

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้

ประชาธิปไตย และ รัฐธรรมนูญเบื้องต้น

กับ

การร่างรัฐธรรมนูญ

โดย

ปรีดี พนมยงค์

นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร
ผู้จัดพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๑๗

ประเทศไทย และ รัฐธรรมนูญเบื้องต้น
กับ
การร่างรัฐธรรมนูญ
โดย
ปรีดี พนมยงค์



www.pridi-phoonsuk.org

ChangeFusion OPENBASE.in.th



เนื้อหาทั้งหมดใน OpenBase ถูกเผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution-Noncommercial-Share Alike BY NC SA 3.0 Unported License ท่านสามารถนำเนื้อหาทุกชิ้นไปใช้และเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องอ้างอิงแหล่งที่มา นำมาไปใช้เพื่อการค้า และต้องใช้สัญญาอนุญาตชนิดเดียวกันนี้เมื่อเผยแพร่งานที่ดัดแปลง เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น

ประชาธิปไตย และ รัฐธรรมนูญ เบื้องต้น

กับ

การร่างรัฐธรรมนูญ

โดย

ปรีดี พนมยงค์

—๑—

ประชาธิปไตยเบื้องต้น

๑.๑. ท่านทั้งหลายส่วนมากย่อมสังเกตได้ว่าในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์นั้น มนุษย์ได้ใช้สัญญาณที่แสดงออกโดยทำทาง กิริยา อิริยาบถ และ อากาตร์ต่างๆ นอกจากภาษาพูดและภาษาเขียนซึ่งมีผู้ประดิษฐ์ขึ้นในโลกประมาณ ๕๐๐๐ ปีมานี้เอง หลายศัพท์ในภาษาต่างๆ ก็เพ่งมีผู้คิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ เช่นคำว่า “ประชาธิปไตย” นั้นเพ่งมีผู้ตั้งเป็นศัพท์จนเมื่อประมาณ ๕๐ ปีมาแล้ว ฉะนั้นเราไม่ควรอาศัยเพียงแต่ภาษาพูดกับภาษาเขียนเป็นหลักวินิจฉัยว่าปวงชนชาวไทยและมนุษยชาติไม่รู้จักการปกครองประชาธิปไตยเพราะไม่เข้าใจความหมายของศัพท์ว่าประชาธิปไตย แม้ผู้แสดงตนว่าเข้าใจประชาธิปไตยบางคนก็ยังใช้คำนี้ ต่างกับความหมายของสถาบันแห่งชาติ คือพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานและพจนานุกรมสำหรับนักเรียนของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” อันเป็นสัญญาณของปวงชนไว้ว่า

“แบบการปกครองที่ลัทธิปวงชนเป็นใหญ่”

เราควรพิจารณาว่าในยุคที่มนุษยชาติยังไม่มีภาษาเขียนและยังไม่มีผู้ใดคิดศัพท์ “ประชาธิปไตย” หรือศัพท์ในภาษาอื่น ๆ ที่เทียบได้กับคำนั้น มนุษยชาติได้รู้จักปกครองที่ลัทธิปวงชนเป็นใหญ่หรือไม่

ข้าพเจ้าได้กล่าวไว้ในหลายบทความแล้วว่าระบบประชาธิปไตยเกิดขึ้นตามธรรมชาติพร้อมกันกับการมีมนุษยชาติในโลกนี้ ต่อมาระบบประชาธิปไตยปฐมกาลได้ถูกทำลายโดยระบบทาสและระบบศักดินา

ปวงชนชาวไทยสมัยก่อนที่จะตกอยู่ภายใต้ระบบทาสกับระบบศักดินานี้ก็ได้มีลักษณะพิเศษแตกต่างกับมนุษยชาติในโลกที่จะไม่รู้จักปกครองที่ลัทธิปวงชนเป็นใหญ่ หากปวงชนชาวไทยรู้จักปกครองสังคมหรือกลุ่มชนของตนโดยลัทธิปวงชนเป็นใหญ่มาแล้วตั้งแต่ยุคดึกดำบรรพ์ ต่อมาเมื่อตกอยู่ภายใต้ระบบทาสกับระบบศักดินาจึงทำให้ระบบปกครองประชาธิปไตยปฐมกาลนั้นเสื่อมไปในชั่วระยะเวลาหลายพันปี แม้กระนั้นซากแห่งการปกครองแบบประชาธิปไตยก็ยังเหลืออยู่บ้างในชนบทก่อนรัฐประหาร ๘ พ.ย. ๒๔๙๐ ก็ยังมีธรรมเนียมประเพณีซึ่งบทกฎหมายที่ขีดเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรรับรองว่าผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ปกครองหมู่บ้านนั้นเป็นผู้ที่ราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้น ถ้าตำแหน่งเจ้าอาวาสของวัดส่วนมากในชนบทว่างลงทางคณะสงฆ์ก็ปรึกษาพระภิกษุในวัดกับชาวบ้านคัดเลือกเจ้าอาวาสองค์ใหม่ การทำนาในหลายท้องที่ที่มีการลงแขกช่วยกันไถนา ดำนา

เกี่ยวข้อง และต่างก็ช่วยกันในการปลุกที่ปักอาศัยหลายแห่ง ฯลฯ
 อากาภิธาที่ราษฎรในชนบทแสดงออกนั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่งประชาธิปไตย
 ปรยุทกาลที่ยังมีซากคกค้างอยู่ ถ้าหากผู้ใดถามราษฎรว่าประชาธิปไตย
 คืออะไร ราษฎรทุกคนก็ยังไม่อาจตอบให้ถูกต้องได้เพราะศัพท์
 นั้นเป็นคำซึ่งเพิ่งเกิดขึ้นใหม่ในภาษาไทย

การที่ปวงชนชาวไทยได้รับพระราชทานสิทธิประชาธิปไตยนั้นมา
 จากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ โดยคณะราษฎรเป็นผู้นำขอพระราช
 ทานนั้น ได้ทำให้พวกที่มั่งคั่งที่ศนะทาสและที่ศนะศักดิ์นาเกิดความ
 ไม่พอใจจึงได้พยายามต่อต้านด้วยกลวิธีต่างๆ รวมทั้งใส่ความว่าราษฎร
 ไม่เข้าใจประชาธิปไตยบ้าง ไม่เข้าใจคำว่า “รัฐธรรมนูญ” คืออะไร
 บ้าง และเสกสรรคิดขึ้นแต่ที่ว่าราษฎรเข้าใจผิดไปว่า “รัฐธรรมนูญคือลูก
 พระยาพหล” ผู้ที่ไม่ศึกษาถึงประวัติของคำนั้นก็พากันหลงเชื่อคำโฆษณา
 นั้นแล้วนำมาเล่าต่อ ๆ กันมา ถ้าหากเราปรารถนาจะแห่งประวัติของ
 คำนี้เป็นมาอย่างไร เราก็อาจทราบได้ว่าคำว่า “รัฐธรรมนูญ” นั้น
 เพิ่งมีผู้เสนอขึ้นในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕
 ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับแรกของสยามนั้น ใช้คำว่า “ธรรมนูญการปกครอง
 แผ่นดินสยาม” แต่คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม
 ๒๔๗๕ เห็นว่าควรใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นศัพท์ที่ตงชนใหม่
 เพื่อกะทัดรัด จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกศัพท์ที่ตงชนใหม่นั้น ในระยะ
 แรกๆ ราษฎรไม่เข้าใจได้ทั่วถึง อย่างไรก็ตามผู้เฝ้าเป็นธรรมซึ่งไม่
 หลงเชื่อคำบอกเล่าง่ายๆ เช่นท่านที่เคยเป็นครูและนักเรียนในโรงเรียน
 ประถมและมัธยมระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง ๒๔๘๐ นั้นคงยังจำกันได้ว่า

ท่านเคยสอนและเคยเรียนตามหลักสูตรสมัยนั้น ท่านที่เป็นเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นก็น่าเป็นผู้ใหญ่บ้านสมัยนั้นก็เคยข้แจงให้ราษฎรเข้าใจว่ารัฐธรรมนูญคืออะไรและการปกครองประชาธิปไตยคืออะไรเป็นพจนานุกรมที่ราษฎรพอเข้าใจได้ และวิทยุกรมโฆษณาการ (ต่อมาสมัยหลังเปลี่ยนชื่อเป็นกรมประชาสัมพันธ์) ก็ได้กระจายเสียงคำอธิบายพร้อมทั้งเพลงประกอบแทบทุกวัน ผู้มีใจเป็นธรรมย่อมไม่ได้รับความราษฎรไทยว่าไม่มีสติปัญญาพอที่จะเข้าใจได้ แต่ภายหลังรัฐประหาร ๘ พ.ย. ๒๔๙๐ แล้วการข้แจงให้ราษฎรเข้าใจถึงประชาธิปไตยสมบูรณ์ได้ลดน้อยลงไปและภายหลังที่สถาปนาระบบเผด็จการขึ้นแล้ว การข้แจงให้ราษฎรเข้าใจประชาธิปไตยสมบูรณ์ก็หยุดข้งกลาง จึงทำให้บางคนทมิได้รับการศึกษาจากโรงเรียนประถมและมัธยมเหมือนกันระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง ๒๔๙๐ ไม่เข้าใจหรือแสรังทำเป็นไม่เข้าใจ

ผู้ศึกษาประวัติศาสตร์การปกครองย่อมค้นคว้าหลักฐานที่เป็นสัจจะได้อีกว่า รัฐบาลพลท.ฯ ได้เสนอพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๗ ต่อสภาผู้แทนราษฎรข้ให้ความเห็นชอบออกเป็นกฎหมายได้ รัฐบาลก็ได้แถลงเจตนารมณ์ให้ราษฎรทราบทั่วกันว่าในการออกกฎหมายนี้เพื่อให้ราษฎรปกครองตนเองโดยถ้อมติปวงชนเป็นใหญ่ตั้งแต่ชั้นตำบลขึ้นมาจากจนถึงเมืองและนครเพอวางพื้นฐานประชาธิปไตยจากชนท้องถิ่นประกอบด้วยประชาธิปไตยระดับชาติทางสภาผู้แทนราษฎร เทศบาลเมืองได้จัดตั้งขงทุกจังหวัด ส่วนเทศบาลตำบลได้จัดตั้งมากหลายตามกำลังของจำนวนผู้ตรวจการเทศบาลที่จะอบรมขงมาได้ แต่ภายหลังเกิดระบบเผด็จการแล้ว ระบบนั้นก็อาจเหตุผลอย่างเดียวกันกับขง

ทัศนศาสตร์และทัศนศาสตร์คิดว่าราษฎรยังไม่รู้เรื่องประชาธิปไตยจึงได้
 ยุบสภาเทศบาลของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกนั้นเสียแล้ว
 แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามที่เจ้าหน้าที่ของระบบเผด็จการเห็นชอบ
 ข้าพเจ้าวิตกว่าถ้าหากยังมีผู้หลงเชื่อคำโฆษณาของผู้เห็นว่าจะไม่
 ควรเปลี่ยนระบบสมบูรณาฯ ที่ใช้เป็นข้ออ้างว่าความพยายามของรัฐ-
 บาลโดยวิธีต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง ๒๔๙๐ ไม่
 อาจทำให้ราษฎรทราบแน่แท้เบื้องต้นว่าประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญ
 คืออะไรแล้ว นิสิตนักศึกษาปัจจุบันที่มีความปรารถนาต่อสู้ศตวรรษ-
 แพร่ประชาธิปไตยแก่ราษฎรนั้นจะได้ผลเพียงใดภายในเวลาไม่กี่เดือน
 เพราะจำนวนผู้เผยแพร่น้อยกว่าจำนวนครูและพนักงานท้องถิ่นดังกล่าว
 ข้างบนนั้น

แต่ข้าพเจ้ามีความเลื่อมใสและมีความเชื่อว่านิสิตนักศึกษามีสติ
 ปัญญาพอโดยอาศัยสามัญสำนึกอันเป็นตรรกวิทยาเบื้องต้นของมนุษย์-
 ชนนั้นเป็นหลักวินิจฉัยว่าคำโฆษณาของผู้เห็นว่าจะไม่ควรเปลี่ยนระบบ
 สมบูรณาฯ นั้นควรได้รับความเชื่อถือหรือไม่

โดยที่ผู้ปรารถนาดีหลายท่านต้องการทราบความเห็นของข้าพเจ้า
 เกี่ยวกับประชาธิปไตย, รัฐธรรมนูญ และการร่างรัฐธรรมนูญ ข้าพเจ้า
 จึงสนองศรัทธาโดยเขียนบทความนี้เพื่อประกอบการพิจารณาของท่าน
 ทงหลาย

๑.๒. สำหรับผู้รู้หลักภาษาไทยอยู่บ้างก็พอทราบได้ว่าคำว่า
 “ประชาธิปไตย” ประกอบขึ้นด้วยคำไทย ๒ คำคือ คำว่า “ประชา”
 ซึ่งหมายถึงหมู่คนหรือปวงชน กับคำว่า “ธิปไตย” ซึ่งหมายถึงอำนาจ
 สูงสุด คำว่า “ประชาธิปไตย” ตามมูลศัพท์จึงหมายถึง “อำนาจสูงสุด

ของปวงชน” ดังนั้นแบบการปกครองประชาธิปไตยจึงต้องถือมติปวงชนเป็นใหญ่

ส่วนผู้ปรารถนาหาความเข้าใจจากคำอังกฤษ “DEMOCRACY” คำฝรั่งเศส “DEMOCRATIE” หรือคำเยอรมัน “DEMOKRATIE” นั้นก็อาจทราบได้ว่าคำฝรั่งเศสสามนั้นแผลงมาจากคำกรีก “DEMOKRATIA” ซึ่งมาจากมูลศัพท์ “DEMOS” แปลว่า “ปวงชน” (สมุหนามของชนทั้งหลายหรือราษฎรทั้งหลาย) ผสมกับคำว่า “KRATOS” แปลว่าอำนาจ และ “KRATEIN” แปลว่าการปกครอง จึงมีความหมายว่าอำนาจสูงสุดของปวงชน การปกครองโดยมติของปวงชน

