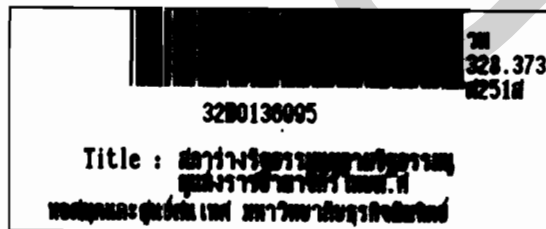


สภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 ฉบับที่ 6)
: ศึกษาเฉพาะกรณี ที่มาและอำนาจหน้าที่



นายสมทรัพย์ ศิริมงคล



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2541

ISBN 974-281-280-2

The Constitutional Drafting Assembly under the Constitution of the Kingdom
of Thailand B.E. 2534 (Volume 6 of the B.E. 2539 Amendment)
: A Case Study on Its Origins and Authorities.

MR. SOMSURB SIRIMONGCHON

A Thesis Submitted in Partial Fullfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Laws
Graduate School Dhurakijpundit University

1998

ISBN 974-281-280-2



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏบรจบัณฑิตย

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์

สภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534
(แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2539 ฉบับที่ 6) : ศึกษาเฉพาะกรณี ที่มาและ
อำนาจหน้าที่

โดย นายสมทรัพย์ ศิริมงคล

สาขาวิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม รศ.อภัยวงศ์ ปาณิกบุตร

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

..... ประธานกรรมการ
(ดร.พรพนธ์ พาลุสุข)

..... กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)

..... กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(รศ.อภัยวงศ์ ปาณิกบุตร)

..... กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
(ดร.ชุมพล ศิลปอาชา)

..... กรรมการ

..... กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย
(รศ.ดร.วิษณุ วรรณุ)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ดร.พรพนธ์ พาลุสุข)

วันที่ 19 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2541

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ เนื่องจากการประสิทธิประสาทวิชาความรู้ของอาจารย์ทุกท่าน ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีพระคุณอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่าน ดร.พีรพันธ์ พาลุสุข, ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ, ท่านรองศาสตราจารย์อัยฎางค์ ปาณิกบุตร ซึ่งได้ช่วยแนะนำตลอดจนให้คำปรึกษาแก่ผู้เขียน และขอขอบคุณ นายชุมพล ศิลปอาชา ซึ่งได้ให้ความกรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน

ท้ายนี้ขอขอบคุณนายอานันท์ ปันยารชุน นายมีชัย ฤชุพันธ์ และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ คุณประชุม ทองมี, ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, ศ.ธรรมนุญ ถัดพิถิตี ที่กรุณาให้สัมภาษณ์ถึงการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และคุณนฤต ภัฏฐิติเสรี ที่ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลจากรัฐสภา คุณทินนาถ กิตยาภรณ์ ที่ให้ความอนุเคราะห์ด้านภาษาต่างประเทศ ตลอดจนบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่ได้เอ่ยชื่อ ณ ที่นี้ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่า และมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจ ผู้เขียนขออุทิศให้แก่บุพการี และผู้มีพระคุณทุกท่าน ส่วนความผิดพลาดและข้อบกพร่องใด ๆ ผู้เขียนขออภัยรับแต่ผู้เดียว

นายสมทรัพย์ สิริมงคล

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ม
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ซ
บทที่	
1 บทนำ	
สภาพและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
วิธีการวิจัย.....	5
ขอบเขตการศึกษา.....	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2 แนวความคิดในการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ	
2.1 อำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ.....	7
2.2 อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญ.....	13
2.3 ความแตกต่างระหว่างสภาร่างรัฐธรรมนูญกับ สภานิติบัญญัติรัฐธรรมนูญ.....	15
2.4 กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	21
2.5 กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส.....	26
2.6 กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในประเทศไทย โดยสภา ร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2490	29
2.7 กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในประเทศไทย โดยสภา ร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2502.....	31
2.8 แนวความคิดก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 211.....	32
2.9 แนวความคิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211.....	36

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3	ที่มาสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211
3.1	วิเคราะห์ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ.....40
4	บทบาท อำนาจและหน้าที่ สภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211
4.1	อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ.....57
4.2	แนวความคิดของสภาร่างรัฐธรรมนูญในการยกร่าง รัฐธรรมนูญ.....57
4.3	ขั้นตอนการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ.....59
4.4	โครงสร้างของสภาร่างรัฐธรรมนูญ.....60
4.5	การดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ.....60
4.6	มาตรการสำคัญในรัฐธรรมนูญอันนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง.....67
4.7	วิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ.....70
4.8	ข้อสังเกตที่มาและอำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ.....77
5	บทสรุป ข้อเสนอแนะ และบทส่งท้าย
	บทสรุป.....80
	ข้อเสนอแนะ.....81
	บทส่งท้าย.....85
	บรรณานุกรม.....87
	ภาคผนวก.....94
	หลักการและสาระสำคัญที่เพิ่มเติมใหม่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน.....95
	รายนามสมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญ.....109

ชื่อวิทยานิพนธ์	สภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 ฉบับที่ 6) : ศึกษาเฉพาะกรณี ที่มาและอำนาจหน้าที่
ชื่อนักศึกษา	นายสมทรัพย์ ศิริมงคล
สาขาวิชา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	รองศาสตราจารย์ อัยฎางค์ ปาณิกบุตร

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง สภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 ฉบับที่ 6) ศึกษาเฉพาะกรณีที่มาและอำนาจหน้าที่ ที่จะศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่ผ่านมา เป็นเหตุให้การดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญบางส่วนมีอุปสรรคและปัญหา ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะแยกศึกษาออกเป็นปัญหาหลักคือ

1. ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
2. ปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ
3. ปัญหาอุปสรรคและผลการดำเนินงาน

วัตถุประสงค์ของการศึกษาก็เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น และหาแนวทางแก้ไขในกรณีที่จะมีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นอีก

วิธีการศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ กระทำโดยศึกษาการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ รวมทั้ง ประเมินผลการดำเนินงานและปัญหาจากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและนักวิชาการต่าง ๆ

จากการศึกษาถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2539 ทำให้ทราบถึงเหตุแห่งปัญหาที่ทำให้การดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องพบกับอุปสรรคและปัญหาอัน ได้แก่ ปัญหาจากที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่เหมาะสม

อำนาจและหน้าที่ไม่ชัดเจนที่เกิดมาจากโครงสร้างของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการ
แทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ทำให้ขาดความเป็นอิสระ ประสิทธิภาพในการทำงาน ผู้วิจัยจึง
เห็นควรที่จะเสนอแนะให้มีการปรับปรุงที่มาและบทบาท อำนาจหน้าที่ของสภาร่าง
รัฐธรรมนูญ ให้มีความเหมาะสมกับสถานะภาพของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้มีการ
ดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากขึ้น ในกรณี
หากจะต้องมีสภาร่างรัฐธรรมนูญในอนาคต

DRPU

Thesis Title The Constitutional Drafting Assembly under the Constitution of
the Kingdom of Thailand B.E. 2534 (Volume 6 of the B.E. 2539
Amendment) : A case study on Its Origins and Authorities.

Name Mr. Somsup Sirimongkon

Thesis advisor Associate Professor Dr. Montri Roopsuwan

Co-Thesis advisor Associate Professor Assadang Panikabutr

Department Law

Academic Year 1998

ABSTRACT

A study on the Constitution Drafting Assembly under the Constitution of The Kingdom of Thailand B.E. 2534 (amended in B.E. 2539, Vol.6) is aimed at gaining insight knowledge specifically about the problems arising from the selection of the members of the Assembly and the authorities of its members in the process of drafting of the present people's Constitution. The following problems, which could be divided into three main categories, were the major causes of difficulties in the drafting proceedings :

1. The origins of the members of the Assembly,
2. The problems with regard to the authorities of the members of the Assembly, and
3. The difficulties and the achievements of the Assembly.

The main purpose of studying these problems is to gain an understanding of the nature of the problems in order to find solutions to them should the Constitution Drafting Assembly be needed again in the future.

Results of the study reveal various causes of difficulties in the constitution drafting proceedings ranging from the selection process of the members that resulted in putting some unqualified members into the Assembly. Functions and authorities of the members were not clearly specified due to the structure of the Assembly itself. Furthermore, interventions from political parties also caused a lack of independence and reduced efficiency in the work of some assembly member. It is, therefore, suggested here that the selection process of the members of the Assembly be changed and the functions and authorities of the assembly members be well-defined to ensure smooth and efficient proceedings of the constitution drafting operation should there be a need for one in the future.

บทที่ 1

บทนำ

สภาพและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้มีรัฐธรรมนูญใช้มาแล้วทั้งสิ้น 15 ฉบับ เกิดจากการรัฐประหารเป็นส่วนมาก โดยทั้งนี้ ฝ่ายราชการจะอ้างเหตุผลต่าง ๆ นานา ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญไทยเท่าที่ผ่านมาไม่สามารถแก้ไขปัญหาตามข้ออ้างดังกล่าวนั้นได้ เพื่อเป็นเหตุผลในการทำรัฐประหารเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ เมื่อเห็นว่าอำนาจของตนกำลังจะหมดไปตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ และในส่วนฝ่ายการเมืองนั้นเมื่อใดก็ตามเมื่อมีอำนาจในการจัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็จะพยายามเขียนรัฐธรรมนูญจำกัดอำนาจของฝ่ายราชการ มิให้เข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มิได้มีการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมในการขจัดปัญหาจุดบกพร่องของระบบรัฐสภาไทย และจุดบกพร่องอันเป็นข้ออ้างที่ฝ่ายราชการใช้เพื่อทำรัฐประหารแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจเป็นผลเนื่องมาจากว่า การจัดทำและแก้ไขดังกล่าวจะทำให้ฝ่ายตนต้องเสียผลประโยชน์

ฉะนั้น การจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทยเท่าที่ผ่านมานั้นเป็นแต่เพียงเครื่องสะท้อนถึงสถานะของอำนาจของแต่ละฝ่ายว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับนั้นฝ่ายใดมีอำนาจ หรือครองอำนาจในขณะนั้น โดยเนื้อหาของรัฐธรรมนูญมิได้สะท้อนถึงความรู้สึกและความต้องการของประชาชนเลย ทั้งนี้อาจเป็นผลมาจากรูปแบบและวิธีการในการจัดทำและแก้ไขตนเองของรัฐธรรมนูญนั้น ผู้มีอำนาจจัดทำและแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นกรณีการจัดทำภายหลังการปฏิวัติรัฐประหาร หรือการจัดทำกรณีไม่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติรัฐประหาร กล่าวคือ การจัดทำและแก้ไขโดยอาศัยกฎเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญนั้น ต่างเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เนื่องจากตนเป็น

ผู้ที่เข้าไปใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นจึงได้จัดทำและแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เอื้อแก่ประโยชน์ของตนหรือไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลง ถ้าเห็นว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นการขัดกับผลประโยชน์ของตน กล่าวคือ

กรณีการจัดทำและแก้ไขรัฐธรรมนูญภายหลังการรัฐประหารนั้น ส่วนมากผู้ทำการปฏิวัติรัฐประหารจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวไปก่อน เพื่อเป็นการรองรับการใช้อำนาจของตนชั่วคราว ก่อนที่จะถ่ายเทอำนาจของตนไปสู่รัฐธรรมนูญฉบับถาวรโดยอาศัยกฎเกณฑ์การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมิได้บัญญัติไว้ กล่าวคือ ผู้ที่ทำการจัดทำหรือร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจะเป็นคนของคณะปฏิวัติรัฐประหารเองที่เลือกเอาไปเป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำหรือร่างรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นการจัดทำจึงถูกรอบงำโดยคณะปฏิวัติรัฐประหาร ประชาชนไม่มีโอกาสหรือไม่มีส่วนร่วมรู้เห็นหรือกำหนดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญได้เลย จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรดังกล่าวจะออกมาในรูปแบบใด มีเนื้อหาสาระอย่างไร และสอดคล้องกับความรู้สึกของประชาชนหรือไม่ รัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นแต่เพียงเครื่องมือของคณะปฏิวัติรัฐประหารในการอ้างความชอบธรรมในการเข้าไปใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือสืบทอดอำนาจโดยบทเฉพาะกาลโดยอาศัยรัฐธรรมนูญซึ่งตนเป็นผู้ที่จัดทำหรือครอบงำในการจัดทำขึ้นมา

และเมื่อใดที่บทเฉพาะกาลกำลังจะหมดอายุลง ก็จะพยายามอาศัยกฎเกณฑ์การแก้ไขตนเองของรัฐธรรมนูญแก้ไข หรือยึดอายุของบทเฉพาะกาลออกไปอีกโดยอาศัยเสียงของวุฒิสมาชิกที่ตนเป็นผู้เลือกเข้าไป และมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกฎเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญดังกล่าวบัญญัติไว้ ในกรณีไม่สามารถแก้ไขได้สำเร็จก็จะทำการปฏิวัติรัฐประหารเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่อีก

การจัดทำและแก้ไขรัฐธรรมนูญ กรณีไม่ได้เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติรัฐประหารหรือการจัดทำหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยกฎเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั้น ผู้ที่เข้ามาดำเนินการจัดทำและแก้ไขนั้นได้แก่ รัฐสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นจะพยายามจำกัดมิให้ฝ่ายราชการเข้ามามีบทบาทและใช้อำนาจทางการเมือง เช่น การห้ามมิให้ข้าราชการประจำเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และการแก้ไขส่วนใหญ่มิได้แก้ไขเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยแท้จริง กล่าวคือการแก้ไขนี้ไม่ได้แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อขจัดปัญหาของระบบรัฐสภาไทยแต่อย่างใด บางครั้งกลับนำการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาเล่นเกมทางการเมืองกับนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามอีกด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น หลังเหตุการณ์ "พฤษภาคม 2535" ได้ผ่านไปไม่นาน กลุ่มแกนนำองค์กรประชาธิปไตยส่วนหนึ่งได้สังเกตเห็นว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่ดีกว่าเดิม จำต้องมีการทบทวนโครงสร้างระบบการปกครองเสียใหม่ จึงได้เคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐสภาปฏิรูปการเมืองโดยจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยเร็วที่สุด รัฐสภาในขณะนั้นได้ตอบสนองโดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เพื่อทำหน้าที่ศึกษาแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญต่อไป ซึ่ง คพป. ก็ดำเนินการจนแล้วเสร็จ นำเสนอร่างต่อรัฐสภาและประชาชนเมื่อ 13 เมษายน 2538 ต่อมานายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ขึ้นเพื่อศึกษาหาแนวทางและนำเสนอต่อรัฐบาลจนลุล่วงแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2539 ต่อรัฐสภาในที่สุด ซึ่งต่อมาร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าวได้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง จากสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อให้ร่างรัฐธรรมนูญฯ เป็นที่ยอมรับได้จากทุกฝ่าย ประชาชน หรือจากสมาชิกรัฐสภาเมื่อทุกฝ่ายประนีประนอมเข้าหากัน การแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เพื่อให้เกิดการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงสำเร็จขึ้น จากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนขึ้นโดยใช้เวลา 233 วัน ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ส่งมอบรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนให้แก่รัฐสภาเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2540 เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป

ด้วยเหตุนี้เอง จึงสมควรศึกษาถึงว่าเราควรมีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำรัฐธรรมนูญอย่างไร จึงจะสามารถขจัดปัญหาและอุปสรรคเหล่านั้นให้หมดไป หรือน้อยลงเพื่อให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ และเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ถ้าหากต้องมีขึ้นอีกในอนาคต เพื่อให้สมกับการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง ต่อมาเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2539 รัฐสภาได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับ

ที่ 6) พุทธศักราช 2539 คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณากำหนดการแปรรูปคดี ตามข้อบังคับในการประชุมครั้งแรก ที่ประชุมได้พิจารณาเห็นว่าหลักการของการร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านวาระที่หนึ่งมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) ให้มีองค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยเฉพาะต่างหากจาก มาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ที่ให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาเท่านั้นที่จะเป็นผู้จัดทำโดยให้มี "คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ" ขึ้นประกอบด้วยบุคคลหลาย ฝ่ายคือ

- ฝ่ายที่รับผิดชอบงานด้านการเมือง
- ฝ่ายนักวิชาการ
- ฝ่ายตัวแทนประชาชนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ

(2) ให้องค์กรรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่าง รัฐธรรมนูญเป็นผู้จัดทำ

(3) ให้มีประชามติในกรณีที่รัฐสภาไม่เห็นชอบกับร่างที่คณะกรรมการยกร่าง รัฐธรรมนูญเสนอ

ด้วยเหตุนี้ ในการประชุมครั้งแรกจึงมีการสรุปประเด็นที่จะต้องพิจารณาโดย ยึดหลักการของร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านวาระหนึ่ง ต่อมาได้มอบหมายให้คณะกรรมการ ปฏิรูปการเมืองที่ถือเป็นหน่วยงานเบื้องต้นที่รับผิดชอบในเรื่องการปฏิรูปการเมืองได้ เสนอรายงานให้กับรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลก็ได้ปรับปรุงแก้ไขไปจากเดิม โดยการประนี ประนอมทางความคิดของสมาชิกรัฐสภา และในที่สุดการแก้ไขมาตรา 211 เพื่อให้เกิด สภาร่างรัฐธรรมนูญก็สำเร็จขึ้นด้วยความร่วมมือของทุกฝ่าย แต่จากการศึกษาพบว่าที่มา และอำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นอิสระและปราศจากอำนาจแทรก แฉงจากฝ่ายการเมืองแต่อย่างใด ซึ่งผิดไปจากเจตนารมณ์กระแสเรียกร้องของประชาชน ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 ซึ่งประชาชนต้องการให้สภาร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการจัดทำรัฐ - ธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อการปฏิรูปการเมืองโดยองค์กรที่เป็นกลางและปราศจากการ แทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐ - ธรรมนูญ ซึ่งฝ่ายการเมืองสามารถกำหนดได้ซึ่งเป็นจำนวนมาก มีส่วนน้อยที่เข้ามาเป็น

