากประชาชนและสื่อมวลชนเป็นการทั่ว ๆ ไปเท่านั้น..."<sup>119</sup>

นอกจากนี้ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ยังได้ชี้แจงเพิ่มเติมต่อสมาชิกวุฒิสภาในเวลาต่อมาว่า "...เมื่อเริ่มต้นทีเดียว คณะกรรมการก็ไปพบคณะ รสช. เพื่อที่จะสอบถามว่า...มีแนวทางอะไรที่ต้องการที่จะให้คณะกรรมการพิจารณาเป็นพิเศษ ในการที่จะเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ... ก็ได้รับความจากท่านที่อยู่ในคณะรสช. ว่าคณะรสช. ประสงค์ที่จะให้คณะกรรมการใช้ความรู้ ใช้ประสบการณ์ ใช้ข้อมูลทั้งหลายทั้งปวงที่มีอยู่ร่างรัฐธรรมนูญให้ดีที่สุด ให้เหมาะสมกับประเทศที่สุด โดยคำนึงถึงทั้งทางวิชาการ ทั้งความเป็นไปได้ และสถานการณ์ของประเทศชาติในขณะนั้น มีสิ่งเดียวที่คณะ รสช. เจาขอบำเหน็จคิดว่าจะเป็นไปได้และจะเป็นประโยชน์ต่อการปกครองแผ่นดินหรือไม่ ถ้าจะให้มีการแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันโดยเด็ดขาด กล่าวคือไม่ให้รัฐมนตรีมาเป็น ส.ส. ด้วย ไม่ให้ ส.ส. มาเป็นรัฐมนตรีได้ ซึ่งก็เป็นประเด็นเดียวที่ได้ฝากมาให้คิด ...นับแต่วันนั้นเป็นต้นมาจนกระทั่งคณะกรรมการสลายตัว ...คณะกรรมการไม่เคยกลับไปพบคณะรสช.อีกเลย ไม่ได้เคยทำ แม้กระทั่งจะรายงานให้คณะ รสช. ทราบ เพราะคิดดู

<sup>119</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 22/2534 (เป็นพิเศษ)", 26 สิงหาคม 2534, หน้า 8.

แล้วว่า เมื่อท่านให้เสรีภาพ ให้อิสระในการที่จะคิดรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของคน 20 คน  
 นี้ การกลับไปเล่าให้ท่านฟังไม่ว่าจะด้วยวิธีใด ก็จะเป็นน่าประหลาดกับท่านเองเปล่า ๆ ...  
 เสมือนหนึ่งกับว่า ท่านมาควบคุมการทำงานของคณะกรรมการ เพราะฉะนั้น คณะ รสช. จะรู้  
 ผลของการประชุมของคณะกรรมการพร้อม ๆ กับประชาชนทั่วไป ก็จะได้รับจากข่าวของสื่อมวลชน  
 ที่มีการแถลงจากคณะกรรมการเท่านั้นเอง... ในแง่ของฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
 ได้ตั้งคณะกรรมการแล้ว ก็ดูเสมือนตัดหางปล่อยวัดเหมือนกัน เพราะไม่เคยตั้งประเด็น หรือ  
 มีประเด็นปัญหาอย่างหนึ่งอย่างใดส่งมาให้คณะกรรมการช่วยคิดเลย เพราะฉะนั้น ก็อาจจะ  
 กล่าวได้ว่า การร่างรัฐธรรมนูญครั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจซึ่งยึดอำนาจการปกครองมา  
 รัฐบาลซึ่งบริหารงานในขณะนั้น หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการร่าง  
 รัฐธรรมนูญเลยแม้แต่น้อย... คนที่จะมีบทบาทมากที่สุด ดูเหมือนว่าจะเป็นสื่อมวลชนกับนักวิชาการ  
 ที่ออกความคิดเห็นผ่านทางสื่อมวลชน ... เพราะเราได้ใช้บทความหรือข้อวิพากษ์วิจารณ์จาก  
 สื่อมวลชนนี้มาประกอบการพิจารณา รวมทั้งจดหมายที่มีผู้ส่งมาให้... สิ่งที่คณะกรรมการได้ทำ  
 ก็คือได้ระดมความคิดของทั้ง 20 คนนั้น จากประสบการณ์แต่ละด้าน... แล้วมาช่วยกันคิด มาช่วย  
 กันปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ เท่าที่เราคิดว่าน่าจะดีที่สุด... สิ่ง  
 ที่คิดออกมานั้น อาจจะไม่ตรงความคิดกับคนอื่นหรือมีข้อที่น่ากังวลอะไรอยู่บ้าง... เป็นของธรรมดา  
 ที่ว่าไม่มีทางที่กลุ่มคน 20 คน จะคิดอะไรแล้ว จะทำให้คนทั้งประเทศหรือคนทุกกลุ่มมีความเห็น  
 ในทางองเดียวกันนั้นได้ แต่ว่าคณะกรรมการก็สามารถชี้แจงความเห็นและประเด็นต่าง ๆ ที่  
 ได้ปรากฏออกมาเป็นร่างรัฐธรรมนูญได้ทุกข้อว่าคิดอย่างไรจึงได้เขียนออกมาอย่างนั้น..."<sup>120</sup>

<sup>120</sup> มัชฌิม ฤกษ์พันธุ์, เล่าเรื่องความเป็นมาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (กรุงเทพฯ-  
 มหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2536), หน้า 9-12.

เมื่อพิจารณาจากคำชี้แจงของกรรมการบางคนดังกล่าว รวมทั้งกรรมการอื่นอีก 2-3 คน นักวิชาการบางคนได้สรุปในเบื้องต้นว่า คงพอที่จะกล่าวได้ว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการและวิธีการในการปกครองที่จะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ โดยที่คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ไม่ได้ขึ้นานต่ออย่างใด แต่ในการลงมติในหลักการสำคัญต่าง ๆ กรรมการแต่ละคนอาจจะไม่มีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่และจะต้องฟังการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของกรรมการคนอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรรมการที่ใกล้ชิดกับคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ทั้งนี้ เนื่องจากการลงมติในหลักการสำคัญต่าง ๆ จะมีผลกระทบต่อโครงสร้างอำนาจทางการเมือง และวิธีการในการปกครองประเทศที่กำลังดำเนินอยู่ ซึ่งอาจจะขัดกับหลักประชาธิปไตยที่ กรรมการหลายคนยึดถืออยู่ก็ได้<sup>121</sup>

เกี่ยวกับเรื่องนี้ นายสารานู ถาวรายุศม์ (สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นไปในอีกแง่มุมหนึ่งในเวลาต่อมาว่า "... กระผม เชื่อโดยสนิทใจ เพราะว่าได้ติดตามมาโดยตลอด... ได้ฟังเสียงของคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งเป็นที่กล่าวขวัญว่าจะมีพิมพ์เขียวจากท่าน ... ก็แสดงความคิดเห็นที่ว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้น เปิดกว้างให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเอง... ขนาดประธาน รสช. เอง ยังกล่าวว่า การมีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญนั้น น่าจะต้องมีการพิจารณาปรับปรุง... นี่แสดงว่าไม่มีพิมพ์เขียว...<sup>122</sup> กระผม

121 กระมล ทองธรรมชาติ, "การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย", หน้า 151-152.

122 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 22/2534 (เป็นพิเศษ)", 26 สิงหาคม 2534, หน้า 34.

เชื่อว่ากร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีพิมพ์เขียว... รสช. ซึ่งเป็นเข้าถูกรวมดีว่าจะส่งพิมพ์เขียวมา... เชื่อว่าคงไม่มี แต่ว่าเป็นการที่ร่างแบบเอาใจเขามาใส่ใจเรา อย่างที่ธรรมเนียมไทย ๆ เคยทำอยู่..."<sup>123</sup> ในขณะที่นายบุญชนะ อัดถากร (ประธานที่ปรึกษา) ก็กล่าวว่า "...การร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งนายมีชัยเป็นประธานคณะกรรมการ ในการร่างนั้น รสช. ไม่ได้มีส่วนในการขึ้นแต่ประการใด แต่ผลที่จะเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญที่นายมีชัยเป็นผู้นำในการร่าง เราจะปฏิเสธไม่ได้ว่ายังมีอิทธิพลของประวัติศาสตร์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา การร่างรัฐธรรมนูญเก่า ๆ ยังมีอิทธิพลอยู่เหนือการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กล่าวคือทุกคณะที่ยึดอำนาจ เช่น คณะราษฎรของพลเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา กิติ คณะรัฐประหารของจอมพลผิน ชุณหะวัณ กิติ คณะปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กิติ คณะปฏิรูปของพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ กิติ ล้วนมีบทบาทสำคัญที่แสดงถึงแนวโน้มที่จะให้คณะผู้ยึดอำนาจมีโอกาที่จะสืบทอดอำนาจต่อไปได้อีกกระยะหนึ่ง ..."<sup>124</sup>

สำหรับบทบาทและพฤติกรรมในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อศึกษาจากการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญจากรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 36 ครั้ง พบว่ากรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมากยังคงคำนึงถึงหลักสำคัญทั้ง 2 ประการ เหมือนกับการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 คือหลักเสถียรภาพของรัฐบาล และหลักประชาธิปไตย

<sup>123</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 23/2534 (เป็นพิเศษ)", 27 สิงหาคม 2534, หน้า 9.

<sup>124</sup> บุญชนะ อัดถากร, การปฏิวัติของคณะ รสช. 2534 กับประชาธิปไตย (ม.ป.ท., 2536), หน้า 12-13.

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มีการให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าหลักประชาธิปไตย ทำให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ (ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มีผลใช้บังคับ) มีเสถียรภาพมากขึ้นจนไม่สามารถที่จะควบคุมได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว กรรมการฝ่ายเสียงข้างมากจึงเห็นด้วยกับการเพิ่มหลักการควบคุมฝ่ายบริหารเข้าไปด้วย ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ดังกล่าว กรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก จึงคำนึงถึงหลักสำคัญทั้ง 3 ประการ ควบคู่กันไปคือ

- 1) หลักเสถียรภาพของรัฐบาล
- 2) หลักการควบคุมฝ่ายบริหาร
- 3) หลักประชาธิปไตย

ทั้งนี้ กรรมการดังกล่าว ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในลักษณะของการประนีประนอมไม่แตกต่างกันเท่าใดนัก เช่น กรรมการบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ดังคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...เมื่อ 2521...ผมบอกว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ดีอยู่ แต่ว่าวันหนึ่งมันจะถึงทางตันที่ไม่มีทางออก...มันจะเกิดความจำเป็นให้ทหารต้องยึดอำนาจ...อย่างสมมุติว่า เกิดมีรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง เกิดคอร์รัปชัน เหลวไหลมากมาย กายกองเหลือเกิน พรรคฝ่ายค้านเปิดอภิปรายก็ล้มไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า การที่จะให้คณะรัฐบาลพ้นจากตำแหน่งได้นั้น...ให้บรรดาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญมาตรานั้นได้ แต่ในทางปฏิบัติมันเป็นไม่ได้ เพราะคนที่จะเป็นรัฐบาลนั้นต้องมีเสียงข้างมากในสภา พอฝ่ายค้านลงมติไม่ไว้วางใจ...ยกมือก็แพ้...ก็ถึงทางตันที่ไม่สามารถจะให้รัฐบาลออกได้ จึงเป็นความจำเป็นของทหาร ต้องเข้ายึดอำนาจแก้ไขปัญหาของบ้านเมือง...ถ้าเราปร่าแบบเก่า มันก็จะเกิดทางตัน...การปฏิวัติรัฐประหารซึ่ง



ทหารก็ไม่ฟังประสงค์ แต่ความจำเป็น ก็อาจจะต้องให้กระทำขึ้น..."<sup>125</sup>

ทั้งนี้ ได้มีกรรมการบางคนอภิปรายแสดงความคิดเห็นสนับสนุนเกี่ยวกับการป้องกันการซื้อเสียง ดังคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...เราจะต้องรีบมือจักรหรือมีกติกาอะไรก็ได้แล้วแต่ ที่จะมาหยุดการซื้อเสียงให้ได้ เพราะมันถือว่าเป็นอันตรายที่จะคุกคาม ทุกสิ่งทุกอย่าง เราจะจบลงที่การซื้อเสียง...สิ่งหนึ่งที่พอจะช่วยได้ก็คือ ...ทำอย่างไรที่จะมีบทลงโทษในเรื่องการซื้อเสียง...นอกจากนั้นในเรื่องของวิธีการเลือกตั้ง...ถ้าเอาวันแรมวันโหวตมาใช้...แล้วเราไม่รักษากติกาการเลือกตั้งให้ดี ...จะเป็นวิถีทางหนึ่งที่เปิดให้มีการซื้อเสียงกันอย่างหูดับดับไหม้ เพราะวันแรมวันโหวตนี้เราจะกำหนดเขตเลือกตั้งให้เล็กลงไป ...เมื่อเขตมันแคบเข้า...คนซื้อเสียง ...สามารถจะเข้าไปได้ถึงทุกจุด ...แต่ถ้าเกิดเรามีวิธีการเลือกตั้งในลักษณะรวมเขต ...วิธีนี้ก็มีส่วนในการที่จะช่วยลดการซื้อเสียง ...ไม่มีใครสามารถที่จะไปซื้อเสียงได้ทั่วทั้งจังหวัด..."<sup>126</sup>

หรือคั้งที่กรรมการบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ ดังคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...ในระบบการเมืองต่าง ๆ ทั่วโลก...มันไม่มีระบบอะไรบริสุทธิ์ผุดผ่องร้อยเปอร์เซ็นต์ มันเป็นส่วนผสมผสานของบางสิ่งบางอย่างเข้ากับอีกบางสิ่งบางอย่าง เช่นระบบประธานาธิบดีสหรัฐ ขณะนี้ค่อนข้างไปในทางระบบรัฐสภาของอังกฤษ ระบบรัฐสภาอังกฤษค่อนข้างไปในทางระบบประธานาธิบดีสหรัฐ...ของฝรั่งเศสก็มีส่วนผสมผสานกัน ขณะนี้ระบบคอมมิวนิสต์มันก็ใช้ส่วนผสมของประชาธิปไตยมากขึ้น...เราอย่าไปติดยึดรูปแบบอะไรให้มัน

---

<sup>125</sup> คำอภิปรายของนายสวัสดิ์ คำประกอบ ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 1", 8 เมษายน 2534, หน้า 3/2.

<sup>126</sup> คำอภิปรายของนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 10/3-10/4.

บริษัทผู้ผลิตรองเท้าเบอร์เชินด์...ในรอบ 50 กว่าปีที่ผ่านมา...ประเทศไทยเรายังมีรูปแบบรัฐสภาอังกฤษมาใช้ ทั้ง ๆ ที่เราไม่มีเงื่อนไขเหมือนอังกฤษ ระบบพรรคการเมืองเราไม่เข้มแข็ง...เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว เราจึงไม่เคยได้เสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาเลยในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เว้นแต่ปี 2500 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งสกปรก...อีกประการหนึ่งก็คือ การที่เราใช้ระบบรัฐสภาอังกฤษ ทั้ง ๆ ที่เราไม่มีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง...มันทำให้ฝ่ายบริหาร...ฝ่ายนิติบัญญัติ...ไม่มีเทรนด์ (Trend)...หลักประกันวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน...หมายความว่ารัฐบาลจะอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจของสภา ตราบใดที่สภาไว้วางใจก็อยู่ได้...ส่วนสภา เช่นเดียวกัน จะอยู่ได้ก็อยู่ที่รัฐบาลจะยุบสภาหรือไม่เท่านั้น...เพื่อให้รัฐบาลมีวาระการอยู่ในตำแหน่งครบเทอม...ผมเสนอไว้ 3 ทาง...คืออันหนึ่งใช้ระบบที่เป็นอยู่ 2. คือประชาธิปไตยจำ...อันที่ 3 คือแยกอำนาจ...หมายความว่า สภาก็มีหน้าที่หลักของตัวเอง คือตรากฎหมาย ฝ่ายบริหารก็บริหารราชการแผ่นดินไป... แต่ว่านายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล ต้องมาจากรัฐสภา...ประเทศไทยเราเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงไม่ได้...เป็นการทำลายสถาบันหลักของเรา...มันจะกลายเป็นระบบประธานาธิบดีขึ้นมาทันที...ส่วนวุฒิสมาชิก...รัฐธรรมนูญปี 2521 ที่ผ่านมานั้น...เมื่อทเฉพาะกาลยังมีอยู่ วุฒิสมาชิกยังเป็นพรรครัฐบาลที่ช่วยเหลือให้รัฐบาลแก้ปัญหาได้มากมายกายกอง...แต่เมื่อหมดทเฉพาะกาลไปแล้ว...รัฐบาลทำอะไรไม่ได้อีกเลย...ที่ผมมองเห็น คืออยากให้มีสตรอง กัฟเวอร์นเมนท์ (Strong government) ที่สามารถจะแก้ปัญหาวิกฤติต่าง ๆ ของชาติบ้านเมือง...มากกว่าที่เราไปติดบิ่ตรูปแบบหรือวิธีการ..."<sup>127</sup>

นอกจากนี้ กรรมการบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเน้นย้ำเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการร่างรัฐธรรมนูญในอดีต ดังคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นตอนหนึ่งว่า "...ผม

<sup>127</sup> คำอภิปรายของนายทินพันธุ์ นาคะตะ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 4/1-4/3.