ดังนั้นไม่ว่าจะตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานกับฉบับสำหรับนักเรียน หรือตามความหมายของมูลศัพท์ หรือตามความหมายของคำฝรั่งต่างๆ ดังกล่าวแล้ว คำว่า “ประชาธิปไตย” จะมีความหมายเป็นอย่างอื่นไม่ได้นอกจากความหมาย “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่” เพราะอำนาจสูงสุดเป็นของปวงชนซึ่งมีสิทธิกับหน้าที่ตามธรรมชาติของมนุษย์ชน

๑.๓. การที่ประชาธิปไตยถือมติปวงชนเป็นใหญ่ก็เพื่อราษฎรทั้งหลายที่ประกอบเป็นปวงชนนั้นได้มีรัฐบาลของปวงชน ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นโดยตรงหรือโดยทางผู้แทนราษฎร จึงจะเป็นรัฐบาลที่กระทำการเพื่อประโยชน์ของราษฎรทั้งหลายให้มีความอุดมสมบูรณ์ในการครองชีพ และปลอดภัยจากการกดขี่เบียดเบียนระหว่างกัน อีกร่างเพื่อให้ราษฎรทั้งหลายประพฤติดอกันตามศีลธรรมอันดีของประชาชนชาติ จึงจะดำรงคงมีความเอกราชและพัฒนาก้าวหน้าต่อไปได้

ชาติหนึ่ง ๆ ปัจจุบันประกอบด้วยชนที่มีฐานะและวิถีดำรงชีพต่าง ๆ กันซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย - ฝ่ายหนึ่งคืออภิสิทธิ์ชนซึ่งเป็นคนจำนวนน้อยในชาติ กับ อีกฝ่ายหนึ่งคือสามัญชนซึ่งเป็นคนจำนวนมากในส่วนข้างมากในชาติ

อภิสิทธิ์ชน ได้แก่บุคคลที่มีฐานะพิเศษตามระบบศักดินาและบุคคลที่เป็นเจ้าสมบัตินิยมใหม่ มีทุนยิ่งใหญ่มหาศาลเป็นจักรวรรดินิยม เป็นบรมชนกานุภาพเหนือกว่านายทุนผู้รักชาติที่ทำมาหากินโดยสุจริต อภิสิทธิ์ชนหมายความว่ารวมถึงลูกสมุนที่ยอมตนเป็นเครื่องมือของอภิสิทธิ์ชนด้วย ในทางปฏิบัติชนนอกรีตชนกึ่งกำลังทรัพย์ใช้เป็นทุนในการเลือกตั้งได้ยิ่งกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นฝ่ายสามัญอยู่แล้ว ถ้าหากตัวแทนของอภิสิทธิ์ชนได้เป็นวุฒิสมาชิกโดยไม่ต้องรับเลือกจากราษฎร อภิสิทธิ์ชนกับลูกสมุนก็สามารถผูกขาดอำนาจการปกครองไว้โดยเด็ดขาดตลอดกาล ชาติก็จะมีรัฐบาลของอภิสิทธิ์ชนตลอดกาลโดยแต่งตั้งจากอภิสิทธิ์ชนตลอดกาล เป็นรัฐบาลที่กระทำการเพื่ออภิสิทธิ์ชนตลอดกาล อภิสิทธิ์ชนก็เป็นผู้แสวงผลประโยชน์ของชาติที่เกิดขึ้นด้วยน้ำพักน้ำแรงของปวงชนตลอดกาล อันเป็นการเบียดเบียนสามัญชนคนส่วนมากซึ่งจะมีความอดทนอดกลั้นยั่งยืน ปวงชนที่เป็นพลังสำคัญของชาติก็จะอ่อนเปลี้ยลงซึ่งเป็นการบั่นทอนการพัฒนาก้าวหน้าและการดำรงความเป็นเอกราชของชาติ ดังนั้นเพื่อประโยชน์ของราษฎรทั้งหลายที่ประกอบกันเป็นปวงชนและเพื่อประโยชน์ของชาติ แบบการปกครองประชาธิปไตยจึงต้องถือตามมติปวงชนเป็นใหญ่

๑.๕. ทศนะประชาธิปไตยเป็นทศนะที่เกิดขึ้นจากสภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่จะต้องสัมพันธ์กันอยู่เป็นกลุ่มชนหรือสังคมหรือเป็นชาติ ไม่มีบุคคลใดจะอยู่โดดเดี่ยวโดยลำพังได้ มนุษย์จึงต้องมีทศนะที่เป็นหลักนำความประพฤติของตนเพื่ออยู่ร่วมกับเพื่อนมนุษย์อื่นในชาติเดียวกันเพื่อให้ชาติดำรงอยู่และเพื่อพัฒนาเติบโตก้าวหน้าต่อไปได้ ทศนะประชาธิปไตยจึงเป็นทศนะที่ตั้งอยู่บนรากฐานแห่งประโยชน์ส่วนรวมของปวงชน แม้ว่ามนุษย์มีเสรีภาพส่วนบุคคลตามธรรมชาติ แต่มนุษย์ก็มหนำทตามธรรมชาติในการใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อมิให้เสียหายแก่เพื่อนมนุษย์อื่นและเพื่อให้ชาติดำรงอยู่กับเติบโตพัฒนาก้าวหน้าต่อไปได้ ดังนั้นตั้งแต่ยุคปฏิรูปกาลจึงมีธรรมจริยาซึ่งมนุษย์มีจิตสำนึกตามธรรมชาติที่จะต้องใช้สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลมิให้เป็นภัยเสียหายแก่เพื่อนมนุษย์อื่นและแก่ส่วนรวมของกลุ่มชน

ทศนะประชาธิปไตยจึงต่างกับทศนะที่เกิดจากคติ “ปัจเจกนิยม” (INDIVIDUALISM) ซึ่งถือเสรีภาพเฉพาะตัวของบุคคลเป็นใหญ่โดยไม่คำนึงถึงหน้าที่ต่อส่วนรวมของปวงชนและชาติ จากรากฐานปัจเจกนิยมนี้ก่อให้เกิดลัทธิการเมือง, ลัทธิเศรษฐกิจ, และลัทธิเสเพลสุขหลายอย่างขัดต่อธรรมจริยาส่วนรวมของปวงชนหรือที่เรียกว่าศีลธรรมอันดีของประชาชน อาทิ

ก. ลัทธิการเมือง “อนาธิปัตย์นิยม” (ANARCHISM) ลัทธิจำพวกนี้ถือว่าเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นสิ่งประเสริฐที่สุด ฉะนั้นแบบการปกครองของมนุษย์จะต้องไม่มีรัฐบาล บุคคลจึงจะมีเสรีภาพ

เต็มที่โดยแยกย้ายกันอยู่เป็นกลุ่มน้อย ๆ ซึ่งสมานกันโดยความตกลงกันอย่างเสรี ลัทธินี้แยกออกเป็นหลายสาขา บางสาขาที่เชิดชูเสรีภาพส่วนบุคคลอย่างเต็มที่ที่ประพฤติกและสนับสนุน “ลัทธิเสรีนิยม”

ข. ลัทธิเศรษฐกิจ “เสรีนิยม” ซึ่งปล่อยให้เอกชนมีเสรีภาพเต็มที่ในการประกอบเศรษฐกิจ ต่างคนต่างทำ ผู้ใดมีทุนมากก็ได้เปรียบผู้ไร้อสมบัติ ในวิชาว่าด้วยประวัติลัทธิเศรษฐกิจ (HISTOIRE DES DOCTRINES ECONOMIQUES) จัดลัทธิเสรีนิยมเข้าอยู่ในจำพวกสำนักปัจเจกนิยม (ECOLE INDIVIDUALISTE) เมื่อลัทธินี้ดำเนินถึงจุดสูงสุดก็ช่วยให้ผู้ที่สะสมทุนมหาศาลเป็นเจ้าของสมบัติ “จักรวรรดินิยม” ซึ่งมีบรรณานุกรมภาพกดขี่เบียดเบียนคนส่วนมาก นักประชาธิปไตยผู้หนึ่งเปรียบเทียบเสรีนิยมว่าเสมือน “เสรีภาพของสุนัขจิ้งจอกในเล้าไก่”

ค. ลัทธิลัทธิเพศนิยม (HOMOSEXUALITY) คือ การเสพย์เมถุนระหว่างชายกับชาย และหญิงกับหญิง ซึ่งเป็นเพศเดียวกัน (ลัทธิเสพย์เมถุนระหว่างหญิงกับหญิงนั้นยังมีชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า) “เลสเบียนนิซึม” (LESBIANISM) “ลัทธิเพศนิยม” ถือว่าเสรีภาพของบุคคลที่จะกระทำการใดตามความพอใจในการเสพย์สุขนั้นมีค่าสูงสุด บุคคลจึงต้องหาความสุขสำราญให้เต็มที่ โดยไม่ต้องคำนึงถึงศีลธรรมอันดีของปวงชน เพราะ การเสพย์เมถุนระหว่างคนต่างเพศยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะมีความสุขสำราญได้ จึงต้องเสพย์เมถุนระหว่างคนเพศเดียวกัน ลัทธินี้ถือเอาความเสพย์สุขทางเมถุนเป็นสำคัญยิ่งกว่าชาติพันธุ์ของมนุษยชาติ โดยไม่คำนึงถึงว่า มนุษยชาติมีเพศชายและเพศหญิงซึ่งได้แพร่พันธุ์

สืบต่อๆ มาตั้งแต่ครั้งดาบรพ มีเจนนัมนุชชาติกีสุนัขชาติพันธุ์ไป
พ้นจากโลกนช้านานมาแล้ว ผู้ประพฤติกเพศและเผยแพร่ลักเพศใน
ชาติใดผู้หนึ่งก็ทำลายชาติพันธุ์แห่งชาติของตนเอง อันเป็นอาชญากรรม
อย่างมหันต์

ในประเทศอังกฤษนั้น ท่านเจ้าศักดินาหลายท่านที่โปรดลักเพศ
นิยมได้พยายามติดต่อกันมาหลายปีในการเสนอทางสภาเจ้าศักดินา
(HOUSE OF LORDS) เพื่อให้ยกเลิกกฎหมายห้ามการลักเพศ แต่ท่าน
เจ้าศักดินาถูกคัดค้านจากสภาสามัญชน (HOUSE OF COMMONS)
โดยเฉพาะพรรคแรงงานซึ่งเป็นสังคมนิยมอังกฤษที่ต้องการรักษาสั
ธรรมอันดีของประชาชนไว้ แต่เมื่อไม่กี่ปีมานี้ พรรคจารีตนิยมซึ่งเป็น
ฝ่ายอภิสิทธิ์ชนได้ชนะการเลือกตั้ง ความปรารถนาของท่านเจ้าศักดินา
และอภิสิทธิ์ชนก็ประสบความสำเร็จในการยกเลิกกฎหมายห้ามการ
ลักเพศ

เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๑๔ ข้าพเจ้าได้มีจดหมายตอบคณะผู้จัดทำ
มหิตลสารซึ่งต้องการบทความของข้าพเจ้าเกี่ยวกับสาธาณรัฐราษฎรจีน
ข้าพเจ้าได้เขียนตอนหนึ่งว่า “ ส่วนกระเทยหรือชายกองกลางซึ่งเป็นการพัฒนา
คนแบบใหม่ในบางประเทศนั้น ไม่เคยมีในประเทศจีนเก่าหรือปัจจุบัน ” ในอดีต
ของไทยนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริ
ว่า การทำชั่วเวนิชธรรมตามนุษย์เป็นการผิดศีลธรรมอย่างแรง จึงโปรด
เกล้าฯ ให้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗
ลงโทษจำคุกหลายปีแก่ผู้กระทำกามวิถดลารเช่นนั้น (แต่เมื่อไม่กี่ปีมานี้

บางคนก็อ้างว่าจงรักภักดีในรัชกาลที่ ๕ ได้ยอมลงมติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งยกเลิกกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗)

ง. ลัทธิต์ “ฮีบป” ซึ่งคัดค้านธรรมเนียมจริยาของปวงชนว่าเป็นการตัดเสรีภาพสมบูรณ์เฉพาะตัวซึ่งบุคคลมีเสรีภาพที่จะแต่งกายอยู่กินเสพพิชาต่าง ๆ ซึ่งทำให้จิตใจเบิกบาน (NARCOTIC DRUG) อาทิ กัญชา, ยาฝิ่น, เฮโรอินและผลิตภัณฑ์เคมีทำนองเดียวกันนั้น ลัทธิต์ฮีบปเป็นลัทธิต์ที่คู่กันไปกับลัทธิต์เพศนิยม เพราะผู้ประพฤติตามลัทธิต์ฮีบปนั้นก็ประพฤติลัทธิต์เพศด้วย และผู้ประพฤติลัทธิต์เพศก็ประพฤติลัทธิต์ฮีบปส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทุกส่วนด้วย

๑.๓. ปวงชนแสดงมติในการปกครองแบบประชาธิปไตย โดย ๒ วิธีคือ

ก. วิธีแสดงมติโดยตรง เรียกว่า “ประชามติ” หมายความว่าปวงชนออกเสียงตรงในกิจการปกครองบ้านเมืองคือ การบัญญัติกฎหมาย (อำนาจนิติบัญญัติ), การแต่งตั้งและควบคุมรัฐบาล (อำนาจบริหาร), การแต่งตั้งตุลาการ (อำนาจตุลาการ)

สำหรับบ้านเมืองที่มีพลเมืองน้อยเช่น “สวิตเซอร์แลนด์” เมื่อครั้งพุทธกาล และนครเล็กน้อยในสมัยกรีกโบราณ ๆ ล ๆ นั้น ปวงชนก็สามารถประชุมกันได้ทั่วถึงเพื่อออกเสียง

แต่สำหรับบ้านเมืองหรือประเทศที่มีพลเมืองหลายหมื่น, หลายแสน, หลายล้านคนนั้นย่อมเป็นการยากลำบากที่จะจัดให้ปวงชนประชุมกันได้ทั่วถึงเพื่อออกเสียงโดยตรงในกิจการปกครองบ้านเมืองทุก ๆ