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพราะความรู้ความสามารถ หรือตำแหน่งสำคัญในสภาร่าง ตลอดจนองค์กรที่สำคัญในสภาร่างรัฐธรรมนูญฝ่ายการเมืองก็สามารถที่จะกำหนดตัวบุคคลไว้ล่วงหน้า รวมไปถึงรัฐธรรมนูญ ฝ่ายการเมืองก็ยังสามารถที่ต่อรองได้ จากปัญหาที่เกิดขึ้นมาต่าง ๆ เหล่านี้ อาจทำให้ต้องพิจารณาไปถึงการใช้รัฐธรรมนูญฉบับ สภาร่างรัฐธรรมนูญว่าจะมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลดังที่ประชาชนชาวไทยรอ ความหวังอยู่ขณะนี้หรือไม่

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตาม มาตรา 211 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 ว่าที่มาและอำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญจะ สามารถจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเพื่อการปฏิรูปการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือไม่

วิธีการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์ (Interview)

ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐ - ธรรมนูญไทยตามมาตรา 211 เกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ ตั้งแต่คณะกรรมการพัฒนา ประชาธิปไตย คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง จนมาถึงสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ว่าสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และมีอิสระเพียงพอหรือไม่ในการแก้ ปัญหาของระบบรัฐสภาไทยและการปฏิรูปการเมืองไทยได้หรือไม่เพียงไร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงผลการดำเนินงาน ปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับสภาร่าง รัฐธรรมนูญในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

2. ทำให้สามารถที่จะกำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างเหมาะสม

3. ในกรณีในอนาคต หากจำเป็นต้องร่างรัฐธรรมนูญใหม่ จะต้องมีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม

DPU

บทที่ 2

แนวความคิดในการจัดทำรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

2.1 อำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

ตามทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังที่เข้าใจอยู่ในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส ถือว่าการพิจารณาที่มาของรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องพิจารณาจากอำนาจสำคัญสองประการคือ อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นได้เป็นผลสำเร็จประการหนึ่ง และอำนาจการจัดทำให้รัฐธรรมนูญเป็นรูปร่างได้เป็นผลสำเร็จประการหลัง เรื่องนี้คล้าย ๆ กับการจัดทำกฎหมายว่าจะต้องมีผู้คิดริเริ่มวางนโยบายว่าจะให้มีกฎหมายใด ข้อความว่าอย่างไร ฝ่ายหนึ่ง และมีผู้รับสนองนโยบายมาแปรเป็นลายลักษณ์อักษร จัดทำเป็นรูปร่างกฎหมายนั้นอีกฝ่ายหนึ่ง ในเรื่องกำเนิดของรัฐธรรมนูญก็มีลักษณะเดียวกัน การแยกพิจารณาดังนี้ นับว่าถูกต้องต่อสภาพความเป็นจริงทางการเมือง¹

อำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรียกกันในภาษาฝรั่งเศสอันเป็นต้นตำรับความคิดเรื่องอำนาจนี้ว่า Pouvoir Constituant หมายถึง อำนาจทางการเมืองของคณะบุคคลหรือบุคคลที่อยู่ในฐานะบันดาลให้มีรัฐธรรมนูญได้สำเร็จ โดยนัยนี้ผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญซึ่งหมายถึง รัฐชาติปิตัย (Sovereign) หรือผู้อยู่ในฐานะรัฐชาติปิตัยแต่เดิมมาถือว่า พระผู้เป็นเจ้าของเจ้าที่ว่าจะบันดาลให้มีรัฐธรรมนูญได้ เพราะรัฐธรรมนูญก็คือ โองการจากสวรรค์ คตินิยมเช่นนี้สืบเนื่องมาจากสิทธิเทวสิทธิ์ (The Divine Right Theory) ซึ่งมีสาระว่าพระผู้เป็นเจ้าของเจ้าทรงเลือกกษัตริย์ให้เป็นผู้นำประเทศ และทรงวางกฎเกณฑ์การปกครองประเทศไว้ ให้อำนาจทั้งปวงของกษัตริย์ย่อมหลั่งไหลจากองค์พระผู้เป็นเจ้าของเจ้า (Non Est Enim Potestas Nisi a Deo) ดังที่เชื่อถืออยู่ในทวีปยุโรปในสมัยกลาง ต่อมาคตินิยมแบบสิทธิเทวสิทธิ์เสื่อมลงเกิดมีแนวความคิดใหม่ ๆ เกี่ยวกับผู้มีอำนาจจัด

¹วิชญ์ เครื่องงาม. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530 หน้า 73

ให้มีรัฐธรรมนูญในลักษณะเป็นมณูย์ธรรมดามากขึ้น ซึ่งอาจจำแนกได้ดังนี้

1. ประมุขของรัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้น
2. ผู้ก่อการปฏิวัติ หรือรัฐประหารเป็นผู้จัดให้มีขึ้น
3. ราษฎรเป็นผู้จัดให้มีขึ้น
4. ประมุขของรัฐ คณะปฏิวัติและราษฎรร่วมกันจัดให้มีขึ้น
5. ผู้มีอำนาจจากรัฐภายนอกจัดให้มีขึ้น

1. ประมุขของรัฐในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มีขึ้น

ประมุขของรัฐในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อาจเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นเองได้ ตามพระราชประสงค์เมื่อพระองค์ทรงเล็งเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่ประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในการบริหารประเทศ ในกรณีเช่นนี้ ประมุขของรัฐจะสละอำนาจบางส่วนของพระองค์ (Royal Prerogatives) ให้แก่คณะบุคคลอื่นหรือประชาชนโดยทั่วไป แต่ยังคงสงวนพระราชอำนาจบางประการไว้ รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของประมุขของรัฐเช่นนี้ยังไม่อาจถือได้ว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่ต้องถือว่าเป็นก้าวสำคัญที่จะแปรผันไปสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในเวลาต่อมา

การที่ประมุขของรัฐจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นเองย่อมเกิดผลดี 2 ประการคือ

1.1 เป็นการช่วยให้ประเทศรอดพ้นจากการปฏิวัติ เพราะประมุขของรัฐได้จัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นก่อนที่จะมีการเรียกร้อง มักมาจาก "กลุ่มปัญญาชน" ซึ่งเป็นคนในชาติ แต่ได้รับการศึกษาแผนใหม่จากต่างประเทศได้เปิดหูเปิดตาและมองเห็นความเป็นไปในนานาประเทศ ซึ่งได้ปรึกษาหารือกันและรวมกันเป็นกลุ่มประกอบด้วยนักคิด นักเขียน และทหาร เป็นต้น

ตัวอย่างในเรื่องนี้ เห็นได้จากประเทศจีน เมื่อก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ประชาชนที่ได้รับการศึกษามาจากยุโรป ได้เรียกร้องรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครองแบบใหม่ แต่รัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของจีนไม่ยอม และเมื่อเห็นว่าจะต้านไว้ไม่อยู่ ก็ออกกฎหมายกำหนดเค้าโครงการปกครองออกมา โดยเลียนแบบมาจากหลักรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น ทั้งนี้ก็ด้วยหวังว่าจะบรรเทาความไม่พอใจของประชาชนได้ และ

ยับยั้งความคิดไม่ให้เลยเถิดไปถึงสาธารณรัฐ แต่กฎหมายนี้กำหนดเพียงเค้าโครงย่อ ๆ เท่านั้น เมื่อประชาชนเห็นว่าไม่มีตัวบทรัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์ก่อนการปฏิวัติจนเป็นผลสำเร็จในเวลาต่อมา²

1.2 เป็นการเสริมสร้างบารมีกษัตริย์ ตลอดจนเป็นวิธีทำให้พสกนิกรเคารพยำเกรงกษัตริย์ยิ่งขึ้น เพราะสำนักในพระกรุณาและน้ำพระทัยที่ทรงสละพระราชอำนาจบางส่วนแก่พสกนิกรของพระองค์

ในประเทศไทยเราเองพระมหากษัตริย์ ในฐานะประมุขของรัฐ เคยมีพระราชดำริจะพระราชทานรัฐธรรมนูญในทำนองนี้มาแล้ว เช่น ในสมัยรัชกาลที่ 5 เคยถึงกับมีโครงการจัดร่างรัฐธรรมนูญขึ้นพอเป็นเค้าโครงง่าย ๆ สำหรับจัดรูปการปกครองประเทศใหม่ดังที่เรียกกันภายในว่า "ร่างรัฐธรรมนูญสมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ" เพราะสมเด็จพระองค์นี้ทรงร่างขึ้นครั้งยังเป็นเสนาบดี กระทรวงต่างประเทศ แต่โครงการนี้ไม่ได้มีวิวัฒนาการไปมากนัก³ ครั้นในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีการดำริเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งจนถึงกับมีร่างรัฐธรรมนูญขึ้น 2 ฉบับ นับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ดำริเองที่จะให้มีการปกครองแบบพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกร่างโดย พระยาภัลลยานไมตรี (Dr. Francis B. Sayre) ในปี พ.ศ. 2467 ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สองร่างโดย นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) และพระยาศรีวิสารวาจา (เทียนเถียง สุนครกุล) ในปี พ.ศ. 2474 แต่ปรากฏว่า คณะอภิรัฐมนตรีสภาในเวลานั้นไม่เห็นด้วยกับการร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ แผนการเดิมที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานแก่ชาวไทยในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2475 จึงเป็นอันถูกระงับไป ครั้นต่อมาในวันที่ 24 มิถุนายน ปีเดียวกัน คณะราษฎรก็ได้ก่อการ

² เรื่องเดียวกัน , หน้า 75

³ ประยูท ธลิทธิพันธ์. ตามรอยบาทพระพุทธเจ้าหลวง. พระนคร : สยามการพิมพ์ , 2514 หน้า 137

ปฏิวัติสำเร็จและประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งตนเตรียมร่างไว้ก่อนแล้ว⁴

2. ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มี

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ดังที่เรียกกันว่า "การปฏิวัติ" หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยใช้อำนาจบังคับที่เรียกว่า "การรัฐประหาร" ผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้สำเร็จย่อมอยู่ในฐานะรัฐฐาธิปัตย์ ซึ่งมีอำนาจวางกฎเกณฑ์การปกครองประเทศได้ตามที่ตนต้องการ บุคคลประเภทนี้จึงจัดได้ว่าเป็นผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของกัมพูชาประชาธิปไตย เป็นต้น⁵

3. ราษฎรในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มี

ในกรณีราษฎรร่วมกันก่อปฏิวัติ และเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองได้ สำเร็จราษฎรทั้งปวงย่อมได้ชื่อว่าผู้มีอำนาจยิ่งใหญ่ในรัฐในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งตนช่วงชิงมาได้ แม้หัวหน้าคณะปฏิวัติก็ต้องอยู่ใต้ความประสงค์ของประชาชน จะทำการใดตามความพอใจของตนเองดังในข้างต้นหาได้ไม่ ตัวอย่างรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้คือ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ชาวอเมริกันปฏิวัติแยกตัวออกจากอังกฤษในปี ค.ศ. 1776 รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค.ศ. 1791 ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ชาวรัสเซียปฏิวัติยึดอำนาจจากพระเจ้านิโคลัสในปี ค.ศ. 1789 รัฐธรรมนูญของรัสเซีย ค.ศ. 1918 ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ชาวรัสเซียปฏิวัติยึดอำนาจจากพระเจ้านิโคลัสในปี ค.ศ. 1917 คำปรารภของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีใจความว่า "เราประชาชนแห่งสหรัฐ ตรารัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นไว้สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา ก็เพื่อที่จะก่อให้เกิดสภาพที่สมบูรณ์ยิ่งเพื่อสร้างสรรค์ความยุติธรรม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เพื่อจัดการคุ้มครองป้องกันประเทศร่วมกันเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพทั่วไป

⁴ รายละเอียดดู สนธิ เตะชานันท์. **แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ "ประชาธิปไตย"** ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. พระนคร : ไทยเขษมการพิมพ์, 2519

⁵ วิษณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530 หน้า 77

และเพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งความเกษมสุขแห่งเสรีภาพของชาวเราและอนุชนทั้งปวง⁶

อนึ่ง การที่รัฐสภาลงมติให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ก็ถือได้ว่าราษฎรได้จัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้น โดยผ่านทางรัฐสภา

4. ประมุขของรัฐ คณะปฏิวัติ และราษฎรในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มีร่วมกัน

ในบางกรณีเมื่อราษฎรหรือผู้ก่อการปฏิวัติ หรือรัฐประหาร ได้ยึดอำนาจจากประมุขของรัฐเป็นผลสำเร็จ ราษฎรผู้ก่อการหรือรัฐประหารอาจตกลงประนี-ประนอมกับประมุขของรัฐด้วยการยินยอมให้ประมุขของรัฐอยู่ในอำนาจสืบไปภายใต้เงื่อนไขบางประการรัฐธรรมนูญในกรณีเช่นนี้ถือว่าเกิดขึ้นโดยประมุขของรัฐและราษฎรเป็นผู้ร่วมใจกันจัดให้มีขึ้น

ในประเทศไทยนั้น ถือเป็นประเพณีการเมืองตลอดมาไม่ว่าจะมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารเกิดขึ้นครั้งใด การตรารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องถือว่าเป็นความตกลงร่วมกันระหว่างประมุขของรัฐกับคณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารเสมอ ที่เป็นเช่นนี้น่าจะมีเหตุผล 3 ประการ⁷

1. คณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารต้องอาศัยพระราชอำนาจทางสังคมของพระมหากษัตริย์เพื่อที่จะให้ประชาชนรู้สึกและเข้าใจว่า พระมหากษัตริย์ทรงยินยอมด้วยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว
2. คณะผู้ก่อการปฏิวัติ หรือรัฐประหารต้องการอาศัยพระราชอำนาจทางการเมืองของพระมหากษัตริย์เพื่อให้สามารถประเทศรับรองรัฐบาลใหม่
3. เพื่อแสดงให้เห็นว่า คณะผู้ก่อการได้ถวายพระเกียรติยกย่อง และยอมรับพระมหากษัตริย์พระองค์นั้นไม่เสื่อมคลาย และต้องการให้มีสถาบันประมุขอยู่เช่นเดิม

⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 78

⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 79

5. ผู้มีอำนาจจากองค์กรภายนอกในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มี

เมื่อรัฐเจ้าอาณานิคมจะให้เอกราชกลับคืนแก่รัฐได้ อาณานิคม รัฐเจ้าอาณานิคม มักตกลงเป็นเงื่อนไขก่อนเสมอว่า รัฐได้อาณานิคมจะต้องจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐเจ้าอาณานิคมรับรองแล้ว เช่น อังกฤษให้เอกราชคืนแก่มาลายูในปี ค.ศ. 1957 และสิงคโปร์ ในปี ค.ศ. 1963 ในกรณีเช่นนี้อาจถือได้ว่ารัฐเจ้าอาณานิคมอยู่ในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญได้ด้วยอีกกรณีหนึ่ง

กรณีที่เด่นชัดที่สุดที่เห็นจะได้แก่ กรณีของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับปัจจุบัน ซึ่งใช้มาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2490 เมื่อกองทัพทหารฝ่ายพันธมิตรเข้ายึดครองญี่ปุ่นได้ หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้บัญชาการทหารในเวลานั้น คือ นายพลแมคอาเธอร์ ได้เสนอว่า ญี่ปุ่นจะปลอดจากการถูกยึดครอง และได้เอกราชโดยสมบูรณ์ต่อเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองประเทศจนเป็นที่พอใจแก่รัฐบาลอเมริกันแล้ว⁸ กรณีนี้ถือได้ว่ารัฐบาลอเมริกันอยู่ในฐานะผู้มีอำนาจจัดให้มี ในขณะที่รัฐธรรมนูญเมจิ ฉบับปี พ.ศ. 2432 ซึ่งประกาศพระบรมเดชาานุภาพของพระเจ้าจักรพรรดิอย่างเทวราชายังมีผลใช้บังคับอยู่ นายพลแมคอาเธอร์ ได้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ประกอบด้วยชาวอเมริกันล้วน ๆ 25 นาย โดยมี นายพลวิทนีย์ เป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้ ประกอบด้วยนักกฎหมายทั่วไป ซึ่งมีใช้นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ 4 นาย นักประวัติศาสตร์ 1 นาย นักสังคมวิทยา 1 นาย และนายทหาร 18 นาย คณะกรรมการใช้เวลาร่างเพียง 6 วัน และได้รัฐธรรมนูญซึ่งได้ชื่อว่าสมบูรณ์ที่สุดฉบับหนึ่ง⁹ ใดๆก็ตามมีชาวญี่ปุ่นเป็นอันมากที่รังเกียจรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะเห็นว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่องค์กรภายนอกยัดเยียดให้ รัฐบาลญี่ปุ่นเคยตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาหาทางแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่ในที่สุดคณะกรรมการสลายตัวไป

⁸ Robert E. Ward. Japan's Political System. New Jersey : Prentice-Hall, Inc, P.22

⁹ I.D. Duchaceh. Rights and Liberties in the World. Today : Constitutional Promise and Reality (..... : A.B.C. CIO , 1973) , PP.14-16

โดยไม่ได้แสดงความเห็นว่าควรแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ประการใด¹⁰

