บทที่ 5

เปรียบเทียบการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับปีพุทธศักราช 2534

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (Constitution Adoption) ถือเป็นขั้นตอนที่สาม และเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธ-ศักราช 2534 เมื่อนำมาเทียบเคียงกับขั้นตอนในการพิจารณานโยบาย (Policy Adoption) ซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่สามและเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ในขั้นตอนของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 ดังกล่าว ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะในประเด็นสำคัญที่ต่อเนื่องมาจากขั้นตอนของการยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

1. เปรียบเทียบการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภาพรวม)
2. เปรียบเทียบบทบาทและพฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
3. เปรียบเทียบปฏิกิริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ
4. เปรียบเทียบความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521

1. **การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภาพรวม)**

เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 10 วรรคแรก ของธรรมนูญการปกครองได้กำหนดว่า

"เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมาธิการตามมาตรา 9 แล้ว ให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสามวาระ การพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับวาระที่สาม ให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาวาระที่สอง ได้ล่วงพ้นไปแล้วสิบห้าวัน" ดังนั้น ภายหลังจากที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ และเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.1 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ในวาระที่หนึ่ง

ภายหลังจากที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันศุกร์ที่ 9 มิถุนายน 2521 แล้ว ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้จัดร่างรัฐธรรมนูญเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วนตามข้อบังคับการประชุม ข้อ 101 ซึ่งกำหนดว่า "เมื่อคณะกรรมาธิการได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญตามความในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน" โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งตามที่ข้อบังคับการประชุม ข้อ 102 วรรคแรกได้กำหนดไว้คือ "การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ให้วินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ โดยต้องมีสมาชิกอยู่ในที่ประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด"

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งเพื่อวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ จำนวน 4 ครั้ง คือในวันศุกร์ที่ 23 มิถุนายน 2521 วันพฤหัสบดีที่ 29 มิถุนายน 2521 วันพฤหัสบดีที่ 6 กรกฎาคม 2521 และวันพฤหัสบดีที่ 13 กรกฎาคม 2521

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง เพื่อวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ดังกล่าว สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนด

ไว้ โดยหลักการสำคัญที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง คือ หลักการสำคัญในหมวด 6 (รัฐสภา) หมวด 7 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล[1]

ผลการลงมติในวาระที่หนึ่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ในวันพฤหัสบดีที่ 13 กรกฎาคม 2521 ปรากฏว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อยู่ในที่ประชุม จำนวน 79 คน งดออกเสียงจำนวน 2 คน ไม่เห็นชอบจำนวน 2 คน และเห็นชอบด้วยในการที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา จำนวน 276 คน ซึ่งไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ตามที่ข้อบังคับการประชุมข้อ 102 วรรคสอง ได้กำหนดไว้ จึงเป็นอันว่าที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งให้รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา[2]

1.2 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ในวาระที่สอง

ภายหลังจากที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง ให้รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ในการประชุมในวันพฤหัสบดีที่ 13 กรกฎาคม 2521 แล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง ตามที่ข้อบังคับการประชุม ข้อ 103 วรรคแรกได้กำหนดไว้ โดยในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองดังกล่าว ข้อบังคับการประชุมได้กำหนดไว้เป็น 2 ขั้นตอน คือขั้นตอนที่ 1 เป็นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนขั้นตอนที่ 2 เป็นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังรายละเอียดที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

---

[1] ดูคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 32/2521", 29 มิถุนายน 2521, "ครั้งที่ 34/2521", 6 กรกฎาคม 2521 และ "ครั้งที่ 36/2521", 13 กรกฎาคม 2521.

[2] เรื่องเดียวกัน, หน้า 166-168.

1.2.1 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ในวาระที่สองของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากข้อบังคับการประชุมข้อ 103 วรรคสองและวรรคสามได้กำหนดว่า "การพิจารณาในวาระที่สอง ให้สภาตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ/คณะกรรมาธิการจะมีจำนวนเท่าใด และจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกหรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของสภา" ดังนั้น ในวันพฤหัสบดีที่ 13 กรกฎาคม 2521 ซึ่งเป็นวันเดียวกันกับวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งให้รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ทำการแต่งตั้ง "คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ" ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยนายสานนท์ สายสว่าง ได้เสนอให้มีกรรมาธิการจำนวน 35 คน (ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบ) ส่วนนายประชุม รัตนเพียร ได้เสนอให้กรรมาธิการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมด (ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบเช่นเดียวกัน)[3] กรรมาธิการจำนวน 35 คน ซึ่งเสนอชื่อโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว ประกอบด้วย

1) พล.ท.กานต์	รัตนวราหะ	2) พล.ร.ท.เกตุ	สันติเวชชกุล
3) พล.ต.จวน	วรรณรัตน์	4) พล.ท.เฉลิมชัย	จารุวัสตร์
5) นายเฉลิมชัย	เล็กชม	6) ร.ต.ท.ชาญ	มนูธรรม
7) น.ท.ณฤคล	ปุราคำ	8) น.ท.ทินกร	พันธุ์กระวี
9) นายธรรมนูญ	ลัดพลี	10) คุณหญิงนันทกา	สุประภาตะนันทน์
11) พ.อ.นิยม	ศันสนาคม	12) พล.อ.อ.บัญชา	เมฆวิชัย

---

[3] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 36/2521", 13 กรกฎาคม 2521, หน้า 168-169.

13) พ.อ.ประจักษ์	สว่างจิตร	14) นายประชุม	รัตนเพียร
15) พล.ต.ประยูร	บุนนาค	16) พล.ท.ประสิทธิ์	ใจชื่น
17) นายปรีดี	หิรัญพฤกษ์	18) พล.ต.มณีรัตน์	จารุจินดา
19) นายมีชัย	ฤชุพันธุ์	20) นายรัตน์	ศรีไกรวิน
21) นายวินัย	ทองลงยา	22) พ.ท.วินิต	เทศวิศาล
23) น.อ.สงบ	ศรลัมพ์	24) พล.ท.สมิง	ไตลังคะ
25) พล.ท.สัณห์	จิตรปฏิมา	26) นายสานนท์	สายสว่าง
27) พล.ท.เหรียญ	ดิษฐบรรจง	28) นายอดุล	วิเชียรเจริญ
29) นายอมร	จันทรสมบูรณ์	30) นายอักขราทร	จุฬารัตน
31) นายอำนวย	อินทุภูติ	32) นายอุกฤษ	มงคลนาวิน
33) พ.อ.อุดม	ทวีวัฒน์	34) นายอุดร	ตันติสุนทร
35) พล.ร.ท.โอภาส	จามิกรณ์		

สำหรับสมาชิกอื่นที่ไม่ได้เป็นกรรมาธิการ หากเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญเป็นประการใด ก็สามารถที่จะเสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการได้ภายในเวลาที่สภากำหนด คือภายในเวลา 30 วัน ตามที่นายสานนท์ สายสว่าง เสนอ[4] การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จึงถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เนื่องจากคณะกรรมาธิการหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ทุกมาตรา

---

[4] เรื่องเดียวกัน, หน้า 176-177.

คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 24 ครั้ง โดยประชุมกันครั้งแรกในวันอังคารที่ 18 กรกฎาคม 2521 และครั้งสุดท้ายในวันพฤหัสบดีที่ 5 ตุลาคม 2521

ในการประชุมของคณะกรรมาธิการ ครั้งที่ 1 วันอังคารที่ 18 กรกฎาคม 2521 ที่ประชุมได้มีมติแต่งตั้ง พล.ท.เฉลิมชัย จารุวัสตร์ เป็นประธานคณะกรรมาธิการ และพล.ท.สัณห์ จิตรปฏิมา เป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการ[5] นอกจากนี้ ในการประชุมครั้งที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 27 กรกฎาคม 2521 ที่ประชุมได้พิจารณาว่า เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และสำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ควรกำหนดให้มีฝ่ายเลขานุการ ประกอบด้วยเลขานุการ และผู้ช่วยตามสมควร เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและดำเนินงานในด้านธุรการ และควบคุมการดำเนินงานให้สำเร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ และควรกำหนดให้มีคณะทำงาน ประกอบด้วยประธานคณะทำงานและผู้ช่วยตามสมควร เพื่อทำหน้าที่ยกร่างและแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมของคณะกรรมาธิการ แล้วเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาต่อไป[6]

ผู้ช่วยในฝ่ายเลขานุการ ประกอบด้วย นายปรีดี หิรัญพฤกษ์ นายเฉลิมชัย เล็กชม และพ.ท.วินิต เทศวิศาล ส่วนคณะทำงาน ประกอบด้วย นายอมร จันทรสมบูรณ์ เป็นประธานคณะทำงาน พล.ต.มณีรัตน์ จารุจินดา เป็นคณะทำงาน นายรัตน์ ศรีไกรวิน เป็นคณะทำงาน นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นคณะทำงาน และนายอักษราทร จุฬารัตน เป็นคณะทำงาน

---

[5] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 1", 18 กรกฎาคม 2521.

[6] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 2", 27 กรกฎาคม 2521.

ในการประชุมของคณะกรรมาธิการ ครั้งที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 27 กรกฎาคม 2521 ถึงครั้งที่ 9 วันศุกร์ที่ 25 สิงหาคม 2521 คณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญหมวดที่ไม่มีปัญหายุ่งยากเป็นรายมาตรา และพิจารณาหลักการทั่วไปที่ควรกำหนดไว้ในหมวดที่มีปัญหายุ่งยากแล้วจึงพิจารณาเป็นรายมาตรา ส่วนการประชุมของคณะกรรมาธิการ ครั้งที่ 10 วันพฤหัสบดีที่ 31 สิงหาคม 2521 ถึงครั้งที่ 24 วันพฤหัสบดีที่ 5 ตุลาคม 2521 คณะกรรมาธิการได้พิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิก พิจารณาหลักการที่ควรกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลตามร่างที่คณะทำงานเสนอ และพิจารณาทบทวนร่างที่คณะทำงานเสนอตามมติของคณะกรรมาธิการเรียงตามลำดับมาตรา

กล่าวโดยสรุป ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการพิจารณาเห็นชอบ และแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เป็น 2 ขั้นตอน คือ

1) พิจารณาหลักการสำคัญเรียงตามลำดับหมวดและมาตรา โดยถือร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญเป็นหลัก และเมื่อที่ประชุมได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญเกี่ยวกับเรื่องใดแล้ว ก็จะมอบหมายให้คณะทำงานไปแก้ไขหรือยกร่างให้เป็นไปตามหลักการนั้น แล้วนำมาเสนอต่อคณะกรรมาธิการ

2) พิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พร้อมทั้งพิจารณาทบทวนร่างที่คณะทำงานไปแก้ไขหรือยกร่างมาเสนอเรียงตามลำดับมาตรา

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ตามขั้นตอนดังกล่าว คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ไว้ดังนี้

คำปรารภ : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมข้อความและถ้อยคำบางประการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติข้อความและถ้อยคำ

ไว้ แต่คำขอแปรญัตติดังกล่าวคณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วยแต่อย่างใด[7]

หมวด 1 บททั่วไป : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิม จำนวน 2 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 4 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าว จำนวน 1 มาตรา และยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ จำนวน 1 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตรา 3 ไว้ แต่คำขอแปรญัตติดังกล่าว คณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วยแต่อย่างใด[8]

หมวด 2 พระมหากษัตริย์ : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิม จำนวน 8 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 14 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าว จำนวน 6 มาตรา และยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ จำนวน 2 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 13 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าวมีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[9]

---

[7] เรื่องเดียวกัน, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิ-การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 10", 31 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 19", 21 กันยายน 2521 และ "ครั้งที่ 21", 26 กันยายน 2521.

[8] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 2", 27 กรกฎาคม 2521, "ครั้งที่ 10", 31 สิงหาคม 2521 และ "ครั้งที่ 13", 7 กันยายน 2521.

[9] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 2", 27 กรกฎาคม 2521, "ครั้งที่ 10", 31 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 13", 7 กันยายน 2521 และ "ครั้งที่ 18", 20 กันยายน 2521.

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิม จำนวน 7 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 22 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าว จำนวน 5 มาตรา และยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ จำนวน 2 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 12 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[10]

หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบหลักการสำคัญเหมือนกับร่างเดิมทุกประการ (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 7 มาตรา) ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 6 มาตรา แต่คำขอแปรญัตติดังกล่าว คณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วยแต่อย่างใด[11]

หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิมจำนวน 12 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 15 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวจำนวน 7 มาตรา และยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่จำนวน

---

[10] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 3", 28 กรกฎาคม 2521, "ครั้งที่ 4", 3 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 11", 1 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 13", 7 กันยายน 2521 และ "ครั้งที่ 22", 28 กันยายน 2521.

[11] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 4", 3 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 11", 1 กันยายน 2521 และ "ครั้งที่ 13", 7 กันยายน 2521.

5 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 16 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[12]

หมวด 6 รัฐสภา : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิม จำนวน 76 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 73 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าว จำนวน 31 มาตรา ตัดบทบัญญัติมาตราดังกล่าวออก จำนวน 31 มาตรา และยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ จำนวน 14 มาตรา (ตามหลักการที่คณะกรรมาธิการได้มีมติเห็นชอบให้มีสภาเพียงสภาเดียว) ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 39 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[13]

---

[12] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 4", 3 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 12", 6 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 14", 8 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 18", 20 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 21", 26 กันยายน 2521 และ "ครั้งที่ 22", 28 กันยายน 2521.

[13] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 5", 4 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 6", 10 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 7", 17 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 8", 24 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 12", 6 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 14", 8 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 15", 13 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 18", 20 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 20", 22 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 21", 26 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 22", 28 กันยายน 2521 และ "ครั้งที่ 23", 29 กันยายน 2521.

หมวด 7 คณะรัฐมนตรี : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิม จำนวน 8 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่ จำนวน 23 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวทั้ง 8 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 6 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[14]

หมวด 8 ศาล : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบหลักการสำคัญเหมือนกับร่างเดิมทุกประการ (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 11 มาตรา) ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 4 มาตรา แต่คำขอแปรญัตติดังกล่าว คณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วยแต่อย่างใด[15]

หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิม จำนวน 4 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 3 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าว จำนวน 3 มาตรา และยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ จำนวน 1 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตรา

---

[14] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 5", 4 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 7", 17 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 8", 24 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 16", 15 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 17", 15 กันยายน 2521 และ "ครั้งที่ 18", 20 กันยายน 2521.

[15] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 6", 10 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 7", 17 สิงหาคม 2521 และ "ครั้งที่ 16", 15 กันยายน 2521.

ต่าง ๆ จำนวน 4 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[16]

หมวด 10 ตุลาการรัฐธรรมนูญ : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิมจำนวน 6 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 10 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวทั้ง 6 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 2 มาตรา แต่คำขอแปรญัตติดังกล่าว คณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วยแต่อย่างใด[17]

หมวด 11 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิม จำนวน 1 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 1 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราดังกล่าวไว้แต่อย่างใด[18]

บทเฉพาะกาล : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิม จำนวน 21 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 8 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความ

---

[16] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 6", 10 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 16", 15 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 17", 15 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 18", 20 กันยายน 2521 และ "ครั้งที่ 19", 21 กันยายน 2521.

[17] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 9", 25 สิงหาคม 2521 และ "ครั้งที่ 16", 15 กันยายน 2521.

[18] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 9", 25 สิงหาคม 2521 และ "ครั้งที่ 20", 22 กันยายน 2521.

ในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวจำนวน 4 มาตรา ตัดบทบัญญัติมาตราดังกล่าวออก จำนวน 3 มาตรา และยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ จำนวน 4 มาตรา (ตามหลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการได้มีมติเห็นชอบให้มีสภาเพียงสภาเดียว) ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 8 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[19]

กล่าวโดยสรุป ในการดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณาแก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 72 มาตรา ตัดบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ออกจำนวน 34 มาตรา และยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่จำนวน 39 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีกรรมาธิการ (จำนวน 7 คน) ขอสงวนความเห็นบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 9 มาตรา (จำนวน 12 ข้อ) และมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (จำนวน 54 คน) ขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 133 มาตรา โดยคณะกรรมาธิการเห็นด้วยกับผู้แปรญัตติ จำนวน 10 มาตรา คณะกรรมาธิการชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติพอใจจำนวน 57 มาตรา และผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติไว้จำนวน 66 มาตรา (จำนวน 90 ข้อ) ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีบทบัญญัติรวมกันทั้งสิ้น จำนวน 196 มาตรา[20]

---

[19] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 19", 21 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 20", 22 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 21", 26 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 22", 28 กันยายน 2521 และ "ครั้งที่ 24", 5 ตุลาคม 2521.

[20] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 57/2521", 12 ตุลาคม 2521, หน้า 131.

โดยหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม ปรากฏอยู่ในตารางที่ 10

ตารางที่ 10 หลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
หมวดบททั่วไป 1) <u>การคุ้มครองประชาชน</u> –	ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน
2) <u>ชื่อของสภา</u> กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา คือวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร	แก้ไขคำว่า "รัฐสภา" เป็น "สภาผู้แทนราษฎร" ตามมติที่กำหนดให้มีสภาเพียงสภาเดียว
หมวดพระมหากษัตริย์ 3) <u>คุณสมบัติต้องห้ามขององคมนตรี</u> –	องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองและต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมือง

ตารางที่ 10 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย 4) <u>เสรีภาพในร่างกาย</u> ผู้ถูกจับกุมหรือถูกตรวจค้น จะต้องได้รับแจ้งเหตุในการที่ถูกจับกุมหรือถูกตรวจค้น โดยไม่ชักช้า และผู้ถูกคุมขังมีสิทธิที่จะปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัวได้/ในกรณีที่มีการคุมขังตัวบุคคล ผู้ถูกคุมขังมีสิทธิร้องต่อศาล ว่าการคุมขังเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย และให้ศาลดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียวโดยด่วน	<u>ตัดออก</u>
5) <u>การช่วยเหลือจากรัฐ</u> –	ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้ยากไร้ไม่มีทุนทรัพย์พอที่จะจัดหาทนายความสำหรับตนเองได้ บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ
6) <u>การรื้อฟื้นคดีอาญา</u> –	บุคคลใดต้องรับโทษอาญาโดยคำพิพากษาถึงที่สุด หากปรากฏตามคำพิพากษาของศาลที่รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ในภายหลังว่าบุคคลนั้นมิได้เป็นผู้กระทำผิด ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับ

ตารางที่ 10 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
	ค่าทดแทน และได้รับบรรดาสิทธิที่เสียไปเพราะผลแห่งคำพิพากษานั้นคืนตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ
7) <u>เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา</u> การปิดโรงพิมพ์ หรือห้ามทำการพิมพ์เพื่อบั่นทอนเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ปิดโรงพิมพ์ หรือห้ามทำการพิมพ์/การให้เสนอเรื่องหรือข้อความในหนังสือพิมพ์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณาจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน	<u>ตัดออก</u> และเพิ่มข้อความว่า "การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้"
หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ 8) <u>กำลังทหาร</u> –	กำลังทหารพึงใช้เพื่อการรบ หรือการสงคราม เพื่อปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อปราบปรามการกบฏและการจลาจล เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ และเพื่อการพัฒนาประเทศ

ตารางที่ 10 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
9) <u>การจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรม</u> –	รัฐพึงจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว
10) <u>การส่งเสริมการปกครอง</u> –	รัฐพึงส่งเสริมประชาชนให้เข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รวมตลอดทั้งการปกครองส่วนท้องถิ่น
11) <u>การส่งเสริมเกษตรกร</u> รัฐพึงคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิต และการจำหน่ายผลผลิต โดยวิธีการให้รวมตัวเป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่น	รัฐพึงคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิต และการจำหน่ายผลผลิต โดยวิธีการประกันราคา หรือพยุงราคา ตลอดจนการจัดระบบและควบคุมการผลิต และการจำหน่ายให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาดหรือโดยวิธีอื่น และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่น

ตารางที่ 10 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
หมวดรัฐสภา 12) รูปแบบของสภา กำหนดหลักการให้รัฐสภา ประกอบด้วยสภา 2 สภา	กำหนดหลักการให้มีสภาเพียงสภาเดียว
13) เขตเลือกตั้ง จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 3 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ 3 คน	การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือเขตจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง เว้นแต่กรุงเทพมหานคร ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 3 เขต และจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละเท่า ๆ กัน
14) การออกเสียงเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้เลือกเป็นรายบุคคล โดยในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น	การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ออกเสียงเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น

ตารางที่ 10 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
15) <u>คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง</u> มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวก็ดี บุคคลผู้ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติก็ดี ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย	มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย
16) <u>การส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง</u> -	ในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้ง และจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขต/เมื่อพรรคการเมืองใดส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ห้ามมิให้ถอนการสมัครรับเลือกตั้ง
17) <u>สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งไม่ครบจำนวน</u> -	ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งลดลง จนไม่

ตารางที่ 10 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
	ครบจำนวน แม้จะปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดไม่ครบจำนวนที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น ก็ไม่เป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่เพื่อให้ครบจำนวน
18) <u>การเลือกตั้งซ่อม</u> เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงเพราะเหตุอื่นใด นอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนภายในกำหนดเวลา 90 วัน เว้นแต่อายุของสภาผู้แทนราษฎรจะเหลือไม่ถึง 180 วัน	เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงจนไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน-ราษฎรในเขตเลือกตั้งใด ซึ่งมิใช่เป็นกรณีการออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นให้ครบจำนวนที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้นภายในกำหนดเวลา 90 วัน/ถ้าอายุของสภาผู้แทนราษฎรเหลืออยู่ไม่ถึง 270 วัน ห้ามมิให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าในกรณีใด ๆ

ตารางที่ 10 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
19) <u>การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง</u> สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเสียได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน/ในการเปิดอภิปรายทั่วไปสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้	<u>ตัดออก</u>
20) <u>การตั้งคณะกรรมาธิการ</u> วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา	วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย แล้วรายงานต่อสภา คณะ-

ตารางที่ 10 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
คณะกรรมาธิการนี้ ย่อมมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ ได้	กรรมาธิการนี้ อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ ได้
หมวดคณะรัฐมนตรี	
21) ที่มาของรัฐมนตรี รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ตัดออก
22) การเข้าประชุมสภา รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาซึ่งตนมิได้เป็นสมาชิก แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน	รัฐมนตรีซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิเข้าประชุม และแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน
หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น	
23) การปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายในเวลาที่กำหนดในกฎหมาย	การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ตารางที่ 10 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
24) <u>สมาชิกสภาท้องถิ่น</u> -	สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง
25) <u>การเลือกตั้งสมาชิกของสภาท้องถิ่น</u> การเลือกตั้งสมาชิกของสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ/การเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น จะใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ หรือจะให้สภาท้องถิ่นเลือกตั้งจากสมาชิกของสภาท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย	คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งก็ได้ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
หมวดตุลาการรัฐธรรมนูญ 26) <u>คุณสมบัติต้องห้ามของตุลาการรัฐธรรมนูญ</u> ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมิได้	ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมิได้

ตารางที่ 10 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
หมวดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	
27) <u>การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ</u>	
ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม ต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร	ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม ต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัด มีมติให้เสนอได้
บทเฉพาะกาล	
28) <u>ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก</u>	
ในวาระเริ่มแรก ให้ประธานสภานิยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา	<u>ตัดออก</u>
29) <u>ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาภายในเวลา 4 ปี</u>	
ภายในเวลา 4 ปีนับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก ถ้ามีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาหรือให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่ง ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	<u>ตัดออก</u>

ตารางที่ 10 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
30) <u>อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก</u> เฉพาะในวาระเริ่มแรกเป็นเวลา 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้การดำเนินการดังต่อไปนี้ กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (2) การเปิดอภิปรายทั่วไป/ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้ 31) <u>คำสั่งซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งการและอำนาจสั่งการของนายกรัฐมนตรี</u> บรรดาคำสั่งซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งการโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 27 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ที่ยังใช้บังคับอยู่ในวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้คงมีผลใช้บังคับต่อไป	<u>ตัดออก</u> นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะพ้นกำหนดระยะเวลา 4 ปี ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคง หรือการกระทำอันเป็นการคุมคามความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ ให้นายก-

ตารางที่ 10 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
	รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและสภานโยบายแห่งชาติ มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และเมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ/บรรดาคำสั่งซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งการโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 หรือมาตรา 27 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าเป็นคำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามมาตรานี้
32) <u>ที่มาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระเริ่มแรก</u> -	ในวาระเริ่มแรก ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง กับสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง

ตารางที่ 10 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
33) คุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระเริ่มแรก -	ในวาระเริ่มแรก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนหนึ่งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ มีจำนวนไม่เกินจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้ง/ให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติ นำรายชื่อบุคคลที่สภานโยบายแห่งชาติ มีมติเห็นสมควรให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์เพื่อจะได้ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง และให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ
34) การห้ามมิให้นำบทบัญญัติบางมาตรามาใช้บังคับในวาระเริ่มแรก -	ห้ามมิให้นำบทบัญญัติบางมาตราที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ผู้นำฝ่ายค้าน กรรมาธิการ

ตารางที่ 10 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
	สามัญ และรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่น มาใช้บังคับในวาระเริ่มแรก /ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น
35) <u>ที่มาของสภานโยบายแห่งชาติในวาระเริ่มแรก</u> –	ในวาระเริ่มแรก เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ ให้มีสภานโยบายแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวนรวมกันไม่เกิน 40 คน โดยให้ประธาน รองประธาน เลขาธิการ รองเลขาธิการ และสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติ ตามธรรมนูญการปกครอง เป็นประธาน รองประธาน เลขาธิการ รองเลขาธิการ และสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติตามลำดับ
36) <u>อำนาจหน้าที่ของสภานโยบายแห่งชาติในวาระเริ่มแรก</u> –	สภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ให้

ตารางที่ 10 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
	ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาสำคัญของรัฐ หรือที่มีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ/ในกรณีที่สภานโยบายแห่งชาติเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณาปัญหาใดร่วมกัน ให้มีการประชุมร่วมระหว่างสภานโยบายแห่งชาติกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว และเมื่อที่ประชุมร่วมมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ ในการประชุมร่วมดังกล่าว ให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันพฤหัสบดีที่ 2 พฤศจิกายน 2521 ที่ประชุมได้มีมติให้คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ นำร่างรัฐธรรมนูญหมวด 6 รัฐสภา (รวมทั้งมาตราที่เกี่ยวข้อง) ถึงบทเฉพาะกาลไปพิจารณาใหม่ เพื่อให้สอดคล้อง

กับความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา[21] คณะกรรมาธิการจึงได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งที่ 2 ในหมวด 1 (บททั่วไป) หมวด 2 (พระมหากษัตริย์) หมวด 6 (รัฐสภา)* หมวด 7 (คณะรัฐมนตรี)** หมวด 10 (ตุลาการรัฐธรรมนูญ)*** หมวด 11 (การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ)+ และบทเฉพาะกาล++ เพื่อให้เป็นไปตามความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ[22] โดยหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งที่ 2 ปรากฏอยู่ในตารางที่ 11

---

[21] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 66/2521", 2 พฤศจิกายน 2521.

* มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 38 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย.

** มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 6 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย.

*** มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 2 มาตรา แต่คำขอแปรญัตติดังกล่าว คณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วยแต่อย่างใด.

+ ไม่มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราดังกล่าวไว้แต่อย่างใด.

++ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 8 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย.

[22] ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 69/2521", 9 พฤศจิกายน 2521.

ตารางที่ 11 หลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2

หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2
หมวดบททั่วไป 1) ชื่อของสภา แก้ไขคำว่า "รัฐสภา" เป็น "สภาผู้แทนราษฎร" ตามมติที่กำหนดให้มีสภาเพียงสภาเดียว	แก้ไขคำว่า "สภาผู้แทนราษฎร" เป็น "รัฐสภา" ตามความเห็นที่ให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา
หมวดพระมหากษัตริย์ 2) คุณสมบัติต้องห้ามขององคมนตรี องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมือง	เหมือนครั้งที่ 1 แต่เพิ่มคำว่า "สมาชิกวุฒิสภา"
หมวดรัฐสภา 3) รูปแบบของสภา กำหนดหลักการให้มีสภาเพียงสภาเดียว	กำหนดหลักการให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา

ตารางที่ 11 (ต่อ)

หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2
หมวดคณะรัฐมนตรี 4) ที่มาของนายกรัฐมนตรี ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี (เหมือนร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ)	ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี
5) การเข้าประชุมสภา รัฐมนตรีซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน	รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาซึ่งตนมิได้เป็นสมาชิก แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน (เหมือนร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ)
หมวดตุลาการรัฐธรรมนูญ 6) คุณสมบัติต้องห้ามของตุลาการรัฐธรรมนูญ ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมิได้	ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมิได้ (เหมือนร่างของ

ตารางที่ 11 (ต่อ)

หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2
	คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ แต่ยังคงคำว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น" ไว้)
บทเฉพาะกาล 7) อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก - (ตัดร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญออก)	ในวาระเริ่มแรก เมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้การดำเนินการดังต่อไปนี้ กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (2) การเปิดอภิปรายทั่วไป (3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์หรือเศรษฐกิจของประเทศ (4) การพิจารณาพระราชกำหนด/ ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้ (เหมือนร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ แต่เพิ่มข้อความ (3) และ (4)

ตารางที่ 11 (ต่อ)

หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2
8) <u>ที่มาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระเริ่มแรก</u> ในวาระเริ่มแรก ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง กับสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง	<u>ตัดออก</u>
9) <u>คุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระเริ่มแรก</u> ในวาระเริ่มแรก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ มีจำนวนไม่เกินจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้ง /ให้ประธานสภานโยบายแห่งชาตินำรายชื่อบุคคลที่สภานโยบายแห่งชาติมีมติเห็นสมควรให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อจะได้ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง และให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ	<u>ตัดออก</u>

ตารางที่ 11 (ต่อ)

หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2
10) <u>การห้ามมิให้นำบทบัญญัติบางมาตรามาใช้บังคับในวาระเริ่มแรก</u> ห้ามมิให้นำบทบัญญัติบางมาตราที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ผู้นำฝ่ายค้าน กรรมาธิการสามัญและรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่นมาใช้บังคับในวาระเริ่มแรก /ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น	<u>เหมือนครั้งที่ 1</u> แต่ที่แตกต่างออกไปคือข้อความซึ่งบัญญัติว่าการเสนอร่างพระราช-บัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีจำนวน 17 คน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 3 คน วุฒิสภาแต่งตั้ง 6 คน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง 8 คน
11) <u>ที่มาของสภานโยบายแห่งชาติในวาระเริ่มแรก</u> ในวาระเริ่มแรก เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ ให้มีสภานโยบายแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิก มีจำนวนรวมกันไม่เกิน 40 คน โดยให้ประธาน รองประธาน เลขาธิการ รองเลขาธิการ และสมาชิกสภา-นโยบายแห่งชาติตามธรรมนูญการปกครอง เป็น	<u>ตัดออก</u>

ตารางที่ 11 (ต่อ)

หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2
ประธาน รองประธาน เลขาธิการ รองเลขาธิการ และสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติ ตามลำดับ 12) <u>อำนาจหน้าที่ของสภานโยบายแห่งชาติในวาระเริ่มแรก</u> สภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ให้ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาสำคัญของรัฐหรือที่มีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ/ในกรณีที่สภานโยบายแห่งชาติเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณาปัญหาใดร่วมกัน ให้มีการประชุมร่วมระหว่างสภานโยบายแห่งชาติกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว และเมื่อที่ประชุมร่วมมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ในการประชุมร่วมดังกล่าว ให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม	<u>ตัดออก</u>

1.2.2 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ในวาระที่สอง ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ภายหลังจากที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ และได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันศุกร์ที่ 29 กันยายน 2521 แล้ว ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้จัดร่างรัฐธรรมนูญเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วนตามข้อบังคับการประชุม ข้อ 106 วรรคแรก ซึ่งกำหนดว่า "เมื่อประธานสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญและรายงานของคณะกรรมาธิการแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน" โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองตามที่ข้อบังคับการประชุม ข้อ 106 วรรคสอง กำหนดไว้ คือ "ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างรัฐธรรมนูญ คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น"

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 รวมทั้งสิ้น 13 ครั้ง โดยครั้งแรก เริ่มในวันพฤหัสบดีที่ 12 ตุลาคม 2521 และครั้งสุดท้าย สิ้นสุดในวันศุกร์ที่ 24 พฤศจิกายน 2521 โดยในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

คำปรารภ : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบทั้งร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม และข้อความที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมในที่ประชุม

ปะปนกันไป[23]

หมวด 1 บททั่วไป : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบ ตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมไว้ทุกประการ[24] ทั้งนี้รวมถึงร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา เพื่อให้สอดคล้องกับความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภาด้วย[25]

หมวด 2 พระมหากษัตริย์ : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบ ตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมไว้ทุกประการ[26] ทั้งนี้รวมถึงร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมา เพื่อให้สอดคล้องกับความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภาด้วย[27]

---

[23] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 57/2521", 12 ตุลาคม 2521.

[24] เรื่องเดียวกัน.

[25] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 69/2521", 9 พฤศจิกายน 2521.

[26] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 57/2521", 12 ตุลาคม 2521.

[27] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 69/2521", 9 พฤศจิกายน 2521.

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมไว้ทุกประการ[28]

หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างเดิมทุกประการ[29]

หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบทั้งร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม ร่างที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ขอสงวนคำแปรญัตติ และข้อความที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมในที่ประชุมปะปนกันไป[30]

หมวด 6 รัฐสภา : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบให้คณะกรรมาธิการไปพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ และพิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ เพื่อให้สอดคล้องกับความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา[31] ซึ่งต่อมา ในการพิจารณาหลักการสำคัญตามร่างที่

---

[28] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 57/2521", 12 ตุลาคม 2521, "ครั้งที่ 58/2521", 13 ตุลาคม 2521, "ครั้งที่ 60/2521", 19 ตุลาคม 2521 และ "ครั้งที่ 61/2521", 20 ตุลาคม 2521.

[29] เรื่องเดียวกัน.

[30] เรื่องเดียวกัน และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 63/2521", 26 ตุลาคม 2521.

[31] เรื่องเดียวกัน, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 64/2521", 27 ตุลาคม 2521 และ "ครั้งที่ 66/2521", 2 พฤศจิกายน 2521.

คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบทั้งร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม ร่างที่กรรมาธิการได้ขอสงวนความเห็น ร่างที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ขอสงวนคำแปรญัตติ และข้อความที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมในที่ประชุมปะปนกันไป[32]

หมวด 7 คณะรัฐมนตรี : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมไว้ทุกประการ[33]

หมวด 8 ศาล : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างเดิมทุกประการ[34]

หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบทั้งร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม และร่างที่กรรมาธิการได้ขอสงวนความเห็นปะปนกันไป[35]

หมวด 10 ตุลาการรัฐธรรมนูญ : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมไว้ทุกประการ[36]

---

[32] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 69/2521", 9 พฤศจิกายน 2521, "ครั้งที่ 70/2521", 10 พฤศจิกายน 2521, "ครั้งที่ 72/2521", 16 พฤศจิกายน 2521, "ครั้งที่ 73/2521", 17 พฤศจิกายน 2521 และ "ครั้งที่ 75/2521", 23 พฤศจิกายน 2521.

[33] เรื่องเดียวกัน.

[34] เรื่องเดียวกัน.

[35] เรื่องเดียวกัน.

[36] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 76/2521", 24 พฤศจิกายน 2521.

หมวด 11 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมไว้ทุกประการ[37]

บทเฉพาะกาล : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบทั้งร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม และข้อความที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมในที่ประชุมปะปนกันไป[38]

กล่าวโดยสรุป ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม มีบทบัญญัติรวมกันทั้งสิ้นจำนวน 206 มาตรา โดยหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม ปรากฏอยู่ในตารางที่ 12

ตารางที่ 12 หลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม
หมวดรัฐสภา 1) <u>ที่มาของประธานรัฐสภา</u> ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธาน-	ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา

37 เรื่องเดียวกัน.

38 เรื่องเดียวกัน.

ตารางที่ 12 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา 2) <u>คุณสมบัติต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภา</u> -	ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภา (1) ต้องไม่รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (2) ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ/คุณสมบัติต้องห้ามดังกล่าว มิให้ใช้บังคับในกรณี สมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการ ที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดินหรือในรัฐวิสาหกิจ
3) <u>คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง</u> เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งครบจำนวนตามมาตรา 84	เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 95 พรรค-

ตารางที่ 12 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม
พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว 4) <u>การใช้ข้อบังคับการประชุมในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา</u> ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลม **หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น** 5) <u>คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น</u> คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งก็ได้ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย **บทเฉพาะกาล** 6) <u>ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก</u> -	การเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ใช้บังคับการประชุมของวุฒิสภาโดยอนุโลม คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในวาระเริ่มแรก ให้นายกรัฐมนตรีนำ

ตารางที่ 12 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม
	รายชื่อบุคคลที่สภานโยบายแห่งชาติมีมติเห็นสมควรให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาขึ้นกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อจะได้ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อบังคับการประชุม ข้อ 107 ได้กำหนดว่า "เมื่อได้พิจารณาตามข้อ 106 จนจบร่างแล้ว ให้รอเวลาไว้อย่างน้อยสามวัน แล้วให้สภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้ คณะกรรมาธิการหรือสมาชิกอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น" ดังนั้น หลังจากที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ครั้งสุดท้ายเสร็จในวันศุกร์ที่ 24 พฤศจิกายน 2521 แล้ว ในวันเดียวกันนั้นเอง ที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ได้กำหนดให้มีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งในวันพุธที่ 29 พฤศจิกายน 2521 ตามที่ พล.อ.ท.อุสาห์ ชัยนาม เสนอ[39]

---

39 เรื่องเดียวกัน.

ในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง ในวันพุธที่ 29 พฤศจิกายน 2521 และวันพฤหัสบดีที่ 30 พฤศจิกายน 2521 ที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กำหนดให้มีการพิจารณาสรุปทั้งร่างเป็นรายมาตรา ตามที่นายนิธิพัฒน์ ชาลิจันทร์ เสนอ ทั้งนี้ ได้มีกรรมาธิการ (ในฐานะตัวแทนของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมทั้งถ้อยคำ เนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ และเนื้อความซึ่งเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ[40]

กล่าวโดยสรุป ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลังจากที่ได้รอเวลาไว้ 3 วัน มีบทบัญญัติรวมกันทั้งสิ้น จำนวน 206 มาตรา โดยหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลังจากที่ได้รอเวลาไว้ 3 วัน ปรากฏอยู่ในตารางที่ 13

---

40 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 77/2521", 29 พฤศจิกายน 2521 และ "ครั้งที่ 78/2521", 30 พฤศจิกายน 2521.

ตารางที่ 13 หลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติมหลังจากรอเวลาไว้ 3 วัน

หลักการสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม	หลักการสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม หลังจากรอเวลาไว้ 3 วัน
หมวดรัฐสภา 1) <u>คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง</u> เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 95 พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว	เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 95 หรือพรรคการเมืองตามมาตรา 104 วรรคสอง พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว
2) <u>การเลือกตั้งซ่อม</u> -	ในการเลือกตั้ง เมื่อมีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลง ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วจากการเลือกตั้งทั่วไป และให้นำบทบัญญัติมาตรา 95 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตารางที่ 13 (ต่อ)

หลักการสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม	หลักการสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม หลังจากรอเวลาไว้ 3 วัน
บทเฉพาะกาล 3) <u>ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก</u> ในวาระเริ่มแรก ให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อบุคคลที่สภานโยบายแห่งชาติ มีมติเห็นสมควรให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาขึ้นกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อจะได้ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา	<u>ตัดออก</u>

1.3 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ในวาระที่สาม

ภายหลังจากที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเสร็จในวันศุกร์ที่ 24 พฤศจิกายน 2521 และพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งเสร็จในวันพฤหัสบดีที่ 30 พฤศจิกายน 2521 แล้วในวันเดียวกันนั้นเอง ที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้กำหนดให้มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สามตามที่ข้อบังคับการประชุมข้อ 108 ได้กำหนดไว้คือ "เมื่อสภาได้พิจารณาเสร็จแล้ว ให้รอเวลาไว้จนกว่าการพิจารณาในวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้วสิบห้าวัน ต่อจากนั้นให้สภาพิจารณาต่อไปเป็นวาระที่สาม /การพิจารณาในวาระที่สาม เป็นการลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบในการนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้หรือไม่/การพิจารณาในวาระนี้ ไม่มีการอภิปราย" โดยที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กำหนดให้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม ในวันจันทร์ที่

18 ธันวาคม 2521 ตามที่ พล.อ.ท.อุสาห์ ชัยนาม ได้เสนอ[41]

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม เพื่อลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ในวันจันทร์ที่ 18 ธันวาคม 2521 ดังกล่าว มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าร่วมประชุมจำนวน 342 คน ซึ่งไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดตามที่บทบัญญัติมาตรา 10 วรรคสาม แห่งธรรมนูญการปกครองได้กำหนดไว้

ผลการลงมติให้ความเห็นชอบ ปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อยู่ในที่ประชุม จำนวน 14 คน* งดออกเสียง จำนวน 3 คน** ไม่ให้ความเห็นชอบ จำนวน 9 คน***

---

41 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 76/2521", 24 พฤศจิกายน 2521, "ครั้งที่ 77/2521", 29 พฤศจิกายน 2521 และ "ครั้งที่ 78/2521", 30 พฤศจิกายน 2521.

* สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ไม่อยู่ในที่ประชุม จำนวน 14 คน คือ น.อ.กันต์ พิมานทิพย์ น.อ.เจริญ เจริญรัชต์ภาคย์ พล.ต.ถนอม ชลออยู่ พ.อ.นพคล บุญชู พล.ท.นวล หิญชีระนันทน์ นายยงศิลป์ เรืองศุข นายวิญญู อังคณารักษ์ น.อ.วีระ กิจจาทร พล.อ.ท.วีระ ไทยกล้า พล.ท.ศิริ เทศะภู นายสมเจตน์ วัฒนสินธุ์ พล.อ.สายหยุด เกิดผล พล.อ.ท.สิทธิ เศวตศิลา และนายอมร จันทรสมบูรณ์.

** สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่งดออกเสียง จำนวน 3 คน คือ นายนิธิพัฒน์ ชาลิจันทร์ นายปรีชา ศรีมีทรัพย์ และนายสมถวิล สังขะทรัพย์.

*** สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ไม่ให้ความเห็นชอบ จำนวน 9 คน คือ นางกนก สามเสน วิล นายกนต์ธีร์ ศุภมงคล พล.ท.ชำนาญ นิลวิเศษ พล.อ.ทวิช เสนีวงศ์ ณ อยุธยา นางวิมล เจียมเจริญ น.ส.สมจันทร์ อินทโร นายสุนทร แก้วเนตร นางอนงค์ อิศรภักดี และนายอุทิศ นาคสวัสดิ์.

และให้ความเห็นชอบในการนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้จำนวน 330 คน ซึ่งมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดตามที่บทบัญญัติมาตรา 10 วรรคสอง ได้กำหนดไว้ จึงเป็นอันว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521[42] ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้นำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีบทบัญญัติจำนวน 206 มาตรา ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ตามที่บทบัญญัติมาตรา 10 วรรคสี่และวรรคห้าได้กำหนดไว้คือ "เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย พระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ/การประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ" ทั้งนี้ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ในวันที่ 22 ธันวาคม 2521[43]

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ซึ่งผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยคำปรารภ บทบัญญัติจำนวน 11 หมวด และบทเฉพาะกาล ซึ่งมีบทบัญญัติรวมกันทั้งสิ้น จำนวน 206 มาตรา มีหลักการสำคัญทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างจากร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างไว้

---

42 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 83/2521", 18 ธันวาคม 2521.

43 ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 95 (22 ธันวาคม 2521).

2. **บทบาทและพฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ**

จากการที่ธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 (รวมทั้งข้อบังคับการประชุม ฉบับปี พ.ศ.2521) ได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็น 3 วาระ คือวาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ วาระที่สอง เป็นการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ และวาระที่สาม เป็นการพิจารณาว่าจะให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญหรือไม่ ทำให้เห็นว่าการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ดังกล่าว มีความแตกต่างไปจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป กล่าวคือ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง จะเป็นเพียงการพิจารณาว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น ดังนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) จึงสามารถที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองได้ตามที่ตนเองเห็นสมควร ในขณะที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ ซึ่งหากสภาพิจารณารับหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับใดไปแล้ว สภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นในวาระที่สองไปตามหลักการดังกล่าว โดยจะขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นไม่ได้ การดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 จึงมีหลักการหลายหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในหลักการที่เคยเป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ และในหลักการที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สอง ดังจะเห็นได้จากการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และของกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ซึ่งปรากฏอยู่ในรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และรายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไป

สำหรับบทบาทและพฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) นั้น เมื่อศึกษา

จากการอภิปรายแสดงความคิดเห็นในวาระที่หนึ่งและในวาระที่สอง จากรายงานการประชุมสภา-นิติบัญญัติแห่งชาติ (จำนวน 4 ครั้งในวาระที่หนึ่งและจำนวน 13 ครั้งในวาระที่สอง) และจากรายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (จำนวน 24 ครั้ง) พบว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ (และกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฝ่ายเสียงข้างมาก) ยังคงคำนึงถึงหลักสำคัญทั้ง 2 ประการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญยึดถือเป็นหลัก คือ

1) หลักเสถียรภาพของรัฐบาล

2) หลักประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ได้มีการให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าหลักประ-ชาธิปไตย ทั้งนี้ มีหลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น และขอแปรญัตติ รวมทั้งขอสงวนคำแปรญัตติ (และขอสงวนความเห็น) กันอย่างกว้างขวาง การดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ(และของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ดังกล่าวจึงมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงมากน้อยแตกต่างกัน เหมือนกับการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะ-กรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง แม้ว่าธรรมนูญการปกครอง ฉบับปี พุทธศักราช 2520 จะกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่แค่เพียงวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐ-ธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น โดยไม่ใช่เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการของร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ชี้แจงยืนยันต่อที่ประชุมว่า "...ร่างรัฐธรรมนูญนี้ไม่มีหลักการที่เราจะต้องรับในวาระที่ 1 เป็นแต่เพียงธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรบัญญัติไว้ว่าเราจะรับไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น การรับไว้พิจารณาหรือไม่นั้น ไม่มีหลักการ...ถ้าท่านไม่รับ

แล้วไป ก็ว่ากันใหม่ตีความกันใหม่...ถ้าท่านรับ ก็แปรญัตติได้ทุกมาตรา ทุกอย่าง ทุกข้อ..."[44] แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมาก ก็ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในหลักการต่าง ๆ ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างมาเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นคัดค้านในหลักการที่เคยเป็นปัญหาถกเถียงกันในคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง และเกิดปฏิกิริยาคัดค้านกันอย่างหลากหลายจากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4) ดังจะเห็นได้จากคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันบางหลักการ ดังต่อไปนี้

ในหลักการเกี่ยวกับรูปแบบของสภา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...คงยอมรับตรงกันว่าเสถียรภาพของรัฐบาลที่ไม่มั่นคงตลอดมาในอดีตนั้น มีสาเหตุสำคัญมาจากความไม่มีเสถียรภาพของสภา...กระผมมีความเชื่อโดยส่วนตัวว่าการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชาติบ้านเมืองของเราในภาวะปัจจุบัน ...แต่กระผมก็ต้องยืนยันว่า...การเลือกตั้งแต่ประการเดียว จะไม่นำมาซึ่งผลดีแก่การบริหารประเทศ...การแต่งตั้งสมาชิกอีกฝ่ายหนึ่งเข้าไปในรัฐสภา เป็นสิ่งที่มีความจำเป็น ...การร่างรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนดองค์ประกอบของสภา ควรจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นของประเทศ มากกว่าที่จะพิจารณาถึงรูปแบบ มากกว่าที่จะติดกับแฟชั่น มากกว่าที่จะเป็น

---

44 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 31/2521", 23 มิถุนายน 2521, หน้า 291.

ห่วงว่าจะเป็นการถอยหลังเข้าคลอง..."[45] ในขณะที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นโต้แย้งว่า "...การที่เราไปกำหนดให้มีสมาชิกวุฒิสภาขึ้นมาก็เปรียบประหนึ่งว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่แล้วมา ...ไม่ไว้วางใจประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎรที่จะใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ การที่อ้างว่าการที่มีวุฒิสภานั้น เพื่อที่จะเป็นกันชนระหว่างสภากับพระมหากษัตริย์นั้น...เป็นคำอ้างที่เลื่อนลอย ทั้งนี้ เพราะเหตุว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับก็ได้มอบหมายพระราชอำนาจทรงยับยั้งกฎหมายแก่พระมหากษัตริย์อยู่แล้ว ท่านก็ทรงใช้อำนาจนั้นตามรัฐธรรมนูญ ...เราให้มีสภาเดียวนี่แหละถูกต้องตามระบบวิธีการแล้ว เราให้อำนาจแก่ประชาชนเถิด ...ถึงเวลาแล้วที่สภาแห่งนี้จะให้ความเป็นประชาธิปไตยแก่ประชาชนโดยกำหนดโครงสร้างรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย 100 เปอร์เซ็นต์ ให้แก่เขา...การที่เราร่างรัฐธรรมนูญให้มีวุฒิสภา แต่ไม่มีกำหนดเวลาที่จะหมดอายุของวุฒิสภาเช่นนี้ เท่ากับแสดงว่าเราไม่ไว้วางใจประชาชนที่มาจากประชาชน ตลอดกัลปาวสาน จนกว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะถูกฉีกไป หรือถูกยกเลิกไป หรือถูกแก้ไขไป..."[46]

ในหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...การที่จะให้มีวุฒิสมาชิกถึงสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 73 หรือการที่จะให้วุฒิสมาชิกมีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการให้ความเห็นชอบ ตามมาตรา 67 ...การที่จะให้วุฒิสมาชิกมีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการลงคะแนนเสียงไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจตาม

---

[45] คำอภิปรายของนายปรีดี หิรัญพฤกษ์ ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 34/2521", 6 กรกฎาคม 2521, หน้า 195-197.

[46] คำอภิปรายของ ร.ต.ท.ชาญ มนูธรรม ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 237-238.

มาตรา 127...การที่จะให้วุฒิสมาชิกมีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา 183 ...ล้วนแต่เป็นการตัดสิทธิลิดรอนสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศทั้งสิ้น การที่รัฐบาลอ้างว่าจะให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารบ้านเมืองนั้น กระผมเห็นว่าจะไม่มีความหมายอะไรเลยสำหรับประชาชน...เราน่าจะหยุดหลอกลวงตัวเองและหลอกลวงประชาชน เพราะเวลาของเราที่จะหลอกลวงตัวเองและประชาชนนั้น น่าจะหมดแล้ว และอีกประการหนึ่งที่สำคัญที่สุด กระผมเห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ขณะนี้เขาไม่โง่พอที่จะให้เราหลอกลวงต่อไปแล้ว ...รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกร่างขึ้นมาโดยความเป็นห่วงเป็นใยในความมั่นคงหรือเสถียรภาพของรัฐบาล ยิ่งไปกว่าการที่จะให้ประชาชนได้รับสิทธิเสรีภาพ...กระผมเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นกลลวงเก่า ๆ ...ซึ่งได้ผ่านการพิสูจน์มาแล้วเป็นอย่างดีว่าไม่ได้นำอะไรมาสู่ประชาชน กระผมจึงเห็นว่าไม่ควรที่จะรับโดยเด็ดขาด...รับไปแล้ว คงจะอยู่ไม่ได้นาน เพราะสวนกระแสความต้องการของประชาชน..."[47]

ในหลักการเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...มาตรา 83 (3) ได้กำหนดไว้ว่าคุณสมบัติของผู้ที่สมัครเข้ารับเลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรคการเมือง ...กระผมเห็นว่าไม่สู้จะมั่นคงต่อหลักประชาธิปไตยเพียงใดนัก เพราะหลักประชาธิปไตยนั้นคือสิทธิเสรีภาพ...ทำไมเราถึงจะไปบังคับเขาอย่างนั้น...พอสังกัดพรรคก็กลัวเสียอีก...ถ้าพรรคมาก ๆ เข้าทำอย่างไร ก็จำกัดเสียว่าพรรคที่จะมีผู้แทนได้ จะต้องส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ...นี่ก็เป็นการขัดต่อหลักการอีกแล้ว ...ทำไมถึงจะต้องทำเช่นนั้น...แล้วก็มีความพยายามที่ว่าจะปิดตอนวรรคท้ายอีกว่า พรรคใดที่แม้ว่าจะได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครจำนวนกึ่งหนึ่ง

---

[47] คำอภิปรายของนายสุนทร แก้วเนตร ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 235-236.

ของผู้สมัครทั่วราชอาณาจักรแล้ว ถ้าหากว่าได้ผู้แทนขึ้นมาไม่ถึง 10 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ก็จะไม่ให้เขาเป็นพรรคต่อไป...อันหลังนี้ก็เป็นอันตกไปแล้ว...แม้แต่อังกฤษ ซึ่งเราไปคัดลอกแบบเขามานี้ เขาก็ไม่จำกัดเรื่องพรรค...เรามาจำกัดโดยใช้วิธีเอาหลักกฎหมายฉบับโน้นออกมาตัด...ต้องปล่อยให้เป็นไปตามวิวัฒนาการของบ้านเมือง...เริ่มต้นนี้ อาจจะมีหลายพรรคจริง ๆ แต่ต่อ ๆ ไป นักการเมืองหรือนักนิติบัญญัติเอง เขาจะเห็นประโยชน์ของการที่มีพรรคน้อย เขาก็จะไปรวมกันเอง...ที่นี้อีกข้อหนึ่ง...คือในมาตรา 92 (7) เขาเขียนไว้ว่าถ้าหากว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดที่สังกัดพรรคแล้ว ลาออกจากพรรคนั้น ถือว่าเป็นการพ้นจากสมาชิกภาพของสภา...ทำไมเราจะไปบังคับเขาอย่างนั้น เขาได้รับเลือกตั้งเข้ามา โดยราษฎรสนับสนุนเขาเข้ามานั่งในสภา...เขาก็เห็นว่าพรรคที่เขาสังกัดไปไม่ได้ อุดมการณ์ผิดไปเสียแล้ว เขาก็อยากจะไปหาพรรคอื่น เราก็ไปบอกว่าไม่ได้...ข้อต่อไป...มาตรา 92 (7) บอกว่า ถ้าหากว่าพรรคการเมืองของเขามีมติโดยคะแนน 3 ใน 4 ...ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง...หมดสมาชิกภาพเหมือนกัน...ถือว่าเป็นการก้าวก่าย...กฎของพรรคเขา อาจจะมีระเบียบข้อบังคับ ...เขาอาจจะให้พ้นจากพรรคไปก็เป็นเรื่องของพรรคเขา ทำไมรัฐธรรมนูญเราถึงได้ไปบังคับเขา..."[48]

ในหลักการเกี่ยวกับบทเฉพาะกาล สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...เราพูดกันตั้งแต่เริ่มแรกแล้วว่า การร่างรัฐธรรมนูญนั้น เราคำนึงถึงเสถียรภาพของรัฐบาล...ถ้าจะคำนึงถึงเสถียรภาพของรัฐบาล...โดยกำหนดจากภาวะวิสัยของ

---

[48] คำอภิปรายของนายกนต์ธีร์ ศุภมงคล (กรรมาธิการ) ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 215-216 และ 218-219.

การเมือง ต้องมากำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล แต่พอถึงบทเฉพาะกาลในมาตรา 187 ... โดยเฉพาะในวรรคสองบอกว่า "การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานสภานิยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ" ...สงสัยว่า คำนึงถึงเสถียรภาพของรัฐบาลอันมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารงานของประเทศชาติ ทำไมเราจึงไม่ให้เสถียรภาพแก่นายกรัฐมนตรี ทำไมเราจึงกลับยกเสถียรภาพนั้นไปให้แก่ประธานสภานิยบายแห่งชาติ ซึ่งแต่เริ่มต้น...ก็เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า ...ท่านเข้ามาแก้ไขภาวะวิกฤตการณ์ในบ้านเมืองนั้นเฉพาะชั่วระยะเวลาหนึ่ง เมื่อถึงเวลานั้นแล้ว ท่านก็ยินดีคืนอำนาจนั้นให้แก่ประชาชนไปในการที่จะมีประชาธิปไตยเป็นของตน ท่านจึงกำหนดว่าใน 1 ปีนี้ต้องมีการเลือกตั้ง ทำไมเรายังต้องติดอยู่กับสภานิยบายแห่งชาติอีก...ทำไมเราไม่คำนึงถึงเสถียรภาพของรัฐบาลต่อไป อย่างที่เราพูดกันครั้งแล้วก็ครั้งเล่า ...การแตกแยกในการที่จะร่างรัฐธรรมนูญที่เราเห็นมาตั้งแต่เริ่มแรกนั้น ในมาตรานี้มีส่วนสำคัญในการที่จะก่อให้เกิดการแตกแยกในหมู่ประชาชนทั้งปวงด้วย..."[49]

จากคำอภิปรายเกี่ยวกับหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันบางหลักการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้ว่าการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง จะเป็นเพียงแค่การอภิปรายแสดงความคิดเห็นเพื่อวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้นก็ตาม แต่การอภิปรายแสดงความคิดเห็นดังกล่าว ก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงปฏิกิริยาคัดค้านของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนหนึ่ง ที่ไม่เห็นด้วยกับร่าง

---

[49] คำอภิปรายของนางวิมล เจียมเจริญ ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 36/2521", 13 กรกฎาคม 2521, หน้า 112-113.

รัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ และต้องการที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวในการพิจารณาในวาระที่สองต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเป็นขั้นตอนที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น ในวันที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามข้อบังคับการประชุมข้อ 103 วรรคสองและวรรคสาม จึงได้มีการจัดทำ "โผ" ของกลุ่มบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมาธิการกันหลายโผ ดังจะเห็นได้จากคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นของนางกนก สามเสน วิล ที่ว่า "...ในคณะกรรมาธิการที่จะตั้งขึ้นมาเพื่อจะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ขอได้โปรดให้มีสตรีอยู่ด้วย เพราะว่ามองรายชื่อที่ใครไม่ทราบเอามาวางไว้บนโต๊ะ...ไม่มีชื่อผู้หญิงเลย..."[50] และคำกล่าวของพล.อ.อ.หะริน หงสกุล (ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ในเวลาต่อมา ที่ว่า "...เมื่อตอนตั้งกรรมาธิการ ก็มีท่านสมาชิกข้างล่างนี้แจกกันอยู่ 3-4 โผ ก็เลยไม่ทราบว่าฉบับไหนเป็นเจ้าแม่ตะเคียนทองที่แท้จริง..."[51] โดยโผที่สำคัญมีอยู่ 3 ชุดคือ ชุดที่หนึ่งเป็นของกลุ่มพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ชุดที่สองเป็นของนายทหารชั้นผู้ใหญ่ และชุดที่สามเป็นของคณะทหารหนุ่ม แต่ในที่สุด การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 35 คน ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็เป็นไปตามโผของ

---

50 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 36/2521", 13 กรกฎาคม 2521, หน้า 78-79.

51 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 57/2521", 12 ตุลาคม 2521, หน้า 133.

คณะทหารหนุ่ม[52] ซึ่งในจำนวนนี้ เป็นนายทหารถึง 19 คน (เป็นนายทหารบกยศนายพันรวมอยู่ด้วย 3 คน คือพ.อ.นิยม ศันสนาคม พ.อ.ประจักษ์ สว่างจิตร และพ.ท.วินิต เทศวิศาล) โดยมีพล.ท.เฉลิมชัย จารุวัสตร์ (ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) เป็นประธานคณะกรรมาธิการ และพล.ท.สัณห์ จิตรปฏิมา (ซึ่งมีความใกล้ชิดกับคณะทหารหนุ่ม) เป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการ[53] การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรูปที่ได้มีการเตรียมการกันไว้แล้วล่วงหน้าดังกล่าว จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเป็นการฉกฉวยความได้เปรียบในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญระหว่างกลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ กับกลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งกลุ่มหลังเริ่มมีความได้เปรียบเหนือกว่ากลุ่มแรก

ในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ นั้น นายอำนวย อินทุภูติ (กรรมาธิการ) ได้กล่าวว่า "...กระผมยืนยันได้ประการเดียวว่าคณะกรรมาธิการชุดนี้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2...ไม่มีอาณัติมอบหมายใด ๆ ..."[54] อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า "...ผมไม่ดีใจนักที่จะกล่าวว่าครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่รัฐบาลไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องในร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อสภา ที่แล้ว ๆ มานั้น รัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้องเสนอร่างมาแทบทุกชุดก็ว่าได้

---

[52] ข่าวไทยนิกร (6 พฤศจิกายน 2521) : 9.

[53] ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ยังเติร์กกับทหารประชาธิปไตย : การวิเคราะห์บทบาททหารในการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : ปรีชาการพิมพ์, 2525), หน้า 103-104.

[54] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 58/2521", 13 ตุลาคม 2521, หน้า 263.

แม้แต่ในบางชุดที่รัฐบาลไม่ได้เสนอร่างเองโดยตรง เช่นอย่างในสมัยที่เขาเรียกว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อหลายปีมาแล้ว ผู้ที่เป็นประธานคณะกรรมาธิการยกร่างก็คือกรมหมื่นนราธิปฯ ซึ่งท่านเป็นรองนายกรัฐมนตรี...เท่าที่มอง รัฐบาลไม่ได้มีอิทธิพลหรือไม่ได้ใช้อิทธิพล...เข้ามาแนะนำเราว่าร่างนี้ทำอย่างนั้นทำอย่างนี้...ก็รู้สึกว่าเป็นความบริสุทธิ์ใจของท่านจริง ๆ แต่ว่าการที่ท่านทำโดยบริสุทธิ์ใจเช่นนี้ ไม่ใช่หมายความว่าจะช่วยให้ฐานะของการร่างรัฐธรรมนูญนั้นดีตลอดปลอดโปร่ง...ถ้าพูดถึงการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องมีแนวทาง จะเรียกว่าผู้มีอำนาจก็ได้ที่จะให้แนวทางว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ควรจะเป็นอย่างไร ...แต่คราวนี้ไม่มี ปล่อยให้สภากระทำกันเอง ...สภานี้ก็ไม่ใช่เป็นพรรคการเมืองอะไร เป็นข้าราชการเสียเป็นส่วนมาก ...หรือผู้ที่มีอาชีพในทางธุรกิจอะไรต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเท่านั้น ไม่ใช่เป็นตัวแทนของพรรคการเมือง หรือผู้มีความคิดเห็นในทางการเมืองเข้ามาอยู่ในสภานี้เลย เพราะฉะนั้น ที่จะไปหวังให้เรามีความคิดคลบันดาลไปทางใดอย่างถูกต้องนั้น ผมคิดว่าเป็นการยากสักหน่อย..."[55]

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง นอกจากจะมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงต่อเนื่องมาจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งแล้ว ยังมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันเพิ่มขึ้นมาอีกบางหลักการในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตรา แตกต่างไปจากร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญก็คือ นอกจากคณะกรรมาธิการพิจารณา

---

55 คำอภิปรายของนายไพโรจน์ ชัยนาม ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 63/2521", 26 ตุลาคม 2521, หน้า 325-326.

ร่างรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตราไปโดยลำพังเองแล้ว คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ยังได้พิจารณาแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตราสอดคล้องกับการขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตราของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกด้วย ดังนั้น หลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและในสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตย และหลักการบางหลักการอาจจะเปิดโอกาสให้คณะปฏิวัติสามารถใช้เป็นช่องทางในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้ จึงมีเพิ่มขึ้น ดังตารางที่ 14

ตารางที่ 14 หลักการสำคัญที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากของคณะกรรมาธิการ

หลักการสำคัญที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมาก	หลักการสำคัญที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากของคณะกรรมาธิการ	
	คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
1) หลักการเกี่ยวกับรูปแบบของสภา	/	/
2) หลักการเกี่ยวกับที่มาของประธานรัฐสภา	-	/
3) หลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา	/	/
4) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง	-	/
5) หลักการเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง	/	/
6) หลักการเกี่ยวกับการขอเปิดอภิปรายทั่วไป	-	/

ตารางที่ 14 (ต่อ)

หลักการสำคัญที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมาก	หลักการสำคัญที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากของคณะกรรมาธิการ	
	คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐ-ธรรมนูญ
7) หลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี	/	/
8) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ	/	/
9) หลักการเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี	/	/
10) หลักการในบทเฉพาะกาล	/	/

ทั้งนี้ หลักการสำคัญที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากดังกล่าว มีสาระสำคัญดังนี้

1) **หลักการเกี่ยวกับรูปแบบของสภา** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ส่วนสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เช่น กรรมาธิการบางคนเสนอความคิดเห็นให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 3 สภา คือสภาที่มาจากการเลือกตั้ง สภาที่มาจากการแต่งตั้ง และสภาทหาร โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารมาจากสภาทั้ง 3 สภานี้ แต่ที่ประชุมคณะกรรมาธิการเห็นว่าควรที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสภา 2 สภาเหมือนเดิม คือสภาผู้แทนราษฎร

และวุฒิสภา[56] อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา กรรมาธิการบางคนได้เสนอความคิดเห็นให้ที่ประชุมพิจารณาทบทวนเกี่ยวกับรูปแบบของสภาอีกครั้งหนึ่งว่าควรมีสภาเพียงสภาเดียวหรือสภา 2 สภา เนื่องจากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งในที่สุด หลังจากที่กรรมาธิการได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวกันอย่างกว้างขวางแล้ว คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้มีสภาเพียงสภาเดียว โดยให้สมาชิกของสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แต่กำหนดเงื่อนไขไว้ในบทเฉพาะกาลให้สภาเดียวประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ซึ่งมาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งจำนวนเท่า ๆ กัน ทั้งนี้ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติให้มีสภาเพียงสภาเดียวด้วยเช่นเดียวกัน[57]

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบของสภากันอย่างกว้างขวาง[58] ทั้งนี้ นายอมร จันทรสมบูรณ์ (กรรมาธิการ) ได้ชี้แจงเหตุผลบางประการ

---

[56] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 5", 4 สิงหาคม 2521.

[57] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 6", 10 สิงหาคม 2521 และ "ครั้งที่ 14", 8 กันยายน 2521.

[58] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 63/2521", 26 ตุลาคม 2521, หน้า 318-338, "ครั้งที่ 64/2521", 27 ตุลาคม 2521, หน้า 343-402 และ "ครั้งที่ 66/2521", 2 พฤศจิกายน 2521, หน้า 628-650.

ที่คณะกรรมาธิการมีมติให้มีสภาเพียงสภาเดียวว่า "...ตามร่างที่คณะกรรมาธิการชุดนี้ได้ร่างขึ้น...เมื่อมองในแง่ประชาธิปไตยจะเห็นว่าเราจะถึงจุดหมายอีก 4 ปีข้างหน้า ถ้าเรามองอย่างนี้ เราก็จะเห็นว่าความยาวย่อมจะน้อยกว่าร่างแรกที่คณะกรรมาธิการได้ยกร่างขึ้นจริงอยู่ ในการที่เราตั้งเป้าหมายไว้ในระยะ 4 ปีที่จะให้มีสมาชิกเลือกตั้ง ไม่ว่าจะพร้อมหรือไม่พร้อม มีอำนาจโดยสมบูรณ์นั้น เราจะต้องเสียอะไรบางอย่าง ก็คือว่าในด้านบทเฉพาะกาลนั้นจำเป็นที่จะต้องมีโครงสร้างตามสมควร ที่จะวางพื้นฐานสำหรับเป้าหมายที่กำหนดไว้ใน 4 ปีข้างหน้า...อยากจะกล่าวอย่างสรุปว่า ระหว่างสมาชิก 2 ประเภทที่เป็นระยะเวลายาวประกอบด้วยบทเฉพาะกาลที่คณะกรรมาธิการได้ยกร่าง...กับร่างใหม่ซึ่งมีสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกเลือกตั้งทั้งหมดในระยะเวลาข้างหน้า 4 ปี ประกอบด้วยบทเฉพาะกาลเช่นนี้ สิ่งใดนั้นจะถึงเป้าหมายดีกว่ากันและเร็วกว่ากัน พร้อมด้วยการสร้างพื้นฐานที่เหมาะกว่ากัน..."[59] แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นคัดค้านว่า "...ท่านบอกว่าต้องการให้เป็นสภาเดียว เพราะเป็นสภาที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาโดยตรง แต่ในขณะเดียวกันท่านก็มีบทเฉพาะกาลเอาไว้ถึง 15 มาตรา เป็นการยอมรับว่าท่านไม่ไว้ใจผู้แทนราษฎรที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาโดยตรง เพราะในบทเฉพาะกาล 15 มาตรานั้น เป็นประจักษ์พยานอย่างเด่นชัดที่จะปฏิเสธไม่ได้ว่า เรายังต้องการให้มีสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง และรวมทั้งสภานโยบายขึ้นมาควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาลและของสภาผู้แทนราษฎรต่อไปอย่างน้อยเป็นเวลา 4 ปี...อาจจะขยายเวลาออกไปเป็น 8 ปี 12 ปี อะไรก็ได้ ไม่มีหลักประกันอะไร...เพราะถ้าคิดบวกไว้ 4 ปีแล้ว...เราไม่มีทางที่จะเปลี่ยนแปลงได้ก่อน 4 ปี แต่ถ้ามี 2 สภาแล้ว เรามีโอกาสที่ทาง

---

[59] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 63/2521", 26 ตุลาคม 2521, หน้า 334.

สภาผู้แทนราษฎร...เห็นว่าวุฒิสภาควรจะเลิกได้ ก็มีทางที่จะทำได้โดยเลิกวุฒิสภา เป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญก่อน 4 ปีก็ได้...หรือว่าจะเขียนในบทเฉพาะกาลก็ได้ บอกว่าเมื่อครบ 4 ปีแล้ว จะให้มีการออกเสียงประชามติ...จะคงวุฒิสภาไว้หรือว่าจะเลิก ก็อาจจะทำได้เช่นเดียวกัน..."[60]

อย่างไรก็ตาม ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในลักษณะของการประนีประนอมว่า "...เมื่อได้ฟังคำพูดของท่านประธานคณะกรรมาธิการ...ก็รู้สึกว่าเราน่าจะรอมชอมตกลงกันได้ รู้สึกว่าเราพร้อมที่จะเข้าหากัน... เท่าที่เราได้สดับตรับฟังความคิดเห็นของคนข้างนอกก็ดี หรือสมาชิกที่เป็นจำนวนไม่ใช่น้อยในสภานี้ก็ดี...รู้สึกว่าการมี 2 สภานั้นจะมีน้ำหนักมากกว่า และอีกอย่างหนึ่ง จะเห็นได้ว่าในวันสองวันนี้ ทีท่าทางฝ่ายรัฐบาลก็ได้เปลี่ยนแปลงไป ...รู้สึกว่าท่านก็มีทีท่าที่จะสนับสนุนให้มี 2 สภา...การตกลงที่เกิดขึ้นโดยทุกฝ่ายยอมเสียสละให้แก่กัน จะเป็นการตกลงที่ยั่งยืน...ใคร่ที่จะขอร้องคณะกรรมาธิการว่า ได้โปรดกรุณาอย่าให้ถึงต้องมีการโหวตอะไรกันเลยในที่ประชุมนี้ ได้โปรดรับร่างที่เสนอขึ้นมานี้ไปพิจารณาแก้ไขเสียใหม่ให้เป็นไปในทำนอง 2 สภา"[61]

ทั้งนี้ พล.ท.เฉลิมชัย จารุวัสตร์ (ประธานคณะกรรมาธิการ) ได้แสดงความคิดเห็นในลักษณะของการประนีประนอมว่า "...คณะกรรมาธิการนี้ยินดีที่จะรับร่างอันเป็น 2 สภา ซึ่งทำโดยคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญชุดแรกนั้น กลับมาพิจารณาร่วมกับคำแปรญัตติของสมาชิกที่ได้แปรญัตติไว้ตามร่างนั้น และได้สงวนไว้ เพราะไม่มีเรื่องที่จะให้แปรญัตติได้ คณะกรรมาธิการ

---

[60] คำอภิปรายของนายนิธิพัฒน์ ชาลิจันทร์ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 337-338.

[61] คำอภิปรายของนายไพโรจน์ ชัยนาม ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 66/2521", 2 พฤศจิกายน 2521, หน้า 634-635.

ยินดีที่จะดำเนินการตามนี้ด้วยความเคารพด้วยความเต็มใจ ด้วยความรู้ในเหตุในผล ความเจตนาดี และด้วยความที่จะสดับตรับรับฟังความคิดเห็นของส่วนรวมทั้งภายในและภายนอกสภานี้ คณะกรรมาธิการนี้ขอรับความเห็นชอบจากสภานี้ ถ้าได้รับความเห็นชอบจากสภานี้แล้ว คณะกรรมาธิการก็จะได้ดำเนินการต่อไป..."[62]

ในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบให้คณะกรรมาธิการนำร่างรัฐธรรมนูญหมวด 6 รัฐสภา (รวมทั้งมาตราที่เกี่ยวข้อง) ถึงบทเฉพาะกาล ไปพิจารณาใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา[63] ซึ่งในเวลาต่อมาคณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขหลักการตามมติดังกล่าว โดยกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรตามร่างเดิมของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ* ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา) จึงไม่มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบของสภาแต่อย่างใด

2) **หลักการเกี่ยวกับที่มาของประธานรัฐสภา** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีกรรมาธิการเสนอความคิดเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายหนึ่งเห็นว่า

---

62 เรื่องเดียวกัน, หน้า 636-637.

63 เรื่องเดียวกัน, หน้า 637-638.

* ดูร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เฉพาะบทบัญญัติหมวด 6 รัฐสภา ถึงบทเฉพาะกาล.

ควรที่จะให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรที่จะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติแก้ไขข้อความให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา แต่ในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ก็ไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวแต่อย่างใด[64] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา) จึงมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับที่มาของประธานรัฐสภากันอย่างกว้างขวาง[65] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับการขอสงวนคำแปรญัตติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและการขอสงวนความเห็นของกรรมาธิการที่กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา[66]

ทั้งนี้ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากมติดังกล่าว อภิปรายแสดงความคิดเห็น (ก่อนการลงมติ) ว่า "...ที่ว่าสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นกลางนั้น เป็นกลางไปไม่ได้...เพราะว่า...นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง...การแต่งตั้งส่วนมาก นายกรัฐมนตรี

---

[64] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 5", 4 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 12", 6 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 14", 8 กันยายน 2521 และรายงานของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เฉพาะบทบัญญัติหมวด 6 รัฐสภาถึงบทเฉพาะกาล).

[65] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 69/2521", 9 พฤศจิกายน 2521, หน้า 169-186.

[66] เรื่องเดียวกัน, หน้า 185-186.

จะต้องแต่งตั้งจากพวก โดยเฉพาะใน 4 ปีแรกนี้...เพื่อที่จะรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล... เพราะฉะนั้น...ที่บอกว่าสมาชิกวุฒิสภาควรจะเป็นประธานรัฐสภา เพราะเหตุว่าเป็นกลางนั้น เป็นเหตุผลที่ฟังไม่ขึ้น และอีกอย่างหนึ่ง...ประธานรัฐสภานี้มีหน้าที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 136 เมื่อพ้น 4 ปีแล้ว ผู้ที่จะลงนามรับสนองพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีนี้ ก็ควรจะมาจากพรรคการเมือง..."[67]

3) **หลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีกรรมาธิการหลายคน เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้แตกต่างกัน ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าว แต่ในที่สุดคณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ก็ไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวแต่อย่างใด[68] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ตาม

---

[67] คำอภิปรายของนายนิธิพัฒน์ ชาลิจันทร์ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 177.

[68] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 5", 4 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 12", 6 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 14", 8 กันยายน 2521 และรายงานของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เฉพาะบทบัญญัติหมวด 6 รัฐสภา ถึงบทเฉพาะกาล).

ร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา) มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภากันไม่มากนัก ในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ผ่านการพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวนี้ไป[69]

4) **หลักการเกี่ยวกับการแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักการให้จังหวัดที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน เป็นเขตเลือกตั้ง ส่วนจังหวัดที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 3 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้ง มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ 3 คน และในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ให้เลือกเป็นรายบุคคล โดยในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้ง ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เช่น เมื่อมีการพิจารณาถึงเงื่อนไขบางประการในการสร้างระบบพรรคการเมือง มีกรรมาธิการบางคนเสนอความคิดเห็นว่าควรจัดให้มีการเลือกตั้งแบบรวมเขต โดยถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ยกเว้นจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 7 คน ที่ให้มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต แต่กรรมาธิการบางคนเสนอความคิดเห็นว่า การถือเกณฑ์จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สูงเกินไป จะทำให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แตกต่างกันมากสำหรับจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 7 คน ดังนั้นจึงควรที่จะถือเกณฑ์จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 5 คน จะเหมาะสมกว่า ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าว แต่ใน

---

[69] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 69/2521", 9 พฤศจิกายน 2521, หน้า 197-204.

ที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้มีการเลือกตั้งแบบรวมเขตทุกจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 3 เขต และให้มีการออกเสียงเลือกตั้งเป็นพรรค[70] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา) ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้งกันอย่างกว้างขวาง[71] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมาธิการทุกประการ[72]

ทั้งนี้ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากมติดังกล่าว อภิปรายแสดงความคิดเห็น (ก่อนการลงมติ) ว่า "...เหตุผลที่ท่านกรรมาธิการได้เสนอมานั้น สรุปส่วนใหญ่ก็หนักไปในทางที่ว่าต้องการจะให้การเลือกตั้งนี้เป็นไปในระบบพรรค จึงได้ให้มีการเลือกตั้งรวมเขตเป็นแต่ละจังหวัดเพื่อความประสงค์ในการที่จะสนับสนุนเรื่องพรรค ความจริง

---

[70] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 7", 17 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 14", 8 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 20", 22 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 22", 28 กันยายน 2521 และรายงานของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เฉพาะบทบัญญัติหมวด 6 รัฐสภา ถึงบทเฉพาะกาล).

[71] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 69/2521", 9 พฤศจิกายน 2521, หน้า 221-231 และ "ครั้งที่ 70/2521", 10 พฤศจิกายน 2521, หน้า 235-306.

[72] เรื่องเดียวกัน, หน้า 282-283 และ 306.

แล้วการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นแต่ละเขต ๆ นั้น...ก็สนับสนุนพรรคได้เหมือนกัน เพราะว่าพรรคต่าง ๆ ก็ย่อมมีสิทธิที่จะส่งผู้แทนของตนเข้าสมัครตามเขตที่กำหนดให้เป็นเขตเลือกตั้ง... เมื่อผู้แทนของพรรคนั้นได้รับการเลือกตั้ง ...พรรคนั้นก็ย่อมจะได้เสียงได้สิทธิในการที่จะได้มีผู้แทนเป็นส่วนข้างมากเช่นเดียวกัน ...เพราะฉะนั้น...การที่จะให้สิทธิออกเสียงแก่ประชาชนโดยการแบ่งเขตให้เขาได้มีโอกาสเลือกผู้ที่เห็นว่าจะเป็นคุณประโยชน์มากที่สุดนั้น ย่อมจะเป็นทางที่ดีที่จะให้โอกาสแก่เขา ได้เลือกผู้แทนที่เหมาะสมมากยิ่งกว่าการที่จะให้เลือกเป็นคณะบุคคลอย่างในร่างที่ปรากฏนี้ ...อีกประการหนึ่ง...รู้สึกว่าการเลือกตั้งถึงแม้จะรวมเขตเลือกตั้งทั้งจังหวัด ก็มีการใช้อิทธิพลได้เช่นเดียวกัน เหมือนกับการเลือกตั้งเขตย่อย ๆ ยิ่งร้ายกว่านั้น... ถ้าหากว่าพรรคใดที่มีกำลังเงินไม่มากพอ ...ไม่สามารถจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ครบตามจำนวนในจังหวัดนั้นได้ พรรคนั้นก็ยิ่งไม่มีโอกาสที่จะส่งผู้แทนเข้าสมัครเลย..."[73]

นอกจากนี้ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ (กรรมาธิการ) ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเน้นย้ำว่า "...การที่ไปแก้ไขให้เลือกตั้งกันเป็นพรรคนั้น เป็นเรื่องการทำลายความอิสระของราษฎรเป็นอย่างยิ่ง จริงอยู่ พรรคการเมืองทุกวันนี้ เราจำเป็นที่จะต้องประคับประคองให้เขามีความแข็งแกร่ง แต่การประคับประคองพรรคการเมืองนั้นต้องไม่ใช่โดยวิธีการบังคับจิตใจของราษฎร นอกจากนั้น เราจะเห็นว่าในระยะเวลา 4 ปีแรกในบทเฉพาะกาล...ไม่มีพรรคการเมือง เราสร้างระบบพรรคกันที่ไหน 4 ปีแรกนี้ เราไม่ได้สร้าง เราปล่อยให้เป็นไปตามใจของพรรคการเมือง จะสร้างหรือไม่ก็ได้ และเมื่อครบ 4 ปีแล้ว เราก็ยังบังคับกัน...เราเอาเหตุผลอะไรมาบอกว่าพรรคการเมืองตอนนั้นจะแข็งจะมีประสิทธิภาพดี จะเลือกคนของตัวส่งไปสมัคร

---

[73] คำอภิปรายของนายณรงค์ บัณฑิตย์ ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 69/2521", 9 พฤศจิกายน 2521, หน้า 225-226.

แล้วก็บังคับราษฎรว่าต้องเลือกตามที่ฉันเขียน ...อย่างนี้กลายเป็นว่าราษฎรมีสิทธิก็เป็นเพียงสิทธิชั้น 2...สิทธิชั้น 1 นั้นอยู่ที่พรรคการเมือง ซึ่งกระผมไม่เห็นด้วย...นอกจากนั้นในมาตราต่าง ๆ ซึ่งเราพยายามจะสร้างพรรคการเมืองให้แข็งนั้น เรายังบังคับเขา...ว่าต่อไปจะต้องส่งอย่างน้อยครึ่งหนึ่ง และแต่ละแห่งนั้นต้องส่งให้ครบตามจำนวนที่จะมีได้ในจังหวัดนั้น เมื่อพรรคการเมืองยังไม่แข็งในอีก 4 ปีข้างหน้า ก็เท่ากับเป็นการบีบพรรคการเมืองให้เลือกคนที่ดีเพียงคนสองคน แล้วก็เอาคนอื่น ๆ พ่วงตามเข้าไป เพราะว่าไม่สามารถที่จะหาได้ครบ อย่างนั้นก็เท่ากับว่า ในที่สุดระบบที่เราคิดว่าจะให้พรรคการเมืองเป็นผู้ค้ำจุนประชาธิปไตยก็จะไม่มีทางสำเร็จได้ เพราะพรรคการเมืองจะส่งใครก็ได้ เอาบุคคลที่เชื่อว่าจะได้คะแนนดีปิดหัวปิดท้ายไว้แล้วก็ส่งออกไปอย่างนั้น..."[74]

5) **หลักการเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เช่น กรรมาธิการบางคนเสนอความคิดเห็นให้กำหนดเงื่อนไขบางประการเพื่อให้พรรคการเมืองมีจำนวนน้อยและเป็นพรรคการเมืองใหญ่ เนื่องจากในช่วงเวลาที่ผ่านมา ไม่ได้มีการปลูกฝังให้พรรคการเมืองมีรากฐานที่มั่นคง ทำให้มีพรรคการเมืองจำนวนมากมายและไม่มีความหมายในการกำกับดูแลให้สมาชิกของพรรคอยู่

---

[74] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 70/2521", 10 พฤศจิกายน 2521, หน้า 286-287.