อย่างได้ ฉะนั้น จึงต้องใช้วิธีที่สอง คือแสดงมติโดยผ่านผู้แทนซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง แม้กระนั้นในบางประเทศได้สงวนอำนาจของปวงชนในการแสดงมติโดยตรงเฉพาะกฎหมายและนโยบายที่สำคัญและการแต่งตั้งประมุขของประเทศ

บ. วิธีแสดงมติโดยผ่านผู้แทนซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง

หมายความว่า ราษฎรในเขตหนึ่ง ๆ เลือกผู้แทนของตนให้แสดงมติแทนตนในสภาผู้แทนราษฎรหรือในรัฐสภาเพื่อบัญญัติกฎหมาย, ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งถอดถอนรัฐบาล, ควบคุมรัฐบาลในการปฏิบัติ (บริหาร), บัญญัติกฎหมายว่าด้วยการตั้งศาลและมืองค์การแต่งตั้งถอดถอนตุลาการ

วิธีแสดงมติโดยผ่านผู้แทนนั้นมี ๒ แบบคือ

(๑) ราษฎรเลือกผู้แทนโดยตรง

(๒) ราษฎรเลือกผู้แทนโดยทางอ้อม

คำว่า “โดยทางอ้อม” ในที่นี้แปลมาจากภาษาอังกฤษ “INDIRECT” เมื่อนำมาใช้แก่การออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรก็หมายถึงการที่ราษฎรเลือกตั้งตัวแทนให้ออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรแทนตนชั้นหนึ่งก่อน แล้วตัวแทนจึงเลือกผู้แทนราษฎรออกชั้นหนึ่ง เช่น ราษฎรเลือกผู้แทนตำบลก่อน แล้วผู้แทนตำบลจึงเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(ในบางประเทศที่มีพลเมืองหลายร้อยล้านคน เช่นประเทศจีนต้องใช้วิธีเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในบริเวณทั่วไป ๓ ชั้น คือ ราษฎรเลือกตั้งตัวแทนเพื่อเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นชั้นหนึ่งก่อนแล้วสมาชิกสภาท้องถิ่นเลือกสมาชิกสภามณฑล

เป็นชั้นที่สอง แล้วสมาชิกสภามณฑลเลือกผู้แทนราษฎรเป็นชั้นที่ ๓ ยกเว้นบาง
ท้องที่ซึ่งราษฎรเลือกผู้แทนโดยตรงบ้าง โดย ๒ ชั้นบ้าง)

วิธีเลือกตั้งทางอ้อมนั้นก็มาจากพื้นฐานการออกเสียงลงมติของ
ราษฎรเอง ซึ่งต่างกับการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิก
วุฒิสภาโดยรัฐบาลหรือองคมนตรี

๑.๔. ในหลายประเทศประชาธิปไตยมี ๒ สภา คือ
สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภานั้น สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ที่ราษฎรเลือก
ตั้งขึ้น มิใช่รัฐบาลหรือองคมนตรีเป็นผู้เสนอประมุขรัฐให้แต่งตั้ง วุฒิ
สมาชิกโดยการแต่งตั้งจึงมิใช่ผู้แทนของปวงชนหากเป็นตัวแทนของ
อภิสิทธิ์ชนซึ่งเป็นคนจำนวนน้อยในชาติ จึงมิใช่วิธีประชาธิปไตย
ซึ่งถือปวงชนเป็นใหญ่ ส่วนวิธีให้องคมนตรีทำบัญชีรายชื่อบุคคลจำ
นวนหนึ่งตามท้องคมนตรีเห็นสมควรแล้วส่งให้สภาผู้แทนราษฎรเป็น
ผู้คัดเลือกให้เป็นวุฒิสมาชิกตามบัญชีนั้น วุฒิสมาชิกชนิดนี้มิใช่
ตัวแทนของปวงชนเพราะสภาผู้แทนราษฎรจำต้องเลือกจากบัญชีรายชื่อ
ขององคมนตรี เท่ากับเลือกจากตัวแทนขององคมนตรีเท่านั้น

ส่วนมากของประเทศประชาธิปไตยมีวุฒิสภานี้ใช้วิธีเลือกตั้ง
วุฒิสมาชิก ๒ ชั้น คือ ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดหรือสภา
มณฑลชนบทก่อน แล้วสมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภามณฑล
เลือกตั้งวุฒิสมาชิก วุฒิสมาชิกชนิดนี้จึงเป็นตัวแทนของราษฎร

๑.๕. การที่ประเทศประชาธิปไตยบางประเทศมี ๒ สภานั้น
ก็เพื่อให้ผู้สูงอายุช่วยถ่วงถ่วงกรองร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติ

แล้ว เพราะถือว่าผู้แทนราษฎรนั้นกฎหมายกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ต่ำกว่าวุฒิสมาชิก แต่ไม่ได้กำหนดอายุขั้นสูงของผู้แทนราษฎรไว้ ฉะนั้นในทางปฏิบัติปรากฏว่าหลายคนที่สูงอายุกว่าวุฒิสมาชิกได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎร ฉะนั้นหลายราชอาณาจักรปัจจุบันจึงมีผู้แทนราษฎรแต่สภาเดียวซึ่งมีสมาชิกคนหนุ่มและคนสูงอายুর่วมงานกัน ส่วนบางประเทศยังมีวุฒิสภานักเพื่อช่วยกลั่นกรองร่างกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎร คือ การ “ยับยั้ง” ประดุจเป็นห้ามล่อมิใช่เป็นการ “ด่วง”

รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๕ ถืออุดมการณ์ที่ว่าพลสภาช่วยกลั่นกรองกฎหมาย ฉะนั้นมาตรา ๕๔ จึงให้สิทธิสภานับยั้งไว้ในระหว่างพิจารณาเพียง ๓๐ วัน และถ้าเป็นกฎหมายว่าด้วยการเงินก็ยับยั้งเพียง ๑๕ วันเท่านั้น ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๒ มาตรา ๑๒๒ ให้สิทธิวุฒิสภานับยั้งร่างกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎรได้ ๖๐ วันและยับยั้งร่างกฎหมายการเงินไว้ได้ ๓๐ วัน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๗ ได้กำหนดเวลาเช่นนั้นไว้ตามฉบับ ๒๔๘๒ จึงทำให้วุฒิสภามีลักษณะเป็น “สภาด่วง”

ปัญหาจึงเกิดขึ้นในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ คือ

ในทางวิชาการแห่งทฤษฎีนั้น เรื่องที่เรียกว่า “ดุลยภาพแห่งอำนาจ” แห่งระบบรัฐสภานั้น หมายถึงการให้อำนาจสูงสุดทั้งสามคือ อำนาจนิติบัญญัติ, อำนาจบริหาร, อำนาจตุลาการ, มีอำนาจสมดุลย์ระหว่างกัน ไม่ปรากฏในทางวิชาการประชาธิปไตยว่า ภายในอำนาจนิติบัญญัตินั้น

ต้องมีการถ่วงอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรโดยอภิสิทธิ์ชน จนทำให้สภาผู้แทนราษฎรต้องทรุดเซไป อันทำให้เสียดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร

ถ้าวุฒิสมาชิกซึ่งเป็นผู้ “ถ่วง” อำนาจนั้นเป็นบุคคลที่องค์มนตรีจัดบัญชีรายชื่อลับโดยไม่กำหนดคุณสมบัติคือ สุดแท้แต่ตัวเองมนตรีเห็นว่ามีความรู้ความชำนาญในการแผ่นดิน เราก็ควรพิจารณาถึงผลที่จะได้ในทางปฏิบัติว่า บุคคลชนิดใดจะได้เป็นวุฒิสมาชิก เพราะราษฎรย่อมสนใจในผลปฏิบัติ และถ้าเป็นนิสิต นักศึกษานักเรียน ในสถานศึกษาที่สอนถูกต้องตามวิธีสอนแล้ว ผู้สอนก็ย่อมให้ความรู้ในทางทฤษฎีสมานกับการปฏิบัติอันเป็นวิธีที่ข้าพเจ้าเคยเรียนมาเมื่อครั้งเป็นนักเรียนกฎหมาย คือ ครูอาจารย์ท่านสอนทฤษฎีใด ท่านก็ให้ตัวอย่างเป็นอุทาหรณ์ประกอบด้วย และถ้ามีคำพิพากษาศาลฎีกาท่านก็อ้างตัวอย่างคำพิพากษาศาลนั้น ถ้าครูอาจารย์ท่านใดสอนแต่ทางทฤษฎี นักเรียนก็ขอให้ท่านยกตัวอย่างประกอบ

ในกรณีทีองค์มนตรีเป็นผู้ทำบัญชีรายชื่อลับ ๓๐๐ คนส่งให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกเพื่อเป็นวุฒิสมาชิก ๑๐๐ คนนั้น เราก็ไม่ควรพิจารณาเพียงนามธรรมของคำว่า “องค์มนตรี” เท่านั้น จะต้องพิจารณาตามรูปธรรมที่ประจักษ์ว่า องค์มนตรีประกอบด้วยท่านผู้ใด มีฐานะและอายุเท่าใด ซึ่งเป็นบรรทัดฐานขององค์มนตรีต่อไปในอนาคตด้วย ท่านที่เป็นองค์มนตรีในปัจจุบันนั้นเป็นข้าราชการบ้านานูซึ่งบางท่านเคย

เป็นเสนาบดี (รัฐมนตรี) สมัยรัชกาลที่ ๗ ก่อน พ.ศ. ๒๔๗๕ บางท่าน เช่น กรมหมื่นพิทยลาภฯ ประธานองคมนตรีประสูติเมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๙ ทรงมีพระชันษาถึงปัจจุบันนี้ ๘๕ พรรษา, เจ้าพระยาศรีธรรมธิเบศรมีอายุ ๘๕ ปี เท่ากับกรมหมื่นพิทยลาภฯ, พระยาศรีเสนาและพระยามานวราชเสวี มีอายุคนละกว่า ๘๔ ปี และอีกหลายท่านก็มีอายุคนละประมาณ ๘๐ ปี ท่านที่มีอายุน้อยกว่าผู้อื่นคือนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ในการทำบัญชีชอลับดังกล่าวนี้ของมนตรีที่ชรามากนั้นก็มีภาระหนักมาก เพราะท่านต้องสำรวจบุคคลมากมายหลายพันหลายหมื่นคนซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการแผ่นดินแล้วท่านจึงจะคัดเอาไว้เพียง ๓๐๐ คน เพื่อส่งให้สภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากท่านจะเลือกเฉพาะบุคคลที่ใกล้ชิดกับท่านเพราะเคยทำงานร่วมกันมาหรือเคยใกล้ชิดกันมา ท่านก็จะถูกครหานินทาว่าไม่ทรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมอันจะเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สถาบันองคมนตรี ดังนั้นก็อาจมีผู้คิดช่วยท่านแรงองคมนตรีโดยใช้วิธีที่เคยปฏิบัติมาในการจัดทำบัญชีชอลับสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติ คือ ใช้คนประมาณ ๔-๕ คน รวบรวมบัญชีชอลับก่อนแล้วเสนองคมนตรีคัดเลือกเอา ๓๐๐ คน ผลที่จะได้รับเป็นอย่างไรนั้น เราท่านก็รู้อยู่เต็มอกโดยข้าพเจ้าไม่ต้องชี้แจง

ส่วนเหตุผลที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงในสภานิติบัญญัติว่าการที่ต้องทำบัญชีชอลับส่งให้สภาผู้แทนราษฎรนั้นก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่มีชอลับบัญชีชอลับอยู่ในข่ายจะได้รับเลือกเป็นวุฒิสมาชิกมีโอกาสวิงเต้นหา

คะแนนเสียงนั้น ก็เป็นวิธีใหม่ที่นักประดิษฐ์ (INVENTION) ขึ้นสำหรับ
 ประเทศไทย ข้าพเจ้าไม่คัดค้านการนิมิตร์สิ่งใดอันใหม่ แต่ปัญหาอยู่ที่
 ว่าจะการนิมิตร์นั้นเป็นนิมิตร์ทางประชาธิปไตยหรือไม่ และในทาง
 ปฏิบัติจะเป็นไปได้อย่างไร โดยเฉพาะการที่ผู้ร่างประสงค์รักษาความ
 ลับบัญชีรายชื่อ ๓๐๐ คนนั้นก็ต้องคำนึงว่าองคมนตรีจะต้องเขียนและ
 ทำสำเนาบัญชีด้วยตนเองซึ่งเป็นภาระหนักมากแก่องคมนตรี ดังนั้น
 เพื่อท่านแรงก็จะต้องมีคนอื่นช่วยท่านระหว่างทางนับตั้งแต่มีผู้ช่วยท่าน
 ทำบัญชีขอเป็นครั้งแรกจนถึงมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั่นก็อาจมี
 คนรู้ "ได้" ก่อนคนอื่น ๆ เราต้องยอมรับความจริงจากพฤติการณ์ใน
 การเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติจากสมาชิกสมาชิกแห่งชาติว่ามีบาง
 ท่านไม่หวังเห็นหาเสียงก็จริงอยู่ แต่บางท่านก็หวังเห็นหาเสียง ผู้ใดรู้
 "ได้" ก่อน ผู้นั้นก็จะได้เปรียบคนอื่น ฉะนั้นข้าพเจ้าเห็นว่าการนิมิตร์
 วิธีใหม่นี้ไม่ถูกต้องตามวิธีประชาธิปไตย ถ้าหากสภานิติบัญญัติต้องการ
 มีวุฒิสภาก็ควรใช้วิธีเลือกตั้งโดยตัวแทนของราษฎรซึ่งอาจใช้วิธีเลือกตั้ง
 ๒ ชั้น โดยสภาเทศบาลและสภาจังหวัด หรือมีฉันทน์ก็โดยสภาผู้แทน
 ราษฎรโดยไม่จำกัดว่าจะต้องเลือกจากบัญชีชอลับขององคมนตรี ให้
 โอกาสแก่ทุกคนที่มีคุณสมบัติเป็นผู้สมควรรับเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิก
 สามารถสมัครได้โดยเปิดเผยและให้สภาผู้แทนราษฎรมีเวลาพอพิจารณา
 ว่าผู้สมัครคนใดสมควรได้รับเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิก

รัฐธรรมนุญเบื้องต้น

๒.๑. คำว่า “รัฐธรรมนุญ” ประกอบด้วยคำว่า “รัฐ” หมายถึงบ้านเมืองหรือแผ่นดินกับคำว่า “ธรรมนุญ” หมายถึงบทกฎหมายว่าด้วยระเบียบการ

รัฐธรรมนุญ จึงหมายถึงกฎหมายว่าด้วยระเบียบการปกครองแผ่นดินหรือรัฐ

บางครั้งเรียกบทกฎหมายชนิดนี้ว่า “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินหรือ รัฐ”

๒.๒. มีผู้เข้าใจผิดว่าประเทศใดมีรัฐธรรมนุญ ประเทศนั้นก็มีการปกครองแบบประชาธิปไตยอันที่จริงนั้น รัฐธรรมนุญเป็นเพียงระเบียบการที่เขียนเป็นกฎหมายว่าประเทศ (รัฐ) นั้นๆ ปกครองกันแบบใดแทนที่จะปล่อยให้ผู้มีอำนาจปกครองกระทำตามความพอใจของตนโดยไม่มีข้อกำหนดไว้

รัฐธรรมนุญแต่คำพิงยังไม่เป็นแบบการปกครองประชาธิปไตยเสมอไป อาทิ บางประเทศปกครองตามแบบเผด็จการก็มีรัฐธรรมนุญเผด็จการของตน เช่นประเทศอิตาลีสมัยมุสโสลินีที่เป็นจอมเผด็จการก็มีรัฐธรรมนุญ ประเทศสเปนและโปรตุเกสสมัยที่ปกครองแบบเผด็จการก็มีกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนุญที่กำหนดระเบียบการปกครองประเทศทั้งสองนั้นตามแบบเผด็จการ รัฐบาลดอนอม—ประภาสปกครองตามแบบเผด็จการก็มีรัฐธรรมนุญที่เรียกว่า “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร”

๒.๓. ผู้ศึกษา “ความรู้เบื้องต้นแห่งกฎหมาย” ข้อมทราบว่ ใน การแบ่งชนิดต่าง ๆ ของกฎหมายนั้นได้มีการกล่าวถึงการแบ่งชนิดกฎหมายออกเป็น “กฎหมายที่ขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร” (WRITTEN-LAW) และ “กฎหมายที่ไม่ขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร” (UNWRITTEN-LAW) คือ ธรรมเนียมประเพณีที่ปวงชนซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในแผ่นดินได้ปฏิบัติกันมาช้านาน จึงเป็นข้อบังคับของผู้มีอำนาจสูงสุด ซึ่งบุคคลจำต้องประพฤติตาม ดังนั้น “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” (CONSTITUTION LAW) จึงมีเพียงแต่ด้วยบท “รัฐธรรมนูญ” (CONSTITUTION) ที่ขีดเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น หากยังรวมถึง “ธรรมเนียมประเพณีรัฐธรรมนูญ” (CONSTITUTIONAL CUSTOMS) ที่มิได้ขีดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย

(WRITTEN

ก. รัฐธรรมนูญที่ขีดเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร (WRITTEN

CONSTITUTION) นั้น ก็มีใช้เฉพาะจงเอาเฉพาะกฎหมายที่ระบุชื่อว่า “รัฐธรรมนูญ” หรือ “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน หรือ รัฐ” เท่านั้น หากยังหมายถึงข้อความที่ขีดเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งมีลักษณะเป็นระเบียบการปกครองรัฐและการให้สิทธิแก่พลเมือง อาทิ

(๑) “กฎบัตร” ซึ่งเป็นคำไทยมาตั้งแต่โบราณกาล คำว่า “กฎ” หมายถึงข้อกำหนด, คำบังคับ คำว่า “บัตร” หมายถึงแผ่นที่เขียนเป็นหนังสือ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “กฎบัตรกฎหมาย” ไว้ว่า “กระบวนกฎหมาย”

คำว่า “กฎบัตร” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “CHARTER” ตรงกับภาษาฝรั่งเศส “CHARTRE” ตรงกับภาษาเยอรมัน “CHARTA” คำทั้งสามภาษาแปลมาจากคำละติน “CHARTA”

กฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษถือว่า “กฎบัตรใหญ่” (MAGNA CHARTA หรือเขียนว่า MAGNA CARTA) ค.ศ. ๑๒๑๕ ทำให้ประกันเสรีภาพบางประการแก่พลเมืองอังกฤษนั้นเป็นแม่บทสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษ

สมาชิกสหประชาชาติรวมทั้งสยามที่เป็นภาคีแห่งองค์การนั้นได้ปฏิญาณรับรองผูกพัน “กฎบัตรแห่งสหประชาชาติ” (CHARTER OF THE UNITED NATIONS) ซึ่งมีบทบัญญัติเริ่มต้นว่า

“เรา ประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ตกลงเด็ดขาด....ยืนยันความเชื่อดีต่อหลักการพื้นฐานสิทธิมนุษยชน, ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์, ในสิทธิเสมอภาคระหว่างชายกับหญิง และระหว่างชาติไม่ว่าใหญ่หรือเล็ก”

ต่อมาสมัชชาใหญ่สหประชาชาติซึ่งสยามเข้าร่วมด้วยใน ค.ศ. ๑๙๔๘ นั้นได้ตกลงรับรอง “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิแห่งมนุษยชน” (UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS) ซึ่งบัญญัติสิทธิของพลเมืองไว้หลายประการ อาทิ ชีวิต, เสรีภาพ, ความปลอดภัยในตัวบุคคล, เสรีภาพจากการไม่ถูกจับกุมคุมขังเนรเทศโดยพลการของเจ้าหน้าที่, สิทธิในการได้รับการพิจารณาโดยเที่ยงธรรมและเปิดเผยจากศาลที่เป็นอิสระและไม่ลำเอียง, เสรีภาพในความคิด, ความเชื่อดีและศาสนา, เสรีภาพในการประชุมและการร่วมกันเป็นสมาคมอย่างสันติ ฯลฯ

รัฐบาลสยามได้รับรองกฎบัตรและปฏิญญาดังกล่าวแล้ว โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาและสถานีวิทยุกระจายเสียงกรมประชาสัมพันธ์ได้เคยประกาศมาแล้วซ้ำแล้วซ้ำเล่าทุก ๆ วัน วันละข้อติดต่อกันมาหลายปี ดังนั้น “กฎบัตรแห่งสหประชาชาติ” และ “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” ดังกล่าวข้างต้นเป็นส่วนสำคัญของ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” ของสยามหรือประเทศไทยด้วย พระราชบัญญัติและบทกฎหมายใดที่ขัดต่อกฎบัตรและปฏิญญาดังกล่าวแล้วจึงเป็น “โมฆะ”

ส่วนปัญหาที่ว่ารัฐธรรมนูญใดที่เขียนขัดต่อกฎบัตรและปฏิญญานั้น จะเป็นโมฆะหรือไม่นั้น ปวงชนซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดย่อมวินิจฉัยได้ว่ารัฐธรรมนูญชนิดใดขัดสิทธิหรือไม่ให้สิทธิแก่ราษฎรตามกฎหมายและปฏิญญานั้นเป็น “รัฐธรรมนูญโมฆะ”

(๒) “ปฏิญญา” (DECLARATION) ชนิดที่เป็นหลักสำคัญของสิทธิประชาธิปไตยซึ่งระบบประชาธิปไตยต้องให้แก่ราษฎรนั้น และชนิดที่เป็นหลักการสำคัญประกอบรัฐธรรมนูญเช่นคำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิแห่งมนุษยชนดังกล่าวแล้ว และเทียบได้กับ “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง” (DÉCLARATION DES DROITS DE L'HOMME ET DU CITOYEN) ของฝรั่งเศสซึ่งผู้แทนราษฎรที่เป็นคนสามัญและขุนนางประชาธิปไตยได้ร่วมกันแถลงเมื่อ ค.ศ. ๑๗๘๙ นั้น เป็นแม่บทของประชาธิปไตยในฝรั่งเศสซึ่งศาลยุติธรรมและศาลปกครองจะต้องตัดสินคดีมิให้ขัดต่อปฏิญญาอันเป็นแม่บทประชาธิปไตยนั้น

คำประกาศหลัก ๖ ประการของคณะราษฎรเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ก็เป็นปฏิญญาแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของสยาม เพราะเหตุว่าเมื่อได้ประกาศธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ แล้ว รุ่งขึ้นวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕ ได้มีประชุมสภาผู้แทนราษฎร ๗๐ คน ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่มีใช้สมาชิกคณะราษฎร ๓๕ คน และที่เป็นสมาชิกคณะราษฎร ๓๑ คน ในบรรดาผู้ที่มีใช้สมาชิกคณะราษฎรนั้นมีหลายท่านดำรงฐานันดรศักดิ์สูงตามระบบศักดินา อาทิ (๑) เจ้าพระยาวงศาอนุประพันธ์ (ม.ร.ว. สະທ້ၢၢ် ၵၢၢ် ၵၢၢ် ၵၢၢ်) ผู้เป็นพระอัยกา (ท่านตา) ของสมเด็จพระบรมราชินีนาถองค์ปัจจุบัน (๒) เจ้าพระยาพิชัยญาติ (ดั้น บุนนาค) (๓) เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน) รongลงมาเป็นพระยา, พระ, หลวง อีกหลายคน ซึ่งแทนหลายราชตระกูล ผู้ไม่มีบรรดาศักดินานี้มีนักเรียนกฎหมาย, ทนายความ, ชาวนา, พ่อค้า ฯลฯ ผู้แทนราษฎรทั้ง ๗๐ คนได้พร้อมใจกันปฏิญาณในที่ประชุมสภาดังต่อไปนี้

“ข้าพเจ้า (ออกนามผู้ปฏิญาณ) ขอให้คำปฏิญาณว่าจะซื่อสัตย์ต่อคณะราษฎรและจะช่วยกันรักษาหลัก ๖ ประการของคณะราษฎรไว้ให้มั่นคง

๑. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง

๒. จะรักษาความปลอดภัยในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก

๓. จะต้องบำรุงความสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะพยายามหางานให้ราษฎรทำโดยเต็มความสามารถ จะร่างโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก

๔. จะต้องให้ราษฎรได้มีสิทธิเสมอภาคกัน

๕. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก ๔ ประการ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

๖. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร”

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ปฏิญาณในที่ประชุมแล้ว เจ้าพระยามหิธร เสนาบดีกระทรวงมรุทธาธร (ขณะนั้นยังมีได้ยุบกระทรวงนี้ เปลี่ยนเป็นกรมราชเลขาธิการ) ได้อัญเชิญพระราชกระแสรับสั่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาอ่านในที่ประชุมสภาดังต่อไปนี้

“ วันนีสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเป็นครั้งแรก นับว่าเป็นการสำคัญอันหนึ่งในประวัติศาสตร์ของประเทศอันเป็นที่รักของเรา ข้าพเจ้าเชื่อว่าท่านทั้งหลายคงจะตั้งใจที่จะช่วยกันปรึกษาการงาน เพื่อนำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่ประเทศสยามสืบไป และเพื่อรักษาความอิสรภาพของไทยไว้ชั่วฟ้าและดิน ข้าพเจ้าขออำนวยพรแก่บรรดาผู้แทนราษฎรทั้งหลายให้บริบูรณ์ด้วยกำลังกาย กำลังปัญญาเพื่อจะได้ช่วยกันทำการให้สำเร็จตามความประสงค์ของเรา และของท่านซึ่งมีจุดมุ่งหมายอันเดียวกันทุกประการ เทอญ ”

พระราชกระแสนับสั่งซึ่งเจ้าพระยามหิธรอัญเชิญมาอ่านในที่ประชุม นั้น พระปกเกล้าฯ ได้ทรงพระกรุณาพระราชทานมาเอง ซึ่งแสดงว่าพระองค์เต็มพระทัยพระราชทานพระบรมราชานุมัติเป็นปฎิญาแห่งระบบปกครองประชาธิปไตย

(๓) “แผนการร่วม” (COMMON PROGRAM) ชนิดที่เป็นข้อบังคับกำหนดระเบียบปกครองรัฐ เช่น แผนการร่วมของจีนซึ่งกรรมกร, ชาวนา, นายทุนน้อย, นายทุนแห่งชาติ (หลายคนเป็นมหาเศรษฐี เช่น ตันก๊ก และบางคนเป็นลูกขุนนางเก่าสมัยราชวงศ์ชิง หลายคนเคยเป็นขุนศึก, หลายคนเป็นก๊กมินตั๋ง เช่น จอมพล หลี่ ซี ซิน, มาตามซุนยัตเซ็น ฯลฯ) ได้ร่วมกันจัดทำประกาศเป็นระเบียบการปกครองสาธารณรัฐราชฎจีนเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ และจัดตั้ง “รัฐบาลกลางของราชฎจีน” ในระยะเวลาหัวต่อระหว่างระบบเก่ากับระบบใหม่ ก่อนมีรัฐธรรมนูญจีนใน ค.ศ. ๑๙๕๔ ในทางวิชาการรัฐธรรมนูญ “แผนการร่วม” นี้มีลักษณะเป็น “รัฐธรรมนูญชั่วคราว” ของจีน ผู้มีฐานะตามระบบเก่าและฐานะตามระบบใหม่ร่วมมือกันในระยะหัวต่อ นั้น เป็นการนำทฤษฎีวิทยาศาสตร์สังคมมาประยุกต์ถูกต้องตามสภาพท้องที่, กาลสมัย ของจีน เหมาะเจอตงมิได้ประณามนายทุนไปทั้งหมด เพราะตามการพัฒนาของระบบสังคมจีนสมัยก่อนนั้น ย่อมก่อให้เกิดชนชั้นวรรณะนายทุน เหมาะเจอตงถือว่านายทุนจำนวนน้อยหยิบมือเดียวเท่านั้นที่เป็นศัตรูของราชฎ แต่นายทุนหลายคนเป็นนายทุนรักชาติ ผู้เคยไปเยือนประเทศจีนจะสังเกตเห็นอนุสาวรีย์ประวัติการอภิวัตเงินชงประเทศจีนใหม่สร้างกันว่า มีภาพขบวนทหารชาวนา “ไผ่ผิง”

