

ความเป็นมาของระบบ 2 สภาในประเทศไทย

ก่อนหน้าที่จะมีการสถาปนาระบบรัฐธรรมนูญตามแบบของตะวันตกเมื่อปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยเคยมีการใช้คำว่า "สภา" ในทางการปกครองมาบ้างแล้ว หากแต่ว่าสภาในสมัยก่อนมิได้มีลักษณะเช่นระบบสภาในระบบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงจัดตั้งสภาการแผ่นดินขึ้นมี 3 สภา คือ ส่นาบดีสภา รัฐมนตรีสภา และสภาปรีวีเคาน์ซิล มาถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สภาการแผ่นดินมีเพียง 2 คณะ ซึ่งเรียกว่า ปรีวีเคาน์ซิลคณะหนึ่งและส่นาบดีสภาอีกคณะหนึ่ง แต่มาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สภาการแผ่นดินกลับมี 3 สภา ได้แก่ อภิรัฐมนตรีสภา ส่นาบดีสภา และสภากรรมการองคมนตรี (ซึ่งเป็นสภาที่ปรึกษาการแผ่นดินก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร) สภาทั้ง 3 รัชสมัยมีอำนาจเพียงให้คำปรึกษาข้อราชการแก่พระมหากษัตริย์ เมื่อพระองค์ต้องการคำปรึกษาเท่านั้น มิได้มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจหรือมีลักษณะเป็นสภาตัวแทนของปวงชนเช่น สภาตามระบบรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ และสมาชิกสภาทั้งหมดล้วนประกอบไปด้วยพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการชั้นสูงที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งทั้งสิ้น¹

ต่อเมื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง พ.ศ. 2475 และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ฉบับวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475

¹ บุรุษ วัฒนวิทย์ ภัทราภาณุภัทร, "รัฐสภาไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบภูมิหลังของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติพุทธศักราช 2516 กับสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2519" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 14.

ระบอบรัฐธรรมนูญซึ่งถูกสถาปนาขึ้นเป็นครั้งแรกในการปกครองของไทย รูปแบบของรัฐสภาสมัยแรกนี้เป็นสภาเดี่ยวมีสมาชิกประเภทแต่งตั้งทั้งสิ้น² สำหรับรูปแบบของรัฐสภา ซึ่งมีลักษณะเป็นสภาเดี่ยว แต่แบ่งสมาชิกออกเป็นสองพวกปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา (10 ธันวาคม พ.ศ. 2475) ซึ่งกำหนดให้มีสมาชิก 2 ประเภทอยู่รวมกันในสภาเดี่ยว สมาชิกประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้ง ประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลระบบสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 เป็นระบบ 2 สภาที่ซ่อนรูปอยู่ในรูปของสภาเดี่ยวนั่นเอง รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาที่นำระบบ 2 สภาในรูปของสภาเดี่ยวกลับมาใช้อีก ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

ส่วนระบบ 2 สภาซึ่งแยกออกจากกันเป็นสภาบনสภาหนึ่ง และสภาล่างอีกสภาหนึ่งนั้น ถูกนำมาใช้ครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาที่นำระบบ 2 สภา คือ มีวุฒิสภาสภาหนึ่งและสภาผู้แทนราษฎรอีกสภาหนึ่งมาใช้ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 (ฉบับชั่วคราว) รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517 และรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521

ความเป็นมาของระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

หลังจากที่คณะราษฎรเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศเป็นผลสำเร็จเมื่อ พ.ศ. 2475 นายปรีดี พนมยงค์ หัวหน้าคณะราษฎรฝ่ายพลเรือนในนามของคณะราษฎร ก็ได้นำพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ที่ตนร่างขึ้นมาใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ³ ซึ่งอันที่จริงรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นายปรีดี พนมยงค์ ตั้งใจที่จะบังคับใช้เป็นการถาวร แต่เมื่อนำไปทดลองเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว

²โปรดดู พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475, มาตรา 10.

³พิพพรรณ บุญทวี, "ความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์: ระยะเริ่มแรก (พ.ศ. 2443-2477) " (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 127.

พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว พระองค์ทรงขอให้ใช้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น พร้อมทั้งรับสั่งให้ตั้งกรรมการและให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น⁴ ด้วยเหตุดังกล่าว พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 (ฉบับวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475) จึงมีฐานะเป็นเพียงรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ดังนั้นในวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 อันเป็นปฐมฤกษ์ของการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร นายปรีดี พนมยงค์ จึงเสนอต่อที่ประชุมให้มีการแก้ไข เพิ่มเติม ธรรมนูญฉบับชั่วคราว ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อให้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป ซึ่งในที่ลัดที่ประชุมก็เห็นชอบด้วยตามข้อเสนอของนายปรีดี พนมยงค์⁵

หลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ตั้งอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนทั้งสิ้น 7 นาย ประกอบด้วย พระยามโนปกรณนิติธาดา พระยาเทพวิฑูร พระยามานวราชเสวี พระยาธิบดีคำสตร์ไพศาลย์ พระยาปรีชานฤเบศร์ หลวงประดิษฐมนูธรรม และพันตรี หลวงสินาถโยธารักษ์ แต่ต่อมาวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2475 พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎรในฐานะประธานคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอขอให้ที่ประชุมสภาตั้งพระยาศรีวิสารวาจา กับพลเรือโทพระยาราชวังสัน เป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมอีก 2 นาย ในจำนวนคณะอนุกรรมการฯ ทั้ง 9 คนนี้ ปรากฏว่ามี นายปรีดี พนมยงค์ เพียงคนเดียวที่เป็นผู้ก่อการฯ คนอื่น ๆ นอกนั้นล้วนเป็นขุนนางชั้นผู้ใหญ่ในระบบเก่าทั้งสิ้น ซึ่งทั้งนี้คงจะมีเหตุผลจากความต้องการของคณะราษฎรที่จะประนีประนอมกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว⁶ เพราะคณะราษฎรได้ทราบหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียง 6 วันว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะ

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

⁵ สำนักรงานเลขานุการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2475," หน้า 13.

⁶ ทิววรรณ บุญทวี, "ความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์ . . .," หน้า 154-155.

พระราชทานรัฐธรรมนูญมานานแล้ว แต่หากมีผู้คัดค้านไว้⁷ และในวันที่คณะราษฎรเข้าเฝ้าขอพระราชทานรัฐธรรมนูญนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตรัสด้วยน้ำพระเนตรคลอ ยี่พระหัตถ์ไปยังพระศรีวิสารวาทเจ้าที่เข้าเฝ้าด้วยว่า "ศรีวิสารสันหลังเรื่องไปให้แกพิจารณา แกก็บันทึกมาว่ายังไม่ถึงเวลา แล้วส่งบันทึกของสันหลังมาด้วยว่า เหมพ้องกับแก"⁸

การสั้ทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนี้ คณะอนุกรรมการได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วเสร็จต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับรองให้ใช้เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน คัดเดียวกัน รวมถึงการประชุมพิจารณาทั้งสิ้น 9 ครั้ง สำหรับร่างพระราชปรารภประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการราษฎรได้นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2475 และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับรองให้ใช้ได้และถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญในการประชุมคราวเดียวกันนั้นเอง ต่อจากนั้นจึงได้มีพิธีทางราชการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร ณ พระที่นั่งอนันตสมาคมในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

ในการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณากันแต่ในทางถ้อยคำเป็นส่วนมาก หลักการสำคัญ ๆ ล้วนเป็นไปตามร่างที่คณะอนุกรรมการเสนอมาทุกประการ⁹

ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นี้ มีหลักการและข้อความบางประการแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมาก รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแสดงให้เห็นชัยชนะของคณะราษฎร ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญตามความประสงค์ของตนเพียงฝ่ายเดียว แต่สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 นี้

⁷ ปรดี พนมยงค์, "บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎรและระบบประชาธิปไตย." ใน บันทึกนักปฏิวัติไทย เมื่อวันที่โคลนล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ 24 มิถุนายน 2475, วิชัย บำรุงฤทธิ์, บรรณาธิการ (พระนคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), หน้า 158-159.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 160.

⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1 (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495), หน้า 48-49.

สำเร็จลงโดยการประณีประนอมระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับคณะราษฎร ในการร่างรัฐธรรมนูญการโต้แย้งการติดต่อกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวตลอดเวลา ซึ่งคณะราษฎรเองก็ได้ยินยอมลดละความประสงค์เดิมของตนหลายอย่าง โดยยินยอมแก้ไขถ้อยคำตามที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงหักท้วงมาหลายแห่ง และก่อนเสนอร่างให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก็ได้ทูลเกล้าฯ ถวายและทรงเห็นชอบด้วยทุกประการแล้ว¹⁰ และเป็น ที่พอพระราชหฤทัยมาก¹¹

แม้ว่าในคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะมิใช่ นายปรีดี พนมยงค์ ร่วมเป็นกรรมการ อยู่ด้วย แต่ก็ไม่ปรากฏแน่ชัดว่า นายปรีดี พนมยงค์ มีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มากน้อยเพียงใด เนื่องจากกรรมการอีก 8 นาย ล้วนเป็นข้าราชการขุนนางระบอบเก่าทั้งสิ้น แต่เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่กำหนดรูปแบบของรัฐสภาเป็นสภาเดี่ยว มีสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้ง ประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งเช่น เดียวกับที่ปรากฏในสมัยที่ 2 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่นายปรีดี พนมยงค์เป็นผู้ร่าง อีกทั้งระยะเวลาของการใช้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่กำหนดไว้ 10 ปี¹² ก็เท่ากับเงื่อนไข ระยะเวลาของความจำเป็นประชาธิปไตยในสมัยที่ 3 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว¹³ ก็พอจะเห็นได้ว่านาย ปรีดี พนมยงค์ มีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ไม่น้อย

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

¹¹ โปรดดู คำแถลงของพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญ ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 1 พ.ศ. 2475," หน้า 359-360.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475, มาตรา 65.

¹³ มีผู้สันนิษฐานว่า การจัดวางรูปแบบของรัฐสภาออกเป็น 3 สมัยตามลำดับขั้นของ การพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไปตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ นายปรีดี พนมยงค์ คงได้รับแบบอย่างมาจากรูปแบบประชาธิปไตยแบบ 3 ขั้นตอนของ ดร. ชุมวัตติ์เขิน ในรัฐธรรมนูญของจีนนั่นเอง โปรดดู ทิววรรณ บุญทวี, "ความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์ . . .," หน้า 141-142.

แนวความคิดเรื่องระบบ 2 สภา ซึ่งเป็นการรวมสภาล่างและสภาสูงอยู่ในสภาเดียวกัน¹⁴ เช่นนี้จึงมีมาตั้งแต่เริ่มแรกทีมนาระบบรัฐธรรมนูญมาใช้ และแนวความคิดนี้ก็ยังคงสืบทอดต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร กล่าวอีกนัยหนึ่งรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้มีหลักการของระบบ 2 สภาในรูปสภาเดียวของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมาใช้นั่นเอง¹⁵ ดังที่พระยามโนปกรณ์นิติธาดา ประธานคณะอนุกรรมการได้แถลงเหตุผลในการนำระบบ 2 สภาในรูปสภาเดียวมาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนี้ว่า

อนุกรรมการได้ตรึกตรองอยู่นักหนา คือ รัฐธรรมนูญของเราไม่ควรจะบัญญัติให้มีสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาล่างกับสภาบนอีกอันหนึ่ง หรือควรจะให้มีสภาเดียวเมื่อได้ตรึกตรองโดยรอบคอบแล้วเห็นว่า เราจะตั้งรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ไม่มีประเพณีที่จะบังคับเรา การมีสภาเดียวนั้น กิจการดำเนินไต่รวดเร็ว การมีสองสภานั้นอาจถ่วงกันอีกช้าโง่งม . . . ที่ข้าพเจ้าได้สังเกตและได้พบได้เห็นมา บางประเทศที่มีสภาสองสภานั้น กิจการเดินช้านัก แต่ว่ามีบางประเทศที่ต้องมีสองสภาเพราะมีประเพณีบังคับ แต่ในรัฐธรรมนูญใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นสมัยเร็ว ๆ นี้ ก็มักจะมีแต่สภาเดียวเมื่อตกลงใจตั้งนี้ จึงได้ดำเนินการในทางให้มีสภาเดียว อันเป็นวิธีที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติธรรมนูญชั่วคราว . . .¹⁶

การที่ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ในระบอบเก่าซึ่งเป็นกรรมการในคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นพ้องร่วมกับนายปรีดี พนมยงค์ ในการนำระบบ 2 สภาในรูปสภาเดียว อันมีลักษณะเป็นการปกครองกึ่งประชาธิปไตยมาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั้น นอกจากอาจเนื่องมาจากได้รับอิทธิพลทางความคิดบางส่วนจาก

¹⁴ โฟโรจน์ ยัยนาม และเดือน บุนนาค, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย) ภาค 1 หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดนิติสาส์น, 2477), หน้า 120.

¹⁵ ทิวรรณ บุณทวี, "ความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์ . . .," หน้า 160.

¹⁶ สำนักรงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ครั้งที่ 34/2475," วันพุธที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475, หน้า 360, อ้างถึงใน โฟโรจน์ ยัยนาม และเดือน บุนนาค, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (รวมทั้งกฎหมายการเลือกตั้งด้วย) ภาค 1 หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 118. (เน้นโดยผู้เขียน)

นายปรีดี พนมยงค์ ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแล้ว ยังเป็นไปได้ว่าอาจได้รับแนวความคิดเกี่ยวกับระบบ 2 สภามาก่อนแล้วจากร่างรัฐธรรมนูญของพระยาภิรมย์ภักดี¹⁷ และเค้าโครงรัฐธรรมนูญของนายเรมอนด์ ซี ลีตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ ลงวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2474¹⁸ ซึ่งทั้งนี้พระยาภิรมย์ภักดีและนายเรมอนด์ ซี ลีตีเวนส์ ล้วนถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า ประชาชนยังไม่พร้อมที่จะรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในทันทีทันใด ต้องทำแบบค่อยเป็นค่อยไป¹⁹ ซึ่งในเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงมีพระราชอัธยาศัยเห็นชอบด้วย คือ ทรงเห็นควรให้มีการประชุมที่ละเล็กละน้อยเป็นขั้น ๆ โดยลำดับไปเหมือนเช่นที่อังกฤษได้ดำเนินการให้การศึกษาแก่เมืองขึ้นในลักษณะของการสัดให้ Municipal Council, Local Government และ Legislative Council ขึ้นก่อน²⁰

กล่าวได้ว่าในระยะเริ่มแรกนี้ทั้งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและคณะราษฎรต่างมีทรรศนะที่ตรงกัน ที่ยังไม่สมควรปล่อยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองแบบประชาธิปไตย

¹⁷ พระยาภิรมย์ภักดี ได้นำร่างรัฐธรรมนูญที่ตนร่างขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. 2469 ก่อนหน้าที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองถึง 6 ปี โปรดดู ชัยอนันต์ สุ่มทวณิช, ร่างรัฐธรรมนูญฉบับพระปกเกล้าฯ, หน้า 9. (ไม่ระบุเลขถาดที่และปี พ.ศ. ที่จัดพิมพ์)

¹⁸ เค้าโครงรัฐธรรมนูญของนายเรมอนด์ ซี ลีตีเวนส์ นี้ มีหลักการคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฉบับถาวรมาก โดยเฉพาะระบบ 2 สภา ในรูปสภาเดียวก็มีหลักการเหมือนกัน คือ มีสภาเดียวแต่มีสมาชิก 2 ประเภท จำนวนเท่ากัน คือ สมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งทางอ้อม และสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้น แต่ในเค้าโครงรัฐธรรมนูญพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเต็มที่ในการที่จะทรงเลือกสมาชิกประเภทแต่งตั้ง และสมาชิกแต่งตั้งทั้งสองจะเป็นข้าราชการประจำในขณะเดียวกันไม่ได้ โปรดดูเรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

²⁰ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชอัธยาศัยในการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี, อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สุ่มทวณิช, ร่างรัฐธรรมนูญฉบับพระปกเกล้าฯ, หน้า 39.

