

การร่างรัฐธรรมนูญ*

ดร.ปรีดี พนมยงค์

1. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เป็นแม่บทสูงสุดของกฎหมายทั้งหลาย ฉะนั้น การร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องดำเนินตามหลักสำคัญ 2 ประการคือ

ประการที่ 1 สาระสำคัญที่เป็นแม่บทซึ่งขึ้นอยู่กับรากฐานแห่งทัศนะของผู้ร่างกับสมาชิกสภาที่มีหน้าที่นิติบัญญัติ ยืนหยัดในอภิสิทธิ์ชน หรือยืนหยัดในปวงชน ถ้าผู้ร่างกับสมาชิกสภานั้นมีทัศนะยืนหยัดในอภิสิทธิ์ชน บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญก็มีสาระรักษาอำนาจและฐานะพิเศษของอภิสิทธิ์ชนไว้โดยตรงหรือแฝงไว้โดยทางปริยาย

ถ้าผู้ร่างกับสมาชิกสภานั้นมีทัศนะยืนหยัดในปวงชน บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็กระจางชัดแจ้งว่าเป็นประชาธิปไตยที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่โดยไม่มีสิทธิพิเศษของอภิสิทธิ์ชนแฝงไว้

ผู้ใดอ้างว่าปวงชนชาวไทยมีอุปนิสัยปัจเจกนิยม (INDIVIDUALISM) ต่างกับมนุษยชาติอื่น ๆ เพื่อให้เป็นข้ออ้างร่างรัฐธรรมนูญมิให้เป็นประชาธิปไตยของปวงชนนั้นก็เป็นที่ตะคนะเฉพาะตัวของผู้อ้างนั้น ๆ เอง เพราะมนุษยชาติตั้งแต่ปฐมกาลมีทัศนะประชาธิปไตย ซึ่งแม้จะถูกระบบทาสกับระบบศักดินา ซึ่งมีคติปัจเจกนิยมสมัยเก่าทำลายไป แต่ปวงชนก็ยังรักษาคติประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและทางทัศนะไว้ได้หลายประการ เช่น การร่วมมือกันลงแขกในการทำนา การสร้างโรงเรือนบ้านพักในชนบท และการประพฤติตามธรรมเนียมหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทัศนะประชาธิปไตยที่เหลืออยู่นั้นเพียงจะสูญไปเมื่อไม่นานมานี้ ภายหลังที่มีผู้เผยแพร่ความประพฤติต่าง ๆ ตามคติปัจเจกนิยมสมัยใหม่

* ตัดตอนมาจากบทความเรื่อง “ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญเบื้องต้นกับการร่างรัฐธรรมนูญ” ตีพิมพ์ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2517

ประกาศที่ 2 รูปแบบของรัฐธรรมนูญ อันเป็นเทคนิคแห่งวิธีร่างกฎหมายทั่วไปซึ่งต้องนำมาใช้เป็นพื้นฐานแห่งการร่างรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายชนิดหนึ่งและในฐานะที่เป็นแม่บทสูงสุดแห่งกฎหมายทั้งหลาย

หลายท่านที่ แม้ไม่เคยเรียนกฎหมายก็ย่อมสังเกตเห็นได้ว่า กฎหมายต่าง ๆ นั้นมีพระราชบัญญัติที่กำหนดหลักการสำคัญ ๆ ไว้ซึ่งต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ พระราชบัญญัติมิได้กำหนดระเบียบการเบ็ดเตล็ดหยาบหยาบไว้ แต่ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงบัญญัติวิธีปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ

ในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นแม่บทสูงสุดของกฎหมายทั้งหลาย ฉะนั้นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของหลายประเทศจึงบัญญัติหลักสำคัญไว้โดยให้สภาซึ่งมีหน้าที่นิติบัญญัติออกพระราชบัญญัติเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนั้น ๆ

2 วิธีร่างธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราวฉบับ 27 มิถุนายน 2475 ได้ถือตามหลักวิธีร่างกฎหมายของสยามซึ่งคณะกรรมการร่างกฎหมายได้ดำเนินการเป็นหลักมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 รัชกาลที่