ระหว่าง ค.ศ. ๑๘๕๑-๑๘๖๑ ซึ่งเหมาเจ๋อตุงยกย่องว่า เป็นขบวนการ
 อภิวัตน์ แม้ว่าขบวนการนั้นสถาปนา “หงซู่ฉวน” หัวหน้า ขนบ
 “พระจักรพรรดิ” แต่สภาพของประเทศจีนสมัยนั้น คนจีนยังนับถือ
 สถาบันพระมหากษัตริย์และยังไม่รู้เรื่องสาธารณรัฐ (ส่วนหลิวเซ้าฉีกกับ
 พวกนั้น แม้นับเป็นนายทุนน้อยซึ่งไม่ใช่กรรมกรแท้จริง ดำเนินคิดอย่างนายทุน
 ใหญ่ปฏิกริยา คือมี “ทัศนผูกขาด” (MONOPOLY) ที่ต้องการผูกขาดการ
 อภิวัฒน์ไว้เป็นของพวกตนโดยเฉพาะ ดังนั้นจึงขัดต่อความคิดเหมาเจ๋อตุงที่
 พิจารณาตามสภาพท้องที่กาลสมัยของจีนเห็นว่าทุกชนชั้น วรรณะรักชาติที่มีอยู่ นั้น
 สมควรเข้าอยู่ในแนวร่วมเพื่อร่วมมือในการสถาปนาประชาธิปไตยแผนใหม่)

บ. ธรรมเนียมประเพณีรัฐธรรมนูญ (CONSTITUTIONAL

CUSTOMS) จัดอยู่ในประเภทกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ไม่จัดเขียนเป็น
 ลายลักษณ์อักษร (UNWRITTEN CONSTITUTION)

ในบางประเทศเช่นประเทศอังกฤษนั้น นอกจากมีตัวบทที่เขียน
 เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ส่วนหนึ่ง อาทิ กฎบัตรใหญ่ ค.ศ. ๑๒๑๕,
 คำร้องขอสิทธิ ค.ศ. ๑๖๒๘, บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. ๑๖๘๙,
 พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. ๑๘๑๑, และ ค.ศ. ๑๘๔๕ แล้ว
 ระบบริฐธรรมนูญอังกฤษอาศัยธรรมเนียมประเพณีรัฐธรรมนูญที่เป็นมา
 ชานาน ดังนั้นจึงมีผู้จัดระบบริฐธรรมนูญอังกฤษเข้าอยู่ในประเภท
 “รัฐธรรมนูญที่ไม่จัดเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร”

ส่วนในสยามนั้น ปรากฏในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
 ซึ่งบันทึกคำอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๖๕ ว่า ธรรมเนียม-

นิยมประเพณีประชาธิปไตยยังคงใช้ได้ต่อไป ข้าพเจ้าจึงขอคัดรายงานการประชุมสภาตอนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ไว้ดังต่อไปนี้

“ นายหงวน ทองประเสริฐ กล่าวว่า ในหมวดสภาผู้แทนราษฎรว่า ผู้แทนราษฎรต้องปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ อยากทราบความประสงค์ของท่านประธานอนุกรรมการว่า พระมหากษัตริย์ต้องทรงปฏิญาณไหม

“ ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (พระยามโนปกรณีย์) ตอบว่าผู้ที่เป็นสมาชิกสภาก่อนที่จะเข้ามารับหน้าที่ ต้องปฏิญาณและตามประเพณีราชาภิเศกก็มีการปฏิญาณอยู่แล้ว

“ นายหงวน ทองประเสริฐ กล่าวว่าควรบัญญัติไว้

“ พระยาราชวังสัน กล่าวว่าในประเทศเดินมารคถึงเป็นรัชทายาท ก็ต้องปฏิญาณเหมือนกัน เพราะในโอกาสบางคราวต้องทำการเป็นผู้แทนพระเจ้าแผ่นดิน แต่ความคิดของเราอีกเพื่อวางระเบียบว่า สิ่งใดที่เป็นแบบธรรมเนียมอยู่แล้ว เราไม่อยากพูดมากนัก ตามความคิดเดิมในการร่างรัฐธรรมนูญ ประสงค์ไม่ให้ยาวเกินไป สิ่งใดที่มีและพิจารณาแล้วเห็นว่าเหมือนกัน ฉะนั้นจึงไม่บัญญัติไว้ เพราะความคิดเช่นนั้นเราวางไว้ เห็นว่าไม่เป็นอะไร ทั้งเห็นความสะดวกว่าการบัญญัติเช่นนั้นจะดีกว่า

“ นายหงวน ทองประเสริฐ ตอบว่าความจริงเห็นด้วย แต่ธรรมเนียมนั้นไม่ใช่บังคับ อีกประการหนึ่งยังเป็นคราวแรก ไม่เคยใช้มา

“พระยามนชานุราช กล่าวว่ ประเทศอื่น ๆ ที่จะผิดเปลี่ยน
พระเจ้าแผ่นดินเจามีในธรรมนุญ ฯ

“พระยาราหวังสัน ตอบว่ ในธรรมนุญบางฉบับได้บัญญัติคำ
ไว้ว่าจะปฏิญาณอย่างนั้น ของเราทราบว่ พระเจ้าแผ่นดินต้องทรง
ปฏิญาณต่อหน้าเทวดาทงหลายและพระพุทธรูปเป็นต้น เราอยากจะ
งีบเสียบ

“นายหงวน ทองประเสริฐ กล่าวว่ ขอเรียนถามว่ควรจะแก้
ไขอย่างไรหรือไม่

“ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ตอบว่ไม่เห็นจำเป็นเพราะ
ไม่ทำให้อช่นหรือเลวลง มีอยู่แล้วจะไปล้างเสียบทำไม ถ้าแม้ว่ความ
ช่นหรือเลวลงเพิ่มสทธิก็ควรอยู่ การที่บัญญัติไว้เช่นนเพื่อเขียนไว้
ให้หรุ ๆ ถึงไม่เขียนก็รู้อยู่แล้ว

นายหงวน ทองประเสริฐ กล่าวว่ เพื่อความเข้าใจของราษฎร
ทงหลาย ให้ลงมติว่จะสมควรหรือไม่

“หลวงประดิษฐมนูธรรม กล่าวว่ ข้าพเจ้าขอแถลงให้ท
ประชุมทราบเท้ที่นายหงวน ทองประเสริฐ ได้ร้องให้เติมร่างว่
พระมหากษัตริย์ต้องทรงปฏิญาณนั้น การที่ไม่เขียนไว้ก็ค้ให้ถือว่
เวลาช่นเสวยราชย์ต้องทรงกระทำตามพระราชประเพณี การที่ไม่
เขียนไว้ไม่ ไขเป็นการยกเว้นที่พระองค์จะไม่ต้องทรงปฏิญาณ ขอ
ให้ฉบับที่กข้อความสำคัญไว้ ในรายงาน

“ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า เนื่องจาก หลวงประดิษฐมนูธรรมได้กล่าวแล้ว ข้าพเจ้าขอแสดงว่าได้เคยเห็น และทรงรับสั่งว่า พระองค์เองได้ทรงปฏิญาณเวลาเสวยราชสมบัติ และเวลานับเป็นรัชทายาทก็ต้องปฏิญาณขึ้นหนึ่งก่อน ความข้อนั้นเมื่อพระองค์เองทรงรับสั่งเช่นนั้น เพราะฉะนั้นรับรองได้อย่างที่ หลวงประดิษฐมนูธรรมว่าเป็นพระราชประเพณีที่เดียว

“นายจรูญ สืบแสง กล่าวว่า เป็นที่เข้าใจแล้วว่า พระเจ้าอยู่หัวต้องทรงปฏิญาณตามนี้ แต่ในรัฐธรรมนูญสำคัญอย่างยิ่ง เท่าที่ได้จัดบันทึกทรงงานข้งน้อยไป ถ้าอย่างไรใหม่ไว้ในรัฐธรรมนูญจะดี

“หลวงประดิษฐมนูธรรม ตอบว่า สถาปนาเทพราชฎต้องเห็นชอบในการอัญเชิญพระมหากษัตริย์ขึ้นเสวยราชย์หรือในการสมมติรัชทายาท ถ้าองค์ใดไม่ปฏิญาณเราคงไม่ลงมติให้

“นายจรูญ สืบแสง กล่าวว่า องค์ต่อๆ อาจไม่ปฏิญาณ

“พระยาราชวังสัน ตอบว่า ตามหลักการในที่ประชุมต่างๆ ถ้ามีคำจตในรายงานแล้ว เขาถือเป็นหลักการเหมือนกัน

“ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แสดงให้สมาชิกลงมติมาตรา ๕ ว่า “การสืบราชสมบัติท่านว่าให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎมณเฑียรบาลหรือให้เติมคำว่า “จะต้องปฏิญาณ”

“ประธานสภาฯ กล่าวว่า บัดนี้ความเห็น ๒ ทาง คือทางหนึ่งเห็นว่า ควรคงตามร่างเดิม อีกทางหนึ่งว่า ควรเติมความให้ชัดขงขึ้น

“ที่ประชุมลงมติตามร่างเดิม ๔๘ คะแนน ที่เห็นว่าให้เติมความให้ชัดเจน ๗ คะแนน เป็นอันตกลงว่าไม่ต้องเติมความอีก”

๒.๔. ปัจจุบันนี้มีบางคนได้เขียนและกล่าววิจารณ์ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นฉบับนี้เป็นประชาธิปไตยบ้าง เป็นอำมาตยาธิปไตยบ้าง ฉะนั้นจึงเป็นการสมควรทบทวน นักศึกษา นักเรียนและราษฎรซึ่งต้องการที่จะโดยไม่ม้อคคืออุปาทานอาศัยหลักตามสามัญสำนึกอันเป็นตรรกวิทยาเบื้องต้นของมนุษยชนประกอบด้วยความหมายของภาษาไทยประยุกต์แก่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับโดยความเที่ยงธรรม

ก. ถ้ารัฐธรรมนูญใดมีบทถาวรและบทเฉพาะกาล สามัญชนที่รู้ภาษาไทยพอสมควรย่อมเข้าใจคำว่า “เฉพาะกาล” นั้นหมายถึงระยะเวลาชั่วคราว ซึ่งเมื่อพ้นกำหนดนั้นแล้วก็เหลือแต่บทถาวรที่ใช้เป็นแบบการปกครองถาวรต่อไป ฉะนั้นจึงต้องพิจารณาด้วยบทถาวรของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่

ส่วนบทเฉพาะกาลเป็นเรื่องระยะหัวต่อระหว่างระบบเก่ากับระบบใหม่ ซึ่งย่อมมีส่วนที่เป็นระบบเก่าผสมอยู่กับระบบใหม่ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ปัญหาวินิจฉัยลักษณะบทเฉพาะกาลนั้นต้องพิจารณาว่าบทนั้นมันไว้นำไปสู่บทถาวรประชาธิปไตยหรืออำมาตยาธิปไตย

(บางคนที่สามารถการศึกษาชั้นสูงย่อมรู้ภาษาไทยดีกว่าสามัญชนกลับแสวงทำเป็นไม่รู้คำว่า “เฉพาะกาล” นั้นหมายถึงเรื่องชั่วคราว ดังนั้นบางคนจึงถือเอาบทเฉพาะกาลเป็นหลักเช่นเราจะได้อ่านได้ฟังว่าบางคนถือเอา “บทเฉพาะกาล” ของรัฐธรรมนูญ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ เรื่องการมีสมาชิกประเภทที่ ๒ นั้นเป็นเรื่องถาวร แต่ถ้าเป็นบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญที่พวกเขาทำขึ้น

นั้น พวกเขาก็ไม่นำเอาเรื่องเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญนั้นมาเป็นหลักวินิจฉัยลักษณะของรัฐธรรมนูญนั้น เช่นรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒ ซึ่งมีบทเฉพาะกาลยกยอวุฒิสมาชิกซึ่งได้รับแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ ๙ พ.ย. ๒๔๙๐ (ได้ต่อมาให้มาเป็นวุฒิสมาชิกของฉบับ ๒๔๙๒ พวกเขาก็ไม่เคยถึงบทเฉพาะกาลนี้)

ข. คำว่า “**ประชาธิปไตย**” นั้นข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้วในข้อ ๑ คือหมายถึงการปกครองที่ล้อมตีปวงชนเป็นใหญ่ ส่วนคำว่า “**อำมาตยาธิปไตย**” นั้นมีบางคนตั้งเป็นศัพท์ใหม่ขึ้นโดยยังไม่มพิจารณากรรมฉบับราชบัณฑิตยสถานหรือฉบับสำหรับนักเรียน แต่ผู้ตั้งศัพท์ใหม่นี้จะมีสิทธิ์ที่จะตั้งเป็นศัพท์ใหม่ได้โดยเอาคำว่า “**อำมาตย์**” สันติกับคำว่า “**อธิปไตย**”

พิจารณานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “**อำมาตย์**” ไว้ว่าหมายถึง “**ข้าราชการ, ข้าเฝ้า, ที่ปรึกษา**” ดังนั้นคำว่า “**อำมาตยาธิปไตย**” ย่อมหมายถึงการปกครองโดยข้าราชการ, ข้าเฝ้า, ที่ปรึกษา ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยพระองค์เองหรือโดยคำแนะนำของรัฐบาลหรือองคมนตรีซึ่งเป็นที่ปรึกษาของพระองค์

ค. โดยอาศัยหลักการและความหมายในภาษาไทยดังกล่าวข้างบนนี้ เราอาจวินิจฉัยลักษณะของรัฐธรรมนูญบางฉบับได้ดังต่อไปนี้

(๑) ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราวฉบับ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ ไม่ใช่**อำมาตยาธิปไตย** เพราะตัวบทถาวรของธรรมนูญนั้นกำหนดไว้ว่าเมื่อสนบทเฉพาะกาลแล้ว สภาผู้แทนราษฎรประ-