สังเกตดูว่าในช่วงก่อน ๆ ที่มีการร่างรัฐธรรมนูญนั้น สิ่งทีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง...มีความเป็นห่วงเป็นใย ก็คือว่า ทำอย่างไรจะให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพ จึงได้มีการวางกฎวางเกณฑ์เกี่ยวกับระบบพรรคการเมือง เกี่ยวกับการเลือกตั้ง...เพื่อจะประกันการมีเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร แต่เท่าที่ผ่านมาในระยะหลัง ...ฝ่ายบริหารที่ทำ จะมีเสถียรภาพมากขึ้น ถึงขนาดที่เรียกว่าคุมไม่ถ้อยอยู่ เพราะฉะนั้น ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระยะหลัง...ประเด็นเรื่องเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลที่ทำจะหายไปหรือว่าลดลง ...แต่ประเด็นปัญหาที่ว่าทำอย่างไรจะคุมให้ฝ่ายบริหารอยู่นิ่งในรอย...ได้มากขึ้น...จะเห็นได้ว่าเท่าที่ผ่านมาในช่วงระยะหลังนั้น เรามีฝ่ายค้าน และฝ่ายค้านก็ค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพพอสมควร แต่ก็ทำอะไรไม่ได้ แล้วก็รัฐบาลก็มีความฉลาดที่จะใช้ช่องโหว่ของรัฐธรรมนูญในการที่จะปรับแผนไปจนกระทั่งตัวเองสามารถจะมีอำนาจได้ตลอดไป แล้วก็คงไม่มีใครปฏิเสธว่าที่มันมีรัฐประหารเกิดขึ้นในครั้งหลังสุดทำนี้เพราะว่าไม่มีใครคุมรัฐบาลได้ อันนี้เป็นจุดอันหนึ่ง ด้วยเหตุนี้เอง ผมจึงคิดว่า เมื่อเราจะพิจารณาว่าจะให้มีการสัมพันธ์อย่างไรที่เหมาะสมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ คงต้องคำนึงถึง 2 ประเด็นนี้ ควบคู่กันไป คือเสถียรภาพของฝ่ายบริหารกับการควบคุมฝ่ายบริหาร...การควบคุมฝ่ายบริหารนั้น ถ้าเราไปควบคุมแต่เพียงว่าจะคุมเฉพาะในส่วนที่ทำความผิดตามกฎหมาย...คงจะไม่ได้ เพราะว่าในเรื่องของการบริหารประเทศ ไม่ใช่เป็นเรื่องของความผิดอย่างเดียว เป็นเรื่องของการบริหารที่ไม่เหมาะสมบริหารประเทศที่อาจจะไม่ใช่ที่พึงพอใจของคน ทำอย่างไรจะควบคุมในส่วนเหล่านี้ได้ อันนี้เป็นจุดสำคัญอันหนึ่งเหมือนกัน..."<sup>128</sup>

จากคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นในลักษณะของการประเมินประนีประนอมดังกล่าว ทำให้กรรมการฝ่ายเสียงข้างมากดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา โดยคำนึงถึงหลัก

<sup>128</sup> คำอภิปรายของนายสุจิต บุญนงการ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 6/2.

สำคัญทั้ง 3 ประการคือหลักเสถียรภาพของรัฐบาล หลักการควบคุมฝ่ายบริหาร และหลักประชาธิปไตยควบคู่กันไป

ในการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงมากน้อยแตกต่างกันตามหลักสำคัญทั้ง 3 ประการ หลักการที่ไม่ค่อยจะเป็นปัญหาถกเถียงกันมากนัก คือหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในภาพรวม หมวด 1 - หมวด 5 และ หมวด 9 - หมวด 13 ทำให้การร่างรัฐธรรมนูญในหมวดดังกล่าวเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่สำหรับหมวด 6 (คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) หมวด 7 (รัฐสภา) หมวด 8 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล มีหลักการหลายหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมาก จนต้องมีการลงมติเพื่ออาศัยเสียงข้างมากตัดสินชี้ขาด และมีหลักการบางหลักการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวด 6 หมวด 7 และหมวด 8 ถึงแม้ว่าจะได้มีการลงมติก่อนเรียบร้อยแล้ว ก็ยังมีการถกเถียงเพื่อลงมติกันใหม่อีก นอกจากนี้จะเป็นการถกเถียงเพื่อลงมติกันใหม่ดังกล่าวแล้ว ยังมีการถกเถียงกันในหลักการบางหลักการอีกว่าควรจะมีการกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล เพื่อยกเว้นการบังคับใช้หลักการบางหลักการที่ได้มีการลงมติก่อนแล้วหรือไม่ และจะให้บทเฉพาะกาลดังกล่าวนี้มีระยะเวลาการบังคับใช้นานเท่าใด

เหตุที่ทำให้การร่างรัฐธรรมนูญในหมวด 6 หมวด 7 หมวด 8 และบทเฉพาะกาล มีหลักการหลายหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมาก เนื่องจากหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในหมวด 6 หมวด 7 และหมวด 8 เป็นหลักการที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการปกครองประเทศ ส่วนหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในบทเฉพาะกาล เป็นหลักการที่ยกเว้นการบังคับใช้หลักการบางหลักการในหมวด 6 หมวด 7 และหมวด 8 นอกจากนี้ หลักการในหมวด 6 หมวด 7 หมวด 8 และบทเฉพาะกาลนี้ ยังเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการปกครองประเทศว่าเป็นไปตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด รวมทั้งจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย หรือแบบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด และเป็นสัดส่วนอย่างไร เช่น เป็นประชาธิปไตยเพียงก่อนับ ครึ่งนับ หรือเต็มนับ เป็นต้น

หลักการของร่างรัฐธรรมนูญในหมวด 6 หมวด 7 หมวด 8 และบทเฉพาะกาล ที่เป็นปัญหาตกเดียวกัน และมีหลักการบางหลักการที่ต้องมีการลงมติกันเพื่ออาศัยเสียงข้างมากตัดสินชี้ขาดนั้น มีดังนี้

หมวด 6 มีหลักการที่เป็นปัญหาตกเดียวกันเกี่ยวกับ 1) ชื่อและองค์ประกอบขององค์กรพิเศษในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา (คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) 2) คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกรรมการรัฐธรรมนูญ และผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ 3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

หมวด 7 มีหลักการที่เป็นปัญหาตกเดียวกันเกี่ยวกับ 1) รูปแบบของสภา 2) ชื่อของสภา 3) ที่มาของประธานรัฐสภา 4) ที่มาของวุฒิสภาและผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา 5) คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภา 6) จำนวนและสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา 7) การเป็นสมาชิกวุฒิสภาของข้าราชการประจำ 8) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 9) จำนวนและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 10) วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 11) สิทธิหรือหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง 12) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 13) องค์กรประชุม 14) การถ่ายถอดการประชุมสภาและการให้เอกสิทธิคุ้มครองผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมสภา 15) สมัยประชุมสามัญของรัฐสภา 16) อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา 17) สิทธิของสมาชิกวุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถาม 18) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ส่วนหมวด 8 มีหลักการที่เป็นปัญหาตกเดียวกันเกี่ยวกับ 1) จำนวนของคณะรัฐมนตรี 2) ที่มาของนายกรัฐมนตรีและผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ 3) การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา 4) การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของข้าราชการประจำ 5) ลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและข้อห้ามกระทำการของรัฐมนตรี 6) การแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน 7) การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี

สำหรับบทเฉพาะกาล มีหลักการที่เป็นปัญหาตกเดียวกันเกี่ยวกับการเลือกกรรมการรัฐธรรมนูญในวาระเริ่มแรก

อย่างไรก็ตาม หลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่าหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่มีความสำคัญมาก และในขณะที่กำลังดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญอยู่นั้น มีการแสดงความคิดเห็นในหลักการดังกล่าวกันอย่างกว้างขวางจากกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตย และหลักการบางหลักการอาจจะ เป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติสามารถใช้หลักการดังกล่าวเพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้ มีดังต่อไปนี้

- 1) หลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ : เมื่อที่ประชุมคณะกรรมการได้พิจารณาถึงที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงเกี่ยวกับเรื่องนี้กันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แต่ในที่สุด คณะกรรมการ (กรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้พิจารณาเห็นชอบให้มีองค์กรพิเศษในการสรรหาบุคคลที่จะมาเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยใช้ชื่อเรียกองค์กรดังกล่าวว่า "คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ" และได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้
  - 1) คณะกรรมการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 50 ปีบริบูรณ์ และสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า โดยให้คณะกรรมการตุลาการเลือกจำนวน 2 คน สภาผู้แทนราษฎรเลือกจำนวน 2 คน วุฒิสภาเลือกจำนวน 2 คน และคณะรัฐมนตรีเลือกจำนวน 2 คน ทั้งนี้ โดยให้ผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าว ประชุมและเลือกบุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการรัฐธรรมนูญ
  - 2) กรรมการรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใดแล้ว จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่อีกไม่ได้
  - 3) คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพฤติกรรมของผู้ตรวจการของรัฐสภา /แจ้งให้ศาลดำเนินการพิจารณาคำร้องคัดค้านว่าบุคคลใดได้รับการเลือกตั้งโดยไม่ชอบ/จัดทမ်းรายชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา/พิจารณาชี้ขาดคำร้องคัดค้านการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละเขตเลือกตั้งหรือ

การแบ่งเขตเลือกตั้ง / กากับและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง/มีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ  
 ๖๖129

จากการที่คณะกรรมการได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ไว้  
 ดังกล่าว นายมีชัย ฤชุพันธุ์ (ประธานคณะกรรมการ) ได้ชี้แจงเหตุผลในเวลาต่อมาว่า  
 "...เมื่อเวลาที่เรากำลังถึงการแก้ปัญหาการซื้อเสียงในการเลือกตั้งก็ดี ในการตรวจสอบกลไก  
 ที่จะดำเนินงานตามรัฐธรรมนูญว่าดำเนินไปถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ดี ก็จำเป็นที่จะต้อง  
 มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดที่จะมาทำหน้าที่นี้ องค์กรที่คิดว่าน่าจะมีนั้น น่าจะเป็นองค์กรที่อิสระ  
 พอสมควร มีส่วนการแต่งตั้งจากสถาบันหลักที่ใช้อยู่ในประเทศของเรา พอที่จะทำให้เชื่อมั่นได้ว่า  
 บุคคลเหล่านั้นจะได้รับการกลั่นกรองมาจากหลายทิศทางและหลายแนวความคิด เมื่อมาคำนึงถึง  
 ว่าในระบอบการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขที่ใช้อยู่ในบ้านเรา หรือที่  
 ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ ก็ตาม เรายึดหลักกันอยู่ว่าจะมี 3 ฝ่าย คือฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ  
 และฝ่ายตุลาการ 3 ฝ่ายนี้จะมีความเหลื่อมล้ำซึ่งกันและกัน เชื่อมโยงซึ่งกันและกันมาโดยตลอด  
 มากบ้างน้อยบ้าง สุดแต่แนวความคิดของแต่ละประเทศ หรือแนวความคิดของแต่ละยุคสมัยของ  
 ประเทศนั้น ๆ ไม่มีทางใดเลยที่จะแยกกันไปโดยเด็ดขาดไม่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน...เราก็  
 คิดว่าองค์กรที่จะมาทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญนั้น น่าจะต้อง...ให้  
 สถาบันหลักทั้ง 3 สถาบันนั้นเข้ามามีส่วนร่วม ...ถ้าตรวจสอบดูในรัฐธรรมนูญให้ดี จะพบว่า

---

129 คุรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการ  
 ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 4", 22 เมษายน 2534, "ครั้งที่ 14",  
 27 พฤษภาคม 2534, "ครั้งที่ 15", 30 พฤษภาคม 2534, "ครั้งที่ 20", 17 มิถุนายน  
 2534, "ครั้งที่ 32", 29 กรกฎาคม 2534 และ "ครั้งที่ 36", 8 สิงหาคม 2534.

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้มีอำนาจชี้ขาดในเรื่องใด ๆ เป็นแต่เพียงผู้ริเริ่มตรวจสอบดูความเป็นไป แล้วรายงานไปยัง ... คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ... ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการให้ผู้ตรวจการของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่ง คณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดโดยตรง เป็นแต่เพียงรายงานผลการสืบสวนและสอบสวนต่อตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อที่จะได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปเท่านั้น... มีข้อวิตกกังวลอยู่อีกประการหนึ่ง ซึ่งได้พูดจากันมากก็คือ บทบัญญัติที่ให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญขอให้ศาลชะลอการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งมีข้อคิดเห็นว่า เป็นการเข้าไปก้าวก่ายอำนาจของตุลาการ เรื่องนี้ก็ไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ ... ถ้าปล่อยให้ 2 องค์การดำเนินการคู่เคียงกันไปก็จะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ถ้าผลแห่งการวินิจฉัยขัดกัน จะทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายได้... คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่อิสระ มีที่มาอ้างอิงได้จากสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และฝ่ายบริหาร และตุลาการเองแล้ว เมื่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญสอบสวนเรื่องใด จึงสมควรที่ศาลจะหยุดการพิจารณาในเรื่องนั้น ไม่ใช่เป็นการไปตัดอำนาจศาล..."<sup>130</sup>

นอกจากนี้ นายลิขิต ธีรเวคิน (กรรมาธิการ) ได้ชี้แจงเหตุผลที่กำหนดให้มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมว่า "... สิ่งที่เกิดขึ้นก่อนวันที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองนั้น มีอยู่ 3 ประการด้วยกัน... เป็น 3 ประการ ซึ่งก่อให้เกิดความปั่นป่วนและเป็นจุดต่างพร้อมกันในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เบื้องแรกคือการใช้เงินซื้อเสียงของกลุ่มบุคคลบางกลุ่มซึ่งเข้ามาสู่ตำแหน่งอำนาจ... ก่อให้เกิดความปั่นป่วนทั่วไป... ประการที่ 2 คือการใช้

<sup>130</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 22/2534 (เป็นพิเศษ)", 26 สิงหาคม 2534, หน้า 10-13.



อำนาจในลักษณะที่ลูก่ออำนาจ คือความกฎหมายตามอำเภอใจโดยใช้กำลังเงิน ซึ่งสามารถจะสยบการคัดค้านต่อต้านได้ ประการสุดท้ายนั้น คือการฉ้อราษฎร์บังหลวง ความคิดที่จะมีกรรมการรัฐธรรมนูญขึ้นมาดูแลการเลือกตั้ง นอกเหนือจากการเป็นองค์กรที่คัดสรรวุฒิสมาชิกนั้น เกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่าสถาบันทางฝ่ายบริหารหรือข้าราชการนั้น ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจในการแก้ปัญหาการซื้อเสียง ซึ่งอันนี้เป็นข้อเท็จจริงซึ่งปรากฏอยู่ ค่อนข้างในสังคมไทย... ถ้าหากไม่มีปรากฏการณ์ของการซื้อเสียงเลือกตั้ง การได้บุคคลซึ่งไม่สมควรจะเข้าเหยียบมาในสภาอันทรงเกียรตินี้ จะไม่มีความคิดเรื่องการตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาเพื่อจัดการซื้อเสียง... หลักการของกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีอยู่ 5 ประการ ... เป็นฐานสำคัญที่นำไปสู่การสรุปว่าน่าจะมีการตั้งองค์กรดังกล่าว... ประการที่ 1 เราถือหลักการเป็นหลัก คือหลักการของความเป็นประชาธิปไตย ประการที่ 2 ขณะที่หลักการนั้น เราเอาความเป็นจริงในทางการเมืองผสมผสาน อะไรที่ใช้ได้ในสหรัฐอเมริกา อะไรที่ใช้ได้ในสหราชอาณาจักรอังกฤษ อาจจะใช้ไม่ได้ในประเทศไทย ประการที่ 3 เราร่างรัฐธรรมนูญโดยอาศัยข้อมูลเปรียบเทียบประเทศต่าง ๆ จะไม่มีการกล่าวลอย ๆ โดยไม่เข้าใจประเด็นอย่างลึกซึ้ง... ประการที่ 4 มีความบริสุทธิ์ใจในการกล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งการเสนอแนะ... ประการที่ 5 การคำนึงถึงประโยชน์ของสังคมและประเทศชาติเป็นส่วนรวม... การเปรียบเทียบกรรมการรัฐธรรมนูญว่าเสมือน เค.จี.บี. (KGB) หรือเพรซิเดียนั้น... น่าจะศึกษาให้แจ่มชัดว่าลักษณะของเค.จี.บี. และเพรซิเดียนั้น มีลักษณะอย่างไร..."<sup>131</sup>

<sup>131</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 23/2534 (เป็นพิเศษ)", 27 สิงหาคม 2534, หน้า 84-86.