ธิปไตยโดยลำพัง เนื่องจากประชาชนยังมีการศึกษาไม่พอและยังไม่พร้อมที่จะรับการปกครองแบบประชาธิปไตยเต็มรูปได้ จึงต้องมีสมาชิกประเภทแต่งตั้ง เข้าคุมเป็นพี่เลี้ยงไปชั่วระยะหนึ่ง แต่ไม่เกิน 10 ปี²¹ และเมื่อประชาชนมีการศึกษาเพียงพอ หรือมีประสบการณ์มากพอแล้ว จึงค่อยเป็นประชาธิปไตยเต็มรูป ไม่มีสมาชิกแต่งตั้ง มีเฉพาะสมาชิกที่มาจากกาเลือกตั้งเท่านั้น²² การมีสมาชิกประเภทแต่งตั้งในรูปของสมาชิกประเภทที่ 2 เพื่อเป็นพี่เลี้ยงของสมาชิกประเภทที่ 1 ในระยะเริ่มแรก ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร จึงเป็นความจำเป็นทางการปกครองเพื่อให้คณะราษฎรคงอำนาจในการควบคุมการบริหารประเทศ และมีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานประชาธิปไตยในระยะต้นการเปลี่ยนแปลง จนกว่าจะมีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ ได้แถลงเหตุผลที่แท้จริงของการมีสมาชิกประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า

การที่ไม่มีสมาชิกผสมในสมัยที่ 2 นั้น ไม่ไปประสงค์ที่จะหวงอำนาจ ความขี้มีผู้เข้าใจไปต่าง ๆ สุดแต่เขาจะกล่าวหาว่าประสงค์เป็นดิกเตเตอร์ (Dictator) บ้างอะไรบ้าง ความจริงไม่ใช่เช่นนั้นเลย การที่เราจำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ไว้สักหนึ่งก็เพื่อที่จะช่วยเหลือผู้แทนราษฎร ในขณะที่เพิ่งเริ่มมีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญ เราย่อมทราบอยู่แล้วว่า ยังมีราษฎรอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการศึกษาเพียงพอ

²¹ นายปรีดี พนมยงค์ เห็นว่าในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ จำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลชั่วคราว เพื่อจะเปลี่ยนระบบเก่าที่มีมาแต่โบราณให้เข้าสู่ระบบประชาธิปไตยเต็มที่ แต่การที่จะเป็นประชาธิปไตยเต็มที่ได้อาจต้องมีทั้งประชาธิปไตยก่อน สำหรับระยะเวลาของบทเฉพาะกาลชั่วคราว นายปรีดี พนมยงค์ เห็นว่าควรเป็น 5 ปี แต่คณะราษฎรส่วนใหญ่เห็นว่าควรเป็น 10 ปี โปรตตุ ปรีดี พนมยงค์, "บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร" หน้า 175-178.

²² พระยาภิรมย์ภักดี เห็นว่าเมื่อประชาชนมีการศึกษามากขึ้นแล้วจึงจะจัดให้รัฐสภา ประกอบด้วยผู้แทนซึ่งราษฎรเลือกตั้งโดยตรง โปรตตุ ยิวอนันต์ สุ่มทวนิชย์, ร่างรัฐธรรมนูญฉบับพระปกเกล้าฯ, หน้า 3-4. ส่วนรูปแบบสุดท้ายของรัฐสภาในรัฐธรรมนูญชั่วคราว (ตรงกับสมัยที่ 3) และรัฐธรรมนูญฉบับถาวร (หลังสิ้นยุคบทเฉพาะกาล) จะมีแต่สมาชิกที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรเท่านั้น ไม่มีสมาชิกแต่งตั้งอีกต่อไป.

ที่จะจัดการปกครองป้องกันผลประโยชน์ของตนเองไว้บริบูรณ์ ถ้าขึ้นปล่อยมือให้ราษฎรเลือกผู้แทนโดยลำพังเองในเวลาใดแล้ว ผลร้ายก็จะตกอยู่กับราษฎร เพราะผู้ที่จะมีสิทธิ์ไปเป็นผู้แทนราษฎรอาจเป็นผู้ที่มีกำลังในทางทรัพย์ ราษฎรเมื่อยังไม่ได้รับการศึกษา ก็อาจจะหลงไปว่า ผู้ที่มีประสงค์จะป้องกันผลประโยชน์ของราษฎร แต่ผลสุดท้ายเขาอาจจะคิดถึงประโยชน์เฉพาะหมู่เหล่าของเขา หากได้คิดถึงราษฎรตลอดจนคนยากจนด้วยไม่ คณะราษฎรปฏิญญาได้ว่าถ้าราษฎรได้มีการศึกษาเพียงพอแล้ว ก็ยินดีที่จะปล่อยให้ราษฎรได้ปกครองตนเองโดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 ฉะนั้นจึงได้วางเงื่อนไขไว้ว่า เมื่อใดที่ราษฎรได้มีการศึกษาจนประมัตถศึกษามากกว่ากึ่งจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงแล้ว บทบัญญัติเฉพาะกาลนี้ก็จะเป็นอันเลิกทันที และแม้ว่าจะยังไม่ถึงจำนวนนั้นก็ตาม แต่เมื่อถึงกำหนด 10 ปีแล้ว ซึ่งคณะราษฎรหวังว่า จะจัดบำรุงการศึกษาให้ได้เป็นจำนวนมาก บทบัญญัติเฉพาะกาลนี้ก็จะเป็นอันต้องเลิกเหมือนกัน ขอให้เข้าใจว่าสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นเสมือนที่เสี้ยมที่จะช่วยปกครองการทำงานให้ดำเนินไปสัมพันธ์ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้ป้องกันผลประโยชน์อันแท้จริงไม่เลือกว่าคนมั่งมีหรือคนจน อันเป็นจุดมุ่งหมายของคณะราษฎร ซึ่งได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองในคราวนี้²³

อย่างไรก็ตามการมีสภาเดียว มีสมาชิกประเภทที่ 2 จากการแต่งตั้งเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ก็เพื่อให้สมาชิกประเภทที่ 2 เป็นฐานอำนาจของคณะราษฎรในระยะแรกเริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ประชาธิปไตยนั่นเอง ซึ่งฐานอำนาจของฝ่ายรัฐบาลเช่นว่านี้ รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521) ได้แยกสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งออกเป็นอีกสภาหนึ่งต่างหากเรียกว่า วุฒิสภา

ความเป็นมาของระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489

ก่อนสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 นายปรีดี พนมยงค์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ปรารภกับนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีว่าเห็นสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุง แก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ ซึ่งได้ใช้มาเป็นเวลานานถึง 13 ปีเศษ เพื่อให้เหมาะสมและเป็น

²³ สำนักรงานเลขาราชการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ครั้งที่ 40/2475," หน้า 549-551, อ้างถึงใน พิพวรรณ บุญทวี, "ความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์ . . .," หน้า 186.

ประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ เนื่องจากเหตุการณ์บ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก²⁴ นายควง อภัยวงศ์ จึงได้นำความขึ้นปรึกษาหารือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 พร้อมกับคณะผู้ก่อการขอพระราชทานรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นรัฐบาลจึงได้เสนอญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2488²⁵ โดยเสนอญัตติในรูปของให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา คั่นคว้าและตรวจสอบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ใช้อยู่ สัมควรได้รับการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมหรือตัดทอนมาตราใดอย่างไรบ้าง เช่น จะถึงเวลาเลิกบทเฉพาะกาลเมื่อใด ควรมี 2 สภาหรือสภาเดียว องค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญที่รัฐบาลเสนอนี้มีจำนวน 24 นาย ประกอบด้วยผู้ที่รัฐบาลเสนอชื่อ 12 นาย และผู้ที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอชื่ออีก 12 นาย²⁶ ในที่สุดสภาลงมติเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญมีจำนวน 27 นาย ประกอบด้วยกรรมการฝ่ายรัฐบาลจำนวน 12 นาย และฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 15 นาย²⁷ คณะกรรมการวิสามัญชุดนี้ได้ดำเนินการตลอดสมัยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ (ครั้งที่ 1) รัฐบาลของนายทวิ บุณยเกตุ และรัฐบาลของ ม.ร.ว. เสถียร ปราโมช และสิ้นสุดลงโดยผลของการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2488²⁸

²⁴ รัฐบาล, "ญัตติให้ตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ," ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2488. (สำเนา)

²⁵ โปรดดู คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489.

²⁶ รัฐบาล, "ญัตติให้ตั้งกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ," ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2488, หน้า 209.

²⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2488," วันที่ 19 กรกฎาคม 2488. (ต้นฉบับพิมพ์ดีด)

²⁸ "ประกาศุบลสภาผู้แทนราษฎร," ราชกิจจานุเบกษา 62 (15 ตุลาคม 2488): 601.

หลังจากนั้นรัฐบาลรักษาการก็ได้ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกชุดหนึ่งมีจำนวน 7 นาย²⁹ เพื่อพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างต้น เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการเรียบร้อยแล้ว ก็ได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างขึ้นใหม่ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวโดยไม่มีการแก้ไข ต่อจากนั้นสมาชิกประเภทที่ 2 ได้เสนอญัตติขอแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ต่อสภาเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2489 โดยมีสมาชิกประเภทที่ 2 ร่วมลงชื่อจำนวน 6 นาย ได้แก่

1. พระยามานวราชเสวี
2. พลโท หลวงเกรียงศักดิ์พิชิต
3. นายทองเย็น หลีละเมียร
4. ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมช
5. นายยล สำนานนท์
6. นายดิเรก ชัยนาม³⁰

การเสนอญัตติข้างต้น เป็นไปในรูปของการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 แต่แท้จริงแล้วเป็นการเสนอร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยมีหลักการที่สำคัญบางประการ เช่น ยกเลิกสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมีบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 และให้ฝ่ายนิติบัญญัติมี 2 สภา คือ สภาอาวุโส (พฤฒสภา) และสภาผู้แทนโดยสภาอาวุโสประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตัวแทนของตนมาทำการเลือกตั้ง ส่วนสภาผู้แทนประกอบด้วยสมาชิก

²⁹ คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย พระยามานวราชเสวี (สมาชิกประเภทที่ 2) เป็นประธานกรรมการ นายวิชาญ บุญยง, พระองค์เจ้าวรวงศ์ ไทหยากวรรจรธ, นายเดือน บูรณาค, พระยาอรรคการิย์นิพนธ์, นายถวิล อุดล เป็นกรรมการ และนายไพโรจน์ ชัยนาม เป็นเลขานุการ ดู วิชาลัย นิธิชัย, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 173-174.

³⁰ ยวน ทองมี, "ความล้มเหลวของรัฐบาลพลเรือนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (2487-2490)" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการศึกษา ปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 33.

ที่ราษฎรเลือกตั้งมาโดยตรง³¹

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้เริ่มพิจารณาเป็นครั้งแรกในการประชุมครั้งที่ 7/2489 วันพฤหัสบดี ที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2489 อันเป็นการพิจารณาในวาระรับหลักการ และได้มีมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียงเกินกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในการประชุมครั้งที่ 8/2489 เมื่อวันจันทร์ ที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2489 ในการนี้สภาได้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งรับเรื่องไปพิจารณามีจำนวน 15 นาย³² หลังจากสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาแก้ไขในการประชุมครั้งที่ 21/2489 วันพฤหัสบดีที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นการพิจารณารายมาตรา และได้ประชุมต่อไปอีกจำนวน 10 ครั้ง ในที่สุดสภาก็ลงมติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยในคราวประชุมครั้งที่ 32/2489 วันจันทร์ที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2489 ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย 165 เสียง ไม่เห็นด้วย 1 เสียง และงดออกเสียง 6 เสียง รวมมีการพิจารณาทั้งสิ้น 14 ครั้ง และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ 3 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ในสมัยรัฐบาลของนายปรีดี พนมยงค์³³

อาจกล่าวได้ว่าการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ก็เป็นยุทธวิธีทางการเมืองอันหนึ่งของฝ่ายพลเรือน ที่จะขจัดอิทธิพลของฝ่ายทหารออกจากวงการเมืองซึ่งกำลังคุกคามเสถียรภาพของรัฐบาลพลเรือนในขณะนั้น แม้ว่าอำนาจทหารจะเป็นฐานอำนาจทาง

³¹ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 รวม 7 ประการ ดู ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1, หน้า 75-76.

³² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7/2489 (สามัญ)," วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2489.

³³ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 122.

การเมืองที่สำคัญแก่รัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา แต่จากความขัดแย้งระหว่างผู้นำฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน การฉีกรัฐธรรมนูญเป็นว่าไม่เพียงแต่รัฐบาลจะไม่สามารถตั้งอำนาจทหารมาสนับสนุนตนได้เท่านั้น แต่อาจสิ้นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลและวงการเมืองได้ทุกขณะ ประเด็นนี้ทำให้รัฐบาลพลเรือนต้องทำลายล้างอำนาจและอิทธิพลของทหารให้พันธุจักรทางการเมืองให้ได้โดยเด็ดขาด³⁴ ดังนั้นรัฐบาลพลเรือนซึ่งเป็นฝ่ายได้เปรียบในขณะนั้นจึงฉกฉวยความได้เปรียบด้วยการเสนอยุติให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยวางหลักการและบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาอาวุโส³⁵ เพื่อสกัดกั้นและขจัดอิทธิพลและบทบาทของทหารในทางการเมือง³⁶ ภายใต้หลักการข้อนี้จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานอำนาจของฝ่ายรัฐบาลใหม่ จากเดิมซึ่งเป็นกลุ่มของทหารและข้าราชการประจำมาสู่การสนับสนุนโดยมวลชนในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง อาจกล่าวได้ว่าแท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ก็คือเครื่องมือทางการเมืองของรัฐบาลพลเรือนในการทำลายอิทธิพล และจำกัดบทบาทของทหารทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือเสริมสร้างเสถียรภาพแก่ฝ่ายรัฐบาลได้อย่างมั่นคงเช่นกัน

ความเป็นมาของระบบ 2 สภา ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 (ฉบับชั่วคราว)

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ได้เพียงระยะเวลาปีเศษ ๆ คณะทหารซึ่งประกอบด้วยนายทหารนอกประจำการ ภายใต้การนำของพลโท

³⁴ วิเทศกระณี, ไทยกับสถานการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 (พระนคร: ศิลปาบรรณาการ, 2511), หน้า 756.

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489, มาตรา 24 มาตรา 29 และมาตรา 66.

³⁶ อุโฆษ อรุณีพัฒน์พงศ์, "ผลสะท้อนของการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ที่มีต่อกระบวนการเมืองในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2495" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 56.