กอบด้วยสมาชิกประเภทเดียวคือประเภทที่ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งขึ้นมา ส่วนบทเฉพาะกาลเป็นเรื่องชั่วคราวในระยะหัวต่อระหว่างระบบศักดินาที่เป็นมาหลายพันปีกับระบบประชาธิปไตยซึ่งเพิ่งเริ่มเกิดขึ้น จึงในสมัยแรกภายในเวลา ๖ เดือน สถาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งผู้รักษาพระนครฝ่ายทหารแต่งตั้งขึ้นในนามคณะราษฎร สมัยที่ ๒ ภายในเวลา ๑๐ ปี สถาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภทคือประเภทที่ ๑ ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง กับประเภทที่ ๒ ผู้แทนราษฎรสมัยที่ ๑ เป็นผู้เลือกตั้ง สมัยที่ ๓ เป็นบทถาวรคือเมื่อพ้น ๑๐ ปีแล้วสมาชิกสถาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้น

(๒) รัฐธรรมนูญ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ไม่ใช่อำมาตยาธิปไตยเพราะมาตรา ๑๖ อันเป็นบทถาวรบัญญัติไว้ว่า “สถาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง” ส่วนบทเฉพาะกาลเป็นเรื่องชั่วคราวในระยะหัวต่อระหว่าง ๒ ระบบดังกล่าวแลวนั้นมีสมาชิกสถาผู้แทนราษฎร ๒ ประเภทคือประเภทที่ ๑ ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง กับประเภทที่ ๒ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยรัฐบาลเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ในระหว่างบทเฉพาะกาลนี้ผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ ซึ่งแม้ก่อนสมัยได้รับเลือกตั้งนั้นบางคนเป็นข้าราชการประจำ แต่กฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดไว้ว่าถ้าได้รับเลือกตั้งแล้วต้องลาออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำ ฉะนั้นสมาชิกประเภทที่ ๑ ซึ่งมีจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดแห่งสถาผู้แทนราษฎรนั้นจึงไม่ใช่อำมาตย์

(๓) รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๔๕ ไม่ใช่อำมาตยาธิปไตย เพราะพหุตสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้ที่วางกฎเลือกตั้งขึ้นมา จึงไม่ใช่ “อำมาตย์” และมาตรา ๒๔ กับ ๒๕ กำหนดไว้ว่าพหุ-สมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ

(๔) รัฐธรรมนูญฉบับ ๙ พ.ย. ๒๕๕๐ (ใต้ร่ม) เป็นอำมาตยาธิปไตยเพราะวุฒิสมาชิกเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้ง โดยรัฐบาลเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

(๕) รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๕๒ เป็นอำมาตยาธิปไตยครบถ้วนทั้งบทถาวรและบทเฉพาะกาลเพราะบทถาวรกำหนดไว้ว่าวุฒิสมา-ชิกเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยประธานองคมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการ และบทเฉพาะกาลได้ยกยอดวุฒิสมาชิกซึ่งได้รับแต่งตั้งตามฉบับ ๒๕๕๐ (ใต้ร่ม) ให้เป็นวุฒิสมาชิกตามฉบับ ๒๕๕๒ ด้วย

ส่วนการที่บางคนอ้างว่าฉบับ ๒๕๕๒ เป็นประชาธิปไตยที่สุด เพราะมีบทบัญญัติไว้ว่าวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนต้องไม่เป็นข้าราชการประจำนั้น ท่านผู้อ่านอาจสอบสวนหาข้อจะได้ว่าการห้ามมิให้พหุตสมาชิก (วุฒิสมาชิก) กับสมาชิกสภาผู้แทนเป็นข้าราชการประจำนั้น รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๕๕ ได้บัญญัติห้ามเช่นนั้นไว้ก่อนแล้วตาม มาตรา ๒๔ และ ๒๕ และได้มีการปฏิบัติจริงตามรัฐธรรมนูญซึ่งผู้อ่านที่ปราศจากอคติสอบสวนได้ว่าระหว่างใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๕ นั้นไม่มีพหุตสมาชิกหรือสมาชิกสภาผู้แทนหรือรัฐมนตรีคนใดเป็นข้าราชการ

ประจำ ส่วนรัฐมนตรีที่แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๕๒ นั้น เรา
 ท่านที่ไม่หลงเชื่อคำโฆษณาที่เห็นกันอยู่แล้วว่าจอมพล ป. พิบูลสง-
 กรามเป็นนายกรัฐมนตรีโดยความไว้วางใจของรัฐสภาตามฉบับ ๒๕๕๒
 และหลายคนที่ไม่ใช่ในวิชาการก็ยอมรับว่าผู้มียศเป็นจอมพลนั้น
 ดำรงसनเป็นประจำการตลอดไปโดยไม่ต้องปลดเป็นกองหนุน จึงรับ
 เงินเดือนตามยศจอมพลตลอดชีพ ฉะนั้นตามทฤษฎีและตามการปฏิบัติ
 ของรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๕๒ ทั้งในบทถาวรและบทเฉพาะกาลจึงเป็น
 อำมาตยาธิปไตย

ส่วนการที่บางคนโฆษณาว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๕๒ บัญญัติไว้
 ห้ามมิให้วุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนเป็นผู้จัดการ, กรรมการ, ที่
 ปรีक्षा, ตัวแทน, ของห้างหุ้นส่วนที่รัฐหรือหน่วยราชการของรัฐเป็น
 ผู้ลงทุนหรือถือหุ้นส่วนข้างมากก็ดี รับสัมปทานหรือคงไว้ซึ่งสัมป-
 ทานหรือเป็นคู่สัญญาับรัฐอันมีลักษณะผูกขาดตัดตอนก็ดี หรือไม่รับ
 เงินเดือนหรือประโยชน์ใดจากรัฐนอกจากเงินเดือนก็ดี ฯลฯ นั้น ข้า-
 พเจ้าขอให้ท่านผู้อ่านที่ปราศจากอคติโดยไม่หลงเชื่อคำโฆษณาต่างๆ
 โปรดพิจารณารายชื่อของวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนตามฉบับ
 ๒๕๕๒ นั้นอย่างละเอียดแล้วสอบสวนดูว่ามีผู้ใดบ้างที่รัฐสภาและ
 องคมนตรีรู้อยู่แล้วว่าได้ประโยชน์โดยฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวแล้ว

(๖) ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๗ ถัดตามแม่บทของฉบับ
 ๒๕๕๒ โดยมีวุฒิสมาชิกซึ่งสภาผู้แทนราษฎรต้องเลือกตั้งจากบัญชีชอ
 ดับซึ่งคณะกรรมการจัดทำขึ้นส่งมาให้สภาผู้แทนราษฎรจำต้องเลือก

บุคคลเท่าที่ปรากฏชื่อในบัญชีฉบับนี้ก็ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๓
มีลักษณะอำมาตยาธิปไตย

ง. ในการพิจารณาบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ
นั้นก็ต้องแยกลักษณะของบทเฉพาะกาลออกเป็น ๒ ประเภท คือ
บทเฉพาะกาลที่นำไปสู่บทถาวรที่เป็นประชาธิปไตย กับบทเฉพาะกาล
ที่นำไปสู่ระบบอำมาตยาธิปไตย

(๑) บทเฉพาะกาลที่นำไปสู่บทถาวรที่เป็นประชาธิปไตย
นั้นมีความจำเป็นในระยะหัวต่อระบบศักดินาที่เบญจมาศานานหลาย
ศตวรรษซึ่งมีซากตกค้างอยู่ กับระบบประชาธิปไตยที่เพิ่งเกิดขึ้น ทั้งนี้
เพื่อประคับประคองระบบประชาธิปไตยให้ดำเนินก้าวหน้าต่อไปได้โดย
ป้องกันมิให้ถูกแทรกซึมบั่นทอนจากระบบศักดินา

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ซึ่งมีบทถาวร
และบทเฉพาะกาลนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ซึ่งแทนระบบ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์ทรงเห็นชอบและพอพระราชหฤทัยมากดังปรากฏ
ในคำแถลงของพระยามโนปกรณีย์ฯ ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๖ พ.ย. ๒๔๗๕ มีความตอนหนึ่งว่า
ดังนี้

“ในการร่างพระธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญ) นี้ อนุกรรมการได้ทำการ
ติดต่อกับสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตลอดเวลา จนถึงอาจกล่าวได้ว่าได้ร่วม
มือกันทำข้อความตลอดในร่างที่เสนอมานี้ ได้ทุกเกล้าถวายและทรง
เห็นชอบนั้น ไม่ใช่เพียงทรงเห็นชอบอย่างข้อความที่กราบบังคมทูล
ขึ้นไป ยิ่งกว่านั้นเป็นบทพอพระราชหฤทัยมาก ”

คำแถลงของประธานอนุกรรมการฯ เกี่ยวกับบทเฉพาะกาลมีความออกตอนหนึ่งว่าดังนี้

“ ทมสมาชิก ๒ ประเภทนี้เพราะเหตุว่า เราพึงมีรัฐธรรมนูญขึ้น ความคุ้นเคยในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญยังไม่แพร่หลายทั่วถึง ฉะนั้นจึงให้สมาชิกประเภทซึ่งเห็นว่าเป็นผู้ที่คุ้นเคยการทำงานแล้วช่วยพยุงกิจการ ทำร่วมมือกันไปกับสมาชิกประเภทที่ ๑ ที่ราษฎรเลือกตั้งมา ”

อุดมการณ์ของบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ เป็นเรื่องของการ “ ช่วยพยุง ” ประชาธิปไตยให้ทรงตัวอยู่ได้แล้วก้าวหน้าต่อไป มิใช่เป็นการเอาประเภทที่ ๒ มา “ ถ่วงอำนาจ ” สภาผู้แทนราษฎร

ความจริงที่ประจักษ์จากกระบวนการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและราชกิจจานุเบกษา ฯลฯ ปรากฏว่าสมาชิกประเภทที่ ๒ นั้นมิได้ยกมือให้ฝ่ายรัฐบาลเสมอไป คือได้ยกประโยชน์ของชาติเหนือส่วนตนและพวกพ้องในหลายกรณี อาทิได้ร่วมกับสมาชิกประเภทที่ ๑ ในการคัดค้านข้อเสนอของรัฐบาลเรื่องความตกลงกับต่างประเทศ กำหนดโควตาข่างพารา อันทำให้รัฐบาลพหลฯ ต้องลาออกตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ, ลงมติข้อยกบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามที่สมาชิกประเภทที่ ๑ เสนอซึ่งขัดแย้งกับความเห็นของรัฐบาล อันทำให้รัฐบาลพหลฯ ต้องลาออกตามรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ สมาชิกประเภทที่ ๒ ด้ร่วมกับประเภทที่ ๑ ลงมติคัดค้านร่าง พ.ร.บ. ที่รัฐบาลพิบูลฯ เสนอขออนุมัติพระราชกำหนดระเบียบบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ และการจัดตั้งพุทธบูรณาเขต อันทำให้รัฐบาลพิบูลฯ ต้องลาออกตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ (ต่างกับวุฒิสมาชิกแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๕๒ ซึ่งแม้ไม่มีสิทธิลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่มีสิทธิตั้งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทนราษฎรให้ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ แต่วุฒิสมาชิกนั้นก็ได้ตั้งข้อสังเกตเช่นนั้นไปยังสภาผู้แทน ทั้ง ๆ ที่วุฒิสมาชิกหลายคนนั้นนอกสภาว่ารัฐบาลพิบูลฯ บริหารประเทศไม่เป็นที่พอใจของราษฎร)

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๕๕ กำหนดวิธีเลือกตั้งวุฒิสมาชิกในวาระเริ่มแรกโดยองค์การเลือกตั้งประกอบด้วยผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในวันสุดท้ายก่อนใช้รัฐธรรมนูญฉบับนั้น เพื่อให้มีวุฒิสภาขึ้นภายใน ๑๕ วัน เมื่อสิ้นวาระของวุฒิสมาชิกรุ่นแรกแล้วราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งวุฒิสมาชิกโดยทางอ้อม

(๒) บทเฉพาะกาลนำไปสู่ระบบอำมาตยาธิปไตย เช่น บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๕๒ ที่ยกยอวุฒิสมาชิกซึ่งได้รับแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๕๐ (ใต้ร่ม) ให้มาเป็นวุฒิสมาชิกฉบับ ๒๔๕๒ ด้วยเพื่อเข้าสู่ระบบถาวรของฉบับ ๒๔๕๒ ซึ่งวุฒิสมาชิกเป็นผู้ที่ประธานองคมนตรีรับสนองฯ แต่งตั้งมิใช่เลือกตั้งโดยราษฎร บทเฉพาะกาลของร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๑๗ มีลักษณะนำไปสู่ระบบอำมาตยาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้น

การร่างรัฐธรรมนูญ

๓.๑. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เป็นแม่บทสูงสุดของกฎหมายทั้งหลาย ฉะนั้นการร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องดำเนินตามหลักสำคัญ ๒ ประการคือ

ประการที่ ๑ สาระสำคัญที่เป็นแม่บทซึ่งขึ้นอยู่กับรากฐานแห่ง ทัศนะของผู้ร่างกับสมาชิกสภาทบทวนที่ระดับบัญญัติ ยืนหยัดในอภิสิทธิ์ ชน หรือยืนหยัดในปวงชน ถ้าผู้ร่างกับสมาชิกสภาเน้นที่ทัศนะยืนหยัด ในอภิสิทธิ์ชน บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญก็มีสาระรักษาอำนาจและ ฐานะพิเศษของอภิสิทธิ์ชนไว้โดยตรงหรือแฝงไว้โดยทางปริยาย ถ้าผู้ร่างกับสมาชิกสภาเน้นที่ทัศนะยืนหยัดในปวงชน บทบัญญัติ ในร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็กระจางชัดแจ้งว่าเป็นประชาธิปไตยที่ถ่อมตีปวง ชนเป็นใหญ่โดยไม่มีสิทธิพิเศษของอภิสิทธิ์ชนแฝงไว้