ในขณะที่เดียวกัน นายสุจิต บุญบงการ (กรรมการ) ได้ชี้แจงเหตุผลโต้แย้งคำ  
 วิพากษ์วิจารณ์ของสมาชิกสภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติว่า "ที่มีการพูดหาคพิงว่าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ  
 ชุดนี้ จะมีอำนาจมากมายถึงขนาดที่เรียกว่าจะไปครอบงำอำนาจการปกครองของประเทศ หรือ  
 ว่าอำนาจนิติบัญญัติ หรือว่าทำให้การมีอำนาจเด็ดขาดรวมอยู่ในกลุ่มของบุคคลเพียงคนเดียว...  
 ขอชี้แจงว่า...ไม่มีอำนาจอย่างหนึ่งอย่างใดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจนิติบัญญัติ...และก็ไม่มียอำนาจที่  
 เกี่ยวข้องกับการบริหาร...นอกจากนั้นแล้ว ยังไม่มีอำนาจเด็ดขาด ยังต้องให้ตุลาการ  
 รัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยตามอำนาจที่ได้ให้ไว้...ที่สำคัญ...ก็คือว่าการทำงานของคณะกรรมการ  
 รัฐธรรมนูญนั้นตรวจสอบและถ่วงดุลได้...คือว่าตามมาตรา 89 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าสมาชิก  
 วุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทน สามารถที่จะเข้าชื่อกันได้เพื่อร้องเรียนให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ  
 วินิจฉัยว่ากรรมการรัฐธรรมนูญนั้นทำตัวเหมาะสมเที่ยงธรรม และก็มีคุณสมบัติสุจริตหรือ  
 เปลา...ถ้าตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วว่า เป็นไปตามนั้น ก็จะหมดสิทธิ์การเป็นกรรมการ  
 รัฐธรรมนูญ...การดำเนินงานของกรรมการรัฐธรรมนูญ...จะมีส่วนช่วยส่งเสริมประชาธิปไตย  
 ให้ดีขึ้น เราไม่ได้มีความคิดที่จะให้กรรมการรัฐธรรมนูญนี้มาถ่วงหรือว่าลิดรอนสิทธิของประชาชน  
 หรือของหน่วยงานที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนแต่อย่างใด... 132

2) หลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา : มีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง  
 ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พร้อม ๆ กับการกำหนดให้มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญตั้ง  
 สำระสำคัญที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ในที่สุด คณะกรรมการ(กรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้  
 พิจารณาเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก  
 จำนวน 270 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเสนอ

ตามวิธีการที่กำหนดไว้ กล่าวคือ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 เท่าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะดำเนินการแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์และเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญจากสาขาวิชาชีพและอาชีพต่าง ๆ โดยให้บุคคลซึ่งมีรายชื่อดังกล่าวดำเนินการลงคะแนนเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญกำหนด<sup>133</sup>

จากการที่คณะกรรมการได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้ดังกล่าว นายสุจิต บุญบงการ (กรรมการ) ได้ชี้แจงเหตุผลในเวลาต่อมาว่า "...เรามีความเชื่อไว้ในสภาพการณ์ปัจจุบันและก็ในอนาคตอันใกล้ ถ้าให้มีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิก เราไม่มีความมั่นใจว่า จะได้บุคคลที่มีความแตกต่างอย่างมากไปจากที่ได้รับจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้เอง... เราจึงใคร่จะให้มีการระดมการสรรหาวุฒิสมาชิกแบบที่เราเสนอ ซึ่งเรามีความเชื่อมั่นว่าจะได้บุคคลที่มีคุณสมบัติ และประสบการณ์ที่ค่อนข้างจะแตกต่างไปจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีความผูกพันทางการเมืองกับพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดค่อนข้างจะน้อยหรือว่าไม่มี หรือว่าห่างไกลจากการถูกอิทธิพลของพรรคการเมืองต่าง ๆ การที่เราระบุว่าคุณคนเหล่านั้นไม่ควรจะยุ่งเกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้น ไม่ได้หมายความว่าเราเห็นว่าพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่เลวร้ายและควรอยู่ห่างไกล แต่คณะกรรมการมีความรู้สึกว่าการดำเนินงานของวุฒิสมาชิกถ้าจะให้ได้ผลอย่างจริงจังแล้ว ก็ควรที่จะเป็นตัวของตัวเอง ไม่อยู่ภายใต้นโยบายของพรรค

---

<sup>133</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 2", 11 เมษายน 2534, "ครั้งที่ 3", 18 เมษายน 2534, "ครั้งที่ 4", 22 เมษายน 2534, "ครั้งที่ 8", 6 พฤษภาคม 2534, "ครั้งที่ 14", 27 พฤษภาคม 2534 และ "ครั้งที่ 21", 20 มิถุนายน 2534.

การเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด อันนี้เป็นจุดประสงค์ที่เราอยากจะให้วุฒิสมาชิกได้แสดงความคิดเห็นของตัวเองอย่างแท้จริง มากกว่าที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของพรรคการเมือง<sup>134</sup>

3) หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา : มีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เช่น กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ และให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาและลงมติดังกล่าวด้วย เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชาติ แต่กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นว่า ถ้าหากว่าให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ จะขัดกับหลักการ เนื่องจากรัฐบาลมาจากเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งเข้ามาส่วนสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ดังนั้น จึงไม่ควรที่จะมีสิทธิเช่นนั้น นอกจากนั้น ยังไม่เป็นไปตามหลักการของการคานและถ่วงดุลอำนาจ เพราะรัฐบาลไม่สามารถที่จะยุบวุฒิสภาได้ ในขณะที่ กรรมการหลายคนเสนอความคิดเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาตามหลักการใหม่นี้ มิได้มาจากการคัดเลือกของนายกรัฐมนตรี แต่มาจากการคัดเลือกบุคคลในสาขาอาชีพต่าง ๆ ของคณะผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีความคิดเห็นโดยอิสระ และไม่มีพรรคการเมืองเป็นฐาน จึงควรที่จะให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลางและปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง ถ้าหากสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ ก็จะเป็นเงื่อนไขในการต่อรองกับรัฐบาล และมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่เห็นว่าการที่จะให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้รัฐบาลได้ทบทวนและ

---

<sup>134</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 23/2534 (เป็นพิเศษ)", 27 สิงหาคม 2534, หน้า 174-175.

ปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานของตนเอง รวมทั้งให้ประชาชนได้รู้และวินิจฉัยถึงความบกพร่องต่าง ๆ นั้นได้ด้วย นอกจากนี้ กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นว่า ควรที่จะมีบทบัญญัติห้ามมิให้บุคคลที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาไปใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไปด้วย มิฉะนั้น บุคคลที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาจะใช้วุฒิสภาเป็นเครื่องมือในการหาเสียงเพื่อจะไปลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป<sup>135</sup> แต่ในที่สุด คณะกรรมการ(กรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่วุฒิสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้<sup>136</sup>

จากการที่คณะกรรมการได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ไว้ดังกล่าว นายมีชัย ฤชุพันธุ์ (ประธานคณะกรรมการ) ได้ชี้แจงเหตุผลในเวลาต่อมาว่า "...มีผู้กล่าวกันโดยเข้าใจผิดอยู่ค่อนข้างมากกว่า วุฒิสมาชิกจะมีสิทธิในการเลือกตั้งนายกฯ วุฒิสมาชิกจะมีสิทธิในการทำให้ฝ่ายบริหารต้องหลุดพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ความจริงวุฒิสภาที่ได้จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นมาี้ ก็ยังคงมีอำนาจเพียงดูแลห่าง ๆ

<sup>135</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 14", 27 พฤษภาคม 2534.

<sup>136</sup> คูรายละเอียดยเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 16", 3 มิถุนายน 2534 และ "ครั้งที่ 25", 4 กรกฎาคม 2534.

ไม่มีอำนาจเข้าไปมีส่วนหรือมีบทบาทในการที่จะเลือกนายกฯ แต่อย่างใด บทบาทของวุฒิสมาชิก จะมีมากขึ้นก็จริง แต่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ตระหนักถึงที่มาของวุฒิสมาชิกว่ามีที่มาโดยตรงจากราษฎร ถึงแม้ว่ากลไกในการเลือกวุฒิสมาชิกคราวนี้จะสามารถทำได้กว้างขวาง และมีที่มาจากสาขาวิชาชีพและมีการลงคะแนนในระหว่างกันเองก็ตาม ...คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงยังคงกำหนดอำนาจของวุฒิสมาชิกไว้น้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร ดังเช่นที่เคยปฏิบัติมา แต่อำนาจหน้าที่ใดที่คิดว่าวุฒิสมาชิกจะยังประโยชน์ให้แก่การบริหารราชการแผ่นดิน หรือยังประโยชน์ให้แก่การปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้เพิ่มเติมเข้าไว้"<sup>137</sup>

นอกจากนี้ นายสุจิต บุญบงการ (กรรมการ) ได้ชี้แจงเหตุผลในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอผู้ตื้อขอเปิดอภิปรายทั่วไปว่า "...เรามีความรู้สึกว่าในการบริหารงานประเทศชาติ นั้น ถ้ามีผู้ใดก็ตามที่ช่วยเสนอข้อคิดเห็นหรือช่วยทักท้วง ช่วยตักเตือนรัฐบาล น่าจะเป็นสิ่งที่ดี รัฐบาลไม่ควรจะมองว่าการที่ถูกทักท้วง ถูกติเตียนหรือว่าถูกท้วงติง หรือถูกเสนอข้อแนะนำต่าง ๆ นั้น เป็นสิ่งที่เป็นโทษหรือเป็นการมองว่ารัฐบาลกำลังดำเนินงานในทางที่ผิดพลาด ผมคิดว่าการที่เราได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถจำนวนหนึ่งนั่งอยู่ในวุฒิสภา และเป็นวุฒิสมาชิกนั้น น่าจะให้โอกาสเขาได้เสนอข้อคิดเห็นตักเตือนหรือท้วงติงรัฐบาล ในบางประเด็นที่อาจจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน...คณะกรรมการจึงมีความรู้สึกที่น่าจะให้บทบาทนี้กับวุฒิสมาชิก แต่เราได้คำนึงถึงประเด็นที่ว่าวุฒิสมาชิกเหล่านี้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้นจึงไม่

---

<sup>137</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 22/2534 (เป็นพิเศษ)", 26 สิงหาคม 2534, หน้า 14.

ควรอย่างยิ่งที่จะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวหรือว่าเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการจึงมีมติและก็มีความเห็นพร้อมกันว่าควรจะให้มณฑลเพียงขอให้รัฐบาลมาชี้แจงข้อเท็จจริงซักถามโดยไม่มี การลงมติ อำนาจในการควบคุมรัฐบาลและลงมติไม่ว่าในทางใดก็ตามจะมีผลให้รัฐบาลต้องลาออกไปนั้นให้ไว้กับสถาบันที่มาจากการเลือกของประชาชนเท่านั้น..."<sup>138</sup>

4) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง : มีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เช่น กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นว่าการเลือกตั้งแบบรวมเขตและเลือกตั้งเป็นคณะดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 (ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมในพุทธศักราช 2528) น่าจะเหมาะสมที่สุด เนื่องจากช่วยสร้างระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง แต่ควรนำมาตรการอื่น ๆ มาใช้ด้วย กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นว่าควรที่จะใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่พรรคการเมืองทั้งใหญ่และเล็ก ในขณะที่กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นว่า อาจใช้การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตหรือรวมเขตก็ได้ แต่ควรที่จะให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งมีโอกาสเลือกตั้งเป็นรายบุคคลตามความพอใจ แต่กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นว่าควรใช้การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตโดยให้แต่ละเขตมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นกว่าเดิม นอกจากนี้ กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นว่า ควรที่จะใช้การเลือกตั้งแบบรวมเขต แต่ให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เพียงคนเดียวเพื่อความเสมอภาค แล้วเรียงลำดับคะแนนจากผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดลดหลั่นลงมาจนได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่ต้องการในแต่ละเขตเลือกตั้งนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นว่า การคำนึงถึงความเข้มแข็งของพรรคการเมืองเป็นสิ่ง

<sup>138</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 23/2534 (เป็นพิเศษ)", 27 สิงหาคม 2534, หน้า 175-176.

ถูกต้อง แต่พรรคการเมืองควรที่จะเข้มแข็งขึ้นตามธรรมชาติ จะอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นตัวเร่งอย่างเดียว ย่อมจะเกิดผลเสียได้ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ซึ่งหลักการบางหลักการก็ต้องแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา<sup>139</sup> แต่ในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับการแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้งที่กำหนดให้จังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 7 คน เป็นเขตเลือกตั้ง ส่วนจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 7 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยจัดให้มีจำนวนเขตเลือกตั้งน้อยที่สุด และแต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละอย่างน้อย 4 คน แต่ไม่เกิน 7 คน โดยในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น<sup>140</sup>

5) หลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี : มีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เช่น กรรมาธิการบางคนเสนอความคิดเห็นว่า เนื่องจากได้มีการเห็นชอบให้ประธานรัฐสภาซึ่งเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี ดังนั้นจึงเห็นว่าไม่ควรที่จะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกสามารถเข้ามา

<sup>139</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 7", 2 พฤษภาคม 2534.

<sup>140</sup> คุราลัยละ เอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8", 6 พฤษภาคม 2534.



เป็นนายกรัฐมนตรีได้ในกรณีที่มีความจำเป็น เพราะในทางปฏิบัติ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้สรรหาตัวบุคคลมาเป็นนายกรัฐมนตรีก็ต้องสอบถามความเห็นจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภาผู้แทนราษฎรว่าจะสนับสนุนผู้ใดเป็นอันดับแรกอยู่แล้ว และในช่วงเวลาที่ผ่านมา ถึงแม้ว่าประธานรัฐสภาจะมาจากพรรควุฒิสภา แต่ประธานรัฐสภาก็ยังสอบถามความเห็นจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ว่าจะสนับสนุนผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มีการสรรหาตัวนายกรัฐมนตรีจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอันดับแรก ก็อาจจะกำหนดวิธีการสรรหาตัวนายกรัฐมนตรีไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญเสียก็ได้ (ที่ประชุมคณะกรรมการมีความเห็นในเบื้องต้น แค่เพียงให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี) สำหรับการคัดเลือกตัวบุคคลมาเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นว่าการคัดเลือกตัวบุคคลมาเป็นนายกรัฐมนตรี ให้กระทำโดยมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำหนดให้ประธานรัฐสภาจะต้องดำเนินการตามมติของที่ประชุม ซึ่งหากพิจารณาถึงหลักการแล้ว นายกรัฐมนตรีคงจะมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือบุคคลที่พรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ การที่กำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาลงมติเห็นชอบก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ก็เพื่อให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา เนื่องจากวุฒิสภาคือเป็นองค์กรหนึ่งที่ได้รับความคิดเห็นชอบจากประชาชน เพราะได้รับการคัดเลือกโดยคณะผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่กรรมการหลายคนเสนอความคิดเห็นว่า ไม่สมควรที่จะให้เป็นมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เนื่องจากการคัดเลือกตัวบุคคลมาเป็นนายกรัฐมนตรีควรที่จะเป็นเรื่องของสภาผู้แทนราษฎร เพราะการตั้งนายกรัฐมนตรีเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมือง จึงไม่ควรที่จะให้วุฒิสภาเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ประกอบกับวุฒิสภาได้รับการคัดเลือกมาเพื่อปฏิบัติหน้าที่หลักอันสำคัญคือการกลั่นกรองกฎหมาย ดังนั้น ถ้าให้วุฒิสภาเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ก็อาจจะถูกกล่าวหาได้ว่า เข้า

มาเพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือรัฐบาล<sup>141</sup> แต่ในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 44 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของคณะรัฐมนตรี ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี<sup>142</sup>

จากการที่คณะกรรมาธิการได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้ดังกล่าว นายมีชัย ฤชุพันธุ์ (ประธานคณะกรรมาธิการ) ได้ชี้แจงเหตุผลในเวลาต่อมาว่า "...คณะกรรมาธิการเอง ก็เห็นด้วยในหลักการว่านายกรัฐมนตรีควรจะต้องมาจาก ส.ส. ควรจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยผ่านการเลือกตั้ง แต่เมื่อเราได้กำหนดกลไกในการคัดเลือกตัวนายกฯ ไว้ว่าให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ก็แปลว่าในกระบวนการในการที่จะสรรหานายกรัฐมนตรีนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรคงจะต้องปรึกษารือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับพรรคการเมืองต่าง ๆ ตามประเพณีที่เคยปฏิบัติมา โดยประเพณีอย่างนี้ ก็แปลว่าสภาผู้แทนราษฎร

---

141 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 11", 16 พฤษภาคม 2534 และ "ครั้งที่ 12", 20 พฤษภาคม 2534.

142 ตูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 10", 13 พฤษภาคม 2534, "ครั้งที่ 11", 16 พฤษภาคม 2534 และ "ครั้งที่ 12", 20 พฤษภาคม 2534.

นั้นเอง เป็นผู้ที่จะคัดเลือกตัวนายกรัฐมนตรี ... เราจะคัดเลือกคนที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือในกรณีที่เขาพบเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเขานั้น ไม่มีใครเหมาะสมที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีได้ เราจะคัดเลือกคนอื่น เขาก็มีสิทธิ์ที่จะกระทำได้ แต่ในกรณีอย่างนั้น เขาคงต้องอธิบายให้แก่ประชาชนฟังได้อย่างมีเหตุผลว่าทำไมเขาถึงไม่คัดเลือกตัวบุคคลซึ่งเป็น ส.ส. ด้วยกันเอง ทำไมถึงไปคัดเลือกบุคคลอื่น... ก็เคยยกตัวอย่างกันถึงว่าอาจจะเป็นไปได้ไหมว่า พรรคการเมืองหนึ่งได้รับเลือกตั้งมา 200 ที่นั่ง แต่ตัวหัวหน้าพรรคไปพลาดท่าเสียที อาจจะมีการซื้อเสียงกัน ถึงแม้ว่าเราจะมีมาตรการอย่างไร ก็อาจจะควบคุมไม่ได้เต็มที่ ไปพลาดท่าในการเลือกตั้งแล้ว ก็ไม่ได้รับเลือกตั้งมา พรรคการเมืองนั้นเขาอาจจะยังเอาหัวหน้าพรรคของเขาขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี ถึงแม้ว่าไม่ได้เป็น ส.ส. แต่เขาคงสามารถจะชี้แจงให้ประชาชนฟังได้ว่า หัวหน้าพรรคการเมืองของเขาเคยผ่านการเลือกตั้งมาตั้งหลายครั้งแล้ว คราวนี้ไปพลาดท่าอย่างไรก็แล้วแต่ แต่เมื่อพรรคได้รับการสนับสนุนมากถึงขนาดนั้น เขายังจะเอาคนซึ่งแม้ว่าไม่ได้รับเลือกตั้งมาก็เป็นเหตุผลที่อาจจะฟังได้..."<sup>143</sup>

6) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ : มีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีกรรมการเสนอความคิดเห็นเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายหนึ่งเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ควรที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันได้ โดยกรรมการทั้ง 2 ฝ่าย ได้กล่าวอ้างเหตุผลไว้แตกต่างกัน เช่น กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นว่า

<sup>143</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 24/2534 (เป็นพิเศษ)", 28 สิงหาคม 2534, หน้า 31-32.