ฉิน ชู่หะวั้น นาว่าอากาศเอก หลวงกาล่งคราม (เทียน เก่งระคมอิง) พันโท ก้าน
 ฉานงภูมิเวท (ฉานง คิวะแพย) พันเอก ล่วลี้ ล่วลี้เกียรติ ได้ร่วมมือทำรัฐประหารยึด
 อำนาจการปกครองจากรัฐบาลของพลเรือตรีว่ลย์ ฮ่ารงนาวาล่วลี้ เป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่
 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490³⁷ และได้เชิญจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตำรงตำแหน่งหัวหน้า
 คณะรัฐประหาร ทั้งได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490 (ฉบับชั่วคราว) ซึ่ง
 คณะรัฐประหารเป็นผู้ร่างมาใช้แทนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.
 2490³⁸ ในเวลาต่อมาคณะรัฐประหารได้เชิญนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์
 พรรคฝ่ายค้านจัดตั้งรัฐบาลขึ้นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน คักเดียวกัน การที่คณะรัฐประหารไม่
 เข้าจัดตั้งรัฐบาลเองแต่มอบให้พรรคประชาธิปัตย์เข้ารับหน้าที่แทนนั้น เนื่องจากคณะรัฐประหาร
 เกรงจะถูกตำหนิว่าทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว³⁹ และบุคคลในคณะรัฐประหารส่วนใหญ่ล้วนเป็น
 บุคคลหน้าใหม่ ยังไม่เคยมีบทบาททางการเมืองมาก่อน ประกอบกับจอมพล ป. พิบูลสงคราม
 ได้เห็นท่างวงการเมืองไปนานทั้งประชาชนเสื่อมความนิยมในตัวจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไป
 มากในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 และในขณะนั้นพรรคประชาธิปัตย์กำลังได้รับความนิยม
 จากประชาชนอย่างมากในฐานะพรรคฝ่ายค้าน เป็นผู้ให้การเปิดอภิปรายทั่วไป รัฐบาล
 พลเรือตรีว่ลย์ ฮ่ารงนาวาล่วลี้⁴⁰ อีกทั้งภาวะการณของบ้านเมืองในขณะนั้นยังไม่เข้าสู่
 ภาวะปกติ มีปัญหายุ่งยากทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมาตั้งแต่ภายหลังสงครามโลก
 ครั้งที่ 2 เป็นต้นมา คณะรัฐประหารเองก็ไม่แน่ว่าจะสามารถเผชิญปัญหาความยุ่งยาก

³⁷ สุณี อธิมุติภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต
 แผนกวิชาการศึกษา ป๋ฉิตวิทยาสัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 4.

³⁸ สุชิน ต้นติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต
 แผนกวิชาการศึกษา ป๋ฉิตวิทยาสัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517),
 หน้า 81.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

⁴⁰ สุณี อธิมุติภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492", หน้า 11-12.

เหล่านี้ได้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้อาจถูกหยิบยกเป็นข้ออ้างของฝ่ายผู้สูญเสียอำนาจที่จะทำการยึดอำนาจกลับคืนได้ และที่สำคัญคือเกรงว่ารัฐบาลต่างประเทศอาจไม่รับรองรัฐบาลของคณะรัฐประหาร เพราะได้อำนาจรัฐมาด้วยวิถีทางที่ขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ด้วยความไม่มั่นใจในฐานะและเสถียรภาพของตน ในระยะเริ่มแรกคณะรัฐประหารจึงเปิดทางให้พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นที่ยอมรับและรู้จักแพร่หลายจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวไปพลางก่อน แต่เมื่อนายควง อภัยวงศ์ จัดตั้งรัฐบาลเรียบร้อยแล้วปรากฏว่า รัฐบาลอังกฤษ รัฐบาลอเมริกัน และ รัฐบาลจีนชาติ ปฏิเสธและไม่ยอมรับรองรัฐบาลชุดนี้ เนื่องจากเป็นรัฐบาลที่ได้รับการจัดตั้งด้วยความสนับสนุนของคณะรัฐประหาร และทั้งนี้จะให้การรับรองก็ต่อเมื่อได้รับการจัดตั้งตามวิถีทางประชาธิปไตยเท่านั้น คือ มีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งแล้ว⁴¹

ด้วยเหตุดังกล่าวจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้มีหนังสือกองบัญชาการทหารแห่งประเทศไทยที่ 281/2490 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2490 มอบอำนาจของคณะรัฐประหารให้แก่รัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ เพื่อเป็นการแสดงเจตนาบริสุทธิ์ของคณะรัฐประหารต่อสายตาสาธารณชน ซึ่งในหนังสือดังกล่าวมีความตอนหนึ่งว่า

คณะทหาร ตำรวจและพลเรือน ซึ่งยินดีที่จะมอบอำนาจการปกครองแผ่นดินตามที่ คณะทหาร ตำรวจและพลเรือนยึดไว้ได้โดยการทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 เป็นลำดับมา และปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ให้แก่รัฐบาลชุดปัจจุบันดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินแทนต่อไป ตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว . . . ส่วนคณะทหาร ตำรวจ และพลเรือนจะยังทำการแต่ในด้านรักษาความสงบเรียบร้อย และเป็นกำลังอันมั่นคงของประเทศชาติต่อไปอีกเพียงชั่วคราวเพียงเท่าที่จำเป็น . . .

ซึ่งนายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีก็ได้กล่าวปราศรัยตอบรับทางวิทยุกระจายเสียงในวันเดียวกันนั้นเอง และในวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 รัฐบาลก็ได้ออก "พระราชกฤษฎีกาคุ้มครองความสงบเรียบร้อย เพื่อให้การดำเนินไปตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 พ.ศ. 2490" ให้อำนาจแก่คณะรัฐประหารใช้อำนาจทางทหารในการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำการต่อต้านการรัฐประหาร เป็นการตอบแทนการที่รัฐบาลมอบอำนาจให้คณะรัฐประหารใช้อำนาจทหารในการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่นนี้

⁴¹ ลูฮิน ต้นติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490", หน้า



ทำให้มีการวิจารณ์รัฐบาลชุดนี้กันมากกว่า หาได้มีอำนาจที่แท้จริงในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่นรัฐบาลทั่วไป

ในการเลือกตั้งทั่วไปตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2491 ปรากฏผลว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกเป็นเสียงข้างมากในสภา นายควง อภัยวงศ์ จึงเข้าสั้ดตั้งรัฐบาลอีกครั้งหนึ่งตามวิธีทางประชาธิปไตย แต่ครั้งนี้เป็นการอาศัยฐานสนับสนุนจากมวลชนหาใช่อำนาจของคณะรัฐประหาร เช่นการสั้ดตั้งรัฐบาลครั้งก่อนไม่ และต่อมาวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2491 รัฐบาลอังกฤษ รัฐบาลอเมริกัน และรัฐบาลจีนชาติ ก็ได้ให้การรับรองรัฐบาลชุดนี้ การที่พรรคประชาธิปัตย์สามารถสั้ดตั้งรัฐบาลได้เป็นครั้งที่สอง โดยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นจำนวนมากมายเช่นนี้ เป็นเหตุให้คณะรัฐประหารหวั่นเกรงว่าต่อไปอีกไม่นานตนอาจจะต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองไปในที่สุด คณะรัฐประหารจึงได้บีบบังคับให้รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ลาออกเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2491 หลังจากเริ่มบริหารประเทศมาได้เพียง 3 เดือนเศษ และครั้งนี้คณะรัฐประหารก็ได้เข้าสั้ดตั้งรัฐบาลแทนโดยมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีในวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2491 เป็นอันว่าอำนาจทางการเมืองได้กลับคืนสู่คณะรัฐประหารโดยสมบูรณ์อีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ได้ออบให้รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ เป็นการชั่วคราวเพื่อแผ้วถางทางให้คณะรัฐประหารสามารถเข้ากุมอำนาจทางการเมืองได้โดยราบรื่นต่อไป⁴²

สำหรับสาเหตุของการรัฐประหารในครั้งนั้นนอกจากจะมีมาจากความคับแค้นส่วนตัวของกลุ่มทหารแล้ว⁴³ ยังเนื่องมาจากลักษณะของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยเกินไป ที่ไม่เปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารบกเข้ามาบริหารทางการเมืองเหมือนสมัยก่อน⁴⁴

⁴² สุชิน ตันติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490", หน้า 84-97.

⁴³ รายละเอียดเกี่ยวกับสาเหตุของการรัฐประหาร โปรดดู เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-56.

⁴⁴ เฉษฐา อรุณีพัฒพงศ์, "ผลสะท้อนของการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 . . .", หน้า 69.

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 (ฉบับชั่วคราว) ที่คณะรัฐประหารนำมาใช้มี เป็นผลงานของคณะทหารโดยมี นาวาอากาศเอก หลวงกาจสงคราม เป็นผู้อำนวยความสะดวก และมี พระยาสิทธิธรรมประเสริฐ อธิบดีศาลฎีกา พระยารัศมีประจิตรธรรมจรัส อธิบดีกรมการศาลฎีกา หัมเอก สุวรรณ เทียนจันทร์ เจ้ากรมพระธรรมนูญทหารบกอดีตหัวหน้าอัยการศาลพิเศษ นายเขมชาติ บุญรัตน์ นายเลื่อน พงศ์โลภณ ร้อยเอก ประเล่ห์รัฐ ผู้ตรวจการ ฯลฯ เป็นผู้ร่วมร่าง ในขณะที่ทำการร่าง นาวาอากาศเอกหลวงกาจสงคราม ได้เก็บข้อโน้มน้าวให้รัฐประหารฉบับนี้มีฉายาว่า "รัฐธรรมนูญฉบับต้มแดง" หรือ "รัฐธรรมนูญฉบับต้มตุ๋ม"⁴⁵

สำหรับวัตถุประสงค์ของการนำรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาใช้แทนรัฐธรรมนูญที่มีหลักการเป็นประชาธิปไตย พ.ศ. 2489 แม้ว่าคณะรัฐประหารจะมิได้แถลงเจตนาที่แท้จริงในเรื่องนี้ไว้โดยเปิดเผย แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะพบว่าหลักการที่ไม่เป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะการให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ⁴⁶ อภิการในห้องจักรวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลมีอำนาจค่อนข้างมาก การไม่กำหนดห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้น⁴⁷ กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจของคณะทหารที่ได้มาโดยไม่ชอบตามวิถีทางประชาธิปไตยนั่นเอง การที่คณะรัฐประหารนำระบบ 2 สภามาใช้ โดยให้วุฒิสภาหรือสภาที่ 2 มีอำนาจมากขึ้น และมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล จึงสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า คณะรัฐประหารต้องการที่จะให้สภาที่ 2 เป็นฐานอำนาจรัฐบาลของคณะ

⁴⁵ ลูฮิน ตันติกุล, "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490", หน้า 81.

⁴⁶ ไพโรจน์ ฮีณาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, หน้า 130.

⁴⁷ กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เฟื่องอักษร, 2518), หน้า 26.

รัฐประหารต่อไปเหมือนเช่นรัฐบาลที่ผ่าน ๆ มาในอดีต⁴⁸

ความเป็นมาของระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492

หลังจากนายควง อภัยวงศ์ สักตั้งรัฐบาลโดยความเห็นชอบของคณะรัฐประหารได้เพียงเดือนเศษ ๆ นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรีก็ได้เล่นต่อวุฒิสภาที่หน้าทำเนียบรัฐบาลเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2490 ให้จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้เร็วขึ้น ซึ่งในการแถลงประกอบการเล่นต่อร่างรัฐธรรมนูญนี้ รัฐบาลได้เล่นวิธีร่างรัฐธรรมนูญไว้ 3 วิธี คือ

1. ตั้งกรรมาธิการยกร่าง
2. ให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อทำการร่างและเพื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
3. ให้รัฐสภาเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อร่างรัฐธรรมนูญเล่นต่อรัฐสภา

ในที่ประชุมได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง ในที่สุดที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน 15 นาย ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 11 นาย และสมาชิกฝ่ายรัฐบาลอีกจำนวน 4 นาย มีหน้าที่พิจารณาวิธีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่รัฐบาลเสนอ⁴⁹ คณะกรรมการวิสามัญชุดนี้ได้พิจารณาแล้วเล่นขอให้มีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

⁴⁸ ดูเรื่องเดียวกัน, หน้า 15. และชาญวิทย์ วัยรพุกกั, "ประชาธิปไตยแบบไทย: บทศึกษาผลการนำแนวความคิดและกลไกระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในเมืองไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทระดับบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 154.

⁴⁹ สุณีย์ อธิมิตภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492", หน้า 20-21.

จะประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาจำนวน 40 นาย มีการดำเนินการเป็นอิสระจากรัฐสภา กล่าวคือมีฐานะเป็นอีกสภาหนึ่งต่างหาก มีกำหนดเวลาในการร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือกตั้ง และในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา ห้ามสมาชิกรัฐสภาขอแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ทั้งสิ้น และที่ประชุมวุฒิสภาในฐานะรัฐสภาที่มีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการการวิสามัญโดยไม่มีเสียงคัดค้าน⁵⁰

ในการพิจารณาสั่งทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งกรรมการขึ้นจำนวน 5 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการคัดระเบียบวาระ คณะกรรมการพิจารณากรอบร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแปรญัตติ คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม โดยคณะกรรมการพิจารณากรอบร่างรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 9 นาย ดังนี้

1. เจ้าพระยาตรีธรรมธิเบศร์	ประธานกรรมการ
2. พระยาศรีวิสารวาจา	กรรมการ
3. พระยาเทพวิฑูร	กรรมการ
4. หลวงประกอบนิติสาร	กรรมการ
5. นายเพียร ราชธรรมนิเทศ์	กรรมการ
6. พระยาอรธการีย์นิพนธ์	กรรมการ
7. ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมช	กรรมการ
8. นายสุวิชัย หัมธเศรษฐ	กรรมการ
9. นายหยุด แสงอุทัย	เลขานุการ ⁵¹

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการไปตามหลักการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้วางไว้ เช่น ให้มีระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-26.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51-53.

องค์ประกอบของรัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา ⁵² กับทั้งได้พิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 และฉบับวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นสำคัญ เมื่อพิจารณาเห็นว่าบทบัญญัติที่ยังใช้ได้ดีก็มาประมวลไว้ในรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งพิจารณาค้นคว้าหลักการของรัฐธรรมนูญนานาประเทศประกอบไปด้วย ⁵³ คณะกรรมาธิการชุดนี้ได้ดำเนินการร่างและตรวจพิจารณาเป็นจำนวน 3 ครั้ง ซึ่งได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ ⁵⁴ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2491 และพิจารณาแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2491 รวมมีการประชุมพิจารณาทั้งสิ้น 81 ครั้ง ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการทั้งสิ้น 167 วัน ⁵⁵ ซึ่งได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างเสร็จเรียบร้อยแล้วไปยังรัฐสภา รัฐสภาได้เริ่มประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ 14 มกราคม 2492 จนถึงวันที่ 25 มกราคม 2492 ซึ่งแล้วเสร็จ มีการประชุมปรึกษาจำนวนรวม 10 ครั้ง ในที่สุดที่ประชุมจึงมีมติเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาในวันที่ 28 มกราคม 2492 ⁵⁶

แม้ว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะสืบเนื่องต่อมาในสมัยรัฐบาลของคณะรัฐประหาร แต่คณะรัฐประหารเองก็ไม่สามารถใช้อิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แม้แต่น้อย เนื่องจากสภาร่างรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระ และไม่อยู่ภายใต้อำนาจโดยตรงของรัฐสภา และสมาชิกของสภา

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

⁵³ ลีรี เปรมจิตต์, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย ฉบับแรก พ.ศ. 2475 ถึงฉบับปัจจุบัน (พระนคร: โรงพิมพ์ประสาธน์วิทยา, 2511), หน้า 355.

⁵⁴ สุนีย์ อธิมุตินภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492.", หน้า 59.

⁵⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1, หน้า 114.

⁵⁶ สุนีย์ อธิมุตินภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492 ", หน้า 67-68.