รัฐธรรมนูญซึ่งเกิดขึ้นโดยผู้มีอำนาจจากองค์กรภายนอกเป็นผู้จัดให้มีเช่นนี้อาจก่อให้เกิดผลเสียบางประการคือ

1. ทำให้ประชาชนขาดความภาคภูมิใจรัฐธรรมนูญของตน เรื่องนี้เป็นเหตุผลในทางจิตวิทยาการเมือง

2. การที่องค์กรภายนอกเข้ามาจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นอาจเป็นการฝ่าฝืนความประสงค์และเจตนารมณ์ของประชาชนในรัฐนั้น ๆ เช่น รัฐธรรมนูญอาจมีบทบัญญัติบางอย่างซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะนิสัย สภาพภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และความเป็นอยู่ของประชาชน อย่างไรก็ตาม ข้อเสียเหล่านี้ อาจแก้ไขได้โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญในโอกาสต่อมา เช่น ฟิลิปปินส์ได้แก้ไขโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่สองขึ้นใหม่ในปี ค.ศ. 1973 หลังจากที่เคยใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ปี ค.ศ. 1935 ซึ่งจัดให้มีขึ้นโดยรัฐบาลอเมริกัน เมื่อคราวฟิลิปปินส์ต่อรองขอเอกราชจากสหรัฐอเมริกา ส่วนรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นดังกล่าวนี้ ได้มีการแก้ไขเล็กน้อยในเวลาต่อมา และใช้บังคับมาจนบัดนี้ แม้กองทัพของสหรัฐอเมริกาส่งถอนกลับไปแล้ว

2.2 อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญ

ในทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ถือว่าอำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ควบคู่กับอำนาจการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ เพราะถ้าไม่มีผู้จัดให้มีก็ย่อมไม่มีผู้จัดทำ เว้นแต่ในบางกรณี ผู้มีอำนาจจัดให้มีกับผู้มีอำนาจจัดทำเป็นบุคคลเดียวกัน เช่น ผู้ที่ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้สำเร็จ อาจนำรัฐธรรมนูญที่ตนร่างเตรียมไว้แล้ว ออกประกาศใช้ในกรณีเช่นนี้ย่อมถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นเกิดจากการจัดให้มี และการจัดทำโดยผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหาร

ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ

ในการแบ่งแยกประเภทผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญมักยึดหลักจำนวนและสถานะของผู้จัดทำดังนี้ คือ

¹⁰ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. แผนกบริการสื่อการศึกษา สำนักวิชาการ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. เมษายน 2532

1. โดยบุคคลคนเดียว
2. โดยคณะบุคคล
3. โดยสภานิติบัญญัติและสภาร่างรัฐธรรมนูญ

กรณีที่บุคคลคนเดียวจัดทำรัฐธรรมนูญ มักเกิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติหรือรัฐประหารและผู้ปฏิวัติได้จัดร่างรัฐธรรมนูญเตรียมไว้ก่อนแล้ว ร่างรัฐธรรมนูญประเภทนี้มักมีข้อความสั้น ๆ และมุ่งหมายจะให้ป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว¹¹

กรณีที่คณะบุคคลจัดทำรัฐธรรมนูญได้แก่ กรณีที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นกร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการอาจมีจำนวน 10 ถึง 20 คน โดยคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ ประเทศที่เพิ่งผ่านพ้นการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใหม่ ๆ หรือเพิ่งได้เอกราชใหม่ มักจัดทำรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ เช่น การจัดทำรัฐธรรมนูญอินโดนีเซีย พ.ศ. 2487 รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น พ.ศ. 2490 และรัฐธรรมนูญมาเลเซีย พ.ศ. 2500

กรณีที่สภานิติบัญญัติจัดทำรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณีที่ต้องการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญเก่าทั้งฉบับ การให้สภานิติบัญญัติเป็นผู้จัดทำเองย่อมเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย แต่อาจทำงานได้ล่าช้าเพราะต้องปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติในเวลาเดียวกัน และสมาชิกสภาอาจขาดความรู้ความชำนาญในการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องอาศัยความรู้ทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่ไม่น้อย

สำหรับกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำรัฐธรรมนูญมักเกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวไปแล้ว หรือมีฉะนั้นก็ต้องการจะประสานประโยชน์จากบุคคลทุกฝ่ายให้มากที่สุด แท้จริงแล้วการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างก็เหมือนกับการร่างโดยคณะกรรมการเพียงแต่จำนวนผู้ร่างมีมากกว่าในคณะกรรมการเท่านั้น ตัวอย่างได้แก่ การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constitutional Convention) ของสหรัฐอเมริกา ณ กรุงฟิลาเดลเฟีย เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2332 ในฝรั่งเศสเองก็ได้ทำรัฐธรรมนูญโดยเรียกประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Convention ต่อมาเรียกใหม่ว่า

¹¹ วิชาญ เครื่องาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร , 2530 หน้า 84

Assemblée Constituante) สำหรับรัฐธรรมนูญของอินเดีย อิตาลี พม่า สเปน และฟิลิปปินส์ ก็จัดทำในลักษณะอย่างเดียวกัน¹²

ในประเทศไทยเคยมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญสองครั้ง ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2491 เพื่อร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2492 ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2502 ได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง เพื่อร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2511 และให้สภานี้ทำหน้าที่นิติบัญญัติทั่วไปอีกด้วย

2.3 ความแตกต่างระหว่างสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constitutional Drafting Assembly)

กับสภานิติบัญญัติรัฐธรรมนูญ (Constitutional Convention)

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น มีหลายประเทศได้บัญญัติรัฐธรรมนูญของตนขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constituent Assembly) หรือภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า (Assemblée Constituante) สภาร่างรัฐธรรมนูญนี้บางท่านให้ชื่อว่า "สภานิติบัญญัติรัฐธรรมนูญ" ทั้งนี้คงมีความประสงค์จะไม่ให้เหมือนกับ "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ของเรา แต่ที่จริง Constituent Assembly หรือ Assemblée Constituante ได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว ยังจะต้องนำไปให้ประมุขของประเทศลงนามประกาศใช้ หรือมิฉะนั้นก็ต้องนำไปให้ราษฎรลงคะแนนแสดงประชามติ (Referendum) รับรองเสียก่อนจึงจะใช้ได้ ฉะนั้นจึงควรเรียกว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ สภานิติบัญญัติรัฐธรรมนูญในคำภาษาอังกฤษซึ่งรับรองกันอยู่ทั่วไป และซึ่งสมาชิกใน "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ของประเทศเราเป็นผู้จัดทำขึ้นนั้นก็มิใช่เรียก "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ไทยว่า Constituent Assembly¹³ ดังนี้จึงไม่เป็นที่สงสัยอันใดว่า มีความมุ่งหมายที่จะให้มีฐานะอย่างเดียวกันกับสภาร่างรัฐธรรมนูญในนานาประเทศ ตลอดจนถึงคำที่ปรากฏอยู่ในพระราชปรารภขึ้นต้นรัฐธรรมนูญของเราก็สนับสนุนให้เข้าใจเช่นนั้น

ในต่างประเทศ สภาร่างรัฐธรรมนูญมีขึ้นอย่างไรนั้น สมควรจะนำมากล่าวไว้

¹² เรื่องเดียวกัน , หน้า 77

¹³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 123

ด้วยคือ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก ได้ร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Convention) แห่งฟิลาเดลเฟีย มีการลงนามกันในวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1787 ที่ในภาษาอังกฤษเรียก Convention ไม่เรียก Constituent Assembly ก็เพื่อความสะดวกในกราวนั้น เพราะรัฐต่าง ๆ ที่ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมในการร่างยังมีอธิปไตยของตนเอง และยังสงวนสิทธิในการให้สัตยาบันรับรองร่างรัฐธรรมนูญไว้อีก รัฐธรรมนูญของรัฐต่าง ๆ หลายรัฐในอเมริกา เมื่อได้ประกาศฎีกาจากอังกฤษตั้งแต่ ค.ศ. 1776 มาแล้ว ก็ได้ร่างขึ้นโดย Convention สำหรับประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่สอง ซึ่งมีรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยลายลักษณ์อักษร และนำคำว่า Convention ของอเมริกามาใช้เหมือนกัน เช่น ในการร่างรัฐธรรมนูญเมื่อ ค.ศ. 1791 เป็นต้น ต่อมาคำว่า "กองวังซ็อง" ของฝรั่งเศสนี้จึงได้เปลี่ยนเป็น Assemblée Constituante ในประเทศใกล้ ๆ ไทยเรายุคปัจจุบันนี้ ก็มีรัฐธรรมนูญใหม่ ๆ เกิดขึ้นหลายประเทศ เช่น พม่า อินเดีย จีน และ อินโดนีเซีย เป็นต้น ประเทศเหล่านี้ได้จัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทั้งนั้น (สำหรับพม่าคือ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 สำหรับอินเดียคือ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1949 สำหรับจีน (คณะชาติ) คือรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรียกว่า National Assembly ส่วนอินโดนีเซียตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว ลงวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1950 ได้มีบทบัญญัติให้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญสำหรับจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับประจำต่อไป)

สภาร่างรัฐธรรมนูญเช่นนี้เป็นสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นมา ทั้งนี้ก็โดยที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน และเมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใดขึ้นเสร็จและประกาศใช้เรียบร้อยแล้วก็จะถูกยุบหรือหมดหน้าที่ไปในทันที เพื่อให้ราษฎรได้เลือกตั้งสมาชิกเข้าในสภานิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่ได้ร่างขึ้นนั้น แต่ก็มีบางครั้งที่มีความจำเป็นอยู่เหมือนกันซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญใหม่จะยุบเลิกไปในทันทีไม่ได้ เพราะจะต้องทำงานให้ติดต่อกันไปก่อนหรือมีเหตุผลอย่างอื่นทำให้ไม่สามารถมีการเลือกตั้งทั่วไปได้ภายในกำหนดเวลาที่คาดคะเนไว้ สภาร่างรัฐธรรมนูญเช่นนี้จึงต้องทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติไปด้วยชั่วคราวก่อน จนกว่าจะถึงเวลาที่มีการเลือกตั้งทั่วไปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติได้ ทั้งนี้ได้เคยมีตัวอย่างมาแล้ว เช่น รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐสเปน ค.ศ. 1931 รัฐธรรมนูญพม่า ค.ศ. 1947 อันสภาร่างรัฐธรรมนูญเช่นนี้

เมื่อได้เข้ามาประชุมกันเรียบร้อยแล้ว สภาก็ย่อมจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นจำนวนหนึ่งมากหรือน้อยสุดแล้วแต่ความต้องการ เช่น 9 คน 15 คน หรือถึง 42 คนก็มี คณะกรรมการเหล่านี้มักจะประกอบด้วยตัวกรรมการที่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง หรือบางทีก็อาจมีบุคคลภายนอกที่เชี่ยวชาญในวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ประชาญา ฯลฯ เข้าร่วมด้วย เมื่อคณะอนุกรรมการหรือคณะกรรมการนั้นได้ยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นเสร็จแล้ว ก็จะนำมาเสนอสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาลงมติ ซึ่งในการนี้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทุกคนมีสิทธิขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือตัดทอนข้อความใด ๆ ก็ได้ แล้วสภาก็จะลงมติเห็นชอบในร่างนั้นหรือไม่ก็ได้ ในบางประเทศแม้จะมีสภารัฐธรรมนูญขึ้นเช่นนี้แล้วก็ดี ก็ยังจะต้องนำเอาร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างได้ลงมติให้ใช้ได้แล้วนั้น ไปเสนอให้ราษฎรลงคะแนนแสดงประชามติอีก ราษฎรอาจลงคะแนนแสดงประชามติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็ได้ ในการนี้ก็ต้องมีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ตัวอย่างที่เห็นได้ดีในเรื่องนี้มาแล้วคือ เมื่อหลังมหาสงครามโลกครั้งที่สองในฝรั่งเศส มีปัญหาว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1875 (ของสาธารณรัฐครั้งที่ 3) จะใช้ได้ต่อไปหรือไม่ มีการลงคะแนนแสดงประชามติเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 1945ว่าจะให้สมาชิกสภาที่จะได้รับเลือกในวันนั้นเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Assemblée Constituante) หรือไม่ และหากให้เป็นแล้วจนกว่าจะมีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่เสร็จ ราษฎรจะยอมรับบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในด้านหลังของบัตรลงคะแนนเป็นหลักการปกครองหรือไม่ ปรากฏว่าราษฎรส่วนใหญ่ลงคะแนนประชามติให้สภาที่เลือกขึ้นนั้น เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจจำกัด เช่น ผลแห่งการลงประชามติรับหลักการปกครองของรัฐธรรมนูญ ทำให้มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับแรกของสาธารณรัฐครั้งที่ 4 ออกมา ซึ่งประชาชนเรียกกันว่า "รัฐธรรมนูญฉบับเล็ก"¹⁴ (Petite Constitution) ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 1945 สภาร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นโดยประชามติครั้งนี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวน 40 คน ประกอบด้วยสมาชิกของพรรคการเมืองต่าง ๆ ไปร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเสนอร่างให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม แล้วร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ซึ่งเรียกว่า ร่างฉบับลงวันที่ 19 เมษายน ค.ศ. 1946 ถูกนำไปให้

¹⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 130

ราษฎรลงประชามติ เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1946 ราษฎรส่วนมากลงคะแนนประชามติไม่รับร่างนี้ ต้องมีการให้ราษฎรลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิก "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ชุดใหม่อีก (ชุดที่สอง) เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 1946 ทั้งนี้โดยอาศัยบทบัญญัติของ "รัฐธรรมนูญฉบับเล็ก" 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 1945 สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดที่สองได้ลงมติในร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ให้ใช้ได้เมื่อวันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 1946 และได้ถูกนำเสนอให้ราษฎรลงคะแนนประชามติเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม ปีเดียวกัน คราวนี้ราษฎรส่วนมากลงมติให้รับร่างรัฐธรรมนูญใหม่นั้น แต่ก็ชนะคะแนนกันระหว่าง 9 ล้านเศษ เห็นด้วย กับ 8 ล้านเศษ ไม่เห็นด้วยเท่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 คือรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในสมัยสาธารณรัฐครั้งที่ 4 ของฝรั่งเศส

เท่าที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้อาจสรุปได้ว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ของประเทศเราที่ได้มีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 นั้นมีข้อเหมือนและแตกต่างกันของต่างประเทศเป็นอันมากในสาระสำคัญดังนี้

1. ในต่างประเทศสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งเข้ามาให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเหมือนกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย แต่ต่างกันที่ว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของไทยใช้วิธีการเลือกตั้งโดยวิธีให้ผู้สมัครสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเลือกตั้งกันเองรอบหนึ่งและให้สมาชิกรัฐสภาเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง

2. ในต่างประเทศ สภาร่างรัฐธรรมนูญจะตั้งคณะกรรมการไปยกร่างรัฐธรรมนูญมาเสนอสภา ซึ่งสภามีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงได้ตามใจชอบ ส่วนในประเทศไทย "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ยกร่างแล้วนำมาเสนอรัฐสภาซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชน แต่รัฐสภาไม่มีสิทธิแก้ไขเพิ่มเติมอย่างใด นอกจากจะลงมติว่าจะรับเอาร่างนั้นหรือไม่เท่านั้น

3. ในต่างประเทศ เมื่อลงมติในร่างรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้แล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญจะสละอำนาจลงมติ เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ (แต่บางทีก็ทำหน้าที่แทนสภานิติบัญญัติไปชั่วคราว) ส่วนในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 แม้ "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" จะสละอำนาจลงมติเมื่อรัฐสภาได้ลงมติแล้ว แต่รัฐสภาที่ลงมติให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้ ยังมีอายุยืนต่อไปอีกจนกว่าจะให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญ¹⁵

4. ในต่างประเทศ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติให้ใช้ได้แล้ว บางทีก็นำไปให้ราษฎรลงคะแนนแสดงประชามติอีก ซึ่งราษฎรอาจไม่เห็นด้วยก็ได้ ส่วนในประเทศไทยเมื่อสภาร่างลงมติเห็นชอบต้องนำไปให้รัฐสภาลงมติเห็นชอบด้วย จึงจะใช้บังคับได้

อันที่จริงในประเทศไทยเรานั้น สถานิติบัญญัติซึ่งกระทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญไปด้วย แต่มิได้มีฐานะเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีมานานแล้ว เช่น สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ซึ่งได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ซึ่งได้เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร หรือรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ก็ได้ มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น (มาตรา 6) ให้มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย ก็เป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ถูกต้องในความหมายทางวิชาการของกฎหมายรัฐธรรมนูญเหมือนกัน แม้จะเป็นสภาที่มีราษฎรเลือกตั้งสมาชิกขึ้นก็ตาม สภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 ขึ้น ส่วนสภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังมีลักษณะเป็น Constitutional Drafting ssembly เพราะเป็นเพียงสภาร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น อำนาจการเห็นชอบหรือไม่อยู่ที่รัฐสภาหรือการประชามติของประชาชนทั้งประเทศ

ในการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบทำให้เราเห็นสภาหรือองค์กรพิเศษอย่างหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คล้ายสภาร่างรัฐธรรมนูญ คือรัฐธรรมนูญของประเทศอาฟกานิสถาน ค.ศ. 1964 นั้น ได้รับการพิจารณาขั้นสุดท้ายซึ่งเป็นขั้นสำคัญ โดยสภาพิเศษอย่างหนึ่ง ชื่อ "Loiah Djirgah" ซึ่งเป็นสภาตามธรรมเนียมประเพณีเก่าแก่มีมาแต่ดั้งเดิมก่อนที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะถูกนำออกประกาศใช้เป็นหลักกฎหมายปกครองประเทศ พระมหากษัตริย์ได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสภาพิเศษนี้ และกำหนดด้วยว่าสภานี้ประกอบด้วยใครบ้างที่เป็นสมาชิกคือ สมาชิกของสภาทั้งสองตามรัฐธรรมนูญเก่าที่ยังใช้อยู่ทุกคน สมาชิกในรัฐบาลทุกคน สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเข้าในสภามณฑลทุกคน และบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้น ทั้งหมดนี้มีจำนวน