เนื่องจากหน้าที่หลักของฝ่ายนิติบัญญัติคือการออกกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่ควรที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ดังนั้น ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีก็ต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน ในขณะเดียวกัน กรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นว่าทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการประจำไม่ควรที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ดังนั้น ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือข้าราชการประจำผู้ใดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ก็จะต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือข้าราชการประจำเสียก่อน แต่กรรมการหลายคนเสนอความคิดเห็นว่า ควรที่จะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันได้ โดยยังคงมีสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่เหมือนเดิม เพียงแต่มีให้ปฏิบัติหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ โดยเฉพาะในการเสนอและพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เว้นแต่การปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลความทุกข์สุขของประชาชนในเขตเลือกตั้ง นอกจากนี้ กรรมการหลายคนยังเสนอความคิดเห็นว่า ไม่ควรที่จะห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลภายนอกดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ควรกำหนดอัตราส่วนไว้โดยกำหนดให้รัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 2 ใน 3 และมาจากบุคคลภายนอก จำนวน 1 ใน 3 ทั้งนี้ มีกรรมการหลายคนเสนอความคิดเห็นว่าควรที่จะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 2 ใน 3 ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีดังกล่าวนี้สิ้นสุดสมาชิกภาพ หรือถ้าไม่สิ้นสุดสมาชิกภาพ ก็ควรที่จะให้ปฏิบัติหน้าที่ได้เฉพาะในการบริหารราชการแผ่นดิน และในการดูแลความทุกข์สุขของประชาชนในเขตเลือกตั้งเท่านั้น แต่ในที่สุด คณะกรรมการ (กรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจที่กำหนดให้รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้สิทธิในฐานะ เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างดำรง

ตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้<sup>144</sup>

จากการที่คณะกรรมการได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ ไว้ดังกล่าว นายลิขิต ธีรเวคิน (กรรมการ) ได้ชี้แจงเหตุผลในเวลาต่อมาว่า "...ข้อเสียสำหรับการที่ไม่มีการแยกอำนาจระหว่าง 2 ส่วน คือฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ...ประการแรก เนื่องจาก ส.ส.ต่างแย่งจะเป็นรัฐมนตรี ก่อให้เกิดความปั่นป่วนในพรรคการเมือง กลายเป็นการต่อสู้ที่ทรหดและรุนแรง หลังจากตั้งรัฐบาลได้ เพราะมีสัญญาว่าเป็น 1 ปี จะต้องลง ถ้าไม่ลง จะต้องมีการปรับ บิน่าให้มีการปรับ ค.ร.ม. ความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเกิดขึ้นจากการที่พยายามบีบบังคับจากพรรคของตัวเองให้ปรับ ค.ร.ม...ประการที่ 2 การเป็นรัฐมนตรีนั้นคงปฏิเสธไม่ได้ว่าเพื่อเกียรติคุณเพื่อทาบประโยชน์...เพื่อผลประโยชน์อันอื่นซึ่งไม่บังควรที่จะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในอำนาจฝ่ายบริหาร ประการที่ 3 ในกรณีที่ไม่มี การแบ่งแยกนั้น มีการกล่าวว่าอาจจะไม่เกิดความสอดคล้องในแง่การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ...ในระบบของเรานั้น มีการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือรัฐบาลทั้งคณะ แต่ถ้าหากไม่มีการแยกนั้น ตัว ส.ส. เองเป็นรัฐมนตรีลงคะแนนเสียงสนับสนุนตัวเอง อันนี้เป็นเรื่องที่ชอบกลอยู่ ...ประการสุดท้าย สำหรับในแง่ส.ส....มีการกล่าวว่า เมื่อใดก็ตาม ส.ส.ที่มาจากจังหวัดใดมีโอกาสเป็นรัฐมนตรีจังหวัดนั้นจะได้ประโยชน์อย่างมหาศาล จนทำให้จังหวัดอื่นนั้นเสียเปรียบ...ในฐานะที่เป็น ส.ส. เมื่อเป็นรัฐมนตรีแล้วหลุดจาก ส.ส.ก็ไม่มีความโอกาสจะกลับไปทาบประโยชน์ให้จังหวัดนั้น ซึ่งทำให้เป็นการดูคล้าย ๆ ว่าตัดสิทธิ ส.ส. ซึ่งเขาเลือกของเขามา เมื่อเป็นรัฐมนตรีกลับสูญเสียไป...ก็เลยสรุปว่าพวกกันครึ่งทางแบบประสานประโยชน์ กล่าวคือให้ส.ส.ที่เป็นรัฐมนตรีนั้นเป็น

---

144 ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 10", 13 พฤษภาคม 2534, "ครั้งที่ 11", 16 พฤษภาคม 2534 และ "ครั้งที่ 12", 20 พฤษภาคม 2534.

รัฐมนตรี ขณะเดียวกันยังเป็น ส.ส.อยู่ แต่ไม่สามารถที่จะมีสิทธิปฏิบัติหน้าที่เยี่ยง ส.ส. ในแง่ที่ว่าลงคะแนนเสียงไว้วางใจตัวเอง แต่ยังสามารถกลับไปในจังหวัด และเขายังเป็น ส.ส. ของจังหวัดนั้น..."<sup>145</sup>

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด จะเห็นได้ว่า แม้ว่าคณะกรรมการจะได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในลักษณะของการประนีประนอมกันมาตั้งแต่ต้น และได้ลงมติในหลักการสำคัญต่าง ๆ ในลักษณะของการประนีประนอมกันในระดับหนึ่ง ตามความคิดเห็นของกรมการฝ่ายเสียงข้างมาก แต่ก็อาจที่จะกล่าวได้ว่าความขัดแย้งทางความคิดในคณะกรรมการมีอยู่ในระดับหนึ่ง เหมือนกับความขัดแย้งทางความคิดที่มีอยู่ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ทั้งนี้ สามารถที่จะแบ่งกรมการที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกันออกได้เป็น 2 ฝ่าย คือ กรมการฝ่ายที่ยึดหลักเสถียรภาพของรัฐบาลและหลักการควบคุมฝ่ายบริหาร กับกรมการฝ่ายที่ยึดหลักประชาธิปไตยและหลักการควบคุมฝ่ายบริหาร (แม้ว่าความคิดเห็นของกรมการที่อยู่ในฝ่ายเดียวกันจะไม่เหมือนกันทุกประการก็ตาม) ดังจะเห็นได้จากการที่กรมการทั้ง 2 ฝ่ายมีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในหลักการต่าง ๆ ในที่ประชุมคณะกรรมการ และกรมการบางคนออกมาวิพากษ์วิจารณ์ต่อสื่อมวลชน

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิด คือ กระแสความคิดแบบประชาธิปไตยกับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย แต่กระแสความคิดทั้งสองกระแสดังกล่าว ก็สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทว่าให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสามารถที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ได้สำเร็จ

---

<sup>145</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 23/2534 (เป็นพิเศษ)", 27 สิงหาคม 2534, หน้า 164-166.

ในลักษณะที่มีหลักการบางหลักการเอื้ออำนวยให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ สามารถที่จะใช้หลักการดังกล่าวเพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้ ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย

### 3. ปฏิบัติการของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534

ในขณะที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กำลังดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 อยู่ นั้น ได้มีกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการยกร่างรัฐธรรมนูญ เคลื่อนไหวสนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 กันอย่างกว้างขวาง เหมือนกับการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ทั้งนี้ เพื่อผลักดันให้มีบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญที่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนให้มากที่สุด หลักการบางหลักการที่จะกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 จึงกลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ เนื่องจากกลุ่มพลังทางการเมืองที่สนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ต่างก็พยายามจกจกยมาเพื่อที่จะได้ใช้หลักการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือการมีอำนาจทางการเมืองในอนาคต ดังนั้น ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ดังกล่าว แม้ว่ากลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ จะไม่มีหน้าที่โดยตรงในการยกร่างรัฐธรรมนูญ แต่การดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญทุกขั้นตอนของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ก็อยู่ในความสนใจของกลุ่มพลังทางการเมืองดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากต่างก็คาดหวังกันว่าจะได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเป็นฉบับถาวรมาเป็นแนวทางในการปกครองประเทศ ประกอบกับมีการคาดหวังกันไว้ว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปภายในปีพุทธศักราช 2534 ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ในธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ด้วยแล้ว ก็ยิ่งทำให้บรรดานักการเมืองอาชีพมีความหวังที่จะได้มีโอกาสกลับเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศได้อีกครั้งหนึ่ง นอกจากนั้น สื่อมวลชนต่าง ๆ ยังได้ให้ความสำคัญกับการเสนอ

ข่าวสารทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข่าวสารเกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2534 และการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในอนาคตอย่างต่อเนื่องอีกด้วย ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดทิศทางของการเมืองไทยในอนาคต ดังนี้ แม้ว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการยกร่างรัฐธรรมนูญจะสามารถประนีประนอมกันได้ในหลักการบางหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมการร่างที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่เนื่องจากหลักการในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังคงมีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย จึงทำให้กลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ยังคงเคลื่อนไหวสนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง เพราะหลักการบางหลักการดังกล่าว ทำให้กลุ่มพลังทางการเมืองบางกลุ่มได้รับผลประโยชน์ ในขณะที่กลุ่มพลังทางการเมืองบางกลุ่มเสียผลประโยชน์

แม้ว่า กลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ที่สนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญจะมีอยู่หลายกลุ่ม แต่เพื่อที่จะทำให้เห็นภาพรวมของกลุ่มพลังทางการเมืองดังกล่าวได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขอแบ่งกลุ่มพลังทางการเมืองดังกล่าวออกเป็น 2 กลุ่ม ตามกระแสดวงความคิดที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสดวงความคิดที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ 1) กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (กระแสดวงความคิดแบบประชาธิปไตย) 2) กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (กระแสดวงความคิดแบบประชาธิปไตย) ทั้งนี้ กลุ่มพลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าว ได้แสดงปฏิกิริยาคัดค้านและสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

1) **ปฏิกิริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534**

กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย หมายถึงกลุ่มทหารที่เกี่ยวข้องกับการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยกลุ่มทหารดังกล่าว (ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น) ได้เริ่มเคลื่อนไหวอย่างชัดเจน ด้วยการให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนมาตั้งแต่ตอนที่เริ่มทำการยึดอำนาจการ



ปกครองประเทศว่า ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะพยายามกำหนดหลักการไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นรัฐมนตรี และจะกำหนดแนวทางในการป้องกันการซื้อเสียงเลือกตั้งไว้หลาย ๆ วิธี<sup>146</sup> การเคลื่อนไหวของกลุ่มทหารในเรื่องนี้ได้มีการสานต่ออย่างจริงจังเมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เข้าพบคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเพื่อสอบถามถึงแนวทางที่ต้องการจะให้คณะกรรมการกำหนดไว้เป็นพิเศษในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้มอบหมายเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการนำกลับไปพิจารณา ดังรายละเอียดที่ได้อธิบายมาแล้ว ซึ่งในเวลาต่อมา คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจและหลักการอื่นบางหลักการที่เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐธรรมนูญ ในวาระเริ่มแรก การไม่กำหนดห้ามมิให้ข้าราชการประจำได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (แต่วุฒิสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้) และที่สำคัญก็คือการไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการกำหนดให้รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่หรือ

---

<sup>146</sup> สยามรัฐ (25 กุมภาพันธ์ 2534) : 1 และ 3 และ สยามรัฐ (26 กุมภาพันธ์ 2537) : 2 และ 8.

ใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี  
ไม่ได้

2) **ปฏิบัติการของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ  
ปีพุทธศักราช 2534**

กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย หมายถึงกลุ่มของนิสิตนักศึกษา นัก  
วิชาการ อดีตนักการเมือง พรรคการเมือง สื่อมวลชน กรรมกร องค์กรต่าง ๆ และประชาชน  
ทั่วไป ที่เคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ในร่าง  
รัฐธรรมนูญ และวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับ  
หลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 (พร้อมทั้งได้เสนอหลักการที่  
เห็นว่าสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาด้วย) การ  
เคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านของกลุ่มพลังทาง  
การเมืองฝ่ายประชาธิปไตยดังกล่าว (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับหมวด 6 (คณะ-  
กรรมการรัฐธรรมนูญ) หมวด 7 (รัฐสภา) หมวด 8 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล) จึง  
มีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ที่มีการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เนื่องจาก  
กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยต้องการที่จะให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีลักษณะของ  
ความเป็นประชาธิปไตยให้มากที่สุด ดังนั้น แนวทางการแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์  
วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย จึงอยู่บนพื้นฐานของ  
หลักการที่ได้เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 (ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้น  
ในช่วงระยะเวลาที่ประชาธิปไตยกำลังแบ่งบานและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่  
มีลักษณะประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง) และรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 (ซึ่งเป็น  
รัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับมาเป็นระยะเวลา 12 ปีกว่า และมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการบาง  
หลักการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นมาแล้วจำนวน 2 ครั้ง)

ในส่วนของการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ใน  
ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการแสดงความคิดเห็นในหลักการต่าง ๆ กันอย่างกว้างขวางทั้งที่เหมือนกัน

และแตกต่างกันมาอย่างต่อเนื่อง\* มีตัวอย่างที่จะยกมา เสนอดังต่อไปนี้

1) กลุ่มนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยและสถาบันต่าง ๆ จำนวน 96 คน เสนอความคิดเห็นต่อหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ก่อนที่จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) ว่า (1) การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้นเหมาะสมและเป็นประโยชน์สูงสุดกับประเทศไทยในทุก ๆ ด้าน จึงขอเรียกร้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายช่วยกันผลักดันให้เกิดประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยเร็วที่สุด (2) ขอเสนอให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติพิจารณาประกาศยกเลิกกฎอัยการศึกโดยเร็ว ทั้งนี้เพราะการประกาศกฎอัยการศึก ก่อให้เกิดผลเสียอย่างยิ่งต่อภาพพจน์ของประเทศไทยในประชาคมโลก และอาจก่อผลเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปแสดงปฏิกิริยาโดยระงับสัญญาและความช่วยเหลือ (3) การดำเนินการเพื่อฟื้นกระบวนการประชาธิปไตยสู่สภาวะปกติอันได้แก่การมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยเร็วที่สุดนั้น เป็นสัญญาประชาคมที่ต้องได้รับการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ขณะเดียวกันขอเรียกร้องให้มีการประกาศขั้นตอนการดำเนินการดังกล่าวแก่ประชาชนโดยชัดเจนและโดยเร็ว (4) การยึดอำนาจการปกครองโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติย่อมหมายถึงการรวมอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ไว้ในคณะบุคคลเดียวกัน ซึ่งไม่ว่าจะด้วยเจตนารมณ์ที่ดีหรือไม่เพียงใด กล่าวโดยหลักการแล้ว ย่อมมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การลุแก่อำนาจโดยง่าย คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจึงควรจำกัด หลีกเลียง หรือละเว้นการใช้อำนาจทั้งสามในลักษณะเบ็ดเสร็จให้มากที่สุด

---

\* คุรายละเอียดของจดหมายแสดงความคิดเห็น และความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ได้ในเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ของกองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

(5) รัฐธรรมนูญในอนาคตจะต้องดำรงเจตนารมณ์พื้นฐานของประชาธิปไตย กล่าวคือรัฐสภาต้องมาจากการเลือกตั้ง และรัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการกำหนดตัวผู้บริหารประเทศ โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีซึ่งควรจะมาจากการเลือกตั้งเช่นเดิม และประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชนเท่ากับหรือมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา

นอกจากนี้ นักวิชาการคนหนึ่งแสดงความคิดเห็นว่า (1) ควรร่างรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ของการพัฒนาประชาธิปไตยให้มีความเป็นประชาธิปไตยสูงขึ้นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ไม่ควรร่างเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพราะจะไม่ยั่งยืนในสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่ควรที่จะสงวนอำนาจให้แก่ใครไว้ในบทเฉพาะกาล ปล่อยให้ประชาชนต้องอดทนอยู่ในระบบนอกระบบประชาธิปไตย (2) รัฐธรรมนูญไม่ใช้เครื่องมือหลักที่จะใช้ปราบปรามการซื้อเสียงและคอร์รัปชัน เพราะเครื่องมือสำคัญคือกฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้งซึ่งควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้ให้มากขึ้น นอกจากนี้ควรที่จะแก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมไปกับการให้ความรู้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวางผ่านทางกลไกของภาคเอกชนมากกว่ากลไกของรัฐ (3) การแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติจะไม่ช่วยแก้ไขปัญหาคัญของชาติ แต่กลับจะสร้างปัญหาใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้น ระบบแยกอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาสร้างความพิพาศให้แก่ประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบบนี้กว่า 30 ประเทศ แม้ว่าจะพอใช้การได้ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผลมาจากการวิวัฒนาการทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาเองก็ตาม การแยกอำนาจจะสร้างความขัดแย้งกันระหว่าง 2 อำนาจยิ่งขึ้นจนไม่สามารถที่จะบริหารประเทศได้ ผลสุดท้ายจะจบลงด้วยการปฏิวัติรัฐประหารและระส่ำระสายกว่าประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา (4) การมีผู้แทนแบบสัดส่วนจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ เพราะจะทำให้พรรคการเมืองเป็นปีกแผ่นมากขึ้น เป็นเสาที่จะค้ำจุนระบบประชาธิปไตย และจะลดการซื้อขายเสียงลงได้มาก การมีผู้แทนแบบสัดส่วนอาจจะนำมาใช้ได้ทั้งกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (5) วุฒิสภาเป็นสภาที่มีประโยชน์ จึงเห็นควรสนับสนุนให้มีอยู่ต่อไป แต่จะมีอำนาจหน้าที่และบทบาทมาน้อยเพียงใด ควรจะขึ้นอยู่กับวิธีการเลือกสรรบุคคลมาเป็นสมาชิกวุฒิสภา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากไม่ว่าใคร

จะเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ก็ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะเป็นระบบพรรคพวกและขาดความเที่ยงธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น จึงควรที่จะใช้วิธีคัดเลือกผู้ที่มีคุณวุฒิสูงและเคยบำเพ็ญประโยชน์แก่ประเทศชาติในระดับหนึ่งมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยอัตโนมัติ หรือใช้วิธีเลือกตั้งตามแบบสัดส่วน ซึ่งน่าจะเป็นวิธีที่ดีที่สุด เพราะจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และส่งเสริมให้พรรคการเมืองเข้มแข็งเป็นปีกแผ่น มีบุคลากรหลายระดับมารับใช้ประเทศชาติ อีกทั้งยังป้องกันคอร์รัปชันในระยะยาวได้ (6) ข้าราชการประจำไม่ควรดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเด็ดขาด เพราะบังเกิดความไม่ชอบธรรมหลายประการ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและข้าราชการจะประมวลแปรไปตามกระแสทางการเมือง และจะเป็นการสนองความต้องการของคนบางกลุ่มมากกว่าหลักการ (7) ควรคัดเลือกนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมาจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูงที่สภาให้ความเชื่อถือไว้วางใจ จะเป็นผู้นำ ประกอบอาชีพอะไร และมีประสบการณ์อย่างใดก็ได้ ไม่ควรที่จะจำกัดว่าต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ ครบเท่าที่ยังได้รับความไว้วางใจจากสภา แต่เพื่อเป็นการป้องกันมิให้รัฐบาลผสมต้องไร้เสถียรภาพ จึงอาจจะมีมาตรการต่าง ๆ ที่ช่วยให้น่าไม่ต้องเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ๆ ได้ เช่น ถ้าจะมีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเก่า ก็จะต้องตกลงกันตั้งรัฐบาลใหม่ หรือห้ามมิให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อย ๆ เป็นต้น

2) อดีตนักการเมืองคนหนึ่งแสดงความคิดเห็นว่า (1) ควรส่งเสริมและสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง และให้เป็นพรรคการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาใช้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคุมพรรคการเมืองเหมือนดังเช่นที่ผ่านมา (2) ควรมีมาตรการควบคุมและป้องกันการซื้อเสียงและโกงการเลือกตั้งอย่างเข้มงวด โดยมีทั้งทหารและตำรวจเข้าไปควบคุม (3) นายกรัฐมนตรีจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ก็ได้ แต่ควรที่จะยึดหยุ่นเอาไว้ เมื่อถึงคราวจำเป็นจริง ๆ จะได้หลบเลี่ยงทางตันหรือการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงได้ (4) ควรปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้มีศักดิ์และสิทธิ์มากขึ้น โดยอาจจะให้มีการเลือกตั้งและกำหนดคุณสมบัติให้สูงขึ้น (5) ควรกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สูงขึ้น

โดยเฉพาะในด้านการศึกษาและการประกอบอาชีพ (6) ควรให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มอาชีพและผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ที่สำคัญที่จะส่งตัวแทนเข้าสภาโดยผ่านการเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นที่รวมของกลุ่มอาชีพหลากหลายสาขาและเชี่ยวชาญจริง ๆ วิชาชีพมีแต่พ่อค้า ทุนายความ และนักการเมือง เหมือนอย่างที่แล้ว ๆ มา (7) ไม่ควรกำหนดว่าตายตัวว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นรัฐมนตรีหรือไม่เป็นรัฐมนตรี ควรปล่อยให้มีความรับผิดชอบและดุลยพินิจของพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาล (8) ถ้าจะใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์อย่างเดิม ก็ไม่ควรที่จะกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งครบตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีในแต่ละเขตเลือกตั้งเหมือนดังที่ผ่านมา แต่ถ้าจะเปลี่ยนมาใช้วิธีการเลือกตั้งแบบเขตละหนึ่งคน ก็จะนำเสนอและมีประโยชน์มาก (9) ควรปรับเปลี่ยนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ให้เหมาะสม เพื่อเป็นการป้องกันการซื้อเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งและป้องกันการคอร์รัปชันของรัฐมนตรี โดยการดำเนินการดังนี้ ประการแรก ควรให้คณะรัฐมนตรีมีขนาดเล็ก โดยมีรัฐมนตรีไม่เกิน 35 คน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและ เน้นความรับผิดชอบร่วมกันในฐานะคณะผู้บริหารประเทศ วิชาชีพต่างคนต่างทำเหมือนดังที่ผ่านมา ประการที่สอง ควรปรับเปลี่ยนขนาดของกระทรวงต่าง ๆ ให้มีจำนวนมากขึ้นประมาณ 20-25 กระทรวง และให้ความสำคัญกับกระทรวงต่าง ๆ เท่าเทียมกัน และให้กระทรวงแต่ละกระทรวงมีรัฐมนตรีที่มีสิทธิเข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีได้เพียงคนเดียว แต่รัฐมนตรีแต่ละคนสามารถที่จะตั้งผู้ช่วยรัฐมนตรี เพื่อกลั่นกรองงานของรัฐมนตรีได้ไม่จำกัดจำนวน แต่ไม่มีสิทธิเข้าร่วมในคณะรัฐมนตรี ประการที่สาม ควรเพิ่มอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งควรจะมีจำนวน 4-5 คน แบ่งสายกันควบคุมและรับผิดชอบกระทรวงต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่บังคับบัญชารัฐมนตรีแทนนายกรัฐมนตรี และเพื่อกลั่นกรองงานของกลุ่มกระทรวงที่รับผิดชอบก่อนที่จะเสนอนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ประการที่สี่ ควรให้สิทธิแก่ข้าราชการประจำที่อยู่ตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศและเศรษฐกิจ ได้แก่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดผู้บัญชาการทหารสามเหล่าทัพ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และประธานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น ได้เข้าร่วมในคณะรัฐมนตรีด้วย เพื่อ

ความรอบคอบและสมานฉันท์ ตลอดจนความศักดิ์สิทธิ์ของมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาบังคับใช้ทุกครั้ง  
ด้วย

3) ประชาชนคนหนึ่งแสดงความคิดเห็นว่า (1) ประเทศไทยต้องมีการปกครอง  
ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (2) การยึดอำนาจ และการซื้อเสียง  
เลือกตั้ง เป็นการทำลายระบอบประชาธิปไตย (3) ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย  
แต่ไม่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา จะแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ  
ออกจากกัน ทำให้ฝ่ายบริหารมีความอ่อนแอ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีความเข้มแข็ง (4) ประเทศ  
ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ไม่ควรที่จะแยกฝ่ายบริหาร  
และฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน (5) ประเทศไทยเคยแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน  
มาแล้ว แต่ปรากฏว่ามีปัญหาและอุปสรรคมากมาย รัฐบาลทำอะไรไม่ได้ เพราะสมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎรไม่ให้ความร่วมมือ จนในที่สุด ก็ต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2511 ไป  
(6) การที่รัฐมนตรีคอร์รัปชั่น มิได้ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้มาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง แต่  
อยู่ที่กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีหละหลวม ให้อำนาจมากเกินไปโดยไม่สามารถ  
ตรวจสอบได้ และมีการแสวงหาประโยชน์กันอย่างกว้างขวาง (7) สิ่งที่จะต้องคำนึงถึง  
มิใช่เรื่องของการแยกอำนาจหรือรวมอำนาจ หากแต่เป็นเรื่องของการกระจายอำนาจ

ในส่วนของกรวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้อง  
กับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 นั้น ส่วนใหญ่จะเป็น  
การวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการ ที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะ-  
กรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญนั้นเอง อย่างไรก็ตาม ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนด  
หลักการบางหลักการที่ไม่ได้เป็นปัญหาถกเถียงกันมากนักในคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญอีกด้วย  
กล่าวคือ มีการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านหลักการดังต่อไปนี้ 1) หลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการ  
รัฐธรรมนูญ 2) หลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา 3) หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ  
วุฒิสภา 4) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง 5) หลักการเกี่ยวกับที่มา  
ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี 6) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ 7) หลักการเกี่ยวกับ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 8) หลักการในบทเฉพาะกาล (หลักการเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิเศษและหลักการเกี่ยวกับที่มาของกรรมการรัฐธรรมนูญในวาระเริ่มแรก)

ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านหลักการดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่จะมีสาระสำคัญเหมือนกัน (จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในลักษณะปลีกย่อยบางประการ) ซึ่งจะยกมาเป็นตัวอย่างดังต่อไปนี้

1) สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) ได้ออกแถลงการณ์คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญว่า (1) การที่ไม่ได้กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้ง เท่ากับเป็นการเปิดทางและโอกาสให้แก่นายทหารในสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างชอบธรรม โดยไม่ต้องผ่านวิถีทางประชาธิปไตย (2) ถึงแม้ว่าจะไม่ได้กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่การที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญซึ่งมีจำนวน 9 คน มาจากการแต่งตั้งของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติถึง 6 คน ก็เท่ากับว่าสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติถึง 2 ใน 3 นอกจากนั้น ร่างรัฐธรรมนูญยังให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภา (ซึ่งมีจำนวนถึง 270 คน) มากถึงขนาดที่สามารถเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเท่ากับเป็นการให้อำนาจแก่สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติในการสืบทอดอำนาจ ควบคุม และแทรกแซงการเมืองการปกครองไทยต่อไปได้ภายหลังจากการเลือกตั้งแล้ว (3) ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้มีกระบวนการร่างที่เป็นประชาธิปไตยหรือมีความชอบธรรมแต่อย่างใด เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง หากแต่มาจากการแต่งตั้งของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญจึงไม่เป็นประชาธิปไตย ดังนั้น จึงควรเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มาทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายหลังจากการเลือกตั้งแล้ว แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็กลับปิดช่องทางการแก้ไขเพิ่มเติมโดยการกำหนดให้ต้องใช้จำนวนสมาชิกถึง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้ง 2 สภา คือ 420 คน



จึงจะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีสมาชิกเพียง 360 คน จึงไม่สามารถที่จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยโดยโดยลำพังได้ ดังนั้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างไร ก็จะมีคามไม่เป็นประชาธิปไตยไป เช่นนั้นตลอดไป จนกว่าจะมีกลุ่มทหารกลุ่มใหม่มาทำการยึดอำนาจการปกครอง (4) สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จะต้องมียาอยู่เพียงแค่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้บังคับเท่านั้น แต่ร่างรัฐธรรมนูญกลับยึดอายุของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติไปจนถึงการเปิดสภาครั้งแรก และยังคงบทบัญญัติมาตรา 27 ไว้เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติต่อไปด้วย จึงเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสและให้อำนาจแก่สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติในการแทรกแซงการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล ดังนั้น สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนท.) จึงเรียกร้องต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้ทำการทบทวนแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญเสียใหม่ก่อนที่จะผ่านเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังนี้ (1) นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง (2) สมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการเลือกตั้ง ถ้าหากสมาชิกวุฒิสภายังคงมาจากการแต่งตั้ง ก็จะต้องลดอำนาจลง โดยให้มีหน้าที่เพียงการกลั่นกรองกฎหมายเท่านั้น (3) หากสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องไม่ยากเกินไป คือใช้คะแนนเสียงเพียง 1 ใน 2 ก็ควรที่จะแก้ไขได้แล้ว (4) ยกเลิกสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและบทบัญญัติมาตรา 27 ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้<sup>147</sup>

2) พรรคการเมืองจำนวน 3 พรรค คือพรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ และพรรคความหวังใหม่ ได้ออกแถลงการณ์ร่วมเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญที่ขัดต่อสิทธิและเสรีภาพขั้น

<sup>147</sup> สยามรัฐ (29 กรกฎาคม 2534) : 16 และ เคลินิวส์ (30 กรกฎาคม 2534) : 15.

พื้นฐานของประชาชน และลึกรอนบทบาทของสถาบันตัวแทนจากประชาชนโดยการรักษาอำนาจของกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งไว้ซึ่งไม่เป็นการพัฒนาระบบประชาธิปไตยว่า (1) ควรยกเลิกคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ เพราะมีอำนาจและหน้าที่เพื่อสืบทอดอำนาจของกลุ่มบุคคลอย่างไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม (2) การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ควรให้เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกรัฐสภา โดยในวาระที่หนึ่งต้องได้รับเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และในวาระที่สาม ต้องได้รับเสียงเห็นชอบเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภา (3) สมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 (4) ในแต่ละสมัยประชุมของสภาผู้แทนราษฎร จะต้องมีการรวมพิจารณาทั้งกระทู้ถาม ญัตติ และร่างพระราชบัญญัติในสมัยประชุมเดียวกันทั้ง 2 สมัยประชุม (5) นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (6) ไม่เห็นด้วยกับการขยายเขตเลือกตั้งให้ใหญ่ขึ้น เพราะไม่สามารถที่จะป้องกันการซื้อเสียง และยังเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้ง (7) ควรให้รัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้โดยสมบูรณ์ (8) ไม่ควรบังคับให้พรรคการเมือง ต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งครบตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีในแต่ละเขตเลือกตั้ง<sup>148</sup>

3) สื่อมวลชนต่าง ๆ เขียนวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนดหลักการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญไม่แตกต่างจากการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยอื่น ๆ มากนัก เช่น เขียนวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านว่า "จะแยก

<sup>148</sup> มติชน (8 สิงหาคม 2534) : 3.

แบบไหน ควรคิดให้รอบคอบก่อน"<sup>149</sup> "ร่างไปร่างมา กลับจะเป็นประชาธิปไตยน้อยลง"<sup>150</sup> "เริ่มออกฉายแล้ว"<sup>151</sup> "4 เดือนเศษของรสช. กับเจตนารมณ์อันแท้จริง"<sup>152</sup> "ข้อคัดค้านการคงไว้ซึ่ง ม.27"<sup>153</sup> "รัฐธรรมนูญของรสช. โคจรสช. และเพื่อรสช."<sup>154</sup> "ระหว่างเผด็จการรัฐสภากับเผด็จการรัฐธรรมนูญ"<sup>155</sup> "รัฐธรรมนูญ ร่างขึ้นมาเพื่อใคร...?"<sup>156</sup> "ความล้มเหลวของร่างรัฐธรรมนูญ"<sup>157</sup> "ช่องโหว่ของปีศาจ"<sup>158</sup> หรือ "...ผลของร่างที่ปรากฏย่อมไม่อาจจัดความรู้สึกของคนทั่วไปที่คิดว่า น่าจะร่างขึ้นตามเป้าหมายที่ได้รับบัญชาอย่างแน่นอน ความคิดเพียงนี้มีตั้งแต่ ส.ส. และสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชนแทบหมดความหมายในบางเรื่องที่ทรงความสำคัญ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจมากมายเกินใบ วุฒิสภามีอำนาจมากยิ่งขึ้นกว่าประเทศใดในโลก อาจกำหนดให้ใครขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี

---

149 สยามรัฐ (14 มีนาคม 2534) : 3.

150 สยามรัฐ (30 เมษายน 2534) : 3.

151 สยามรัฐ (9 พฤษภาคม 2534) : 3.

152 แนวหน้า (4 กรกฎาคม 2534) : 2.

153 สยามรัฐ (29 กรกฎาคม 2534) : 3.

154 มติชน (1 สิงหาคม 2534) : 9.

155 สยามรัฐ (6 สิงหาคม 2534) : 3 และ 14.

156 สยามรัฐ (8 สิงหาคม 2534) : 3.

157 สยามรัฐ (16 สิงหาคม 2534) : 3.

158 ไทยรัฐ (26 สิงหาคม 2534) : 3.