ร่างรัฐธรรมนูญก็มีที่มาจาก การเลือกตั้งของสมาชิกสภาโดยส่วนรวม สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงมิได้มีความผูกพันต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยตรง นอกจากนี้สมาชิกของคณะรัฐประหารที่เป็นสมาชิกของสภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีอยู่เพียงคนเดียว คือ พันโท กำนัน จำนง-ภูมิเวท⁵⁷ ขณะที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยพลเรือนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ และวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งตั้งแต่สมัยนายควง อภัยวงศ์⁵⁸ และพันโทกำนัน จำนงภูมิเวท ก็ไม่ได้มีบทบาทสำคัญต่อการร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากได้รับเลือกเป็นกรรมการในคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ด้วยเหตุดังกล่าวคณะรัฐประหารจึงไม่เห็นด้วย และพยายามคัดค้านการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างมาก เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติหลายประการที่ริดรอนอำนาจของคณะรัฐประหารโดยตรง ดังนั้นในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของ รัฐสภา คณะรัฐประหารจึงได้พยายามหาเสียงสนับสนุนเพื่อล้มร่างรัฐธรรมนูญในสภาโดยมีนายเสียง ไชยกาล หัวหน้าพรรคประชาชน พลโท มังกร พรหมโยธี หัวหน้าพรรคธรรมาธิปัตย์ นายปฐุม โพธิ์แก้ว หัวหน้าพรรคอิสระ และสมาชิกของคณะรัฐประหารเป็นฝ่ายคัดค้าน ขณะเดียวกันสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์และสมาชิกวุฒิสภา พรรคพวกของนายควง อภัยวงศ์ ก็ได้เคลื่อนไหวต่อสู้ในเรื่องนี้เช่นกัน ซึ่งในที่สุดปรากฏว่า สภาลงมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง 125 ต่อ 30 เสียง โดยคะแนนเสียงเห็นชอบเป็นเสียงของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 84 เสียง และเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 41 เสียง ส่วนเสียงไม่เห็นชอบเป็นเสียงของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 3 เสียง และเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 27 เสียง⁵⁹ และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ประกาศใช้ต่อมา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 โดยมีคณะอภิรัฐมนตรีในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ทำหน้าที่ลงนามในรัฐธรรมนูญ และประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ⁶⁰

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

⁵⁸ วิภาสย์ ธีรชัย, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ", หน้า 193.

⁵⁹ ลุ่มย์ อธิมุติภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492 ", หน้า 72-74.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

การที่นายควง อภัยวงศ์ ถือโอกาสเล่นอหังการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเป็นการรับตัวหลังจากเข้ายึดตั้งรัฐบาลครั้งแรกได้ไม่นาน และไม่รอให้การเลือกตั้งทั่วไปแล้วเสร็จเสียก่อน โดยรีบชิงเล่นอต่อวุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นพรรคพวกของนายควง อภัยวงศ์ เองนั้น มีสาเหตุมาจากแรงกดดันจากคณะรัฐประหารที่พยายามจะเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองเสียเอง ซึ่งก่อนหน้านั้นคณะรัฐประหารพยายามแทรกแซงการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาภายใต้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 (ฉบับชั่วคราว) มาแล้วครั้งหนึ่ง กับพยายามที่จะแทรกแซงการบริหารงานของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ อยู่ตลอดเวลา⁶¹ ทั้งการเรียกร้องให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการทำรัฐประหาร พ.ศ. 2490 จำนวน 8 ล้านบาท รวมถึงการส่งบัตรสนเท่ห์ข่มขู่รัฐบาลมิให้ก้าวก้าวราชการทหาร และตัวจอมพล ป. พิบูลสงคราม⁶² จนทำให้นายควง อภัยวงศ์ ให้สัมภาษณ์ถึงหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งว่า "ถูกแทรกแซงไปเสียทุกอย่าง จนไม่สามารถจะอยู่ต่อไปได้"⁶³ ด้วยความจำเป็นดังกล่าว ทำให้นายควง อภัยวงศ์ ต้องรีบชิงเล่นอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเสียเอง เพื่อสกัดกั้นการแผ่ขยายอำนาจและอิทธิพลของคณะรัฐประหารโดยอาศัยวุฒิสภาเป็นฐานสนับสนุน และป้องกันมิให้คณะรัฐประหารใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือแล้ววงประโยชน์แก่กลุ่มของตนได้ ทั้งนี้เพราะในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของคณะรัฐประหารได้ระบุไว้เต็มชัดว่า ต้องการใช้เป็นหลักการปกครองประเทศเป็นการชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งหากปล่อยให้คณะรัฐประหารร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเองแล้ว คณะรัฐประหารอาจจะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสกัดกั้นพรรคประชาธิปัตย์ พรรคการเมืองอื่นและกลุ่มต่าง ๆ ออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้⁶⁴

⁶¹ วิภาสย์ ธีรชัย, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ", หน้า 185.

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 186.

⁶³ หนังสือพิมพ์พิมพ์ไทย ฉบับวันที่ 8 เมษายน 2491, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 185.

⁶⁴ สุณีย์ อธิมุติภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492", หน้า 22.

ในการร่างรัฐธรรมนูญ แม้ว่าพระคปราชัยปัติ์และพระคการ เมืองชั้นจะไม่
 ล่ามารถแทรกแซงได้โดยตรง แต่การที่ล่มาชิกล่ร่างรัฐธรรมนูญเกือบทั้งหมดรวมทั้งคณะ
 กรรมาธิการพิจารณาบทร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยล่มาชิกของพระคปราชัยปัติ์⁶⁵ จึงไม่
 อาจหลีกเลี่ยงได้ว่าพระคปราชัยปัติ์ไม่ได้มีบทบาทต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หรืออาจ
 กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลิตผลของพระคปราชัยปัติ์คงไม่ผิด ประกอบกับหลักการ
 และบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมาก ล้วนมีผลในทางรึดรอน
 อำนาจของคณะทหาร อันได้แก่คณะรัฐประหารขณะนั้นโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการแยกข้าราชการ
 การประจำออกจากการเมือง โดยห้ามข้าราชการประจำเป็นล่มาชิกวุฒิสภาและดำรงตำแหน่ง
 รัฐมนตรี⁶⁶ การมอบอำนาจให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งล่มาชิกวุฒิสภา โดยมีประธานองค
 มมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ⁶⁷ การให้กำล่ทหารทั้งหมดอยู่ใต้บังคับบัญชา
 ของพระมหากษัตริย์ และการใช้กำล่ทหารเพื่อการรบ การทำล่ครามหรือเพื่อปราบปราม

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, มาตรา 79 และมาตรา
 142.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 82 วรรค 2.

การจลาจลจะต้องขอพระบรมราชโองการก่อน⁶⁸ การให้วุฒิสภามีอำนาจเพิ่มขึ้นในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติและการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล⁶⁹ รวมทั้งมีการกำหนดรับรองสิทธิและหน้าที่ของประชาชนที่เป็นทหาร ของข้าราชการพลเรือนและตำรวจไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษ⁷⁰ กับวางหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในทางจำล้นา ร่างกาย ทรัพย์สิน การแสดงความคิดเห็น การสมาคมเป็นพรรคการเมือง ฯลฯ โดยรัฐไม่

⁶⁸ ในเรื่องมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ได้บัญญัติรองรับไว้หลายมาตราดังนี้

มาตรา 11 พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทหารทั้งปวง

มาตรา 59 กำนัลทหารเป็นของชาติ อยู่ในบังคับบัญชาสูงสุดของพระมหากษัตริย์ ไม่ขึ้นต่อเอกชน คณะบุคคลหรือพรรคการเมืองใด ๆ

มาตรา 60 กำนัลทหารพึงใช้เพื่อการรบหรือการสงคราม หรือเพื่อปราบปรามการจลาจล และจะใช้ได้ก็แต่โดยกระแสพระบรมราชโองการ เว้นแต่ในกรณีที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก

การใช้กำลัทหารเพื่อช่วยเหลือราชการอื่นให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 61 เอกชนกิตติ คณะบุคคลกิตติ พรรคการเมืองกิตติ จะใช้กำลัทหารไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมเป็นเครื่องมือในทางการเมืองมิได้

⁶⁹ วุฒิสภา พ.ศ. 2490 มีอำนาจควบคุมรัฐบาลค่อนข้างน้อย แต่มีอำนาจนิติบัญญัติค่อนข้างมาก กล่าวคือ วุฒิสภาชุดนี้มีอำนาจเพียงการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเท่านั้น สำหรับวุฒิสภา พ.ศ. 2492 มีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้มากถึง 1 ปี และสมาชิกวุฒิสภายังมีสิทธิเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาโดยไม่มีารลงมติได้ ฯลฯ โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, มาตรา 124 มาตรา 130 มาตรา 131 และมาตรา 146.

⁷⁰ มาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการประจำอื่น และพนักงานเทศบาล ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประชาชนพลเมือง เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมายหรือกฎข้อบังคับที่ออกโดยออกด้วยอำนาจกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สัมรรถภาพหรือวินัย"

สามารถบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามอำเภอใจได้⁷¹

เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ล้วนกระทบกระเทือนและบั่นทอนอำนาจและอิทธิพลของคณะรัฐประหารและสิ้นคณอนเสรีภาพของรัฐบาลทหารที่ขาดฐานสนับสนุนจากมวลชนโดยตรง รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นเครื่องมือป้องกันการขยายอำนาจของคณะรัฐประหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการตีกรอบให้คณะทหารเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้กติกาของประชาธิปไตย⁷² โดยคณะรัฐประหารไม่สามารถอาศัยกำลังทหารเป็นฐานอำนาจชั่วคราวเสรีภาพของรัฐบาลคณะรัฐประหารในรูปของวุฒิสภาได้เช่นในอดีต⁷³ กับไม่สามารถใช้กำลังทหารตามอำเภอใจเพื่อประโยชน์ในทางการเมืองได้ สภาที่ 2 หรือวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงมีฐานะเป็นสภาถ่วงดุล หักมีฐานะเป็นสภาชั่วคราวอำนาจของรัฐบาลใหม่⁷⁴ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นสัญลักษณ์ของชัยชนะอันสำคัญของกลุ่มประชาธิปไตยที่มีต่อกลุ่มเผด็จการท่ามกลางบรรยากาศและสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

ความเป็นมาของระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 เป็นต้นมา รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ต้องประสบกับการต่อต้านอย่างหนักจากสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นพรรคพวกของนายควง อภัยวงศ์⁷⁵ และความยุ่งยากในการหาฐานสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทั้งนี้ก็เป็นผลมาจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงฐานอำนาจของรัฐบาลในรัฐสภา จากการอาศัยกลุ่มข้าราชการประจำ โดยเฉพาะทหารประจำการในสมัยก่อน ๆ มาเป็นการสนับสนุนของมวลชน การที่รัฐบาลไม่สามารถคุมเสียงส่วนใหญ่ในวุฒิสภา

⁷¹ ุรบายละเอียบดใน เรื่องเดียวกัน, หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย.

⁷² สุนัน อธิษฐานภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492", หน้า 97.

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

⁷⁵ กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย, หน้า 64.

สภาได้ทำให้รัฐบาลต้องหันไปหาเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการให้สินน้ำใจ เช่น ลาก ยศ และตำแหน่งตอบแทนแก่สมาชิกสภาบางคนจนเป็นที่พอใจของพรรคการเมือง เช่น แต่งตั้งสมาชิกสภาหัวหน้าพรรคการเมืองเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง⁷⁶ รวมถึงการใช้เงินซื้อเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁷⁷ เพื่อเป็นปากเสียงตอบแทนการหาสมาชิกสนับสนุนรัฐบาล นอกจากนี้ยังได้หาเสียงสนับสนุนโดยการจัดตั้งพรรคการเมืองชื่อ "พรรคชาติสังคมประชาธิปไตย" โดยมี พลโท ปัญญิติ เทพหัสดินทร์ เป็นหัวหน้าพรรค และ "พรรคกสิกรรมกร" โดยมีนายวรการบัญชา เป็นหัวหน้าพรรค⁷⁸ การหาเสียงสนับสนุนในสภาโดยการรวบรวมพรรคต่าง ๆ เข้าด้วยกันมีเรียกว่า "สหพรรค" ซึ่งทำให้การบริหารประเทศต้องประสบกับความลำบากอย่างยิ่งเพราะ สมาชิกสภาที่สนับสนุนรัฐบาลมีนโยบายทางการเมืองไม่เหมือนกัน ความยุ่งยากได้นำไปสู่ความรุนแรงทางการเมืองมากขึ้นเป็นลำดับ เพราะความไม่มีวินัยของ "สหพรรค" และการที่รัฐบาลไม่สามารถตอบแทนผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกสภาที่สนับสนุนรัฐบาลให้เป็นที่พอใจได้⁷⁹ ซึ่งในระยะเพียง 2 ปีเศษ ๆ ทำให้รัฐบาลต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเพื่อตอบแทนทางการเมืองแก่สมาชิกสภาเป็นจำนวนถึง 7 ครั้ง แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้สมาชิกสภาเหล่านั้นพอใจได้ เป็นผลให้สมาชิกสภาที่สนับสนุนรัฐบาลบางคนเข้าร่วมอภิปรายโจมตีฝ่ายรัฐบาลในการเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เรื่อง "การปราบกบฏจลาจลที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2494" เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2494 การเปิดอภิปรายชกฟอกรัฐบาลในครั้งนั้นใช้เวลาในการอภิปรายนานถึง 4 วัน และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงครามไม่พอใจมาก

⁷⁶ แผลมทอง พันธูราธิ, "การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย: การครอบงำของระบบราชการ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2519), หน้า 80.

⁷⁷ กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย, หน้า 66.

⁷⁸ แผลมทอง พันธูราธิ, "การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย . . ." หน้า 80.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81.

และนำไปสู่การรัฐประหารโดยคณะรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494⁸⁰ ซึ่ง คณะรัฐประหารได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 รวมทั้งยุบเลิกวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และการมีพรรคการเมือง กับทั้งการชุมนุมทางการเมืองอย่างสิ้นเชิง โดยได้นำรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง⁸¹ สำหรับสาเหตุในการทำรัฐ ประหารโดยครั้งนี้ เนื่องจากความยุ่งยากที่รัฐบาลไม่สามารถคุมสมาชิกสภาได้ดังที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม หัวหน้าคณะรัฐประหารได้บันทึกว่า

เวลาประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ดี เวลาประชุมวุฒิสภาก็ดี สมาชิกทำการอภิปราย รวนเรไม่เป็นสาระอยู่ตลอดเวลา แม้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งทางรัฐบาลเสนอแต่งตั้งบางคน ก็พลอยอภิปรายรวนเรไปตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปด้วย ทำให้รัฐบาลซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เกือบตั้งตัวไม่ติด ถ้าชินให้มีสภาอยู่เช่นนี้หมดไป รัฐบาลไม่สามารถจะทำการให้ก้าวหน้าไปได้ในทางที่ควร จึงประชุมคณะรัฐประหารขึ้น ผู้ใหญ่พิจารณาความเป็นไปของรัฐสภา ในที่สุดก็ลงมติเป็นเอกฉันท์ให้นำรัฐธรรมนูญฉบับ 2475 มาใช้และแก้ไขให้เหมาะสมกับกาลสมัยเล็กน้อย . . . ยุบรัฐสภาให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในเวลา 3 เดือน ตั้งคณะกรรมการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ 2475 เล็กน้อย เป็นบางมาตรา ตลอดจนมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 . . . ซึ่ง ใช้วิธีการประจำเป็นส่วนมากเป็นที่เลี้ยง เพื่อประคับประคองให้รัฐบาลพอดำเนินการ ไปได้ชั่วระยะหนึ่ง . . .⁸²

แต่อันที่จริงแล้วความประสงค์ของคณะรัฐประหารที่จะนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 กลับมาใช้ เพื่อให้สมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลเป็นฐานอำนาจสนับสนุนรัฐบาลในรัฐสภาแทนที่ฐานจากประชาชนนั้นมิยาวนานแล้วก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

⁸⁰ สุทัศน์ ชมดี, "บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมรัฐบาลโดยอาศัยการอภิปรายทั่วไป" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการศึกษา ปรัชญาบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 77-78.