¹⁵ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับประชาชน) สิงหาคม 2540
โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ , หน้า 82 มาตรา 323

ประมาณสี่ร้อยคน สถานี้ประชุมกัน 10 วัน พระมหากษัตริย์เสด็จไปทรงเปิดประชุมเอง และเมื่อลงมติในร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว สมาชิกทุกคนได้รับแจกเหรียญที่ระลึกในโอกาสอันสำคัญนี้

คำว่า Loiah Djirgah นี้ หากแปลตรงไม่ได้ แต่อาจจะแปลอย่างให้ความหมายได้ว่าเป็นที่ "ชุมนุมทั่วไป" (Assemblée Generale) เป็นสถาบันเก่าแก่ เป็นคำแปลที่แปลได้ยาก คล้ายกับคำว่า ที่ชุมนุมหรือสภา "Landsgemeinde" "Sovite" "Reichstag" "Corte's" ฯลฯ ในสมัยก่อน ๆ สถานี้ถูกเรียกเข้ามาประชุมในโอกาสสำคัญ ๆ เช่น มีวิกฤตทางการเมือง หรือเหตุการณ์อันสำคัญเกิดขึ้นทุกวันนี้ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1964 ของอาฟกานิสถานก็ได้้นำเรื่องส่วนประกอบและอำนาจหน้าที่ของสภา "Loiah Djirgah" ไปบัญญัติไว้ในหมวด 5 ทั้งหมด¹⁶

สภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีขึ้นตามที่ได้กล่าวมานี้ให้ผลดีหลายประการ คือ

1. ในกรณีที่ได้เกิดวิกฤตทางการเมืองภายในขึ้นอย่างรุนแรง ซึ่งอาจมีผลเป็นการจลาจลวุ่นวายในประเทศ สภาร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นศูนย์กลางแสดงเจตจำนงของราษฎรได้เป็นอย่างดี เพราะเป็นช่องทางระงับความวุ่นวายและการอภิปรายโต้เถียงที่ไม่จำเป็น โดยที่ราษฎรทุกคนจะได้มีส่วนแสดงความคิดเห็นของเขาทางผู้แทนที่เขาได้เลือกให้เข้าไปกระทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เมื่อร่างเสร็จแล้วก็จะพ้นหน้าที่ไป

2. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ที่ราษฎรเลือกแต่งตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศโดยเฉพาะเท่านั้น สมาชิกเหล่านี้จะไม่ต้องคอยพะวงถึงงานการหรือผลประโยชน์ หรือความรับผิดชอบในสิ่งอื่นใดอีกและรู้แน่ชัดล่วงหน้าแล้วว่า ตนจะอยู่ในตำแหน่งหน้าที่นานเท่าใด

3. เมื่อราษฎรรู้ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่อย่างไรแล้ว ก่อนที่จะไปลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกของสภา ก็อาจที่จะเลือกเฟ้นตัวบุคคลได้ดีตามความคิดเห็นของเขา

¹⁶ ดู L'Evolution Politique De L'Afghanistan et la Reforme Constitutionnelle (1964) ใน Notes Et Etudes Documentaries No 1964 (La Documentation Franquaise) 1970

4. ถ้าการเลือกตั้งนั้นได้เป็นไปโดยอิสระจริง ๆ และเปิดโอกาสให้ราษฎรทุกคนใช้สิทธิของตนในการลงคะแนนเลือกได้เต็มที่แล้ว รัฐธรรมนูญที่มีขึ้นภายหลังโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ก็ได้ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ตรงกับเจตจำนงของราษฎร ซึ่งจะทำให้มีอายุยืนยาวนานด้วยโดยไม่ต้องแก้ไขกันบ่อย ๆ

5. สภาร่างรัฐธรรมนูญเช่นนี้จะแสดงให้เห็นความเป็นอันหนึ่งอันเดียวและเสถียรภาพของประเทศ ภายหลังที่ได้เกิดวิกฤตทางการเมืองอย่างรุนแรงขึ้นแล้ว

2.4 กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในประเทศสหรัฐอเมริกา

หลังจากดินแดนอาณานิคม (อเมริกา) ได้ประกาศเอกราชโดยสมบูรณ์เมื่อ ค.ศ. 1776 แล้ว แต่ละรัฐต่างก็ได้จัดทำรัฐธรรมนูญของตนเอง เพื่อใช้เป็นหลักในการปกครอง ในปีเดียวกันนี้รัฐต่าง ๆ (ซึ่งในขณะนั้นมีอยู่ทั้งหมด 13 รัฐ) ก็ได้มาทำสัญญาหรือความตกลงระหว่างรัฐ จัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐต่าง ๆ รวมเรียกกันว่า "บทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ" (Articles of Confederation) ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติรับรองให้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศ นักนิเทศศาสตร์ชาวอเมริกัน เรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า "เป็นกฎหมายที่จัดรัฐบาลให้รัฐบาลเดือนเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรม" เพราะเป็นบัญญัติในการรับรองการใช้อำนาจของรัฐบาล

บทบัญญัติของสมาพันธรัฐนี้ (Articles of Confederation) ต้องใช้เวลาถึง 3 ปี จึงจะได้รับการให้สัตยาบันจากรัฐต่าง ๆ ครบถ้วนทุกรัฐ (กล่าวคือ บทบัญญัติดังกล่าวถูกนำเสนอให้รับสัตยาบันจากรัฐต่าง ๆ มาตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1777 แต่รัฐแมริแลนด์มิได้ให้สัตยาบัน จนกระทั่งมีการให้สัตยาบันครบเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1781) สาเหตุสำคัญที่ทำให้กระบวนการให้สัตยาบันบทบัญญัติสมาพันธรัฐต้องล่าช้าเนื่องจาก¹⁷

1. ปัญหาเรื่องดินแดนทางตะวันตกของเทือกเขาแอปป์ลาตาเซีย ซึ่งรัฐต่าง ๆ

¹⁷ อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน เจมส์ และจอห์น เจย์. เดอะเฟเดอรัลลิสต์เปเปอร์ เอกสารความคิดทางการเมืองอเมริกัน. แปลโดย สมบัติ จันทรวงศ์และคนอื่น ๆ กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530 หน้า 3-4

เกือบทุกรัฐอ้างสิทธิบางประการของตนเหนือดินแดนดังกล่าว

2. ปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

3. แนวความคิดทางการเมืองไม่ตรงกัน และอคติที่รัฐต่าง ๆ มีต่อกันอยู่เดิม โดยเฉพาะรัฐทางเหนือกับใต้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เองที่ทำให้การรวมตัวกันของรัฐต่าง ๆ เป็นไปด้วยความยากลำบาก

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีข้อบกพร่องหลายประการ กล่าวคือ¹⁸

1. กำหนดรูปแบบการปกครองไม่เหมาะสม กล่าวคือ การกำหนดรูปแบบการปกครองเป็นแบบสมาพันธรัฐ (Confederation) นั้นทำให้รัฐบาลกลางอ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพในการชำระเอกราชของรัฐทั้งหลายร่วมกัน รัฐแต่ละรัฐยังคงหวงกันอำนาจไว้ โดยอ้างว่าตนเหมือนการจัดตั้งสมาคมแห่งรัฐนั่นเอง กล่าวคือแทนที่รัฐทั้งหลายจะดำรงอยู่ได้เพราะประเทศชาติ (ศูนย์กลาง) มันคง กลับเป็นว่าประเทศจะดำรงอยู่ได้เพราะรัฐทั้งหลายเกือบจะเหมือนกับที่สมาคมอยู่ได้เพราะสมาชิก

2. รัฐสภาของสมาพันธรัฐขาดอำนาจ กล่าวคือ

- ไม่มีอำนาจบังคับให้แต่ละรัฐชำระภาษีแก่ประเทศ ทำให้ท้องคลังขาดแคลนงบประมาณ

- ไม่มีอำนาจวางระเบียบควบคุมการค้าระหว่างรัฐ หรือระหว่างสมาพันธรัฐกับประเทศอื่น

- ขาดอำนาจนิติบัญญัติอย่างสมบูรณ์ เช่น การออกกฎหมายของรัฐสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก 9 รัฐ ใน 13 รัฐ ซึ่งเป็นการยากที่จะได้มติดังกล่าว และแม้จะสามารถมีมติออกมาได้ก็ไม่มียกยัญติใด ๆ ที่กำหนดให้รัฐต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตาม

3. การกำหนดให้รัฐน้อยใหญ่มีคะแนนเสียงเท่ากันในการลงมติ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อรัฐใหญ่ที่มีพลเมืองมากกว่า

4. รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติให้มีศาลของสมาพันธรัฐ เพื่อวินิจฉัยบรรดคดีระหว่างรัฐหรือระหว่างประชาชนของรัฐหนึ่งกับประชาชนของอีกรัฐหนึ่ง

¹⁸ วิชาญ เกรืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. หน้า 130-132

5. รัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาเป็นรัฐบาลของสหพันธรัฐ กล่าวคือ ให้รัฐสภาใช้อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อปฏิบัติภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งตามนโยบายของตน ซึ่งถือว่าเป็นการไม่เหมาะสม แท้จริงควรมีหัวหน้าฝ่ายบริหารประจำสหพันธรัฐเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดิน

6. การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำได้ยากมากเพราะต้องได้มีเอกฉันท์ทั้ง 13 รัฐ

เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญฉบับแรกของอเมริกามีข้อบกพร่องนานาประการ เช่นนี้ จึงได้มีผู้เสนอแนะให้แก้ไขหรือยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ เช่น อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน (Alexander Hamilton) ได้เสนอแนะนำอย่างเป็นทางการว่าควรมีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้สมบูรณ์กว่าของเดิม นักการเมืองคนสำคัญในเวลานั้นต่างก็สนับสนุนความคิดนี้ ในที่สุดได้มีการเรียกประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (The Constitution Convention) ขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1787 โดยมีผู้แทนจากรัฐต่าง ๆ รวม 55 คน (ซึ่งได้คัดเลือกมาโดยสภานิติบัญญัติของแต่ละรัฐ) เข้าร่วมประชุม แต่งานยกร่างรัฐธรรมนูญโดยแท้จริงเป็นผลงานของคณะนักนิติศาสตร์จำนวนหนึ่ง ได้แก่

1. เจมส์ เมดิสัน
2. อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน
3. เจมส์ วิลสัน
4. จอร์จ เมสัน

ในส่วนบรรดาสมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมเท่านั้น สมาชิกคนอื่น ๆ เป็นเพียงผู้แสดงความเห็นเสนอแนะและลงมติรับรองหลักการบุคคลผู้มีส่วนสำคัญยิ่งในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้แก่ เจมส์ เมสัน ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ประชุมได้กำหนดข้อบังคับการประชุมไว้ 4 ประการคือ

1. เป็นการประชุมลับ
2. ต้องมีผู้แทน 7 มลรัฐเข้าร่วมการประชุมจึงจะครบองค์ประชุม
3. แต่ละรัฐมีสิทธิออกเสียงในการลงมติเพียง 1 คะแนนเท่าเทียมกัน

4. การลงมติให้ใช้เสียงข้างมาก

และเมื่อเสร็จการประชุมพิจารณาร่างดังกล่าว ที่ประชุมไม่แน่ใจว่าจะได้รับการให้สัตยาบันจากรัฐต่าง ๆ เพื่อที่จะให้มีผลบังคับใช้ เนื่องจาก¹⁹ มหาชนไม่ได้ล่วงรู้ถึงเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้เลยแม้แต่น้อย และตัวแทนของรัฐต่าง ๆ ที่มาประชุมล้วนแล้วแต่ได้ปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจที่ได้รับมอบหมายมาทั้งสิ้น กล่าวคือ แทนที่จะเป็นการแก้ไขบทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ ที่ประชุมกลับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสียเลย

ดังนั้น เพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีโอกาสประกาศใช้บังคับ ที่ประชุมจึงมีมติให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนได้พิจารณาผ่านสภาองเกรส โดยไม่จำเป็นต้องให้สภาองเกรสรับรองร่างรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเสียก่อน กล่าวคือ ให้ที่ประชุมที่จัดตั้งเป็นพิเศษ (แทนที่จะเป็นสภานิติบัญญัติของรัฐ) เป็นผู้พิจารณาว่าจะรับรองร่างรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ และการให้สัตยาบันแก่รัฐธรรมนูญที่จะมีผลใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับได้ให้ใช้เสียงเพียง 9 รัฐ

จากการกระทำดังกล่าวของที่ประชุม ทำให้เกิดความหวั่นเกรงว่าจะเป็นการเร่งเร้าให้นักการเมืองระดับที่เป็นปรปักษ์ต่อการเปลี่ยนแปลงต่อต้านมากขึ้น และการกำหนดให้รัฐธรรมนูญนั้นมีผลใช้บังคับโดยอาศัยเพียง 9 รัฐ ในการให้สัตยาบันแทนการใช้เสียงเอกฉันท์นั้นอาจไม่เป็นผลในทางปฏิบัติ กล่าวคือ หากรัฐที่ไม่ยอมให้สัตยาบันเป็นรัฐที่อยู่กึ่งกลางระหว่างรัฐอื่น ๆ ย่อมหมายถึงว่าสหพันธรัฐที่จะเกิดขึ้นอาจมีลักษณะเนื้อที่ไม่ติดต่อกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็ได้ ดังนั้นที่ประชุมจึงได้มีการรณรงค์ในรัฐต่างๆ ทุกรัฐให้มีการยอมรับรัฐธรรมนูญดังกล่าวเสียก่อน โดยใช้ข้อเขียนเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ในรูปแบบของบทความ ใบปลิว จดหมายในหน้าหนังสือพิมพ์ โดยผู้เขียนคนสำคัญ คือ อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน เจมส์ เมดิสัน จอห์น เจ ซึ่งเรียกรวมบทความเหล่านี้ว่า The Federalist Papers ได้มีการรณรงค์อย่างกว้างขวางโดยเฉพาะในรัฐนิวยอร์กที่จะ

¹⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 8

สูญเสียจากระบบใหม่นี้มากที่สุด²⁰ (จากการดำเนินนโยบายแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐเพื่อนบ้านผ่านมาตรการทางการค้า และการตั้งกำแพงภาษี) แฮมิลตันได้ระบุวัตถุประสงค์ของการเขียนบทความชุดนี้ (ในเอกสารหมายเลข 1) ว่าต้องการชี้ให้มหาชนได้เห็นสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้²¹

1. ประโยชน์ของการรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Union) ที่จะมีต่อความเจริญรุ่งเรืองทางการเมือง
2. ความไร้ประสิทธิภาพของระบบสมาพันธรัฐ ในการพิทักษ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนี้
3. ความจำเป็นที่ต้องมีรัฐบาลที่เข้มแข็งเท่ากับที่กำลังมีการเสนอกัน เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว
4. ความสอดคล้องของรัฐธรรมนูญที่เสนอให้พิจารณากับหลักการที่แท้จริงของการปกครองในระบบมหาชนรัฐ
5. การเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญนี้กับรัฐธรรมนูญของรัฐต่าง ๆ
6. ผลของความมั่นคงที่จะได้รับเพิ่มขึ้น จากการยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะส่งผลต่อการพิทักษ์รักษาระบอบมหาชนรัฐ เสรีภาพ และทรัพย์สิน

ในที่สุดร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้รับการให้สัตยาบันจากรัฐต่าง ๆ และมีผลใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ที่ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาฉบับนี้เกิดขึ้นได้เพราะ²²

1. ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีทัศนะกว้าง ที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองในขณะนั้น
2. มีการเผยแพร่หลักการของรัฐธรรมนูญสู่ประชาชนอย่างกว้างขวาง

²⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 9

²¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 17-18

²² พูนศักดิ์ ไวสารวจ. รูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. หน้า 31

3. ประชาชนมีส่วนร่วมโดยผ่านทางนิติบัญญัติของแต่ละรัฐ

2.5 กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส

การจัดทำรัฐธรรมนูญสมัยสาธารณรัฐที่ 5 รัฐธรรมนูญลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 ของสาธารณรัฐที่ 4 นี้ นับว่าเป็นการสถาปนาสาธารณรัฐที่มีระบอบการปกครองโดยรัฐสภาเป็นครั้งที่สองแต่รัฐบาลก็ยังคงขาดเสถียรภาพ กล่าวคือ ภายในระยะเวลา 12 ปี แห่งสาธารณรัฐที่ 4 มีคณะรัฐบาลถึง 5 ชุด รัฐบาลทุกชุดไม่มีความกล้าหาญเด็ดเดี่ยวที่จะทำอะไรให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว รัฐสภาเองก็โกล่ไม่แน่นอน คณะพรรคการเมืองก็มีมากมาย และเป็นพรรคเล็กพรรคน้อย ผลที่สุดวาระสุดท้ายของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้และการสิ้นสุดของสาธารณรัฐที่ 4 ก็มาถึงเมื่อเกิดวิกฤตการณ์อัลจีเรีย (ดินแดนผนวกที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณรัฐฝรั่งเศส) รัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ตลอดจนไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนรัฐบาลจึงลาออก ประธานาธิบดีโกตตีจึงได้ใช้อภิสิทธิ์แห่งอำนาจของท่านแต่งตั้งนายพลเดอโกล เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เข้ามาแก้ไขสถานการณ์ที่กำลังจะไปสู่การนองเลือด