ก็ได้ ทรงอำนาจแม้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และยังมีปัญหาเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งอันถือกันว่าเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตยที่สามารถกำหนดได้ว่าใคร พรรคใดจะเป็นรัฐบาล..."<sup>159</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย จะไม่มีผลอะไรมากมายนักต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แต่คณะกรรมการก็ได้ยอมแก้ไขและตัดหลักการบางหลักการอยู่บ้างเหมือนกัน แม้จะเป็นหลักการที่ไม่สำคัญมากนักก็ตาม เช่น ตัดหลักการที่กำหนดให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจพิเศษตามบทบัญญัติมาตรา 27 เป็นต้น

#### 4. ความเป็นประชาธิปไตยของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534

จากการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในหลักการบางหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 โดยมีความคิดเห็นเหมือนกันในหลักการบางหลักการ และมีความคิดเห็นแตกต่างกันในหลักการบางหลักการ แต่สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่งตามความเห็นของกรรมการฝ่ายเสียงข้างมากที่ต้องการที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีความเป็นประชาธิปไตย และทำให้มีเสถียรภาพในการปกครอง รวมทั้งสามารถที่จะควบคุมบทบาทและพฤติกรรมของฝ่ายบริหารได้ คณะกรรมการจึงได้บัญญัติหลักการและวิธีการบางอย่างไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ โดยคาดหวังว่าหลักการและวิธีการดังกล่าวนี้ จะทำให้การปกครองของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดำเนินไป

---

<sup>159</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

ตามครรลองของประชาธิปไตย ช่วยให้เกิดเสถียรภาพ และสามารถควบคุมฝ่ายบริหาร รวมทั้ง ทำให้รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศได้โดยรวดเร็ว ในช่วงระยะหัวเลี้ยว หัวต่อภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติสิ้นสุดอำนาจในการปกครองให้แก่ประชาชน และโดยเจตนาธรรมดังกล่าวนี้เอง จึงทำให้นับบัญญัติหลายมาตราในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มี ลักษณะทั้งที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เหมือนกับบทบัญญัติหลายมาตราใน ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กล่าวคือ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งคณะกรรมการได้จัดทำขึ้นนั้น ได้นำเอาหลักการต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มาบัญญัติไว้หลายประการ โดยได้กำหนดบทเฉพาะกาลบางอย่างที่มีลักษณะไม่สอดคล้อง กับหลักประชาธิปไตยไว้บางประการ โดยให้มีผลใช้บังคับเป็นระยะเวลา 4 ปี ทั้งนี้ เนื่องจาก คณะกรรมการได้คำนึงถึงประสบการณ์ทางการเมืองของไทยในอดีต และความเป็นจริงทางการเมือง ที่เป็นอยู่ในปี พ.ศ. 2534 หลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ที่มี ลักษณะทั้งที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

1) กำหนดให้มีองค์กรพิเศษ โดยใช้ชื่อเรียกว่า "คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ" ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้คณะกรรมการตุลาการเลือกจำนวน 2 คน สภาผู้แทนราษฎรเลือกจำนวน 2 คน วุฒิสภาเลือกจำนวน 2 คน และคณะรัฐมนตรีเลือกจำนวน 2 คน (โดยให้ผู้ที่ได้รับเลือก ดังกล่าวประชุมและเลือกบุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการรัฐธรรมนูญ) มีอำนาจหน้าที่ สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพฤติการณ์ของผู้ตรวจการของ รัฐสภา /แจ้งให้ศาลดำเนินการพิจารณาข้อคัดค้านว่าบุคคลใดได้รับการเลือกตั้งโดยไม่ชอบ/ จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา /พิจารณาชี้ขาดข้อคัดค้านการ กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละเขตเลือกตั้งหรือการแบ่งเขตเลือกตั้ง /กำกับและ สอดส่องดูแลการเลือกตั้ง เหตุที่คณะกรรมการกำหนดหลักการไว้เช่นนี้ เนื่องจากคณะกรรมการต้องการที่จะแก้ไขปัญหาบางประการที่เคยเกิดขึ้นในการเมืองไทยในอดีต อย่างไรก็ตาม

ก็ตาม วิธีการดังกล่าวนี้ ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย และคณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่มากเกินไป

2) กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในขณะที่ประธานวุฒิสภาเป็นประธานของสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้ง ดังนั้น จึงควรที่จะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะและอำนาจหน้าที่เหนือกว่าประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

3) กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่วุฒิสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่าวุฒิสภาควรที่จะมีหน้าที่บางประการที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิธีการดังกล่าวนี้จึงถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแต่อย่างใด\*

4) กำหนดให้พรรคการเมืองซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ทั่วหน้าที่เป็นกลไกทางการเมืองของประชาชนและของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างเสถียรภาพทาง

---

\* สมาชิกวุฒิสภามาจากการจัดทัญญูรายชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่ามีที่มาที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย.

การเมืองและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลดีแก่ประชาชนโดยรวม ดังจะเห็นได้จากกรณีที่คณะกรรมการได้กำหนดให้พรรคการเมืองใหญ่เท่านั้นที่มีสิทธิส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือพรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ ต้อง เป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 120 คน และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งให้เท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น และกำหนดให้พรรคการเมืองมีอำนาจเหนือสมาชิกของตนที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วอย่างเด็ดขาด กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้อง เป็นสมาชิกพรรคการเมืองทุกคนไม่มีสิทธิที่จะลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ถ้าหากลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก จะต้องสิ้นสุดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก มีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ก็จะต้องสิ้นสุดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเช่นเดียวกัน แม้วิธีการดังกล่าว จะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง เช่นเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 แต่เมื่อพิจารณาให้ละเอียดถี่ถ้วนแล้ว ก็จะทำให้เห็นว่าวิธีการดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง ทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นปึกแผ่น ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวินัย และทำให้พรรคการเมืองสามารถที่จะตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับจุดมุ่งหมายในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521

5) กำหนดให้รัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของคณะรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการต้องการที่จะเปิดโอกาสให้กับบุคคลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจำนวนมากพอสมควร ได้เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศตามแนวนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อประชาชน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้อง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ซึ่งหมายความว่านายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ แล้วแต่พรรคการเมืองที่ร่วมกันจัดตั้ง

รัฐบาลผสมจะตกลงกัน ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการต้องการที่จะเปิดโอกาสให้กับบุคคลทั่วไปที่มีความรู้ความสามารถ มีความเหมาะสม และมีความเป็นผู้นำ (รวมทั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่สมัครรับเลือกตั้งแล้ว แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งด้วย) ได้มีโอกาสเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

6) กำหนดให้ประธานรัฐสภา (ประธานสภาผู้แทนราษฎร) เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะทาให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการที่จะนารายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี วิธีการดังกล่าวนี้ จึงแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการยึดมั่นในหลักที่ว่าประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นประธานของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการที่จะวินิจฉัยว่าบุคคลใดสมควรเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งย่อหมายความว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจจะเสนอชื่อบุคคลใดก็ได้ให้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยไม่จำเป็นต้องเป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น

7) กำหนดให้รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะปฏิบัติหน้าที่หรือใช้สิทธิในฐานะ เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ เหตุที่คณะกรรมการกำหนดหลักการไว้เช่นนี้ เนื่องจากไม่ต้องการที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแย่งกันเป็นรัฐมนตรี และไม่ต้องการที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ซึ่งจะทาให้ไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ทางด้านบริหารและหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น เมื่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จึงไม่ควรที่จะปฏิบัติหน้าที่หรือใช้สิทธิในฐานะ เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวนี้ ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องการจะแก้ไขได้ และเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา อีกทั้งยังเป็นการเอื้ออานวยให้ชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น มีโอกาสเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองสืบต่อไปได้



8) กำหนดให้ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือ ข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนถูกห้ามมิให้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ในขณะเดียวกัน ยกเว้นตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการต้องการที่จะแยกข้าราชการประจำ ออกจากการเมืองโดยเด็ดขาด และถ้าหากข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนผู้ใดต้องการที่จะดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ก็จะต้องลาออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำ เพื่อให้จะได้มีเวลาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งได้อย่างเต็มที่เพียงตำแหน่งเดียว วิธีการดังกล่าวนี้ จึงสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่จะต้องแยกฝ่ายข้าราชการประจำออกจากฝ่ายการเมือง เนื่องจากฝ่ายข้าราชการประจำเป็นฝ่ายที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้กำหนดไว้ โดยฝ่ายการเมืองจะเป็นฝ่ายที่คอยกำกับและดูแลการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ส่วนที่ไม่ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภานั้น ก็เนื่องจากคณะกรรมการต้องการที่จะให้ข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ฝ่ายทหารได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาถ่วงถ่วงและยับยั้งร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของชาติ

9) กำหนดให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐธรรมนูญในวาระเริ่มแรก ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าในวาระเริ่มแรกดังกล่าว ยังไม่มีวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรที่จะมาทำหน้าที่เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด วิธีการดังกล่าวนี้ จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ชนชั้นทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น สามารถที่จะใช้อำนาจหน้าที่จากการทำหน้าที่วุฒิสภาและทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว เลือกบุคคลจากกลุ่มของตนเอง เข้ามาเป็นกรรมการรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจหน้าที่อยู่อย่างมากมาย ทั้งนี้ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย

10) กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร ในบทบัญญัติถาวรของร่างรัฐธรรมนูญ วิธีการดังกล่าวนี้ ถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากวุฒิสภาเป็นสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแต่อย่างใด

เปรียบเทียบการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับปีพุทธศักราช 2534

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในขั้นตอนของการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 ดังกล่าว ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะในประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ บทบาทและพฤติกรรมในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติการของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ และความเป็นประชาธิปไตยของร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อนำประเด็นสำคัญทั้ง 4 ประเด็นดังกล่าวมาทำการศึกษาเปรียบเทียบ ก็จะพบว่ามีลักษณะทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

#### 1. เปรียบเทียบการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ภาพรวม)

จากการศึกษาถึงการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พบว่าการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวมีลักษณะเหมือนกัน (จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในลักษณะปลีกย่อยบางประการ) กล่าวคือ

1) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 คณะ ประกอบด้วยกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอกและกรรมการที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กล่าวคือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ซึ่งมีจำนวน 35 คน ประกอบด้วยกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอก จำนวน 10 คน (ซึ่งเสนอชื่อโดยคณะรัฐมนตรี) และกรรมการที่เป็นสมาชิก

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 25 คน (ซึ่งเสนอชื่อโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ส่วน คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ซึ่งมีจำนวน 20 คน ประกอบด้วย กรรมาธิการที่เป็นบุคคลภายนอก จำนวน 14 คน (ซึ่งเสนอชื่อโดยนายพิชัย วาศนาส่ง) และ กรรมาธิการที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 6 คน (ซึ่งเสนอชื่อโดยนายพิชัย วาศนาส่ง)

2) คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 คณะ ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็น ขั้นตอน กล่าวคือคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ดำเนินการยกร่าง รัฐธรรมนูญ เป็น 2 ขั้นตอนคือ

(1) พิจารณาหลักการสำคัญที่ควรกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญตามเค้าโครงการ พิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญที่เลขานุการเสนอ และเมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาเห็นชอบ ในหลักการสำคัญเกี่ยวกับเรื่องใดแล้ว ก็ได้มอบหมายให้เลขานุการไปยกร่างมาเป็นบทบัญญัติ มาตรการต่าง ๆ

(2) พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่เลขานุการเสนอเรียงตามลำดับมาตรา และใน การพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรานั้น คณะกรรมาธิการได้หยิบยกปัญหาในหลักการสำคัญบาง ประการขึ้นมาพิจารณาใหม่ หรือกำหนดหลักการสำคัญขึ้นมาใหม่ด้วยเมื่อมีกรรมาธิการบางคน เสนอ

ส่วนคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ดำเนินการยกร่าง รัฐธรรมนูญ เป็น 3 ขั้นตอนคือ

(1) พิจารณารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ได้เคยประกาศใช้มาแล้วว่าจะนำรัฐธรรมนูญ ฉบับใดมาใช้เป็นหลักในการยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อได้พิจารณารัฐธรรมนูญทุกฉบับแล้ว คณะ- กรรมาธิการจึงได้ยึดถือรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เป็นหลัก เนื่องจากเห็นว่า รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการทดสอบในเชิงปฏิบัติมากที่สุด พอที่จะเห็นได้ว่ามีหลักการใดบ้างที่มีข้อบกพร่อง หลักการใดบ้างที่ยังมีข้อสงสัย และหลักการใด บ้างที่ควรจะได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม

(2) พิจารณาหลักการสำคัญที่ควรกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ตามหัวข้อที่ควรพิจารณาในส่วนที่ว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ที่ฝ่ายเลขานุการได้จัดทำเสนอต่อที่ประชุมซึ่งบางหลักการเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521

(3) พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายเลขานุการได้ยกนำมาเสนอเรียงตามลำดับมาตรา และในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรานั้น คณะกรรมาธิการได้หยิบยกปัญหาในหลักการสำคัญบางประการขึ้นมาพิจารณาใหม่และกำหนดหลักการสำคัญขึ้นมาใหม่ด้วย เมื่อมีกรรมาธิการบางคนเสนอ

3) คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 คณะ กำหนดหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญโดยใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วเป็นหลัก และกำหนดหลักการสำคัญบางหลักการขึ้นมาใหม่โดยคำนึงถึงสภาพการณ์ทางการเมืองประกอบด้วย กล่าวคือ คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยกำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยคำปรารภ หมวด 1 (บททั่วไป) หมวด 2 (พระมหากษัตริย์) หมวด 3 (สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) หมวด 4 (หน้าที่ของชนชาวไทย) หมวด 5 (แนวนโยบายแห่งรัฐ) หมวด 6 (รัฐสภา) หมวด 7 (คณะรัฐมนตรี) หมวด 8 (ศาล) หมวด 9 (การปกครองส่วนท้องถิ่น) หมวด 10 (ตุลาการรัฐธรรมนูญ) หมวด 11 (การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ) และบทเฉพาะกาล ซึ่งมีบทบัญญัติรวมกันทั้งสิ้นจำนวน 191 มาตรา โดยมีหลักการสำคัญพื้นฐาน คือ

(1) อุดมการณ์ทางการเมือง : กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ายึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

(2) รูปของรัฐ : กำหนดว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้

(3) รูปแบบการปกครอง : กำหนดว่าประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ จะเห็นได้จากความในคำปรารภตอนหนึ่งที่ว่า "...รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองประเทศชั่วคราวที่ได้มีมาทุกฉบับ มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในความยึดมั่นในระบบการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล ข้อแตกต่างสำคัญที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงแก้ไข ได้แก่ สถานภาพของรัฐสภาและสัมพันธ์ภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ทั้งนี้ ย่อมแสดงถึงความเลื่อมใสศรัทธาของปวงชนชาวไทยในระบบการปกครองประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข..."

สำหรับ "สถานภาพของรัฐสภาและสัมพันธ์ภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร" นั้น คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กำหนดไว้ดังนี้

**ฝ่ายนิติบัญญัติ :** กำหนดว่า (1) รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ที่ทรงคุณวุฒิ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด ส่วนสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 78 คือให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร 150,000 คนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน โดยผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีสัญชาติไทยตามกฎหมาย อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และมีคุณสมบัติอื่นตามที่กำหนด (2) ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา (3) จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 3 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง (4) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เลือกเป็นรายบุคคล ในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น

(5) ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในการพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (6) ในที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ (7) ในปีหนึ่ง จะให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา 1 สมัย หรือ 2 สมัย แล้วแต่สภาผู้แทนราษฎรจะกำหนด (8) ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี/การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง (9) วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (10) ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (11) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ โดยมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา แต่ถ้ามตินี้ไม่ไว้วางใจจะมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น (12) วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจ

เลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา โดยคณะกรรมการย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

ฝ่ายบริหาร : กำหนดว่า (1) พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 34 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน /รัฐมนตรี ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร /ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมือง มิได้ (3) คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ ความไว้วางใจ (4) ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (5) ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมือง จะเป็นข้าราชการการเมืองมิได้

บทเฉพาะกาล : กำหนดว่า (1) ในวาระเริ่มแรก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (2) เฉพาะในวาระเริ่มแรก เป็นเวลา 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและการเปิดอภิปรายทั่วไป กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้

ส่วนคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยกำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยคำปรารภ

หมวด 1 (บททั่วไป) หมวด 2 (พระมหากษัตริย์) หมวด 3 (สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย)  
 หมวด 4 (หน้าที่ของชนชาวไทย) หมวด 5 (แนวนโยบายแห่งรัฐ) หมวด 6 (คณะกรรมการ  
 รัฐธรรมนูญ) หมวด 7 (รัฐสภา) หมวด 8 (คณะรัฐมนตรี) หมวด 9 (ศาล) หมวด 10  
 (การปกครองท้องถิ่น) หมวด 11 (ผู้ตรวจการของรัฐสภา) หมวด 12 (ตุลาการรัฐธรรมนูญ)  
 หมวด 13 (การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ) และบทเฉพาะกาล ซึ่งมีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น  
 จำนวน 244 มาตรา โดยมีหลักการสำคัญพื้นฐาน เหมือนกับร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช  
 2521 ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คือ

(1) อุดมการณ์ทางการเมือง : กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ายึดมั่นในการปกครอง  
 ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

(2) รูปของรัฐ : กำหนดว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่ง  
 แยกมิได้

(3) รูปแบบการปกครอง : กำหนดว่าประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย-  
 ธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์  
 ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ  
 ทั้งนี้ จะเห็นได้จากความในคำปรารภตอนหนึ่งที่ว่า "...ได้ยึดถือเจตนารมณ์และ  
 ศรัทธาของประชาชนชาวไทยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข  
 ที่ได้มีสืบทอดตลอดมาจนถึงปัจจุบัน...และได้ตรวจพิจารณาบทรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ได้เคยมี  
 มา โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และบทบัญญัติที่ได้แก้ไข  
 เพิ่มเติมต่อมา เมื่อเห็นว่าบทมาตราใดยังเหมาะสมใช้ได้ ก็นำมาประมวลไว้ในรัฐธรรมนูญนี้  
 ตลอดจนข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญของนานาอารยประเทศในบางเรื่อง ที่ควรแก่การรับมาปรับปรุงให้  
 เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันของประเทศไทย เพื่อช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพ และพัฒนา  
 ระบอบประชาธิปไตย ...การมีบทบัญญัติกำหนดวิถีทางให้บุคคลใช้สิทธิเลือกตั้งของตนโดยสุจริต  
 อิสระ และให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปโดยชอบธรรมตามวิสัยในอารยประเทศ  
 จึงเป็นรัฐประศาสนวิธีอันควร รวมทั้งการจัดให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรอิสระก้ำกับ  
 การดูแลความบริสุทธิ์ยุติธรรม..."