⁸¹ แหลมทอง พันธราธิ, "การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย . . .," หน้า 97.

⁸² บรรเจิด อินทุจันทร์ยง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (วิวัฒนาการของรัฐ ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ต้น-ปัจจุบัน) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2519), หน้า 246-247.

พ.ศ. 2492 ทั้งนี้มีสาเหตุที่คณะรัฐประหารไม่พอใจในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งมีหลักการ เป็นประชาธิปไตยมากจนเป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้อำนาจของคณะรัฐประหาร⁸³ ดังที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า ". . . การที่ประชาชนเขาพอใจรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่อย่างไร ขอให้เวลาแก่เขาดีกว่า อย่าเพิ่งด่วนชี้ขาดเวลานี้เลย ในฐานะผู้ก่อการ 75 แต่ในใจผมก็เห็น ผมยังรักรัฐธรรมนูญ 2475 อยู่เหมือนกัน"⁸⁴ และก่อนที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เพียงวันเดียว ก็มีข่าวว่า "ประธานคณะผู้สำเร็จราชการฯ ไม่ยอมลงพระนาม และรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม จะขอแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวบางมาตราเกี่ยวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจในการตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อนำเอารัฐธรรมนูญ 2475 มาพิจารณาแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง"⁸⁵

อย่างไรก็ตามการนำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 กลับมาใช้ แสดงให้เห็นชัยชนะ ของคณะรัฐประหารอีกครั้งหนึ่งที่สามารถดึงอำนาจทางการเมืองกลับมากำหนดอยู่ในกลุ่มของตนโดย เปลี่ยนฐานอำนาจของรัฐบาลจากการอาศัยการสนับสนุนของประชาชนไปอยู่ที่กลุ่มข้าราชการ ประจํา (ทหาร) อันเป็นการปกครองในระบบบงกชราชการประจําตนเอง⁸⁶ โดยข้าราชการ ประจําจะมีบทบาทสำคัญทางการเมืองเป็นฐานสนับสนุนคําคานเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลในรัฐสภา ในรูปของสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งรัฐบาลสามารถควบคุมเสียงของสมาชิกในรัฐสภาได้⁸⁷

⁸³ วิภาส ชีวะชัย, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ", หน้า 193-195.

⁸⁴ หนังสือพิมพ์สยามนิกรรายวัน ฉบับวันที่ 21 มกราคม 2492, อ้างถึงใน สุนีย์ อธิมุติภาพ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2492", หน้า 84.

⁸⁵ หนังสือพิมพ์สยามนิกรรายวัน ฉบับวันที่ 22 มีนาคม 2492, อ้างถึงใน เรื่อง เดียวกัน, หน้า 86.

⁸⁶ แผลมทอง พันธุราธิ, "การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย . . .", หน้า 81.

⁸⁷ กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย, หน้า 66.

หลังจากคณะบริหารประเทศชั่วคราว (คณะรัฐประหาร) ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 และแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จำนวน 123 คน เพื่อทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรไปพลางก่อนในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2494⁸⁸ ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง มี จำนวน 14 นาย มีหน้าที่พิจารณาปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 และคณะรัฐมนตรี ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้เริ่มพิจารณาเป็นวาระแรกในการประชุมครั้งที่ 4/2495 (วิสามัญ) วันพฤหัสบดี ที่ 24 มกราคม 2495⁸⁹ ทั้งนี้รัฐบาลได้เสนอหลักการให้สภาผู้รับไปพิจารณา 3 ประการ คือ

1. ให้ใช้รัฐธรรมนูญปี 2475 เป็นฉบับถาวร
2. ให้เลิกความบางมาตราที่ทันสมัยในรัฐธรรมนูญ 2475 นั้นออกเสีย
3. เพื่อให้การแก้ไขเมื่อเสร็จแล้วได้อ่านเรียงตามลำดับ เป็นการสะดวกแก่ผู้อ่าน ก็ได้แก้ไขเลขหมายในรัฐธรรมนูญ 2475 ให้เข้ากับเลขหมายที่จะได้เพิ่มเติมหรือที่แก้ไขใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับเพิ่มเติม ก็เดิมความลงไป⁹⁰

หลังจากมีการอภิปรายพอสมควรแล้ว ในที่สุดสภาลงมติเห็นควรรับหลักการในร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามที่รัฐบาลเสนอด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย 104 เสียง ไม่เห็นชอบ ไม่มี พร้อมทั้งตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวน 25 นาย โดยมีพลเอก ฉิน ชูหะวัน หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นประธานพิจารณาแปรญัติภายในกำหนด 7 วัน⁹¹ เมื่อคณะกรรมาธิการ

⁸⁸ กนก วงษ์ตระหง่าน, คู่มือการเมืองไทย: 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมือง ไทย, หน้า 28.

⁸⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1, หน้า 154.

⁹⁰ บรรเจิด อินทุจันทร์ยง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ต้น-ปัจจุบัน), หน้า 253.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 254-257.

วิสามัญแปรญัตติเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงเสนอต่อสภาพิจารณาเป็นวาระที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 6/2495 (วิสามัญ) เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 7 กุมภาพันธ์ 2495 สภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นวาระที่ 3 ในการประชุมครั้งที่ 10/2495 (วิสามัญ) วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2495 และลงมติรับรองร่างรัฐธรรมนูญนี้ด้วยคะแนน 105 เสียง ไม่เห็นด้วยไม่มี ในที่สุดได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 ของไทยเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495⁹²

ความเป็นมาของระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทยฉบับวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502 ได้ไม่นาน สภานิติบัญญัติหรือที่เรียกว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญ⁹³ ก็ได้เริ่มประชุมพิจารณาเพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2504 ในการประชุมครั้งนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้น จำนวน 4 คณะ ดังนี้

1. คณะกรรมการฟังความคิดเห็นประชาชน จำนวน 21 นาย
2. คณะกรรมการระเบียบวาระ มี จำนวน 15 นาย
3. คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ มี จำนวน 15 นาย
4. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม มี จำนวน 9 นาย

โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญคณะนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง ประกอบด้วยบุคคลดังนี้

1. พลเรือเอก หลวงชำนาญยุทธยุทธ
2. พลเอก ถนอม กิตติขจร
3. พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์

⁹² โฟโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป)

เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1, หน้า 155.

⁹³ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502, มาตรา 6.

4. นายทริ แร่งฮ่า
5. พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์
6. พลอากาศเอก บุญชู สันทรเบกษา
7. พลตำรวจเอก ประเล่ห์รัฐ รัชชรวงศ์
8. พลโท พงศ์ ปุณณันต์
9. นายสมบุญ บริลู่ทรี
10. พันเอก หลวงวิจิตรวาทการ
11. นายสัญญา ธรรมศักดิ์
12. พระยาสุนทรพิพิธ
13. พระยาอรรถการีย์นิพนธ์
14. พลตรี อังพร ฉินตกานนท์
15. หลวงอรรถปรีชาอุปการ

ซึ่งมีพลเอก ถนอม กิตติขจร เป็นประธานกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และพลโท อังพร ฉินตกานนท์ เป็นเลขานุการกรรมการ⁹⁴

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญภายในขอบเขตของหลักสาระสำคัญ ซึ่งลักร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติให้คณะกรรมการนำไปปฏิบัติ เช่น ให้มี 2 สภา สภาหนึ่งเรียกว่าสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง อีกสภาหนึ่งเรียกว่าวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้ง และให้วุฒิสภามีจำนวนเป็นส่วนสัมพันธ์กับจำนวนสมาชิกของอีกสภาหนึ่ง ฯลฯ⁹⁵ คณะกรรมการได้เริ่มประชุมพิจารณาข่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2504

⁹⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ) ครั้งที่ 1," 30 มีนาคม 2504, หน้า 1-22.

⁹⁵ ดูรายละเอียดของหลักสาระสำคัญ ซึ่งลักร่างรัฐธรรมนูญลงมติให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญปฏิบัติในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ) ครั้งที่ 48," 21 มกราคม 2508, หน้า 43-52.



และมีการประชุมพิจารณาต่อมาอีกรวม 48 ครั้ง ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จในวันที่ 24 ธันวาคม 2507 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นวาระแรกเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2508 และสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณาต่อมา ซึ่งได้ลงมติรับหลักการของร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2508 กับทั้งได้ตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวน 25 นาย เพื่อพิจารณารายละเอียดของร่างรัฐธรรมนูญนั้นอีกครั้งหนึ่ง โดยให้ส่งมาอีกสภามติสภานิติบัญญัติได้ภายใน 30 วัน⁹⁶

คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 25 นาย ประกอบด้วย

1. พลเอก กฤษณ์ สีวะรา
2. นายเกษม อุทยานิน
3. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช
4. พลเรือเอก หลวงชำนาญอรุณบุร
5. นายทวี แรงขำ
6. พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์
7. นายบุญยณะ ฮัตถการ
8. พลโท บุญเรือน บัวจรรยา
9. หลวงประกอบนิติสาร
10. พลเอก ประภาส จารุเสถียร
11. พลตำรวจเอก ประเสริฐ รุจิรวงศ์
12. พลโท พงษ์ ปุณณกันต์
13. นายพจน์ สารสิน
14. นายบุญ บริสุทธิ์

⁹⁶ บรรเจิด อินทุจันทร์ยง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ต้น-ปัจจุบัน), หน้า 337-340.

15. นายมาลัย หุวะนันท
16. พลเรือโท ศรี ดาวฉาย
17. พันเอก พระยาตรีวิลาศวาจา
18. พลตำรวจตรี ส่อง่า กิตติขจร
19. นายสมภพ โหดระกิตย
20. พลโท ลือ เปรมาวิน
21. พระยาลุนทรพิพิธ
22. พลโท แลวง เลื่อนางรงค์
23. พลอากาศเอก หะริน หงสกุล
24. พระยาอรรถการีย์นิพนธ์
25. พลโท ยัมพร ฉินตกานนท์

โดยมีพลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นประธานกรรมาธิการ และนายสมภพ โหดระกิตย เป็นเลขานุการกรรมาธิการ⁹⁷

คณะกรรมาธิการชุดนี้ได้เริ่มพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2508 และได้ประชุมพิจารณาต่อมาจนแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2510 จึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2510 จนถึงวันที่ 25 มกราคม 2511 จึงแล้วเสร็จ และสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2511 ปรากฏว่าเสียงข้างมากมีมติโดยไม่มีเสียงคัดค้านให้เสนอร่างดังกล่าวต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หลังจากสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะของรัฐสภาแล้ว สภาได้มีมติเห็นชอบให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2511

⁹⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ) ครั้งที่ 58," 5 ตุลาคม 2510, หน้า 474-475.

และได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่อมาในวันที่ 20 มิถุนายน 2511⁹⁸ โดยมีรัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร รวมใช้เวลาในการร่างทั้งสิ้น 7 ปี 11 วัน เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมดเป็นเงิน 105,156,553 บาท⁹⁹

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะถูกจัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ก็แตกต่างจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 อย่างมาก เนื่องจากได้รับแต่งตั้งโดยคณะปฏิวัติ ซึ่งทำให้สภาชุดนี้อยู่ภายใต้การครอบงำของคณะปฏิวัติ ไม่มีอิสระในการดำเนินการอย่างแท้จริง และสมาชิกสภา ก็ประกอบด้วยข้าราชการประจำเกือบทั้งหมด¹⁰⁰ ซึ่งล้วนแต่อยู่ใต้บังคับบัญชาของ จอมพล ถนอม ธีระรัตน์ หัวหน้าคณะปฏิวัติในขณะนั้น ประกอบกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นความต่าริของคณะปฏิวัติ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกจัดทำขึ้นโดยคณะปฏิวัติ โดยผ่านทางสภาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิวัติแต่งตั้งขึ้นนั่นเอง โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการสำคัญ ๆ ให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อรับไปพิจารณาปฏิบัติตามอีกต่อหนึ่ง

ในเรื่องระบบ 2 สภา ปราบกฏในการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญว่ามีการอภิปรายกันมากในทางสนับสนุนให้มี 2 สภา เพราะเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศในขณะนั้น¹⁰¹ การมีสภาเดียวอาจทำให้สภาออกกฎหมายตามใจชอบของตน และก่อให้เกิดความ

⁹⁸ บรรเจิด อินทสุรินทร์ยง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ต้น-ปัจจุบัน), หน้า 340-342.

⁹⁹ วิภาสย์ ธีระชัย, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ ", หน้า 223.

¹⁰⁰ กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย, หน้า 75.

¹⁰¹ พลตำรวจโท บรรลือ เรื่องตระกูล, ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ) ครั้งที่ 16, " 8 กุมภาพันธ์ 2505.

เสียบหายได้ การมี 2 สภาจึงเป็นการแบ่งแยกอำนาจให้สภาหนึ่งเป็นสภาเริ่ม อีกสภาหนึ่งเป็นสภาหักทวง สภาชั้นนี้¹⁰² ให้การออกกฎหมายเป็นไปโดยรอบคอบ¹⁰³ แต่ก็มีสมาชิกบางคนเห็นควรให้มีสภาเดียวมีสมาชิก 2 ประเภท โดยมีสมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งรวมอยู่ด้วย เพื่อดำรงเจตนาธรรมของคณะปฏิวัติต่อไปได้ เพราะสภาเดียวสามารถดำรงเจตนาของคณะปฏิวัติได้ดีกว่า 2 สภา การมี 2 สภาจะทำให้รัฐบาลถูกควบคุมได้ง่ายกว่า¹⁰⁴ ในที่สุดที่ประชุมได้ลงมติกำหนดให้มี 2 สภาด้วยคะแนนเสียง 118 เสียง ต่อ 4 เสียง¹⁰⁵ โดยวุฒิสภาหรือสภาที่สองมีอำนาจค่อนข้างน้อย และได้ห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา¹⁰⁶

ต่อมาในการพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญก็คงกำหนดให้สภามีสองสภา และได้วางบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยอ้างว่าสภามีได้มีมติไว้ การพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เน้นการพิจารณาเรื่องถ้อยคำเป็นหลัก¹⁰⁷

หลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้พิจารณาแล้วเสร็จ ก็ได้เสนอญัตติต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2509 ขอให้วุฒิสภาสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการเริ่มแรกของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้วุฒิสภาไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายได้ ทั้งนี้คณะกรรมการเสียงข้างมากให้เหตุผลว่า จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลโดยตรงที่ให้

¹⁰² พลโท วิชัย พงศ์อนันต์, เรื่องเดียวกัน.

¹⁰³ พลตำรวจโท บรรณสิทธิ์ เรื่องตระกูล, เรื่องเดียวกัน.

¹⁰⁴ พันเอก สัตต์ ธนะโชติ, เรื่องเดียวกัน.

¹⁰⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

¹⁰⁶ ุรายนละเอียดของหลักสาระสำคัญในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ) ครั้งที่ 48," 21 มกราคม 2508, หน้า 43-52.

¹⁰⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ) ครั้งที่ 50," 18 กุมภาพันธ์ 2508, หน้า 149 และ 213.