รัฐบาลได้ออกกฎหมายลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1958 มอบอำนาจการตรารัฐธรรมนูญให้กับรัฐบาล ซึ่งได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าในทางกฎหมายแล้วกระทำไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญ (ค.ศ. 1946) กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาแก้ไขและการที่รัฐบาลอ้างยุติเมื่อ ค.ศ. 1955 ที่ให้รัฐสภาสามารถมอบอำนาจให้รัฐบาลได้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่จำเป็นนั้น ยุติดังกล่าวก็ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับแต่อย่างใด

กฎหมายลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1958 กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้ร่างขึ้น และกำหนดหลักการสำคัญ หรือเงื่อนไขในการจัดทำไว้สำหรับร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่จะเสนอให้ประชาชนลงคะแนนแสดงประชามติไว้ 5 ประการคือ

1. การให้สิทธิออกเสียงลงคะแนนทั่วไปของประชาชน (Suffrage Universel) จะต้องเป็นที่มาหรือบ่อเกิดแห่งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร
2. อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารต้องแยกจากกัน เพื่อให้รัฐบาลกับรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ความรับผิดชอบของตนเองได้อย่างสมบูรณ์

3. รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

4. อำนาจของตุลาการจะต้องเป็นอิสระเพื่อเป็นหลักประกันให้การเคารพเสรีภาพที่จำเป็นและสำคัญตามที่กำหนดไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1789 ซึ่งคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ได้อ้างถึง

5. รัฐธรรมนูญต้องจัดให้มีความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณรัฐกับประชาชน นอกจากนี้กฎหมายฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1958 ยังได้กำหนดกระบวนการในการจัดทำให้นับเป็นการดังนี้คือ

ก) รัฐบาลเป็นผู้เตรียมร่างรัฐธรรมนูญ

ข) รัฐบาลต้องฟังความเห็นจากคณะกรรมการที่ปรึกษา (Conseil d'Etat) ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 39 คน ประกอบด้วยบุคคลที่รัฐบาลแต่งตั้ง 13 คน และสมาชิกของรัฐสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการของสภา มีจำนวน 2 ใน 3 ของคณะกรรมการที่ปรึกษาคือ 26 คน กล่าวคือคณะกรรมการควบคุมการให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปของสภาต่างแต่งตั้ง 16 คน และคณะกรรมการที่มีหน้าที่เช่นเดียวกันของสภาสูงแต่งตั้งอีก 10 คน

ค) ขอความเห็นจากสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat)

ง) เมื่อรัฐบาลรับรองแล้วต้องนำร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนลงมติจึงจะมีผลบังคับใช้

การร่างรัฐธรรมนูญนี้ใช้เวลาประมาณ 3 เดือน โดยมีคณะทำงานยกร่างแรกเริ่มขึ้นก่อน และได้มีคณะกรรมการระหว่างกระทรวงจำนวนจำกัด ซึ่งมีนายพลเดอโกล นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการเองเข้าเกี่ยวข้องควบคุม โดยในระหว่างการดำเนินการมีลักษณะคล้ายกับการร่างรัฐธรรมนูญโดย Convention ของสหรัฐอเมริกา คือไม่เปิดเผยนักจนกว่าจะเสร็จเรียบร้อย จึงเสนอให้คณะกรรมการที่ปรึกษา กรรมการที่ปรึกษา (Comite Consultatif) ในการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาให้ความเห็น เมื่อคณะกรรมการที่ปรึกษาได้พิจารณาและได้ให้ความเห็นอย่างถ้อยถนงซึ่งมีทั้งประเด็นที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับร่างดังกล่าว (แต่อย่างไรก็ดีความเห็นนั้นได้รับการรับฟังอย่างเต็มที่) แล้วจึงเสนอต่อไปยังสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) และได้มีการเสนอกลับไปให้คณะ

กรรมการระหว่างกระทรวงพิจารณาและขอความเห็นจากสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) แล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งได้ลงมติรับรองเมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1958 ต่อจากนั้นจึงจะ ได้มีการนำออกให้ประชาชนลงคะแนนแสดงประชามติต่อไป

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากนายพลเดอโกล ที่แถลงไว้ที่ Bayeux เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน ค.ศ. 1946 ที่ต้องการให้เพิ่มความเข้มแข็งให้ฝ่ายบริหารและเพิ่มอำนาจหน้าที่บางประการให้กับประธานาธิบดีในการที่จะมีบทบาทในการธำรงรักษาและเป็นหลักประกันให้กับรัฐ แต่ก็ยังคงยอมรับหลักการของระบบรัฐสภา โดยมีการจัดระเบียบเสียใหม่เพื่อหลีกเลี่ยงความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล เช่น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงมติไม่ไว้วางใจ การกำหนดขอบเขตของอำนาจตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ฯลฯ²³

ได้มีการให้ประชาชนลงคะแนนแสดงประชามติในวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 1958 ซึ่งในการออกเสียงแสดงประชามติในครั้งนี้มีผู้เห็นด้วย 17,668,790 เสียง ไม่เห็นด้วย 4,625,211 เสียง และงดออกเสียง 4,006,614 เสียง ผลของการแสดงประชามติครั้งนี้แสดงให้เห็นว่าประชาชนไม่เชื่อมั่นในการปกครองของสาธารณรัฐที่ 4 ในขณะเดียวกันก็อาจถือได้ว่าเป็นการลงมติให้ความไว้วางใจกับนายพลเดอโกล²⁴

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 และระบอบการเมืองตามรัฐธรรมนูญนี้ได้ดำรงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน (แม้จะมีการแก้ไขในบางครั้ง) ทำให้เห็นถึงผลสำเร็จในการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจุดมุ่งหมายที่จะปฏิรูปการเมืองที่ไม่เหมาะสมให้ดีขึ้น

อาจสรุปได้ว่ากระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสนั้น มีลักษณะเป็นสัญญาประชาคม กล่าวคือ มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการร่างหรือการจัดทำรัฐธรรมนูญด้วย

การแสดงออกของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นอาจจะแสดงออกได้เป็น 2 ประการคือ

²³ พูนศักดิ์ วัชรารอง. รูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. หน้า 37

²⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 38

1. การให้ประชาชนเลือกตั้งบุคคลที่จะทำการร่างหรือจัดทำรัฐธรรมนูญ (กล่าวคือ เลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง)
2. การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ตัดสินใจว่าเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวหรือไม่ โดยนำมาให้ประชาชนลงประชามติ

ในการร่างหรือจัดทำรัฐธรรมนูญในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 นั้น แม้ว่าจะไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกตั้งบุคคลที่จะทำการร่างหรือจัดทำรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่การร่างรัฐธรรมนูญก็เกิดจากบุคคลที่มีวิสัยทัศน์ที่ประชาชนให้ความเชื่อถือ และไม่มีส่วนได้เสียทางการเมืองในขณะนั้น และเมื่อร่างเสร็จก็จะต้องขอประชามติจากประชาชนอีกครั้งหนึ่ง ทำให้การร่างหรือจัดทำรัฐธรรมนูญครั้งนี้ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปทางการเมือง

2.6 กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญไทยโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญไทยตามรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2490

การจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ²⁵ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง หากมาจากความเห็นชอบของรัฐสภา และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วต้องเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบโดยรัฐสภาไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมอีก แต่หากสภาไม่เห็นชอบก็จะมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ มิใช่ว่ารัฐธรรมนูญที่ผ่านสภาร่างฯ แล้วจะเป็นที่สุด สภาร่างฯ ดังกล่าวซึ่งมีฐานะคล้ายกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ รูปลักษณะ และหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่แตกต่างไปจากคณะกรรมาธิการวิสามัญของรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาจะตั้งตามรายชื่อที่สมาชิกคนใดคนหนึ่งเสนอ และมีผู้รับรองรายชื่อสมาชิกที่เสนอนั้น แต่องค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกรัฐสภาจำนวนกึ่งหนึ่งและเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้อีกกึ่งหนึ่ง และเมื่อดำเนินการร่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ

²⁵ สภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 95 ทวิ 95 ตี รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2490 หอสมุดรัฐสภา. เมษายน 2538, หน้า 17

นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญอยู่ในฐานะที่เป็นอิสระจากรัฐสภา มีฐานะเป็นสภาหนึ่งต่างหาก ร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อรัฐสภา รัฐสภาจะแก้ไขมิได้ นอกจากจะอนุมัติหรือไม่เท่านั้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้การประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปโดยเปิดเผย เพื่อให้การดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้อยู่ในความควบคุมของประชาชนอย่างใกล้ชิด มีการตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และนำเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้วางไว้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญมากขึ้น

แต่จากการศึกษาของ สุณีย์ อธิมุติภาพ²⁶ ได้สรุปว่า รัฐธรรมนูญ 2492 เป็นผลผลิตของรัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ ภายหลังจากรัฐประหาร 2490 ซึ่งได้ถือโอกาสเสนอหลักการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อวุฒิสภาในฐานะรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญชั่วคราว โดยวุฒิสภาซึ่งแต่งตั้งโดยนางควง อภัยวงศ์ ได้กำหนดให้มีการร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา และปรากฏว่าองค์ประกอบของสภาร่างฯ ที่ได้รับเลือกตั้งประกอบด้วยสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ และวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งสมัยนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งผลของการร่างรัฐธรรมนูญทำให้ฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหารต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองไปมาก จากหลักการในรัฐธรรมนูญ เช่น วุฒิสภาอยู่ในอำนาจของพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้ง หลักการแยกข้าราชการประจำออกจากการเมือง แต่การที่ฝ่ายรัฐบาลคณะรัฐประหารได้ยินยอมให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เพราะฐานะในขณะนั้นไม่มั่นคงโดยขาดการสนับสนุนในสภา มีปัญหาการบริหารที่สนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ให้กลับมามีอำนาจอีก ต่อเมื่อได้คุมกองทัพเรือโดยเด็ดขาด และกวาดล้างศัตรูหมดสิ้นแล้ว จึงได้มีการทำรัฐประหารเจียบประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2475 เพื่อรักษาอำนาจตนเองอีกครั้งหนึ่ง สุณีย์ให้เหตุผลที่รัฐธรรมนูญ 2492 ถูกล้มล้างไปเพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนโดยตรง แต่เกิดจากความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มการเมืองกลุ่มหนึ่งเท่านั้น และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงอันจะทำให้รัฐธรรมนูญมีความมั่นคงขึ้น

²⁶ สุณีย์ อธิมุติภาพ. การร่างรัฐธรรมนูญ 2492. วิทยานิพนธ์ เสนอวิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2518 , หน้า 111-116

2.7 กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญไทยโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502²⁷

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิวัติต้องการใช้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศเพียงชั่วคราวในระหว่างระยะเวลาที่ยังไม่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 20 มาตราน้อยกว่ารัฐธรรมนูญชั่วคราวทุกฉบับที่เคยมีการประกาศใช้

รัฐสภาตามธรรมนูญการปกครองฉบับนี้คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ตั้งเป็นจำนวน 240 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย

คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีมีจำนวนตามสมควร ซึ่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาไม่ได้

เจตนารมณ์ที่เห็นได้ชัดของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ ต้องการวางแนวทางในการปกครองประเทศไทยเป็นไปตามที่คณะข้าราชการโดยเฉพาะผู้นำฝ่ายทหารเป็นผู้กำหนดทั้งสิ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การปกครองของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการปกครองในระบบ "รัฐบาลโดยข้าราชการ" (Bureaucratic Government) โดยที่คงจะเห็นได้จากกลไกที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ หัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 240 คน ไปให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจะทำหน้าที่เป็นรัฐสภาด้วย ในขณะเดียวกัน ซึ่งก็ปรากฏว่าสมาชิกทั้ง 240 คนนั้นเป็นข้าราชการประจำการเกือบทั้งหมด และเป็นนายทหารประจำการกว่า 3 ใน 4 นอกนั้นเป็นข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือน นักหนังสือพิมพ์ และนักการเมือง

นอกจากนี้การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ของรัฐบาลก็ไม่สามารถกระทำได้ กล่าวคือ รัฐบาลเข้าบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่ต้องแถลงนโยบายต่อสภาสมาชิกจะเปิดอภิปรายทั่วไปก็ไม่ได้ และตั้งกระทู้ถามรัฐ

²⁷ ประวัติรัฐธรรมนูญ กองการประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เมษายน 2538 , หน้า 20-22

มนตรีก็ไม่ได้ มีหน้าที่เพียงพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอ โดยรัฐบาลและสมาชิกแห่งสภานี้เท่านั้น

และที่สำคัญที่สุดรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 โดยนายกรัฐมนตรีอาจขอมติของคณะรัฐมนตรีให้อำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรี "เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปราม" การกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อกวน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร" ยังผลให้มาตรา 17 เป็นมาตราที่มีความน่ากลัวเท่า ๆ กัน "อำนาจปฎิวัติ" เพราะเป็นมาตราที่มอบทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการให้แก่นายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียว

เห็นได้ชัดว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเป็นเพียงหลักประกันทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลฝ่ายเดียว จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ผิดกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ทุกฉบับ ซึ่งมีลักษณะเป็นเอกสารจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาล และเป็นหลักประกันทางกฎหมายให้แก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน

2.8 แนวความคิดก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา

211

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นรัฐธรรมนูญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำขึ้นภายหลังที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ดังนี้

หลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 ได้เกิดการเรียกร้องของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง จนกระทั่งเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองระหว่างวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 ส่งผลให้รัฐสภาเร่งดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกระแสเรียกร้องของประชาชน จำนวน 4 ฉบับ คือ

ฉบับที่ 1 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธาน

รัฐสภาและประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

ฉบับที่ 2 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยที่สองได้เช่นเดียวกับสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยที่หนึ่ง

ฉบับที่ 3 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยตัดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และตัดบทบัญญัติที่ให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี และในการพิจารณาพระราชกำหนด

ฉบับที่ 4 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้นายกรัฐมนตรี ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ต่อมาได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากทุกพรรคการเมือง ยื่นญัตติขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาหาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำการพิจารณาศึกษาหาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานคณะกรรมการ เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการศึกษาแล้วเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณามีประเด็นที่เห็นควรแก้ไข 25 ประเด็น

ต่อมาเกิดการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ในที่สุดรัฐบาลในขณะนั้นได้ขอเปิดประชุมวิสามัญในวันที่ 31 มีนาคม 2537 ได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมือง ฝ่ายรัฐบาล 8 ฉบับและที่สังกัดพรรคการเมืองฝ่ายค้านอีก 1 ฉบับ ผลปรากฏว่าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของพรรคการเมืองฝ่ายค้านฉบับที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตั้งแต่หมวด 3 ถึงหมวด 11

จากการสัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ อัญญาณ์ ปาณิกบุตร ถึงสาเหตุที่ฝ่ายรัฐบาลได้มีมติรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน มาจากสาเหตุของการได้สร้างกระแสปฏิรูปการเมืองไว้ต่อประชาชน แต่ฝ่ายรัฐบาลได้พยายามที่จะผันกระแสการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยมองผ่านความสำคัญของประชาชน แต่ฝ่ายค้านได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมากและมองการแก้ไขเป็นการได้คะแนนนิยมจากประชาชน จากการอภิปรายในสภา การให้ข่าวกับสื่อมวลชนต่าง ๆ ฝ่ายรัฐบาลเห็นว่าหากไม่สนองตอบแนวความคิดดังกล่าว น่าจะเสียคะแนนนิยมจากประชาชน และยังเป็น การเสียความมั่นคงที่ไว้ไว้กับประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นสัญญาประชาคมอีกด้วย²⁸ และได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาจำนวน 45 คน ซึ่งระหว่างนั้นได้มีกลุ่มพลังต่าง ๆ นำโดย รต.ฉลาด วรฉัตร ได้อัดอาหารประท้วง เรียกร้องรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยอีก จึงกลายเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมือง ในที่สุดนายมารุต นุนนาค ประธานสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นต้องหาทางออกคลี่คลายสถานการณ์ทางการเมือง ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย หรือ คพป. ขึ้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2537 โดยมีนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าว เพื่อพิจารณาหาแนวทางการพัฒนาการเมืองในเวลาต่อมา เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาเสร็จแล้วก็ได้เสนอรายงานต่อรัฐสภา และรัฐสภาได้พิจารณาตามลำดับ จนกระทั่งในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2538 (สมัยวิสามัญ) วันที่ 4 มกราคม 2538 ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบในการให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2538 เป็นต้นไป

ส่วนคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย หรือ คพป. เมื่อได้ใช้เวลาในการพิจารณาและรวบรวมความคิดเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ และประชาชนเสร็จเรียบร้อยแล้วได้เรียบเรียงเป็นข้อเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรโดยสรุป 2 ประการคือ

ประการที่ 1 ควรมีองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยการตั้ง "คณะกรรมการพัฒนาการเมือง" หรือ "สภาพัฒนาการเมือง"

²⁸ บทสัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ อัญญาณ์ ปาณิกบุตร อดีตคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง 16 ตุลาคม 2541 มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประการที่ 2 ควรมีการปฏิรูปการเมือง การดำเนินการปฏิรูปการเมือง ทำได้ โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 211 โดยมีการตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ²⁹

หลังจากการที่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 ในระหว่างที่มีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่าง ๆ มีการใช้เงินกันมาก จึงเกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย หรือ คพป. อีกทั้งประชาชนทั่วประเทศต่างก็เรียกร้องให้พรรคการเมืองทำสัญญาประชาคมว่าจะเร่งปฏิรูปการเมือง หลังการเลือกตั้งซึ่งนายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทยเป็นพรรคหนึ่งที่น่าเรื่องนี้ไปเป็นประเด็นในการหาเสียงเลือกตั้งภายหลังการเลือกตั้ง ปรากฏว่าพรรคชาติไทยเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งเข้ามามากที่สุด จึงเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลโดยมีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้นำเรื่องการปฏิรูปการเมืองมาบรรจุไว้ในนโยบายของรัฐบาลด้วย จึงระบุไว้ในนโยบายการเมืองการบริหารดังนี้³⁰