สำหรับ "คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ" ที่กำหนดขึ้นมาใหม่ และ "สภานิติบัญญัติของรัฐสภา และสัมพันธ์ภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร" ที่ยึดถือตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2521 นั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 กำหนดไว้ดังนี้

**คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ :** กำหนดว่า (1) คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 50 ปีบริบูรณ์ และสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า โดยให้คณะกรรมการตุลาการเลือกจำนวน 2 คน สภาผู้แทนราษฎรเลือกจำนวน 2 คน วุฒิสภ>Selectจำนวน 2 คน และคณะรัฐมนตรีเลือกจำนวน 2 คน ทั้งนี้ โดยให้ผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าว ประชุมและเลือกบุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการรัฐธรรมนูญ (2) กรรมการรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใดแล้ว จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่อีกไม่ได้ (3) คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพฤติการณ์ของผู้ตรวจการของรัฐสภา/แจ้งให้ศาลดำเนินการพิจารณาหรือคัดค้านว่าบุคคลใดได้รับการเลือกตั้งโดยไม่ชอบ /จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา/พิจารณาชี้ขาดหรือคัดค้านการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละเขตเลือกตั้ง หรือการแบ่งเขตเลือกตั้ง/กำกับและสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง/มีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

**ฝ่ายนิติบัญญัติ :** กำหนดว่า (1) รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 270 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเสนอตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 เท่าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะดำเนินการแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญจากสาขาวิชาชีพและอาชีพต่าง ๆ โดยให้บุคคลซึ่งมีรายชื่อดังกล่าว ดำเนินการลงคะแนนเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญกำหนด ส่วนสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 360 คน ซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามเกณฑ์

ที่บัญญัติว่ามาตรา 112 คือให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิก 1 คน โดยเฉลี่ยจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 360 คน โดยผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 120 คน (2) ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา (3) จังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 7 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 7 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง (4) ในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น (5) ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (6) ในที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ แต่เอกสิทธิ์ดังกล่าว ไม่คุ้มครองสมาชิกผู้ใดกล่าวถ้อยคำในการประชุมสภาที่มีการถ่ายทอดวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในการประชุมสภานั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น และถ้อยคำดังกล่าวนั้นไม่เป็นความจริง หรือเป็นการเปิดเผยความลับของบุคคลอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (7) ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา 2 สมัย โดยในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สองของรัฐสภา วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเรื่องอื่นใดไม่ได้ นอกจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือการอนุมัติพระราชกำหนด เว้นแต่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาอนุมัติเป็นกรณี ๆ ไป (8) ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่าง

พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของ นายกรัฐมนตรี/การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรค การเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด มีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง (9) วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจ หน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ (10) สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม รัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรี เห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน โดยการตอบกระทู้ถามดังกล่าว ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่เป็นกระทู้ถามของผู้นำฝ่าย ค้าน หรือเป็นกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า เป็นประโยชน์ต่อ ประชาชนเป็นส่วนรวมหรือแก่การบริหารราชการแผ่นดิน จะกำหนดให้ตอบในที่ประชุมแห่งสภา นั้น ๆ ก็ได้ (11) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ โดยมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้ามติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อ เสนอญัตติ ขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น (12) วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละ สภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และม็อนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร มอบหมาย หรือกระทู้ถามการใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภา กำหนด โดยคณะกรรมการอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้/

กิจการที่สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำ ต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ว่าในมติของสภาเป็นกรณี ๆ ไป

**ฝ่ายบริหาร :** กำหนดว่า (1) พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 44 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน/รัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของคณะรัฐมนตรี ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร/ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ (3) รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำมิได้ เว้นแต่เป็นข้าราชการการเมือง (4) คณะรัฐมนตรีที่จะบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (5) ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (6) ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และมีใช่ข้าราชการการเมือง จะเป็นข้าราชการการเมืองมิได้

**บทเฉพาะกาล :** กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรก การเลือกกรรมการรัฐธรรมนูญ ให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร/ให้กรรมการรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับแต่งตั้งดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบ 1 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้โดยมิให้นำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการห้ามแต่งตั้งใหม่มาใช้บังคับ

นอกจากนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ยังมีข้อเสนอแนะในการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อ

ประกอบบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ หรือเป็นแนวทางในการดำเนินการให้ได้ผลสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย\*

## 2. เปรียบเทียบบทบาทและพฤติกรรมในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาถึงบทบาทและพฤติกรรมในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 ของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ พบว่าบทบาทและพฤติกรรมในการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีลักษณะเหมือนกัน (จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในลักษณะปลีกย่อยบางประการ) กล่าวคือ

1) มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 คณะ เป็นไปตาม "โผ" ของกลุ่มทหารที่ทำการยึดอำนาจการปกครอง จึงอาจจะไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าการแต่งตั้งกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตาม "โผ" ที่มีการเตรียมการกันไว้แล้วล่วงหน้า และแม้ว่าในคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญจะมีอดีตหัวหน้าพรรคการเมืองที่สำคัญ (ในช่วงก่อนที่จะมีการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในวันที่ 6 ตุลาคม 2519) อยู่ถึง 6 คน และมีอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักวิชาการอีกจำนวนหนึ่ง แต่เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนของกรรมการแล้ว จะเห็นได้ว่ากรรมการที่มาจากอดีตนักการเมืองและนักวิชาการเป็นกรรมการฝ่ายเสียง

---

\* ดูข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้ใน รายงานของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ, หน้า 71-74.

ข้างน้อย ในขณะที่กรรมการฝ่ายเสียงข้างมากเป็นกลุ่มของชนชั้นทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น ดังนั้น จึงเป็นที่หวาดระแวงกันมากกว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คงจะไม่มีความเป็นอิสระในการยกร่างรัฐธรรมนูญ และคงจะมี "คนที่ซัดเส้นให้เดิน" หรือมี "พิมพ์เขียว" ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่เป็นไปตามความต้องการของคณะปฏิวัติ ซึ่งคำวิพากษ์วิจารณ์และความหวาดระแวงดังกล่าวได้รับการปฏิเสธจากกรรมการบางคนว่าไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางเช่นเดียวกันว่าเป็นไปตาม "โผ" ที่ได้มีการเตรียมการกันไว้แล้วล่วงหน้า และผู้ที่ใกล้ชิดกับคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเอง ก็ยอมรับว่ามีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไว้ล่วงหน้าแล้ว ก่อนที่จะมีการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และแม้ว่าในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จะมีนักวิชาการและอดีตนักการเมืองอยู่จำนวนหนึ่ง แต่เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนของกรรมการแล้ว จะเห็นได้ว่ากรรมการที่มาจากนักวิชาการและอดีตนักการเมืองเป็นกรรมการฝ่ายเสียงข้างน้อย ในขณะที่กรรมการฝ่ายเสียงข้างมากเป็นกลุ่มข้าราชการประจําและเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ดังนั้น จึงเป็นที่หวาดระแวงกันมากกว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคงจะไม่มีความเป็นอิสระในการยกร่างรัฐธรรมนูญ และคงจะยกร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความต้องการของคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกัน อันจะยังผลให้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ถูกร่างขึ้นมาในลักษณะเป็น "พิมพ์เขียว" ที่ส่งมาจากคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งคำวิพากษ์วิจารณ์และความหวาดระแวงดังกล่าวได้รับการปฏิเสธจากกรรมการบางคนว่าไม่เป็นความจริงแต่อย่างใดเช่นเดียวกัน จะมีก็เพียงแต่ประเด็นเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจเท่านั้น ที่คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ฝากให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไปพิจารณาว่ามีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด และจะเป็นประโยชน์ต่อการปกครองประเทศหรือไม่

2) มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิด ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 คณะ คือกระแสความคิดแบบประชาธิปไตยกับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย แต่กระแสความคิดทั้งสองกระแสดังกล่าวก็สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ ในระดับหนึ่ง เนื่องจากได้มีการยอมรับหลักการที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย กล่าวคือ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 แม้ว่าการประชุมคณะกรรมการในครั้งต้น ๆ กรรมการจะมีความคิดเห็นแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่ายอย่างชัดเจน คือกรรมการฝ่ายที่ยึดหลัก เสถียรภาพของรัฐบาลกับกรรมการฝ่ายที่ยึดหลักประชาธิปไตย โดยต่างฝ่ายต่างก็ได้กล่าวอ้าง ถึงเหตุผลต่าง ๆ นานามาสนับสนุนความคิดเห็นของฝ่ายตน และได้แย้งความคิดเห็นของอีกฝ่าย หนึ่งอย่างชัดเจน และในเวลาต่อมา กรรมการทั้ง 2 ฝ่าย ก็สามารถที่จะปรับแนวความคิดที่ แตกต่างกัน เข้าหากันจนสามารถประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่ง ภายหลังจากที่ทั้ง 2 ฝ่าย ได้แสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางในหลักการสำคัญที่เห็นว่าควรจะนำมาหนดไว้ในร่างรัฐ ธรรมนูญ เนื่องจากมีกรรมการบางคนเสนอความคิดเห็นในลักษณะที่เป็นการประนีประนอมกัน ระหว่างหลักเสถียรภาพของรัฐบาลกับหลักประชาธิปไตย และได้รับการยอมรับจากกรรมการ ฝ่ายเสียงข้างมากเป็นอย่างมาก จนทำให้การยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 สามารถดำเนินต่อไปได้ แต่ความขัดแย้งทางความคิดระหว่างกรรมการทั้ง 2 ฝ่าย ก็ยังคงมีอยู่ ในระดับหนึ่ง (แม้ว่าความคิดเห็นของกรรมการที่อยู่ฝ่ายเดียวกัน จะไม่เหมือนกันทุกประการ ก็ตาม) ดังจะเห็นได้จากการที่กรรมการทั้ง 2 ฝ่ายมีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง ในหลักการต่าง ๆ ในที่ประชุมคณะกรรมการ กรรมการบางคนออกมาวิพากษ์วิจารณ์ต่อ สื่อมวลชน และกรรมการบางคนได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ดังกล่าว ดังนั้น จึงอาจที่จะกล่าวได้ว่า ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิด คือ กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย (กรรมการฝ่ายที่ยึดหลักเสถียรภาพของรัฐบาลซึ่งเป็นกรรมการ ฝ่ายเสียงข้างมาก) กับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย (กรรมการฝ่ายที่ยึดหลักประ- ชาธิปไตยซึ่งเป็นกรรมการฝ่ายเสียงข้างน้อย) แต่กระแสความคิดทั้งสองกระแสดังกล่าว ก็

สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่ง ตามความคิดเห็นของกรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก เนื่องจากได้มีการยอมรับหลักการที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย ดังที่มีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติบางมาตราของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และเอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะปฏิวัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มของพล.ร.อ.สังัด ชลอยุธยา

ส่วนการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 แม้ว่าในการประชุมคณะกรรมการทุกครั้ง กรรมการแต่ละคนจะต้องอภิปรายแสดงความคิดเห็นในหลักการสำคัญที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ลักษณะของการประนีประนอมกันมาตั้งแต่ต้น และได้ลงมติในหลักการสำคัญต่าง ๆ ในลักษณะของการประนีประนอมกันในระดับหนึ่งตามความคิดเห็นของกรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก โดยกรรมการฝ่ายเสียงข้างมากคำนึงถึงหลักสำคัญทั้ง 2 ประการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ได้เคยยึดถือในการยกร่างรัฐธรรมนูญ คือหลักเสถียรภาพของรัฐบาลและหลักประชาธิปไตย และเห็นด้วยกับการเพิ่มหลักการควบคุมฝ่ายบริหารเข้าไปในร่างรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องที่เคยเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เนื่องจากการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มีการให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าหลักประชาธิปไตย ทำให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ (ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มีผลใช้บังคับ) มีเสถียรภาพมากขึ้นจนไม่สามารถที่จะควบคุมได้ กรรมการฝ่ายเสียงข้างมากจึงดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 โดยคำนึงถึงหลักสำคัญทั้ง 3 ประการ คือหลักเสถียรภาพของรัฐบาล หลักการควบคุมฝ่ายบริหาร และหลักประชาธิปไตย ควบคู่กันไป และทำให้การยกร่างรัฐธรรมนูญดำเนินไปด้วยดี แต่ความขัดแย้งทางความคิดในคณะกรรมการก็มีอยู่ในระดับหนึ่ง เหมือนกับความขัดแย้งทางความคิดที่มีอยู่ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 โดยสามารถที่จะแบ่งกรรมการที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกันออกได้เป็น 2 ฝ่าย คือกรรมการฝ่ายที่ยึดหลักเสถียรภาพของรัฐบาลและหลักการควบคุมฝ่ายบริหาร กับกรรมการฝ่ายที่ยึดหลักประชาธิปไตยและหลักการควบคุมฝ่ายบริหาร (แม้ว่าความคิดเห็นของกรรมการที่อยู่ในฝ่ายเดียวกัน จะไม่เหมือนกันทุกประการก็ตาม) ดังจะเห็นได้จากการที่กรรมการทั้ง 2 ฝ่าย มีปัญหาถกเถียงกัน



อย่างกว้างขวางในหลักการต่าง ๆ ในที่ประชุมคณะกรรมการ และกรรมการบางคนออกมาวิพากษ์วิจารณ์ต่อสื่อมวลชน อย่างไรก็ตาม อาจที่จะกล่าวได้ว่าความขัดแย้งทางความคิดที่มีอยู่ในคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 มีน้อยกว่าความขัดแย้งทางความคิดที่มีอยู่ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ทั้งนี้ อาจจะเป็นเนื่องจากกรรมการทั้ง 2 ฝ่าย สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่งมาตั้งแต่ต้น และมีกรรมการที่เป็นอดีตนักการเมืองอยู่ในคณะกรรมการเพียง 2 คน จึงทำให้มีความขัดแย้งทางความคิดกันไม่มากนัก แต่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ก่อนที่กรรมการทั้ง 2 ฝ่ายจะสามารถปรับแนวความคิดที่แตกต่างกันเข้าหากันจนสามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่งนั้น กรรมการทั้ง 2 ฝ่าย มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดเจนมาก่อน และมีกรรมการที่เป็นอดีตนักการเมืองอยู่ในคณะกรรมการหลายคน จึงทำให้มีความขัดแย้งทางความคิดกันมาก ดังนั้น จึงอาจที่จะกล่าวได้ว่า ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิด คือกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย (กรรมการฝ่ายที่ยึดหลักเสถียรภาพของรัฐบาลและหลักการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นกรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก) กับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย (กรรมการฝ่ายที่ยึดหลักประชาธิปไตยและหลักการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นกรรมการฝ่ายเสียงข้างน้อย) แต่กระแสความคิดทั้งสองกระแสดังกล่าว ก็สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่งตามความคิดเห็นของกรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก เนื่องจากได้มีการยอมรับหลักการที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย ดังที่มีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติบางมาตราของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 และเอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

3) หลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 คณะ คือหลักการที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เนื่องจากเป็นหลักการที่ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการปกครองประเทศ และเป็นหลักการที่เป็น