6 และรัชกาลที่ 7 ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้น หลักการแห่งวิธีร่างนี้ได้ดำเนินต่อมาในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ 10 ธันวาคม 2475 และฉบับ 2489 ดังปรากฏในคำแถลงของประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (พระยามโนปกรณัม) ต่อสภาผู้แทนราษฎรและคำอภิปรายของพระยาราชวังสัน ตามที่ข้าพเจ้าได้อ้างไว้ในข้อ 2.3 ข. นั้นแล้ว คือพระยามโนปกรณัม (เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายมาก่อนแล้วหลายปี) กล่าวเป็นใจความว่าเรื่องใดเป็นธรรมเนียมประเพณีที่รู้จักกันอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องเขียนไว้ให้หรุ ๆ และพระยาราชวังสัน (ผู้เคยร่วมกับพระยามโนปกรณัม ไปเฝ้ารับพระราชกระแสจากพระปกเกล้าฯ) กล่าวเป็นใจความว่าตามความคิดเดิมในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ประสงค์ไม่ให้อาวุธเกินไป วิธีร่างตรงกับพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ เรื่องใดควรรวมเป็นมาตราเดียวกันได้ ก็เขียนไว้เป็นมาตราเดียวกันได้ แต่สิ่งสำคัญจำต้องมีตัวบทที่เป็นประชาธิปไตยให้ครบถ้วน

ข้าพเจ้าขอขออนุญาตกล่าวถึงวิธีร่างกฎหมายตามหลักของรัชกาลที่ 5, 6, 7, นั้นถือหลัก 2 ประการ คือ

ก. ต้องมีตัวบทกระทัดรัดไม่ฟุ่มเฟือย ผู้สนใจอาจเทียบดูได้ว่าการร่างประมวลกฎหมายสยามซึ่งตามข้อตกลงกับนานาประเทศนั้นฝ่ายสยามจะต้องร่างให้เป็นทีพอใจแก่ประเทศที่มีอำนาจพิเศษในทางศาลเพื่อฝ่ายเขาจะได้ยอมถือตามประมวลกฎหมายของเราและยอมยกเลิกอำนาจศาลกงสุล, ศาลต่างประเทศ (INTERNATIONAL COURT) ศาลคดีต่างประเทศ (FOREIGN CAUSE COURT) ดังนั้น กรมร่างกฎหมายของเราจึงจำเป็นต้องอาศัยประมวลกฎหมายของต่างประเทศเป็นหลักประกอบกับกฎหมายสยาม ในบรรดาประมวลกฎหมายต่างประเทศนั้น ก็มีประมวลกฎหมายฝรั่งเศสด้วย แต่ฝ่ายกรมร่างกฎหมายของเรานั้นถือหลักวิธีร่างโดยกระทัดรัด ไม่มีมากมายหลายมาตราให้ฟุ่มเฟือย จึงประหยัดจำนวนมาตราได้ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมี 2281 มาตรา ประมวลกฎหมายพาณิชย์ฝรั่งเศสมี 648 มาตรา รวม 2 ประมวลนั้นมี 2929 มาตรา กรมร่างกฎหมายของสยามจัดร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รวมกันเป็นประมวลเดียว มี 1755 มาตราซึ่งประหยัดจำนวนมาตราลงได้เกือบกว่ากึ่งหนึ่ง ซึ่งนานาประเทศที่มีสิทธิพิเศษในทาง

ศาลได้ยินยอมให้ศาลต่างประเทศและศาลคดีต่างประเทศวินิจฉัยคดีตามประมวลกฎหมายสยาม

ข. ภาษาที่ใช้ในการร่างนั้นต้องพยายามใช้ถ้อยคำที่สามัญชนสามารถเข้าใจได้ให้มากที่สุด แต่เนื่องจากเราจำเป็นต้องบัญญัติข้อกำหนดขึ้นใหม่หลายประการเพื่อให้เหมาะสมแก่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นใหม่และตามเสียงประมวลกฎหมายต่างประเทศ ฉะนั้นเมื่อคำไทยที่มีอยู่แต่ก่อนไม่เพียงพอก็ต้องคิดคำใหม่ในภาษาไทยขึ้น ถ้าหากมีเรื่องใดที่คำไทยได้เหมาะสมโดยไม่ต้องตั้งศัพท์ใหม่ เราก็ใช้คำไทยนั้น เช่น คำอังกฤษ Usufruct หรือฝรั่งเศส Usufruit ในร่างประมวลแพ่งและพาณิชย์บรรพ 4 นั้นเดิมมีผู้เสนอว่าให้ตั้งศัพท์ไทยขึ้นใหม่ว่า “สิทธิกัลปนา” แต่ในที่สุดกรรมการร่างกฎหมายส่วนมากตกลงตามที่มีผู้เสนอให้คำไทยว่า “สิทธิเก็บกิน” (หมายถึงสิทธิของบุคคลหนึ่งที่มีสิทธิครอบครองที่ดินของอีกคนหนึ่งและสามารถเก็บดอกผลจากที่ดินนั้น) ฯลฯ