1.1 การพัฒนาสถาบันการเมืองและการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง

1.1.1 จัดทำแผนพัฒนาการเมืองที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยดำเนินการปฏิรูปทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบทางการเมือง

1.1.2 สนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย

²⁹โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 3

³⁰เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่.....) พ.ศ. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ/อ.พ. 20/2539 17 พฤษภาคม 2539 สภาผู้แทนราษฎร , หน้า 40-50

2.9 แนวความคิดการแก้ไขมาตรา 211

กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบทางการเมืองเพื่อประโยชน์สุขของราษฎร โดยจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในกรอบหลักเกณฑ์ที่วางไว้ สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจและมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงใด ๆ ต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นไปเพื่อความมุ่งหมายดังกล่าว

ในกรณีของประเทศไทย จะพบว่า เรามีรัฐธรรมนูญถึง 15 ฉบับ เกิดจากการรัฐประหารแทบทุกฉบับ ทั้ง ๆ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่ในรัฐธรรมนูญ ทำให้นำพิจารณาว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญเท่าที่ผ่านมาแก้ไขเนื้อหาอะไร ใครเป็นผู้แก้ไข โดยกระบวนการอย่างไร เพราะเหตุใด แม้ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้วก็ยังมีกรัฐประหารจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่อีก จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงรูปแบบและวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญด้วยว่าที่เป็นมามีลักษณะอย่างไร จะมีวิธีที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาเดิม ๆ ได้หรือไม่ โดยศึกษารูปแบบวิธีการแก้ไข ตลอดจนการจัดทำรัฐธรรมนูญในบางประเทศเพื่อนำมาเทียบเคียงและปรับใช้เท่าที่เหมาะสมกับสังคมไทย³¹

โดยรัฐบาลได้ดำเนินการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2538 โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานคณะกรรมการ และมีสมาชิกวุฒิสภาตัวแทนของพรรคการเมืองทุกพรรค นักวิชาการ ฯลฯ รวม 35 คน เพื่อให้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว³² ซึ่งต่อมาได้มีคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองบางส่วนได้ยื่นใบลาออกเนื่องจากขาดความจริงจังในการปฏิรูปการเมือง เพียงแค่เป็นเกมทางการเมืองเท่านั้น³³

³¹ พูนศักดิ์ ใสสำรวจ. รูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. หน้า 7

³² โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 3

³³ บทสัมภาษณ์ รศ. อัยฉ่างค์ ปาณิกบุตร อดีตกรรมการปฏิรูปการเมือง,

2.9.1 แนวความคิดของนักการเมืองและนักวิชาการต่อการแก้ไขมาตรา 211

³⁴ นายประจวบ ชัยสาส์น "การที่รัฐบาลแถลงนโยบายอย่างชัดเจนว่าจะปฏิรูปการเมืองด้วยการแก้ไขมาตรา 211 รัฐบาลจะทำอย่างอื่นไม่ได้ ต้องแก้ไขมาตรา 211 เท่านั้น แต่หากจะแก้เพื่อร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ตนขอบอกเลยว่าทำไม่ได้ การยกร่างจะทำได้กรณีเดียวคือ ต้องทำรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญเพื่อออกธรรมนูญการปกครอง กำหนดวิธีการและคณะกรรมการยกร่างขึ้นมา ดังนั้นในขณะที่มีรัฐสภา และรัฐธรรมนูญอยู่ทำไม่ได้"

³⁵ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ได้เสนอให้มี "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" โดยให้มีสมาชิกประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามข้อเสนอขององค์กรต่าง ๆ เช่น คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการตุลาการ (กต.) อธิการบดี และสภาคณาจารย์ของมหาวิทยาลัย คณะกรรมการของสมาคมสื่อมวลชน กลุ่มต่าง ๆ (เช่น กลุ่มแรงงาน เกษตรกร สภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้า) เมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเสร็จแล้วก็ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้รัฐบาลลงมติ (แต่ไม่มีอำนาจแก้ไข) ว่าควรร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือไม่

³⁶ นายเผ่าเทพ อุปการนิติเกษตร สมาชิกวุฒิสภา "ในการปฏิรูปการเมืองไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขมาตรา 211 ผมเห็นว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้คืออยู่แล้ว แต่ต้องออกกฎหมายลูกที่ค้างค้ำอยู่ทั้งหมด รวมทั้งตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมา"

³⁴ นายประจวบ ชัยสาส์น (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ได้ให้สัมภาษณ์ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับลงวันที่ 9 สิงหาคม 2538 , หน้า 11

³⁵ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ (ประธานวุฒิสภา) ได้ให้สัมภาษณ์ในหนังสือพิมพ์สยามโพสต์ ฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน 2537 , หน้า 3

³⁶ นายเผ่าเทพ อุปการนิติเกษตร (สมาชิกวุฒิสภา) ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับลงวันที่ 8 มกราคม 2538 , หน้า 11

³⁷ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. "แนวทางยุติปัญหารัฐธรรมนูญ" ขึ้นมาโดยไม่ให้รัฐสภาเป็นองค์กรจัดให้มีรัฐธรรมนูญต่อไป กล่าวคือให้ "สถาบันผู้ยุติรัฐธรรมนูญ" เป็นองค์กรผู้มีอำนาจให้รัฐธรรมนูญหรืออีกนัยหนึ่ง ให้มีอำนาจถวายคำแนะนำละยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการวิสามัญปฏิรูประบอบการเมืองการปกครองของสภาผู้แทนราษฎรจะได้ยกร่างขึ้น โดยสถาบันผู้ยุติรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขประการใดก็ได้

ให้สถาบันผู้ยุติรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรโดยตรงในจังหวัดต่าง ๆ จังหวัดละ 5 คน รวมแล้วประมาณ 380 คน โดยให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกสถาบันผู้ยุติรัฐธรรมนูญ

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสถาบันผู้ยุติรัฐธรรมนูญต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง รัฐมนตรี หรือวุฒิสภา และควรต้องมีการศึกษาสูงกว่า และมีอายุมากกว่าผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสถาบันผู้ยุติรัฐธรรมนูญนี้ ควรแบ่งออกเป็น 3 วาระ คือ วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ วาระที่ 2 ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา วาระที่ 3 ขึ้นสุดท้าย การออกเสียงลงคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด การออกเสียงในวาระที่ 2 ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ และการออกเสียงในวาระที่ 3 ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบในการที่จะให้ร่างรัฐธรรมนูญออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วข้างต้นให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 88 และมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญปัจจุบันมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้มีการประกาศรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้สภาพของสถาบันผู้ยุติรัฐธรรมนูญเป็นอันสิ้นสุด"

³⁷วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. "แนวทางยุติปัญหารัฐธรรมนูญ." หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับลงวันที่ 7 มิถุนายน 2537, หน้า 15

บางท่านเห็นว่า รัฐธรรมนูญควรมาจากนักวิชาการและนักการเมืองผู้ทรงคุณวุฒิ เนื่องจากมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในการเข้าไปใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น โอกาสที่จะได้รัฐธรรมนูญที่สอดคล้องต่อความต้องการของสังคมไทยจึงน่าจะมีมากกว่า เช่น

³⁸ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ เห็นว่า ควรให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการพิเศษร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ" ประกอบด้วย

1. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษจำนวนไม่เกิน 3 ท่าน ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากอดีตนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามสนองพระบรมราชโองการ

2. กรรมการผู้เชี่ยวชาญ จำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคัดเลือกจากรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์และบัญชี รายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ โดยกรรมการผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการประเภทนี้

เมื่อคณะกรรมการพิเศษร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

³⁸ อมร จันทรมบูรณ์. ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวทาง Constitutionalism สถาบันนโยบายศึกษา, กันยายน 2537

บทที่ 3

ที่มาสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211

3.1 วิเคราะห์ที่มาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ก่อนที่จะมีสภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2539 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ. 2539 นั้น เดิมทีเดียวในสมัยรัฐบาล ซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสภาผู้แทนราษฎร ที่ 10/2537 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2537 แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (กพป.) โดยมีนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธานคณะกรรมการชุดดังกล่าว เพื่อศึกษาหาแนวทางปฏิรูปการเมืองโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ศึกษาวิจัยแล้วหยิบยกแนวทางของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทสมบุรณ์ ซึ่งเป็นแนวทางการปฏิรูปการเมืองเสนอต่อรัฐบาล โดยให้มีคณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยมีที่มาจาก

1. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ จำนวนไม่เกิน 3 ท่าน ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากอดีตนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

2. กรรมการผู้เชี่ยวชาญจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์¹

คณะกรรมการฯ ตามแนวทางของ กพป. นั้นมาจากตั้งสมมุติฐานที่ว่า การที่จะทำให้เกิดการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง จะต้องมีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ โดยการจำกัดอำนาจของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผลของรัฐธรรมนูญโดยตรง โดยกลไก (Mechanism) ของร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ของ กพป. จะอยู่ภายใต้ Basic

¹ พูนศักดิ์ ใสสารวจ. รูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. กันยายน 2538, หน้า 70

Concept ที่กำหนดไว้คือ การมีผู้นำที่พระมหากษัตริย์ทรงคัดเลือกโดยนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่ประเทศไทยต้องการผู้นำ และยังไม่ปรากฏตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าว อีกทั้งก็ไม่มีสถานการณ์ใด ๆ พอที่จะพิสูจน์ผู้นำที่จะทำให้ประชาชนเชื่อถือและยอมรับด้วยความศรัทธาอย่างแท้จริง ดังนั้นการถวายคืนพระราชอำนาจในการคัดเลือกผู้นำในการปฏิรูปการเมืองภายใต้หลักการของ Constitutionalism จึงเป็นวิธีการที่ดีที่สุด

ความสำคัญของผู้นำทางการเมืองในการปฏิรูปการเมืองเปรียบเสมือนความสำคัญของวาทยากร (Conductor) ของวงดนตรี Symphony โดยผู้นำทางการเมืองจะต้องรับภาระและรับผิดชอบในการสร้างและประสานโครงสร้างขององค์กรการเมืองที่จะเกิดขึ้นใหม่ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ และเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทยโดยมีวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการเมืองเป็นจุดหมาย ความเห็นและความเชี่ยวชาญซึ่งแต่ละคนอาจแตกต่างกัน เป็นเพียงเครื่องดนตรีแต่ละชิ้นที่จะถูกนำเข้าสู่ระบบ ซึ่งผู้นำทางการเมืองจะคัดเลือกและแต่งตั้งนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้วยตนเอง จากบัญชีรายชื่อที่สถาบันการศึกษาระดับสูงของรัฐจัดทำขึ้น

ในขั้นสุดท้าย คือบทบาทของคนไทยทั้งชาติในการออกเสียงประชามติ (Referendum) และความเชื่อถือตลอดการยอมรับในตัวบุคคลที่เป็นผู้นำในการปฏิรูปการเมืองนี้เอง ที่จะส่งผลไปยังความสำเร็จในการออกเสียงประชามติด้วย เพราะตามหลักสังคมวิทยาทางการเมืองนั้น ในการออกเสียงประชามติ ผู้ที่ใช้สิทธิออกเสียงเป็นประชาชาติส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดจะออกเสียงเพราะความเชื่อถือศรัทธาในตัวบุคคลที่เป็นผู้นำ มิใช่ออกเสียงด้วยความเข้าใจในตัวบทแต่ละมาตรา เมื่อ คพป. ได้ศึกษาหาแนวทางในการปฏิรูปการเมืองเสร็จสิ้น ได้เสนอรายงานดังกล่าวให้รัฐบาลในสมัยนั้น แต่ปรากฏว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจแต่อย่างใด

ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ความว่า "จะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะ

กรรมการพัฒนาประชาธิปไตย"² หลังจากนั้นได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 118/2538 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2538 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานคณะกรรมการชุดดังกล่าว เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและนำเสนอแนวทางต่อรัฐบาลจนลุล่วงแล้ว โดย (คปก.) ได้ใช้เวลา 3 เดือนเต็มในการทำงาน เพื่อสนองนโยบายรัฐบาลที่จะปฏิรูปการเมือง เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน การตรวจสอบทางการเมือง และสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยและองค์กรประชาธิปไตยอื่น ๆ จึงสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลเป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย แต่เมื่อ คปก. ได้ศึกษาพิจารณาแนวทางการปฏิรูปการเมืองของ คพป. ที่ให้มีคณะกรรมการพิเศษเพื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ เมื่อพิจารณาถึงที่มาของกรรมการที่จะทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น มีข้อด้อยอยู่ด้วยกันหลายประการดังนี้คือ

รัฐธรรมนูญตามแนวทาง คพป. ซึ่งมาจากนักวิชาการ และนักการเมืองผู้ทรงคุณวุฒิตามความเห็นของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ นั้นก็มีผู้เห็นว่า จะเชื่อมั่นได้แค่ไหนว่า "คณะกรรมการพิเศษเพื่อการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ" ซึ่งประกอบด้วยคนเพียงไม่กี่คนจะสามารถเข้าใจปัญหาของระบบสังคมไทยได้อย่างถูกต้องแท้จริง และสามารถร่างรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากองค์ประกอบของ "คณะกรรมการพิเศษเพื่อการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ" นั้นไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากอดีตนายกรัฐมนตรี หรือกรรมการผู้เชี่ยวชาญซึ่งมาจากนักวิชาการไม่เคยได้สัมผัสกับชีวิตจริงของประชาชนเลย จะเข้าใจปัญหาที่แท้จริงของสังคมไทยเพื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างไร

และเหตุผลที่ว่า "กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมาจากอดีตนายกรัฐมนตรี เป็นผู้มี

² ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน สิงหาคม 2540 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ , หน้า 91-92 พิมพ์โดยกรมการประชาสัมพันธ์สภาร่างรัฐธรรมนูญ

ความรอบรู้ในกิจการบ้านเมือง มีประสบการณ์ทางบริหารและมีวิสัยทัศน์ (Vision) ในการตัดสินใจเพื่อใช้เป็นกรอบในการบัญญัติรัฐธรรมนูญสมัยใหม่นั้น เมื่อพิจารณาอดีต นายกรัฐมนตรีของไทยที่ยังมีชีวิตอยู่ในปัจจุบันนั้น จะแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มคือ

1. อดีตนายกรัฐมนตรีที่เป็นองคมนตรี ได้แก่ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร และ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์
2. อดีตนายกรัฐมนตรีที่เป็นนักปฏิวัติรัฐประหาร ได้แก่ จอมพลถนอม กิตติขจร และพลเอกสุจินดา คราประยูร
3. อดีตนายกรัฐมนตรีที่เป็นนักการเมือง ได้แก่ นายชวน หลีกภัย

ในกรณีอดีตนายกรัฐมนตรีที่เป็นองคมนตรีนั้น ท่านคงไม่ยุ่งเกี่ยวทางการเมือง ส่วนอดีตนายกรัฐมนตรีที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหารเพื่อเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ก็เป็นผู้ซึ่งไม่เคยเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และกรณีนายกรัฐมนตรีที่เป็นนักการเมือง ก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่จะร่างขึ้นใหม่

ฉะนั้น จากองค์ประกอบและคุณสมบัติของ "กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ" ในประเทศไทยเช่นนี้ จะเป็นกรอบในการบัญญัติรัฐธรรมนูญใหม่โดยมีนักวิชาการเป็นเครื่องมือได้แค่ไหนเพียงไร

และแม้ว่าต่อให้ "คณะกรรมการพิเศษเพื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ" จะมีคุณสมบัติครบถ้วนเหมาะสม การแก้ไขมาตรา 211 เพื่อให้มี "คณะกรรมการพิเศษเพื่อการร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ" ตามองค์ประกอบและคุณสมบัติดังกล่าวนั้น ก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เนื่องจากการแก้ไขก็ต้องอาศัยกฎเกณฑ์ตามมาตรา 211 ซึ่งอยู่ในอำนาจของรัฐสภา การที่จะแก้ไขรูปแบบและวิธีการในการร่างดังกล่าวขึ้นไปตัดอำนาจของรัฐสภาไม่ให้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการจัดทำใด ๆ เลย กล่าวคือ เพียงแต่สามารถให้ความเห็นหรือข้อสังเกตได้เท่านั้น ส่วนคณะกรรมการพิเศษเพื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ได้ และสิ่งที่เป็นไปได้เลยคือว่า เมื่อรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นมามีร่างแล้วให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เนื่องจากสมาชิกของฝ่ายรัฐบาล และสมาชิกวุฒิสภาคง

ไม่เห็นด้วยอย่างแน่นอน³

เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ได้พิจารณาถึงข้อจำกัดตามแนวทางการปฏิรูปการเมืองของ คพป. แล้ว คปก. จึงได้เสนอแนวทางใหม่ ซึ่ง คปก. เสนอให้มีคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้ประกอบไปด้วย ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการและตัวแทนสาขาอาชีพต่าง ๆ และปราศจากการแทรกแซงครอบงำจากองค์กร สถาบันหรือตัวบุคคลใด เพื่อให้มีองค์กรที่เป็นกลางทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง อันจะเป็นประตูเข้าไปสู่การปฏิรูปการเมืองตามที่ประชาชนคาดหวังต่อไป ซึ่ง คปก. ได้ดำเนินการพิจารณาและยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2539 ขึ้น โดยมีหลักการที่สำคัญคือ ให้มีองค์กรในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ประกอบด้วย