วุฒิสภา เล่นอรรถพระราชนิพนธ์ที่รัฐบาลไม่อาจเล่นอดีต และวุฒิสภาล้วนประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้รอบรู้ในกิจการต่าง ๆ แต่กระมาริการเลียงส่วนน้อยและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายท่านคัดค้านไม่เห็นด้วยอย่างมาก เพราะการให้อำนาจวุฒิสภา เล่นอรรถพระราชนิพนธ์ได้เท่ากับให้วุฒิสภามีสิทธิอย่างเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร และทำให้วุฒิสภามีอำนาจมากขึ้น วุฒิสภาจึงไม่ได้อยู่ในฐานะเป็นสภายับยั้งหรือสภาเหตุผลตามหลักการเดิมที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้แต่แรก¹⁰⁸ หลังจากมีการอภิปรายกันนานพอสมควร ในที่สุดที่ประชุมได้มีมติให้วุฒิสภามีอำนาจเล่นอรรถพระราชนิพนธ์ได้ตามที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เล่นอรรถด้วยคะแนนเสียง 39 เสียง ต่อ 37 เสียง¹⁰⁹

จากที่กล่าวจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ซึ่งคณะปฏิวัติควบคุมการร่างและก็ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติ ที่ต้องการสงวนอำนาจไว้ในมือของตน การนำระบบ 2 สภามาใช้ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็เพื่อให้สภาที่ล่องหรือวุฒิสภาเป็นฐานอำนาจของรัฐบาลของคณะปฏิวัติเป็นสำคัญ จึงทำให้บทบัญญัติหลายประการในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่เป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตย แต่มุ่งสนับสนุนการรักษาอำนาจของคณะปฏิวัติ ได้แก่ การไม่กำหนดห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน¹¹⁰ การให้วุฒิสภามีอำนาจเล่นอรรถพระราชนิพนธ์¹¹¹ การแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน โดยรัฐ

¹⁰⁸ สัมภาษณ์เลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบที่ร่างรัฐธรรมนูญ) ครั้งที่ 55," 16 มิถุนายน 2509, หน้า 355-370.

¹⁰⁹ สัมภาษณ์เลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำเนียบที่ร่างรัฐธรรมนูญ) ครั้งที่ 57," 14 กรกฎาคม 2509, หน้า 470.

¹¹⁰ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ไม่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือรัฐมนตรี ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกวุฒิสภาลงสนับสนุนรัฐบาลในฐานะผู้บังคับบัญชาตนได้ อีกทั้งกลุ่มข้าราชการประจำสามารถใช้อำนาจบริหารได้อีกบทบาทหนึ่ง โดยการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี ควบคุมระบบการเมืองได้ด้วย

¹¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511, มาตรา 117.

มนตรีจะเป็นสมาชิกรัฐสภาในขณะที่เดียวกันไม่ได้¹¹² การให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการเปิดอภิปรายทั่วไป และร่วมลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะร่วมกับสภาผู้แทน¹¹³ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นฐานคะแนนให้แก่ฝ่ายรัฐบาล รวมถึงการให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ¹¹⁴ และร่วมลงมติกับสมาชิกสภาผู้แทนในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม¹¹⁵ กล่าวโดยสรุปเห็นได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็มีฐานะเกือบจะไม่แตกต่างจากสมาชิกประเภทที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495¹¹⁶

ความเป็นมาของระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2517

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองวันที่ 14 ตุลาคม 2516 อันเป็นการเปลี่ยนศูนย์กลางทางการเมืองจากกลุ่มข้าราชการทหารไปสู่มือประชาชน ประชาชนได้เริ่มต้นตัวและพยายามเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยเรียกร้องให้รัฐบาลนายสัญญาธรรมศักดิ์ ดำเนินการประกาศใช้รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยโดยเร็ว นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีจึงเรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นวันจัดตั้งรัฐบาลนั่นเอง เพื่อดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญ และที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง¹¹⁷ ในวันที่ 24 ตุลาคม 2516 นาย

¹¹² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 139.

¹¹³ โปรดดูเรื่องเดียวกัน, มาตรา 128 และมาตรา 134 (6).

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 169 (1).

¹¹⁵ รัฐธรรมนูญกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 169 ต้องกระทำร่วมกันในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โปรดดู เรื่องเดียวกัน, มาตรา 134 (11).

¹¹⁶ กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของไทย, หน้า 76-77.

¹¹⁷ สัมภาษณ์ รอบกึล, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 13-15.

รัฐมนตรี จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมีจำนวน 18 นาย โดยให้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน¹¹⁸ ต่อมาวันที่ 10 ธันวาคม 2516 ก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสภามัชชิกสภาแห่งชาติชุดใหม่ ที่ทำหน้าที่รัฐสภาแทนสภานิติบัญญัติแห่งชาติสมัยรัฐบาลเผด็จการจอมพล ถนอม กิตติขจร ที่ถูกยุบไปเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2516 สภามัชชิกสภาแห่งชาติประกอบด้วยสภามัชชิกจำนวน 2,347 นาย มาจากทุกสาขาอาชีพ เพื่อเลือกสรรสภามัชชิกสภาแห่งชาติเป็นสภามัชชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

สำหรับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลแต่งตั้ง จำนวน 18 นายนั้น ประกอบด้วยบุคคลต่อไปนี้

1. นายประกอบ หุตะสิงห์
2. นายกมล วรรณประภา
3. นายโอสถ โกศิน
4. พลเอก ลือกิจ มัยลาภ
5. นายสมภพ โหดระกิตย
6. ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช
7. นายจิตติ ดิงคัมภีร์
8. นายสรรเสริญ ไกรจิตติ
9. นายมัญญ บริลู่ธี
10. นายเอนก สิทธิประศาสน์
11. นายเควตร เป็ณพงสานต์
12. นายอมร สันทรสมบูรณ์
13. นายพงศ์เพ็ญ ศุภนตารักษ์
14. นายปราโมทย์ นาคทรารพ

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-32.

¹¹⁹ ดูรายละเอียดได้ใน "ประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสภามัชชิกสภาแห่งชาติ," ราชกิจจานุเบกษา 90 (10 ธันวาคม 2516): 1-110.

15. นางลุ่มมาลี วีระไวทยะ
16. นายชัยอนันต์ ลุ่มทาวนิช
17. นายไพศาล กุมาลย์วิสัย
18. นายอัครารรร จุฬารัตน์

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีนายประกอบ หุตะสิงห์ เป็นประธานคณะกรรมการ และนายกมล วรรณประภา เป็นรองประธาน และนายไพศาล กุมาลย์วิสัย เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้มีที่มาจากบุคคลหลายกลุ่มอาชีพ คือ นักกฎหมาย ทนายความ 4 คน ตุลาการ 4 คน อาจารย์มหาวิทยาลัย 3 คน ข้าราชการพลเรือน 2 คน นักหนังสือพิมพ์ 2 คน นักการเมือง 1 คน นักธุรกิจ 1 คน และทหาร 1 คน¹²⁰ คณะกรรมการชุดนี้ได้เริ่มประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2516 และได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 3 คณะ คือ (1) คณะอนุกรรมการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหารัฐธรรมนูญ (2) คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและเผยแพร่มติและหลักการของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (3) คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

โดยคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญโดยตรงตามที่ คณะกรรมการตกลงในหลักการแล้ว คณะอนุกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย

1. นายสมภพ โหดระกิตย
2. นายบุญ บริสุทธิ์
3. นายเควตร เปี่ยมพงศ์สำนัต
4. นายพงศ์ใหญ่ ศุภนตารัย
5. นายอมร สันทรสมบูรณ์¹²¹

¹²⁰ สัมพร ไช้บางยาง, "สภาพิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2516 " (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 145.

¹²¹ สัมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517 ", หน้า 34-35.

ในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ คณะกรรมการเห็นชอบให้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 มาเป็นแนวทางในการพิจารณา¹²² พร้อมทั้งได้กำหนดหลักการกว้าง ๆ ให้คณะอนุกรรมการยกร่างไปดำเนินการยกร่างมาโดยรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย

คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแล้วเสร็จ และเสนอคณะกรรมการพิจารณาเป็นครั้งแรกในวันที่ 7 มกราคม 2517¹²³ จนถึงวันที่ 27 มกราคม 2517 จึงได้แล้วเสร็จ¹²⁴ หลังจากนั้นคณะกรรมการได้ร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาความเหมาะสมและตรวจแก้ไขในบางมาตรา คณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาร่างที่คณะกรรมการเสนอเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2517. ปรากฏมีการแก้ไขรวม 3 มาตรา¹²⁵ หลังจากได้พิจารณาแก้ไขแล้ว จึงเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป สภาได้เริ่มประชุมพิจารณาในวาระแรกเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2517 โดยได้พิจารณาเป็นรายหมวดตามข้อเสนอนายใหญ่ ศิวิตชาติ หลังจากมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ในที่สุดที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการด้วยคะแนนเสียง 209 เสียง ต่อ 3 เสียง¹²⁶ เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2517¹²⁷ และในวันรุ่งขึ้นที่ประชุมสภา ก็ได้แต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน 35 นาย เพื่อพิจารณาข้อเสนอแปรญัติติกรรมาธิการวิสามัญชุดนี้ได้พิจารณาแปรญัติติร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จสมบูรณ์ในวันที่ 31 กรกฎาคม 2517 จึงได้นำเสนอต่อสภาพิจารณาต่อในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2517 สภาได้

¹²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

¹²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

¹²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

¹²⁵ ดูรายละเอียดในเรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.

¹²⁶ สมพร ไช้บางยาง, "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2516 ", หน้า 149-154.

¹²⁷ วิภาสย์ ธีรชัย, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ ", หน้า 237.

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเรียงตามลำดับมาตราตั้งแต่ต้นจนจบแล้วเสร็จในวันที่ 14 กันยายน 2517 จึงเป็นอันเสร็จสิ้นการพิจารณาในวาระที่ 2 หลังจากนั้นสภาได้พิจารณาสรุบทบทวนอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2517 และไม่มีเปลี่ยนแปลงแก้ไขใด ๆ

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2517 ปรากฏว่าสภาลงมติให้ประกาศใช้ได้ด้วยคะแนนเสียง 280 เสียง ต่อ 6 เสียง ดังนั้นในวันที่ 7 ตุลาคม 2517 ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป หลังจากนั้นจึงมีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 10 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 นั้นเอง¹²⁸

ในการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการมีสองสภา เพื่อให้ระบบการเมืองมีกลไกถ่วงดุลย์กัน การมีสภาเดียวอาจเกิดเผด็จการในรัฐสภาได้ โดยทั้งสองสภาควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ทั้งสองสภาเป็นที่รวมความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ¹²⁹ สภาล่างจึงเป็นสภาจินตนาการ ขณะที่สภาสูงเป็นสภาแห่งเหตุผล แต่ก็มีกรรมการบางท่านเห็นว่าวุฒิสภาควรมาจากการแต่งตั้งเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงให้แก่รัฐบาลไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเมือง และรอให้ประชาชนเข้าใจถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วถึงก่อน จึงให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งต่อไป กับให้พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเป็นวิธีการเดียวกับในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 ในที่สุดคณะกรรมการมีมติเห็นชอบให้มีสองสภา โดยมีที่มาจากการ

¹²⁸ ดู บรรณกิจ อินทุสุนทรียง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ต้น-ปัจจุบัน), หน้า 410-413.

¹²⁹ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8/2516," 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2516, อ้างถึงใน สัมภาษณ์ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517," หน้า 44.

เลือกตั้งทั้งสองสภาแต่ใช้วิธีการที่แตกต่างกัน¹³⁰ วุฒิสภานั้นองคมนตรีจะพิจารณาจำกัดที่บัญชีรายชื่อบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิสภาต่าง ๆ จำนวน 300 คน เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกให้เหลือเพียง 100 คน และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา¹³¹ และวุฒิสภามีอำนาจค่อนข้างมาก สำหรับการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะในเรื่องรูปแบบและองค์ประกอบของรัฐสภามิได้มีการแก้ไขใด ๆ ทั้งสิ้น¹³²

การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติวาระที่ 1 ในหมวดที่ 6 ว่าด้วยรัฐสภา ปรากฏว่ามีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะเรื่องระบบสภาว่าจะใช้ระบบสภาเดียวหรือระบบสองสภา ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรีนั้นกำหนดให้มีสองสภา ซึ่งฝ่ายที่เห็นด้วยกับการมีสองสภาเห็นว่า สภาที่สองยังมีความจำเป็นหากเราไม่มั่นใจว่า สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นสถาบันหลักในการปกครองประเทศได้ การมีสภาที่สองหรือวุฒิสภา วุฒิสภาจะทำหน้าที่เป็นสภาสร้างผู้มาของชาติ¹³³ และช่วยประคับประคอง แนะนำช่วยเหลือสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินไปอย่างถูกต้องตามศีลของของประชาธิปไตย¹³⁴ ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยเห็นว่า การมีวุฒิสภาเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของคำปราชญ์ในร่างรัฐธรรมนูญที่ว่า ความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนชาวไทยได้วิวัฒนาการไปมาก ทั้งนี้เพราะความเจริญต่าง ๆ เป็นเหตุ

¹³⁰ สัมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517", หน้า 44-45.

¹³¹ โปรตตุ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71 และสัมพร ไช้บางยาง, "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2516", หน้า 151.

¹³² คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแก้ไขอำนาจของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในบางประการเท่านั้น โปรตตุ สัมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517", หน้า 55-56.

¹³³ กระมล ทองธรรมชาติ ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 14," 15 มีนาคม 2517, อ้างถึงใน สัมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517", หน้า 72.

¹³⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม, เรื่องเดียวกัน.

ให้ประชาชนชาวไทยปรารถนาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ เช่นเดียวกับ
ประชาชนในอาระยะประเทศ การมีวุฒิสภาจึงเสมือนหนึ่งเป็นการกำหนดให้กลุ่มอภิสิทธิ์มา
ถือแบ่งสิทธิอันชอบธรรมของประชาชนไป¹³⁵ และจากที่ผ่าน ๆ มาสภาสูงหรือสภาที่สอง จะ
เป็นเครื่องคำนวณอำนาจและรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายบริหารเสียมากกว่า นอกจากนี้การให้
องคมนตรีเป็นผู้เสนอบัญชีรายชื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกสมาชิกวุฒิสภานั้น เป็นการตั้ง
เอาพระมหากษัตริย์มาบ่งเกี่ยวกับการเมือง¹³⁶ หลังจากอภิปรายพอสมควรแล้ว ที่ประชุมก็ลง
มติให้ผ่านหมวดนี้ไปด้วยคะแนนเสียง 114 เสียงต่อ 79 เสียง ใช้เวลาอภิปรายทั้งสิ้น 7 ชั่วโมง
10 นาที¹³⁷

ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่าที่
ประชุมมีมติด้วยเสียงข้างมาก กำหนดให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง โดยสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้
ที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งโดยให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการด้วย
คะแนน 20 เสียง ต่อ 1 เสียง¹³⁸ ซึ่งคณะกรรมการได้มีการประชุมพิจารณารวมทั้งสิ้น
จำนวน 49 ครั้งจึงแล้วเสร็จ¹³⁹

การพิจารณาวาระที่ 2 ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ยังคงมีการอภิปรายอย่างกว้าง
ขวางเกี่ยวกับเรื่องระบบสภา แต่ในที่สุดที่ประชุมก็มีมติให้มี 2 สภาด้วยคะแนนเสียง 142
เสียง ต่อ 86 เสียง¹⁴⁰ และให้วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งด้วยคะแนนเสียง 111 เสียงต่อ 86

¹³⁵ เจริญ คันธวงศ์, เรื่องเดียวกัน.