3. โดยอาศัยตามหลักการวิธีร่างกฎหมายดังกล่าวข้างบนนี้ ผู้สนใจที่ไม่ตั้งคติอุปทาน ซึ่งต้องการศึกษาหาผลจะก็

อาจดูตัวบทของรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้เป็นตัวอย่าง

ก. ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับ 27 มิถุนายน 2475 มี 39 มาตรา ซึ่งบรรจุข้อความไว้เป็นครั้งแรกในสยามว่าอำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลายและมีบทบัญญัติว่าด้วยกษัตริย์, สภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการราษฎร, ศาล พอแก่การเป็นระบบการเมืองประชาธิปไตยในระยะหัวต่อระหว่างระบบศักดินาที่เป็นมาหลายพันปี กับระบบประชาธิปไตยซึ่งเพิ่งเกิดขึ้น ส่วนสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคและสิทธิประชาธิปไตยทั้งทางการเมือง, ทางเศรษฐกิจ และทัศนะประชาธิปไตยนั้น ได้ใช้วิธีทำให้หลัก 6 ประการเป็น“ปฏิญญา” (DECLARATION) ซึ่งมีลักษณะเป็น “กฎบัตร” (CHARTER) ดังกล่าวแล้วในข้อ 2.3 ข.

ถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญนั้นก็พยายามใช้คำไทยที่มีอยู่ก่อนธรรมนูญนั้นเพื่อสะดวกแก่มวลราษฎร

ข. รัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม 2475 มี 68 มาตรา โดยมีบทบัญญัติประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ขึ้นแต่ก็ไม่เขียนไว้พุ่มพวยเรื่องใดที่รวมเป็นมาตราเดียวกันได้ก็ไม่แยกเป็นรายมาตรา

ค. รัฐธรรมนูญ 2489 ซึ่งมี 2 สภานั้นก็จำเป็นต้องมีมาตราเพิ่มขึ้นเท่าที่จำเป็นแก่การที่ต้องมี 2 สภา รวมแล้วฉบับนี้มีเพียง 96 มาตรา

4 ตั้งแต่รัฐประหาร 8 พ.ย. 2490 เป็นต้นมาจนถึงขณะที่ข้าพเจ้าเขียนบทความนี้ หลักการแห่งวิธีร่างกฎหมายได้เปลี่ยนจากวิธีของรัชกาลที่ 5, 6 และ 7 ดังจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ 2492 มี 188 มาตรา และร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 2517 มี 224 มาตรา

ก. ถ้าหากรัฐธรรมนูญใหม่มีความจำเป็นต้องเขียนเรื่องรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ บกพร่องอยู่ก็สมควรมีมาตราเพิ่มขึ้น แต่ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มีบทบัญญัติที่เป็นประชาธิปไตยสมบูรณ์แล้วก็ไม่ควรแยกเป็นรายมาตราหรือเพิ่มข้อความให้พุ่มพวย เช่น

รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 มาตรา 13 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนาหรือลัทธิใด ๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็น การขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน”

รัฐธรรมนูญฉบับ 2489 มาตรา 13 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนาหรือลัทธินิยมใด ๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน”

ท่านผู้อ่านย่อมสังเกตได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ 2489 มาตรา 13 นั้นต่างกับของฉบับ 2475 เพียงคำเดียวคือฉบับ 2475 เขียนไว้ว่า “ลัทธิใด ๆ” ส่วนฉบับ 2489 เขียนว่า “ลัทธินิยมใด ๆ” ซึ่งเป็นการทำให้มีความชัดเจนโดยไม่ฟุ้งเฟ้อ