1. ตัวแทนฝ่ายการเมือง จำนวน 20 คน
2. นักวิชาการ จำนวน 15 คน
3. ตัวแทนประชาชนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ จำนวน 32 คน

คงมีเหตุผลสนับสนุนดังต่อไปนี้ ตัวแทนฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นผู้ที่ทราบปัญหาที่สมควรต้องมีการปฏิรูประบบการเมืองได้อย่างชัดเจน และมีประสบการณ์ในการทำหน้าที่ตรากฎหมายซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญต่อไป และที่สำคัญยังเป็นการให้สมาชิกรัฐสภาได้มีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญซึ่งจะทำให้การแก้ไขมาตรา 211 เป็นผลสำเร็จได้โดยง่าย

นักวิชาการซึ่งเป็นผู้มีความรู้ในทางทฤษฎีของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และระบบการบริหารประเทศโดยจะเป็นผู้เสนอความคิดเห็นทางวิชาการที่เป็นกลาง

³ อัยยวัฒน์ ปาณิกบุตร. อดีตคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง. สัมภาษณ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 1 กันยายน 2540

ตัวแทนจากประชาชนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นผู้สะท้อนความคิดเห็น ในฐานะตัวแทนของกลุ่มอาชีพนั้น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว รัฐธรรมนูญ ที่ตราขึ้นจะใช้บังคับกับทุกคนอย่างเสมอภาคกัน ไม่ว่าจะอยู่ภูมิภาคใดก็ตาม การแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของประชาชน จึงควรมาจากกลุ่มบุคคลซึ่งประกอบอาชีพในลักษณะเดียวกัน เพราะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการบริหารราชการแผ่นดิน ในลักษณะเดียวกัน แม้ว่าจะประกอบอาชีพต่างท้องถิ่นก็ตาม ซึ่งน่าจะแสดงความต้องการหรือความคิดเห็นของกลุ่มอาชีพในฐานะตัวแทนของบุคคลในอาชีพนั้นแทน บุคคลทั่วราชอาณาจักรได้ มิใช่จะเป็นตัวแทนเฉพาะในภูมิภาคหนึ่งเพื่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นตน การกำหนดตัวแทนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ จึงน่าจะเกิดการประสานประโยชน์และร่วมจัดทำรัฐธรรมนูญตรงกับความต้องการของบุคคลในชาติได้ ทั้งหมด

เมื่อ คปก. เสนอรายงานพร้อมร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาได้นำร่าง คปก. เสนอมาปรับปรุงแก้ไขในส่วนของกรให้ความเห็นชอบและในส่วนของการออกเสียงประชามติ และให้เปลี่ยนชื่อจาก "คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ" เป็น "คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ" แต่ในส่วนของที่มานั้นยังคงในร่างเดิมของ คปก. ที่เสนอมา ต่อมาเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2539 รัฐสภาได้พิจารณาในวาระที่หนึ่งแล้วเห็นชอบให้รับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณากำหนดการแปรญัตติตามข้อบังคับในการประชุมครั้งแรก ที่ประชุมได้พิจารณาเห็นว่า หลักการของการร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านวาระที่หนึ่งมีสาระสำคัญ 3 ประการคือ

(1) ให้มีองค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญนั้น โดยเฉพาะต่างหากจากมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่ให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาเท่านั้นที่จะเป็นผู้จัดทำโดยให้มี "คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ" ขึ้นประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายคือ

- ฝ่ายที่รับผิดชอบด้านการเมือง
- ฝ่ายนักวิชาการ
- ตัวแทนประชาชนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ

(2) ให้องค์การรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้จัดทำ

(3) ให้มีประชามติในกรณีที่รัฐบาลไม่เห็นชอบกับร่างที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

ด้วยเหตุนี้ ในการประชุมครั้งแรกจึงมีการสรุปประเด็นที่จะต้องพิจารณายึดหลักการของร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านวาระหนึ่ง แต่ได้มีกรรมการบางท่านทำการขอสงวนความเห็นเพื่อแก้ไขร่างของรัฐบาลมี 3 ร่างคือ

1. การขอสงวนความเห็นของ นายชุมพล ศิลปอาชา และคณะ ซึ่งยังคงให้เป็นไปตามร่างเดิมของรัฐบาล แต่แก้ไขรายละเอียดให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญปฏิบัติงานต่อเนื่องจนเสร็จสิ้น ไม่สมควรจะไปตามวาระของรัฐบาล เพื่อการทำงานต่อเนื่องของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

2. การขอสงวนความเห็นของ นายพงศ์เทพ เทพกาญจนาและคณะ ซึ่งยังคงหลักการของร่างรัฐบาล แต่แก้ไขให้ตัดฝ่ายการเมืองออกจากคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีการลงมติเพื่อเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับแทนแต่ละประเด็น ซึ่งการให้ตัดทั้งฝ่ายการเมืองโดยตำแหน่ง และผู้แทนฝ่ายการเมืองออกทั้งหมดคงเหลือเฉพาะฝ่ายนักวิชาการและผู้แทนสาขาอาชีพ โดยมีเหตุผลว่า การกำหนดให้องค์กรรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรในทางการเมืองเป็นผู้มีส่วนร่วมในการร่วมร่างรัฐธรรมนูญ โดยเป็นส่วนหนึ่งของกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญด้วย และเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญด้วย อาจทำให้ร่างรัฐธรรมนูญไม่เป็นกลาง เพราะองค์กรรัฐสภาเป็นผู้มีส่วนได้เสียในร่างรัฐธรรมนูญที่จะจัดทำใหม่ ซึ่งมาจากเหตุผลที่ว่าไม่ไว้วางใจรัฐสภา และประกอบกับให้รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว

3. การขอสงวนความเห็นของนายพิรพันธุ์ พาลุสุข ซึ่งเสนออีกร่างหนึ่งโดยยังคงหลักการของร่างรัฐบาล แต่แก้ไขให้ตัดฝ่ายการเมืองที่เป็นโดยตำแหน่งออก โดยยังมีตัวแทนพรรคการเมืองและวุฒิสมาชิกอยู่ และให้การลงมติเพื่อเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ แต่ละประเด็นซึ่งให้เหตุผลที่ควรให้ตัดกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง คือ ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรออกทั้งหมด เพื่อมิให้มีข้อครหาว่าจะเป็นผู้ชี้นำในการยกร่างรัฐ -

ธรรมนูญ

อนึ่ง ร่างแก้ไขเพิ่มเติมฯ ของ นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา และนายพีรพันธุ์ พาลุสุข ได้กำหนดจำนวนผู้แทนสาขาอาชีพ เหลือเพียงกลุ่มละ 1 คน เพื่อให้มีความทัดเทียมกัน และเพิ่มเติมให้มีการกำหนดสาขาอาชีพอื่นได้อีก โดยทำเป็นประกาศของประธานรัฐสภาซึ่งนำมาใช้เป็นครั้งแรก ซึ่งนายพีรพันธุ์ฯ เป็นผู้เสนอว่าเพื่อให้สามารถเพิ่มเติมกลุ่มอาชีพขึ้นได้อีก เพราะในอนาคตอาจมีอาชีพที่เหมาะสมเกิดขึ้นอีกด้วย

แต่หลังจากที่ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญผ่านวาระหนึ่ง คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้เสนอร่างอีกแบบหนึ่ง ซึ่งมีหลักการแตกต่างกับที่ร่างผ่านรัฐสภาในวาระที่หนึ่ง ซึ่งถือได้ว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ทำผิดหลักการกล่าวคือ การที่รัฐสภาได้มีมติรับหลักการตามร่างในวาระที่หนึ่ง จึงเป็นการรับหลักการโดยมีพื้นฐานจากการเห็นชอบโครงสร้างของร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอไปด้วย ฉะนั้นในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการจึงมีหน้าที่ต้องรักษากรอบของโครงสร้างตามร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาเห็นชอบในวาระที่หนึ่ง และดำเนินการปรับปรุงแก้ไขในรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินการตามร่างที่เสนอไปได้และมีผลตามเจตนารมณ์ของผู้เสนอที่รัฐสภาเห็นชอบแล้ว ดังนั้นโดยสรุปการดำเนินการของคณะกรรมาธิการฯ จึงขัดกับข้อ 99 วรรคสามของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฯ ที่ให้นำมาใช้บังคับกับการประชุมรัฐสภา ซึ่งกำหนดว่าการแปรญัตติในนั้นกรรมาธิการต้องไม่ขัดกับหลักการ

ด้วยเหตุนี้เอง ความเข้าใจโดยทั่วไปเกี่ยวกับแนวทางการพิจารณากฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้มีการพิจารณาเป็น 3 วาระจึงต้องเข้าใจว่า การพิจารณาวาระที่หนึ่ง รัฐสภาจะพิจารณาในภาพรวมกว้าง ๆ ของโครงสร้างกฎหมายที่เสนอให้พิจารณา และมีได้เป็นการพิจารณาเฉพาะถ้อยคำเพียงบรรทัดเดียวของบันทึกหลักการและเหตุผล แต่พิจารณาถึงเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญนั้นด้วยว่ามีความเป็นไปได้และเกิดประโยชน์จริงตามที่เสนอไว้ในบันทึกหลักการและเหตุผลหรือไม่ และการให้ความเห็นชอบในวาระที่หนึ่งก็เป็นการให้ความเห็นชอบตามโครงสร้างของกฎหมายนั้น ส่วนการพิจารณาในวาระที่สอง โดยคณะ

กรรมการฯ นั้นเป็นกรณีที่รัฐสภามอบหมายให้คณะบุคคลเป็นตัวแทนในการพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดของตัวร่างให้มีความเหมาะสมและสามารถใช้งบได้ตามเจตนารมณ์ของการให้มีกฎหมายตามโครงสร้างที่รัฐสภาเห็นชอบในวาระที่หนึ่งแล้วนั้น ฉะนั้น ขอบเขตของการพิจารณาของคณะกรรมการฯ จึงมีข้อจำกัดตามที่รัฐสภาได้มอบหมาย กล่าวคือ มีอำนาจเพียงแค่แก้ไขปรับปรุงรายละเอียด มิใช่มีอำนาจร่างกฎหมายขึ้นใหม่ในแนวทางที่รัฐสภายังไม่เคยได้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง⁴

เมื่อกรรมการฯ ได้ประชุมปรึกษาหารือแล้ว เสียงข้างมากได้มีมติให้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ไปจากแนวทางที่ผ่านรัฐสภาในวาระที่หนึ่ง ซึ่งถือว่าขัดกับหลักการรายละเอียดตามที่กล่าวข้างต้น มาจากเหตุความเชื่อมั่นของกรรมการเสียงข้างมาก ไม่เชื่อในแนวความคิดว่าร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านรัฐสภาจะทำให้เกิดรัฐธรรมนูญที่ทำให้เกิดการปฏิรูปการเมืองได้สำเร็จลง เนื่องมาจากว่าร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐสภารับหลักการในวาระที่หนึ่ง ได้ให้ฝ่ายการเมืองเข้าร่วมในการยกร่างด้วยตั้งแต่ต้น ทำให้อาจถูกวิจารณ์ได้ว่ามีผู้มีส่วนได้เสียในการยกร่างรัฐธรรมนูญเข้าร่วมในการดำเนินการซึ่งอาจจัดทำรัฐธรรมนูญไปเพื่อประโยชน์ของตนเอง และในประเด็นที่มาจากตัวแทนสาขาอาชีพ ซึ่งมีปัญหาที่ต้องพิจารณาถึงหลายประการ

ประการแรก จะเอาหลักอะไรมาเป็นเกณฑ์ในเรื่องที่ว่า ควรมิอาชีพใดบ้างที่สมควรมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ในประเทศไทยมีอาชีพที่เกิดขึ้นใหม่อยู่เรื่อย ๆ หรืออาชีพที่ถูกยกเลิกก็มีอยู่เรื่อย ๆ เช่นเดียวกัน และในประเด็นที่ว่า ตัวแทนในแต่ละอาชีพมีตัวแทนไม่เท่ากับอาชีพบางอาชีพ มีตัวแทน 3 คน บางอาชีพมี 1 คน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสัดส่วนของตัวแทน⁵

ประการที่สอง ไม่มีประเทศใดในโลกที่ให้ตัวแทนสาขาอาชีพมาร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีแต่ในประเทศไทยเว้นแต่ในเรื่องตัวแทนสาขาอาชีพต่าง ๆ ในวุฒิสภา

⁴ คำชี้แจงและข้อเปรียบเทียบแก้ไขรัฐธรรมนูญ ม.211 โดยคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ทำเนียบรัฐบาล , 20 สิงหาคม 2539

⁵ รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติม 22 พฤษภาคม 2539 , กองกรรมการ

สภา ก็พอจะมีได้ ซึ่งตัวแทนกลุ่มอาชีพก็จะพูดปัญหาแต่ในเรื่องของอาชีพตนเท่านั้น ซึ่งทำให้ไม่เกิดประโยชน์ในการร่างรัฐธรรมนูญแต่อย่างไร เมื่อกรรมาธิการได้พิจารณาถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากที่มาขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ตามแนวทางที่ผ่านรัฐสภาในวาระที่หนึ่ง แล้วจึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ โดยมีความแตกต่างจากร่างเดิมโดยสิ้นเชิง แต่ก็ได้มีการมาพิจารณาคัดค้าน แต่จากการพิจารณาแล้ว จึงเสนอร่างใหม่เนื่องจากเหตุผลที่ว่าเมื่อรัฐสภาได้เลือกให้กรรมาธิการเป็นตัวแทนรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นที่เข้าใจว่าได้รับมอบอำนาจให้ทำหน้าที่แทนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดโดยไม่ต้องคำนึงถึงรัฐสภาว่าจะรับแนวทางของกรรมาธิการที่เสนอไปหรือไม่ ถ้าคิดแต่เกรงใจรัฐสภาก็ไม่ได้เสนออะไรที่เป็นประโยชน์กับประเทศชาติ ประชาชน เมื่อกรรมาธิการเสียงข้างมากมีความเห็นเป็นอย่างที่กล่าวข้างต้น จึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญตามแนวทางของกรรมาธิการฯ ซึ่งมีหลักการและเหตุผลสนับสนุนมาจากการประชุมพิจารณารวมทั้งสิ้น 12 ครั้ง โดยครั้งแรกเมื่อ 22 พฤษภาคม 2539 และครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2539 โดยให้มีองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ใช้ชื่อว่า "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" โดยมีที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

1. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนจังหวัดละ 1 คน
2. นักวิชาการและผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน

23 คน

การกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมาชิกประเภทหนึ่งเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง อาจทำให้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนทั้งประเทศและเป็นที่ยอมรับได้ ถ้าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ที่เป็นกลางอย่างแท้จริง และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาดำเนินการยกร่าง และทำให้เกิดความเท่าเทียมกันโดยให้มีตัวแทนแต่ละจังหวัด 1 คน เท่า ๆ กัน เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ

เมื่อกรรมาธิการได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ จึงเสนอร่างดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่สอง เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการฯ ในวาระที่สองในวันที่ 22 สิงหาคม 2539 ที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาเสร็จแล้วประธานรัฐสภาได้อนุญาตให้สมาชิก

อภิปรายแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่กรรมการแก้ไขแตกต่างไปจากร่างเดิม ที่สภารับหลักการไว้ โดยมีได้เป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา เพราะที่ประชุม อนุมัติให้แก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 ข้อ 99 และข้อ 103 ไว้ แล้ว จากนั้นที่ประชุมได้มีมติให้คณะกรรมการนำร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้กลับไป พิจารณาปรับปรุงใหม่ และได้กำหนดแนวทางพิจารณาปรับปรุงใหม่รวม 5 ประเด็น สำคัญคือ

1. องค์กกรร่างรัฐธรรมนูญ ให้ใช้รูปแบบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ
2. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยนักวิชาการและประชาชนทั่วไป
3. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยรัฐสภาและมีจำนวนตามที่คณะกรรมการวิสามัญกำหนด

4. เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ ให้เสนอรัฐสภาพิจารณา อนุมัติ โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

5. ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปขอประชามติ

เมื่อรัฐสภาเห็นว่า กรรมการวิสามัญฯ ที่ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ โดยชุดหลัก การตามที่กล่าวแล้วข้างต้นนั้น แต่เมื่อกรรมการฯ มีความปรารถนาดีต่อชาติบ้านเมือง สมาชิกรัฐสภาจึงยอมรับแนวทางบางส่วนไว้เป็นข้อพิจารณาอีกแนวทางหนึ่ง เมื่อฟังเหตุ และผลของกรรมการวิสามัญฯ รัฐสภาก็เริ่มที่จะยอมรับแนวความคิดบางอย่างในการ แก้ไขของกรรมการวิสามัญฯ แต่ได้ให้ปรับปรุงในจุดอ่อนดังต่อไปนี้

กระบวนการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะไม่ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่ คาดหวังไว้มาร่างรัฐธรรมนูญ แต่กลับจะได้บุคคลที่อยู่ภายใต้การครอบงำของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง

ข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญฯ ที่ให้การเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นแบบรวมเขตจังหวัด ซึ่งถือจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง จะทำให้เขตเลือกตั้งมีพื้นที่กว้าง ขวางมาก ต้องใช้จ่ายเงินในการรณรงค์หาเสียงเป็นจำนวนมาก ทำให้คนดีมีความ สามารถหรือผู้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมที่ประสงค์จะมายกร่างหรือจัดทำรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถหาเสียงหรือชี้แจงให้ประชาชนได้รับรู้หรือเข้าใจครบทั้งเขตเลือกตั้งได้ เพราะ ต้องใช้เงินหาเสียงเป็นจำนวนมาก เช่น จังหวัดนครราชสีมา ครอบคลุมเขตเลือกตั้งถึง