ในระเบียบวินัยได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบอันสำคัญต่อเสถียรภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย[75] ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ซึ่งในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมด รวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้ง และเมื่อพรรคการเมืองใดส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ห้ามมิให้ถอนการสมัครรับเลือกตั้ง[76] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา) จึงมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองกันอย่าง

---

[75] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 5", 4 สิงหาคม 2521.

[76] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 6", 10 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 7", 17 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 12", 6 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 15", 13 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 22", 28 กันยายน 2521, และรายงานของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เฉพาะบทบัญญัติหมวด 6 รัฐสภา ถึงบทเฉพาะกาล).

กว้างขวาง[77] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมาธิการทุกประการ[78]

6) **หลักการเกี่ยวกับการขอเปิดอภิปรายทั่วไป** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ โดยมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เช่น เมื่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้พิจารณาถึงวิธีการที่จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ได้มีกรรมาธิการบางคนเสนอความคิดเห็นให้ตัดหลักการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินออกไป เนื่องจากอาจจะเป็นเครื่องมือให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนใช้เป็นช่องทางในการก่อกวนรัฐบาล รวมทั้งใช้สภาเป็นเครื่องมือในการหาเสียงและปลุกระดมมวลชน ซึ่งไม่ช่วยส่งเสริมประชาธิปไตยแต่อย่างใดด้วย แต่กรรมาธิการบางคนไม่เห็นด้วยที่จะให้ตัดบทบัญญัติมาตราดังกล่าวออกไป เนื่องจากสามารถที่จะใช้บทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นเครื่องมือเตือนสติรัฐบาล เป็นทางออกของสภา และลดความ

---

[77] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 72/2521", 16 พฤศจิกายน 2521, หน้า 484-509.

[78] เรื่องเดียวกัน, หน้า 508-509.

กดดันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ นอกจากนั้น ถ้ามีกรณีของการที่จะก่อกวนรัฐบาล รัฐบาลก็มีสิทธิที่จะขอให้ระงับการขอเปิดอภิปรายทั่วไปนั้น แต่ถ้าหากไม่กำหนดไว้ ก็จะเป็นการตัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้[79] ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติแก้ไขบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ซึ่งในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการของร่างเดิม โดยให้ตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และให้แก้ไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร[80] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา) ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการขอเปิดอภิปรายทั่วไปกันอย่างกว้างขวาง[81] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้

---

[79] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 7", 17 สิงหาคม 2521.

[80] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8", 24 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 15", 13 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 18", 20 กันยายน 2521 และรายงานของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เฉพาะบทบัญญัติหมวด 6 รัฐสภา ถึงบทเฉพาะกาล).

[81] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 73/2521", 17 พฤศจิกายน 2521, หน้า 580-619.

ลงมติเห็นด้วยกับการตัดบทบัญญัติ และการแก้ไขข้อความในบทบัญญัติของคณะกรรมาธิการทุกประการ[82]

ทั้งนี้ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากมติดังกล่าว อภิปรายแสดงความคิดเห็น (ก่อนการลงมติ) ว่า "...กระผมไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมาธิการเป็นอย่างยิ่งที่ไปตัดมาตรา 126...เท่ากับว่าตัดขั้นตอนของประชาธิปไตย ปัญหาก็อยู่ตรงที่ว่า...คณะกรรมาธิการมองเพื่อถนอมอะไร ถนอมรัฐบาล...ถนอมสภาผู้แทนราษฎร หรือว่าถนอม...ประเทศชาติของเรา การตัดขั้นตอนอย่างนี้เป็นการทำให้มาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหารนั้นสูญเสียไป...กระผมจึงคิดว่ามาตรา 126 นี้ ควรแก่การที่จะคงไว้เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้หยิบยกการกระทำที่ไม่เหมาะสมของฝ่ายบริหารทั้งเป็นรายคณะหรือรวม ส่วนที่ว่าดุลพินิจจะเอากันแค่ไหนเพียงใดนั้น ก็อยู่ที่ดีกรีและขั้นตอน..."[83]

นอกจากนี้ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนยังได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเน้นย้ำว่า "...เมื่อเราไปปิดประตูมาตรา 126 เสียแล้ว และกลับไปแกล้งเพิ่มมาตรา 127 ให้เป็น 1 ใน 3 หมายความว่าจะต้องเป็น 100 คน ทำไมท่านไม่คิดในมุมกลับ...ถ้ารัฐบาลเลวแล้วสภาจะควบคุมได้อย่างไร จะหาคนที่มาเข้าชื่อถึง 100 คนนั้น อาจจะหายาก เพราะว่ารัฐบาลนั้นอย่างน้อยก็ต้องมีเสียงเกินครึ่งอยู่แล้ว อาจจะหาพรรคมามากขึ้น ซึ่งอาจจะทำให้สมาชิกฝ่ายค้านมีไม่ถึง 1 ใน 3 เลยก็ได้...ถ้ารัฐบาลเกิดทำอะไรซึ่งผิดพลาดออกไปจะเป็นผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศชาติ...กระผมเห็นว่า ถ้ารัฐบาลกลิ้นสะอาดแล้ว จะไปกลัวอะไร...อย่างน้อยเปิดโอกาสให้ราษฎรเขาได้ทราบข้อเท็จจริงบ้างว่าที่สมาชิกส่วนน้อยเขาเห็นว่ารัฐบาลทำอะไรเสียหายนั้น ก็จะได้มีการอภิปรายกันบ้าง ถึงจะลงมติก็คงจะต้องแพ้ เพราะว่า

---

82 เรื่องเดียวกัน, หน้า 602 และ 618.

83 คำอภิปรายของนายชนะ รุ่งแสง ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 587-589.

ในบทเฉพาะกาลนี้ มีวุฒิสมาชิกซัพพอร์ท (Support) อยู่ถึง 3 ใน 4 แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็น 1 ใน 3 หมายความว่า ปิดประตูหมดเลยครับ มาตรา 124 ที่เขียนเอาไว้ว่าสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ก็กลายเป็นเรื่องตลกไป..."[84]

7) **หลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 34 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เช่น กรรมาธิการบางคนเสนอความคิดเห็นให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั่วประเทศ พร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่กรรมาธิการบางคนเสนอความคิดเห็นคัดค้านว่าข้อเสนอดังกล่าวอาจจะยังไม่พร้อมที่จะนำมาใช้กับประเทศไทย เนื่องจากพื้นฐานทางการศึกษาของประชาชนยังไม่เพียงพอ และประชาชนอาจจะไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นจำนวนน้อยเช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในที่สุด ผลการเลือกตั้งจะปรากฏออกมาในลักษณะที่จะได้ผู้บริหารที่มาจากกลุ่มบุคคล 2 ประเภทคือกลุ่มบุคคลที่มีฐานะทางการเงินดี กับกลุ่มบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายตรงกันข้าม ซึ่งจะเป็นผลเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศและด้านอื่น ๆ อีกทั้งรูปแบบการปกครองที่เป็นอยู่คือระบบรัฐสภาก็เหมาะสมกับประเทศไทยอยู่แล้ว เพียงแต่จะต้องแก้ไขส่วนที่ยังบกพร่องอยู่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเท่านั้น[85] กรรมาธิการบางคนเสนอ

---

[84] คำอภิปรายของนายนิธิพัฒน์ ชาลิจันทร์ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 609.

[85] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 5", 4 สิงหาคม 2521.

ความคิดเห็นว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่จำเป็นที่จะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และควรที่จะตัดบทบัญญัติมาตรา 136 วรรคสอง ที่กำหนดให้รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไป เนื่องจากเป็นการผูกมัดและไม่เปิดกว้างให้สามารถหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ได้ ในขณะที่กรรมาธิการบางคนเห็นด้วยที่ไม่บังคับให้นายก-รัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่เห็นด้วยที่จะตัดบทบัญญัติมาตรา 136 วรรคสองออก เนื่องจากควรที่จะมีบทบัญญัติบังคับไว้ให้ฝ่ายบริหารมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบ้างมิฉะนั้น จะเป็นการขัดต่อระบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจะถูกวิพากษ์วิจารณ์จากทุกฝ่ายได้[86] ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติแก้ไขข้อความและตัดข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ซึ่งในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการของร่างเดิม โดยให้แก้ไขจำนวนรัฐมนตรีเป็นอีกไม่เกิน 44 คน ให้ตัดข้อความ "รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" และให้แก้ไขข้อความให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรม-ราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี[87] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา

---

[86] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8", 24 สิงหาคม 2521.

[87] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 16", 15 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 17", 15 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 18", 20 กันยายน 2521 และรายงานของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เฉพาะบทบัญญัติหมวด 6 รัฐสภา ถึงบทเฉพาะกาล).

2 สภา) จึงมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับที่มาของนายก-รัฐมนตรีและรัฐมนตรีกันอย่างกว้างขวาง[88] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมาธิการทุกประการ[89]

ทั้งนี้ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากมติดังกล่าว อภิปรายแสดงความคิดเห็น (ก่อนการลงมติ) ว่า "...ประชาธิปไตยแบบที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่คณะกรรมาธิการไปชี้ดม่าออก...มาจากใครก็ได้ ไม่ต้องเป็นผู้แทนราษฎรก็ได้ อย่างนี้หรือ ...ที่เรียกว่าประชาธิปไตย ท่านอาจลืมไปว่าบทบัญญัตินี้เป็นบทถาวร ...ถ้าเป็นบทเฉพาะกาล ผมยังจะต่อรองด้วยได้ในเรื่องระยะเวลา อันนี้เป็นบทถาวร...จะต้องใช้ต่อไปจนกว่าจะสิ้นอายุของรัฐธรรมนูญ หรือจนกว่าจะมีใครมาฉีกอีก ...ถ้าท่านบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล ผมไม่ขัดข้อง แต่จะขอต่อรองเรื่องระยะเวลา อันนี้บทถาวร ผมยอมไม่ได้... นายกรัฐมนตรีที่มิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นการผิดแบบแผนของประชาธิปไตยอย่างแน่นอน ในโลกนี้ มีประเทศเสรี...เหลืออยู่เพียง 1 ใน 3 มีประเทศไหนบ้างครับที่มีรัฐธรรมนูญแล้ว บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมาจากไหนก็ได้ ไม่ต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร..."[90]

8) **หลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐ-ธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้แยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน แต่ให้มีความ

---

[88] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 75/2521", 23 พฤศจิกายน 2521, หน้า 9-42.

[89] เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-42.

[90] คำอภิปรายของ พล.อ.ทวิช เสนีวงศ์ ณ อยุธยา ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13.

สัมพันธ์และควบคุมซึ่งกันและกันได้ โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร และในขณะเดียวกัน ก็ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการยุบสภาได้ ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เช่น กรรมาธิการบางคนเสนอหลักการให้จัดโครงสร้างของอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ให้อยู่ในลักษณะที่จะทำให้เกิดเสถียรภาพในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดย 1) ให้แยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกัน 2) ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน พร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3) กำหนดเงื่อนไขเพื่อให้พรรคการเมืองมีจำนวนน้อยและเป็นพรรคการเมืองใหญ่[91] แต่กรรมาธิการหลายคนได้เสนอความคิดเห็นคัดค้าน ทั้งนี้ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติแก้ไขหลักการ ให้สภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิติดตามการปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายบริหาร แต่ไม่มีอำนาจล้มรัฐบาล และคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร แต่ในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ก็ไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวแต่อย่างใด[92] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้กำหนดให้มีสภาเพียงสภาเดียว) มีสมาชิก

---

[91] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 5", 4 สิงหาคม 2521.

[92] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 7", 17 สิงหาคม 2521, "ครั้งที่ 14", 8 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 15", 13 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 16", 15 กันยายน 2521 และรายงานของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เฉพาะบทบัญญัติหมวด 6 รัฐสภา ถึงบทเฉพาะกาล).

สภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจกันไม่มากนัก[93] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา) ไม่มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่าที่ประชุมสภาได้มีมติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรได้[94]

ทั้งนี้ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากมติดังกล่าว อภิปรายแสดงความคิดเห็น (ก่อนการลงมติ) ว่า "...ในระบบที่มีการคละอำนาจ...บางทีมีความจำเป็นที่ว่า ถึงแม้จะเห็นว่าคน ๆ นี้ไม่เหมาะสม แต่ก็ต้องให้เขาเป็นรัฐมนตรี เพราะเขาคุมเสียง...ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ในระบบการแยกอำนาจจะไม่มี. นายกรัฐมนตรีเลือกเอาได้โดยเสรี ถ้าไปเลือกเอาคนไม่ดี ตนก็ต้องรับผิดชอบเอง เพราะตนไม่อยู่ในความผูกพันอย่างใดเลยในทางสภาที่ซึ่งจะต้องเลือกคนนั้นหรือคนนี้ เลือกได้อย่างเต็มที่ เอาคนที่มีความสามารถจริง ๆ เอาคนที่บริสุทธิ์ผุดผ่องจริง ๆ เอาคนที่ไม่มีประวัติด่างพร้อยในชีวิตมาเป็นรัฐมนตรี เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะเป็นคณะที่มีความเข้มแข็ง และ...ยังเป็นรัฐมนตรีซึ่งจะได้รับความเลื่อมใสยกย่องจากบรรดาข้าราชการประจำในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เท่าที่เป็นมานั้น เมื่อเราไปเอาบุคคลภายนอกซึ่งไม่รู้เรื่องเข้ามานั่งแป้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้น กระทรวงนี้ มาถึงก็บอกต้องการเงินเท่านั้นเพื่อประโยชน์ของพรรค..."[95]

---

[93] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 64/2521", 27 ตุลาคม 2521, หน้า 382-400.

[94] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 75/2521", 23 พฤศจิกายน 2521, หน้า 10.

[95] คำอภิปรายของนายกนต์ธีร์ ศุภมงคล ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 64/2521", 27 ตุลาคม 2521, หน้า 382.

9) **หลักการเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบในเบื้องต้นให้เป็นไปตามร่างเดิมของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ[96] และได้พิจารณาคำขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้ขอแปรญัตติเป็น "คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความไว้วางใจ มติความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม" แต่ในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ก็ไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวแต่อย่างใด[97] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา) มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการ

---

[96] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8", 24 สิงหาคม 2521.

[97] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 16", 15 กันยายน 2521 และรายงานของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เฉพาะบทบัญญัติหมวด 6 รัฐสภา ถึงบทเฉพาะกาล).

แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีกันไม่มากนัก[98] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับร่างเดิมของคณะกรรมาธิการ[99]

ทั้งนี้ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากมติดังกล่าว อภิปรายแสดงความคิดเห็น (ก่อนการลงมติ) ว่า "...ในมาตรา 141 นี้ เมื่อผสมกับมาตรา 136 แล้ว ไม่เป็นระบอบประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง...เพราะว่าในอำนาจศาลนั้น ก็ไม่ได้มาจากปวงชน อำนาจบริหารก็ไม่ได้มาจากปวงชน อำนาจในทางนิติบัญญัติก็มาจากปวงชนเพียงประมาณครึ่งเดียว แล้วเราจะมีหน้าไปบอกประชาชนเขาว่านี่เราให้ระบอบประชาธิปไตยเขาได้อย่างไร ...การที่เราจะมาหลอกเขาซึ่ง ๆ หน้าอย่างนี้ ...รู้สึกเป็นที่น่าละอายใจ... คณะกรรมาธิการร่างเดิมนั้น เขาไม่ได้แก้มาตรา 136 คณะกรรมาธิการชุดนี้ไปแก้เขาหมดไปแก้ตัดวรรคสอง..."รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ถ้าเราคงวรรคสองของมาตรา 136 ไว้ กระผมยินดีจะถอนคำสงวนของกระผมในมาตรา 141 ทันที เพราะว่าอย่างน้อยเรายังมีหน้าบอกเขาได้ว่า อำนาจบริหารนั้นอย่างน้อยรัฐมนตรีครึ่งหนึ่งมาจากผู้แทน เวลานี้มาจากไหนก็ได้ทั้ง 45 คน ...แล้วก็เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินโดยที่สภาผู้แทนไม่ได้ให้ความยินยอมอะไร มาถึงก็บริหารกันไปเลย แล้วเราจะเรียกได้อย่างไรว่า อำนาจบริหารนั้นมาจากปวงชน...ถ้าจะกลัวตอนขอมติไว้วางใจ... อาจจะแพ้...เพื่อที่จะส่งเสริมความกลัวนี้ กระผมก็ยินดีที่จะแปรญัตติในมาตรา 190 เอาไว้แล้ว...ซึ่งกระผมแปรญัตติประกอบกับมาตรา 141 นี้ บอกว่า "ในการแถลงนโยบายของ

---

[98] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 75/2521", 23 พฤศจิกายน 2521, หน้า 46-51.

[99] เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

คณะรัฐมนตรีเพื่อขอความไว้วางใจตามมาตรา 141 ให้เป็นการประชุมร่วมระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทน" เพราะฉะนั้นก็หมายความว่าในระยะ 4 ปีนี้ การแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจ รัฐบาลก็ไม่น่าจะกลัวเป็นการสั่นคลอนอะไร เพราะได้โหวตจากวุฒิสภาซัพพอร์ท (Support) อยู่แล้ว...กระผมจึงเห็นว่า ถ้ามาตรา 136 ซึ่งเป็นบทถาวรบวกกับมาตรา 141 ซึ่งเป็นบทถาวรอย่างนี้ด้วยแล้ว เราจะมีหน้าไปบอกเขาได้อย่างไรว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน ถ้าอย่างน้อยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้แทนราษฎร หรือว่ารัฐมนตรีส่วนหนึ่งเป็นผู้แทนราษฎร มาตรา 141 นี้ ยังพอไปได้ จะทิ้งไว้อย่างนี้ก็ได้..."[100]

10) **หลักการในบทเฉพาะกาล** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการในบทเฉพาะกาล ให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก และในวาระเริ่มแรกเป็นเวลา 4 ปี ให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และการเปิดอภิปรายทั่วไป กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้ ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งในเรื่องของสภาเดียว องค์กรพิเศษ และอำนาจของนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งได้พิจารณาคำขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งได้ขอแปรญัตติไว้หลายคน แต่ในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการของ

---

[100] คำอภิปรายของนายนิธิพัฒน์ ชาลิจันทร์ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-47.

ร่างเดิม (โดยยังคงยึดถือบทบัญญัติเดิมเป็นหลัก) เป็นดังต่อไปนี้[101]

1) ในวาระเริ่มแรก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (โดยในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ)

2) ในวาระเริ่มแรก เมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้การดำเนินการดังต่อไปนี้ กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

2.1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

2.2) การเปิดอภิปรายทั่วไป

2.3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ

2.4) การพิจารณาพระราชกำหนด

ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้

3) ในวาระเริ่มแรก เมื่อใช้รัฐธรรมนูญนี้แล้ว

3.1) ห้ามมิให้นำบทบัญญัติบางมาตราที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ผู้นำฝ่ายค้าน กรรมาธิการสามัญ และรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่นมาใช้บังคับในวาระเริ่มแรก

---

[101] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 19", 21 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 20", 22 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 21", 26 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 22", 28 กันยายน 2521, "ครั้งที่ 24", 5 ตุลาคม 2521 และรายงานของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เฉพาะบทบัญญัติหมวด 6 รัฐสภา ถึงบทเฉพาะกาล).

3.2) ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น

3.3) การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีจำนวน 17 คน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 3 คน วุฒิสภาแต่งตั้ง 6 คน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง 8 คน

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา) จึงมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลกันอย่างกว้างขวาง[102] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับการแก้ไขและการแก้ไขเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้[103]

1) ในหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภานโยบายแห่งชาติ และอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับการแก้ไขข้อความและการยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ของคณะกรรมาธิการทุกประการ

2) ในหลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้คงไว้ตามร่างเดิม (ซึ่งคณะกรรมาธิการตัดออก) แต่ได้ยอมแก้ไขข้อความให้เป็นไปตามข้อเสนอ

---

[102] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 76/2521", 24 พฤศจิกายน 2521, หน้า 147-249.

[103] เรื่องเดียวกัน, หน้า 174-175, 182-183, 201-205, 229-231, 240, และ 243-244.

ของนายบรรหาร ศิลปอาชา ว่า "ให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อบุคคลที่สภานโยบายแห่งชาติมีมติเห็นสมควรให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาขึ้นกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์เพื่อจะได้ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง"

3) ในหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้มีการแก้ไขข้อความตามข้อเสนอของนายชนะ รุ่งแสง ซึ่งขอเพิ่มเติมข้อความเป็น "การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของประธานรัฐสภา แจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ"

4) ในหลักการเกี่ยวกับการแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับการแก้ไขข้อความเพิ่มเติมอีกครั้งหนึ่งของคณะกรรมาธิการ ในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งแก้ไขข้อความเป็น "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำโดยวิธีรวมเขตหรือแบ่งเขต ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น"

5) ในหลักการเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งทางการเมือง ของข้าราชการประจำ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมาธิการ

6) ในหลักการเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมาธิการ

ทั้งนี้ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากมติดังกล่าว อภิปรายแสดงความคิดเห็นในหลักการบางหลักการ (ก่อนการลงมติ) ดังต่อไปนี้

ในหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภานโยบายแห่งชาติและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนอภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...เมื่อเราใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว เป็นเพราะเหตุใด เราจึงจำเป็นจะต้องมีมาตรการทางการปกครองอย่างที่มีอยู่ในสมัยปัจจุบัน...ขอเรียกตรง ๆ ว่าสมัยปฏิวัติ...กล่าวคือการที่มีสภานโยบาย... จะมีลักษณะอยู่ระหว่าง...พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ทาง...

ไปยังคณะรัฐมนตรีซึ่งจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ ...ถ้าสมมุติว่ากฎหมายซึ่งผ่านสภานิติ-บัญญัติแห่งชาติ และผ่านไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ก็จะต้องผ่านสภานโยบายแห่งชาติ อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้... เป็นเรื่องที่ไม่ควรกระทำอย่างยิ่ง เพราะเหตุว่าเมื่อผ่านนายกรัฐมนตรีขึ้นไปแล้วหรือคณะ-รัฐมนตรีขึ้นไปแล้ว ก็ย่อมจะถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงพิจารณาลงพระปรมาภิไธยตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ...กระผมคิดว่ามาตรา 186 นี้ ถ้าเราเอาออก...ก็จะไม่เกิดความเสียหายอย่างไร และกระผมยังเชื่อต่อไปว่าด้วยความมีฝีไม้ลายมือและด้วยความสามารถในการปกครองของท่านนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันนี้ หรือมาตรการในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในโอกาสต่อไปนั้น ใครจะเป็นนายกรัฐมนตรีก็ตาม มาตรา 186 ทวิ...ก็คงจะไม่มีความจำเป็นเช่นเดียวกัน ...กระผมจึงมีความเห็นว่าน่าจะได้เอาออกเสียทั้ง 2 มาตรา ถ้าเราเอาออกได้การสร้างประชาธิปไตยในระยะอันสั้น ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติและรัฐบาลที่จะดำเนินการต่อไปนั้น จะได้แสดงให้ประชาชนได้เห็นเสียทีว่าเราได้พยายามทำรัฐธรรมนูญนี้ขึ้นมาเพื่อผลประโยชน์ต่อการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยด้วยจิตใจอันบริสุทธิ์..."[104]

นอกจากนี้ ยังคงมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนอภิปรายแสดงความคิดเห็นในลักษณะที่ไม่เชื่อมั่นต่อหลักการดังกล่าวว่า "...ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทั้งฉบับ...ความสำคัญอยู่ที่มาตรา 186 ทวินี้เป็นอย่างมาก เพราะว่าเป็นการวางระเบิดเวลาไว้สำหรับที่จะให้การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ล้มเหลวลงไปก็ได้ เป็นที่วิตกกังวลของประชาชนอยู่แล้ว เพราะว่าในมาตรา 186 ทวินี้ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจถึงกับว่า ถ้าใครมาก่อกวนความสงบเรียบร้อยหรือเกิดทำให้ศีลธรรมอันดีของบ้านเมืองเสียหายไปนั้น เป็นการให้อำนาจมากเกินไป เพราะว่าถ้าจะมี

---

104 คำอภิปรายของนายชุบ กาญจนประกร ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 168-170.

การเต้นระบำรำวงที่โรงละครแห่งใดแห่งหนึ่งขึ้นมาแล้ว นายกรัฐมนตรีก็สามารถที่จะยึดเวลาหรือใช้อำนาจนี้ได้ หรือว่าใครทำให้น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเสียหาย ซึ่งเป็นผลเสียหายและกระทบกระเทือนสุขภาพของประชาชน นายกรัฐมนตรีก็สามารถจะทำได้ และยิ่งไปกว่านั้น ยังให้ว่า แม้แต่ที่เกิดก่อนหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะประกาศด้วยซ้ำไป ก็ยังให้นำมาพิจารณาในการที่จะใช้อำนาจเด็ดขาดนี้ได้ กระผมไม่เห็นด้วย..."[105]

ในหลักการเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนอภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...ถ้าเรายอมให้ข้าราชการประจำมาเป็นรัฐมนตรีได้ แล้วใช้เวลา 4 ปี...ราชการงานเมืองของเราจะเป็นอย่างไรไม่ทราบ... คล้าย ๆ กับประเทศไทยนี้มีคนที่สามารถจะบริหารราชการแผ่นดินได้ หรือเป็นรัฐมนตรีได้ไม่กี่คน เลยต้องไปเอาข้าราชการประจำซึ่งท่านก็ไม่อยากจะออกมา เพราะท่านก็เป็นห่วงว่าการเป็นรัฐมนตรี ประเดี๋ยวก็อาจจะ 2 เดือน 3 เดือน 14 วัน อาจจะออกก็ได้...ความจริงมีมาตั้งนานแล้วในการที่ปลัดกระทรวงมาเป็นรัฐมนตรี แล้วท่านก็ไม่ได้ลาออก ก็ยังเป็นปลัดกระทรวงอยู่ จนกระทั่งหมดตำแหน่ง รัฐมนตรีกลับไปเป็นปลัดกระทรวงตามเดิม นอกจากด้วยเหตุผลดังนี้แล้ว...ก็ยังเห็นว่าเป็นการทำให้กำลังใจของข้าราชการทั้งหลายเขาเสีย เพราะเขาจะต้องมาคอยอีก 4 ปี ไม่รู้ท่านปลัดจะกลับมาเป็นปลัดอย่างเดิมหรือเปล่า เขาควรจะได้เป็นปลัดเขาก็เลยไม่ได้เป็น แก่ไปอีก 4 ปี หรืออาจจะปลดเกษียณไปเลยไม่ได้เป็นปลัดกระทรวงเลยก็ได้..."[106]

---

105 คำอภิปรายของนายไพศาล ธวัชชัยนันท์ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 178.

106 คำอภิปรายของนางกนก สามเสน วิล ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 241.

ในหลักการเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนอภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "ถ้าพิจารณาให้ละเอียดใน (5) เกี่ยวกับในส่วนประกอบของคณะกรรมาธิการอย่างว่านั้นคือ คณะรัฐมนตรี 3 คน วุฒิสภา 6 คน สภาผู้แทนราษฎร 8 คน ถ้าส่วนประกอบเป็นตามนี้ ก็เท่ากับเป็นการปิดประตูไม่ให้ผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เลย ถ้ารัฐบาลต้องการ กล่าวคือถ้าวุฒิสภา 6 คนนั้นซัพพอร์ท (Support) รัฐบาลทั้งหมด...ก็หมายความว่าโหวตทีไรก็ 9 ต่อ 8 ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาจะตกไปทุกฉบับ...ในเมื่อวุฒิสภานั้นมิได้มีหน้าที่ที่จะเสนอร่างพระราช-บัญญัติแล้ว เหตุไฉน จึงแต่งตั้งขึ้นมาถึง 6 คน ...กระผมเห็นว่า ถ้าให้วุฒิสภาได้มาร่วมในการร่างพระราชบัญญัตินี้ ...น่าจะลด 6 คนของวุฒิสภาเหลือเพียง 3 คน ...หมายความว่า 6 ต่อ 8 แล้วก็ยังพอมีทางกันบ้าง ถ้าจะเอา 9 ต่อ 8 กระผมเห็นว่าไม่มีทาง...เจตนารมณ์ของคณะกรรมาธิการต้องการจะปิดปากสภาผู้แทนราษฎรหรืออย่างไร ถึงได้เสนอคอมโพสชิชั่น (Composition) ของคณะกรรมาธิการออกมาอย่างนี้ ...กระผมเห็นว่า ถ้าต้องการจะเร็คคอกไนซ์ (Recognize) ความร่วมมือของวุฒิสภา ก็น่าจะแต่งตั้งเพียง 3 คนก็พอ..."[107]

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองจนจบร่าง และรอเวลาไว้ครบ 3 วันแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนเสนอขอแก้ไขข้อความในบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเป็น "ให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อบุคคลที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาเสนอสภานโยบายแห่งชาติเพื่อความเห็นชอบ แล้วจึงนำขึ้น

---

[107] คำอภิปรายของนายนิธิพัฒน์ ชาลิจันทร์ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 237-238.

กราบบังคมทูล" ทำให้มีปัญหาถกเถียงในเรื่องดังกล่าวกันอย่างกว้างขวาง[108] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ตัดข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวออกไป[109]

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2521 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินไปอย่างเข้มข้นมากกว่าการยกร่างรัฐธรรมนูญ ของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีความขัดแย้งทางความคิดระหว่างสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ยึดหลักเสถียรภาพของรัฐบาล (สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่) กับ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ยึดหลักประชาธิปไตย (สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนน้อย) อย่าง เห็นได้ชัดเจน ดังจะเห็นได้จาก ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง สมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 ฝ่าย ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในหลักการต่าง ๆ ที่คณะกรรมาธิ-การร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างมาเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง ได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นสนับสนุนและคัดค้านในหลักการที่เคยเป็นปัญหา ถกเถียงกันในคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้าง ขวาง และเกิดปฏิกิริยาคัดค้านกันอย่างหลากหลายจากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ส่วนในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง (ทั้งในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ซึ่งเป็นการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมา-ธิการร่างรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 ฝ่าย ได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการ

---

[108] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 77/2521", 29 พฤศจิกายน 2521, หน้า 380-390 และ "ครั้งที่ 78/2521", 30 พฤศจิกายน 2521, หน้า 397-430.

[109] เรื่องเดียวกัน, หน้า 429-430.

หลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ โดยได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็น และขอแปรญัตติ รวมทั้งขอสงวนคำแปรญัตติ (และขอสงวนความเห็น) กันอย่างกว้างขวางและหลากหลายในที่ประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้น ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง นอกจากจะมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงต่อเนื่องมาจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งแล้ว จึงมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันเพิ่มขึ้นมาอีกบางหลักการในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้ เนื่องจากได้มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแตกต่างจากร่างเดิมของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิดต่อเนื่องมาจากการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ คือกระแสความคิดแบบคณาธิปไตยกับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย แต่กระแสความคิดทั้งสองกระแสดังกล่าวก็สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่ง ตามความเห็นของกรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมากและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ (ภายหลังจากที่คณะ-กรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวถึง 2 ครั้ง คือครั้งที่ 1 แก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางหลักการตามมติที่คณะกรรมาธิการกำหนดให้มีสภาเพียงสภาเดียว และครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางหลักการตามความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา) ทำให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถที่จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ได้สำเร็จในลักษณะที่มีหลักการหลายหลักการเอื้ออำนวยให้คณะปฏิวัติ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) สามารถที่จะใช้หลักการดังกล่าวเพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากได้มีการให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าหลักประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ซึ่งผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้ในวันที่ 22 ธันวาคม 2521 จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ยังคงมีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย

3. **ปฏิกิริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช** 2521

จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักการในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ให้มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย จนทำให้กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตย (กระแสความคิดแบบคณาธิปไตย) และกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย) ซึ่งไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการยกร่างรัฐธรรมนูญเคลื่อนไหวสนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญกันอย่างกว้างขวาง เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์และเสียผลประโยชน์ จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะดังกล่าว ดังนั้น เมื่อมีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในขั้นตอนต่อไปในที่ประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กลุ่มพลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่ม จึงยังคงเคลื่อนไหวสนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญต่อไปเหมือนเดิม เนื่องจากเห็นว่าขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญมีหลักการบางหลักการที่เอื้ออำนวยประโยชน์ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือการมีอำนาจทางการเมืองให้กับกลุ่มของตนได้มากที่สุดในอนาคต เพราะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่ หลักการบางหลักการที่จะกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 จึงกลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตยกับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม โดยกลุ่มพลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าว ได้แสดงปฏิกิริยาสนับสนุนและคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 แตกต่างกันดังต่อไปนี้

1) **ปฏิกิริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตยที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช** 2521

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตย (ซึ่งหมายถึงกลุ่มทหารที่เกี่ยวข้องกับการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร

เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520) ได้แตกแยกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือกลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ (หัวหน้าคณะปฏิวัติ) ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานสภานโยบายแห่งชาติ และกลุ่มของ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (เลขาธิการคณะปฏิวัติ) ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และต่างฝ่ายต่างก็พยายามที่จะผลักดันให้บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งในที่สุด ปรากฏว่าร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น มีหลักการสำคัญหลายหลักการที่เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่ม พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ เป็นส่วนใหญ่ ทำให้ความเคลื่อนไหวของกลุ่มทหารทั้ง 2 กลุ่ม ดำเนินไปอย่างเข้มข้นในขณะที่กำลังมีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในที่ประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่าง-รัฐธรรมนูญและที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังรายละเอียดที่จะได้กล่าวถึงต่อไปนี้

1.1) **ปฏิกิริยาของกลุ่มพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521**

จากการที่ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น มีหลักการสำคัญหลายหลักการที่เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ เป็นส่วนใหญ่ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำให้ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ มีโอกาสที่จะได้เป็นนายกรัฐมนตรี) ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในวาระเริ่มแรก การไม่กำหนดห้ามมิให้ข้าราชการประจำได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา การกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในวาระเริ่มแรกเพื่อค้ำจุนเสถียรภาพของรัฐบาล และที่สำคัญก็คือ การไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภา-ผู้แทนราษฎร ทำให้กลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ เคลื่อนไหวอย่างจริงจังทั้งในและนอกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อทำให้ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้นผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่สองโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตราที่เป็นหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ โดยในการเคลื่อนไหวในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กลุ่มของ

พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ได้มีการกำหนดโผในการลงมติและกำหนดโผในการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ[110] ส่วนการเคลื่อนไหวนอกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ได้ทำการเคลื่อนไหวด้วยตนเอง โดยมีการนัดพบสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางกลุ่มติดต่อกันหลายครั้งที่โรงแรมเอราวัณ เพื่อผลักดันให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตราที่เป็นหลักการสำคัญที่เป็นประโยชน์กับกลุ่มของตน[111] นอกจากนี้ กลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ยังได้เคลื่อนไหวด้วยการใช้วิธีการต่าง ๆ ตามแบบอย่างของกลุ่มที่มีแนวความคิดแบบขวาจัด เช่น สร้างสถานการณ์ทางการเมืองว่าบ้านเมืองยังไม่สงบเรียบร้อย จึงไม่สามารถที่จะใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์แบบได้ รวมทั้งป้ายสีว่าเป็นคอมมิวนิสต์ และสร้างความขัดแย้งให้กับกลุ่มต่าง ๆ ทั้งในกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ในกลุ่มทหาร และระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยกับกลุ่มทหาร แต่การดำเนินการดังกล่าวของกลุ่มพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ก็ไม่ได้ผลตามที่ได้คาดหวังไว้ เท่าใดนัก[112] แต่กลับทำให้กลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ มีศัตรูเพิ่มมากขึ้นหลายด้าน และทำให้กลุ่มตรงกันข้ามอาศัยสื่อมวลชนต่าง ๆ เปิดโปงและโจมตี พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ในเรื่องต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นการเปิดโปงและการโจมตีจากกลุ่มทหารด้วยกันเอง ดังจะเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์ของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ว่าถูกโจมตีทางหน้า

---

110 ข่าวไทยนิกร (21 สิงหาคม 2521) : 8.

111 เรื่องเดียวกัน : 11.

112 ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน สยามจดหมายเหตุ (13-19 ตุลาคม 2521) : 1155, ข่าวไทยนิกร (25 กันยายน 2521) : 18-19, และข่าวไทยนิกร (4 ธันวาคม 2521) : 10-11.

หนังสือพิมพ์เพราะมีผู้ให้สินบนให้รัฐมนตรี โดยกล่าวว่า "รู้แล้วว่าใครเป็นคนให้เขารับ...รถเก๋งซิลิก้า ผมไม่บอกว่าเป็นใคร เดี๋ยวเสียมวย...คุณอยากรู้ว่าเป็นใคร ก็ไปพลิกหนังสือพิมพ์ดูว่าใครด่าใครใส่ร้ายผมบ้าง..."[113] ซึ่งในที่สุด รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่ม พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ แต่อย่างใด

1.2) **ปฏิกิริยาของกลุ่มพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521**

จากการที่ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น มีหลักการสำคัญบางหลักการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ทำให้กลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เริ่มเคลื่อนไหวอย่างจริงจังทั้งในและนอกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เช่นเดียวกับกลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ทั้งนี้ เพื่อผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตราที่เป็นหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประโยชน์กับกลุ่มของตน ทั้ง ๆ ที่ในตอนแรก คณะทหารหนุ่มซึ่งถือว่าเป็นแกนนำสำคัญของกลุ่มพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ไม่ต้องการที่จะให้ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวผ่านการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง จนถึงกับทำให้ผู้ที่ติดตามสถานการณ์ทางการเมืองบางคนให้ความเห็นว่า "รัฐธรรมนูญ เห็นทีจะแท้งตั้งแต่อยู่ในท้อง"[114] แต่ต่อมา คณะทหารหนุ่มได้เปลี่ยนความตั้งใจ โดยการยอมลงมติในวาระที่หนึ่งรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา เนื่องจากมีความมั่นใจว่าจะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญในการพิจารณาในวาระที่สองได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ การ

---

[113] สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ (14 มกราคม 2522) : 4.

[114] ข่าวไทยนิกร (6 พฤศจิกายน 2521) : 9.

แต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับกลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในการฉกฉวยความได้เปรียบในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตราที่เป็นหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญจากกลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ซึ่งในที่สุด ผลที่ปรากฏออกมา ก็เป็นไปตามที่คณะทหารหนุ่มได้คาดหวังเอาไว้ กล่าวคือการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 35 คน ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามโผของคณะทหารหนุ่มทุกประการ โดยในเวลาต่อมา ได้มีการแต่งตั้ง พล.ท.เฉลิมชัย จารุวัสตร์ (ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) เป็นประธานคณะกรรมาธิการ และแต่งตั้งพล.ท.สัณห์ จิตรปฏิมา (ซึ่งมีความใกล้ชิดกับคณะทหารหนุ่ม) เป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการ

จากการที่การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปตามความต้องการของคณะทหารหนุ่ม ทำให้คณะทหารหนุ่มมีบทบาทเป็นอย่างมากในการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประโยชน์กับกลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และลดบทบาททางการเมืองของกลุ่มพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ในอนาคต อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวของคณะทหารหนุ่ม ก็ต้องเป็นไปด้วยความระมัดระวัง กล่าวคือ แม้ว่าความตั้งใจเดิมของคณะทหารหนุ่มจะต้องการรัฐธรรมนูญที่มีหลักการสำคัญ 3 ประการคือหลักประชาธิปไตย หลักเสถียรภาพของรัฐบาล และหลักการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักเสถียรภาพของรัฐบาลและหลักการพัฒนาประเทศ เป็นสิ่งที่คณะทหารหนุ่มให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะทหารหนุ่มยังไม่มีความเชื่อถือในนักการเมืองอาชีพและพรรคการเมือง จึงไม่ต้องการที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร โดยรัฐธรรมนูญที่มีหลักการสอดคล้องกับความต้องการของคณะทหารหนุ่มคือรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 และปีพุทธศักราช 2511 แต่เมื่อพิจารณาโดยรอบคอบแล้วมีความเห็นว่าหลักการของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2475 มีความล้าสมัยอยู่มาก การมีสภาเพียงสภาเดียวโดยมีสมาชิก 2 ประเภทประชุมร่วมกัน อาจจะเป็นที่มาของความแตกแยกและก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพในการบริหารประเทศได้ เพราะเป็นหลักการที่ขัดกับความต้องการของนักการเมืองส่วนใหญ่ เช่นเดียวกับหลักการของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2511 ซึ่ง

สมาชิกสภาผู้แทนไม่สามารถที่จะเป็นรัฐมนตรีได้ อาจก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ฝ่ายนักการเมืองอาชีพได้เหมือนกัน แต่สิ่งที่คณะทหารหนุ่มคำนึงถึงมากที่สุดก็คือ หลักการของรัฐธรรมนูญฉบับใดใน 2 ฉบับนี้ที่น่าจะมีผลกระทบถึงขั้นที่จะทำให้นักการเมืองอาชีพมีความไม่พอใจ และหันไปร่วมมือกับกลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ซึ่งก็มีความเห็นตรงกันว่า รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2511 น่าที่จะมีผลกระทบน้อยกว่า เพราะนักการเมืองอาชีพที่ต้องการเป็นรัฐมนตรียังสามารถที่จะสละสถานภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนเสียก็ได้ จากจุดนี้เองที่ทำให้คณะทหารหนุ่มไม่อาจที่จะละเลยต่อท่าทีของนักการเมืองอาชีพและความคิดเห็นของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะผลักดันรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กลุ่มของตนเองต้องการก็ตาม ดังนั้นคณะทหารหนุ่มจึงต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญถึง 2 ด้าน คือด้านหนึ่ง จะต้องพยายามกำหนดหลักการไม่ให้รัฐธรรมนูญเป็นประโยชน์กับกลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ และอีกด้านหนึ่ง จะต้องพยายามกำหนดหลักการเพื่อเป็นการเอาใจกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ไม่ให้หันไปร่วมมือกับกลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ พร้อม ๆ กันไปกับการพยายามดึงกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยให้หันมาเป็นแนวร่วมกับกลุ่มของตนเองอีกด้วย[115]

จากปัญหาดังกล่าวนี้เอง อาจกล่าวได้ว่าคณะทหารหนุ่มประสบความสำเร็จพอสมควรในระดับหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากตามหลักการเดิมของร่างรัฐธรรมนูญนั้น ไม่เพียงแต่คณะทหารหนุ่มและพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เท่านั้นที่ไม่พอใจ กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยก็ไม่พอใจอยู่เหมือนกัน คณะทหารหนุ่มจึงได้ฉกฉวยความได้เปรียบจากเงื่อนไขดังกล่าวนี้เองใน

---

115 เชาวนะ ไตรมาศ, "ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 111-112.