ส่วนฉบับ 2492 มาตรา 28 มีความว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวในวรรคก่อน บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่

ถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น”

ท่านผู้อ่านย่อมสังเกตได้ว่าฉบับ 2492 ได้เติมคำว่า “นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา” โดยตัดคำว่า “ลัทธิใด ๆ” ตามฉบับ 2475 และคำว่า “ลัทธินิยมใด ๆ” ตามฉบับ 2489 ออกไป อันเป็นการตัดสิทธิเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือลัทธิใด ๆ ในทางการเมือง เศรษฐกิจและการมีทัศนคติตามลัทธินั้น ครั้นแล้วก็ได้เติมข้อความขึ้นใหม่ในวรรค 2 ซึ่งทำให้มีความยืดหยุ่นโดยไม่จำเป็น ซึ่งดูประหนึ่งว่าชนชาวไทยได้สิทธิเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนามากขึ้นกว่าฉบับ 2475 และฉบับ 2489 อันเป็นการจะแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับ 2492 เป็นประชาธิปไตยยิ่งกว่าฉบับก่อน ๆ แต่สามัญชนที่ไม่มีอคติ แม้จะมีใช้นักกฎหมายก็ย่อมเห็นได้โดยไม่ยากเลยว่าการที่ฉบับ 2475 และฉบับ 2489 บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาก็ย่อมหมายถึงนิกายต่าง ๆ และลัทธินิยมในทางศาสนาด้วย มิฉะนั้นจะเขียนว่า “เสรีภาพบริบูรณ์” ด้วยเหตุใด

ฉบับ 2492 ยังใช้วิธีเอาหน้าที่ของ
คนไทยซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับ 2475 และ
ฉบับ 2489 เขียนไว้รวมเป็นมาตราเดียว
มากระจายออกเป็นหลายมาตรา เช่น
ฉบับ 2475 มาตรา 15 และฉบับ 2489
มาตรา 16 บัญญัติข้อความตรงกันไว้ใน
มาตราเดียวว่า

“บุคคลมีหน้าที่เคารพต่อกฎหมาย
และมีหน้าที่ป้องกันประเทศช่วยเหลือราช
การโดยทางเสียภาษีและอื่น ๆ ภายใน
เงื่อนไขและโดยวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ
ไว้”

แต่ฉบับ 2492 ได้นำเอาข้อความที่
ตรงกับฉบับ 2475 และฉบับ 2489 ซึ่งเขียน
ไว้เพียงมาตราเดียวนั้นมากระจายออกเป็น
5 มาตราคือ

“มาตรา 46 บุคคลมีหน้าที่ป้องกัน
ประเทศ

มาตรา 47 บุคคลมีหน้าที่รับราช
การทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 49 บุคคลมีหน้าที่เคารพ
ต่อกฎหมาย

มาตรา 51 บุคคลมีหน้าที่เสีย
ภาษีอากร ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 52 บุคคลมีหน้าที่ช่วย
เหลือราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นิสิต นักศึกษา นักเรียนและ
ราษฎรคงได้ยินและได้อ่านบทความของ
บางคนที่นิยมชมชอบรัฐธรรมนูญฉบับ
2492 โฆษณามาก่อนการร่างรัฐธรรมนูญ
ฉบับ 2517 แล้วว่า รัฐธรรมนูญฉบับ 2492
เป็นประชาธิปไตยที่สุดกว่ารัฐธรรมนูญ
ฉบับอื่นใดที่สยามเคยมีมา ครั้นแล้ว
รัฐบาลก็ได้มอบให้คณะกรรมการร่างรัฐ
ธรรมนูญฉบับ 2517 ถือเอาฉบับ 2492
เป็นแบบฉบับ คณะกรรมการได้ร่างรัฐ
ธรรมนูญแล้วเสนอรัฐบาล รัฐบาลได้แก้ไข
ข้อความส่วนอื่น ๆ บ้างเล็กน้อยเสร็จแล้ว
นำเสนอสภานิติบัญญัติ ก็ปรากฏว่าร่าง
ฉบับ 2517 มีข้อความตรงกันหลาย
ประการกับฉบับ 2492 อาทิ ร่างฉบับ 2517
มาตรา 29 ตรงกับฉบับ 2492 มาตรา 28
และร่างฉบับ 2517 มาตรา 53, มาตรา 54,
มาตรา 55, มาตรา 57, และมาตรา 58 ตรง
กับฉบับ 2492 มาตรา 46, 47, 49, 51, 52
ดังกล่าวข้างบนนั้นที่ได้กระจายความที่
ฉบับ 2475 และ ฉบับ 2489 เขียนไว้เป็น
มาตราเดียว