เครื่องชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการปกครองประเทศว่าเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด รวมทั้งยังเป็นหลักการที่เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่ามีลักษณะเป็นร่างรัฐธรรมนูญแบบใด กล่าวคือ หลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 คือหลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในหมวด 6 (รัฐสภา) หมวด 7 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล จนต้องมีการลงมติกันเพื่ออาศัยเสียงข้างมากตัดสินชี้ขาด และมีหลักการบางหลักการที่ถึงแม้ว่าจะได้มีการลงมติกันไปเรียบร้อยแล้ว แต่ก็ยังมีการถกเถียงกันเพื่อลงมติก่อนใหม่่อีก นอกจากนี้ ยังมีการถกเถียงกันในหลักการบางหลักการอีกว่า ควรที่จะมีการกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล เพื่อยกเว้นการบังคับใช้หลักการบางหลักการที่ได้มีการลงมติก่อนไว้เรียบร้อยแล้วหรือไม่ และจะให้บทเฉพาะกาลดังกล่าวนี้มีระยะเวลาการบังคับใช้นานเพียงใด เหตุที่ทำให้หลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในหมวด 6 (รัฐสภา) หมวด 7 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล เป็นหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในหมวด 6 และหมวด 7 เป็นหลักการที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยและอำนาจบริหาร ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการปกครองประเทศ ส่วนหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในบทเฉพาะกาล เป็นหลักการที่ยกเว้นการบังคับใช้หลักการบางหลักการในหมวด 6 และหมวด 7 นอกจากนั้นหลักการในหมวด 6 หมวด 7 และบทเฉพาะกาลนี้ ยังเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการปกครองประเทศว่าเป็นไปตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด รวมทั้งจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตย แบบประชาธิปไตย หรือแบบกึ่งประชาธิปไตย ทั้งนี้ หลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่าหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่มีความสำคัญมาก และในขณะที่กำลังดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญอยู่นั้น มีการแสดงความคิดเห็นในหลักการดังกล่าวกันอย่างกว้างขวางจากกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตย และหลักการบางหลักการอาจจะเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้คณะปฏิวัติสามารถใช้หลักการดังกล่าวเพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้ มีดังต่อไปนี้ (1) หลักการเกี่ยวกับรูปแบบของสภา (2) หลักการเกี่ยวกับที่มา

ของสมาชิกวุฒิสภา (3) หลักการเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง  
 (4) หลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี (5) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยก  
 อำนาจ (6) หลักการเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี (7) หลักการในบท  
 เฉพาะกาล

ส่วนหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี  
 พุทธศักราช 2534 คือหลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในหมวด 6 (คณะกรรมการ  
 รัฐธรรมนูญ) หมวด 7 (รัฐสภา) หมวด 8 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล จนต้องมีการลง  
 มติกันเพื่ออาศัยเสียงข้างมากตัดสินชี้ขาด และมีหลักการบางหลักการที่ถึงแม้ว่าจะได้มีการลงมติ  
 กันไปเรียบร้อยแล้ว แต่ก็ยังมีการนำมาถกเถียงกันเพื่อลงมติกันใหม่อีก นอกจากนั้น ยังมีการ  
 ถกเถียงกันในหลักการบางหลักการอีกว่า ควรที่จะมีการกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลเพื่อยกเว้น  
 การบังคับใช้หลักการบางหลักการที่ได้มีการลงมติกันไว้เรียบร้อยแล้วหรือไม่ และจะให้บท  
 เฉพาะกาลดังกล่าวนี้มีระยะเวลาการบังคับใช้นานเพียงใด เหตุที่ทำให้หลักการหลายหลักการ  
 ของร่างรัฐธรรมนูญในหมวด 6 (คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) หมวด 7 (รัฐสภา) หมวด 8  
 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล เป็นหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมการ  
 ร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในหมวด 6 หมวด 7 และหมวด 8 เป็น  
 หลักการที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการ  
 ปกครองประเทศ ส่วนหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในบทเฉพาะกาลเป็นหลักการที่ยกเว้นการ  
 บังคับใช้หลักการบางหลักการในหมวด 6 หมวด 7 และหมวด 8 นอกจากนั้น หลักการในหมวด  
 6 หมวด 7 หมวด 8 และบทเฉพาะกาลนี้ ยังเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการปกครอง  
 ประเทศว่าเป็นไปตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างน้อยเพียงใด รวมทั้ง  
 จะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแบบ  
 คณะราษฎร แบบประชาธิปไตย หรือแบบกึ่งประชาธิปไตย ทั้งนี้ หลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกัน  
 มากในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่าหลักการดังกล่าวเป็น  
 หลักการที่มีความสำคัญมาก และในขณะที่กำลังดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญอยู่นั้น มีการแสดง

ความคิดเห็นในหลักการดังกล่าวกันอย่างกว้างขวางจากกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตย และหลักการบางหลักการอาจจะ เป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติสามารถที่จะใช้หลักการดังกล่าวเพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้ มีดังต่อไปนี้ (1) หลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (2) หลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา (3) หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (4) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง (5) หลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี (6) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ

### 3. เปรียบเทียบปฏิริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาถึงปฏิริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 คณะได้ยกร่างขึ้น พบว่าปฏิริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว มีลักษณะเหมือนกัน (จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในลักษณะปลีกย่อยบางประการ) กล่าวคือ

1) มีกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้ง 2 ฉบับ เคลื่อนไหวสนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญกันอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพื่อผลักดันให้มีบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญที่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนให้มากที่สุด โดยกลุ่มพลังทางการเมืองดังกล่าวแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย และกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย กล่าวคือ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 แม้ว่ากลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ จะไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการยกร่างรัฐธรรมนูญ แต่การดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญทุกขั้นตอนของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ก็อยู่ในความสนใจของกลุ่มพลังทางการเมืองดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากต่างฝ่ายต่างก็พยายามฉวยโอกาส เพื่อที่จะได้ใช้หลักการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือการมีอำนาจทางการเมืองในอนาคต โดยกลุ่มพลังทางการเมืองดังกล่าว แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ตามกระแสความคิดที่ขัดแย้งกันอยู่ สองกระแสความคิด

คือกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย) และกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย) โดยกลุ่มพลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่มได้แสดงปฏิกิริยาคัดค้านและสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 แตกต่างกัน คือกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยซึ่งหมายถึงกลุ่มทหารที่เกี่ยวข้องกับการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ได้เคลื่อนไหวผ่านทางคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่กลุ่มของตนเองได้แต่งตั้งขึ้น แต่เนื่องจากกลุ่มทหารดังกล่าวแตกแยกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือกลุ่มของพล.ร.อ.สังัด ชล้อยู่ กับกลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จึงทำให้กลุ่มทหารทั้ง 2 กลุ่มพยายามที่จะผลักดันให้บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเองให้มากที่สุด ซึ่งในที่สุด กลุ่มของพล.ร.อ.สังัด ชล้อยู่ ก็ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง เนื่องจากกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนใหญ่เป็นบุคคลตาม "รฟ" ของพล.ร.อ.สังัด ชล้อยู่ จึงสามารถที่จะขอร้องกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบางคนเป็นการส่วนตัว ให้กำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ในขณะที่กลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่สามารถที่จะเคลื่อนไหวอะไรผ่านทางคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มากนัก หลักการสำคัญหลายหลักการในร่างรัฐธรรมนูญจึงเอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่ม พล.ร.อ.สังัด ชล้อยู่ เป็นส่วนใหญ่ ทำให้กลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่พอใจเป็นอย่างมาก ส่วนกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยซึ่งหมายถึงกลุ่มของนิสิตนักศึกษา นักวิชาการ อดีตนักการเมือง สื่อมวลชน กรรมกร และประชาชนทั่วไป ได้เคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ และวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 (พร้อมทั้งได้เสนอหลักการที่เห็นว่าสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาด้วย) โดยการเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยดังกล่าว ส่วนใหญ่จะเป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับหมวด 6 (รัฐสภา) หมวด 7 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล ซึ่งอยู่บนพื้นฐาน

ของหลักการที่ได้เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 และเป็นหลักการที่เป็น ปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นั้นเอง

ส่วนการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 นั้น แม้ว่ากลุ่มหลังทางการเมือง ต่าง ๆ จะไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการยกร่างรัฐธรรมนูญ แต่การดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทุกขั้นตอนของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ก็อยู่ในความสนใจของกลุ่มหลังทางการเมืองดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา เหมือนกับการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เนื่องจากต่าง ฝ่ายต่างก็พยายามจกฉวยมา เพื่อที่จะได้ใช้หลักการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือการมีอำนาจทางการเมืองในอนาคต โดยกลุ่มหลังทางการเมืองดังกล่าว แบ่งออก ได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ตามกระแสความคิดที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิด คือกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายอนุรักษนิยม (กระแสความคิดแบบอนุรักษนิยม) และกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่าย ประชาธิปไตย (กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย) โดยกลุ่มหลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่มได้ แสดงปฏิกิริยาคัดค้านและสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 แตกต่างกันคือ กลุ่ม หลังทางการเมืองฝ่ายอนุรักษนิยม ซึ่งหมายถึงกลุ่มทหารที่เกี่ยวข้องกับการยึดอำนาจการปกครอง จากรัฐบาลพลเรือนของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ได้เริ่ม เคลื่อนไหวอย่างชัดเจน ด้วยการให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนมาตั้งแต่ตอนที่เริ่มทำการยึดอำนาจการ ปกครองประเทศว่า ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะพยายามกำหนดหลักการไม่ให้สมาชิกสภา- ผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี และจะกำหนดแนวทางในการป้องกันการซื้อเสียงเลือกตั้งไว้หลาย ๆ วิธี และได้มีการสานต่ออย่างจริงจังเมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เข้าพบคณะกรรมการ ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เพื่อสอบถามถึงแนวทางที่ต้องการจะให้คณะกรรมการกำหนดไว้ เป็นพิเศษในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้มอบหมาย เรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการกลับไปพิจารณา ซึ่งในเวลาต่อมา คณะกรรมการร่างรัฐ- ธรรมนูญก็ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจและหลักการอื่นบางหลักการที่เอื้ออำนวย ต่อการมีอำนาจทางการเมืองของคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการวิพากษ์วิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ (ประธานสภา-รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) จึงได้ให้สัมภาษณ์ในลักษณะเห็นด้วยว่า "...บางประเด็นต้องส่งกลับไปพิจารณากันใหม่ โดยเฉพาะประเด็นที่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่เป็นประชาธิปไตย และให้อำนาจแก่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมากเกินไป"<sup>160</sup> ส่วนกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึงกลุ่มของนิสิตนักศึกษา นักวิชาการ อดีตนักการเมือง พรรคการเมือง สื่อมวลชน กรรมการ องค์กรต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป ได้เคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ และวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2534 (พร้อมทั้งได้เสนอหลักการที่เห็นว่าสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาด้วย) โดยการเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยดังกล่าว ส่วนใหญ่จะเป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับหมวด 6 (คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) หมวด 7 (รัฐสภา) หมวด 8 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ได้เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 และรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และเป็นหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านดังกล่าว ยังเป็นไปอย่างมีระบบและต่อเนื่องมากกว่าการเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ทั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจากกลุ่ม

---

<sup>160</sup> สยามรัฐ (23 สิงหาคม 2534) : 14.

หลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเคยได้รับบทเรียนมาจากการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ว่าผู้ร่างมีเจตนาอะไรแอบแฝงอยู่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ประกอบกับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตยได้แผ่กระจายไปทั่วโลก ดังจะเห็นได้จากการล่มสลายของระบอบกษัตริย์ไทยในประเทศค่ายคอมมิวนิสต์ทั้งหลาย ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ มีจุดหมายร่วมกันอยู่ที่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และที่สำคัญก็คือ ณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติไม่ได้ประกาศยุบเลิกพรรคการเมืองแต่อย่างใด จึงทำให้พรรคการเมืองสามารถเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ร่วมกับกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยกลุ่มอื่น ๆ ได้อย่างเต็มที่

2) การเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะมา กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ของกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยทั้ง 2 กลุ่ม มีผลต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญในระดับหนึ่ง กล่าวคือ แม้ว่าการแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยจะไม่มีผลอะไรมากมายนักต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แต่คณะกรรมการก็ได้ยอมแก้ไขและตัดหลักการบางหลักการอยู่บ้างเหมือนกัน แม้ว่าจะเป็นหลักการที่ไม่สำคัญมากนักก็ตาม ส่วนการแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ก็เช่นเดียวกัน คือแม้ว่าจะไม่มีผลอะไรมากมายนักต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แต่คณะกรรมการก็ได้ยอมแก้ไขและตัดหลักการบางหลักการอยู่บ้างเหมือนกัน แม้ว่าจะเป็นหลักการที่ไม่สำคัญมากนักก็ตาม



#### 4. เปรียบเทียบความเป็นประชาธิปไตยของร่างรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาถึงความเป็นประชาธิปไตยของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 ที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น พบว่าความเป็นประชาธิปไตยของร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ มีลักษณะเหมือนกัน (จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในลักษณะปลีกย่อยบางประการ) กล่าวคือ ร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ มีลักษณะที่ประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว มีหลักการที่มีลักษณะทั้งที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ดังตารางที่ 9

ตารางที่ 9 หลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะทั้งที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

หลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521	หลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534
<p><b>หลักการสำคัญในบทถาวร</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. -</li> <li>2. ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา</li> <li>3. สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่มากมาย รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา</li> <li>2. ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา</li> <li>3. สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้</li> </ol>

## ตารางที่ 9 (ต่อ)

หลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2521	หลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2534
<p>4. -</p> <p>5. วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>6. พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น / ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติ (ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง</p>	<p>4. สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอผู้ตดิขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่วุฒิสภาก็จะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้</p> <p>5. วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>6. พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 120 คน และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ให้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น/ถ้าหากสมาชิกสภาผู้-</p>

## ตารางที่ 9 (ต่อ)

หลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2521	หลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2534
<p>และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น) ให้นำจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งจะต้องสิ้นสุดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>7. รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้อง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>8. ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี</p> <p>9. -</p>	<p>แทนราษฎรลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก มีมติให้นำจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งจะต้องสิ้นสุดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>7. รัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของคณะรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร</p> <p>8. ประธานรัฐสภา (ประธานสภาผู้แทนราษฎร) เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี</p> <p>9. รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่หรือใช้สิทธิในฐานะ เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้</p>

## ตารางที่ 9 (ต่อ)

หลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2521	หลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2534
<p>10. ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมือง (แต่สามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้)</p> <p>หลักการสำคัญในบทเฉพาะกาล</p> <p>11. ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา</p> <p>12. -</p> <p>13. วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร</p>	<p>10. ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมือง (แต่สามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้)</p> <p>11. -</p> <p>12. สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หน้าที่วุฒิสภา และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หน้าที่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐธรรมนูญ</p> <p>13. -</p>

กล่าวโดยสรุป ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิดต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการก่อตัวของร่างรัฐธรรมนูญ คือกระแสความคิดแบบประชาธิปไตยกับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากการที่กรรมการมีปัญหาดกเดียวกันอย่าง

กว้างขวางในหลักการที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่เป็นหัวใจสำคัญในการปกครองประเทศ และกรณีการมีความคิดเห็นแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่ายอย่างชัดเจนในหลักการดังกล่าว แต่ในที่สุด กระแสความคิดทั้งสองกระแสดังกล่าว ก็สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่งตามความเห็นของกรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก ภายหลังจากที่ต่างฝ่ายต่างได้รับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกันแล้ว เนื่องจากได้มีการยอมรับหลักการที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตยดังที่มีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติบางมาตราของร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ และเอื้ออำนวยให้กลุ่มบุคคลในคณะปฏิวัติ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มของพล.ร.อ.สังค์ ชลอยุธยา) และกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ สามารถที่จะใช้หลักการดังกล่าวเพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 คณะ กำลังดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญอยู่นั้น ได้มีกลุ่มหลังทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ เคลื่อนไหวสนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อผลักดันให้มีบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญที่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนให้มากที่สุด โดยกลุ่มหลังทางการเมืองดังกล่าวมีอยู่ 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ตามกระแสความคิดที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิด คือกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย) และกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย) แต่การเคลื่อนไหวของกลุ่มหลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่ม มีลักษณะแตกต่างกัน คือกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเคลื่อนไหวแบบไม่ค่อยเปิดเผย ในขณะที่กลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเคลื่อนไหวแบบเปิดเผย แม้ว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่มหลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยดังกล่าว จะไม่มีผลอะไรมากมายนักต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 คณะ แต่คณะกรรมการก็ได้ยอมแก้ไขและตัดหลักการบางหลักการอยู่บ้างเหมือนกัน แม้จะเป็นหลักการที่ไม่สำคัญมากนักก็ตาม อย่างไรก็ตาม อาจที่จะกล่าวได้ว่าการเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการกำหนดหลักการ

บางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เป็นไปอย่างมีระบบและต่อเนื่องน้อยกว่าการเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ทั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจากในขณะที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กำลังดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญอยู่นั้น กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยมีความอ่อนแอและได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไพลดน้อยลง แต่ในขณะที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 กำลังดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญอยู่นั้น กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งและได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไพบากขึ้นกว่าเดิม อีกทั้งยังเคยได้รับบทเรียนมาจากการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ว่าผู้ร่างมีเจตนาอะไรแอบแฝงอยู่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว นอกจากนี้ กระแสความคิดแบบประชาธิปไตยได้แผ่กระจายไปทั่วโลก ดังจะเห็นได้จากการล่มสลายของระบอบเผด็จการในประเทศ่ายคอมมิวนิสต์ทั้งหลาย ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ มีจุดหมายร่วมกันอยู่ที่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และที่สำคัญก็คือ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติไม่ได้อัประภาศยุบเลิกพรรคการเมืองแต่อย่างใด จึงทำให้พรรคการเมืองสามารถเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ร่วมกับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยกลุ่มอื่น ๆ ได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ สามารถที่จะสรุปถึงกระแสความคิดหลักในขั้นตอนการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ เป็นแผนภูมิได้ ดังแผนภูมิที่ 11

แผนภูมิที่ 11 กระแสความคิดหลักในขั้นตอนการยกร่างรัฐธรรมนูญ  
ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534