การสร้างความเสียเปรียบให้กับกลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ กล่าวคือ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญภายใต้การนำของพล.ท.เฉลิมชัย จารุวัสตร์ และพล.ท.สัณห์ จิตรปฏิมา ซึ่งถือว่าเป็นคณะกรรมาธิการของกลุ่มพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นั้น คณะกรรมาธิการได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตราของร่างรัฐธรรมนูญที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อกลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ จนสามารถที่จะพลิกผันสถานการณ์ให้มาเป็นฝ่ายได้เปรียบแทนได้ โดยไม่ทำให้เสียพันธมิตรจากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย โดยในทางปฏิบัติ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตระหนักอยู่ตลอดเวลาว่าการที่คณะกรรมาธิการจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประโยชน์กับฝ่ายของตนเองนั้น ย่อมจะต้องเผชิญหน้าโดยตรงและได้รับการตอบโต้จากกลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ซึ่งเป็นฝ่ายที่ได้เปรียบอยู่ตามร่างเดิม แต่แทนที่จะเป็นเช่นนั้น คณะกรรมาธิการกลับมาสร้างเงื่อนไขให้กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเป็นฝ่ายเผชิญหน้ากับกลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ แทนโดยการรื้อฟื้นข้อกำหนดเกี่ยวกับสภานโยบายแห่งชาติขึ้นมากล่าวถึงอีกครั้งหนึ่ง โดยคณะกรรมาธิการได้กำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมให้สภานโยบายแห่งชาติอยู่ต่อไปได้อีก 4 ปีภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่[116] โดยให้เหตุผลไว้ในบทบัญญัติมาตรา 200 ว่า "เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ ให้มีสภานโยบายแห่งชาติ ประกอบด้วยประธาน รองประธาน เลขาธิการ รองเลขาธิการ และสมาชิกอื่นอีก มีจำนวนรวมกันไม่เกินสี่สิบคน/ให้ประธาน รองประธาน เลขาธิการ รองเลขาธิการ และสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 เป็นประธาน รองประธาน เลขาธิการ รองเลขาธิการ และสมาชิกสภานโยบายแห่งชาติตามวรรคหนึ่ง ตามลำดับ..." และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับสภานโยบายแห่งชาติตามธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2520 นอกจากนั้น คณะกรรมาธิการยังได้

---

116 เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

แก้ไขเพิ่มเติมหลักการเดิมซึ่งกำหนดให้มีสภา 2 สภา เป็นให้มีสภาเพียงสภาเดียวคือสภาผู้แทนราษฎร และในระยะเวลา 4 ปีแรกของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ให้มีสมาชิก 2 ประเภทจำนวนเท่ากัน คือสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรกึ่งหนึ่งและสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งของประธานสภานโยบายแห่งชาติอีกกึ่งหนึ่ง ซึ่งเงื่อนไขที่คณะกรรมาธิการได้แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็เป็นไปตามที่คณะกรรมาธิการได้คาดหวังเอาไว้ คือถูกตอบโต้และถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางจากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ที่ต้องการรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตย โดยปฏิกิริยาตอบโต้และวิพากษ์วิจารณ์ส่วนใหญ่มุ่งตรงไปที่กลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ เช่น พ.อ.สมคิด ศรีสังคม ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนว่า "...การให้สภานโยบายอยู่ต่อไป เป็นการตั้งรัฐบาลซ้อนรัฐบาล เมืองไทยจะมีสองรัฐบาลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีจำนวนเท่ากันคือ 40 คน"[117] ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เขียนบทความวิพากษ์วิจารณ์ว่า "ใครช่วยบอกผมทีว่าสภานโยบายนั้น ทำหน้าที่อะไร และสำคัญอย่างไร ถึงกับต้องร่างรัฐธรรมนูญให้กันสภานโยบายเอาไว้อีก 4 ปี ...ถ้าเป็นเช่นนั้นก็เท่ากับว่ารัฐธรรมนูญนี้บัญญัติให้คนคอยปฏิวัติล้มรัฐบาลที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต่อไปอีก 4 ปี จึงต้องคอยเอาใจไม่ให้ปฏิวัติล้มรัฐบาล...มาตรการนี้เป็นการตั้งเครื่องเซ่นไหว้แก่เจ้าพ่อสงัด เพื่อท่านจะได้พอใจไม่ทำเอา..."[118] และ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กล่าวประชดประชันว่า "ถ้าผมเป็นคนในจำนวน 23 คนนี้ ผมนอนไม่เฉพาะเอามือก่ายหน้าผากหรอก แต่ทว่าจะขอยืมตีนเมียมาก่ายหน้าผาก..."[119]

---

[117] "รัฐธรรมนูญ ใครสร้างวิกฤตการณ์", สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ (10 กันยายน 2521) : 5.

[118] ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช, "ข้างสังเวียน", สยามรัฐ (4 ตุลาคม 2521).

[119] "ปฏิวัติและรัฐประหารกันทำไม", สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ (26 พฤศจิกายน 2521) : 21.

จากปฏิกิริยาตอบโต้และวิพากษ์วิจารณ์ในลักษณะดังกล่าว ทำให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเสียใหม่ และได้ส่งผลต่อไปถึงการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในบทบัญญัติมาตราอื่น ๆ อีกหลายมาตรา เช่น แก้ไขที่มาของประธานรัฐสภาจากประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานวุฒิสภา แก้ไขผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกจากประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นนายกรัฐมนตรี แก้ไขผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรีจากประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา (ประธานวุฒิสภา) ตัดทอนอำนาจของสภานโยบายแห่งชาติในบทบัญญัติมาตรา 187 จนไม่มีอำนาจใด ๆ อีกต่อไป เพิ่มอำนาจให้วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องสำคัญเพิ่มขึ้นอีก 2 เรื่อง คือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวกับความมั่นคงและการพิจารณาพระราชกำหนด และกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลไม่ให้มีการใช้บังคับบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง และบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมืองในวาระเริ่มแรกเป็นต้น ดังนั้น จึงอาจที่จะกล่าวได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว เกิดจากการเคลื่อนไหวผลักดันของคณะทหารหนุ่ม และถือเป็นความสำเร็จของกลุ่มพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในระดับหนึ่ง ทั้งในแง่ของการลดบทบาททางการเมืองของกลุ่มพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ในอนาคต การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญให้เอื้ออำนวยประโยชน์กับกลุ่มของตนเอง และการลดการเผชิญหน้าโดยตรงกับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ซึ่งในที่สุด อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยตกหลุมพลางของคณะทหารหนุ่ม และหันไปเผชิญหน้าโดยตรงกับกลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่แทน พร้อมกับได้ตั้งฉายาให้พล.ท.เฉลิมชัย จารุวัสตร์ ว่า "เฉลิมชัย ณ ชลออยู่"[120]

---

120 สยามนิกร (19 ธันวาคม 2521) : 10.

รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงเอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อย่างเต็มที่

2) **ปฏิกิริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521**

จากการที่ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น มีหลักการสำคัญหลายหลักการที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะปฏิวัติ ทำให้กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (ซึ่งหมายถึงกลุ่มของนิสิตนักศึกษา นักวิชาการ อดีตนักการเมือง สื่อมวลชน กรรมกร และประชาชนทั่วไป) เคลื่อนไหวอย่างจริงจังเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม เพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตยให้มากที่สุด โดยวิธีการในการเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 (พร้อมทั้งได้เสนอหลักการที่เห็นว่าสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ให้คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาด้วย) ได้ดำเนินไปในลักษณะเดิม คือเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งคัดค้านหลักการที่เห็นว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับหมวด 6 (รัฐสภา) หมวด 7 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล โดยมีหลักการที่ได้เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 เป็นพื้นฐานของการเปรียบเทียบและเป็นหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งหลักการที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างไปจากร่างเดิมในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ (ซึ่งมีการแสดงความคิดเห็นในหลักการต่าง ๆ กันอย่างกว้างขวาง ทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน) มีมาตั้งแต่เริ่มแรกอย่างต่อเนื่อง และมีสาระสำคัญไม่แตกต่างจากการแสดงความคิดเห็นที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญเมื่อครั้งที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญกำลังดำเนิน

การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ จึงจะไม่ยกความคิดเห็นในลักษณะดังกล่าวขึ้นมาเสนออีก*

ในส่วนของการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากเมื่อครั้งที่กำลังมีการยกร่างรัฐธรรมนูญ และหลักการบางหลักการที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างไปจากร่างเดิมของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านหลักการดังต่อไปนี้ 1) หลักการเกี่ยวกับรูปแบบของสภา 2) หลักการเกี่ยวกับที่มาของประธานรัฐสภา 3) หลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา 4) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง 5) หลักการเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง 6) หลักการเกี่ยวกับการขอเปิดอภิปรายทั่วไป 7) หลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี 8) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ 9) หลักการเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี 10) หลักการในบทเฉพาะกาล (หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภานโยบายแห่งชาติและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี หลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา หลักการเกี่ยวกับการแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง หลักการเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำ และหลักการเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร)

---

* ดูรายละเอียดของจดหมายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ได้ในแฟ้มรวบรวมเอกสารประกอบการร่างรัฐธรรมนูญของกองกรรมาธิการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านหลักการดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่จะมีสาระสำคัญเหมือนกัน (จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในลักษณะปลีกย่อยบางประการ) ซึ่งจะยกมาเป็นตัวอย่างดังต่อไปนี้

1) จ.ส.อ.ทรงธรรม ปัญญาดี (อดีตนักการเมือง) เสนอความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านหลักการของร่างรัฐธรรมนูญว่า (1) ไม่ควรที่จะให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องเกี่ยวกับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ น่าจะเป็นเพียงสภาพี่เลี้ยงที่คอยกลั่นกรองกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และไม่น่าที่จะมีจำนวนมากมายถึง 3 ใน 4 แต่ควรที่จะมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (2) ควรที่จะมีการเลือกตั้งแบบรวมเขตทั้งจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ที่ควรจะเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เนื่องจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ทำให้ผู้ที่มีอิทธิพลได้รับเลือกตั้งเข้าสภาและไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนที่แท้จริง (3) ไม่เห็นด้วยกับการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง เนื่องจากการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น ส่วนมากต้องการเพียงเพื่อให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เท่านั้น โดยไม่ได้นิยมหรือสนใจในนโยบายของพรรคการเมืองแต่อย่างใด อีกทั้งยังเป็นการกีดกันผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีความตั้งใจดีต่อประเทศชาติอีกด้วย (4) ควรที่จะกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้เลือกตั้งไว้ในกฎหมายเลือกตั้งจะเป็นการเหมาะสมกว่า (5) ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการกำหนดให้มีสภาเพียงสภาเดียว แต่มีสมาชิก 2 ประเภทอยู่รวมกันและมีสิทธิเท่าเทียมกัน เนื่องจากเป็นเพียงประชาธิปไตยเทียม และเป็นหนทางที่เปิดประตูให้เผด็จการทั้งขวาและซ้ายเข้ามาสู่ประเทศไทยเร็วขึ้น[121]

---

121 เรื่องเดียวกัน.

2) นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ (อดีตนักการเมือง) กล่าววิพากษ์วิจารณ์โดยสรุปว่า "...ร่างเดิมของสภาพอจะใช้ได้ แต่เมื่อกรรมาธิการนำไปแปรญัตติแล้ว กลับแก้ไขจนทำให้ฝ่ายต่าง ๆ ไม่เห็นด้วย และไม่มีใครยอมรับผิดชอบ...วิธีการร่างรัฐธรรมนูญ ควรให้ประชาชนมีส่วนรู้เห็น แม้จะไม่ได้ร่างเอง ก็ควรมีตัวแทนประชาชนเข้ามายกร่าง เมื่อเกิดปฏิวัติรัฐประหารก็ต้องมีการรับผิดชอบ ร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับความรู้สึกของประชาชน แล้วให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมายกร่างใหม่ ไม่ใช่โยนกันไปโยนกันมาหาคนรับผิดชอบไม่ได้...ทางออกของปัญหานี้ทำได้โดยให้ยกเลิกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แล้วให้มีการเลือกตั้งเมื่อเลือกตั้งเสร็จ ก็ให้ผู้แทนราษฎรยกร่างขึ้นใหม่ หากว่ากลัวจะไม่ดีพอ ก็ให้มีวุฒิสมาชิกร่วมร่างด้วย ซึ่งวิธีนี้ทำได้โดยแก้ไขธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรซึ่งสภาฯ หรือรัฐบาลสามารถแก้ไขได้อยู่แล้ว"[122]

3) นายชวน หลีกภัย (อดีตนักการเมือง) กล่าวโดยสรุปว่า "...เป็นเรื่องยากที่จะคว่ำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะสมาชิกย่อมผูกพันกับผู้แต่งตั้งเขาขึ้นมา เป็นหลักธรรมดา จะมีแหกคอกบ้างก็คนสองคน รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเครื่องชี้ว่าวัตถุประสงค์ของผู้มีอำนาจขณะนี้จะสืบช่วงอำนาจต่อไปไม่ว่าผู้นั้นจะลงสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ เพราะสามารถส่งผู้สมัครเพียงคนเดียวก็ชนะแล้ว...ไม่อยากจะโทษกรรมาธิการชุดนี้ เชื่อว่ากรรมาธิการฯ มิได้พิจารณาด้วยความเป็นตัวของตัว เพียงแต่ทำตามความต้องการของผู้ใหญ่เท่านั้น"[123] และกล่าวว่า "ตามร่างรัฐธรรมนูญ วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งของผู้มีสิทธิ์ จะเป็นฐานอันมั่นคงของรัฐบาลในอนาคต

---

122 สยามจดหมายเหตุ 3 (27 ตุลาคม - 2 พฤศจิกายน 2521) : 1208.

123 เรื่องเดียวกัน.

ซึ่งรัฐบาลนั้น ก็เป็นรัฐบาลที่มาจากผู้มีสิทธิ์แต่งตั้งเหมือนกัน ฉะนั้น ส.ส.ที่มาจากการเลือกตั้ง จึงเป็นเพียงตัวประกอบเท่านั้น"[124]

4) นายปราโมทย์ นาครทรรพ (อดีตเลขาธิการพรรคพลังใหม่) กล่าวโดยสรุปว่า "...เป็นการสายเสียแล้วที่จะแก้ปัญหาโดยการขอแก้ไขข้อความ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบควรจะดำเนินการโดยด่วน เพื่อให้สามารถจัดการเลือกตั้งโดยเร็ว และหากสภานโยบายแห่งชาติมีความจริงใจต่อประชาชนและประเทศชาติ ก็ควรจะรีบยกเลิกกฎอัยการศึก ยกเลิกคำสั่งคณะปฏิวัติ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นทางการเมือง และเปิดโอกาสให้นักการเมืองเตรียมการหาเสียงเลือกตั้งโดยเร็วที่สุดด้วย เพื่อให้ประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้ตามเงื่อนไขและเวลาที่สัญญาไว้"[125]

5) สื่อมวลชน: ขียนวิพากษ์วิจารณ์ว่า "...นายกรัฐมนตรี เกรียงศักดิ์ 1 ได้รับเหมาในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเอง...นี้คือแผนการในการที่รัฐบาล "เกรียงศักดิ์ 1" จะก้าวไปสู่ความเป็นรัฐบาล "เกรียงศักดิ์ 2" ใหม่ และยังพิจารณาจากบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จะเห็นว่าได้เขียนและแก้ไขเปิดช่องทางเอาไว้มาก เป็นต้นว่า ข้าราชการประจำมีสิทธิที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีก็ได้ คือได้รับการยกเว้นตามบทเฉพาะกาล และยิ่งกว่านั้น อำนาจของสมาชิกวุฒิสภายังมีอำนาจคอยผสมผสานในการสร้างความมั่นคงให้กับคณะรัฐบาลใหม่ ซึ่งก็คือรัฐบาลเกรียงศักดิ์ 2 นั่นเอง จริงอยู่ ในการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้เป็นอำนาจของคณะกรรมาธิการวิสามัญและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยรัฐบาลเกรียงศักดิ์ 1

---

[124] แก้วิเชียร แววสูงเนิน, เมืองไทยกับการปฏิวัติ 20 ต.ค.20 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ศรีเพ็ชร์การพิมพ์, 2522), หน้า 211.

[125] สยามจดหมายเหตุ 3 (27 ตุลาคม-2 พฤศจิกายน 2521) : 1208-1209.

ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง เฉพาะอย่างยิ่ง พลเอกเกรียงศักดิ์ ไม่ได้เป็นผู้ไปสั่งการหรือบงการ แต่ถ้าดูเจตนาของรัฐธรรมนูญแล้ว ก็พอจะรู้กันว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ เฉพาะอย่างยิ่งในมาตราต่าง ๆ ของบทเฉพาะกาลนั้น ได้เขียนขึ้นไว้โดยเจตนาเพื่อใคร เมื่อการเตรียมลู่ทางของการเป็นรัฐบาล "เกรียงศักดิ์ 2" โดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่อง "เรดาห์" ได้ประสพผลสำเร็จแล้ว แผนการขั้นต่อไปก็คือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการแสดงความหมายของการเป็นประชาธิปไตย..."[126]

6) สหภาพแรงงานการรถไฟแห่งประเทศไทย ออกแถลงการณ์โดยสรุปว่า "...ให้ยกเลิกร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังดำเนินการอยู่ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้ดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในทันที และให้รัฐสภาคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์ทุกฝ่ายในชาติ เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ...ให้ดำเนินการโดยแก้ไขเพิ่มเติมธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520"[127]

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยจะไม่มีผลอะไรมากมายนักต่อการตัดสินใจของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและของสภานิติ-บัญญัติแห่งชาติ แต่คณะกรรมาธิการและสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ยอมแก้ไขและตัดหลักการบาง

---

[126] ทหารเก่า, เกรียงศักดิ์ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2523), หน้า 49.

[127] สยามจดหมายเหตุ 3 (27 ตุลาคม - 2 พฤศจิกายน 2521) : 1210-1211.

หลักการอยู่บ้างเหมือนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการที่ไม่ทำให้กลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เสียผลประโยชน์ เช่น แก้ไขหลักการที่กำหนดให้มีสภาเพียงสภาเดียว และตัดหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภานโยบายแห่งชาติในวาระเริ่มแรก เป็นต้น

4. **ความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช** 2521

จากการที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในหลักการหลายหลักการ ที่เห็นว่าควรจะนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 (ต่อเนื่องมาจากการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) แต่สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่งตามความเห็นของกรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ที่ไม่ได้คำนึงถึงแต่เฉพาะหลักประชาธิปไตยเพียงอย่างเดียว ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการและสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม มีหลักการหลายหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คณะกรรมาธิการและสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำให้ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เป็นร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย ทั้งนี้ เนื่องจากหลักการบางหลักการซึ่งคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมให้แตกต่างออกไปในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญถึง 2 ครั้ง กล่าวคือ ครั้งที่ 1 แก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางหลักการตามมติที่คณะกรรมาธิการกำหนดให้มีสภาเพียงสภาเดียว และครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางหลักการตามความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา ดังนั้น หลักการและวิธีการทั้ง 7 ประการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ (ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4) ทั้งที่มีลักษณะสอดคล้องและไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย จึงถูกคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติมเกือบทั้งหมด จนทำให้หลักประชาธิปไตยที่มีปรากฏอยู่ในหลักการและ

วิธีการดังกล่าวหายไปเกือบทั้งหมด หลักการและวิธีการในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว มีดังต่อไปนี้[128]

1) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา แทนหลักการเดิมที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา การแก้ไขหลักการดังกล่าวของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากทำให้ประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นประธานของสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้ง มีฐานะและอำนาจหน้าที่เหนือกว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นประธานของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

2) กำหนดหลักการไว้ในบทเฉพาะกาล ไม่ให้มีการใช้บังคับบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง (ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น)ในวาระเริ่มแรก ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดหรือไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดก็ได้ และถ้าหากว่าได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดแล้ว ก็สามารถที่จะลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นเมื่อใดก็ได้เช่นเดียวกัน วิธีการดังกล่าวนี้ จึงอาจจะทำให้การเมืองไทยในวาระเริ่มแรกภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ มีลักษณะเหมือนกับการเมืองไทยในระยะเวลาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ซึ่งไม่น่าที่จะเป็นผลดีต่อเสถียรภาพทางการเมือง และไม่ช่วยเสริมสร้างระบบพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งและมีวินัยอันเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด

3) ตัดหลักการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐมนตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออก และให้คงหลักการที่

---

[128] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร : ดวงดีการพิมพ์, 2524), หน้า 70-71.

คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ ซึ่งหมายความว่าทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ วิธีการดังกล่าวนี้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต้องการที่จะให้ชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้นได้มีโอกาสเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี โดยไม่มีข้อห้ามใด ๆ กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ

4) กำหนดให้ประธานรัฐสภา (ประธานวุฒิสภา) เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แทนหลักการเดิมที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี การแก้ไขหลักการดังกล่าวของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงทำให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจเหนือกว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรในการที่จะนำรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี วิธีการดังกล่าวนี้ จึงไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและเป็นการแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องการที่จะให้ประธานวุฒิสภา (ซึ่งเป็นประธานของสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้งของชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น) เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการที่จะวินิจฉัยว่าบุคคลใดสมควรเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งย่อมหมายความว่าประธานวุฒิสภามีโอกาสที่จะเสนอชื่อบุคคลซึ่งเป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้นให้เป็นนายกรัฐมนตรี มากกว่าที่จะเสนอชื่อบุคคลอื่นให้เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตอบแทนบุญคุณต่อกัน

5) กำหนดหลักการไว้ในบทเฉพาะกาล ไม่ให้มีการใช้บังคับบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมือง (ซึ่งคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น) ในวาระเริ่มแรก ซึ่งจะมีผลทำให้ข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนสามารถที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ในขณะเดียวกันได้ วิธีการดังกล่าวนี้ จึงไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่ต้องการจะแยกฝ่าย

ข้าราชการประจำออกจากฝ่ายการเมือง ทำให้การเมืองไทยหวนกลับไปสู่การเมืองที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบราชการดังที่เคยเป็นมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2475

6) ตัดหลักการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกออก ซึ่งจะทำให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติ ไม่มีอำนาจในการที่จะนำรายชื่อบุคคลที่ตนเห็นสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกต่อไป ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานสภานโยบายแห่งชาติทั้งในวาระเริ่มแรกและในระยะเวลาหลังจากนั้น

7) คงหลักการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภา มีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญและเพิ่มอำนาจของวุฒิสภาในหลักการที่ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร ในวาระเริ่มแรก กล่าวคือ ในหลักการเดิมได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และเรื่องการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ (ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ) แต่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เพิ่มอำนาจของวุฒิสภาให้เท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรขึ้นอีก 2เรื่อง คือเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงและประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย และเรื่องการพิจารณาพระราชกำหนด การเพิ่มอำนาจของวุฒิสภาในอีก 2 เรื่องดังกล่าวนี้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ไว้วางใจสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้กำหนดให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงและประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534

1. การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภาพรวม)

เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 11 วรรคแรกของธรรมนูญการปกครองได้กำหนดว่า "เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมาธิการตามมาตรา 10 แล้ว ให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสามวาระ การพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับวาระที่สาม ให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้วสิบห้าวัน" ดังนั้น ภายหลังจากที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐ-ธรรมนูญได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ และเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.1 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ในวาระที่หนึ่ง

ภายหลังจากที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันพฤหัสบดีที่ 15 สิงหาคม 2534 แล้ว ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้จัดร่างรัฐธรรมนูญเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วนตามข้อบังคับการประชุมข้อ 102 ซึ่งกำหนดว่า "เมื่อคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญตามความในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน" โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งตามที่ข้อบังคับการประชุมข้อ 103 วรรคแรกได้กำหนดไว้คือ "การพิจารณาในวาระที่หนึ่งให้วินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ โดยต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันประชุม"

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งเพื่อวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ จำนวน 3 ครั้ง คือในวันจันทร์ที่ 26 สิงหาคม 2534 วันอังคารที่ 27 สิงหาคม 2534 และวันพุธที่ 28 สิงหาคม 2534

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง เพื่อวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ดังกล่าว สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ โดยหลักการสำคัญที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง คือหลักการสำคัญในหมวด 6 (คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) หมวด 7 (รัฐสภา) หมวด 8 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล[129]

ผลการลงมติในวาระที่หนึ่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ในวันพุธที่ 28 สิงหาคม 2534 ปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อยู่ในที่ประชุม จำนวน 36 คน งดออกเสียงจำนวน 2 คน และเห็นชอบด้วยในการที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาจำนวน 252 คน ซึ่งไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงเป็นอันว่าที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งให้รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา[130]

1.2 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ในวาระที่สอง

ภายหลังจากที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง ให้รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาในการประชุมในวันพุธที่ 28 สิงหาคม 2534 แล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สองตามที่ข้อบังคับการประชุมข้อ 104 วรรคแรกได้กำหนดไว้ โดยในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองดังกล่าว ข้อบังคับ

---

[129] ดูคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 22/2534 (เป็นพิเศษ)", 26 สิงหาคม 2534, "ครั้งที่ 23/2534 (เป็นพิเศษ)", 27 สิงหาคม 2534 และ "ครั้งที่ 24/2534 (เป็นพิเศษ)", 28 สิงหาคม 2534.

[130] เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

การประชุมได้กำหนดไว้เป็น 2 ขั้นตอน คือขั้นตอนที่ 1 เป็นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนขั้นตอนที่ 2 เป็นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังรายละเอียดที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

1.2.1 **การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ในวาระที่สองของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ**

เนื่องจากข้อบังคับการประชุมข้อ 104 วรรคสองและวรรคสาม ได้กำหนดว่า "การพิจารณาในวาระที่สองให้สภาตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ/คณะกรรมาธิการจะมีจำนวนเท่าใด และจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกหรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของสภา" ดังนั้น ในวันพุธที่ 28 สิงหาคม 2534 ซึ่งเป็นวันเดียวกันกับวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งให้รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ทำการแต่งตั้ง "คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ" ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยนายจิรายุทธ์ วสุรัตน์ ได้เสนอให้มีกรรมาธิการจำนวน 25 คน (ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบ) ส่วนนายสุชาติ หอวัฒนกุล ได้เสนอชื่อกรรมาธิการทั้งคณะ โดยไม่มีผู้ใดเสนอชื่อผู้อื่นเป็นกรรมาธิการ[131] กรรมาธิการจำนวน 25 คน ซึ่งเสนอชื่อโดยนายสุชาติ หอวัฒนกุล ดังกล่าว เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมด ประกอบด้วย

1) นายกรพจน์	อัศวินวิจิตร	2) นายโกเมน	ภัทรภิรมย์
3) พล.อ.จำลอง	อุชุโกมล	4) พล.อ.อ.เฉลย	วรินทราคม
5) พล.ท.ชัยณรงค์	หนุนภักดี	6) นายชาติเชื้อ	กรรณสูต
7) นายทินพันธุ์	นาคะตะ	8) คุณหญิงนันทกา	สุประภาตะนันทน์

---

131 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 24/2534 (เป็นพิเศษ)", 28 สิงหาคม 2534, หน้า 91-93.

9) พล.อ.อ.ประชุม	ฉายศิริ	10) พล.ร.อ.ปรีดา	การสุทธิ์
11) นายบัจจัย	บุนนาค	12) นายพิชัย	วาศนาส่ง
13) นายไพบูลย์	ช่างเรียน	14) นายไพบูลย์	ลิมปพยอม
15) นายไพโรจน์	ล่ำซำ	16) พล.ต.ท.วิโรจน์	เปาอินทร์
17) นายวีกิจ	วีรานุวัตติ์	18) นายวีระ	ปิตรชาติ
19) พล.อ.ท.วีระพงษ์	สิงหเสนี	20) พล.อ.ศัลย์	ศรีเพ็ญ
21) นายสรรเสริญ	ไกรจิตติ	22) นายสุวรรณ	จันทร์สม
23) นายสุวิช	พูตระกูล	24) นายอุทัย	สุดสุข
25) นายโอสถ	รักศิน		

สำหรับสมาชิกอื่นที่ไม่ได้เป็นกรรมาธิการ หากเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญเป็นประการใด ก็สามารถที่จะเสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการได้ภายในเวลาที่สภากำหนด คือภายในเวลา 15 วัน ตามที่นายสุชาติ หอวัฒนกุล ได้เสนอ[132] การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จึงถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 เนื่องจากคณะกรรมาธิการหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ทุกมาตรา

คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 27 ครั้ง โดยประชุมกันครั้งแรกในวันจันทร์ที่ 2 กันยายน 2534 และครั้งสุดท้ายในวันพฤหัสบดีที่ 14 พฤศจิกายน 2534

---

132 เรื่องเดียวกัน, หน้า 93-95.

ในการประชุมของคณะกรรมาธิการ ครั้งที่ 1 วันจันทร์ที่ 2 กันยายน 2534 ที่ประชุมได้มีมติแต่งตั้งนายโอสถ โกศิน เป็นประธานคณะกรรมาธิการ นายสรรเสริญ ไกรจิตติ เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการคนที่หนึ่ง พล.อ.จำแลง อุชุโกมล เป็นรองประธานคณะกรรมาธิการคนที่สอง นายโกเมน ภัทรภิรมย์ เป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการ นายไพบูลย์ ช่างเรียน เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ นายสุวรรณ จันทร์สม เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ พล.ต.ท.วิโรจน์ เปาอินทร์ เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ และนายวีระ ปิตรชาติ เป็นโฆษกคณะกรรมาธิการ[133]

ในการประชุมของคณะกรรมาธิการ ครั้งที่ 2 วันศุกร์ที่ 6 กันยายน 2534 ถึงครั้งที่ 10 วันศุกร์ที่ 4 ตุลาคม 2534 คณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเรียงตามลำดับหมวดและมาตรา โดยหมวดใดและมาตราใดที่สามารถหาข้อยุติได้ ก็จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมให้เสร็จเรียบร้อย ส่วนหมวดใดและมาตราใดที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ ก็จะรอการพิจารณาไว้ก่อน พร้อมทั้งพิจารณาทบทวนร่างที่ได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้วด้วย ส่วนการประชุมของคณะกรรมาธิการ ครั้งที่ 11 วันจันทร์ที่ 7 ตุลาคม 2534 ถึงครั้งที่ 27 วันพฤหัสบดีที่ 14 พฤศจิกายน 2534 คณะกรรมาธิการได้พิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิก และพิจารณาหมวดและมาตราที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ พร้อมทั้งพิจารณาทบทวนร่างที่ฝ่ายเลขานุการได้ไปแก้ไขเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมาธิการได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมด้วย

กล่าวโดยสรุป ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการพิจารณาเห็นชอบ และแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญเป็น 2 ขั้นตอน คือ

---

[133] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 1", 2 กันยายน 2534.

1) พิจารณาหลักการสำคัญเรียงตามลำดับหมวดและมาตรา โดยถือร่างรัฐธรรมนูญและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญเป็นหลัก หากหมวดใดและมาตราใดที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเห็นว่าไม่ควรแก้ไขเพิ่มเติม หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงเล็กน้อย ก็จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมให้เสร็จเรียบร้อย ส่วนหมวดใดและมาตราใดที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ ก็จะรอการพิจารณาไว้ก่อน พร้อมทั้งพิจารณาทบทวนร่างที่ได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้วด้วย

2) พิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และพิจารณาหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญในหมวดและมาตราที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ และเมื่อคณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญเกี่ยวกับเรื่องใดแล้ว ก็จะมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการไปดำเนินการตามแนวทางที่คณะกรรมาธิการได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมไว้ พร้อมทั้งพิจารณาทบทวนร่างที่ฝ่ายเลขานุการได้ไปแก้ไขเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมาธิการได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมด้วย

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ตามขั้นตอนดังกล่าว คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

คำปรารภ : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมข้อความและถ้อยคำให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติข้อความและถ้อยคำไว้ แต่คนขอแปรญัตติดังกล่าว คณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วยแต่อย่างใด[134]

---

[134] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 2", 6 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 9", 30 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 10", 4 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 11", 7 ตุลาคม 2534 และ "ครั้งที่ 23", 7 พฤศจิกายน 2534.

หมวด 1 บททั่วไป : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิมจำนวน 2 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 5 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวทั้ง 2 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 3 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[135]

หมวด 2 พระมหากษัตริย์ : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิมจำนวน 7 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 18 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวทั้ง 7 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 12 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[136]

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิมจำนวน 7 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 26 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวทั้ง 7 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติ

---

[135] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 2", 6 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 3", 9 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 4", 13 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 11", 7 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 15", 18 ตุลาคม 2534 และ "ครั้งที่ 22", 6 พฤศจิกายน 2534.

[136] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 2", 6 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 4", 13 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 10", 4 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 13",11 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 19", 30 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 21", 4 พฤศจิกายน 2534 และ "ครั้งที่ 22", 6 พฤศจิกายน 2534.

แห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 13 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[137]

หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิม จำนวน 2 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 9 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวทั้ง 2 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 5 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[138]

หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิมจำนวน 19 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 24 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวจำนวน 17 มาตรา และยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ จำนวน 2 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ

---

[137] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 3", 9 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 6", 20 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 11", 7 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 15", 18 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 21", 4 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 22", 6 พฤศจิกายน 2534 และ "ครั้งที่ 23", 7 พฤศจิกายน 2534.

[138] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 3", 9 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 11", 7 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 15", 18 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 22", 6 พฤศจิกายน 2534 และ "ครั้งที่ 23", 7 พฤศจิกายน 2534.

จำนวน 30 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[139]

หมวด 6 คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาตัดร่างหมวดคณะกรรมการรัฐธรรมนูญออกทั้งหมวด (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 10 มาตรา) ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราดังกล่าวทั้ง 10 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[140]

หมวด 7 รัฐสภา : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิม จำนวน 39 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 80 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าว จำนวน 33 มาตรา และตัดบทบัญญัติมาตราดังกล่าวออกจำนวน 6 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 41 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่

---

[139] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 3", 9 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 4", 13 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 9", 30 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 12", 9 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 13", 11 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 15", 18 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 21", 4 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 22", 6 พฤศจิกายน 2534 และ "ครั้งที่ 23", 7 พฤศจิกายน 2534.

[140] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 4", 13 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 8", 27 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 16", 21 ตุลาคม 2534 และ "ครั้งที่ 23", 7 พฤศจิกายน 2534.

เห็นด้วย[141]

หมวด 8 คณะรัฐมนตรี : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิมจำนวน 10 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 28 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวทั้ง 10 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 15 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[142]

หมวด 9 ศาล : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบหลักการสำคัญเหมือนกับร่าง

---

[141] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 4", 13 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 5", 16 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 6", 20 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 7", 23 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 9", 30 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 10", 4 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 13", 11 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 14", 16 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 16", 21 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 19", 30 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 20", 1 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 21", 4 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 22", 6 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 23", 7 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 24", 8 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 25", 11 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 26", 13 พฤศจิกายน 2534 และ "ครั้งที่ 27", 14 พฤศจิกายน 2534.

[142] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 7", 23 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 8", 27 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 17", 25 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 18", 28 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 20", 1 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 21", 4 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 22", 6 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 24", 8 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 25", 11 พฤศจิกายน 2534 และ "ครั้งที่ 26", 13 พฤศจิกายน 2534.

เดิมทุกประการ (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 10 มาตรา) ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 3 มาตรา แต่คำขอแปรญัตติดังกล่าว คณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วยแต่อย่างใด[143]

หมวด 10 การปกครองท้องถิ่น : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบหลักการสำคัญเหมือนกับร่างเดิมทุกประการ (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 4 มาตรา) ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 211 ทวิ ขึ้นมาใหม่ แต่คำขอแปรญัตติดังกล่าว คณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วยแต่อย่างใด[144]

หมวด 11 ผู้ตรวจการของรัฐสภา : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาตัดร่างหมวดผู้ตรวจการของรัฐสภาออกทั้งหมวด (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 7 มาตรา) ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 3 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[145]

---

[143] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8", 27 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 10", 4 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 14",16 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 15", 18 ตุลาคม 2534 และ "ครั้งที่ 24", 8 พฤศจิกายน 2534.

[144] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8", 27 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 9", 30 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 15", 18 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 21", 4 พฤศจิกายน 2534 และ "ครั้งที่ 24", 8 พฤศจิกายน 2534.

[145] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8", 27 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 14", 16 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 15", 18 ตุลาคม 2534 และ "ครั้งที่ 24", 8 พฤศจิกายน 2534.

หมวด 12 ตุลาการรัฐธรรมนูญ : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิมจำนวน 3 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 11 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวทั้ง 3 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 3 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[146]

หมวด 13 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิม จำนวน 1 มาตรา(ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 1 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราดังกล่าว โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[147]

บทเฉพาะกาล : คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญแตกต่างจากร่างเดิมจำนวน 10 มาตรา (ร่างเดิมมีอยู่จำนวน 11 มาตรา) โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวจำนวน 4 มาตรา ตัดบทบัญญัติมาตราดังกล่าวออกจำนวน 2 มาตรา

---

[146] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8", 27 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 9", 30 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 17", 25 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 18", 28 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 22", 6 พฤศจิกายน 2534 และ "ครั้งที่ 24", 8 พฤศจิกายน 2534.

[147] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8", 27 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 14", 16 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 15", 18 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 21", 4 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 24", 8 พฤศจิกายน 2534 และ "ครั้งที่ 26", 13 พฤศจิกายน 2534.

และยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ จำนวน 4 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคน ขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 4 มาตรา โดยคำขอแปรญัตติดังกล่าว มีทั้งที่คณะกรรมาธิการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย[148]

กล่าวโดยสรุป ในการดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 86 มาตรา ตัดบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ออก จำนวน 25 มาตรา และยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ จำนวน 6 มาตรา ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (จำนวน 44 คน) ขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 296 ข้อ โดยคณะกรรมาธิการชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติพอใจ จำนวน 201 ข้อ และผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติไว้จำนวน 95 ข้อ ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีบทบัญญัติรวมกันทั้งสิ้นจำนวน 225 มาตรา[149] โดยหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม ปรากฏอยู่ในตารางที่ 15

---

[148] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8", 27 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 17", 25 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 18", 28 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 21", 4 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 24", 8 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 25", 11 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 26", 13 พฤศจิกายน 2534 และ "ครั้งที่ 27", 14 พฤศจิกายน 2534.

[149] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 37/2534 (เป็นพิเศษ)", 19 พฤศจิกายน 2534, หน้า 3-4.