5. นิสิต นักศึกษาแห่งสถาบันที่มี
การสอนกฎหมายรัฐธรรมนูญคงจะได้
ศึกษากันมาบ้างเป็นความรู้อยู่เบื้องต้นแล้วว่า
รัฐธรรมนูญของหลายประเทศนั้นได้

บัญญัติข้อความที่เป็นหลักสำคัญว่าด้วยระบบการเมืองประชาธิปไตยอันเป็นโครงสร้างบนของสังคมและสิทธิกับหน้าที่ประชาธิปไตยของพลเมืองให้ครบถ้วนสมบูรณ์โดยเขียนอย่างกระชับรัดกุมเพื่อเป็นแม่บทของกฎหมายทั้งหลาย มิใช่เขียนฟุ่มเฟือยเป็นระเบียบปลีกย่อยเสียเอง จึงมีบทที่ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาซึ่งมีอำนาจนิติบัญญัติ ออกกฎหมายเพื่อกำหนดระเบียบการปลีกย่อยให้เป็นไปตามหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ ประคองพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง ดังนั้นถ้าหากรัฐธรรมนูญมีรัฐสภาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้น ปวงชนก็ไว้ใจได้ว่าผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งให้ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนราษฎรนั้นจะต้องลงมติตราพระราชบัญญัติ, กฎบัตร, ปฏิญญา วางระเบียบตามรัฐธรรมนูญให้เป็นไปสมความต้องการของปวงชน

แต่ถ้ารัฐสภาอันประกอบด้วยวุฒิสมาชิกซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลหรือองคมนตรี พระราชบัญญัติ, กฎบัตร, ปฏิญญาก็จะออกมาไม่ตรงกับความต้องการของปวงชน ฉะนั้นรัฐธรรมนูญ

ตามระบบปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยก็จำเป็นต้องเขียนรายละเอียดไว้ให้มากพอแก่การป้องกันมิให้วุฒิสมาชิกที่ราษฎรมิได้เลือกตั้งขึ้นมานั้น ดำเนินการลงมติเพื่ออภิสิทธิ์ชน แต่มิใช่เอาความที่ควรเขียนเป็นมาตราเดียวกันได้นั้นมากระจายออกเป็นหลายมาตรา

6 ข้าพเจ้าได้ให้ข้อสังเกตไว้ในข้อ 2.3 ก. แล้วว่าปวงชนซึ่งมีอำนาจสูงสุดอาจถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นโมฆะ ถ้าขัดต่อกฎบัตรและปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งสยามเป็นภาคี บัดนี้ข้าพเจ้าก็ยังมีข้อสังเกตให้ผู้ร่างและสภาซึ่งมีหน้าที่นิติบัญญัติระมัดระวังไว้ดีกว่าภายในตัวบทของรัฐธรรมนูญที่จะบัญญัติขึ้นนั้น ไม่ควรมีบทบัญญัติที่เป็นโมฆะเพราะขัดต่อมาตราอันเป็นหลักสำคัญของรัฐธรรมนูญนั่นเอง เช่น รัฐธรรมนูญ 2492 มาตรา 27 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย ฐานันดรศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี โดยประการอื่นใดก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย”