¹³⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹³⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2
ครั้งที่ 16," 22 มีนาคม 2517, อ้างถึงใน ส่มชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517",
หน้า 73.

¹³⁸ ส่มชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517", หน้า 91.

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 106.

¹⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 117.

เสียง กับให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามร่างของคณะกรรมการด้วยคะแนน 135 เสียง ต่อ 84 เสียง กับทั้งให้วุฒิสภามีอำนาจ น้อยลง เนื่องจากมิได้มีที่มาจากกาเลือกตั้ง¹⁴¹ โดยสภาได้ใช้เวลาในการพิจารณาในหมวดที่ 6 เกี่ยวกับรัฐสภาเป็นเวลาทั้งสิ้น 40 ชั่วโมง 45 นาที

กล่าวโดยสรุปเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกร่างขึ้นตามหลักการของเหตุผล และการร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นไปโดยอิสระไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง การมี 2 สภาก็ดี หรือหลักการต่าง ๆ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ล้วนอยู่บนรากฐานของเหตุผล ซึ่งส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลักการที่เป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่ง อย่างไรก็ตามการร่างรัฐธรรมนูญก็ถูกจำกัดด้วยเวลาอย่างมาก เพื่อให้แล้วเสร็จทันตามกำหนดและคำที่ในรัฐบาลและรัฐสภาได้ประกาศไว้ ซึ่งส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไขอยู่หลายประการ¹⁴² ประเด็นสำคัญที่ยังเป็นปัญหาความขัดแย้ง และนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่ บทบัญญัติในมาตรา 107 วรรค 2 ที่บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในประเด็นนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชทานกระแสพระราชดำริไม่ทรงเห็นด้วย เพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัยตามความในมาตรา 16 ซึ่งขัดกับหน้าที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเป็นองคมนตรีการเมือง ซึ่งขัดกับมาตรา 17 ด้วย¹⁴³ ซึ่งในที่สุดรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติที่มีความคิดเห็นในทางเดียวกัน ก็ได้ร่วมมือสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเสนอโดยนายสมัคร เทพสิทธิ์า กับคณะ 65 คน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็น

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 119-120.1.

¹⁴² ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป)

เล่ม 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1, หน้า 148-149.

¹⁴³ วิภาส อธิชัย, "การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ", หน้า 238.

ล้มควรวให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา และสภาได้ลงมติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป ในการประชุมวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2518 ด้วยคะแนนเสียง 199 เสียง ต่อ 28 เสียง งดออกเสียง 12 เสียง และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อมาเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2518 โดยมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ¹⁴⁴

ความเป็นมาของระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ฉบับวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 ได้ไม่นานสภาพนิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร¹⁴⁵ ก็ได้เริ่มพิจารณาตำแหน่งการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในการประชุมครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2520 และตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภา และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีจำนวนทั้งสิ้น 35 นาย เพื่อดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอต่อสภาพินิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการชุดนี้ได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญโดยใช้เวลาในการประชุมพิจารณารวม 29 ครั้ง ings แล้วเสร็จ และได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญไปยังประธานสภาพินิติบัญญัติแห่งชาติในวันที่ 9 มิถุนายน 2521 ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาพินิติบัญญัติแห่งชาติเป็นวาระแรก เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2521 สภาพินิติบัญญัติแห่งชาติได้ประชุมพิจารณาต่อมา

¹⁴⁴ ดูรายละเอียดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ในสมัชชาติ รอบกิล, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517", หน้า 166-173.

¹⁴⁵ ดู รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520, มาตรา 6.

อีกรวม 3 ครั้ง ที่ประชุมจึงได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาด้วยคะแนนเสียง 276 เสียง ไม่รับ 2 เสียง และงดออกเสียง 2 ราย ไม่อยู่ในที่ประชุม 79 ราย

หลังจากที่สภาได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 แล้ว สภาก็ได้ตั้งคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 35 นาย โดยมี พลโท เฉลิมชัย จารุวัสตร์ สมาชิกคณะปฏิวัติเป็นประธานคณะกรรมการการ เพื่อพิจารณาแปรญัตติในร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้เสนอ กำหนดแปรญัตติภายใน 30 วัน คณะกรรมการชุดนี้ได้ดำเนินการแปรญัตติที่มีผู้เสนอนับรวมทั้งสิ้น 54 ราย เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2521 จนถึงวันที่ 29 กันยายน 2521 จึงแล้วเสร็จ โดยมีการประชุมพิจารณาจำนวน 23 ครั้ง หลังจากนั้นประธานคณะกรรมการได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขพร้อมรายงานความเห็นให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 29 กันยายน ค่ำกึ่งเดียวกัน สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เริ่มประชุมต่อในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2521 ต่อมาวันที่ 2 พฤศจิกายน 2521 ที่ประชุมได้มีมติให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนำบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญหมวด 6 เรื่องรัฐสภา มาตราที่เกี่ยวข้องและบทเฉพาะกาลกลับไปพิจารณาแก้ไขใหม่ พร้อมกับพิจารณาคำแปรญัตติที่มีสมาชิกขอส่งวญไว้ด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดที่จะให้มี 2 สภา คณะกรรมการได้ส่งร่างบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่ให้สภาพิจารณา เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2521 จนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2521 สภาจึงได้พิจารณาแล้วเสร็จ ในการพิจารณาวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2521 ปรากฏว่าสภาได้ลงมติเห็นชอบตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยคะแนนเสียง 330 เสียง ไม่เห็นชอบ 9 เสียง และงดออกเสียง 3 เสียง หลังจากนั้นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้นำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ต่อมาได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521¹⁴⁶

¹⁴⁶ "การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521," รัฐสภา

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้อาศัยรัฐธรรมนูญฉบับใดเป็นหลักเหมือนที่เคยปฏิบัติในครั้งก่อน ๆ แต่ได้ศึกษาจากรัฐธรรมนูญทุก ๆ ฉบับที่มีมาแล้วประกอบกับสถานการณ์แวดล้อมในขณะนั้น¹⁴⁷ นอกจากนี้ผู้มีอำนาจในขณะนั้น และสภานิติบัญญัติแห่งชาติเองก็ได้วางแนวทางหรือกำหนดหลักการให้คณะกรรมการนำไปปฏิบัติ ทำให้คณะกรรมการมีอิสระในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาก

ในเรื่องหลักการของระบบสภาว่าควรมีสภาเดียวหรือสองสภา คณะกรรมการการร่างลงมติให้มี 2 สภาอย่างที่เคยเป็นมาเพราะเห็นว่าเหมาะสมกับสถานการณ์มากกว่าด้วยคะแนนเสียงเห็นควรให้มี 2 สภา 13 เสียง และเห็นควรมีสภาเดียวเพียง 1 เสียง¹⁴⁸

การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในชั้นแปรญัตติปรากฏว่าคณะกรรมการชุดนี้ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เกือบทั้งฉบับ โดยแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการของร่างรัฐธรรมนูญที่สภาลงมติรับไว้พิจารณา¹⁴⁹ ในวาระแรกเป็นอันมาก โดยเฉพาะรูปแบบของสภา คณะกรรมการชุดนี้ได้แก้ไขเป็นระบบสภาเดียว คือ มีเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียว เนื่องจากเห็นว่าเหมาะสมกว่าการมี 2 สภา ซึ่งในบททั่วไปของ

¹⁴⁷ ศิตติ ดิงคัมภีร์ (ประธานคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ) ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32," 29 มิถุนายน 2521, หน้า 2.

¹⁴⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 66," 2 พฤศจิกายน 2521, หน้า 23.

¹⁴⁹ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวาระที่ 1 สภาได้กล่าวว่า "รับไว้พิจารณา" แทนคำว่า "รับหลักการ" และคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้หยิบยกเป็นข้ออ้างว่าสภาไม่ได้ลงมติรับหลักการ คณะกรรมการจึงสามารถยกร่างแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญใหม่ได้ มิใช่เพียงแค่แปรญัตติเท่านั้น ซึ่งทำให้การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แปลกกว่าทุกครั้งที่ผ่านมา ดู สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 63," 26 ตุลาคม 2521, หน้า 65-71.

ร่างรัฐธรรมนูญสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งเข้ามาโดยตรงแต่ประเภทเดียว แต่ขณะเดียวกันก็มีบทเฉพาะกาลถึง 18 มาตรา ให้อำนาจสภานโยบายแห่งชาติกว้างขวาง และกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกที่มาจากแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ มีจำนวนไม่เกินจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁵⁰ รูปแบบสภาเดียวของคณะกรรมการนี้จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับสภาเดียวภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 นั่นเอง

ในการประชุมพิจารณาของสภาวาระที่ 2 มีสมาชิกสภาอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะสมาชิกที่เป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญซึ่งคณะกรรมการวิสามัญแก้ไข เนื่องจากมีการร่างผิดวัตถุประสงค์เดิมเป็นอันมาก โดยเฉพาะรูปแบบของรัฐสภา ในที่สุดที่ประชุมจึงมีมติให้คณะกรรมการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญให้คงระบบ 2 สภาตามเดิม และพิจารณาส่วนที่เกี่ยวข้องและบทเฉพาะกาลด้วย¹⁵¹

¹⁵⁰ ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมติคณะกรรมการในบทเฉพาะกาล มาตรา 193 ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งตามบทบัญญัติหมวด 6 แห่งรัฐธรรมนูญนี้กับสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 194

มาตรา 194 วรรคแรก พระมหากษัตริย์จะได้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่ง จากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ อันจะยังประโยชน์ให้เกิดแก่การปกครองแผ่นดิน มีสัญชาติไทยโดยการเกิดและมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ มีจำนวนไม่เกินจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ตามมาตรา 78 อ่านรายละเอียดได้ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและรายงานของคณะกรรมการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ" ในรายงานการประชุมสภาฯ ครั้งที่ 69 วันพฤหัสบดี ที่ 9 พฤศจิกายน 2521. (เอกสารโรเนียว).

¹⁵¹ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 66," 2 พฤศจิกายน 2521, หน้า 13-28.

เมื่อคณะกรรมการข้าราชการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญส่วนที่แก้ไขใหม่ เสนอต่อสภา เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2521 ปรากฏว่าสมาชิกสภาก็ได้อภิปรายคัดค้านในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว เนื่องจากคณะกรรมการชุดนี้ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติหลายประการไว้ในบทเฉพาะกาล ซึ่งก็ยังคงผิดวัตถุประสงค์เดิมของสภาอยู่นั่นเอง ซึ่งแม้ว่าคณะกรรมการจะเปลี่ยนรูปให้สภาเป็น 2 สภาตามเดิม แต่บทบัญญัติที่เพิ่มเติมไว้ในบทเฉพาะกาลทำให้การมี 2 สภาก็ไม่มีประโยชน์ เพราะเหมือนการมีสภาเดียวเช่นเดิม หลังจากอภิปรายกันอยู่นานที่ประชุมก็ให้สมาชิกที่ขอลงวนประชุมปรึกษากับคณะกรรมการวิสามัญอีกครั้งหนึ่ง¹⁵²

ในระหว่างการศึกษาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ปรากฏได้มีกระแสเคลื่อนไหวต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาโดยตลอดจากบุคคลในวงการต่าง ๆ เนื่องจากเห็นว่าบทบัญญัติหลายประการมีลักษณะไม่ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 การให้อำนาจฝ่ายบริหารมากขึ้น¹⁵³ และหลักการต่าง ๆ ในบทเฉพาะกาล (จะได้อธิบายในภายหลัง) ทำให้มีการโจมตีกันมากว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ประชาธิปไตยเพียง "ครึ่งใบ" เท่านั้น¹⁵⁴ จนมีการตั้งฉายาแก่รัฐธรรมนูญฉบับนี้หลายฉายา เช่น "ฉบับหินปถม" บ้าง "ฉบับหมาเหิม" บ้าง "ฉบับสนองคุณสถานโอบาย" บ้าง "ฉบับหมาอีเรื่อน" บ้าง "ฉบับเกรียงศักดิ์และล้มหาย" บ้าง และ "ฉบับเลอะตุ้มเป๊ะ" บ้าง ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอีกชื่อหนึ่งว่า "รัฐธรรมนูญฉบับสารพัดฉายา"¹⁵⁵

¹⁵² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 76," 24 พฤศจิกายน 2521, หน้า 1-32.

¹⁵³ "เลือกตั้ง: เต้นตามเพลงเผด็จการหรือตายประชิดป่าช้า," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 25 (5 พฤศจิกายน 2521): 9.

¹⁵⁴ กระทบ ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ: ดวงติการพิมพ์, 2524), หน้า 62.

¹⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะมีที่มาจากบุคคลหลายสาขาอาชีพ เช่น หัวหน้าพรรคการเมือง นักกฎหมาย อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา¹⁵⁶ รวมทั้งผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ตาม แต่คณะกรรมการชุดนี้ก็ได้รับแต่งตั้งตามความต้องการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นสภาที่ได้รับ การแต่งตั้งจากคณะปฏิวัติหรือสภานโยบายแห่งชาตินั้นเอง การร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกจึงมี น้าทงเอนเอียงให้อำนาจแก่ประธานสภานโยบายแห่งชาติ (พลเรือเอก ส้งัด ชลออยู่ หัวหน้า คณะปฏิวัติ) มีบทบาทในการควบคุมวิถีทางการเมืองอย่างมาก¹⁵⁷ ทำให้มีการวิจารณ์อย่างมาก ว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเอาใจและตอบแทนบุญคุณของคณะปฏิวัติ และเปิด ทางให้คณะปฏิวัติโดยเฉพาะ พลเรือเอก ส้งัด ชลออยู่ กลับเข้ามามีอำนาจได้ภายหลังประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญก็แก้ไขเปลี่ยนแปลง หลักการ เพื่อเป็นจุดประนีประนอมต่อการสืบทอดตำแหน่งและอำนาจของนายกรัฐมนตรี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ผลที่สุดฝ่ายผู้สนับสนุน พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นฝ่ายชนะ¹⁵⁸ ซึ่งเบื้องหลังของการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ผู้รู้ท่านหนึ่งได้เปิดเผยว่า เดิมทีการตั้งคณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมิได้มาจากสภานโยบายแห่งชาติ แต่หลังจากที่ร่างรัฐธรรมนูญผ่าน วาระแรกแล้ว โผได้เปลี่ยนใหม่ไม่ได้มาจากสภานโยบายแห่งชาติ แต่มาจาก พลโท เฉลิมชัย จารุวัสตร์ ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ คนของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์¹⁵⁹

¹⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65-66.

¹⁵⁷ "รัฐธรรมนูญ (อีกที) เราเตรียมการเพื่ออนาคต," สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ 25 (15 ตุลาคม 2521): 5.

¹⁵⁸ กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 70-71.

¹⁵⁹ สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ 25 (26 พฤศจิกายน 2521): 21.

รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นภาพสะท้อนของการต่อสู้ ช่างชิงอำนาจทางการเมืองของบุคคลในคณะปฏิวัติด้วยกันเองที่ต้องการรักษาอำนาจและสถานภาพของตน หลังจากต้องเล่นการเมืองตามวิถีทางรัฐสภาและให้กลุ่มอื่น ๆ มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจด้วย หลักการและบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญจึงสนองตอบเจตนารมณ์และเป็นหลักประกันในการรักษาอำนาจ เช่น การให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา¹⁶⁰ การยกเว้นให้ข้าราชการประจำ เป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ในขณะเดียวกัน¹⁶¹ การให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา¹⁶² และประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี¹⁶³ และการให้อำนาจแก่วุฒิสภามากขึ้นในช่วง 4 ปีแรกภายใต้บทเฉพาะกาล¹⁶⁴ ซึ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงเจตนาที่แท้จริงของคณะปฏิวัติที่ต้องการให้วุฒิสภามีฐานะเป็นสภาข้าราชการประจำ อยู่ใต้บังคับของรัฐบาลเพื่อเป็นฐานอำนาจให้แก่รัฐบาลของคณะปฏิวัตินั้นเอง

อย่างไรก็ตามส่วนสำคัญที่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่เป็นประชาธิปไตยโดยส่วนใหญ่อยู่ในบทเฉพาะกาล และฐานะอำนาจของวุฒิสภาภายใต้รัฐธรรมนูญก็มีความแตกต่างกันอย่างมากในบททั่วไปและบทเฉพาะกาล กล่าวคือในบททั่วไปหรือบทถาวรหลังจากยกเลิกบทเฉพาะกาลแล้ว วุฒิสภามีอำนาจลดน้อยลงมาก¹⁶⁵ แต่อย่างไรก็ดีวุฒิสภาก็ยังคงความสำคัญอยู่ไม่น้อย

¹⁶⁰ ในบททั่วไปของรัฐธรรมนูญ มิได้บัญญัติให้ผู้ใดเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในทางปฏิบัติจึงเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 168 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521.

¹⁶¹ ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 86 วรรคแรก

¹⁶² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 75 วรรคแรก.

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 146 วรรคสอง

¹⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 203.

¹⁶⁵ ภายหลังจากสิ้นบทเฉพาะกาล สมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ไม่สามารถร่วมลงมติในการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ ไม่สามารถร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ รวมทั้งร่างพระราชกำหนดของรัฐบาลร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรได้อีกไป โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 203.

โดยเฉพาะในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตั้งนายกรัฐมนตรี¹⁶⁶ ตำแหน่งประธานวุฒิสภา จึงเป็นหมากการเมืองตัวสำคัญของกาการก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กล่าวอีกนัยหนึ่ง วัตถุประสงค์ของนายกรัฐมนตรีอยู่ที่ความสนับสนุนของสมาชิกวุฒิสภา และประธานวุฒิสภานั้นเอง ดังนั้นผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีจึงต้องสามารถควบคุมประธานวุฒิสภาได้ด้วย ดังเช่นในการเลือกประธานวุฒิสภาหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือน เมษายน 2522 พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รักษาการนายกรัฐมนตรี ได้วางหมากให้ พลอากาศเอก หะริน หงสกุล ดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภา¹⁶⁷ เพื่อเป็นการปูทางให้ตนสามารถกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหลังจากได้รับเลือกเพียงวันเดียว พลอากาศเอก หะริน หงสกุล ในฐานะประธานรัฐสภาโดยตำแหน่งก็ได้ใช้สิทธิและอำนาจในหน้าที่ เรียกประชุมสมาชิกรัฐสภาโดยทันที เพื่อข่าวเลียงหาตัวนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2522 การเรียกประชุมอย่างกระทันหันครั้งนั้น แม้จะเป็นการฉิระระเบียบขั้นตอนของการประชุม และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากไม่เห็นด้วยพากันคัดค้านโดยไม่เข้าร่วมประชุมด้วย แต่ที่สุด พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งตามความคาดหมาย ด้วยความสนับสนุนของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงส่วนน้อย ซึ่งนายชวน หลีกภัย รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้วิจารณ์การข่าวเลียงเลือกนายกรัฐมนตรีในครั้งนั้นว่า "เป็นแผนของเขาอยู่แล้วที่ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าประชุมน้อย จะได้ไม่มีเสียงคัดค้าน . . ."¹⁶⁸ สมาชิกวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อเก้าอี้นายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาในการสรรหานายกรัฐมนตรีสืบแทน พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ปรากฏว่าประธานวุฒิสภาก็มีบทบาทสำคัญที่ผลักดันให้

¹⁶⁶ ดูเรื่องเดียวกัน, มาตรา 75 วรรคแรก และมาตรา 146 วรรคสอง

¹⁶⁷ สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ 25 (วันอาทิตย์ ที่ 13 พฤษภาคม 2522): 6.

¹⁶⁸ สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ 25 (วันอาทิตย์ ที่ 20 พฤษภาคม 2522): 9.

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อมา¹⁶⁹ จากที่กล่าว
 บ่อมเห็นได้ชัดถึงบทบาทความสำคัญของสมาชิกวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาคือการสรรหาและ
 แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี กล่าวได้ว่าวุฒิสภาก็คือฐานอำนาจและฐานคะแนนให้นายกรัฐมนตรีผู้
 แต่งตั้งสมาชิกเหล่านี้กลับเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศใหม่อีก หรือให้ข้าราชการประจำ
 (ผู้บัญชาการทหารบก) เป็นนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนนั่นเอง
 อนึ่ง หลังจากสิ้นสุดบทเฉพาะกาลแล้ว ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ วุฒิสภายังมีอำนาจ
 ร่วมประชุมลงมติร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรได้ด้วย¹⁷⁰ วุฒิสภาภายหลังสิ้นสุดบทเฉพาะกาลจึงยัง
 สามารถวางดุลย์สภาผู้แทนราษฎรและศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

ความเป็นมาของระบบ 2 สภาภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2521 ภายใต้
 บทเฉพาะกาล

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีบท
 เฉพาะกาล¹⁷¹ วางหลักพิเศษในระยะ 4 ปีแรก ซึ่งยกเว้นบทบัญญัติทั่วไป บทบัญญัติในบท
 เฉพาะกาลที่ได้รับความสนใจจากสมาชิกสภา และมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ได้แก่

¹⁶⁹ในการข่าวเสียงในสภาเมื่อ 3 มีนาคม 2523 แม้ว่าจะกระทำตามขั้นตอนของ
 ระบบประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้แต่ละพรรคเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีต่อประธานรัฐสภา แต่
 ประธานรัฐสภาก็ได้ยืนยันต่อที่ประชุมว่า การสรรหาตัวนายกรัฐมนตรีคราวนี้ได้หารือกับ 3
 เหล่าทัพ รวมทั้งกองบัญชาการทหารสูงสุดไว้ล่วงหน้าแล้ว ที่สุด พลเอก เปรม ติณสูลานนท์
 ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกองทัพ ก็ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีตามความคาดหมาย โปรดดู
 สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 26 (วันอาทิตย์ ที่ 9 มีนาคม 2523): 5. .

¹⁷⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 143 (14) และมาตรา
 194.

¹⁷¹ดูรายละเอียดบทเฉพาะกาลของร่างของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ใน
 "ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมติคณะกรรมาธิการ" (เอกสารเก็บเล่ม) ในสำนัก
 งานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 69," 9 พฤศจิกายน
 2521.

บทบัญญัติเกี่ยวกับวุฒิสภา ซึ่งในบทบัญญัติทั่วไปไม่ได้กำหนดให้ใครเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในทางปฏิบัติจึงหมายถึงมอบให้มายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่ในบทเฉพาะกาลกำหนดให้ในระยะแรกในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ¹⁷² และในระยะถัดไปภายในกำหนด 4 ปี นับแต่มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา หากมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาหรือให้สมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่ง ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ¹⁷³ และหลังจากพ้นระยะ 4 ปีแล้ว ก็จะไปสู่หลักทั่วไปที่ให้มายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การที่บทเฉพาะกาลกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในระยะถัดมา เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ที่จะเป็นกลางที่สุดในกรณีการพิจารณาคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา¹⁷⁴ นอกจากนี้ในบทเฉพาะกาลยังให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรใน 2 กรณี คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย กับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายตัวหรือทั้งคณะ¹⁷⁵ ทั้งนี้เพื่อให้วุฒิสภาเป็นฐานสนับสนุนและประคับประคองรัฐบาล¹⁷⁶ การมีบทเฉพาะกาลในระยะ

¹⁷² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 187.

¹⁷³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 188.

¹⁷⁴ มีชัย ฤชุพันธุ์ (กรรมการ) ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36," 13 กรกฎาคม 2521, หน้า 110.

¹⁷⁵ "ร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามมติคณะกรรมการ," มาตรา 190.

¹⁷⁶ มีชัย ฤชุพันธุ์ ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36," 13 กรกฎาคม 2521, หน้า 110.

เริ่มแรกก็ให้วุฒิสภามีส่วนควบคุมรัฐบาลร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ก็เพื่อเป็นการมอบอำนาจการปกครองให้ผ่านมือเป็นลำดับขั้นตอนแบบค่อยเป็นค่อยไป¹⁷⁷ แต่หลักการเหล่านี้ก็ถูกล้มเลิกหลายเท่าอันอภิปรายคัดค้านว่า ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ที่คณะกรรมการราษฎรร่างรัฐธรรมนูญแถลงที่ต้องการให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมาก เพราะเช่นนั้นแล้วก็ควรจะกำหนดให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนที่จะให้เป็นอำนาจของประธานสภานโยบายแห่งชาติ ซึ่งเท่ากับคำนึงถึงเสถียรภาพของสภานโยบายแห่งชาติมากกว่า และสิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกแยกซึ่งมีมาตั้งแต่เริ่มร่างรัฐธรรมนูญแล้ว¹⁷⁸ และการให้อำนาจวุฒิสภาในการประชุมร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ก็เพื่อให้วุฒิสภาเป็นศูนย์กลางของรัฐบาลและคำคุณบัลลังก์ให้รัฐบาลนั่นเอง¹⁷⁹ แต่ในที่สุดหลังจากอภิปรายกันพอสมควร ที่ประชุมก็ลงมติรับร่างดังกล่าวไว้พิจารณา และสั่งให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการแปรญัตติต่อไป

ในการพิจารณาขึ้นคณะกรรมการวิสามัญชุดนี้ คณะกรรมการได้ตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับวุฒิสภาออกไป เหลือเพียงสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว และในบทเฉพาะกาลยังคงให้สภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจมาก และให้ประธานสภานโยบายแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้มาจากการเลือกตั้ง¹⁸⁰

¹⁷⁷ ฉัตร ตังศรีทิพย์ (ประธานคณะกรรมการ) ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32," 29 มิถุนายน 2521, หน้า 3-4.

¹⁷⁸ วิมล เจริญ ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36," 13 กรกฎาคม 2521, หน้า 113.

¹⁷⁹ ล่ง่า วงศ์บางชวด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 120.

¹⁸⁰ "ร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมติคณะกรรมการ," มาตรา 194 วรรคสอง.

แต่ลัทธิลัทธิก็คัดค้านหลักการที่ให้ลัทธิเดียว และมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง เพราะเห็นว่าการคงบทเฉพาะกาลดังกล่าวเป็นการแสดงถึงความไม่ไว้วางใจลัทธิลัทธิผู้แทนราษฎรที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาโดยตรง และเนื้อหาของบทเฉพาะกาลยังให้เห็นเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ลัทธิลัทธิประเภทแต่งตั้ง และสภานโยบายแห่งชาติ เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล และลัทธิผู้แทนราษฎรต่อไปอย่างน้อยก็ 4 ปีข้างหน้า และก็ไม่เห็นหลักประกันอื่นใดที่จะเชื่อได้ว่า จะไม่มีการขยายเวลาออกไปอีก¹⁸¹ ในที่สุดคณะกรรมการวิสามัญก็ยินยอมตามความประสงค์ของลัทธิลัทธิ และนำบทเฉพาะกาลกลับไปพิจารณาบทบทใหม่

หลังจากคณะกรรมการวิสามัญชุดนี้ได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ได้มาเรื่องเสนอต่อสภาพิจารณาดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2521 ปรากฏว่าในส่วนของบทเฉพาะกาล คณะกรรมการวิสามัญได้แก้ไขใหม่ โดยเพิ่มอำนาจให้แก่วุฒิสภามากขึ้น ได้แก่ ให้อำนาจวุฒิสภาประชุมร่วมกับลัทธิผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก 2 ประการ คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ และการพิจารณาพระราชกำหนดของรัฐบาล¹⁸² ในประเด็นนี้ทำให้ลัทธิลัทธิคัดค้านมาก เพราะเป็นการร่างที่ผิดวัตถุประสงค์ของเดิมไปมากและทำให้การมีสองสภาไม่มีประโยชน์เกือบเหมือนกับสภาเดียว¹⁸³ นอกจากนี้ยังมีคำขอแปรญัตติขอเพิ่มจำนวนลัทธิวุฒิสภาให้เท่ากับลัทธิลัทธิผู้แทนราษฎรในระยะ 4 ปีแรกของบทเฉพาะกาลสำหรับการแต่งตั้งลัทธิวุฒิสภา คณะกรรมการวิสามัญได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งเหล่านี้ทำให้ลัทธิลัทธิวิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่าเป็นร่างรัฐ

¹⁸¹ นิธิพัฒน์ ช่างสีจันทร์ ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติ ครั้งที่ 63," 26 ตุลาคม 2521, หน้า 79. (เอกสารโรเนียว).

¹⁸² ความข้อนี้ปรากฏอยู่ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 203 (3) และ (4).

¹⁸³ ไพโรจน์ ชัยนาม ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติ ครั้งที่ 76," 24 พฤศจิกายน 2521, หน้า 32.

รัฐธรรมนูญฉบับผสมผสานระหว่างอำนาจปฏิวัติที่ผ่อนคลายกับอำนาจในทางประชาธิปไตยนั่นเอง
 ยิ่งกว่านั้นจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่เพิ่มขึ้น ก็เพื่อประคับประคองรัฐบาล โดยใช้จำนวนสมาชิก
 วุฒิสภาเป็นองค์ประกอบต่อรองกับระบอบที่ผู้ปกครองมาจากการเลือกตั้ง¹⁸⁴

สำหรับเหตุผลในการคงบทเฉพาะกาลไว้มีกำหนด 4 ปีนั้น พลโท เฉลิมชัย จารุวัลลค์
 ประธานคณะกรรมการการวิสามัญโต้แถลงต่อที่ประชุมสภาว่า

บทเฉพาะกาล ไม่ใช่บทถาวร . . . เป็นข้อยกเว้นและข้อย่อนปรน . . . การ
 ผ่อนปรนนี้มีระยะเวลาเพียง 4 ปีเท่านั้น ก็ด้วยเหตุบางอย่าง . . . มิฉะนั้นแล้วก็ต้อง
 ไม่มีมาตรานี้ . . . บทเฉพาะกาลเป็นบทที่ประนีประนอมและประสานประโยชน์กัน
 เพื่อที่จะสร้างความมั่นคง สร้างความเจริญให้ฐานะของทั้งสภาและทั้งรัฐบาลอยู่ได้
 4 ปี เพื่อให้ถึงจุดหมายปลายทางที่สำคัญ คือ การใช้บทเฉพาะกาล และการที่ใช้บท
 ถาวรและมีการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง ต่างสภาต่างแยกกันทำตามที่เขียนไว้ในบทถาวร
 ระหว่าง 4 ปีนี้ จึงมีผ่อนปรน . . . ถ้าอ่านดูให้ดี เป็นบทป้องกันตัวรัฐบาลเท่านั้น
 เอง . . .¹⁸⁵

กล่าวโดยสรุปการมีบทเฉพาะกาลภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็เพื่อให้รัฐบาลที่มาจาก
 คณะปฏิวัติมีเสถียรภาพมั่นคง สามารถบริหารประเทศได้โดยราบรื่นโดยมีวุฒิสภาหรือสภาที่ 2
 เป็นฐานอำนาจค้ำจุนรัฐบาลในช่วงระยะเวลาอย่างน้อย 4 ปี นั่นเอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁸⁴ ยันะ รุ่งแสง, เรื่องเดียวกัน, หน้า 84-86.

¹⁸⁵ พลโท เฉลิมชัย จารุวัลลค์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 116-117.