ตารางที่ 15 หลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
หมวดพระมหากษัตริย์ 1) <u>การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเทียรบาล</u> การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเทียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ให้กระทำได้โดยวิธีการอย่างเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเทียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เมื่อทรงมีพระราชดำริประการใด ให้คณะองคมนตรีจัดร่างพระบรมราชโองการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเทียรบาลนั้น ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงมีพระราชวินิจฉัย เมื่อทรงเห็นชอบและทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประธานองคมนตรีดำเนินการแจ้งประธาน-รัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้รัฐสภาทราบ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ตารางที่ 15 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย 2) <u>การอุดหนุนพรรคการเมือง</u> รัฐอาจให้การอุดหนุนพรรคการเมืองเป็นเงิน หรือทรัพย์สินอื่นได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย	<u>ตัดออก</u>
หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ 3) <u>การส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น</u> -	รัฐพึงส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้และการบริหารรายได้
หมวดคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ 4) <u>คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ</u> หลักการสำคัญตามบทบัญญัติมาตรา 83-92	<u>ตัดออกทั้งหมด</u>
หมวดรัฐสภา 5) <u>ที่มาของประธานรัฐสภา</u> ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธาน-	ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา

ตารางที่ 15 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา	ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา
6) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 270 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรง-คุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเสนอตามวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ	วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 270 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรง-คุณวุฒิ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ และไม่เคยถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ
7) เขตเลือกตั้ง ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสำหรับจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 7 คน และให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง สำหรับจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทน-ราษฎรได้เกิน 7 คน โดยจัดให้มีจำนวนเขตเลือกตั้งน้อยที่สุด และแต่ละเขตเลือกตั้ง มี	ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสำหรับจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน และให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง สำหรับจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 3 คน โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้ง มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตารางที่ 15 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละอย่างน้อย 4 คน แต่ไม่เกิน 7 คน	เขตละ 3 คน
8) <u>คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งบางประการ</u> เคยมีภูมิลำเนาในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี	<u>ตัดออก</u>
9) <u>ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง</u> เคยถูกศาลสั่ง ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือถูกวินิจฉัยโดยชอบด้วยกฎหมายว่าร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ	<u>ตัดออก</u> และเพิ่มข้อความว่า "เคยถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพ เพราะมีกรณีปรากฏหลักฐานน่าเชื่อได้ว่าเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยใช้อามิสสินจ้าง ไม่ว่าโดยวิธีใด เพื่อให้ตนได้รับเลือกตั้ง"
10) <u>เอกสิทธิ์ในที่ประชุม</u> เอกสิทธิ์ในที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมสภาที่มีการถ่ายทอดวิทยุกระจายเสียง	เอกสิทธิ์ในที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมสภาที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระ-

ตารางที่ 15 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
หรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในการประชุมสภานั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น และถ้อยคำดังกล่าวนั้นไม่เป็นความจริง หรือเป็นการเปิดเผยความลับของบุคคลอื่น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	จายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หรือระบบสื่อสารใด ๆ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญา หรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น
หมวดคณะรัฐมนตรี	
11) <u>ที่มาของรัฐมนตรี</u> รัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของคณะรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	<u>ตัดออก</u>
หมวดผู้ตรวจการของรัฐสภา	
12) <u>ผู้ตรวจการของรัฐสภา</u> หลักการสำคัญตามบทบัญญัติมาตรา 215-221	<u>ตัดออกทั้งหมด</u>
หมวดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	
13) <u>การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ</u> การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา	การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา

ตารางที่ 15 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา	การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้ายต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา
บทเฉพาะกาล	
14) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก –	ในวาระเริ่มแรก ให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่เกิน 360 คน ในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
15) อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก –	ในวาระเริ่มแรก ให้การดำเนินการดังต่อไปนี้ กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (1) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง (2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (3) การเปิด

ตารางที่ 15 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
	อภิปรายทั่วไป (4) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย (5) การพิจารณาพระราชกำหนด ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้
16) <u>การห้ามมิให้นำบทบัญญัติบางมาตรามาใช้บังคับในวาระเริ่มแรก</u> -	ในวาระเริ่มแรก (1) รัฐมนตรีเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำได้ (2) รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราช-

ตารางที่ 15 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
17) <u>การยกเลิกบทบัญญัติบางมาตราเมื่อครบกำหนด 4 ปี</u> -	การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษได้ (3) ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ เป็นข้าราชการการเมืองได้ (4) ข้าราชการ กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือโดยคณะรัฐมนตรี ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามไว้ (ยกเว้นข้าราชการตุลาการ) ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา หรือตำแหน่งในทางการเมืองอื่นได้ เมื่อครบกำหนด 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก และบทบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวาระเริ่มแรก ส่วนบทบัญญัติเกี่ยว

ตารางที่ 15 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม
	กับการห้ามมิให้นำบทบัญญัติบางมาตรามาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองอื่นในวาระเริ่มแรก ให้มีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังจากนั้น จะเข้ารับหน้าที่

1.2.2 **การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ**

ภายหลังจากที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ และได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันศุกร์ที่ 15 พฤศจิกายน 2534 แล้ว ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้จัดร่างรัฐธรรมนูญเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน ตามข้อบังคับการประชุม ข้อ 107 วรรคแรก ซึ่งกำหนดว่า "เมื่อประธานสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญและรายงานของคณะกรรมาธิการแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน" โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองตามที่ข้อบังคับการประชุม ข้อ 107 วรรคสอง กำหนดไว้คือ "ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างรัฐธรรมนูญ คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น"

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธ-ศักราช 2534 รวมทั้งสิ้น 3 ครั้ง โดยครั้งแรก เริ่มในวันอังคารที่ 19 พฤศจิกายน 2534 และครั้งสุดท้าย สิ้นสุดในวันพฤหัสบดีที่ 21 พฤศจิกายน 2534 โดยในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างรัฐ-ธรรมนูญไว้ดังนี้

คำปรารภ : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมไว้ทุกประการ[150]

หมวด 1 บททั่วไป : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างที่คณะ-กรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมไว้ทุกประการ[151]

หมวด 2 พระมหากษัตริย์ : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมไว้ทุกประการ[152]

หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมไว้ทุกประการ[153]

---

150 เรื่องเดียวกัน และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภา-นิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 39/2534 (เป็นพิเศษ)", 21 พฤศจิกายน 2534.

151 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 37/2534 (เป็นพิเศษ)", 19 พฤศจิกายน 2534.

152 เรื่องเดียวกัน.

153 เรื่องเดียวกัน.

หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมไว้ทุกประการ[154]

หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบทั้งร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม และข้อความที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมในที่ประชุม[155]

หมวด 6 คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาตัดออกทั้งหมวด[156]

หมวด 7 รัฐสภา : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบ ทั้งร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม ร่างที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ขอสงวนคำแปรญัตติ และข้อความที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมในที่ประชุมปะปนกันไป[157]

หมวด 8 คณะรัฐมนตรี : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบ ทั้งร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม และร่างที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ขอสงวนคำแปรญัตติปะปนกันไป[158]

---

154 เรื่องเดียวกัน.

155 เรื่องเดียวกัน.

156 เรื่องเดียวกัน.

157 เรื่องเดียวกัน และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 38/2534 (เป็นพิเศษ)", 20 พฤศจิกายน 2534.

158 เรื่องเดียวกัน และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 39/2534 (เป็นพิเศษ)", 21 พฤศจิกายน 2534.

หมวด 9 ศาล : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างเดิมทุกประการ[159]

หมวด 10 การปกครองท้องถิ่น : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างเดิมทุกประการ[160]

หมวด 11 ผู้ตรวจการของรัฐสภา : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาตัดออกทั้งหมวด[161]

หมวด 12 ตุลาการรัฐธรรมนูญ : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมไว้ทุกประการ[162]

หมวด 13 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมไว้ทุกประการ[163]

บทเฉพาะกาล : สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมไว้ทุกประการ[164]

กล่าวโดยสรุป ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม มีบทบัญญัติรวมกันทั้งสิ้น จำนวน 223 มาตรา โดยหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม ปรากฏอยู่ในตารางที่ 16

---

159 เรื่องเดียวกัน.

160 เรื่องเดียวกัน.

161 เรื่องเดียวกัน.

162 เรื่องเดียวกัน.

163 เรื่องเดียวกัน.

164 เรื่องเดียวกัน.

ตารางที่ 16 หลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม
หมวดรัฐสภา 1) <u>ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง</u> -	เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
หมวดคณะรัฐมนตรี 2) <u>การแบ่งแยกอำนาจ</u> รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะปฏิบัติหน้าที่หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ ยกเว้นกรณีการลงคะแนนเสียงเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการนับจำนวนเพื่อการจับสลากและการจับสลากออกจากตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา	<u>ตัดออก</u>
3) <u>การเข้าประชุมสภา</u> รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม	รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม-

ตารางที่ 16 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม
ร่วมกันของรัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน **บทเฉพาะกาล** 4) <u>ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก</u> ในวาระเริ่มแรก ให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่เกิน 360 คน ในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ชุมสภาซึ่งตนมิได้เป็นสมาชิก แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ในวาระเริ่มแรก ให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 270 คน จากบุคคลซึ่งมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
5) <u>การห้ามมิให้นำบทบัญญัติบางมาตรามาใช้บังคับในวาระเริ่มแรก</u> ในวาระเริ่มแรก (1) รัฐมนตรีเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำได้ (2) รัฐมนตรีดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใด ในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษได้ (3) ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงิน	<u>ตัดออก</u>

ตารางที่ 16 (ต่อ)

หลักการสำคัญตามร่างของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ	หลักการสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม
เดือนประจำ เป็นข้าราชการการเมืองได้ (4) ข้าราชการ กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือโดยคณะรัฐมนตรี ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามไว้ (ยกเว้นข้าราชการตุลาการ) ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือตำแหน่งในทางการเมืองอื่นได้ 6) <u>การยกเลิกบทบัญญัติบางมาตราเมื่อครบกำหนด 4 ปี</u> เมื่อครบกำหนด 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก และบทบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวาระเริ่มแรก ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามมิให้นำบทบัญญัติบางมาตรา มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองอื่นในวาระเริ่มแรก ให้มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังจากนั้นจะเข้ารับหน้าที่	เมื่อครบกำหนด 4 ปี นับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก และบทบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวาระเริ่มแรก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อบังคับการประชุมข้อ 108 ได้กำหนดว่า "เมื่อได้พิจารณาตามข้อ 107 จนจบร่างแล้ว ให้รอเวลาไว้อย่างน้อยสามวัน แล้วให้สภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้ คณะกรรมาธิการหรือสมาชิกอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น" ดังนั้น หลังจากที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ครั้งสุดท้ายเสร็จในวันพฤหัสบดีที่ 21 พฤศจิกายน 2534 แล้ว ในวันเดียวกันนั้นเอง ที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้กำหนดให้มีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งในวันจันทร์ที่ 25 พฤศจิกายน 2534 พร้อมทั้งได้ลงมติให้งดใช้ข้อบังคับการประชุมข้อ 108 บางส่วนเป็นการชั่วคราว แล้วแก้ไขเพิ่มเติมข้อความว่า "เมื่อได้พิจารณาตามข้อ 107 จนจบร่างแล้ว ให้ถือว่าจบการพิจารณาในวาระที่สอง แล้วให้สภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งภายในสามวัน" ตามที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอ[165]

ในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งในวันจันทร์ที่ 25 พฤศจิกายน 2534 ที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กำหนดให้มีการพิจารณาสรุปทั้งร่างเป็นรายมาตรา และให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความซึ่งเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญได้ตามที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอ ทั้งนี้ ได้มีประธานคณะกรรมาธิการ กรรมาธิการ (ในฐานะตัวแทนของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมทั้งถ้อยคำ เนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ และเนื้อความซึ่งเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ[166]

---

165 เรื่องเดียวกัน.

166 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 41/2534 (เป็นพิเศษ)", 25 พฤศจิกายน 2534.

กล่าวโดยสรุป ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลังจากที่ได้รอเวลาไว้ 3 วัน มีบทบัญญัติรวมกันทั้งสิ้น จำนวน 223 มาตรา โดยหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลังจากที่ได้รอเวลาไว้ 3 วัน ปรากฏอยู่ในตารางที่ 17

ตารางที่ 17 หลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติมหลังจากรอเวลาไว้ 3 วัน

หลักการสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม	หลักการสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม หลังจากรอเวลาไว้ 3 วัน
หมวดรัฐสภา 1) <u>เอกสิทธิ์ในที่ประชุม</u> เอกสิทธิ์ในที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมสภา ที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ หรือระบบสื่อสารใด ๆ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุม ไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญา หรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น (เหมือนร่างของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ)	เหมือนที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ตัดข้อความ "หรือระบบสื่อสารใด ๆ" ออก

ตารางที่ 17 (ต่อ)

หลักการสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม	หลักการสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม หลังจากรอเวลาไว้ 3 วัน
หมวดคณะรัฐมนตรี 2) ที่มาของนายกรัฐมนตรี ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (เหมือนร่างของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) **บทเฉพาะกาล** 3) อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก ในวาระเริ่มแรก ให้การดำเนินการดังต่อไปนี้ กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (1) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง (2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ (3) การเปิดอภิปรายทั่วไป (4) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธาน	ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี บางส่วนเหมือนที่แก้ไขเพิ่มเติม คือตัดเฉพาะข้อความ (1) (2) และ (4) ออก

ตารางที่ 17 (ต่อ)

หลักการสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม	หลักการสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม หลังจากรอเวลาไว้ 3 วัน
รัฐสภาเห็นชอบด้วย (5) การพิจารณาพระราชกำหนด /ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้ (เหมือนร่างของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ)	

1.3 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ในวาระที่สาม

ภายหลังจากที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเสร็จในวันพฤหัสบดีที่ 21 พฤศจิกายน 2534 และพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งเสร็จในวันจันทร์ที่ 25 พฤศจิกายน 2534 แล้ว ในวันเดียวกันนั้นเอง ที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้กำหนดให้มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สามตามที่ข้อบังคับการประชุม ข้อ 109 ได้กำหนดไว้คือ "เมื่อสภาได้พิจารณาเสร็จแล้ว ให้รอเวลาไว้จนกว่าการพิจารณาในวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้วสิบห้าวัน ต่อจากนั้น ให้สภาพิจารณาต่อไปเป็นวาระที่สาม/การพิจารณาในวาระที่สาม เป็นการลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบในการนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้หรือไม่ /การพิจารณาในวาระนี้ ไม่มีการอภิปราย" โดยที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กำหนดให้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สามใน

วันเสาร์ที่ 7 ธันวาคม 2534 ตามที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เสนอ[167]

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม เพื่อลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐ-ธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ในวันเสาร์ที่ 7 ธันวาคม 2534 ดังกล่าว มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าร่วมประชุม จำนวน 273 คน ซึ่งไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันประชุมตามที่บทบัญญัติมาตรา 11 วรรคสอง แห่งธรรมนูญการปกครองได้กำหนดไว้

ผลการลงมติให้ความเห็นชอบ ปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อยู่ในที่ประชุม จำนวน 15 คน* งดออกเสียง จำนวน 4 คน** ไม่ให้ความเห็นชอบ จำนวน 7 คน***

---

[167] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 39/2534 (เป็นพิเศษ)", 21 พฤศจิกายน 2534 และ "ครั้งที่ 41/2534 (เป็นพิเศษ)", 25 พฤศจิกายน 2534.

* สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ไม่อยู่ในที่ประชุม จำนวน 15 คน คือ นายกฤตย์ รัตนรักษ์ นายปริญญา เจตาภิวัฒน์ นายพชร อิศรเสนา ณ อยุธยา นายพิศาล มูลศาสตรสาทร นายพิสิฏฐ ภัคเกษม นายมาโนช กาญจนฉายา พล.อ.อ.วรนาถ อภิจารี นายวิโรจน์ ภู่ตระกูล พล.อ.วิศิษย์ อาจคุ้มวงษ์ พล.อ.สม ขัตพันธุ์ นายสรรเสริญ ไกรจิตติ ม.ร.ว.สฤษดิคุณ กิติยากร นายสวัสดิ์ โชติพานิช นายสุธรรม อารีกุล และพล.ร.อ.สุรินทร์ ทองเจริญ.

** สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่งดออกเสียง จำนวน 4 คน คือ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร นายนพดล ทองโสภิต นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ และนายอุกฤษ มงคลนาวิน.

*** สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ไม่ให้ความเห็นชอบ จำนวน 7 คน คือ นายชูศักดิ์ ศิรินิล ร.ต.บุญยง วัฒนพงศ์ นายปิยะ จักกะพาก พล.อ.ศิริ ทิวะพันธุ์ นายสำราญ ถาวรายุศม์ นายเสริมศักดิ์ การุญ และนายอุดมศักดิ์ อุชชิน.

และให้ความเห็นชอบในการนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้ จำนวน 262 คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันลงคะแนนตามที่บทบัญญัติมาตรา 11 วรรคสาม ได้กำหนดไว้ จึงเป็นอันว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534[168] ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้นำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีบทบัญญัติ จำนวน 223 มาตรา ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญตามที่บทบัญญัติมาตรา 11 วรรคสี่และวรรคห้าได้กำหนดไว้คือ "เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ /การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช-โองการ" ทั้งนี้ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ในวันที่ 9 ธันวาคม 2534[169]

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ซึ่งผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยคำปรารภ บทบัญญัติจำนวน 11 หมวด และบทเฉพาะกาล ซึ่งมีบทบัญญัติรวมกันทั้งสิ้น จำนวน 223 มาตรา มีหลักการสำคัญทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างจากร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างไว้

---

[168] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 44/2534 (เป็นพิเศษ)", 7 ธันวาคม 2534.

[169] ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108 (9 ธันวาคม 2534).

2. **บทบาทและพฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ**

จากการที่ธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 (รวมทั้งข้อบังคับการประชุม ฉบับปี พ.ศ.2534) ได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็น 3 วาระ คือวาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ วาระที่สอง เป็นการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ และวาระที่สาม เป็นการพิจารณาว่าจะให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญหรือไม่ ทำให้เห็นว่าการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ดังกล่าว มีความเหมือนกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เนื่องจากในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง จะเป็นเพียงการพิจารณาว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น ดังนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) จึงสามารถที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองได้ตามที่ตนเองเห็นสมควร การดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 จึงมีหลักการหลายหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในหลักการที่เคยเป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ และในหลักการที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สอง ดังจะเห็นได้จากการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และของกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ซึ่งปรากฏอยู่ในรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และรายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไป

สำหรับบทบาทและพฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) นั้น เมื่อศึกษาจากการอภิปรายแสดงความคิดเห็นในวาระที่หนึ่งและในวาระที่สองจากรายงานการประชุมสภา-นิติบัญญัติแห่งชาติ (จำนวน 3 ครั้งในวาระที่หนึ่ง และจำนวน 3 ครั้งในวาระที่สอง) และจากรายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (จำนวน 27 ครั้ง) พบว่าสมาชิก

สภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ (และกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฝ่ายเสียงข้างมาก) ยังคงคำนึงถึงหลักสำคัญทั้ง 3 ประการ ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญยึดถือเป็นหลัก คือ

1) หลักเสถียรภาพของรัฐบาล

2) หลักการควบคุมฝ่ายบริหาร

3) หลักประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ได้มีการให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าหลักการควบคุมฝ่ายบริหารและหลักประชาธิปไตย ทั้งนี้ มีหลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นและขอแปรญัตติ รวมทั้งขอสงวนคำแปรญัตติ (และขอสงวนความเห็น) กันอย่างกว้างขวาง การดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ดังกล่าว จึงมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงมากน้อยแตกต่างกัน เหมือนกับการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง แม้ว่าธรรมนูญการปกครอง ฉบับปี พุทธศักราช 2534 จะกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่แค่เพียงวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น โดยไม่ใช่เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการของร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ชี้แจงยืนยันต่อที่ประชุมว่า "...การอภิปรายในวาระแรกในขั้นที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้พิจารณาหรือไม่นั้น ไม่ใช่เป็นการอภิปรายในขั้นเด็ดขาด แต่เป็นการอภิปรายในด้านที่มีท่านสมาชิกมีข้อสงสัยที่จะซักถาม ท่านกรรมาธิการก็สามารถที่จะซักถามได้ แม้ท่านกรรมาธิการไม่สามารถจะอธิบายให้เป็นที่พอใจได้ก็คงไม่เป็นไร เพราะว่าในวาระที่ 2 จะมีคณะกรรมาธิการอีกคณะหนึ่งซึ่งสภานี้จะได้แต่งตั้งขึ้นทำหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และท่านสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิที่จะทำคำแปรญัตติเป็นหนังสือ

เสนอต่อประธานกรรมาธิการได้ภายในระยะเวลาที่สภานี้จะได้กำหนดต่อไป..."[170] แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากก็ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในหลักการต่าง ๆ ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างมาเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นคัดค้านในหลักการที่เคยเป็นปัญหาถกเถียงกันในคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางและเกิดปฏิกิริยาคัดค้านกันอย่างหลากหลายจากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4) ดังจะเห็นได้จากคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันบางหลักการ ดังต่อไปนี้

ในหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...ประเด็นต่าง ๆ ที่ควรพิจารณาเพื่อปรับปรุงแก้ไข...เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจ...ขอตั้งข้อสังเกตดังต่อไปนี้ ประการที่ 1 แหล่งกำเนิดหรือการกำหนดความเป็นมาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญนั้น ทำให้ประชาชนทั่วไปในประเทศนี้มีความข้องใจมาก ไม่แน่ใจว่าจะสถาปนาประชาธิปไตยหรือไม่ โครงสร้างนี้จะให้ความสำคัญต่อระบบรัฐสภามากน้อยเพียงใด ประการที่ 2 อำนาจของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจแบบครอบจักรวาล เหนือสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมา ซึ่งมิใช่เป็นกลไกของระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง แต่มีลักษณะคล้าย ๆ กับโปลิทบิวโร (Politburo) ของรัสเซีย ประการที่ 3 องค์กรนี้ไม่มีการถ่วงดุลแห่งอำนาจที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ระดับความเสี่ยงจึงสูง ย่อมจะเป็นอันตรายต่อประเทศชาติ หากไปใช้อำนาจในทางที่สวนทางกับความประสงค์ของประชาชน ประการที่ 4 หน้าที่ในการตรวจสอบการเลือกตั้งมีความชอบธรรมหรือมีการสูญเสียหรือไม่นั้น คงไม่ได้ผล

---

[170] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 22/2534 (เป็นพิเศษ)", 26 สิงหาคม 2534, หน้า 3.

เท่าใดนัก เพราะว่าการซื้อขายเสียงนั้นเป็นพฤติกรรมของประชาชนบางส่วน และจะต้องอาศัยกลไกการซื้อเสียงเป็นขบวนการทอดยาวหลายชั้น..."[171] นอกจากนี้ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเน้นย้ำว่า "...ผมยังมีความเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญดังที่ปรากฏในมาตราต่าง ๆ โดยเฉพาะในมาตรา 88 และมาตรา 101 มีอยู่อย่างกว้างขวางและล้นฟ้า...อำนาจที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญนี้มีอยู่นั้น ได้รวบอำนาจการปกครองและอำนาจอื่น ๆ ทั้งหมดไว้ในคณะบุคคลกลุ่มเดียว คณะกรรมการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นคณะอภิรัฐมนตรี ...ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางทั้งในวงการสื่อมวลชนและวงการนักวิชาการ หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันเสาร์ที่ 24 ได้วิจารณ์บทบัญญัติในหมวดนี้ว่าน่าขยะแขยงที่สุด..."[172]

ในหลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...ประเด็นสำคัญที่หลายฝ่ายดูจะติดใจในประเด็นอำนาจหน้าที่ของกรรมการรัฐธรรมนูญ...ก็คืออำนาจหน้าที่ในการที่จะเลือกสรรหรือคัดเลือกวุฒิสมาชิกจำนวน 5 เท่าของ 270 ท่าน...เพื่อให้มาเลือกตั้งกันเองให้ได้จำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ พูดกันง่าย ๆ คือว่าวุฒิสมาชิกนั้นจะเป็นใครก็สุดแต่ แต่ในท้ายที่สุดก็คือจะมาจากบุคคลที่ 9 ท่านนี้คัดเลือกมา ที่น่าจะติดใจกันเป็นจำนวนมากก็คือว่า ถ้าไปดูอำนาจหน้าที่ของวุฒิสมาชิกแล้ว เราจะเห็นได้ประการหนึ่ง ...ว่าวุฒิสมาชิกนั้นมีอำนาจในการที่จะขอให้มีการเปิดอภิปรายและให้คณะรัฐมนตรีนั้นสามารถที่จะแถลงข้อเท็จจริงหรือตอบข้อซักถามในบางประการได้ แม้จะไม่มีการ

---

[171] คำอภิปรายของนายปริญญา เจตาภิวัฒน์ ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 23/2534 (เป็นพิเศษ)", 27 สิงหาคม 2534, หน้า 5-6.

[172] คำอภิปรายของนายนิสสัย เวชชาชีวะ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

ลงมติก็ตาม...สิ่งนี้น่าจะเป็นประเด็นสำคัญว่าเป็นไปได้หรือไม่ว่าถ้าจะมีการขอตามอำนาจหน้าที่ที่ว่านั้น อาจจะมีการสร้างกระแสกดดัน...ทางการเมืองบางเรื่อง ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้...แม้จะไม่มีการลงมติเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ว่าวุฒิสมาชิกมีสิทธิมีอำนาจโดยชอบธรรมตามที่ร่างกำหนดขึ้น...สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่ประชาชนก็ดี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี พรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ดี ค่อนข้างจะวิตกกังวล...และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง วุฒิสมาชิกที่จะแต่งตั้งขึ้นนั้นมีวาระถึง 6 ปี ก็สามารถที่จะใช้อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ได้ในทางหนึ่งทางใด..."[173]

ในหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นการไม่วางใจประชาชนในการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร และไม่ไว้เนื้อเชื่อใจผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ...เพราะเหตุว่าได้ให้อำนาจวุฒิสมาชิกไว้ในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล...ในเรื่องมีสิทธิ์ยื่นกระทู้ถามรัฐบาลได้ในการบริหารงานของรัฐบาล...ที่สำคัญที่สุด ให้อำนาจวุฒิสมาชิกในการอภิปรายทั่วไปรัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลชี้แจงแสดงเหตุผล ชี้แจงข้อเท็จจริงบางประการในการบริหารราชการแผ่นดิน...แม้ว่าวุฒิสมาชิกขอเปิดอภิปราย แต่ว่าไม่มีสิทธิ์ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลก็ตามแต่ แต่เพียงแค่ถูกเปิดอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ และถ้าหากมีการถ่ายทอดออกไปด้วย ไม่ว่าทางวิทยุ สื่อสารมวลชนอะไรก็แล้วแต่รัฐบาลเสียหายแล้ว...ประโยชน์อาจจะเกิดขึ้นได้ ...โดยสามารถที่จะทำให้รัฐบาลบริหารงานไปในทางที่ถูกต้องเกิดประโยชน์แก่ประชาชนที่แท้จริงได้..."[174]

ในหลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคน ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...แรก ๆ เคยได้ทราบว่า ท่านพิจารณาเสนอไม่ให้คนที่เป็น

---

[173] คำอภิปรายของนายชูศักดิ์ ศิรินิล ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 86-87.

[174] คำอภิปรายของนายปกิต พัฒนกุล ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 149-150.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามาเป็นรัฐมนตรี แต่ตอนหลังอาจจะเปลี่ยนใจว่าให้เป็นรัฐมนตรีได้ แต่มิให้ทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา...เวลาที่ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขาไม่รู้หรอกว่าคนที่เลือกมานั้นจะไปเป็นรัฐมนตรี แต่เขาเลือกไปเป็นผู้แทนของเขาในการดูแลการออกกฎหมาย ควบคุมการบริหารงานของประเทศ ควบคุมคณะรัฐมนตรี ดูแลการทำงานของรัฐบาล แต่ผู้แทนของเขานั้นไปเป็นรัฐมนตรี กลับพ้นจากหน้าที่ แสดงว่าในเขตจังหวัดนั้นในเขตเลือกตั้งนั้นไม่มีผู้แทนราษฎรเสียแล้ว ไม่มีใครดูแลสิทธิ์ประโยชน์ของเขาเสียแล้ว ...ทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้มีผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งนั้นเปลี่ยนไป และยิ่งไปกว่านั้น...ทำให้เกิดปัญหาในการจัดตั้งรัฐบาล เพราะเมื่อ 45 คนที่เป็นรัฐมนตรี ไม่มีสิทธิ์จะทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่รัฐบาลเองนั้น เมื่อเสนอกฎหมายก็ดี เมื่อถูกอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจก็ดี ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมด เพราะฉะนั้น รัฐบาลจะต้องมีเสียงสนับสนุนไม่น้อยกว่า 203 เสียง...เพื่อจะให้ 45 คนนั้นไปเป็นรัฐมนตรี และที่เหลือก็ยังเหลืออยู่เกินครึ่ง...เราจะไปกีดกันเขาหรือเปล่า ผมเห็นว่าเราคงจะต้องมองด้วยความเป็นกลาง และเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากได้เข้ามาจัดตั้งรัฐบาล ผมเห็นด้วย ถ้าจะบอกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี สมาชิกวุฒิสภาก็ดีที่ไปเป็นรัฐมนตรีนั้น ไม่มีสิทธิ์ออกเสียงในมติที่ตัวเองมีส่วนได้เสีย เช่นในมติที่ตัวเองถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ...แต่ถ้าทุกเรื่องทำหน้าที่ไม่ได้เลย เรากำลังจะมีการแบ่งแยกว่าพวกนี้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอภิสิทธิ์ คือไม่มีสิทธิ์จะทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา...เรากำลังจะถอยหลังหรือเรากำลังจะเดินหน้ากันแน่..."[175]

---

[175] คำอภิปรายของนายวิชัย รถสุวรรณจินดา ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 24/2534 (เป็นพิเศษ)", 28 สิงหาคม 2534, หน้า 10-11.

ในหลักการเกี่ยวกับบทเฉพาะกาล สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...การเลือกตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญในวาระเริ่มแรกตามมาตรา 240 อันอยู่ในบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร ...ทำให้บรรดาท่านทั้งหลายได้เกิดความวิตกกังวลว่าเป็นการที่สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ทำการถ่ายทอดอำนาจของตนเองเข้าไปสู่บทบาทของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญอย่างสมบูรณ์ และจะมีอำนาจไปอีก 1 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง แม้จะมีการเลือกตั้งได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็อาจใช้อำนาจนี้สอบสวนพฤติการณ์ต่าง ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่นการขาดคุณสมบัติ ,การใช้อามิสสินจ้างในการเลือกตั้ง เพื่อส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหล่านั้น ซึ่งในที่สุดคณะกรรมการฯ ชุดนี้ ก็จะมีผลเข้าไปสอบสวนความประพฤติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามา บทบาทของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็จะยังคงครอบงำรัฐสภาซึ่งได้รับการคัดเลือกมาจากราษฎรอยู่ไปอีกระยะหนึ่ง การที่ให้อำนาจกรรมการฯ ชุดนี้เสนอชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าเท่าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมเอื้ออำนวยให้กรรมการรัฐธรรมนูญมีอิทธิพลเหนือวุฒิสมาชิก เจตนารมณ์ที่จะให้วุฒิสมาชิกเป็นพี่เลี้ยงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเป็นตัวคานอำนาจที่จะยังประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ไม่อาจจะเป็นไปได้... คณะกรรมาธิการอาจจะเล็งผลเลิศมากจนเกินไปจนมองไม่เห็นว่าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญทั้ง 9 นายนี้อาจจะเป็นตัวที่ก่อให้เกิดจุดด้อย หรืออาจจะไม่ก่อให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยใน

อนาคต..."[176]

จากคำอภิปรายเกี่ยวกับหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันบางหลักการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้ว่าการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง จะเป็นเพียงแค่การอภิปรายแสดงความคิดเห็นเพื่อวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้นก็ตาม แต่การอภิปรายแสดงความคิดเห็นดังกล่าว ก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงปฏิกิริยาคัดค้านของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนหนึ่ง ที่ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ และต้องการที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวในการพิจารณาในวาระที่สองต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเป็นขั้นตอนที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นในการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามข้อบังคับการประชุมข้อ 104 วรรคสองและวรรคสาม คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจึงได้จัดทำ "รผ" ของกลุ่มบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมาธิการไว้ล่วงหน้า ดังจะเห็นได้จากการที่นายพิชัย วาศนาส่ง (สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการที่ปรึกษาด้านสังคมจิตวิทยา ได้ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนว่าได้พูดคุยเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญกับพล.อ.จำแลง อุชุโกมล โฆษกสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และตกลงกันว่าจะมีการเสนอรายชื่อกรรมาธิการ จำนวน 25 คน โดยให้บุคคลคน

---

[176] คำอภิปรายของ พล.อ.ศิริ ทิวะพันธุ์ ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 23/2534 (เป็นพิเศษ)", 27 สิงหาคม 2534, หน้า 2-3.

เดียวเป็นผู้เสนอ และมีหลักการในการคัดเลือกว่าจะเป็นบรรดาที่ปรึกษาของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ นายทหารที่เชี่ยวชาญด้านกฎหมายฝ่ายทหาร และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอื่น ๆ[177] และในวันที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็ได้มีผู้เสนอให้มีกรรมาธิการจำนวน 25 คน และมีผู้เสนอชื่อกรรมาธิการทั้งคณะ โดยไม่มีผู้ใดเสนอชื่อผู้อื่นเป็นกรรมาธิการ ซึ่งเป็นไปตามโผที่บรรจุในซองสีขาวที่ระบุว่า จำนวนกรรมาธิการ ให้นายจิรายุทธ์ วสุรัตน์ เป็นผู้เสนอ สำหรับรายชื่อกรรมาธิการ จำนวน 25 คน ให้นายสุชาติ หอวัฒนกุล เป็นผู้เสนอ[178] ซึ่งในจำนวนนี้เป็นนายทหาร-นายตำรวจ จำนวน 8 คน และที่ปรึกษาของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จำนวน 7 คน[179] โดยมีนายโอสถ โกศิน เป็นประธานคณะกรรมาธิการ และนายโกเมน ภัทรภิรมย์ เป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการ การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามโผที่ได้มีการเตรียมการกันไว้แล้วล่วงหน้าดังกล่าว จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเป็น "ร่างทรงของ รสช." ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของอดีตนักการเมืองที่ได้ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนโดยสรุป เช่น นายจัตุรนต์ คชสีห์ กล่าวว่า "...คนเหล่านี้มาจากกลุ่มเดียว แนวความคิดเดียว ฉะนั้นรัฐธรรมนูญคงถูกแปรญัตติตามโผของผู้มีอำนาจ..."[180] นายจุรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์ กล่าวว่า "...ผู้พิจารณารัฐธรรมนูญชุดนี้ไม่ใช่ตัวแทนของประชาชน แต่เป็นตัวแทนของ รสช. เห็นได้จากการอภิปรายที่ผ่านมา มีแต่การชื่นชมกับการฉีกรัฐธรรมนูญว่าเป็นสิ่งที่ดี เป็นพฤติกรรมที่น่ารังเกียจที่เมื่อมีการยึดอำนาจ ก็มี

---

177 ไทยรัฐ (28 สิงหาคม 2534) : 10.

178 มติชน (30 สิงหาคม 2534) : 21.

179 แนวหน้า (29 สิงหาคม 2534) : 15.

180 เรื่องเดียวกัน.

การชื่นชม เพื่อจะได้ถูกหวยเผด็จการได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีนี่ ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะออกมาอย่างไร ผู้ที่ต้องรับผิดชอบก็คือ รสช. หากเป็นการสวนทางประชาธิปไตย รสช.ก็ต้องรับผิดชอบ..."[181] นายชาติ ศักดิเศรษฐ์ กล่าวว่า "...เมื่อพิจารณารายชื่อกรรมการชุดนี้แล้วเห็นว่ามีสองฝ่ายคือฝ่ายรสช.กับวุฒิสมาชิกอาชีพ ซึ่งที่ผ่านมามีบทบาทขัดขวางการพัฒนาของพรรคการเมืองมาตลอด ...จึงเชื่อว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญคงไม่ได้เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน...ขอเรียกร้องให้ฟังเสียงของประชาชนบ้าง เพราะหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข จะเกิดกระแสต่อต้านรุนแรงจนถึงขั้นไม่รับรัฐธรรมนูญเลยก็ได้"[182] และนายดุสิต โรสภิตชา กล่าวว่า "...การตั้งกรรมาธิการดังที่ปรากฏรายชื่อ 25 คน มาแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญที่จะออกมา รับใช้สภา รสช.แน่นอน และแสดงว่าสภา รสช. ต้องการปกครองประเทศต่อ โดยผู้จะมาเป็นนายกฯ จะเป็นไปตาม "ใบสั่ง" ของสภา รสช. ปัญหาอยู่ที่ว่าประชาชนจะทำอย่างไรต่อไป...มีข้อเสนอ 2 ประการคือ 1. อดีตนักการเมืองต้องออกโรงคัดค้านไม่ให้กรรมาธิการทั้ง 25 คน ทำตามใบสั่งของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง 2. กลุ่มพลังประชาชนต้องช่วยกันคัดค้านเต็มที่ โดยถือว่าการต่อสู้เรื่องนี้เป็นประวัติศาสตร์อีกหน้าหนึ่ง..."[183]

นอกจากนั้น นักวิชาการซึ่งมีความคิดเห็นไม่แตกต่างจากอดีตนักการเมืองก็ได้ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนโดยสรุป เช่น นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย กล่าวว่า "...เป็นความผิดพลาดอย่างหนึ่งที่ไม่เลือกบุคคลภายนอกหรือพรรคการเมืองมาเลย เพราะการนำคนเพียง

---

181 เรื่องเดียวกัน.

182 เรื่องเดียวกัน.

183 มติชน (30 สิงหาคม 2534) : 21.

บางส่วนมา จะมีผลต่อความมั่นคงของรัฐธรรมนู การร่างรัฐธรรมนูญโดยบุคคลในวงแคบ จะเกิดปัญหาความยุ่งยากทางการเมืองในอนาคต เพราะประชาชนรู้สึกว่าถูกยัดเยียดรัฐธรรมนูญให้"[184] นายสุขุม นวลสกุล กล่าวว่า "ภาพที่ออกมา ปฏิเสธไม่ได้แล้วว่าเป็นไปตามรูปของผู้มีอำนาจ อย่าได้โกรธ เพราะภาพมันชัดเจน...รัฐธรรมนูญฉบับนี้คงไม่มีหวังหรือคิดหวังอะไร..."[185] และนายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (เคยเป็นกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญด้วย) กล่าวว่า "ใบสั่งมีขึ้นในช่วงนี้แหละ บอกแล้วว่าช่วงแรก มันมีใบสั่งไม่ได้หรอก ความลับคงปิดไม่อยู่"[186]

อย่างไรก็ตาม พล.อ.สุจินดา คราประยูร (ผู้บัญชาการทหารบก) ได้กล่าวโต้แย้งคำวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวโดยสรุปว่า "...ไม่รู้จักกับกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ... คณะกรรมาธิการก็ไม่ใช่ร่างทรง การพูดก็ดูถูกเขา เป็นการกล่าวหากันว่าอย่างนั้นอย่างนี้ จะเป็นประชาธิปไตยได้อย่างไร และที่ว่ามีทหารมากนั้น ก็เป็นไปตามสัดส่วน ทหารไม่ใช่ประชาชน หรือ ทหารก็ล้วนมีความรู้จบปริญญาตรี-โทกันทั้งนั้น"[187]

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง นอกจากจะมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงต่อเนื่องมาจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งแล้ว ยังมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันเพิ่มขึ้นมาอีกบางหลักการในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตรา แตกต่างไปจากร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญก็คือ นอกจากคณะกรรมาธิการพิจารณาร่าง

---

184 แนวหน้า (30 สิงหาคม 2534) : 14.

185 เรื่องเดียวกัน.

186 เรื่องเดียวกัน.

187 เรื่องเดียวกัน.

รัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตราไปโดยลำพังเองแล้ว คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญยังได้พิจารณาแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตรา สอดคล้องกับการขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตราของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกด้วย ดังนั้น หลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและในสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตย และหลักการบางหลักการอาจจะเปิดโอกาสให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติสามารถใช้เป็นช่องทางในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้ จึงมีเพิ่มขึ้นดังตารางที่ 18

ตารางที่ 18 หลักการสำคัญที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากของคณะกรรมาธิการ

หลักการสำคัญที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมาก	หลักการสำคัญที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากของคณะกรรมาธิการ	
	คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
1) หลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ	/	/
2) หลักการเกี่ยวกับที่มาของประธานรัฐสภา	-	/
3) หลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา	/	/
4) หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา	/	/
5) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง	/	/

ตารางที่ 18 (ต่อ)

หลักการสำคัญที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมาก	หลักการสำคัญที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากของคณะกรรมาธิการ	
	คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ	คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
6) หลักการเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง	-	/
7) หลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี	/	/
8) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ	/	/
9) หลักการเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี	-	/
10) หลักการเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภา	-	/
11) หลักการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	-	/
12) หลักการในบทเฉพาะกาล	-	/

ทั้งนี้ หลักการสำคัญที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากดังกล่าว มีสาระสำคัญดังนี้

1) **หลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้คณะกรรมการตุลาการเลือกจำนวน 2 คน สภาผู้แทนราษฎรเลือกจำนวน 2 คน วุฒิสภาเลือกจำนวน 2 คน และคณะรัฐมนตรีเลือกจำนวน 2 คน ทั้งนี้ โดยให้ผู้ได้รับเลือกดังกล่าวประชุมและเลือกบุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่มากมายหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยกรรมาธิการได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางทั้งในด้านเหตุผลและความจำเป็น[188] ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากขอแปรญัตติบทบัญญัติในหมวดคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ขอแปรญัตติตัดบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวออกทั้งหมวด ซึ่งในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ก็เห็นด้วยกับผู้แปรญัตติ และได้ตัดบทบัญญัติในหมวดคณะกรรมการรัฐธรรมนูญออกทั้งหมวด (รวมทั้งบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญด้วย)[189] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึง

---

[188] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 4", 13 กันยายน 2534 และ "ครั้งที่ 8", 27 กันยายน 2534.

[189] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 16", 21 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 18", 28 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 19", 30 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 23", 7 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 24", 8 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 25", 11 พฤศจิกายน 2534 และ "ครั้งที่ 26", 13 พฤศจิกายน 2534.

มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญกันไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับการอภิปรายแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง[190] ทั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจากคณะกรรมาธิการได้พิจารณาตัดบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวออกทั้งหมวดตามคำขอแปรญัตติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากก็ได้ ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ผ่านการพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญดังกล่าวไป[191]

อย่างไรก็ตาม มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากมติดังกล่าวอภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...คณะกรรมาธิการได้ตัดออกทั้งหมวด...เข้าใจว่าคงจะเป็นไปตามแนวคิดที่สภาแห่งนี้ได้อภิปรายเมื่อครั้งที่เราจะรับในวาระที่ 1 เกรงว่าจะเป็นเรื่องที่สร้างอำนาจที่ 4 ให้เกิดขึ้นในระบอบประชาธิปไตย...อยากจะให้ทางคณะกรรมาธิการได้อธิบายหรือได้ให้คำชี้แจงพอสมควรว่า ทำไมถึงได้ตัดคณะกรรมการรัฐธรรมนูญออก เพราะจริง ๆ แล้ว ในบทบัญญัติที่ว่าด้วยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญนั้น มีส่วนที่ผมเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งก็คือในการควบคุมการเลือกตั้งเพื่อมิให้มีการเลือกตั้งที่มีการซื้อเสียง มีการขายเสียง หรือมีการฉ้อฉล ซึ่งจะทำให้ความเป็นประชาธิปไตยหรือการใช้สิทธิโดยสุจริตของประชาชนนั้นต้องเสียไป นอกจากนี้แล้ว ยังมีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งวุฒิสมาชิก ซึ่งน่าจะเป็นแง่คิดอย่างหนึ่งในเรื่องของขั้นตอนประชาธิปไตยที่จะให้การเลือกตั้งวุฒิสมาชิกนั้น มี

---

[190] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 37/2534 (เป็นพิเศษ)", 19 พฤศจิกายน 2534, หน้า 85-93.

[191] เรื่องเดียวกัน, หน้า 93.

โอกาสจะให้มีการเลือกตั้ง แทนที่จะใช้การแต่งตั้งโดยตรง ซึ่งประเด็น 2 ประเด็นนี้ เป็นประเด็นที่สำคัญ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญในชุดแรกได้เห็นว่าน่าจะได้มีการพิจารณารัฐธรรมนูญให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์และสอดคล้องกับเหตุผลที่ได้มีการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534..."[192]

2) **หลักการเกี่ยวกับที่มาของประธานรัฐสภา** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีกรรมาธิการหลายคนเสนอความคิดเห็นว่าควรที่จะแก้ไขข้อความให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา เพราะต้องการให้บุคคลที่เป็นกลางทางการเมืองมากระทำหน้าที่ดังกล่าว ทำให้กรรมาธิการอีกหลายคนอภิปรายแสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้กันอย่างกว้างขวางทั้งในแง่ของทางปฏิบัติและในแง่ของอดีตที่ผ่านมา[193] ซึ่งหลังจากนั้น ที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการบางประการ และมอบหมายให้เลขานุการคณะกรรมาธิการรับไปดำเนินการต่อไป (เป็นการประชุมลับ)[194] อย่างไรก็ตาม ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอแปรญัตติแก้ไขข้อความให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา ซึ่งในที่สุด คณะกรรมาธิการได้แก้ไขเพิ่มเติม

---

192 คำอภิปรายของนายวิชัย โถสุวรรณจินดา ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

193 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 4", 13 กันยายน 2534.

194 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 9", 30 กันยายน 2534.

หลักการให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา[195] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับที่มาของประธานรัฐสภากันอย่างกว้างขวาง[196] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมาธิการทุกประการ[197]

ทั้งนี้ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากมติดังกล่าว อภิปรายแสดงความคิดเห็น (ก่อนการลงมติ) ว่า "...จะเห็นได้ว่าในมาตรา 94 ซึ่งกรรมาธิการแก้ไขก็ไปเกี่ยวพันเกี่ยวโยงกับในบทเฉพาะกาล มาตรา 239 ทวิ...การแต่งตั้งวุฒิสมาชิก...จำนวนมากถึง 360 คน ในมาตรา 238 ทวิ อำนาจของวุฒิสมาชิก...ตามมาตรา 239 ทวิ ตั้งแต่เลือกนายกรัฐมนตรี การเข้าร่วมประชุมพิจารณางบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเดิมทีเดียวนั้นเป็นอำนาจของสภาผู้แทนฯ ทั้งสิ้น การเลือกนายกรัฐมนตรีไม่มีครั้งใดเหมือนกับปัจจุบันนี้...ปัญหาอย่างนี้เอง คนก็สงสัยว่าผู้แทนราษฎรที่เขารับใช้ประชาชน ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนที่เขาเลือกผู้แทนมา เขาจะทำหน้าที่อะไร...มาตรา 239 ทวิ ให้อำนาจวุฒิสมาชิกเลือกนายกรัฐมนตรี ถ้าดูแล้ว ประหนึ่งว่า ถ้าประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ก็แสดงว่า

---

[195] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 16", 21 ตุลาคม 2534.

[196] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 37/2534 (เป็นพิเศษ)", 19 พฤศจิกายน 2534, หน้า 94-126.

[197] เรื่องเดียวกัน, หน้า 125-126.

วุฒิสมาชิกเลือกนายกฯ ได้ ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกฯ ได้ อย่างนี้ เขามองว่า กรรมาธิการชุดนี้ต้องการช่วยเหลือใคร ต้องการช่วยเหลือประชาชนที่เขาได้รับเลือกตั้งมา หรือต้องการช่วยเหลือพรรคพวกตัวเอง คนเขาสงสัย จนกระทั่งคณะ รสช. เมื่อวานประกาศให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวทั้งหมดว่าไม่ต้องการเป็นแล้ว ไม่เล่นการเมืองแล้ว นายกฯ ก็ไม่เป็น ไม่เลือกตั้ง...ถ้าหากว่าคนเขาประกาศว่าเขาไม่เล่นการเมือง เขาไม่ต้องการมาสมัครรับเลือกตั้ง ผมคิดว่าประชาชนขณะนี้หายแคลงใจไปครึ่งหนึ่ง...ถ้าหากว่าตรงนี้ถือว่าสำคัญ ประธานรัฐสภาจะเอา ก็ขอความกรุณาอย่าให้ประชาชนคนอื่นเขาแคลงใจว่าในบทเฉพาะกาลนั้น จะเอาคงไว้หรือจะตัดออก ถ้าหากว่าตัดออก ข้อครหาต่าง ๆ และคนที่เขาจะวิพากษ์วิจารณ์คณะกรรมาธิการชุดนี้ ผมคิดว่าก็จะได้หมดไป...ผมคิดว่าเราน่าที่จะลดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสมาชิกลง...เมื่อเช้าท่านประธานกรรมาธิการท่านก็ประกาศแล้วว่าได้ปรึกษาหารือกันแล้วว่าจำนวนวุฒิสมาชิกก็เหลือ 270 คน ผมว่าไม่ใช่อยู่ตรงนั้น จำนวนวุฒิสมาชิกจะเป็น 400-500 คน ไม่มีใครเขาว่า...แต่ถ้าหากว่าเอาคนแต่งตั้งในจำนวนที่มากกว่าแล้วมาสรรหาคนบริหารประเทศอย่างนายกรัฐมนตรี คนเขาแคลงใจ...เมื่อเช้าท่านประธานกรรมาธิการบอกว่าเหลือ 270 คนนี้ ก็ผ่อนคลายไปครึ่งหนึ่ง แต่ถ้าหากว่าจะให้ผ่อนคลายไปทั้งหมดเพื่อเห็นแก่คนทั้งหลายที่เขากำลังประท้วง เขากำลังเสนอแนวความคิดให้กับสภานิติบัญญัติฯ นี้ คือการลดอำนาจบทบาทของวุฒิสมาชิกลง..."[198]

อย่างไรก็ตาม ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนอภิปรายแสดงความคิดเห็นในลักษณะของการประนีประนอมว่า "...อย่างไรก็รับไม่ได้ ที่ให้คนที่มาจากการเลือกตั้งเป็นประธานรัฐสภา ก็ทำไมไม่เขียนลงไปในบทเฉพาะกาล แต่ในตัวร่างจริง ๆ ก็ให้คงไว้ซึ่งความ

---

198 คำอภิปรายของ ร.ต.บุญยง วัฒนพงศ์ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 117-120.

เป็นประชาธิปไตยให้อารยประเทศเขาเห็นว่าเราเดินไปข้างหน้า ไม่ใช่เดินถอยไปข้างหลังเลย ปี พ.ศ.2517 ในบทเฉพาะกาลก็ยังจะเขียนได้...หลายอย่างท่านแก้แล้วเมื่อเช้านี้ ทำไมไม่ระบุว่าในขั้นต้นนี้ 4 ปีแรก...เมื่อยังรับไม่ได้ ยังไม่พร้อมกัน ก็ให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาไปก่อน และต่อจากนั้นไปก็ยืนร่างให้มาตรฐานให้เป็นประชาธิปไตยอย่างที่ใคร ๆ อยากจะเห็น..."[199]

3) **หลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 270 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเสนอตามวิธีการที่กำหนดไว้ กล่าวคือ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 เท่าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภา ที่จะดำเนินการแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญจากสาขาวิชาชีพและอาชีพต่าง ๆ โดยให้บุคคลซึ่งมีรายชื่อดังกล่าวดำเนินการลงคะแนนเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญกำหนด ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติแก้ไขข้อความและตัดบทบัญญัติมาตราดังกล่าว แต่ในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรืออาชีพต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของ

---

199 คำอภิปรายของนายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ และไม่เคยถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 270 คน และได้มีมติให้ตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาออกทั้งหมด[200] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภากันอย่างกว้างขวาง[201] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมาธิการด้วยคะแนนเสียงเป็นส่วนมาก[202]

4) **หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่วุฒิสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปราย

---

200 ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 19", 30 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 21", 4 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 23", 7 พฤศจิกายน 2534 และ "ครั้งที่ 25", 11 พฤศจิกายน 2534.

201 ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 37/2534 (เป็นพิเศษ)", 19 พฤศจิกายน 2534, หน้า 131-154.

202 เรื่องเดียวกัน, หน้า 142, 147 และ 154.

มิได้ ปรากฏว่าที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขข้อความบางประการเพื่อให้ข้อความชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น[203] ในขณะที่ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติแก้ไขข้อความและตัดบทบัญญัติมาตราดังกล่าว แต่ในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ก็ยังคงแก้ไขข้อความบางประการในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเพื่อให้ข้อความชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น[204] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภากันพอสมควร[205] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมาธิการด้วยคะแนนเสียงเป็นส่วนมาก[206]

ทั้งนี้ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากมติดังกล่าว อภิปรายแสดงความคิดเห็น (ก่อนการลงมติ) ว่า "...การกำหนดให้วุฒิสมาชิกหรือวุฒิสภา

---

[203] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 7", 23 กันยายน 2534.

[204] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 16", 21 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 21", 4 พฤศจิกายน 2534 และ "ครั้งที่ 24", 8 พฤศจิกายน 2534.

[205] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 38/2534 (เป็นพิเศษ)", 20 พฤศจิกายน 2534, หน้า 171-180.

[206] เรื่องเดียวกัน, หน้า 172, 173 และ 180.

อภิปรายไม่ไว้วางใจต่อรัฐบาลได้นั้น ไม่เหมาะสมต่อระบอบประชาธิปไตยและระบบประชาธิปไตย เพราะว่าประชาธิปไตยนั้นมาจากปวงชนชาวไทยทั้งหลายมอบอำนาจมา แล้วก็ปวงชนชาวไทยนั้นจะเป็นผู้แทนที่จะควบคุมรัฐบาล แต่สำหรับบุคคลอื่นนั้นไม่ได้รับมอบอำนาจมาจากปวงชนชาวไทย จึงไม่น่าจะมีอำนาจหรือว่าไม่มีสิทธิ์ที่จะควบคุมรัฐบาล...ประการที่ 2... ประชาธิปไตยหรือระบอบประชาธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย ...วุฒิสภานั้นเป็นสภาหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้รัฐบาล เมื่อวุฒิสภาสามารถที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือควบคุมการดำเนินการของรัฐบาล ได้ในขณะเดียวกัน...รัฐบาลไม่สามารถที่จะตอบหรือกระทำอะไรต่อวุฒิสภาได้เลย จึงเห็นว่าไม่เป็นการกำหนดดุลแห่งอำนาจที่สมควรในระบอบประชาธิปไตย ถ้าในกรณีที่รัฐบาลสามารถยุบวุฒิสภาได้ด้วย อันนั้นแหละ จึงจะเกิดดุลอำนาจแห่งประชาธิปไตย...การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อรัฐบาลได้นั้น...หมายถึงได้สร้างดุลอำนาจเข้าไว้ คือรัฐบาลจะมีอำนาจที่จะถ่วงดุลโดยยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ อันนี้เป็นการกำหนดให้อำนาจแต่ฝ่ายเดียวดำเนินการต่อรัฐบาล ซึ่งไม่ถือว่าเป็นระบบดุลอำนาจแห่งประชาธิปไตย... ประการที่ 3 ...รัฐบาลจะไม่ได้รับความยุติธรรมต่าง ๆ ที่จะดำเนินการหรือบริหารราชการ เพราะว่ามีสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายไม่ไว้วางใจ ถามกระทู้ถามต่าง ๆ อยู่แล้ว ...ถ้ามีวุฒิสมาชิกหรือวุฒิสภาสามารถที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ รัฐบาลก็ต้องคอย...ตอบข้อคำถามต่าง ๆ ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่ตลอดเวลา การบริหารราชการจะขัดข้องหรือทำให้เสียเวลา...ประการที่ 4 กระผมเห็นว่าเป็นการที่ไม่ทำให้เกิดการที่จะส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย เพราะว่าสมาชิกวุฒิสภานั้น...ดำเนินการต่อรัฐบาลได้ทุกวิถีทาง แล้วไม่ได้เลือกตั้งมาจากประชาชนด้วย กระผมเห็นว่าในการดำเนินการนี้น่าจะตัดทิ้งไป...ไม่ควรจะกำหนดให้วุฒิสภานั้นมีอำนาจมากเกินไป ที่จะทำให้การบริหารในระบอบประชาธิปไตยนั้นเสียดุลแห่งอำนาจ..."[207]

---

[207] คำอภิปรายของนายสำราญ ถาวรายุศม์ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 174-176.

5) **หลักการเกี่ยวกับการแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้จังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 7 คน เป็นเขตเลือกตั้ง ส่วนจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 7 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยจัดให้มีจำนวนเขตเลือกตั้งน้อยที่สุด และแต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละอย่างน้อย 4 คน แต่ไม่เกิน 7 คน โดยในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้ง ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้พิจารณาคำขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งได้ขอแปรญัตติไว้หลายคน ซึ่งในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งให้เป็นไปตามคำขอแปรญัตติของนายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ คือ จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 3 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละ 3 คน[208] ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงเลือกตั้ง คณะกรรมาธิการได้แก้ไขข้อความในครั้งแรกให้ออกเสียงเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง แต่หลังจากที่ได้พิจารณาทบทวนข้อความแล้ว ก็ได้แก้ไขข้อความกลับไปตามร่างเดิม โดยไม่ได้

---

[208] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 19", 30 ตุลาคม 2534 และ "ครั้งที่ 27", 14 พฤศจิกายน 2534.

แก้ไขข้อความแต่อย่างใด[209] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้งกันอย่างกว้างขวาง[210] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมาธิการด้วยคะแนนเสียงเป็นส่วนมาก[211]

6) **หลักการเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 120 คน และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งให้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้พิจารณาคำขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งได้ขอแปรญัตติไว้หลายคน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) จะได้แก้ไขข้อความในการพิจารณา

---

[209] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 25", 11 พฤศจิกายน 2534 และ "ครั้งที่ 27", 14 พฤศจิกายน 2534.

[210] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 38/2534 (เป็นพิเศษ)", 20 พฤศจิกายน 2534, หน้า 37-58 และ 66-80.

[211] เรื่องเดียวกัน. หน้า 58 และ 80.

ครั้งแรกให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะให้ครบจำนวนสมาชิกสภา-ผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้ง และจะส่งได้คณะเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่งเขตเหมือนกับคำขอแปรญัตติของนายถิรชัย วุฒิธรรม แต่ในที่สุด หลังจากที่ได้พิจารณาทบทวนข้อความแล้ว ก็ได้แก้ไขข้อความกลับไปตามร่างเดิม[212] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองกันไม่มากนัก เนื่องจากการขอแปรญัตติแก้ไขข้อความดังกล่าวเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติบางมาตรา ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติไม่เห็นด้วยกับการขอแก้ไขนั้นไปแล้ว[213] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับร่างเดิมของคณะกรรมาธิการด้วยคะแนนเสียงเป็นส่วนมาก[214]

7) **หลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 44 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของ

---

212 ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 19", 30 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 25", 11 พฤศจิกายน 2534 และ "ครั้งที่ 27", 14 พฤศจิกายน 2534.

213 ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 38/2534 (เป็นพิเศษ)", 20 พฤศจิกายน 2534, หน้า 113-118.

214 เรื่องเดียวกัน, หน้า 118.

คณะรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มจากประธานคณะกรรมาธิการได้เสนอความเห็นว่าข้อความที่กำหนดว่า "รัฐมนตรีไม่น้อยกว่าสองในสามของคณะรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" มีความจำเป็นหรือไม่ เนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดไว้ว่านายกรัฐมนตรีก็ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นว่าคณะรัฐมนตรีควรจะมีจำนวนเท่าใด จึงจะเป็นการเหมาะสมด้วย[215] อย่างไรก็ตาม ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ทั้งนี้ การที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนได้ขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าว คณะกรรมาธิการได้ชี้แจงว่า คณะกรรมาธิการมีความประสงค์แต่เพียงให้ได้บุคคลที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุด และมีความรู้ความสามารถที่สุด เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งแนวทางในการได้มานั้น อาจจะพิจารณาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพิจารณาจากบุคคลอื่น อย่างไรก็ตาม การที่จะให้บุคคลใดเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ย่อมเป็นไปตามความประสงค์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่จะเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่เห็นว่ามีความเหมาะสมให้เป็นนายก-รัฐมนตรีต่อประธานรัฐสภา การที่ไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็เนื่องจากต้องการที่จะเปิดทางให้สภาผู้แทนราษฎร ได้มีโอกาสสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งอาจจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลอื่นมาเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งในที่สุดคณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้แก้ไขจำนวนรัฐมนตรีจากไม่เกิน 44 คน

---

215 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 7", 23 กันยายน 2534.

เป็นไม่เกิน 48 คน และได้ตัดข้อความที่กำหนดให้รัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของคณะรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร[216] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกันพอสมควร[217] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมาธิการด้วยคะแนนเสียงเป็นส่วนมาก[218]

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองจนจบร่าง และรอเวลาไว้ครบ 3 วันแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง โดยได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีจาก "ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายก-รัฐมนตรี" เป็น "ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี" ดังเหตุผลที่นายโอสถ โกศิน (ประธานคณะกรรมาธิการ) ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า "...มาตรา 159 เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ในวรรคสองใช้คำว่าให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี กรรมาธิการ

---

216 ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 18", 28 ตุลาคม 2534 และ "ครั้งที่ 25", 11 พฤศจิกายน 2534.

217 ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 38/2534 (เป็นพิเศษ)", 20 พฤศจิกายน 2534, หน้า 181-188.

218 เรื่องเดียวกัน, หน้า 180.

ได้หารือกันเมื่อเช้านี้แล้ว เห็นว่าในทางการเมืองนั้น ผู้ที่ไปเป็นนายกรัฐมนตรีได้ก็ต้องเป็นหัวหน้าพรรคใหญ่ ซึ่งมีเสียงมากในสภา เพราะฉะนั้น ถ้าหากว่าจะเขียนให้ชัดก็จะเป็นการดี... คือให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอรับสนองเพื่อแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เพราะฉะนั้น กรรมาธิการใคร่ขอความกรุณาแก้วรรคสองเป็นว่า ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี..."[219]

8) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ ปรากฏว่ามีบัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติแก้ไขข้อความและตัดบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ซึ่งในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้แก้ไขข้อความให้รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้[220] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการ

---

219 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 41/2534 (เป็นพิเศษ)", 25 พฤศจิกายน 2534, หน้า 28.

220 ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 18", 28 ตุลาคม 2534 และ "ครั้งที่ 25", 11 พฤศจิกายน 2534.

แบ่งแยกอำนาจกันอย่างกว้างขวาง[221] ซึ่งในที่สุด นายโอสถ โกศิน (ประธานคณะกรรมาธิการ) ได้มอบหมายให้นายทินพันธุ์ นาคะตะ (กรรมาธิการ) ซึ่งเคยเป็นกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญด้วย ชี้แจงเหตุผลในการยกร่างบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ก่อนที่จะตัดบทบัญญัติมาตราดังกล่าวนี้ออกไป (โดยความเห็นชอบของที่ประชุม)[222] โดยนายทินพันธุ์ นาคะตะ (กรรมาธิการ) ได้ชี้แจงเหตุผลว่า "...เหตุผลของการมีมาตรา 175 ในกรรมาธิการร่างฯ...แรกทีเดียว เรามีปัญหาที่จะแก้คือการป้องกันการซื้อเสียง เราคิดว่า ถ้าเราจะแยกอำนาจแล้ว โดยไม่ให้ ส.ส. มาเป็นรัฐมนตรีได้ ก็จะเป็นส่วนหนึ่งที่จะป้องกันการซื้อเสียงได้ เนื่องจากว่า เมื่อแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติให้ตรากฎหมาย ฝ่ายบริหารให้บริหารราชการแผ่นดิน...โดยที่ว่าฝ่ายบริหารนั้น ไม่ใช่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ...จะไม่มีใครสนใจที่จะมาสมัครเป็น ส.ส. เว้นแต่คนที่จะสนใจที่จะตรากฎหมายอย่างเดียว...ถ้าหากว่าเราใช้ระบบเดิม ถ้ามีโอกาสมาเป็นรัฐมนตรีได้ก็จะทุ่มลงสมัครเลือกตั้งเป็น ส.ส .แต่ว่าไม่อยากจะมาทำหน้าที่ ส.ส. ...เพื่อจะถือเป็นบันไดก้าวมาสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีมาบริหารประเทศ ถ้าอย่างนั้นแล้วจะสามารถทุ่มเงินซื้อเสียงเป็น ส.ส. และทุ่มเงินขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีได้ แต่ว่าการอภิปรายในกรรมาธิการร่างฯ นั้น ความคิดข้อนี้ตกไป ...ถ้าอย่างนั้นจะแยกอำนาจลักษณะใดดี...ก็มีเหตุผลอยู่อันหนึ่งก็คือว่า...คนคนเดียวสวมหมวก 2 ใบ คืออยู่ในฐานะสมาชิกสภาฯ อย่างหนึ่ง กับในฐานะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอย่างหนึ่ง คงจะขัดแย้งในบทบาทหรือเข้ากันไม่ได้ อย่างเช่นสมมุติว่าฝ่ายผู้ที่เป็นรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายเข้ามา เสร็จแล้ว ลงไปยกมือสนับสนุนกฎหมายที่ตนร่างขึ้นมา หรือว่าของผู้ที่เป็นรัฐมนตรี

---

[221] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 39/2534 (เป็นพิเศษ)", 21 พฤศจิกายน 2534, หน้า 1-23.

[222] เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

ลงมายกมือสนับสนุนด้วเองในกรณีที่ถูกอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจอย่างนี้เป็นต้น ...แต่ว่าเมื่อได้มาฟังท่านสมาชิก...พวกเราเกิดมีความคิดที่จะทบทวนขึ้นมาได้ ในที่สุด เราได้ปรึกษาหารือกันแล้ว กรรมาธิการยินดีให้ตัดมาตรา 175 ออก..."

อย่างไรก็ตาม มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากคณะกรรมาธิการอภิปรายแสดงความคิดเห็น (ก่อนที่จะตัดบทบัญญัติมาตราดังกล่าว) ว่า "...เป็นการเขียนขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาบางอย่างซึ่งเป็นปัญหาหลักของชาติ ...คือเรื่องการซื้อขายเสียง ...แต่กรรมาธิการร่างฯ ชุดแรก ก็คิดไม่ออกว่าจะเขียนเรื่องแยกอำนาจอย่างไร ภายใต้การปกครองแบบไทยนี้ ...แต่ก็ต้านกระแสที่ต้องการให้เขียนอะไรสักอย่างหนึ่งเพื่อกันการซื้อเสียงไม่ได้ ก็เขียนขึ้นมาแบบนี้ ผมคิดว่าคล้าย ๆ กับระเบิดเวลา ซึ่งจะให้กรรมาธิการชุดที่อยู่ขณะนี้...เพราะทำอะไรไม่ได้ แก้การซื้อเสียงก็ไม่ได้ แล้วไปทำอะไรอย่างอื่นก็ไม่ได้ สมมุติว่า...คนที่เป็น ส.ส. แล้วเป็นรัฐมนตรีไม่ได้ อย่างนี้ผมยังจะเห็นประโยชน์ในเรื่องการจะต่อต้านการซื้อเสียง แต่นี่บอกว่าไปซื้อเสียงกันขึ้นมาแล้ว เป็นรัฐมนตรีแล้ว ไม่ได้ทำหน้าที่ ส.ส. ...คนที่เขาลงทุนซื้อเสียงเป็น 10 ล้านบาทนี้แล้วได้เป็นรัฐมนตรี แล้วไม่ให้กลับไปทำหน้าที่ ส.ส. ผมคิดว่าเขาไม่แคร์...เพราะเป้าหมายที่ซื้อเสียงเข้ามาก็เพื่อเป็นรัฐมนตรี นอกจากประเด็นเหล่านี้ ผมยังเห็นต่อไปว่านี่ขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชน อันนี้เป็นหลักการใหญ่ของประชาธิปไตย ...ด้วยเหตุผลทั้งหมดนี้บรรยากาศเปลี่ยนแปลงไป ...กระแสเปลี่ยนไปมากแล้ว...เรื่องแยกอำนาจก็ไม่มีขณะนี้ เพราะวันนี้ไม่มีอำนาจจะแยกแล้ว บทเฉพาะกาลเขียนว่าอย่างนั้น...เบ็ดเสร็จแล้ว..."[223]

---

223 คำอภิปรายของนายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

นอกจากนี้ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...กระผมขอกราบเรียนเพิ่มเติมจากคณะของกระผม ประการที่ 1 ...รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความต้องการที่จะไม่ให้รัฐบาลมีเสียงข้างมากเป็นรัฐบาลได้ พยายามที่จะให้มีรัฐบาลผสมอยู่ตลอดเวลา เพราะว่าต้องตัดเสียงออกไป 49 เสียง อันนี้เป็นวิธีการอันหนึ่ง...ประการที่ 2 บทเฉพาะกาล ...ทำให้เห็นได้ชัดว่าคนกลางอาจจะมาได้อยู่ตลอดเวลา ...ท่านประธานกรรมาธิการบอกว่านายกรัฐมนตรีนั้นไม่จำเป็นต้องเขียนว่ามาจากการเลือกตั้ง เมื่อมีกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ก็จะได้เอาคนกลางมา อันนี้ชี้ให้เห็นชัดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น อาจจะมีหวังเป็นนายกรัฐมนตรีได้น้อยเต็มที ...ประการที่ 3 ...ในการที่จะแก้ปัญหาให้แบ่งแยกอำนาจกัน ก็ทำไม่จริง คือทำครึ่ง ๆ กลาง ๆ ไปดูแบบที่ไหนไม่ทราบ...ถ้าเขาแบ่งกันจริง ๆ แล้วนั้น เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีก็ต้องออก ออกแล้วต้องมีคนแทน ...การไม่มีคนแทนนั้น ก็เท่ากับว่าจะมีจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งหรือหลายจังหวัดไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลย...ประการที่ 4 ...เรื่องรัฐธรรมนูญก็ดี ประชาธิปไตยก็ดี...เป็นเรื่องสากล...ในต่างประเทศส่วนใหญ่ที่เป็นระบบรัฐสภานั้น ไม่ได้กำหนดให้แยกกันชัดเจนอย่างนี้... ในขณะที่ดำเนินการทำหน้าที่อยู่ อาจจะต้องมีการเกี่ยวพันกันบ้าง..."[224]

9) **หลักการเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ปรากฏว่าที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้พิจารณาเห็นชอบในเบื้องต้นให้เป็นไปตามร่างเดิมของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ[225] และ

---

[224] คำอภิปรายของนายสำราญ ถาวรายุศม์ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-18.

[225] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 7", 23 กันยายน 2534.

ได้พิจารณาคำขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งได้ขอแปรญัตติเป็น "คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอความไว้วางใจ มติให้ความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม" แต่ในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ก็ไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวแต่อย่างใด[226] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีกันไม่มากนัก[227] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับร่างเดิมของคณะกรรมาธิการด้วยคะแนนเสียงเป็นส่วนมาก[228]

ทั้งนี้ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากมติดังกล่าว อภิปรายแสดงความคิดเห็น (ก่อนการลงมติ) ว่า "...ปัญหาที่ต้องให้คณะรัฐมนตรี...ต้องขอมติไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ก็เพราะเหตุว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นตัวแทนของประชาชน...ประการที่ 2...ในอดีตนั้น คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ทำการ...

---

226 ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 17", 25 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 18", 28 ตุลาคม 2534 และ "ครั้งที่ 24", 8 พฤศจิกายน 2534.

227 ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 39/2534 (เป็นพิเศษ)", 21 พฤศจิกายน 2534, หน้า 31-38.

228 เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

เอานักการเมืองเหล่านั้นออกจากสภาแห่งนี้ แล้วอายัดทรัพย์ในส่วนหนึ่งของนักการเมือง...และยังให้โอกาสคนเหล่านั้นสมัครสมาชิกสภาผู้แทนฯ ได้ เพราะยังไม่ได้ตัดสินโดยศาลสถิตย์ยุติธรรม ปัญหาอย่างนี้เอง...ต้องยอมรับว่าพรรคการเมืองเหล่านั้น ผู้บริหารในพรรคการเมืองจะต้องมาเป็นรัฐมนตรี ใครเถียงไม่ได้...พวกเรามีความคิดว่า ถ้าหากว่าคณะรัฐมนตรีมาแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เราจะได้ซักไซ้ไล่เลียง นี่เป็นความรับผิดชอบ...ในฐานะที่ประชาชนเขาเลือกเข้ามา...อีกประการหนึ่ง...เรายังต้องซักนโยบายที่จะแถลงต่อสภา ...ประชาชนเขาจะได้รู้ว่า คนที่อาสามา...เป็นรัฐมนตรี มาเป็นรัฐบาล...จะทำอะไร แก้ไขอะไรให้ชาวบ้านได้บ้าง..."[229] นอกจากนี้ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เขียนไว้ว่าไม่จำเป็นที่นายกฯ จะต้องมาจากการเลือกตั้ง สำหรับผู้ที่มาจากการเลือกตั้งนั้นย่อมเข้าพรรค พรรคต่าง ๆ ย่อมแสดงหรือเสนอนโยบายแก่ประชาชน อำนาจมาจากปวงชนทั้งหลาย แต่ถ้านายกฯ ไม่ได้มาจากปวงชนทั้งหลาย ไม่ได้เสนอนโยบายแก่ปวงชนทั้งหลาย นายกรัฐมนตรีที่มาเป็นผู้บริหารอาจจะกำหนดนโยบายอะไรต่าง ๆ ซึ่งประชาชนไม่ทราบเลย แล้วอาจจะกำหนดนโยบายไปในสิ่งที่เสียหายแก่ประเทศชาติได้...ถ้าไม่ได้พิจารณาแต่ระดับแรกแล้ว จะต้องใช้เวลาอีกนาน เพราะว่ารอเวลาเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ...อาจจะถึงปีก็ได้ ในระยะนั้นประเทศชาติเสียหายไปมากมาย...จำเป็นจะต้องเสนอนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเพื่อให้เห็นชอบ...ประการที่ 2...รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพ.ศ.2517 ก็เขียนกำหนดไว้ด้วย ...จะเห็นชัดว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นมีความต้องการที่จะให้สภาตรวจสอบนโยบายก่อน ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะมาจากอะไรก็ตาม ยิ่งฉบับนี้ไม่เขียนชัดแล้ว ก็มีแนวโน้มอย่างสูงว่านายกรัฐมนตรีจะไม่มาจากการเลือกตั้ง..."[230]

---

229 คำอภิปรายของ ร.ต.บุญยง วัฒนพงศ์ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-33.

230 คำอภิปรายของนายสำราญ ถาวรายุศม์ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-36.

10) **หลักการเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภา** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้มีผู้ตรวจการของรัฐสภา 1 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการของรัฐสภา โดยผู้ตรวจการของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในเรื่องการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของท้องถิ่น หรือของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติบทบัญญัติในหมวดผู้ตรวจการของรัฐสภา. โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ขอแปรญัตติตัดบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวออกทั้งหมวด การที่มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติไว้ในลักษณะดังกล่าว คณะกรรมาธิการจึงได้ชี้แจงว่าเนื่องจากมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นจำนวนมากไม่เห็นด้วยที่จะให้มีผู้ตรวจการของรัฐสภา ประกอบกับได้พังคำชี้แจงของผู้แปรญัตติซึ่งได้อ้างเหตุผลที่สมควรรับฟังเป็นอย่างยิ่งแล้ว คณะ-กรรมาธิการจึงเห็นว่าหากจะพิจารณาตัดบทบัญญัติในหมวดผู้ตรวจการของรัฐสภาออกทั้งหมวดแล้วก็คงจะไม่กระทบกระเทือนหรือเกิดความเสียหายแต่อย่างใด ซึ่งในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ก็เห็นด้วยกับผู้แปรญัตติ และได้ตัดบทบัญญัติในหมวดผู้ตรวจการของรัฐสภาออกทั้งหมวด[231] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่ง

---

[231] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 8", 27 กันยายน 2534, "ครั้งที่ 14",16 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 15", 18 ตุลาคม 2534 และ "ครั้งที่ 24", 8 พฤศจิกายน 2534.

ชาติ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพียงคนเดียวที่อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องจากผู้แปรญัตติมีความพอใจที่คณะกรรมาธิการได้ตัดบทบัญญัติในหมวดออกทั้งหมวด[232] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านการพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภาดังกล่าวไป[233]

11) **หลักการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรหรือจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอญัตติดังกล่าวได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้/การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา/การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าว การที่มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนขอแปรญัตติไว้ดังกล่าว

---

[232] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 39/2534 (เป็นพิเศษ)", 21 พฤศจิกายน 2534, หน้า 55-57.

[233] เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

คณะกรรมาธิการได้ชี้แจงว่า เหตุที่คณะกรรมาธิการเห็นสมควรให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภานั้น เนื่องจาก 1) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การที่จะแก้ไขเพิ่มเติมจึงควรที่จะต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่นโดยทั่วไป 2) ในการวินิจฉัยปัญหาที่สำคัญอื่น ๆ ที่ปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญ มักจะใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ดังนั้น จึงได้นำหลักเกณฑ์ในทำนองเดียวกันนี้มาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย 3) จำนวนคะแนนเสียงที่ได้กำหนดไว้ เป็นจำนวนที่มีความเหมาะสมและน่าจะสอดคล้องกับนานาอารยประเทศส่วนมากที่ได้ถือหลักเกณฑ์นี้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2489, 2492, 2495 และ 2511 ก็ได้ถือหลักเกณฑ์นี้เช่นเดียวกัน แต่ในที่สุด คณะกรรมาธิการ (กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) ได้แก้ไขข้อความเป็น "การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง...ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา/การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ...ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา"[234] ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพียงคนเดียวที่อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ อาจจะพอใจกับการแก้ไขข้อความใน

---

[234] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 14", 16 ตุลาคม 2534 และ "ครั้งที่ 21", 4 พฤศจิกายน 2534.

บทบัญญัติมาตราดังกล่าวของคณะกรรมาธิการ[235] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ผ่านการพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวไป[236]

12) **หลักการในบทเฉพาะกาล** : จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการในบทเฉพาะกาลให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐธรรมนูญในวาระเริ่มแรก ปรากฏว่ามีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้พิจารณาคำขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราดังกล่าวของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งส่วนใหญ่ได้ขอแปรญัตติตัดบทบัญญัติมาตราดังกล่าวออกทั้งหมด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคณะกรรมาธิการได้เคยมีมติให้ตัดบทบัญญัติในหมวดคณะกรรมการรัฐธรรมนูญออกทั้งหมวด (รวมทั้งบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญด้วย) คณะกรรมาธิการ(กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก) จึงเห็นด้วยกับผู้แปรญัตติ และได้มีมติให้ตัดบทบัญญัติมาตราดังกล่าวออกทั้งหมด พร้อมทั้งได้ยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ ดังต่อไปนี้[237]

---

[235] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 39/2534 (เป็นพิเศษ)", 21 พฤศจิกายน 2534, หน้า 60-62.

[236] เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

[237] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 17", 25 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 18",28 ตุลาคม 2534, "ครั้งที่ 24", 8 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 25", 11 พฤศจิกายน 2534, "ครั้งที่ 26", 13 พฤศจิกายน 2534 และ "ครั้งที่ 27", 14 พฤศจิกายน 2534.

1) ในวาระเริ่มแรก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งบุคคลผู้มีลักษณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 104 จำนวนไม่เกิน 360 คน เป็นสมาชิกวุฒิสภาในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 239 ทั้งนี้ โดยให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

2) ในวาระเริ่มแรก การดำเนินการดังต่อไปนี้ ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

2.1) การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามมาตรา 173

2.2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

2.3) การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 164

2.4) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราช-บัญญัติสำคัญอันเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และประธานรัฐสภาเห็นชอบด้วย

2.5) การพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 187 มาตรา 188 และมาตรา 189

ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 164 ไม่ได้

3) ในวาระเริ่มแรก

3.1) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 177 และมาตรา 178 เฉพาะการห้ามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 122 (1) และ (3) และมาตรา 198 มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่น

3.2) มิให้นำบทบัญญัติของกฎหมายที่ห้ามข้าราชการ กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือโดยคณะรัฐมนตรี ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา หรือดำรงตำแหน่งในทางการเมืองอื่น มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่น

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทเฉพาะกาลกันอย่างกว้างขวาง[238] โดยในช่วงแรกของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง นายโอสถ โกศิน (ประธานคณะกรรมาธิการ) ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลที่คณะกรรมาธิการได้ยกร่างขึ้นมาใหม่ว่า "...เมื่อได้เสนอร่างต่อท่านประธานเมื่อวันที่ 15 แล้ว พวกกระผมก็ไม่ได้ละทิ้งงานนี้ ยังถือว่ายังมีความรับผิดชอบในร่างรัฐธรรมนูญนี้อยู่ต่อไป จึงได้มีการปรึกษาหารือและติดตามความเคลื่อนไหว ตลอดจนศึกษาข้อมูลจากเอกสารและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่าง ๆ อีก เพราะฉะนั้นในเช้าวันนี้ พวกกระผมก็ได้พบกันอีกครั้งหนึ่ง และมีความเห็นว่าต้องขอความกรุณาท่านประธานได้โปรดรับความคิดเห็นของคณะกรรมาธิการชุดนี้ไว้พิจารณาไปพลางก่อน...มิได้ตั้งใจจะขอมติในเวลานี้ เพราะโดยเหตุที่ข้อบังคับข้อ 94 ของสภานี้มีว่าจำเป็นจะต้องพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ...เมื่อถึงคราวพิจารณาในมาตราเหล่านั้นแล้ว ก็จะได้พูดกันให้แน่ชัดอีกครั้งหนึ่ง...มาตรา 238 ทวิ ซึ่งบัญญัติว่าในวาระเริ่มแรกพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งบุคคลผู้มีลักษณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 104 จำนวนไม่เกินสามร้อยหกสิบคนเป็นสมาชิกวุฒิสภาในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 239... โปรดสังเกตคำว่า จำนวนไม่เกินสามร้อยหกสิบคน...เป็นจำนวนซึ่งไม่แน่นอน อาจจะมีการตั้งถึง 360 คนก็ได้ หรืออาจจะตั้ง 10 คน 20 คนก็ได้ เพราะฉะนั้น กรรมาธิการจึงมีความเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักและสำคัญของชาติแล้ว...จะเอาจำนวนอย่างไร ควรจะว่า

---

[238] ดูรายละเอียดของคำอภิปรายได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 39/2534 (เป็นพิเศษ)", 21 พฤศจิกายน 2534, หน้า 62-108.