มาตรานั้นเป็นหลักสำคัญของสิทธิเสมอภาคระหว่างชนชาวไทย ถ้านำไปประยุกต์แก่สิทธิออกเสียงของราษฎรใน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนแล้ว ราษฎรคนหนึ่งก็ต้องมีสิทธิหนึ่งเสียงเสมอเหมือนกันทั่วราชอาณาจักร แต่มาตรา 86 ให้ใช้วิธีลงคะแนนออกเสียง โดยวิธีรวมเขตจังหวัดตามอัตราที่กำหนดไว้ในมาตรา 87 คือถ้าจังหวัดใดมีราษฎรหนึ่งแสนห้าหมื่นคน ก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนในจังหวัดนั้นได้หนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนห้าหมื่นคนก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นหนึ่งคนต่อราษฎรทุกหนึ่งแสนห้าหมื่นคนเศษของหนึ่งแสนห้าหมื่น ถ้าถึงเจ็ดหมื่นห้าพันหรือกว่านั้นก็ให้นับเป็นหนึ่งแสนห้าหมื่น ผลก็คือ ราษฎรแห่งจังหวัดที่มีผู้แทนได้หลายคนมีสิทธิออกเสียงได้หลายเสียง ส่วนราษฎรในจังหวัดที่มีผู้แทนได้คนเดียว นั้นมีสิทธิเพียงหนึ่งเสียง ก็จะต้องถือว่า มาตรา 86 กับมาตรา 87 เป็นโมฆะ เพราะขัดต่อหลักการสำคัญตามมาตรา 27 และยอมทำให้กฎหมายเลือกตั้งที่ออกตามความในมาตรา 86 และ 87 เป็น โมฆะไปด้วย

อันที่จริงวิธีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนโดยวิธีรวมเขตนั้น ก็เพิงบัญญัติขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ 2490 (ใต้ร่ม) ซึ่งเป็นความดำริของคณะรัฐประหาร 8 พ.ย.

2490 ซึ่งประกอบด้วยจอมพล ป. พิบูลสงคราม, จอมพลสฤษดิ์, จอมพลถนอม จอมพลประภาส กับพวกที่ร่วมและให้การสนับสนุนรัฐประหารนั้น รัฐธรรมนูญฉบับ 2492 และรัฐธรรมนูญต่อ ๆ มารวมทั้งร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 2517 ก็ดำเนินตามวิธีการที่ตรงกันกับจอมพลทั้ง 4 และรัฐประหารนั้น

ข้าพเจ้าได้เขียนชี้แจงไว้ในหลายบทความ รวมทั้งได้ส่งจดหมายถึงนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี เพื่อให้แจ้งแก่คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้วถึงความไม่ถูกต้องตามหลักการแห่งความเสมอภาค แต่ความปรากฏว่า มาตรา 112, แห่งร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2517 คงถือหลักการเลือกตั้งโดยรวมเขตในจังหวัดที่มีพลเมืองมากจะแตกต่างกับฉบับ 2490 และฉบับ 2492 ก็เพียงแต่ว่า ในร่างฉบับ 2517 นั้นแทนที่จะถือเอาจังหวัดหนึ่ง ๆ ที่มีพลเมืองมากเป็นเขตเลือกตั้งรวมเหมือนรัฐธรรมนูญแม่บท แต่ได้แยกจังหวัดที่มีพลเมืองมากแบ่งออกเป็นเขตละ 2 หรือ 3 คน ซึ่งก็มีลักษณะเป็นการรวมเขตนั่นเอง มิใช่เขตหนึ่งต่อผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง จึงขัดต่อหลักการสำคัญแห่งความเสมอภาคซึ่งมาตรา 27 แห่งร่างรัฐธรรมนูญ

นุญฉบับ 2517 กล่าวไว้ว่า “บุคคลย่อม
เสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเท่าเทียมกัน” ฉะนั้น
บทบัญญัติเกี่ยวกับการรวมเขตแห่งร่างรัฐ
ธรรมนูญฉบับ 2517 และกฎหมายเลือกตั้ง
ที่จะตามมาจึงเป็นโมฆะ

ส่วนเหตุที่ผู้สนับสนุนวิธีรวมเขต
การเลือกตั้งในจังหวัดที่มีพลเมืองมากกว่า
นั้นอ้างว่า ถ้าหากมีการแบ่งเขตโดยให้เขต
หนึ่งมีผู้แทนได้คนเดียว ก็เกรงว่าราษฎรจะ
เลือกนักเลงเข้ามาในสภานั้น ข้าพเจ้าก็ได้
ชี้แจงไว้ในหลายบทความแล้วว่า เราต้อง
เชื่อว่าราษฎรมีสติปัญญาพอที่จะเลือกคน
ดี ไม่ใช่เลือกนักเลง อีกประการหนึ่งมี
หลายสิบจังหวัดที่มีผู้แทนราษฎรได้เพียง
คนเดียว ก็ไม่ปรากฏว่าราษฎรของจังหวัด
เหล่านั้นได้เลือกนักเลงเป็นผู้แทน