ผู้ใดอ้างว่าปวงชนชาวไทยมีอุปนิสัยปัจเจกนิยม (INDIVIDUALISM) ต่างกับมนุษยชาติอื่น ๆ เพื่อใช้เป็นข้ออ้างร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยของปวงชนนั้นก็เป็นที่ชนะเฉพาะตัวของผู้นั้น ๆ เพราะมนุษยชาติตั้งแต่ปฐมกาลมีทัศนะประชาธิปไตย ซึ่งแม้จะถูก ระบบทาสกับระบบศักดินา ซึ่งมีคตินิยมสมัยเก่าทำลายไป แต่ ปวงชนก็ยังรักษาตีประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและทางทัศนะไว้ได้ หลายประการ เช่น การร่วมมือกันลงแขกในการทำนา การสร้างโรงเรียน บ้านพักในชนบท และการประพฤติตามธรรมเนียมหรือศีลธรรมอันดีของ

ประชาชน ที่ชนะประชาธิปไตยที่เหลื่ออยู่นั้นเพิ่งจะสูญไปเมื่อไม่นานมานี้ ภายหลังกษัตริย์ผู้เผยแพร่ความประพฤติต่าง ๆ ตามคติปัจเจกนิยมสมัยใหม่

ประการที่ ๒ รูปแบบของรัฐธรรมนูญอันเป็นเทคนิคแห่งวิชาร่างกฎหมายทั่วไปซึ่งต้องนำมาใช้เป็นพื้นฐานแห่งการร่างรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายชนิดหนึ่งและในฐานะที่เป็นแม่บทสูงสุดแห่งกฎหมายทั้งหลาย

หลายท่านที่แม้ไม่เคยเรียนกฎหมายก็ย่อมสังเกตได้ว่า กฎหมายต่าง ๆ นั้นมีพระราชบัญญัติที่กำหนดหลักการสำคัญ ๆ ไว้ซึ่งต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ พระราชบัญญัติมิได้กำหนดระเบียบการเบ็ดเตล็ดหยาบหยาบไว้ แต่ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงบัญญัติวิธีปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ

ในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นแม่บทสูงสุดของกฎหมายทั้งหลาย ฉะนั้นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของหลายประเทศจึงบัญญัติหลักการสำคัญไว้โดยให้สภาซึ่งมีหน้าที่นิติบัญญัติออกพระราชบัญญัติเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนั้น ๆ

๓.๒. วิธึร่างรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราวฉบับ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ ได้ถือตามหลักวิชาร่างกฎหมายของสยามซึ่งคณะกรรมการร่างกฎหมายได้ดำเนินเป็นหลักมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ รัชกาลที่ ๖ และรัชกาลที่ ๗ ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้น หลักการแห่งวิชาร่างนี้ได้ดำเนินต่อมาในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ และฉบับ ๒๔๗๘ ดังปรากฏในคำแถลง

ของประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (พระยามโนปกรณ ๗) ต่อสภาผู้แทนราษฎรและคำอธิบายของพระยาราชวังสัน ตามที่ข้าพเจ้าได้อ้างไว้ในข้อ ๒.๓. ข. นั้นแล้ว คือพระยามโนปกรณ ๗ (เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายมาก่อนแล้วหลายปี) กล่าวเป็นใจความว่าเรื่องใดเป็นธรรมเนียมประเพณีที่รู้จักอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องเขียนไว้ให้หรุ ๆ และพระยาราชวังสัน (ผู้เคยร่วมกับพระยามโนปกรณ ๗ ไปเฝ้ารับพระราชกระแสจากพระปกเกล้า ๗) กล่าวเป็นใจความว่าตามความคิดเดิมในการร่างรัฐธรรมนูญนั้นประสงค์ไม่ให้ยาวเกินไป วิธีร่างตรงกับพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า ๗ เรื่องใดควรรวมเป็นมาตราเดียวกันได้ก็เขียนไว้เป็นมาตราเดียว แต่สิ่งสำคัญจำต้องมีตัวบทเป็นประชาธิปไตยให้ครบถ้วน

ข้าพเจ้าขอขออนุญาตถึงวิธีร่างกฎหมายตามหลักของรัชกาลที่ ๕, ๖, ๗ นั้นคือหลัก ๒ ประการ คือ

ก. ต้องมีตัวบทกระตัดรัดไม่ฟุ่มเฟือย ผู้สนใจอาจเทียบดูได้ว่าการร่างประมวลกฎหมายสยามซึ่งตามข้อตกลงกับนานาประเทศนั้นฝ่ายสยามจะต้องร่างให้เป็นที่พอใจแก่ประเทศที่มีอำนาจพิเศษในทางศาล เพื่อฝ่ายเขาจะได้ยอมถือตามประมวลกฎหมายของเราและยอมยกเลิกอำนาจศาลกงสุล, ศาลต่างประเทศ (INTERNATIONAL COURT) ศาลคดีต่างประเทศ (FOREIGN CAUSE COURT) ดังนั้นกรมร่างกฎหมายของเราจึงจำต้องอาศัยประมวลกฎหมายของต่างประเทศเป็นหลักประกอบกับกฎหมายสยาม ในบรรดาประมวลกฎหมายต่างประเทศนั้นก็มีประมวลกฎหมายฝรั่งเศสด้วย แต่ฝ่ายกรมร่างกฎหมายของเรานั้นถือ

หลักวิธีร่างโดยกระทัดรัด ไม่มีมากมายหลายมาตราให้พิมพ์เพียงประ-
 หยัด จำนวนมาตราได้ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมี ๒๒๘๑
 มาตรา ประมวลกฎหมายพาณิชย์ฝรั่งเศสมี ๖๔๘ มาตรา รวม ๒ ประมวล
 นั้นมี ๒๙๒๙ มาตรา กรมร่างกฎหมายของสยามจัดร่างประมวลกฎหมาย
 แพ่งและพาณิชย์รวมกันเป็นประมวลเดียว มี ๑๑๕๕ มาตราซึ่งประหยัด
 จำนวนมาตราลงได้เกือบกว่ากึ่งหนึ่งซึ่งนานาประเทศที่มีสิทธิพิเศษใน
 ทางศาลได้ยินยอมให้ศาลต่างประเทศและศาลคดีต่างประเทศวินิจฉัยคดี
 ตามประมวลกฎหมายสยาม

ข. ภาษาที่ใช้ในการร่างนั้นต้องพยายามใช้ถ้อยคำที่สามัญชน
 สามารถเข้าใจได้ให้มากที่สุด แต่เนื่องจากเราจำเป็นต้องบัญญัติข้อกำหนด
 ขันใหม่หลายประการเพื่อให้เหมาะสมแก่ความสัมพันธ์ที่ก่อกำเนิดขึ้นใหม่
 และตามเชิงประมวลกฎหมายต่างประเทศ ฉะนั้นเมื่อคำไทยที่มีอยู่
 แต่ก่อนไม่เพียงพอก็ต้องคิดคำใหม่ในภาษาไทยขึ้น ถ้าหากมีเรื่องใด
 ที่คำไทยได้เหมาะสมโดยไม่ต้องตั้งศัพท์ใหม่ เราก็ใช้คำไทยนั้น เช่น
 คำอังกฤษ USUFRUCT หรือฝรั่งเศส USUFRUIT ในร่างประมวลแพ่ง
 และพาณิชย์บรรพ ๔ นั้นเดิมมีผู้เสนอว่าให้ตั้งศัพท์ไทยขึ้นใหม่ว่า
 “สิทธิถักปนา” แต่ในที่สุดกรรมการร่างกฎหมายส่วนมากตกลงตาม
 มีผู้เสนอให้ใช้คำไทยว่า “สิทธิเก็บกิน” (หมายถึงสิทธิของบุคคลหนึ่ง
 หนึ่งที่มีสิทธิครอบครองที่ดินของอีกคนหนึ่งและสามารถเก็บดอกผลจาก
 ที่ดินนั้น) ฯลฯ

๓.๓. โดยอาศัยตามหลักการวิธีร่างกฎหมายดังกล่าวข้างบนนี้
 ผู้สนใจที่ไม่ตั้งคติอุปทานซึ่งต้องการศึกษาหาสัจจะก็อาจดูตัวบทของ
 รัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ไปเป็นตัวอย่าง

ก. ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ มี ๓๕ มาตราซึ่งบรรจุข้อความไว้เป็นครั้งแรกในสยามว่า อำนาจอสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลายและมีบทบัญญัติว่าด้วย กษัตริย์, สภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการราษฎร, ศาล พอแก่การเป็นระบบการเมืองประชาธิปไตยในระยะหัวต่อระหว่างระบบศักดินาที่เบนมาหลายพันปี กับระบบประชาธิปไตยซึ่งเพิ่งเกิดขึ้น ส่วนสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคและสิทธิประชาธิปไตยทั้งทางการเมือง, ทางเศรษฐกิจและที่คณะประชาธิปไตยนั้น ได้ใช้วิธีทำให้หลัก ๖ ประการเป็น "ปฏิญญา" (DECLARATION) ซึ่งมีลักษณะเป็น "กฎบัตร" (CHARTER) ดังกล่าวแล้วในข้อ ๒.๓. ข.

ถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญนั้นก็พยายามใช้คำไทยที่มีอยู่ก่อนธรรมนูญนั้นเพื่อสวดกแก่มวลราษฎร

ข. รัฐธรรมนูญฉบับ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ มี ๖๘ มาตรา โดยมีบทบัญญัติประชาธิปไตยที่สมบูรณ์เงินแต่ก็ไม่เขียนไว้พุ่มเพื่อขเรื่องใดที่รวมเป็นมาตราเดียวกันได้ก็ไม่แยกเป็นรายมาตรา

ค. รัฐธรรมนูญ ๒๔๘๕ ซึ่งมี ๒ สภานักก็ต้องมีมาตราเพิ่มขึ้นเท่าที่จำเป็นแก่การที่ต้องมี ๒ สภา รวมแล้วฉบับนี้มีเพียง ๕๖ มาตรา

๓.๔. ตั้งแต่รัฐประหาร ๘ พ.ย. ๒๔๙๐ เป็นต้นมาจนถึงขณะนี้ข้าพเจ้าเขียนบทความ หลักการแห่งรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนจากวิธีของรัชกาลที่ ๕, ๖, และ ๗ ดังจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๕๒ มี ๑๘๘ มาตรา และร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๑ มี ๒๒๔ มาตรา

ก. ถ้าหากรัฐธรรมนูญใหม่มีความจำเป็นต้องเขียนเรื่องรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ บกพร่องอยู่ก็สมควรมีมาตราเพิ่มขึ้น แต่ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มีบทบัญญัติที่เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์แล้ว ก็ไม่ควรแยกเป็นรายมาตราหรือเพิ่มข้อความให้ฟุ่มเฟือย เช่น

รัฐธรรมนูญ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนาหรือลัทธิใด ๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน ”

รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๕ มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนาหรือลัทธินิยมใด ๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน ”

ท่านผู้อ่านย่อมสังเกตได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๘๕ มาตรา ๑๓ นั้นต่างกับของฉบับ ๒๔๗๕ เพียงคำเดียวคือฉบับ ๒๔๗๕ เขียนไว้ว่า “ลัทธิใด ๆ” ส่วนฉบับ ๒๔๘๕ เขียนว่า “ลัทธินิยมใด ๆ” ซึ่งเป็นการทำให้มีความชัดเจนโดยไม่ฟุ่มเฟือย

ส่วนฉบับ ๒๔๘๒ มาตรา ๒๘ มีความว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวในวรรคก่อน บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง มิให้รัฐกระทำการใด อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติ พิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น”

ท่านผู้อ่านย่อมสังเกตได้ว่าฉบับ ๒๕๕๒ ได้เติมคำว่า “นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา” โดยตัดคำว่า “ลัทธิใด ๆ” ตามฉบับ ๒๕๓๕ และคำว่า “ลัทธินิยมใด ๆ” ตามฉบับ ๒๕๔๕ ออกไป อันเป็นการตัดสิทธิเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือลัทธิใด ๆ ในทางการเมือง เศรษฐกิจและการมีทัศนคติตามลัทธินั้น ครั้นแล้วก็ได้เติมข้อความขึ้นใหม่ในวรรค ๒ ซึ่งทำให้มีความยืดยาวโดยไม่จำเป็นซึ่งดูประหนึ่งว่าชนชาวไทยได้สิทธิเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนามากขึ้นกว่าฉบับ ๒๕๓๕ และฉบับ ๒๕๔๕ อันเป็นการจะแสดงให้ผู้อ่านเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๕๒ เป็นประชาธิปไตยยิ่งกว่าฉบับก่อน ๆ แต่สามัญชนที่ไม่มีอคติ แม้จะมีโชนักกฎหมายก็ย่อมเห็นได้โดยไม่ยากเลยว่า การที่ฉบับ ๒๕๓๕ และฉบับ ๒๕๔๕ บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาก็ย่อมหมายถึงนิกายต่างๆ และลัทธินิยมในทางศาสนาด้วย มิฉะนั้นจะเขียนว่า “เสรีภาพบริบูรณ์” ด้วยเหตุใด

ฉบับ ๒๕๕๒ ยังใช้วิธีเอาหน้าที่ของชนชาวไทยซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๓๕ และฉบับ ๒๕๔๕ เขียนไว้รวมเป็นมาตราเดียวมากระจายออกเป็นหลายมาตรา เช่น ฉบับ ๒๕๓๕ มาตรา ๑๕ และฉบับ ๒๕๔๕ มาตรา ๑๖ บัญญัติข้อความตรงกันไว้ในมาตราเดียวว่า

“บุคคลมีหน้าที่เคารพต่อกฎหมายและมีหน้าที่ของกันประเทศ
ช่วยเหลือราชการโดยทางเสีภาษาและอื่น ๆ ภายในเงื่อนไขและโดยวิธี
การตามกฎหมายบัญญัติไว้”

แต่ฉบับ ๒๔๕๒ ได้นำเอาข้อความที่ตรงกับฉบับ ๒๔๑๕ และ
ฉบับ ๒๔๔๕ ซึ่งเขียนไว้เพียงมาตราเดียวนั้นมากระจายออกเป็น ๕ มาตรา
คือ