ไว้ให้เป็นจำนวนที่แน่นอน เพื่อประชาชนทุกคนจะได้รับทราบไว้...คณะกรรมาธิการก็จะขอแก้คำว่า จำนวนไม่เกินสามร้อยหกสิบคน เป็นจำนวนตามมาตรา 104 วรรคสอง...คือ 270 คน... ประการที่ 2...มาตรา 242 ทวิ ซึ่งบัญญัติว่าให้ข้าราชการประจำการสามารถมาเป็นข้าราชการการเมืองได้ ในที่ประชุมเป็นการภายในของคณะกรรมาธิการชุดนี้เมื่อเช้านี้ ก็คิดกันว่ามาตรานี้เห็นจะไม่เหมาะสม โดยพิจารณาจากหลักการในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ก็ดี หรือวิธีปฏิบัติของทางการเมืองก็ดี โดยมากท่านผู้ที่เป็นข้าราชการประจำแล้วมารับราชการในทางการเมือง ท่านมักจะลาออกเสียก่อน...เมื่อถึงคราวพิจารณาไปถึงมาตรา 242 ทวิแล้ว คณะกรรมาธิการนี้ก็จะได้เสนอตัดมาตรานี้ออกทั้งมาตรา...มีมาตรา 242 ตรี ซึ่งมีความเกี่ยวข้องอยู่กับ 242 ทวิ อยู่ตอนหนึ่งที่ความว่า เว้นแต่มาตรา 242 ทวิ ให้มีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังจากนั้นจะเข้ารับหน้าที่ ความตอนนี้ก็ต้องเสนอให้ตัดออกเช่นเดียวกัน..."[239] ซึ่งในที่สุด สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติเห็นด้วยกับการแก้ไขและการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมาธิการทุกประการ

ทั้งนี้ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากมติดังกล่าว อภิปรายแสดงความคิดเห็นในหลักการบางหลักการ (ก่อนการลงมติ) ว่า "...ถ้าผมเดาไม่ผิด มาตรา 239 ทวินี้ คงจะบัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับเรื่องที่ให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ซึ่งทางคณะกรรมาธิการได้กรุณาแถลงแล้วว่าขอตัด...เมื่อตัดมาตรานั้นออกไปแล้ว ผมเห็นว่ามาตรานี้ควรจะตัดออกไป เพราะจะไม่มีความต่อเนื่องในแง่ของอำนาจใด ๆ ทั้งสิ้น แล้วจะตรงกันกับหลักการที่หลาย ๆ คนได้พูดไป...เพราะเท่าที่ดูแล้วในมาตรา

---

239 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา,"รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 37/2534 (เป็นพิเศษ)", 19 พฤศจิกายน 2534, หน้า 5-7.

239 ทวินี้ ทุกอนุมาตรา...ถ้ามีไว้เป็นเรื่องยุ่งยากต่อการบริหารแน่นอน...เช่นอำนาจการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ให้สภาทั้งสองประชุมร่วมกัน และให้ถือเป็นอำนาจที่จะต้องกระทำในวาระเริ่มแรก...เพราะฉะนั้น ใครที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว...อย่างน้อยจะต้องมีเสียงสนับสนุนประมาณถึง 350 กว่าท่าน ผมว่าเราจะหานายกรัฐมนตรีไม่ได้ เพราะจริง ๆ แล้ว...ประเมินกันดูแล้วว่าสมาชิกหรือ ส.ส.ที่จะได้รับเลือกตั้งในแต่ละพรรคการเมืองนั้น น่าจะมีได้อย่างมาก 70-80 คน...คงจะไม่มีพรรคใดได้ถึง 100 กว่าคน คงจะมีเป็นรัฐบาลผสมกัน...แต่ว่าก็เอาเสียงวุฒิสมาชิกเข้ามานับรวมด้วย ผมเห็นว่าในท้ายที่สุดแล้ว...บทเฉพาะกาล 239 ทวินี้ จะทำให้ไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินไปได้เลย และที่สำคัญที่น่าตกใจคือ อำนาจการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ...รัฐบาลจะล้มเมื่อไรก็ได้ ...ถ้าเอาเสียงทั้งสองสภามารวมกัน...ขอความกรุณาท่านกรรมาธิการว่า มาตรา 239 ทวินี้ ตัดออกทั้งหมดเลย..."[240]

ในขณะที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...การที่เติมมาตรา 239 ทวิ 238 ทวิเข้าไปนี้...มองในแง่ของคนที่เป็นรัฐบาล...การมีบทบัญญัติในมาตราทั้งสองนี้ ทำให้รัฐบาลนั้นมีความมั่นคงมาก ใครก็ตาม ไม่สามารถที่จะมาล้มรัฐบาลในรัฐสภาได้ เพราะว่ารัฐบาลมีถึง 270 คน โดยวุฒิสมาชิกเป็นฐานในการสนับสนุน เพราะฉะนั้นโดยเสียงของการสนับสนุนนี้ ก็เป็นหลักประกันได้ว่ารัฐบาลนี้จะมีเสถียรภาพ แล้วก็สามารถบริหารประเทศได้ เรียกว่ายากที่ฝ่ายค้าน...จะมาดำเนินการล้มล้างหรือคัดง้างรัฐบาลในรัฐสภาได้...บทเฉพาะกาลในมาตรานี้ ถ้าเทียบดูในปีนี้ เหมือนว่าเรากลับไปปี พ.ศ.2511 ปี พ.ศ.2521 ซึ่ง

---

240 คำอภิปรายของนายชูศักดิ์ ศิรินิล ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 39/2534 (เป็นพิเศษ)", 21 พฤศจิกายน 2534, หน้า 68-69.

ถอยหลังไปมากทีเดียว ในรัฐธรรมนูญอย่างนี้ ผมคิดว่าขาดความชอบธรรมในการที่จะมาเป็นรัฐบาล ถ้าหากว่าคนที่มาจากการเลือกตั้งได้เสียงชนะจากการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ แล้วไม่สามารถเป็นรัฐบาลได้ สมมุติ 2 สภารวมกัน 630 คน พรรคต่าง ๆ ที่รวมกันหรือพรรคใดพรรคหนึ่งได้ 315 เสียง ก็ยังไม่สามารถเป็นรัฐบาลได้ แต่พรรคที่ได้เพียง 45 เสียง ด้วยการสนับสนุนของวุฒิสมาชิกสามารถเป็นรัฐบาลได้...ผมคิดว่าขัดความรู้สึกของประชาชน ขาดความชอบธรรมในการที่จะเป็นรัฐบาล ในประการที่ 2...ในเรื่องของอำนาจในการร่วมที่จะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ถึงแม้จะบอกว่าไม่มีการสืบทอดอำนาจ...แต่ว่าการที่มีบทบัญญัติในมาตรา 239 ทวิ (1) ไว้ ก็เท่ากับว่าพรรคการเมืองอื่นไม่มีโอกาสที่จะขึ้นมาเป็นรัฐบาลได้ เพราะฉะนั้น จะแปลความหมายว่าอย่างไรว่าไม่มีการสืบทอดอำนาจ ผมคิดว่าอันนี้เป็นเรื่องที่ทุกคนจับตาดูการคงมาตรานี้ไว้ เป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญนี้ แล้วจะทำให้เกิดการคัดค้านขึ้นมาก สิ่งต่าง ๆ ที่เราได้มีการปรับหลาย ๆ อย่างเพื่อให้ลดความกดดันต่าง ๆ นี้ ผมคิดว่าได้ช่วยได้มาก แม้แต่ว่าการชุมนุมคัดค้านกันในวันที่ 19 ผมคิดว่ารัฐบาลและผู้ที่มีอำนาจในบ้านเมืองก็ใจกว้าง ผมคิดว่านั่นเป็นทางแก้ปัญหาของเรา แต่ว่าการคงมาตรานี้ไว้นั้นไม่ได้แก้ปัญหาในระยะยาว..."[241]

นอกจากนี้ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคน ยังได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเน้นย้ำว่า "...มาตรา 239 ทวินั้น เกี่ยวพันกับมาตรา 242 ตรี ซึ่งมีบทเฉพาะกาล 4 ปี การมีบทเฉพาะกาล 4 ปีนั้น ผมได้คำนวณดูแล้วสามารถที่จะยืดไปได้ 8 ปี คือหมายถึงว่า เมื่อจวนครบ 4 ปี ก็ยุบสภาให้มีการเลือกตั้ง เพราะอยู่ในมือของวุฒิสมาชิก ผู้แทนราษฎรไม่อยากยุบก็ต้องโดนยุบ...เลือกตั้งใหม่ก็ยังอยู่ในเขตของบทเฉพาะกาล คือ 4 ปี ก็สามารถที่จะตั้ง

---

241 คำอภิปรายของนายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 70-71.

รัฐบาลได้อีกครั้งหนึ่ง แล้วประคองไปถึงอีก 4 ปีได้ ก็หมายความว่าต่อเนื่องไปถึง 8 ปี...แล้วมีการแต่งตั้งวุฒิสมาชิกได้อีกในปีที่ 3 แต่งตั้งได้ครึ่งหนึ่งของ 270 คน...ก็ต่อเนื่องไปได้ 6 ปีแล้วกว่าจะไปจบ วุฒิสมาชิกทั้งหลายที่อยู่ในมือผู้แต่งตั้งในระบบนี้ ก็ต้อง 9 ปีขึ้นไป...กระผมจึงเห็นว่าควรที่จะตัดมาตรานี้ออกทั้งหมด เพื่อแสดงให้เห็นว่าสภาแห่งนี้สนับสนุนประชาธิปไตย แล้วถ้าดูมาตรา 238 ทวิ ซึ่งสภาแห่งนี้ได้ยอมให้ผ่านไปโดยไม่มีใครอภิปราย ก็เป็นอำนาจที่จะแต่งตั้งวุฒิสมาชิกได้อยู่แล้ว ซึ่งเป็นอำนาจใหญ่หลวง วุฒิสมาชิกนั้นมีอำนาจที่จะควบคุมรัฐบาลได้อีกด้วย กระผมว่าเป็นการเพียงพอแล้วในการดำเนินการที่จะควบคุมรัฐบาลในระยะแรกที่ไม่ให้บิดเบี้ยวไปในทางอื่น กระผมเห็นใจทาง รสช. แต่ว่าไม่อยากที่จะให้คนทั้งโลกหรือว่าทั้งโลกประณามว่ารัฐธรรมนูญแห่งนี้สนับสนุนให้มีเผด็จการ..."[242]

ในขณะเดียวกัน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...ปัญหาที่คนข้องใจมากปัญหาหนึ่งคือการสืบทอดอำนาจของ รสช. ...ไปดูที่สะพานหลวง เขามีความต้องการอย่างไร ถ้าคิดว่าคนตรงนั้นเป็นหมื่นคนเป็นแสนคนไม่มากก็ไม่ว่า ...เขาอยากจะเห็นว่าการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของเราที่ รสช. ได้อ้างนั้น ...เป็นจริงเป็นจังอย่างไร...ถ้าหากว่าจะย้อนไปมาตรา 238 จะเห็นว่าประธานรสช.เป็นผู้แต่งตั้งวุฒิสมาชิก...พอมาตรา 239 ทวิ มาถึงตรงนี้ก็บอกว่าให้วุฒิสมาชิกเลือกตั้งนายกฯ ได้...ทำให้คนเขาแคลงใจสงสัย คนเขากลัว รสช.อยู่แล้ว ...การที่เราบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญเอาไว้ถึง 2 มาตราอย่างนี้มันเป็นรูปธรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แม้แต่ท่านคณะ รสช.บางท่านประกาศแล้วว่าจะไม่เล่นการเมือง ไม่สมัครรับเลือกตั้งไม่ เป็นนายกฯ แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในมาตรา 2 มาตรานี้...ยังคงให้เห็น แม้จะประกาศไปแล้วก็ตาม...คนเขามองว่าถ้าหากไม่แก้

---

[242] คำอภิปรายของนายสัญญา ถาวรายุศม์ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 78-79.

กฎหมายฉบับนี้ในมาตรานี้แล้ว การสืบทอดอำนาจที่เขาลือกันนักกันหนาว่าลงหลังเสือไม่ได้แล้วมันจะเกิด..."[243]

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองจนจบร่าง และรอเวลาไว้ครบ 3 วันแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้แก้ไขข้อความในบทบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในวาระเริ่มแรกตามคำขอแก้ไขของ นายรังสรรค์ รักศิน (ประธานคณะกรรมาธิการ) ซึ่งได้อภิปรายต่อที่ประชุมว่า "...ในบทเฉพาะกาลมาตรา 219 ซึ่งกำหนดให้มีการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาไว้ถึง 5 ประการ เมื่อเช้านี้ กรรมาธิการได้หารือกันว่าทั้ง 5 ประการนี้ วุฒิสมาชิกควรจะเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง 5 ประการนี้คือ 1. เลือกตั้งนายกรัฐมนตรี 2. พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ 3. เปิดอภิปรายทั่วไป 4. พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าสำคัญ 5. พิจารณาพระราชกำหนด กรรมาธิการใคร่ขอความกรุณาตัด (1) (2) (4) ออกสามวงเล็บ คงเหลือไว้แต่เพียง (3) กับ (5) คือการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 150 กับการพิจารณาพระราชกำหนด เพราะฉะนั้น ที่เสนอนั้น ก็เป็นการตัดเรื่องการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี ตัดเรื่องการพิจารณางบประมาณ ตัดเรื่องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าสำคัญ แล้วถ้าหากว่าที่ประชุมเห็นชอบ ขอความกรุณาตัดวรรคสองออกทั้งหมด เพราะว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี และเมื่อเป็นดังนี้แล้ว วรรคสุดท้าย...ขอความกรุณาตัดคำว่า มาตรา 146 ออก เพราะว่าไม่มีความจำเป็นแล้ว..."[244]

---

[243] คำอภิปรายของ ร.ต.บุญยง วัฒนพงศ์ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 94-95.

[244] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 41/2534 (เป็นพิเศษ)", 25 พฤศจิกายน 2534, หน้า 29-30.

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินไปอย่างเข้มข้นมากกว่าการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ เหมือนกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กล่าวคือ มีความขัดแย้งทางความคิดระหว่างสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ยึดหลักเสถียรภาพของรัฐบาลและหลักการควบคุมฝ่ายบริหาร (สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่) กับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ยึดหลักประชาธิปไตยและหลักการควบคุมฝ่ายบริหาร (สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนน้อย) อย่างเห็นได้ชัดเจน ดังจะเห็นได้จากในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 ฝ่าย ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในหลักการต่าง ๆ ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างมาเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นสนับสนุนและคัดค้านในหลักการที่เคยเป็นปัญหาถกเถียงกันในคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง และเกิดปฏิกิริยาคัดค้านกันอย่างหลากหลายจากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ส่วนในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง (ทั้งในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ซึ่งเป็นการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 ฝ่าย ได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ โดยได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็น และขอแปรญัตติ รวมทั้งขอสงวนคำแปรญัตติ (และขอสงวนความเห็น) กันอย่างกว้างขวางและหลากหลายในที่ประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้น ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง นอกจากจะมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงต่อเนื่องมาจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งแล้ว จึงมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันเพิ่มขึ้นมาอีกบางหลักการในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้ เนื่องจากได้มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแตกต่างจากร่างเดิมของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิดต่อเนื่องมาจากการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ คือกระแสความคิดแบบคณาธิปไตยกับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย แต่กระแสความคิดทั้งสองกระแสดังกล่าว ก็สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่ง ตามความเห็นของกรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมากและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ ทำให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถที่จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ได้สำเร็จ ในลักษณะที่มีหลักการหลายหลักการเอื้ออำนวยให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติสามารถที่จะใช้หลักการดังกล่าว เพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากได้มีการให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าหลักการควบคุมฝ่ายบริหารและหลักประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ซึ่งผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้ในวันที่ 9 ธันวาคม 2534 จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ยังคงมีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย

3. **ปฏิกิริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534**

จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักการในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ให้มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย จนทำให้กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตย (กระแสความคิดแบบคณาธิปไตย) และกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย) ซึ่งไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการยกร่างรัฐธรรมนูญ เคลื่อนไหวสนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญกันอย่างกว้างขวาง เหมือนกับการเคลื่อนไหวสนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มพลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่ม เป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์และเสียผลประโยชน์จากการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะดังกล่าว ดังนั้น เมื่อมีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในขั้นตอนต่อไปในที่ประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กลุ่มพลังทางการเมืองทั้ง

2 กลุ่ม จึงยังคงเคลื่อนไหวสนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญต่อไปเหมือนเดิม เนื่องจากเห็นว่าขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญมีหลักการบางหลักการที่เอื้ออำนวยประโยชน์ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือการมีอำนาจทางการเมืองให้กับกลุ่มของตนได้มากที่สุดในอนาคต เพราะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่ หลักการบางหลักการที่จะกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 จึงกลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตยกับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม โดยกลุ่มพลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าว ได้แสดงปฏิกิริยาสนับสนุนและคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

1) **ปฏิกิริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตยที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534**

จากการที่ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น มีหลักการสำคัญหลายหลักการที่เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐธรรมนูญในวาระเริ่มแรก การไม่กำหนดห้ามมิให้ข้าราชการประจำได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (แต่วุฒิสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้) และที่สำคัญก็คือ การไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการกำหนดให้รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ ทำให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (หรือกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตย) ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าจะใช้หลักการที่เอื้ออำนวยประโยชน์ดังกล่าวในการสืบทอดอำนาจทางการเมือง อย่างไรก็ตาม มีหลักการบางหลักการในร่างรัฐธรรมนูญที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเองก็ยังไม่ค่อยเห็นด้วย ดังนั้น คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจึงได้เคลื่อนไหวทั้งในและนอกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อทำให้ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้นผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในลักษณะที่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมากขึ้นกว่าเดิม โดยเริ่มจากการกำหนดโผในการลงมติและกำหนดโผในการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้น ก็ได้เคลื่อนไหวโดยการให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนว่าไม่เห็นด้วยกับหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในหลักการใดบ้าง และเคลื่อนไหวผ่านทางคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบุคคลตาม "โผ" หรือ "ร่างทรง" ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ให้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเคลื่อนไหวสนับสนุนให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคน ขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางหลักการของร่างรัฐธรรมนูญด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ (ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) ได้ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนโดยสรุปว่า "ร่างรัฐธรรมนูญที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากบางประเด็น ต้องส่งกลับไปพิจารณาใหม่ โดยเฉพาะประเด็นที่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่เป็นประชาธิปไตย และให้อำนาจแก่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมากเกินไป"[245] และกรณีที่มีการ "ล็อบบี้" กันอย่างหนักหน่วงที่จะแก้ไขให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ด้วยเหตุผลที่ว่าประธานรัฐสภาจะเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พร้อม ๆ กับที่มีความพยายามที่จะแก้ไขเพิ่มเติมให้การเลือกตั้ง

---

[245] สยามรัฐ (23 สิงหาคม 2534) : 1 และ 14.

ออกมาเป็นแบบ "รวมเขต (พวงใหญ่) เบอร์เดียว" ตามความต้องการของพรรคสามัคคีธรรม ซึ่งเป็นพรรคของกลุ่มทหาร[246] ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ พล.อ.อ.เกษตร โรจนนิล (ผู้บัญชาการทหารอากาศ" ที่ว่า "ผมอาจขอเสนอแปรญัตติ เพราะมีบางมาตราที่น่าสนใจ ซึ่งผมมีสมาชิกและทีมงาน อาจให้แปรญัตติไปตามที่เห็นตรงกัน อย่างการเลือกตั้งมีหลายรูปแบบ แต่ผมชอบเลือกตั้งแบบพวงใหญ่ เบอร์เดียว ผมจะแปรญัตติเรื่องนี้ ส่วนจะเขตใหญ่แค่ไหน ต้องมาคุยกัน ส่วนใครจะแปรญัตติเรียงเบอร์ก็เป็นเรื่องของแต่ละบุคคล อยู่ที่เสียงโหวตสนับสนุน"[247] ซึ่งในที่สุด คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น แม้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางหลักการดังกล่าวจะไม่ได้เป็นไปตามที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติต้องการทุกประการก็ตาม แต่ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ก็กลับเอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม

2) **ปฏิกิริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534**

จากการที่ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น มีหลักการสำคัญหลายหลักการที่เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ทำให้กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (ซึ่งหมายถึงกลุ่มของนิสิตนักศึกษา นักวิชาการ อดีตนักการเมือง พรรคการเมือง

---

246 เดลินิวส์ (24 กันยายน 2534) : 14.

247 มติชน (6 กันยายน 2534) : 22.

สื่อมวลชน กรรมกร องค์กรต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป) เคลื่อนไหวอย่างจริงจังเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม เหมือนกับการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่มีต่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้ได้รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตยให้มากที่สุด โดยวิธีการในการเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 (พร้อมทั้งได้เสนอหลักการที่เห็นว่าสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยให้คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาด้วย) ได้ดำเนินไปในลักษณะเดิม คือเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งคัดค้านหลักการที่เห็นว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับหมวด 6 (คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) หมวด 7 (รัฐสภา) หมวด 8 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล โดยมีหลักการที่ได้เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 และปีพุทธศักราช 2521 เป็นพื้นฐานของการเปรียบเทียบ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ (ซึ่งมีการแสดงความคิดเห็นในหลักการต่าง ๆ กันอย่างกว้างขวาง ทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน) มีมาตั้งแต่เริ่มแรกอย่างต่อเนื่อง และมีสาระสำคัญไม่แตกต่างจากการแสดงความคิดเห็นที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญเมื่อครั้งที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญกำลังดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ จึงจะไม่ยกความคิดเห็นในลักษณะดังกล่าวขึ้นมาเสนออีก*

---

* ดูรายละเอียดของจดหมายแสดงความคิดเห็น และความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ได้ในเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ของกองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

ในส่วนของการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากเมื่อครั้งที่กำลังมีการยกร่างรัฐธรรมนูญและหลักการบางหลักการที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างไปจากร่างเดิมของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านหลักการดังต่อไปนี้ 1) หลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ 2) หลักการเกี่ยวกับที่มาของประธานรัฐสภา 3) หลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา 4) หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา 5) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง 6) หลักการเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง 7) หลักการเกี่ยวกับที่มาของนายก-รัฐมนตรีและรัฐมนตรี 8) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ 9) หลักการเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี 10) หลักการเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภา 11) หลักการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 12) หลักการในบทเฉพาะกาล (หลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และหลักการเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำ)

ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านหลักการดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่จะมีสาระสำคัญเหมือนกัน (จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในลักษณะปลีกย่อยบางประการ) ซึ่งจะยกมาเป็นตัวอย่างดังต่อไปนี้

1) สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) ได้ออกแถลงการณ์คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญว่า "...นิสิตนักศึกษาได้ทำการต่อสู้คัดค้าน จนทำให้ทางรสช.ยอมคืนอำนาจบางส่วนให้กับประชาชนแล้วก็ตาม แต่เนื้อหาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังคงมีความเป็นเผด็จการ และสืบทอดอำนาจให้ รสช.อยู่เช่นเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ 1. วุฒิสมาชิก 270 คน มาจากการแต่งตั้งของประธานสภา รสช. 2. วุฒิสมาชิกยังคงมีอำนาจในการลงมติขับไล่รัฐบาล และมีอำนาจในการพิจารณากฎหมาย พระราชกำหนด ซึ่งสภา รสช. ยังคงใช้อำนาจวุฒิสมาชิกที่ตนเองเป็นผู้แต่งตั้งนี้ เป็นเครื่องมือในการควบคุมรัฐบาลที่มาจากการ

เลือกตั้งของประชาชนให้ปฏิบัติตามความต้องการของตนเอง และบีบบังคับให้พรรคการเมืองที่ผ่านการเลือกตั้งยอมรับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ รสช.ต้องการให้เป็นได้ด้วย หากไม่ปฏิบัติตาม รัฐบาลก็อาจถูกล้ม หรือพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอก็อาจถูกคว่ำได้ 3. ประธานรัฐสภายังคงมาจากประธานวุฒิสภา สภา รสช.จึงเท่ากับควบคุมรัฐสภาได้ด้วย ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีความเป็นเผด็จการยิ่งกว่าฉบับเดิมที่ รสช.ฉีกทิ้งไปมาก การแก้ไขบางส่วนที่ผ่านมา จึงเป็นเพียงการบอกผ่านทางการเมืองเพื่อลวงประชาชนให้สับสนและหยุดคัดค้านเท่านั้นเอง ดังนั้น จึงไม่สมควรและไร้ความชอบธรรมอย่างสิ้นเชิงที่ร่างรัฐธรรมนูญเผด็จการที่ รสช.ร่างขึ้นฉบับนี้จะถูกประกาศเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทาง สนนท.และองค์กรนิสิตนักศึกษาทั่วประเทศจึงขอยืนยันเจตนารมณ์ที่จะเรียกร้องให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการแก้ไขให้เป็นประชาธิปไตยก่อนที่จะมีการประกาศใช้ แต่โอกาสในการแก้ไขได้ผ่านไปแล้ว การรอให้เลือกตั้งก่อน แล้วจึงค่อยแก้ไขก็สายเกินไป เพราะ รสช. แต่งตั้งวุฒิสมาชิก และได้สืบอำนาจเรียบร้อยแล้ว และยากอย่างยิ่งที่จะแก้ไขให้ดีขึ้นได้ ดังนั้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเหลือทางเดียวคือล้มร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้...แล้วจึงนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาแก้ไข ตัดเนื้อหาที่เป็นเผด็จการทิ้ง จึงค่อยประกาศใช้..."[248]

2) นายอมร รักษาสัตย์ (นักวิชาการ) เขียนวิพากษ์วิจารณ์ว่า "เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างละเอียดและเที่ยงธรรมแล้ว ก็อาจจะพูดได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้แสดงความพยายามที่จะร่างให้ฉีกแนวไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยอาจจะมีเจตนาหามาตรการใหม่ ๆ มาใช้ เพียงแต่ปรากฏจากการวิเคราะห์ของบุคคลภายนอกคณะกรรมาธิการว่าเป็น

---

248 แถลงการณ์ชุมนุมคัดค้านรัฐธรรมนูญ รสช. ของสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.).

มาตรการที่แอบแฝงคลุมเครือว่า คณะกรรมการรัฐธรรมนูญและบทเฉพาะกาลจะเป็นการสงวนอำนาจไว้ให้แก่คณะ รสช.และมาตรการบางอย่างก็เป็นการเล็งผลเลิศ เช่น การควบคุมการเลือกตั้งให้สุจริตยุติธรรมโดยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ หรือการจะทำให้ราชการปลอดจากคอร์รัปชั่นโดยการมีผู้ตรวจการของรัฐสภา หรือการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภามีกลไกเพิ่มขึ้นกว่าแต่ก่อน อย่างไรก็ดี ถ้าพิจารณาโดยละเอียด ก็จะเห็นว่าเป็นร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมิได้ทำให้ประชาธิปไตยวิวัฒนาการขึ้นสมกับที่ได้ยกเลิกฉบับเก่าและยกร่างขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องเก่าตามที่คณะ รสช. ได้กล่าวประณามไว้แต่อย่างใด กลับจะเป็นการถอยหลังลงคลองไปด้วยซ้ำ ที่จริงมาตรการต่าง ๆ ที่วางไว้ กลับเป็นการแหกจารีตประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างชัดแจ้ง เช่น กรณีเลือกตั้งเขตละ 7 คน ซึ่งใหญ่โตเกินไป การกีดกันบุคคลที่มีคุณสมบัติสูงเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ส่วนมาตรการที่ผิดพลาดต่อระบอบประชาธิปไตยอย่างสูงสุด คือการที่พรรคการเมืองใดถึงจะมีคะแนนนิยมเกินครึ่งหนึ่งแล้ว ก็ยังตั้งรัฐบาลไม่ได้ และกรณีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งต้องใช้คะแนนเสียง 420 เสียงขึ้นไป ซึ่งหมายความว่า แม้ ส.ส.ทุกคน (360 คน) ต้องการจะแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ยังทำไม่ได้ ต้องพึ่งคะแนนเสียงของวุฒิสภาซึ่งมิได้มาจากการเลือกตั้ง...สิ่งที่ประชาชนมุ่งหวังมากที่สุดจากสภานิติบัญญัติชุดนี้คือ 1) ให้แก้ไขข้อบกพร่องที่ขัดต่อคัลลองประชาธิปไตยให้มากที่สุด 2) ถ้าไม่ประสงค์จะแก้ไขมาก ก็ขอให้แก้ไขวิธีแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ง่ายขึ้นด้วยการลดคะแนนเสียงลง หรือให้แยกพิจารณากันเป็นสองสภาเหมือนกฎหมายฉบับอื่น ๆ 3) ไม่แก้ไขในลักษณะที่จะเพิ่มอำนาจให้แก่วุฒิสภา กรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการสงวนอำนาจของ รสช.หรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวมทั้งการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นเขตใหญ่ โดยลงคะแนนเลือกผู้สมัครได้พรรคเดียว (ระบบพวงใหญ่) แทนการเลือกทีละคน (เรียงเบอร์) ตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างฯ ซึ่งก็นับว่าแย่อยู่แล้ว อนึ่ง ถ้าตราบใดยังมีความพยายามจะคัดเลือก สว. โดยใครก็ตาม โดยวิธีใดก็ตาม ประชาธิปไตยของไทย ก็ไม่มีวัน

จะดีขึ้นแน่นอน"[249]

3) นายบุญชู โรจนเสถียร (อดีตนักการเมือง) กล่าววิพากษ์วิจารณ์โดยสรุปว่า "...สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ต้องรับผิดชอบที่ตัวเองไปยึดอำนาจมาแล้วให้คำมั่นสัญญาว่าจะจัดการบ้านเมืองภายในประเทศให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมขึ้น ทำอย่างนี้เป็นการโกหกประชาชน หลอกลวงคนทั้งประเทศ สร้างรัฐธรรมนูญในลักษณะถอยหลังเข้าคลอง เป็นเรื่องซึ่งไม่มีคำแก้ตัวอะไรได้แน่ เป็นการบ่งชี้ให้เห็นว่าสภา รสช.กำลังรักษาอำนาจและสืบทอดอำนาจของตัวเองต่อไป เข้ามายึดอำนาจเพื่อเสวยอำนาจ คำนึงถึงผลประโยชน์ของตัวเองมากกว่าที่จะคิดถึงผลประโยชน์ของบ้านเมือง การที่รัฐธรรมนูญกำหนดบทเฉพาะกาลไว้เป็นอย่างนี้เป็นการถอยหลังเข้าคลอง รูปแบบการปกครองเห็นได้ชัดว่าการบริหารบ้านเมืองไม่อยู่ภายใต้อำนาจของประชาชน การปกครองคงต้องกลับไปในรูปแบบที่ข้าราชการประจำเป็นคนที่กำหนดชะตากรรมของบ้านเมือง ของประชาชน เราคงเคยเห็นแล้วว่าการที่ข้าราชการประจำเข้ามาควบคุมการบริหาร ผลเสียที่ตามมามีมากแค่ไหน และที่สำคัญ เราจะเข้ากับสังคมโลกไม่ได้ เพราะการปกครองแบบนี้ไม่เป็นที่ยอมรับว่าเป็นประชาธิปไตย ปัญหาที่ตามมาคือปัญหาเศรษฐกิจ ทำให้เราถูกโดดเดี่ยวมากขึ้น ภาระทั้งหมดจะตกอยู่กับประชาชน เท่ากับว่ายิ่งเป็นการฉุดกระชากบ้านเมืองให้ล้าหลัง...เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากผลพวงของคณะที่ทำการยึดอำนาจ แล้วคณะที่ทำการยึดอำนาจเคยมารับผิดชอบบ้างหรือไม่ ถึงที่สุดแล้ว มีแต่ผลักภาระมาให้ตกอยู่กับประชาชนที่ไม่มีส่วนกำหนดชะตากรรมของตนเองเลย มีเพียงบุคคลเพียงไม่กี่คนที่คอยกำหนดชะตากรรมของคนทั้งประเทศ และเสวยสุขอยู่บนกองทุกข์ของประชาชน โดยที่ไม่คำนึงถึงความเสียหายของบ้านเมือง...สถานการณ์อย่างนี้ไม่แน่ใจว่าประชาชนจะยอมได้ คง

---

[249] บทความแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ (ส่วนหนึ่ง) ของนายอมร รักษาสัตย์ ซึ่งนำเสนอประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2534.

ต้องมีการยับยั้งการกระทำของบุคคลกลุ่มนี้อย่างแน่นอน ...ขอยืนยันว่าเรื่องที่จะผ่านไปได้ง่าย ๆ โดยไม่มีการต่อต้าน เป็นไปไม่ได้ แต่ทั้งหมดนี้ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ ถ้ารุนแรงก็ต้องรุนแรง เพราะไม่มีอะไรที่ต้องสูญเสียไปกว่านี้อีกแล้ว..."[250]

4) พรรคประชาธิปัตย์ เสนอความคิดเห็นต่อคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อประกอบการพิจารณาว่า (1) เห็นควรให้คงคณะกรรมการรัฐธรรมนูญไว้ เพราะเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาธิปไตยระยะยาว และเห็นควรคงไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่บางประการที่มีความเหมาะสมอยู่แล้ว ตลอดจนปรับปรุงอำนาจหน้าที่บางประการเพื่อความเหมาะสมยิ่งขึ้น กล่าวคือ เห็นควรคงอำนาจในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา อำนาจในการรับอุทธรณ์และวินิจฉัยปัญหาจากการแบ่งเขตเลือกตั้ง และอำนาจในการกำกับ สอดส่อง และดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ตลอดจนกำหนดมาตรการป้องกันการซื้อเสียงและหาเสียงโดยวิธีมิชอบ และเห็นควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวนกรณีการทุจริตการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวนเท่านั้น เมื่อเสร็จขั้นตอนแล้วก็ให้ส่งผลการสืบสวนและสอบสวนไปยังศาลเพื่อพิจารณาให้เสร็จสิ้นโดยเร็วตามกำหนดระยะเวลา 180 วัน แทนการส่งตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา ทั้งเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถเป็นผู้เสียหายในคดีทุจริตการเลือกตั้งได้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการทุจริตการเลือกตั้ง สามารถดำเนินการตามกระบวนการของศาลสถิตย์ยุติธรรมได้อีกทางหนึ่ง นอกจากการร้องเรียนต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังเห็นควรแก้ไขวาระของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญชุดแรกที่กำหนดไว้ 1 ปี ให้สิ้นสุดวาระลงในทันทีที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งได้คัดเลือกคณะกรรมการรัฐธรรมนูญชุดใหม่ตามอำนาจของแต่ละองค์กรมาทดแทน (2) สมาชิกวุฒิสภาควรทำหน้าที่ในการ

---

250 สยามรัฐ (11 พฤศจิกายน 2534) : 16.

กลั่นกรองกฎหมายเท่านั้น ไม่ควรทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอันเป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงเห็นควรให้ตัดบทบัญญัติที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐบาลและสามารถเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินออกไป และเห็นว่าจำนวนของสมาชิกวุฒิสภานั้นไม่ควรเกิน 150 คน (3) ไม่เห็นด้วยกับการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ให้ทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงในสภา เนื่องจากขัดกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และไม่มีธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนี้ในประเทศประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่ไหนในโลก ทำให้ผู้ที่สามารถรวบรวมเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (จำนวน 181 เสียง) ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งที่ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่สามารถลงคะแนนเสียงในสภาได้ ทำให้รัฐบาลในอนาคตต้องมีเสียงสนับสนุนมากเป็นพิเศษด้วยความจำเป็นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และอาจจะถูกนำไปเป็นข้ออ้างโดยความไม่เข้าใจได้อีกว่าเป็น "เผด็จการรัฐสภา" และทำให้เขตเลือกตั้งที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องสูญเสียผู้ที่จะทำหน้าที่ "ผู้แทนราษฎร" ในเขตนั้นไปโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (4) เห็นด้วยกับหลักการที่ว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นควรจะกระทำได้ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายทั่วไป แต่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้กระทำได้ยากเกินไป แม้กระทั่งมติเอกฉันท์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยชอบของประชาชนก็ไม่สามารถกระทำได้ จึงเห็นควรปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปดังที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521[251]

---

[251] จดหมายแสดงความคิดเห็นเรื่องการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระ 2 ของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งนำเสนอประธานคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2534.

5) สื่อมวลชนต่าง ๆ เขียนวิพากษ์วิจารณ์ และคัดค้านการกำหนดหลักการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญไม่แตกต่างจากการวิพากษ์วิจารณ์ และคัดค้านของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยอื่น ๆ มากนัก เช่น เขียนวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านว่า "จะหวังอะไรจากรัฐธรรมนูญ"[252] "รัฐธรรมนูญเพื่อใคร"[253] "ประชาชนจะต้องรับกรรม...จากการแสวงหาอำนาจอีกหรือ!"[254] "ดั่งพิมพ์เขียว"[255] "เงาดำที่พาดผ่านเข้ามา"[256] "ความผิดหวังของประชาชนต่อรัฐธรรมนูญใหม่"[257] ""บทเฉพาะกาล" สานต่ออำนาจ รสช."[258] "อย่าใช้ "รัฐธรรมนูญ" บังหน้า"[259] "เจตนาหรือแกล้งโง่"[260] หรือ "...ย่อมเป็นที่ล่วงรู้กันแล้วเป็นการทั่วไป บทเฉพาะกาลร่างรัฐธรรมนูญที่จะมีผลบังคับใช้ใน 4 ปีแรก บ่งบอกแนวทางอย่างเด่นชัด ใครจะก้าวขึ้นมามีอำนาจปกครองแผ่นดินนี้ เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 19 ของประเทศไทย โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำ โดยเมินสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งเข้ามาสู่สภาฯ ให้กลายเป็นผู้มีบทบาทชั้น 2 รองจากข้าราชการและวุฒิสมาชิก

---

252 เดลิมิเร่อร์ (2 กันยายน 2534) : 3.

253 ไทยรัฐ (10 กันยายน 2534) : 3.

254 สยามรัฐ (12 พฤศจิกายน 2534) : 3.

255 มติชน (13 พฤศจิกายน 2534) : 8.

256 แนวหน้า (13 พฤศจิกายน 2534) : 6.

257 สยามรัฐ (14 พฤศจิกายน 2534) : 3.

258 สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ (24-30 พฤศจิกายน 2534) : 10-12.

259 แนวหน้า (4 ธันวาคม 2534) : 6.

260 ไทยรัฐ (23 ธันวาคม 2534) : 6.

นอกจากหลักเกณฑ์ในร่างรัฐธรรมนูญที่จะใช้วิธีการเลือกตั้งพวงใหญ่ ...และบทเฉพาะกาลที่ให้ข้าราชการเป็นรัฐมนตรีได้ ประธานสภา รสช. เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งวุฒิสมาชิก ซึ่งก็บ่งบอกกันชัด ๆ ใครเป็นผู้คัดเลือกบุคคลขึ้นเป็นวุฒิสมาชิก ไม่ใช่พวกเดียวกัน ไม่ยอมอยู่ภายใต้กติกาเดียวกัน ย่อมไม่ได้เป็นเด็ดขาด ข้าวุฒิสมาชิกประชุมร่วมกัน ส.ส.ในการโหวตเลือกนายกรัฐมนตรี โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ...ดูน่ากลัวและเป็นอันตรายต่อการปกครองประเทศยิ่งนัก จัดเป็นการปฏิเสธอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยอย่างแยบยล เพราะต่อไปแม้จะทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ก็ทำไม่ได้...เพราะเรากำหนดให้อำนาจวุฒิสมาชิก...มีสิทธิเท่า ส.ส. ราวกับมาสู่ตำแหน่งด้วยอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยหนุนหลัง รัฐธรรมนูญที่เรากำลังยกร่างกันอยู่นี้ อาจดูเป็นรัฐธรรมนูญที่น่าชังที่สุดเท่าที่เราเคยมีมาก็ได้..."[261]

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย จะไม่ได้ผลเต็มที่ดังที่ได้คาดหวังกันเอาไว้ แต่ก็อาจที่จะกล่าวได้ว่ามีผลต่อการตัดสินใจของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและของสภานิติบัญญัติแห่งชาติมากกว่าเมื่อครั้งที่กำลังมีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เนื่องจากคณะกรรมาธิการและสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ยอมแก้ไขและตัดหลักการหลายหลักการออกไป เช่น แก้ไขหลักการให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แก้ไขจำนวนคะแนนเสียงในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แก้ไขจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก ตัดหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญออกทั้งหมด ตัดหลักการที่กำหนดให้รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะปฏิบัติหน้าที่หรือใช้สิทธิใน

---

261 ไทยรัฐ (14 พฤศจิกายน 2534) : 3.

ฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ และตัดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกบางประการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังคงมีหลักการอีกหลายหลักการ ที่เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

4. ความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534

จากการที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีบัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในหลักการหลายหลักการ ที่เห็นว่าควรจะนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 (ต่อเนื่องมาจากการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) แต่สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่งตามความเห็นของกรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมากและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ ที่ไม่ได้คำนึงถึงแต่เฉพาะหลักประชาธิปไตยเพียงอย่างเดียว ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการและสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม มีหลักการหลายหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คณะกรรมาธิการและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 เป็นร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย เหมือนกับร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้เนื่องจากหลักการบางหลักการซึ่งคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมให้แตกต่างออกไปในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้น หลักการและวิธีการทั้งที่มีลักษณะสอดคล้องและไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 10 ประการ (ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4) จึงถูกคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติมเกือบทั้งหมด จนทำให้หลักประชาธิปไตยที่มีปรากฏอยู่ในหลักการและวิธีการดังกล่าวหายไปเกือบทั้งหมด หลักการและวิธีการในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

1) ตัดหลักการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการรัฐ-ธรรมนูญ (ซึ่งมีโครงสร้าง-หน้าที่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4) ออกทั้งหมด ทำให้อำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา ย้อนกลับไปเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของนายกรัฐมนตรี เหมือนกับร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 การตัดหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญออกทั้งหมด จึงทำให้ลดการวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งมีอยู่อย่างกว้างขวางว่าหลักการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและคณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่มากเกินไปลงไปได้ อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้แสดงความคิดเห็นว่าการตัดหลักการดังกล่าวออกไปทั้งหมด ทำให้อำนาจหน้าที่บางประการของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญซึ่งมีความสำคัญและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย และมีประโยชน์ต่อการเมืองไทยต้องพลอยถูกตัดออกไปด้วย

2) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา แทนหลักการเดิมที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา การแก้ไขหลักการดังกล่าวของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจึงไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากทำให้ประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นประธานของสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้ง มีฐานะและอำนาจหน้าที่เหนือกว่าประธานสภา-ผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นประธานของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

3) คงหลักการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่วุฒิสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ วิธีการดังกล่าวนี้ จึงแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต้องการที่จะให้วุฒิสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักประ-ชาธิปไตย เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแต่อย่างใด

4) คงหลักการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 120 คน และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งให้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น นอกจากนี้ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ วิธีการดังกล่าวนี้ จึงแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง ทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นปึกแผ่น ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวินัย และทำให้พรรคการเมืองสามารถที่จะตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ

5) ตัดหลักการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของคณะรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออก และให้คงหลักการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ ซึ่งหมายความว่าทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ วิธีการดังกล่าวนี้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต้องการที่จะให้ชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้นได้มีโอกาสเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีโดยไม่มีข้อห้ามใด ๆ กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ

6) กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นรองประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แทนหลักการเดิมที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี วิธีการดังกล่าวนี้ จึงแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเองก็ยอมรับในความสำคัญของประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นประธานของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนว่าจะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุด ในการที่จะวินิจฉัยว่าบุคคลใดสมควรเป็นนายกรัฐมนตรี แม้ว่าจะได้มีการกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นแค่รองประธานรัฐสภา

ก็ตาม ซึ่งย่อมหมายความว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจจะเสนอชื่อบุคคลใดก็ได้ให้เป็นนายก-รัฐมนตรี โดยไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น

7) ตัดหลักการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐมนตรี ซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ออก ซึ่งจะมีผลทำให้รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้เหมือนดังเช่นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา

8) คงหลักการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมือง วิธีการดังกล่าวนี้ จึงแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต้องการที่จะห้ามมิให้ข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ในขณะเดียวกันยกเว้นตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถือว่าสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่จะต้องแยกฝ่ายข้าราชการประจำออกจากฝ่ายการเมือง

9) ตัดหลักการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้สภารักษาความสงบ-เรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภาและให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐธรรมนูญในวาระเริ่มแรก เนื่องจากคณะกรรมาธิ-การได้ตัดหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญออกไปจากร่างรัฐธรรมนูญแล้ว และกำหนดให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก ซึ่งจะทำให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีอำนาจในการที่จะนำรายชื่อบุคคลที่ตนเห็นสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหา-กษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมาธิการเห็นว่าประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อย-แห่งชาติเป็นผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองมากภายใต้ธรรมนูญการปกครอง ฉบับปีพุทธศักราช 2534 จึงสมควรที่จะให้มีอำนาจในการเสนอรายชื่อบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก ซึ่งเท่ากับ

เป็นการโอนอำนาจของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ให้กลายเป็นอำนาจของวุฒิสภาแทน เพื่อให้วุฒิสภาได้ใช้อำนาจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรต่อไป วิธีการดังกล่าวนี้ จึงถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยดังที่ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง เนื่องจากถ้าจะกล่าวกันตามหลักประชาธิปไตยแล้ว สมาชิกวุฒิสภาควรที่จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

10) คงหลักการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภา มีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในบทบัญญัติถาวรของรัฐธรรมนูญ (แต่ตัดอำนาจบางประการออก) และกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในวาระเริ่มแรกด้วย ดังที่ได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ให้การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ (ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ) และการพิจารณาพระราชกำหนด กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา วิธีการดังกล่าวนี้ ถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย แต่คณะกรรมาธิการก็ต้องกำหนดไว้โดยเฉพาะในวาระเริ่มแรก เนื่องจากได้ยึดหลักเหตุผลที่ว่า ควรที่จะให้รัฐบาลได้มีเสถียรภาพที่มั่นคงในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการกลับมาใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมาธิการเกรงว่าถ้าหากกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้โดยอิสระ ก็อาจจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการเป็นรัฐมนตรีใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อล้มรัฐบาล โดยไม่มีใครสามารถยับยั้งหรือถ่วงดุลได้ และอาจจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจจะมีผลทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลต้องสั่นคลอนอยู่เสมอ และไม่เป็นผลดีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยในวาระเริ่มแรก

เปรียบเทียบการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 กับปีพุทธศักราช 2534

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในขั้นตอนของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 ดังกล่าว ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะในประเด็น

สำคัญที่ต่อเนื่องมาจากขั้นตอนของการยกร่างรัฐธรรมนูญ คือการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภาพรวม) บทบาทและพฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปฏิกิริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ และความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อนำประเด็นสำคัญทั้ง 4 ประเด็นดังกล่าวมาทำการศึกษาเปรียบเทียบ ก็จะพบว่ามีลักษณะทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

1. **เปรียบเทียบการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภาพรวม)**

จากการศึกษาถึงการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พบว่าการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว มีลักษณะทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน กล่าวคือ

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่มีลักษณะเหมือนกัน (จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในลักษณะปลีกย่อยบางประการ) คือ

1) ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง เพื่อวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 สภาได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นทั้งในทางสนับสนุน และคัดค้านหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ กล่าวคือ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ในวาระที่หนึ่ง เพื่อวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ โดยหลักการสำคัญที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง คือหลักการสำคัญในหมวด 6 (รัฐสภา) หมวด 7 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล ส่วนในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ในวาระที่หนึ่ง เพื่อวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ โดยหลักการสำคัญที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายแสดง

ความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง คือหลักการสำคัญในหมวด 6 (คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) หมวด 7 (รัฐสภา) หมวด 8 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล

2) คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแต่งตั้งโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 สภา ประกอบด้วยกรรมาธิการที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมด กล่าวคือ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 35 คน ส่วนคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 25 คน

3) คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 คณะ ดำเนินการพิจารณาเห็นชอบและแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญเป็นขั้นตอน เหมือนกับการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ดำเนินการพิจารณาเห็นชอบและแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญเป็น 2 ขั้นตอนคือ

(1) พิจารณาหลักการสำคัญเรียงตามลำดับหมวดและมาตรา โดยถือร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญเป็นหลัก และเมื่อที่ประชุมได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญเกี่ยวกับเรื่องใดแล้ว ก็จะมอบหมายให้คณะทำงานไปแก้ไขหรือยกร่างให้เป็นไปตามหลักการนั้น แล้วนำมาเสนอต่อคณะกรรมาธิการ

(2) พิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พร้อมทั้งพิจารณาทบทวนร่างที่คณะทำงานไปแก้ไขหรือยกร่างมาเสนอเรียงตามลำดับมาตรา

ส่วนคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ดำเนินการพิจารณาเห็นชอบและแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญเป็น 2 ขั้นตอน เหมือนกันคือ

(1) พิจารณาหลักการสำคัญเรียงตามลำดับหมวดและมาตรา โดยถือร่างรัฐธรรมนูญและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญเป็นหลัก หากหมวดใดและมาตราใดที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเห็นว่าไม่ควรแก้ไขเพิ่มเติม หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพียง

เล็กน้อย ก็จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมให้เสร็จเรียบร้อย ส่วนหมวดใดและมาตราใดที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ ก็จะรอการพิจารณาไว้ก่อน พร้อมทั้งพิจารณาทบทวนร่างที่ได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้วด้วย

(2) พิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และพิจารณาหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญในหมวดและมาตราที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ และเมื่อคณะกรรมาธิการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญเกี่ยวกับเรื่องใดแล้ว ก็จะมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการไปดำเนินการตามแนวทางที่คณะกรรมาธิการได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมไว้ พร้อมทั้งพิจารณาทบทวนร่างที่ฝ่ายเลขานุการได้ไปแก้ไขเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมาธิการได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมด้วย

4) คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 สภา พิจารณาเห็นชอบและแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ และกำหนดหลักการสำคัญบางหลักการขึ้นมาใหม่โดยคำนึงถึงสภาพการณ์ทางการเมืองประกอบด้วย กล่าวคือ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบและแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญและกำหนดหลักการสำคัญบางหลักการขึ้นมาใหม่ แต่ยังคงกำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยคำปรารภ บทบัญญัติจำนวน 11 หมวด และบทเฉพาะกาล ซึ่งมีบทบัญญัติรวมกันทั้งสิ้นจำนวน 206 มาตรา โดยมีหลักการสำคัญพื้นฐานเหมือนกับร่างเดิม คือ

(1) อุดมการณ์ทางการเมือง : กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ายึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

(2) รูปของรัฐ : กำหนดว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้

(3) รูปแบบการปกครอง : กำหนดว่าประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ จะเห็นได้จากความในคำปรารภตอนหนึ่งที่ว่า "...บรรดารัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองประเทศชั่วคราวที่ได้มีมาทุกฉบับ มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในความยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล ความแตกต่างสำคัญที่มีมาก็แต่เฉพาะสถานภาพของรัฐสภา และสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เพื่อให้เหมาะสมกับภาวการณ์ของบ้านเมืองที่ผันแปรในขณะนั้น ๆ เท่านั้น ทั้งนี้ย่อมแสดงถึงความเลื่อมใสศรัทธาของปวงชนชาวไทยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข..."

สำหรับ "สถานภาพของรัฐสภาและสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร" นั้น คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กำหนดไว้ทั้งเหมือนกันและแตกต่างจากร่างเดิม ดังนี้

ฝ่ายนิติบัญญัติ : กำหนดว่า (1) รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด ส่วนสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 90 คือให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน โดยผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และมีคุณสมบัติอื่นตามที่กฎหมายกำหนด (2) ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา (3) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือเขตจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง เว้นแต่กรุงเทพมหานคร ให้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 3 เขต และจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตละเท่า ๆ กัน หรือใกล้

เลียงกันมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ (4) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น (5) ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทน-ราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (6) ในที่ประชุมวุฒิสภาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ (7) ในปีหนึ่ง จะให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา 1 สมัยหรือ 2 สมัย แล้วแต่สภาผู้แทนราษฎรจะกำหนด (8) ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี/การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง (9) วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (10) ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (11) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ โดยมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา-ผู้แทนราษฎร แต่ถ้ามติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของ

สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น (12) วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย แล้วรายงานต่อสภา โดยคณะกรรมาธิการอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

ฝ่ายบริหาร : กำหนดว่า (1) พระมหากษัตริย์ทรงตั้งนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน 44 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน/ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมือง มิได้ (3) คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (4) ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน และต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (5) ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมือง จะเป็นข้าราชการการเมืองมิได้

บทเฉพาะกาล : กำหนดว่า (1) ในวาระเริ่มแรก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (2) ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ การเปิดอภิปรายทั่วไป การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญ และการพิจารณาพระราชกำหนด กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้ (3) ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญแล้ว มิให้นำบทบัญญัติ

บางมาตรามาใช้บังคับแก่การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งและการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร การตั้งกรรมาธิการสามัญ การดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่น และการเสนอร่างพระราชบัญญัติและการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง สำหรับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นให้กระทำได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีจำนวน 17 คน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 3 คน วุฒิสภาแต่งตั้ง 6 คน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง 8 คน

ส่วนคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาเห็นชอบและแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญและกำหนดหลักการสำคัญบางหลักการขึ้นมาใหม่ โดยกำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยคำปรารภ บทบัญญัติจำนวน 11 หมวด และบทเฉพาะกาล (ตัดบทบัญญัติหมวด 6 (คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) และหมวด 11 (ผู้ตรวจการของรัฐสภา) ออก) ซึ่งมีบทบัญญัติรวมกันทั้งสิ้นจำนวน 223 มาตรา โดยมีหลักการสำคัญพื้นฐานเหมือนกับร่างเดิม และร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 คือ

(1) อุดมการณ์ทางการเมือง : กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ายึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

(2) รูปของรัฐ : กำหนดว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้

(3) รูปแบบการปกครอง : กำหนดว่าประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ จะเห็นได้จากความในคำปรารภตอนหนึ่งที่ว่า "...บรรดารัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองประเทศที่ได้มีมาทุกฉบับ มีสาระสำคัญเหมือนกันที่ยึดมั่นในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา

ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล จะมีเนื้อหาแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในเรื่องสถานภาพของรัฐสภา และสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร เพื่อให้เหมาะสมกับภาวการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้น ๆ ทั้งนี้ ย่อมแสดงให้เห็นแน่ชัดว่าบวงชนชาวไทยมีศรัทธาเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข..."

สำหรับ "สถานภาพของรัฐสภาและสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร" นั้น คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กำหนดไว้ทั้งเหมือนกันและแตกต่างจากร่างเดิม และร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ดังนี้

ฝ่ายนิติบัญญัติ : กำหนดว่า (1) รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 270 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้ง และไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 360 คน ซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 100 คือให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิก 1 คน โดยเฉลี่ยจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร์ ด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 360 คน โดยผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 120 คน (2) ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา (3) จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 3 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง (4) ในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิก-

สภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น (5) ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (6) ในที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ แต่เอกสิทธิ์ดังกล่าวไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมสภาที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญา หรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น (7) ในปีหนึ่ง ให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา 2 สมัย โดยในสมัยประชุมสามัญประจำปี ครั้งที่ 2 ของรัฐสภา วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเรื่องอื่นใดไม่ได้ นอกจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือการอนุมัติพระราชกำหนด เว้นแต่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาอนุมัติให้พิจารณาเรื่องอื่นโดยเฉพาะได้ (8) ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี /การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง (9) วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (10) สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน โดยการตอบกระทู้ถามดังกล่าว ให้ตอบใน

ราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่เป็นกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วนหรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวมหรือแก่การบริหารราชการแผ่นดิน จะกำหนดให้ตอบในที่ประชุมแห่งสภานั้น ๆ ก็ได้ (11) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ โดยมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้ามติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น (12) วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมอบหมายหรือกระทำกิจการใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย แล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด โดยคณะกรรมาธิการอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้/กิจการที่สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมาธิการกระทำ ต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณี ๆ ไป

ฝ่ายบริหาร : กำหนดว่า (1) พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 48 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน/ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ มิได้ เว้นแต่เป็นข้าราชการการเมือง (3) คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (4) ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในนโยบาย

ทั่วไปของคณะรัฐมนตรี (5) ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมิใช่ข้าราชการการเมือง จะเป็นข้าราชการการเมืองมิได้

บทเฉพาะกาล : กำหนดว่า (1) ในวาระเริ่มแรก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมีวาระอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี (2) ในวาระเริ่มแรก ให้การเปิดอภิปรายทั่วไปและการพิจารณาพระราชกำหนด กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้

ส่วนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีลักษณะแตกต่างกันคือ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญถึง 2 ครั้ง คือในครั้งแรก พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการที่คณะกรรมาธิการได้มีมติให้มีสภาเพียงสภาเดียว และในครั้งที่สองพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ให้รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา ส่วนคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญเพียงครั้งเดียวเท่านั้น

2. เปรียบเทียบบทบาทและพฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

จากการศึกษาถึงบทบาทและพฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พบว่าบทบาทและพฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับของสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว มีลักษณะเหมือนกัน (จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในลักษณะปลีกย่อยบางประการ) กล่าวคือ

1) การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 คณะ เป็นไปตาม "โผ" ของกลุ่มทหารที่ทำการยึดอำนาจการปกครอง กล่าวคือ การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตาม "โผ" ของคณะทหารหนุ่ม ซึ่งถือว่าเป็นแกนนำสำคัญของกลุ่ม พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามโผที่ได้มีการเตรียมการกันไว้แล้วล่วงหน้าดังกล่าว จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเป็นการฉกฉวยความได้เปรียบในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญระหว่างกลุ่มของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ กับกลุ่มของ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (ซึ่งกลุ่มหลัง เริ่มมีความได้เปรียบเหนือกว่ากลุ่มแรก) เท่านั้น การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จึงคงจะเป็นไปในลักษณะที่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับกลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ อย่างไรก็ตาม กรรมาธิการบางคนได้กล่าวยืนยันถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมาธิการว่ามีอยู่อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่ได้รับอาณัติมอบหมายใด ๆ จากใครแต่อย่างใด ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตาม "โผ" ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามโผที่ได้มีการเตรียมการกันไว้แล้วล่วงหน้าดังกล่าว จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเป็น "ร่างทรงของ รสช." การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จึงคงจะเป็นไปในลักษณะที่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม พล.อ.สุจินดา คราประยูร (ผู้บัญชาการทหารบก) ได้กล่าวโต้แย้งคำวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวว่าคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นไปตามโผของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติแต่อย่างใด

2) มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิด ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 สภา คือกระแสความคิดแบบคณาธิปไตยกับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย แต่กระแสความคิดทั้งสองกระแสดังกล่าว ก็สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากได้มีการยอมรับหลักการที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย กล่าวคือ ในการ

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับบีพุทธศักราช 2521 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ (และกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฝ่ายเสียงข้างมาก) ยังคงคำนึงถึงหลักสำคัญทั้ง 2 ประการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญยึดถือเป็นหลัก คือหลักเสถียรภาพของรัฐบาลและหลักประชาธิปไตย แต่ได้มีการให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าหลักประชาธิปไตย ทั้งนี้มีหลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น และขอแปรญัตติ รวมทั้งขอสงวนคำแปรญัตติ (และขอสงวนความเห็น) กันอย่างกว้างขวาง การดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ดังกล่าว จึงมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงมากน้อยแตกต่างกัน เหมือนกับการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ โดยในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง แม้ว่าการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จะเป็นเพียงแค่การอภิปรายแสดงความคิดเห็นเพื่อวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้นก็ตาม แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมาก ก็ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในหลักการต่าง ๆ ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างมาเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นคัดค้าน ในหลักการที่เคยเป็นปัญหาถกเถียงกันในคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ การอภิปรายแสดงความคิดเห็นดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงปฏิกิริยาคัดค้านของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนหนึ่งที่ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ และต้องการที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวในการพิจารณาในวาระที่สองต่อไป ส่วนในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง (ทั้งในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ซึ่งเป็นการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ทั้งที่ยึดหลักเสถียรภาพของรัฐบาลและที่ยึดหลักประชาธิปไตย ได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ โดยได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นและขอแปรญัตติ รวมทั้งขอสงวนคำแปรญัตติ (และขอสงวนความเห็น) กันอย่างกว้างขวางและ

หลากหลายในที่ประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้น ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง นอกจากจะมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงต่อเนื่องมาจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งแล้ว จึงมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันเพิ่มขึ้นมาอีกบางหลักการในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้ เนื่องจากได้มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแตกต่างจากร่างเดิมของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังนั้น จึงอาจที่จะกล่าวได้ว่า ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิดต่อเนื่องมาจากการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ คือกระแสความคิดแบบคณาธิปไตย (ฝ่ายที่ยึดหลักเสถียรภาพของรัฐบาลซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่) กับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย (ฝ่ายที่ยึดหลักประชาธิปไตยซึ่งเป็นเสียงส่วนน้อย) แต่กระแสความคิดทั้งสองกระแสดังกล่าว ก็สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่งตามความเห็นของกรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมากและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ เนื่องจากได้มีการยอมรับหลักการที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย ดังที่มีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติหลายมาตราของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และเอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะปฏิวัติ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มของพล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) เป็นอย่างมาก เนื่องจากได้มีการให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าหลักประชาธิปไตย

ส่วนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 นั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ (และกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฝ่ายเสียงข้างมาก) ยังคงคำนึงถึงหลักสำคัญทั้ง 3 ประการที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญยึดถือเป็นหลัก คือหลักเสถียรภาพของรัฐบาล หลักการควบคุมฝ่ายบริหาร และหลักประชาธิปไตย แต่ได้มีการให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าหลักการควบคุมฝ่ายบริหารและหลักประชาธิปไตย ทั้งนี้ มีหลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น และขอแปรญัตติ รวมทั้งขอสงวนคำแปรญัตติ (และขอ

สงวนความเห็น) กันอย่างกว้างขวาง การดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ดังกล่าว จึงมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงมากน้อยแตกต่างกัน เหมือนกับการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 โดยในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง แม้ว่าการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จะเป็นเพียงแค่การอภิปรายแสดงความคิดเห็นเพื่อวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา หรือไม่เท่านั้นก็ตาม แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากก็ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในหลักการต่าง ๆ ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างมาเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นคัดค้านในหลักการที่เคยเป็นปัญหาถกเถียงกันในคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ การอภิปรายแสดงความคิดเห็นดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงปฏิกิริยาคัดค้านของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนหนึ่ง ที่ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ และต้องการที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวในการพิจารณาในวาระที่สองต่อไป ส่วนในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง (ทั้งในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ซึ่งเป็นการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ทั้งที่ยึดหลักเสถียรภาพของรัฐบาลและหลักการควบคุมฝ่ายบริหาร (ซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่) และที่ยึดหลักประชาธิปไตยและหลักการควบคุมฝ่ายบริหาร (ซึ่งเป็นเสียงส่วนน้อย) ได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ โดยได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็น และขอแปรญัตติ รวมทั้งขอสงวนคำแปรญัตติ (และขอสงวนความเห็น) กันอย่างกว้างขวางและหลากหลายในที่ประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐ-ธรรมนูญและที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้น ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองนอกจากจะมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงต่อเนื่องมาจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งแล้ว จึงมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันเพิ่มขึ้นมาอีกบางหลักการในการพิจารณาของคณะกรรมา-ธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้ เนื่องจากได้มีการ

ขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแตกต่างจากร่างเดิมของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังนั้น จึงอาจที่จะกล่าวได้ว่าในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิดต่อเนื่องมาจากการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ คือกระแสความคิดแบบคณาธิปไตย (ฝ่ายที่ยึดหลักเสถียรภาพของรัฐบาลและหลักการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่) กับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย (ฝ่ายที่ยึดหลักประชาธิปไตยและหลักการควบคุมฝ่ายบริหารซึ่งเป็นเสียงส่วนน้อย) แต่กระแสความคิดทั้งสองกระแสดังกล่าวก็สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่ง ตามความเห็นของกรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมากและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ เนื่องจากได้มีการยอมรับหลักการที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย ดังที่มีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติหลายมาตราของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 และเอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นอย่างมาก เนื่องจากได้มีการให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าหลักการควบคุมฝ่ายบริหารและหลักประชาธิปไตย

3) หลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมาก ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 สภา คือหลักการที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารซึ่งเป็นหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงต่อเนื่องมาจากการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 คณะ กล่าวคือ หลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง คือหลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญใน หมวด 6 (รัฐสภา) หมวด 7 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงต่อเนื่องมาจากการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง นอกจากจะมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงต่อเนื่องมาจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งแล้ว ยังมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันเพิ่มขึ้นมาอีกบางหลักการในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากได้มี

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตรา แตกต่างไปจากร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญก็คือ นอกจากคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตราไปโดยลำพังเองแล้ว คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญยังได้พิจารณาแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตราสอดคล้องกับการขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตราของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อีกด้วย ดังนั้น หลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและในสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตย และหลักการบางหลักการอาจจะเปิดโอกาสให้คณะปฏิวัติสามารถใช้เป็นช่องทางในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้ จึงมีเพิ่มขึ้นเป็นดังต่อไปนี้ (1) หลักการเกี่ยวกับรูปแบบของสภา . (2) หลักการเกี่ยวกับที่มาของประธานรัฐสภา (3) หลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา (4) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง (5) หลักการเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง (6) หลักการเกี่ยวกับการขอเปิดอภิปรายทั่วไป (7) หลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี (8) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ (9) หลักการเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี (10) หลักการในบทเฉพาะกาล

ส่วนหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง คือหลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในหมวด 6 (คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) หมวด 7 (รัฐสภา) หมวด 8 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงต่อเนื่องมาจากการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญเหมือนกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 นอกจากนี้ ยังมีหลักการในหมวด 11 (ผู้ตรวจการของรัฐสภา) และหมวด 13 (การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ) ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่ค่อยจะเป็นปัญหาถกเถียงกันมากนักในคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ เพิ่มเข้ามาอีกด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง นอกจากจะมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงต่อเนื่องมาจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งแล้ว ยัง

มีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันเพิ่มขึ้นมาอีกบางหลักการในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตราแตกต่างไปจากร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญก็คือ นอกจากคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตราไปโดยลำพังเองแล้ว คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญยังได้พิจารณาแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตราสอดคล้องกับการขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตราของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกด้วย ดังนั้น หลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและในสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตย และหลักการบางหลักการอาจจะเปิดโอกาสให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ สามารถใช้เป็นช่องทางในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้ จึงมีเพิ่มขึ้นเป็นดังต่อไปนี้ (1) หลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (2) หลักการเกี่ยวกับที่มาของประธานรัฐสภา (3) หลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา (4) หลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (5) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง (6) หลักการเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง (7) หลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี (8) หลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ (9) หลักการเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี (10) หลักการเกี่ยวกับผู้ตรวจการของรัฐสภา (11) หลักการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (12) หลักการในบทเฉพาะกาล

3. เปรียบเทียบปฏิกิริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาถึงปฏิกิริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 ซึ่งอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 สภา พบว่าปฏิกิริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว มีลักษณะเหมือนกัน (จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในลักษณะปลีกย่อยบางประการ) กล่าวคือ

1) เมื่อมีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับในที่ประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กลุ่มพลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่ม คือกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตย (กระแสความคิดแบบคณาธิปไตย) และกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย) ยังคงเคลื่อนไหวสนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับอยู่ต่อไปเหมือนเดิม เนื่องจากกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ ได้อย่างเต็มที่ ทำให้หลักการบางหลักการที่จะกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว กลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตยกับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 นอกจากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตย จะมีความขัดแย้งทางความคิดกับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยแล้ว กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตย (ซึ่งแตกแยกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือกลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ กับกลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) ยังมีความขัดแย้งในระหว่างกันเองอย่างเห็นได้ชัดเจนมากขึ้นกว่าเดิมอีกด้วย เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น มีหลักการสำคัญหลายหลักการที่เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ มากกว่ากลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ทำให้ความเคลื่อนไหวของกลุ่มทหารทั้ง 2 กลุ่มดำเนินไปอย่างเข้มข้นในขณะที่กำลังมีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในที่ประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยกลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ได้เคลื่อนไหวอย่างจริงจังทั้งในและนอกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อทำให้ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้นผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่สองโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตราที่เป็นหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ แต่ในที่สุด รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ เหมือนกับร่างเดิมแต่อย่างใด ส่วนกลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

ซึ่งเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบจากร่างเดิม ก็ได้เริ่มเคลื่อนไหวอย่างจริงจังทั้งในและนอกสภานิติบัญญัติ-แห่งชาติเช่นเดียวกับกลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ เพื่อผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตราที่เป็นหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประโยชน์กับกลุ่มของตน ซึ่งในที่สุด กลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ประสบความสำเร็จตามที่ได้คาดหวังเอาไว้ กล่าวคือ การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามโผของคณะทหารหนุ่ม (ซึ่งถือว่าเป็นแกนนำสำคัญของกลุ่มพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) และคณะ-กรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางมาตราของร่างรัฐธรรมนูญที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อกลุ่มของพล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ จนสามารถที่จะพลิกผันสถานการณ์ให้มาเป็นฝ่ายได้เปรียบแทนได้ โดยไม่ทำให้เสียพันธมิตรจากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย เช่น แก้ไขที่มาของประธานรัฐสภาจากประธานสภา-ผู้แทนราษฎรเป็นประธานวุฒิสภา แก้ไขผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกจากประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นนายกรัฐมนตรี แก้ไขผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา (ประ-ธานวุฒิสภา) ตัดทอนอำนาจของสภานโยบายแห่งชาติในบทบัญญัติมาตรา 187 จนไม่มีอำนาจใด ๆ อีกต่อไป เพิ่มอำนาจให้วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องสำคัญเพิ่มขึ้นอีก 2 เรื่อง คือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวกับความมั่นคงและการพิจารณาพระราชกำหนดและกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลไม่ให้มีการใช้บังคับบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองและบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมืองในวาระเริ่มแรก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 จะย้อนกลับมาเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อกลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ แต่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็ยังคงเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อกลุ่มทหารอยู่เหมือนเดิม ส่วนกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ได้เคลื่อนไหวอย่างจริงจังเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมภายหลังจากที่เห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น มีหลักการสำคัญหลายหลักการที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะปฏิวัติ โดยวิธีการในการเคลื่อนไหวแสดงความ

คิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 (พร้อมทั้งได้เสนอหลักการที่เห็นว่าสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยให้คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาด้วย) ได้ดำเนินไปในลักษณะเดิม คือเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งคัดค้านหลักการที่เห็นว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับหมวด 6 (รัฐสภา) หมวด 7 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล โดยมีหลักการที่ได้เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 เป็นพื้นฐานของการเปรียบเทียบ และเป็นหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งหลักการที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างไปจากร่างเดิมในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ส่วนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 นั้น แม้ว่าร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น จะมีหลักการสำคัญหลายหลักการที่เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เหมือนกับที่ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ได้เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะปฏิวัติ แต่ก็มีหลักการบางหลักการในร่างรัฐธรรมนูญที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติยังไม่ค่อยเห็นด้วย เช่น หลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ หลักการเกี่ยวกับที่มาของประธานรัฐสภาและหลักการเกี่ยวกับการแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น ดังนั้น คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจึงได้เคลื่อนไหวทั้งในและนอกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อทำให้ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในลักษณะที่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งในที่สุด คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางหลักการของร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น แม้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางหลักการดังกล่าวจะไม่ได้เป็นไปตามที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติต้องการทุกประการก็ตาม แต่ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ก็กลับเอื้ออำนวย

ต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ส่วนกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยก็ได้เคลื่อนไหวอย่างจริงจังเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม เหมือนกับการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่มีต่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายหลังจากที่เห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น มีหลักการสำคัญหลายหลักการที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ โดยวิธีการในการเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 (พร้อมทั้งได้เสนอหลักการที่เห็นว่าสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยให้คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาด้วย) ได้ดำเนินไปในลักษณะเดิม คือเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งคัดค้านหลักการที่เห็นว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับหมวด 6 (คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) หมวด 7 (รัฐสภา) หมวด 8 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล โดยมีหลักการที่ได้เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 และปีพุทธศักราช 2521 เป็นพื้นฐานของการเปรียบเทียบ และเป็นหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งหลักการที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างไปจากร่างเดิมในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านของกลุ่มพลังทางการเมืองดังกล่าว ยังคงเป็นไปอย่างมีระบบและต่อเนื่องอยู่เหมือนเดิม และมากกว่าการเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521

2) การเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย

ทั้ง 2 กลุ่ม มีผลต่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในระดับหนึ่ง กล่าวคือ แม้ว่าการแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยจะไม่มีผลอะไรมากมายนักต่อการตัดสินใจของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่คณะกรรมาธิการและสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ยอมแก้ไขและตัดหลักการบางหลักการอยู่บ้างเหมือนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการที่ไม่ทำให้กลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เสียผลประโยชน์ ส่วนการแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2534 ของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย แม้ว่าจะไม่ได้ผลเต็มที่ดังที่ได้คาดหวังกันเอาไว้ แต่ก็อาจที่จะกล่าวได้ว่ามีผลต่อการตัดสินใจของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและของสภานิติบัญญัติแห่งชาติมากกว่าเมื่อครั้งที่กำลังมีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521 เนื่องจากคณะกรรมาธิการและสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ยอมแก้ไขและตัดหลักการหลายหลักการออกไป อย่างไรก็ตาม ยังคงมีหลักการอีกหลายหลักการที่เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

4. เปรียบเทียบความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาถึงความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พบว่าความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ มีลักษณะเหมือนกัน (จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในลักษณะปลีกย่อยบางประการ) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย เหมือนกับร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้นทั้ง 2 ฉบับ แต่ได้ให้ความสำคัญกับหลักประชาธิปไตยน้อยกว่าร่างเดิมเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว มีหลักการที่มีลักษณะสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยน้อยกว่าหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ดังตารางที่ 19

ตารางที่ 19 หลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะทั้งที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

หลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2521	หลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2534
หลักการสำคัญในบทถาวร	
1. ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา	1. ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา
2. สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้	2. สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้
3. -	3. สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่วุฒิสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้
4. วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร	4. วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร
5. พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง	5. พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง

ตารางที่ 19 (ต่อ)

หลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2521	หลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2534
ทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะ ให้ครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้ง/ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติ (ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น) ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นจะต้องสิ้นสุดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทน-ราษฎร-ยกเว้นไว้ในบทเฉพาะกาล	ทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 120 คน และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการ-เมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ให้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น /ถ้าหากสมาชิกสภาผู้-แทนราษฎรลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก มีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นจะต้องสิ้นสุดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตารางที่ 19 (ต่อ)

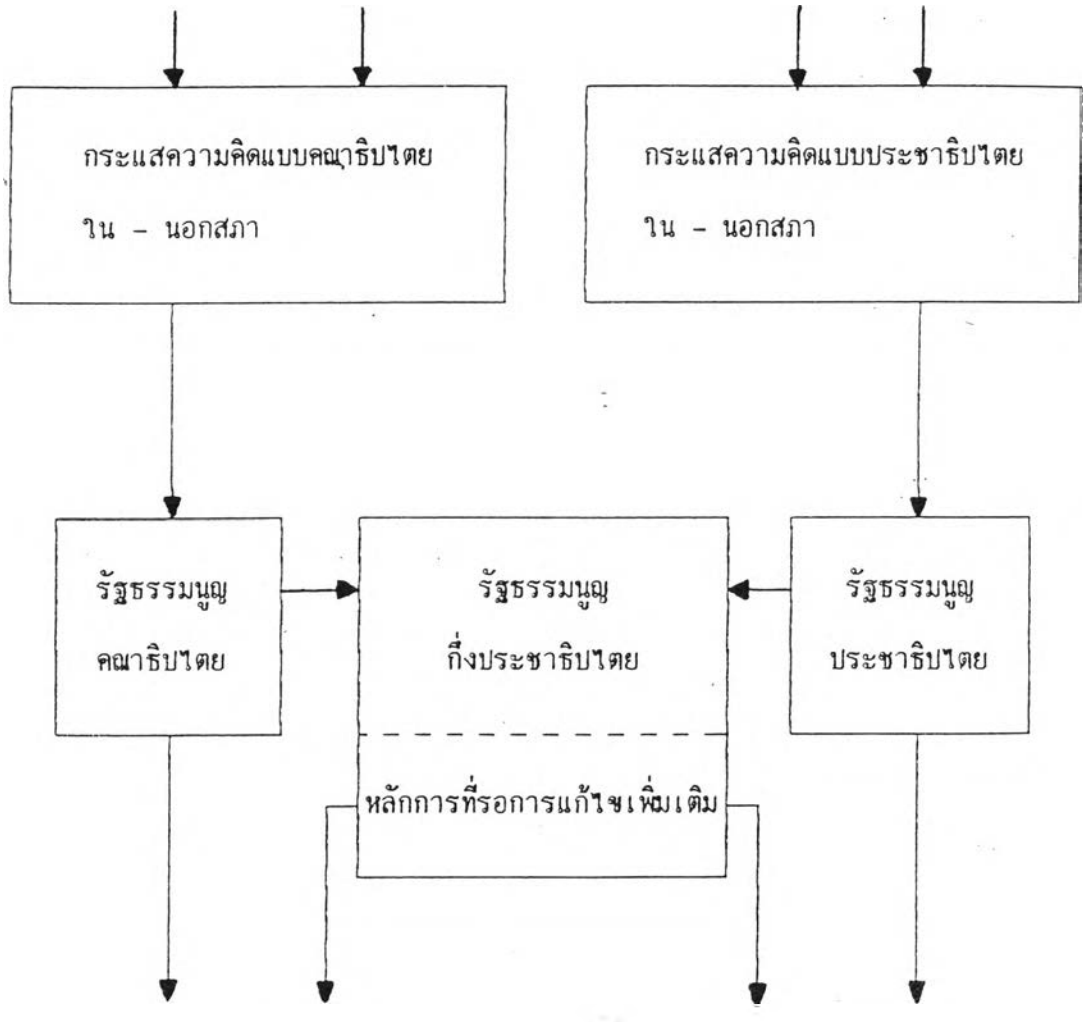
หลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2521	หลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2534
6. ประธานรัฐสภา (ประธานวุฒิสภา) เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี	6. ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี
7. ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมือง (แต่สามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้)-ยกเว้นไว้ในบทเฉพาะกาล	7. ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมือง (แต่สามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้)
หลักการสำคัญในบทเฉพาะกาล	
8. ไม่ให้มีการใช้บังคับบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง	8. -
9. ไม่ให้มีการใช้บังคับบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมือง	9. -
10. (นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา)	10. ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อย-แห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรม-ราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา
11. วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร	11. วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร

กล่าวโดยสรุป ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534 ของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่สองกระแสความคิด ต่อเนื่องมาจากการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ คือกระแสความคิดแบบคณาธิปไตยกับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง (ซึ่งเป็นเพียงแค่การอภิปรายแสดงความคิดเห็นเพื่อวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น) สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 ฝ่าย ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในหลักการต่าง ๆ ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างมาเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นสนับสนุนและคัดค้านในหลักการที่เคยเป็นปัญหาถกเถียงกันในคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง และเกิดปฏิกิริยาคัดค้านกันอย่างหลากหลายจากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย ส่วนในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง (ทั้งในคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ซึ่งเป็นการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 ฝ่าย ได้ขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ โดยได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็น และขอแปรญัตติ รวมทั้งขอสงวนคำแปรญัตติ (และขอสงวนความเห็น) กันอย่างกว้างขวางและหลากหลายในที่ประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้น ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง นอกจากจะมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงต่อเนื่องมาจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งแล้ว จึงมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันเพิ่มขึ้นมาอีกบางหลักการในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้ เนื่องจากได้มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการหลายหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแตกต่างจากร่างเดิมของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ แต่ในที่สุด กระแสความคิดทั้งสองกระแสดังกล่าว ก็สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่งตามความเห็นของกรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมากและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ เนื่องจากได้มีการยอมรับหลักการที่มี

ลักษณะกึ่งประชาธิปไตยดังที่มีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติหลายมาตราของรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ และเอื้ออำนวยให้กลุ่มบุคคลในคณะปฏิวัติ (กลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) และกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ สามารถที่จะใช้หลักการดังกล่าวเพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากได้มีการให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าหลักประชาธิปไตย (รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521) และให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าหลักการควบคุมฝ่ายบริหารและหลักประชาธิปไตย (รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธ-ศักราช 2534)

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 สภา กำลังดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอยู่นั้น กลุ่มพลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่ม คือกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตย (กระแสความคิดแบบคณาธิปไตย) และกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย) ก็ยังคงเคลื่อนไหวสนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับอยู่ต่อไปเหมือนเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญและหลักการที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างไปจากร่างเดิมในที่ประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่าง-รัฐธรรมนูญและที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เนื่องจากกลุ่มพลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่ม เห็นว่าขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด ที่จะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญมีหลักการบางหลักการที่เอื้ออำนวยประ-โยชน์ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือการมีอำนาจทางการเมืองให้กับกลุ่มของตนได้มากที่สุดในอนาคต หลักการบางหลักการที่จะกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว จึงกลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตยกับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม โดยการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าว ยังคงมีลักษณะแตกต่างกันเหมือนเดิม คือกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตยเคลื่อนไหวแบบไม่ค่อยเปิดเผย (แต่การเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตยที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 เริ่มมีลักษณะเปิดเผยมากขึ้น) ในขณะที่กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเคลื่อนไหวแบบเปิดเผย แม้ว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่ม

พลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยจะดำเนินไปในลักษณะเดิม คือเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งคัดค้านหลักการที่เห็นว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหลักการที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร) แต่การเคลื่อนไหวดังกล่าวก็เป็นไปอย่างจริงจังเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ยังคงเป็นไปอย่างมีระบบและต่อเนื่องน้อยกว่าการเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธ-ศักราช 2534 เหมือนกับในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้การเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ มีผลต่อการตัดสินใจของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแตกต่างกันบางประการ กล่าวคือ การเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 (ซึ่งมีน้อยกว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่มีต่อร่างรัฐ-ธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534) มีผลทำให้คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติยอมแก้ไขและตัดหลักการเพียงบางหลักการออกไป ส่วนการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 (ซึ่งมีมากกว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521) มีผลทำให้คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติยอมแก้ไขและตัดหลักการหลายหลักการออกไป รวมทั้งมีผลทำให้กลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่ง-ชาติต้องออกมาประกาศว่าจะไม่เป็นนายกรัฐมนตรีภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 มีผลใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขและตัดหลักการบางหลักการ (และหลายหลักการ) ของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้ง 2 สภา ดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะปฏิวัติ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มของพล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) และกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

แต่อย่างใด เนื่องจากยังคงมีหลักการอีกหลายหลักการที่เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มทหารทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าวอยู่ ทั้งนี้ สามารถที่จะสรุปถึงกระแสความคิดหลักในขั้นตอนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับเป็นแผนภูมิได้ดังแผนภูมิที่ 12

แผนภูมิที่ 12 กระแสความคิดหลักในขั้นตอนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
ฉบับปีพุทธศักราช 2521 และปีพุทธศักราช 2534