บางคนอ้างว่า ถ้ามีการแบ่งเขต
โดยเขตหนึ่งมีผู้แทนราษฎรได้คนหนึ่งก็
เกรงว่า คนมั่งมีเงินทองจะเอาเงินเข้าทุ้ม
หาคะแนนเสียง ถ้าถือเหตุนี้แล้ว ความ
เสมอภาคระหว่างจังหวัดต่าง ๆ ก็ไม่มี
เพราะอีกหลายสิบจังหวัดมีผู้แทนได้อย่าง
จังหวัดละ 1 คน เหตุใดร่างรัฐธรรมนูญจึง
ไม่ป้องกันคนมีเงินเอาเงินไปทุ้มหาคะแนน
เสียงสำหรับจังหวัดที่มีผู้แทนได้คนเดียว

ด้วย ข้าพเจ้าเห็นว่าเราต้องป้องกันคนมั่งมี
ทุ้มเงินหาคะแนนเสียงเสมอเหมือนกันทุก
จังหวัดโดยมีพระราชบัญญัติและวิธีการอื่น ๆ
ไม่ใช่วิธีเขียนบทบัญญัติอันเป็นโมฆะไว้ใน
รัฐธรรมนูญ ในบางประเทศมีกฎหมาย
กำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งไว้ว่า ผู้
สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่ง ๆ จะจ่ายเงินเกิน
กว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ และมีบทลง
โทษไว้ จริงอยู่ วิธีนี้อาจมีคนหลีกเลี่ยง
กฎหมายได้ แต่กฎหมายอื่น ๆ ที่เขียนไว้ก็
อาจมีคนหลีกเลี่ยงได้ แต่ถ้าผู้ทำผิดถูกจับ
ก็จะถูกลงโทษ จึงเป็นประโยชน์ดีกว่าไม่มี
กฎหมายห้ามไว้ ถ้าเราเห็นว่าโทษที่
กำหนดไว้ตามกฎหมายของประเทศอื่น
น้อยไป เราก็อาจกำหนดโทษผู้ทุ้มเงินหา
คะแนนเสียงในประเทศไทยไว้ให้หนัก และ
ขยายอายุความในการร้องขอให้เพิกถอน
การเลือกตั้งออกไปให้นานที่สุด เพื่อให้
ราษฎรและผู้มีส่วนได้เสียมีเวลาสืบสวน
เอาตัวผู้กระทำผิด แทนที่จะกำหนดเวลาไว้
สั้นมากในการร้องขอให้เพิกถอนการสมัคร
และวิธีอื่นใดที่ผู้ต้องการความเป็นประ
ชาธิปไตยจะได้ช่วยกันคิด

ผู้สนับสนุนวิธีรวมเขตบางคนเห็น
ว่า ถ้าเขตหนึ่ง ๆ มีผู้แทนได้เพียงคนเดียว
แล้ว ก็เป็นแข่งขันระหว่างผู้สมัครรับเลือก

ตั้งชนิดที่ผู้ใดได้คะแนนสูงสุดก็ชนะเด็ดขาดไปแต่คนเดียว ตามที่นักเล่นการพนันว่า “วิน” ประตูดียวเท่านั้น แต่ถ้ามีการรวมเขตเช่นเขตละ 3 คน ผู้สมัครคนใดถึงแม้จะไม่ได้คะแนนสูงสุดเป็นที่หนึ่ง แต่ได้คะแนนรองเป็นที่สองหรือที่สาม ก็มีโอกาสดำรับเลือกเป็นผู้แทน ประตูดยที่นักการพนันมาเรียกว่า “เพลสท์” รวมความว่าในกรณีที่เขตหนึ่ง ๆ มีผู้แทนได้สามคนก็มีทั้ง “วิน”

และ “เพลสท์” ข้าพเจ้าเห็นว่าเราไม่ควรเอาวิธีเล่นการพนันมามาใช้แก้วิธีเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งผู้แทนครั้งก่อน พ.ศ. 2490 ก็ใช้วิธีแบ่งเขตโดยเขตหนึ่งมีผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียวซึ่งได้เคารพต่อหลักการสำคัญแห่งความเสมอภาคระหว่างราษฎรทั่วราชอาณาจักร