“มาตรา ๔๖ บุคคลมีหน้าที่ของกันประเทศ

มาตรา ๔๗ บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหารตามกฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๔๘ บุคคลมีหน้าที่เคารพต่อกฎหมาย

มาตรา ๕๑ บุคคลมีหน้าที่เสีภาษาอากร ตามกฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๒ บุคคลมีหน้าที่ช่วยเหลือราชการตามกฎหมายบัญญัติ”

นิสิต นักศึกษา นักเรียนและราษฎรคงได้ยินและได้อ่านบทความ
ของบางคนที่นิยมชมชอบรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๕๒ โฆษณามาก่อนการ
ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๓ แล้วว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๕๒ เป็น
ประชาธิปไตยที่สุดกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นใดที่สยามเคยมีมา ครั้นแล้ว
รัฐบาลก็ได้มอบให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๓ ถู้อเอา
ฉบับ ๒๔๕๒ เป็นแบบฉบับ คณะกรรมการได้ร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสนอ
รัฐบาล รัฐบาลได้แก้ไขข้อความส่วนอื่น ๆ บ้างเล็กน้อยเสร็จแล้วนำ
เสนอสภานิติบัญญัติ ก็ปรากฏว่าร่างฉบับ ๒๕๑๓ มีข้อความตรงกัน
หลายประการกับฉบับ ๒๔๕๒ อาทิร่างฉบับ ๒๕๑๓ มาตรา ๒๕ ตรง
กับฉบับ ๒๔๕๒ มาตรา ๒๘ และร่างฉบับ ๒๕๑๓ มาตรา ๕๓, มาตรา ๕๔,
มาตรา ๕๕, มาตรา ๕๗, และมาตรา ๕๘ ตรงกับฉบับ ๒๔๕๒ มาตรา ๔๖,

๔๗, ๔๘, ๕๑, ๕๒ ดังกล่าวข้างบนนี้ที่ได้กระจายความถี่ฉบับ ๒๔๗๕ และฉบับ ๒๔๘๕ เขียนไว้เป็นมาตราเดียว

๓.๕. นิสิต นักศึกษาแห่งสถาบันที่มีการสอนกฎหมายรัฐธรรมนูญคงจะได้ศึกษากันมาบ้างเป็นความรู้เบื้องต้นแล้วว่ารัฐธรรมนูญของหลายประเทศนั้นได้บัญญัติข้อความที่เป็นหลักสำคัญว่าด้วยระบบการเมืองประชาธิปไตยอันเป็น โครงเบืองบนของสังคมและสิทธิกับหน้าที่ประชาธิปไตยของพลเมืองให้ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยเขียนอย่างกระชับรัดกุมเป็นแม่บทของกฎหมายทั้งหลาย มิใช่เขียนฟุ่มเฟือยเป็นระเบียบปลีกย่อยเสียเอง จึงมีบทให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาซึ่งมีอำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายเพื่อกำหนดระเบียบการปลีกย่อยให้เป็นไปตามหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ ประคองพระราชบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารออกพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง ดังนั้นถ้าหากรัฐธรรมนูญใดมีรัฐสภาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ทรงราษฎรเลือกตั้งชน ปวงชนก็ไว้ใจได้ว่าผู้ทรงราษฎรเลือกตั้งให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนราษฎรนั้นจะต้องลงมติตราพระราชบัญญัติ, กฎบัตร, ปฏิญญา วางระเบียบตามรัฐธรรมนูญให้เป็นไปสมความต้องการของปวงชน

แต่ถ้ารัฐสภาอันประกอบด้วยวุฒิสมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลหรือองคมนตรี พระราชบัญญัติ, กฎบัตร, ปฏิญญาที่จะออกมาไม่ตรงกับความรู้สึกของปวงชน ฉะนั้นรัฐธรรมนูญตามระบบปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยก็จำต้องเขียนรายละเอียดไว้ให้มากพอแก่การป้องกันมิให้วุฒิสมาชิกที่ราษฎรมิได้เลือกตั้งชนมานั้น ดำเนินการ

ลงมติเพื่อยกสิทธิชน แต่มีใจเอาความที่ควรเขียนเป็นมาตราเดียวกัน
ได้นั้นมากระจายออกเป็นหลายมาตรา

๓.๖. ข้าพเจ้าได้ให้ข้อสังเกตไว้ในข้อ ๒.๓. ก. แล้วว่า
ปวงชนซึ่งมีอำนาจสูงสุดอาจถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นโมฆะ ถ้าขัดต่อกฎ-
บัตรและปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งสยามเป็นภาค บัดนี้ข้าพเจ้า
ก็ยังมิขอสังเกตให้ผู้ร่างและสภาซึ่งมีหน้าที่บัญญัติระมัดระวังไว้อกว่า
ภายในตัวบทของรัฐธรรมนูญที่จะบัญญัติเช่นนั้น ไม่ควรมีบทบัญญัติที่
เป็นโมฆะเพราะขัดต่อมาตราอันเป็นหลักสำคัญของรัฐธรรมนูญนั่นเอง
เช่นรัฐธรรมนูญ ๒๔๕๒ มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย ฐานันดรศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้ง
ก็ดี โดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย”

มาตรานี้เป็นหลักสำคัญของสิทธิเสมอภาคระหว่างชนชาวไทย
ถ้านำไปประยุกต์แก่สิทธิออกเสียงของราษฎรในการเลือกตั้งสมาชิก
สภาผู้แทนแล้ว ราษฎรคนหนึ่งก็ต้องมีสิทธิหนึ่งเสียงเสมอเหมือนกัน
ทั่วราชอาณาจักร แต่มาตรา ๔๖ ให้ใช้วิธีลงคะแนนออกเสียง โดยวิธี
รวมเขตจังหวัดตามอัตราที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๗ คือถ้าจังหวัดใดมี
ราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคน ก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนใน
จังหวัดนั้นได้หนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคนก็ให้
มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นหนึ่งคนต่อราษฎร
ทุกหนึ่งแสนห้าหมื่นคน เศษของหนึ่งแสนห้าหมื่น ถ้าถึงเจ็ดหมื่นห้าพัน
หรือกว่านั้นก็ให้นับเป็นหนึ่งแสนห้าหมื่น ผลก็คือราษฎรแห่งจังหวัดที่มี
ผู้แทนได้หลายคนมีสิทธิออกเสียงได้หลายเสียง ส่วนราษฎรในจังหวัด

ที่ผู้แทนได้คนเดียวนามสัทธเพียงหนึ่งเสียง ก็จะต้องถือว่ามาตรา ๘๖ กับมาตรา ๘๗ เป็นโมฆะ เพราะขัดต่อหลักการสำคัญตามมาตรา ๒๗ และย่อมทำให้กฎหมายเลือกตั้งออกตามความในมาตรา ๘๖ และ ๘๗ เป็นโมฆะไปด้วย

อันที่จริงวิธเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนโดยวิธรวมเขตนั้น ก็เพื่อบัญญัติขึ้นโดยรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๕๐ (ใต้ร่ม) ซึ่งเป็นความดำริของคณะรัฐประหาร ๘ พ.ย. ๒๔๕๐ ซึ่งประกอบด้วยจอมพล ป. พิบูลสงคราม, จอมพลสฤษดิ์, จอมพลถนอม จอมพลประภาส กับพวกที่ร่วมและให้การสนับสนุนรัฐประหารนั้น รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๕๒ และรัฐธรรมนูญต่อๆ มารวมทั้งร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๗ ก็ดำเนินตามวิธการที่ตรงกันกับจอมพลทั้ง ๔ และรัฐประหารนั้น

ข้าพเจ้าได้เขียนชี้แจงไว้ในหลายบทความ รวมทั้งได้ส่งจดหมายถึงถึงนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี เพื่อให้แจ้งแก่คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้วถึงความไม่ถูกต้องตามหลักการแห่งความเสมอภาค แต่ความปรากฏว่า มาตรา ๑๑๒ แห่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๗ คงถือหลักการเลือกตั้งโดยรวมเขตในจังหวัดที่มีพลเมืองมากจะแตกต่างกับฉบับ ๒๔๕๐ และฉบับ ๒๔๕๒ ก็เพียงแต่ว่า ในร่างฉบับ ๒๕๑๗ นั้นแทนที่จะถือเอาจังหวัดหนึ่ง ๆ ที่มีพลเมืองมากเป็นเขตเลือกตั้งรวมเหมือนรัฐธรรมนูญแม่บท แต่ได้แยกจังหวัดที่มีพลเมืองมากแบ่งออกเป็นเขตละ ๒ หรือ ๓ คน ซึ่งกมลกษณะเป็นการรวมเขตนั้นเอง มิใช่เขตหนึ่งต่อผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง จึงขัดต่อหลักการสำคัญแห่งความเสมอภาคซึ่งมาตรา ๒๗ แห่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๗

กล่าวไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเท่าเทียมกัน” ฉะนั้น บทบัญญัติเกี่ยวกับกรรมเขตแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๗ และกฎหมายเลือกตั้งที่จะตามมาจึงเป็นโมฆะ ส่วนเหตุที่ผู้สนับสนุนรัฐธรรมนูญเขตการเลือกตั้งในจังหวัดทมพลเมืองมากกว่านั้นเองว่า ถ้าหากมีการแบ่งเขตโดยให้เขตหนึ่งมีผู้แทนได้คนเดียว ก็เกรงว่าราษฎรจะเลือกนักเลงเข้ามาในสภานั้น ข้าพเจ้าก็ได้ชี้แจงไว้ในหลายบทความแล้วว่า เราต้องเชื่อว่าราษฎรมีสติปัญญาพอที่จะเลือกคนดีไม่ใช่เลือกนักเลง อีกประการหนึ่งมีหลายสิบจังหวัดที่มีผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียว ก็ไม่ปรากฏว่าราษฎรของจังหวัดเหล่านั้นได้เลือกนักเลงเป็นผู้แทน

บางคนอ้างว่า ถ้ามีการแบ่งเขตโดยเขตหนึ่งมีผู้แทนราษฎรได้คนหนึ่งก็เกรงว่า คนมีเงินทองจะเอาเงินเข้าทุ่มาหาคะแนนเสียง ถ้าถือเหตุนี้แล้ว ความเสมอภาคระหว่างจังหวัดต่างๆ ก็ไม่มี เพราะอีกหลายสิบจังหวัดมีผู้แทนได้อย่างจังหวัดละ ๑ คน เหตุใดร่างรัฐธรรมนูญจึงไม่ป้องกันคนมีเงินเอาเงินไปทุ่มาหาคะแนนเสียงสำหรับจังหวัดที่มีผู้แทนได้คนเดียวด้วย ข้าพเจ้าเห็นว่าเราต้องป้องกันคนมีเงินทุ่มาหาคะแนนเสียงเสมอเหมือนกันทุกจังหวัดโดยมีพระราชบัญญัติและวิธีการอื่นๆ ไม่ใช่วิธีเขียนบทบัญญัติอันเป็นโมฆะไว้ในรัฐธรรมนูญ ในบางประเทศมีกฎหมายกำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งไว้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งๆ จะจ่ายเงินเกินกว่ากฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ และมีบทลงโทษไว้จริงอยู่ วิธีนี้อาจมีคนหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ แต่กฎหมายอื่นๆ ที่เขียนไว้ก็อาจมีคนหลีกเลี่ยงได้ แต่ถ้าผู้ทำผิดถูกจับก็จะถูกลงโทษ จึงเป็น

ประโยชน์ดีกว่าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ ถ้าเราเห็นว่าโทษที่กำหนดไว้ตามกฎหมายของประเทศอื่นน้อยไป เราก็อาจกำหนดโทษผู้ทุ้มเงินหาคะแนนเสียงในประเทศไทยไว้ให้หนัก และขยายอายุความในการร้องขอให้เพิกถอนการเลือกตั้งออกไปให้นานที่สุด เพื่อให้ราษฎรและผู้มีส่วนได้เสียมีเวลาสืบสวนเอาตัวผู้กระทำความผิดแทนที่จะกำหนดเวลาไว้สั้นมากในการร้องขอให้เพิกถอนการสมัคร และวิธีอื่นใดที่ผู้ต้องการความเป็นประชาธิปไตยจะได้ช่วยกันคิด

ผู้สนับสนุนวิธีรวมเขตบางคนเห็นว่า ถ้าเขตหนึ่ง ๆ มีผู้แทนได้เพียงคนเดียวแล้ว ก็เป็นแข่งขันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งชนิดที่ผู้ใดได้คะแนนสูงสุดก็ชนะเด็ดขาดไปแต่คนเดียว ตามที่นักเล่นการพนันว่า "วิน" ประตูดียวเท่านั้น แต่ถ้ามารวมเขตเช่นเขตละ ๓ คน ผู้สมัครคนใดถึงแม้จะไม่ได้คะแนนสูงสุดเป็นที่นั่ง แต่ได้คะแนนรองเป็นที่สองหรือที่สาม ก็มีโอกาสดูรับเลือกเป็นผู้แทน ประตูดอกการพนันมาเรียกว่า "เฟลสท์" รวมความว่าในกรณีเขตหนึ่ง ๆ มีผู้แทนได้สามคนก็มีทั้ง "วิน" และ "เฟลสท์" ข้าพเจ้าเห็นว่าเราไม่ควรเอาวิธีเล่นการพนันมามาใช้แก่การเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งผู้แทนครั้งก่อน พ.ศ. ๒๔๕๐ ก็ใช้วิธีแบ่งเขตโดยเขตหนึ่งมีผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียวซึ่งได้เคารพต่อหลักการสำคัญแห่งความเสมอภาคระหว่างราษฎรทั่วราชอาณาจักร

ชานกรุงปารีส

๑๑ พฤษภาคม ๒๕๑๑

วิเศษ วัฒนวงศ์

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์สันติเวชช์ บ้างที่ทำการ ป.ท. หน้าพระลาน
หน้าประตูวิเศษไชยศรี กรุงเทพมหานคร โทร. ๒๒๓๗๔๒
เอ็บทพย์ วิษย์ลักษณ์ เจ้าบอง ผู้จัดการ และผู้พิมพ์โฆษณา ๒๕๑๗