3,212 หมู่บ้าน ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะให้บุคคลเพียงคนเดียวหาเสียงเพื่อชี้แจงเจตนารมณ์ หรือแนวความคิดที่จะไปยกร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนได้เข้าใจทั่วถึงในเวลาอันจำกัด เมื่อเป็นเช่นนี้ บุคคลที่มีโอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งมากที่สุด จึงเป็นคนของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองท้องถิ่น หรือบุคคลที่คุมคะแนนเสียงในจังหวัดอื่น ๆ ได้ เพราะมีศักยภาพและมีความพร้อมมากกว่าบุคคลอื่น ๆ ซึ่งจากกระบวนการเลือกตั้งดังกล่าวจะได้บุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติหรือความรู้ความสามารถเหมาะสมที่จะมาทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์ได้ ซึ่งอาจกลายเป็นองค์กรณีบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทสอง ซึ่งน่าจะมีคุณภาพ คุณสมบัติหรือความเหมาะสมในการทำหน้าที่ดีกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 391 คน ตามโครงสร้างรัฐสภาปัจจุบัน โดยผลจากกระบวนการเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่มาจากการเลือกตั้ง ประกอบด้วยโครงสร้างที่เป็นบุคคลของพรรคการเมืองต่าง ๆ ย่อมมีผลต่อการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากผู้ทรงคุณวุฒิ และการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไปด้วย กล่าวคือ

ก. ในส่วนของการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 23 คนนั้น เมื่อปรากฏว่าพรรคการเมืองใดคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ย่อมเป็นผู้มีอิทธิพลในการกำหนดตัวบุคคลที่จะมาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 23 คนด้วย ทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้ทรงคุณวุฒิของพรรคการเมืองไป ไม่ใช่ผู้ทรงคุณวุฒิของนักวิชาการ หรือของสถาบันทางวิชาการตามเจตนารมณ์ที่ต้องการ

ดังนั้นเมื่อรัฐสภาได้พิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านวาระหนึ่งกับของกรรมาธิการวิสามัญ จึงได้วางกรอบทางความคิดเพื่อให้กรรมาธิการกลับไปปรับปรุงร่างเพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สองต่อไป กรรมาธิการวิสามัญจึงได้นำร่างฯ กลับไปพิจารณาปรับปรุงในเรื่องที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - รัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจมีขึ้นดังที่กล่าวข้างต้น กรรมาธิการได้เสนอแนวความคิดไว้หลายรูปแบบถึงวิธีการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

แนวทางที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล เทศบาล สภาจังหวัด ซึ่งองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมรู้จักกับคนที่เหมาะสมที่จะส่งเข้ามาเพื่อให้รัฐสภาเลือกอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเป็นแนวทางที่ดี และในต่างประเทศหลายประเทศก็ทำกันโดยวิธีนี้ และยัง

เป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยในท้องถิ่นอีกด้วย แต่ได้มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนว่า กระทรวงมหาดไทยจะเข้าแทรกแซงและครอบงำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจพลดังกล่าวจึงเป็นข้อค้อยของแนวทางดังกล่าว⁶

แนวทางที่สอง คือ ให้มีการเลือกตั้งแบบสภาสนามมา⁷ คือ ให้ผู้มีความสนใจลงคะแนนเลือกตั้งกันเอง โดยจำนวน 3 เท่าของผู้แทนราษฎรในแต่ละจังหวัด เหตุผลเพื่อความยุติธรรมในเรื่องของสัดส่วน แล้วส่งมาเลือกแบบสภาสนามมาในกรุงเทพฯ อีกรอบหนึ่งโดยเลือกระดับประเทศ ซึ่งบางจังหวัดอาจไม่ได้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สสร.) เลยก็ได้ วิธีการดังกล่าวป้องกันการเกณฑ์คนมาลงสมัครเพื่อเลือกตัวเอง แต่อาจมีปัญหาบางจังหวัดอาจไม่ได้ตัวแทนเข้ามาเป็น สสร.⁸

แนวทางที่สาม คือ ให้ประชาชนเลือกโดยตรง แล้วส่งมาให้รัฐสภาเลือกอีกครั้งหนึ่ง แต่ข้อค้อยก็อาจจะมีที่ว่าบุคคลที่ประชาชนเลือกอาจไม่ได้รับความสนใจจากรัฐสภา และยังขัดกับหลักทฤษฎีที่ว่าสมาชิกรัฐสภาจึงมาเลือกคนที่ประชาชนเลือกอีกครั้งหนึ่ง⁹

เมื่อกรรมการฯ ได้ปรึกษาหารือถึงที่มาของ สสร. โดยทางอ้อม มีความเห็นเป็นหลายแนวทาง ซึ่งสุดท้ายก็ยุติที่ว่าการให้มีการให้มี สสร. ประจำในแต่ละจังหวัดเพื่อการประชาสัมพันธ์ และรับฟังความคิดเห็นเพราะการยกร่างต้องใช้เวลาอันพอสมควร จึงสมควรที่จะต้องมีตัวแทนในแต่ละจังหวัด ดังนั้นเมื่อได้หลักการที่ว่าต้องมีตัวแทนแต่ละจังหวัดแล้ว จึงมีแนวความคิดให้จัดการเลือกตั้งแบบสมัคร คือ ให้ผู้สนใจสมัครเป็น สสร. เลือกตั้งกันเองให้ได้จำนวน 10 คน แล้วส่งให้สมาชิกรัฐสภาเลือกอีกครั้งหนึ่ง วิธีการดังกล่าวทำให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการยกร่างรัฐธรรมนูญด้วยการสมัคร

⁶⁻⁷ รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ , 23 สิงหาคม 2539
กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

⁸ โภคิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529

⁹ รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ 23 สิงหาคม 2539 กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากจังหวัดใดมีผู้สมัครไม่เกิน 10 คน ก็จะได้รับ การเสนอชื่อให้รัฐสภาเลือกตั้ง และรัฐสภาจะพิจารณาถึงความเหมาะสม มีความรู้พอสมควร เกี่ยวกับการบริหารประเทศ การเป็นที่ยอมรับของสังคมในตัวบุคคลนั้น และแนวความคิด ในการปฏิรูปการเมืองที่ผู้สมัครนั้นเคยแสดงต่อสาธารณชน นอกจากนี้การใช้วิธีคัดเลือก แบบสมัครทำให้ประชาชนทั่วไปไม่ว่ามีฐานะอย่างไรก็สามารถสมัครได้ เพราะไม่จำเป็นต้อง ลงทุนหาเสียงในแบบวิธีเลือกตั้ง และยังสามารถป้องกันการระดมคนเพื่อเลือกผู้สมัครคนใดคนหนึ่งเพื่อให้ได้รับเลือกเป็น สสร. เพราะถึงอย่างไรก็ต้องให้รัฐสภาเลือก อีกครั้งหนึ่ง และยังเป็นการทำให้รัฐสภาต้องรับผิดชอบกับการเลือกสมาชิกสภาร่าง รัฐธรรมนูญอีกชั้นหนึ่งด้วย

เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ข้อสรุปถึงที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้ ผู้สมัครสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญยื่นใบสมัครต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกิน 10 คน ให้ส่งรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งไปยังประธานรัฐสภา เพื่อดำเนินการต่อไป แต่ในกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเกิน 10 คน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด จัดให้มีการประชุมพร้อมกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อลงคะแนนเลือกตั้งกันเองโดย ลงคะแนนลับ และผู้สมัครแต่ละคนให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครด้วยตนเองได้คนละ ไม่เกิน 3 คน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรายชื่อผู้สมัครที่มีคะแนนสูง 10 ลำดับไปยัง ประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป และให้สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้คัดเลือก ส่วนตัวแทนผู้มี ประสิทธิภาพ ผู้เชี่ยวชาญ 23 คน ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาในสาขา วิชา นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ละแห่งคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณ สมบัติในประเภทต่าง ๆ ประเภทละไม่เกิน 5 คน โดยจัดทำบัญชีรายชื่อของแต่ละ ประเภทพร้อมทั้งรายละเอียดส่งไปยังประธานรัฐสภา

ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 2 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 1) เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2539 ที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พุทธศักราช 2539 ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญได้นำกลับไปพิจารณาปรับปรุง ใหม่เสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยพิจารณาในวาระที่ 2 เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียง ตามลำดับมาตราจนจบร่าง และเมื่อการพิจารณาในวาระที่ 2 เสร็จสิ้นแล้ว ประธานรัฐสภา ได้ปรึกษาที่ประชุมเพื่อกำหนดวันลงมติในวาระที่ 3 ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้รอไว้

15 วัน ที่ประชุมได้เห็นชอบให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่ 3 เมื่อวันที่เสาร์ที่ 14 กันยายน 2539 เวลา 10.30 นาฬิกา

เมื่อรัฐสภาพิจารณาในวาระที่สอง ก็เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญที่กรรมาธิการนำกลับไปแก้ไขมาใหม่ เมื่อประชุมในวาระที่สามรัฐสภาลงคะแนนโดยเปิดเผยเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 604 เสียง ไม่เห็นชอบไม่มี และงดออกเสียง 2 เสียง 14 กันยายน 2539 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือยืนยันมติของรัฐ - รัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 ตุลาคม 2539

ต่อมาเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2540 สมาชิกรัฐสภา จำนวน 655 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 393 คน วุฒิสมาชิกจำนวน 262 คน จะลงคะแนนคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากจังหวัดต่าง ๆ ให้เหลือจังหวัดละ 1 คน รวม 76 คน และคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันการศึกษาให้เหลือ 23 คน ในสัดส่วนผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน 8 คน และผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ 7 คน ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์ 8 คน รวมแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 99 คน

แต่จากการศึกษาพบว่า การลงคะแนนเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากจังหวัดต่าง ๆ จำนวน 760 คนของพรรคการเมืองต่าง ๆ ลงคะแนนให้กับที่เป็นฐานคะแนนของพรรคอย่างแน่นอน สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ ในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกในเบื้องต้นจำนวน 10 คน ของแต่ละจังหวัดนั้นมีคนของพรรคการเมืองแฝงอยู่แทบทั้งสิ้น ทั้งที่เป็นผู้สมัครสภาผู้แทนราษฎรที่สอบตกและผู้ที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง แม้ว่า 2 พรรคใหญ่จากพรรคฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านคือ พรรคความหวังใหม่ และพรรคประชาธิปัตย์มาบอกว่าจะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดเลือกอย่างอิสระก็ตาม แต่วิธีการเลือกได้กำหนดให้ลงคะแนนลับ พรรคการเมืองต่าง ๆ ย่อมรู้ว่าในจำนวนผู้ที่ต้องเลือกทั้งหมดใครเป็นบุคคลที่อยู่ในสายตาของพรรคตัวเอง ดังนั้นการลงคะแนนของ สส. แต่ละพรรคต้องมีความเป็นเอกภาพ และแนวทางเดียวกันอย่างแน่นอน

ส่วนภาพรวมของวุฒิสมาชิกพอจะแยกออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ¹⁰

1. กลุ่มยังเด็กรักและนักวิชาการ
2. กลุ่มข้าราชการประจำและทหาร
3. กลุ่มสายของนักการเมือง

ซึ่งจำนวนของกลุ่มที่ 2 มีมากกว่ากลุ่มอื่นในระหว่างการเลือกตั้งสมาชิกสภา
ร่างรัฐธรรมนูญระดับจังหวัด มีความเคลื่อนไหวของกลุ่มยังเด็กรักที่มีประมาณ 23 คน ได้
ส่งคนลงไปดูพื้นที่เพื่อนำข้อมูลมาใช้ประกอบการตัดสินใจ ดังนั้นการเลือกแบบอิสระ
ผ่านการกำหนดไว้ล่วงหน้าและมีการระดมเสียงกลับมาย่อมเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอนใน
เมื่อแนวโน้มการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นหัวใจสำคัญที่สุดของการปฏิรูปการ
เมืองออกมาในลักษณะอย่างนี้คงไม่น่าเป็นห่วงมากนักต่อเรื่องของที่มาของสมาชิกสภา
ร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 99 คน แต่สิ่งที่น่าห่วงใย คือ เรื่องการตรวจสอบของประชาชน
ว่าจะมีมากน้อยแค่ไหนต่อการที่จะติดตามพฤติกรรมของนักการเมืองว่ามีความจริงใจต่อ
การปฏิรูปการเมืองแค่ไหน และบรรดาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญระดับจังหวัดได้รับการ
การคัดเลือกเบื้องต้นนั้น สมาชิกรัฐสภาไม่มีโอกาสรู้จักประวัติ รายละเอียดคุณิณดีมานะของ
แต่ละคนมากนัก เนื่องจากระยะเวลาที่จะได้ดูจากประวัติที่ทางรัฐสภารวบรวมมาให้จน
ถึงวันลงคะแนนมีเพียง 3-4 วันเท่านั้น ดังนั้นการลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรและวุฒิสมาชิกจึงต้องเลือกคนที่ตัวเองรู้จักและคุ้นเคยเป็นหลัก โดยเฉพาะการ
รู้จักในฐานะทำกิจกรรมการเมืองร่วมกัน คือรู้จักผ่านพรรคการเมือง ส่วนผู้ที่สถาบันการ
ศึกษาเสนอชื่อพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ย่อมจะเลือกนักวิชาการและบุคคลที่เป็นคนอยู่ใน
สายของพรรคนั้น ๆ เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากบุคคลที่เป็นผู้ผลักดันแนวความคิดเรื่องการ
ปฏิรูปการเมืองอย่างเช่น นายแพทย์ประเวศ วะสี รต.ฉลาด วรฉัตร หรือนักวิชาการอีก
หลายท่านที่มีความรู้ ความสามารถทางด้านกฎหมายมหาชนโดยตรง ก็ไม่ได้รับการสนใจ
จากรัฐสภาดังเช่นผู้ที่ไม่ได้มีความรู้ความสามารถด้านกฎหมายมหาชนโดยตรงหรือ
บุคคลประเภทที่เป็นนักสู้ทางประชาธิปไตยก็จะไม่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา เพราะ

¹⁰ อัยยวัฒน์ ปาณิกบุตร. อดีตคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง. สัมภาษณ์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 1 กันยายน 2540

บุคคลประเภทดังกล่าวไม่สามารถควบคุมความคิดได้โดยง่าย และบุคคลที่มีแนวความคิดรื้อถอนอำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิกก็จะได้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และเหตุผลที่สำคัญก่อนมีการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีการกำหนดรายชื่อไว้ล่วงหน้าจากสมาชิกรัฐสภาว่าจะเลือกผู้ใดมาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็ออกมาปรากฏตามหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ และเมื่อผลการเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากรัฐสภา ก็ปรากฏตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวถึง 90 เปอร์เซนต์ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ การที่รัฐบาลจะทวงบุญคุณจากการที่เลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมากับมือก็น่าจะทำได้โดยไม่ยาก

ส่วนที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีการคัดเลือกเพื่อส่งรายชื่อให้ประธานรัฐสภา จึงทำให้เกิดปัญหาการคัดเลือกรายชื่อพรรคพวกตัวเอง โดยไม่ได้คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ประกอบกับการประสานงานในระหว่างมหาวิทยาลัยทำให้ส่งรายชื่อซ้ำซ้อนกันนั้น ทำให้บุคคลบางคนเสียสิทธิในการที่จะเข้าไปเป็นตัวแทน¹¹

¹¹ อัยยงค์ ปาณิกบุตร. อดีตคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง. สัมภาษณ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 1 กันยายน 2540

บทที่ 4

อำนาจและหน้าที่ สภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211

4.1 อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบได้เช่น คณะทำงานเฉพาะกิจ ต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อประชาชน คือรัฐสภาผู้เป็นตัวแทนหรือการลงประชามติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ดังเงื่อนไขต่อไปนี้

1. สภาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน
2. สภาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องร่างรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสำคัญ
3. สภาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปเพื่อการปฏิรูปการเมือง เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขทั้งสาม สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดแนวความคิด โครงสร้างการบริหาร และกระบวนการทำงานโดยสังเขป ดังนี้

4.2 แนวความคิดของสภาร่างรัฐธรรมนูญในการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ในอดีตที่ผ่านมา แม้ว่าประเทศไทยจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแบบอย่างของนานาอารยประเทศโดยสมบูรณ์แล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่ายังมีสาเหตุปัจจัยอีกมากมายหลายอย่างที่เป็อุปสรรคขวางกั้นมิให้การปกครองบ้านเมืองดำเนินไปด้วยความราบรื่น ทั้งยังมีเหตุการณ์ทางการเมืองหลายอย่างเกิดขึ้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนคนไทยรู้สึกเสื่อมศรัทธาต่อการปกครองบ้านเมืองเช่นว่านี้ เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ ปัญหาสำคัญ ๆ ที่กระทบต่อปากท้องและความเป็นอยู่ของประชาชนหลายเรื่อง ถูกปล่อยปละละเลยจนแทบจะไม่เห็นหนทางว่าจะสามารถบำบัดปัดเป่าให้ลุล่วงไปได้อย่างไร นับได้ว่าเป็นสภาวะวิกฤติของสังคม

ไทยที่น่าห่วงใยเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นสภาวะวิกฤติที่ค่อนข้างเบ็ดเสร็จทุกด้าน ทุกมิติ และทุกระดับของชีวิต ทั้งของชีวิตบุคคล ชีวิตชุมชน และชีวิตประเทศ เกี่ยวข้องโยงใย และสับสนปนเปกันจนแทบจับต้นชนปลายไม่ถูก จากมุมมองทางการเมือง ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง และปัญหาทุจริต คอร์รัปชัน ของนักการเมือง ที่ติดตามมาเป็นต้นเหตุ และผลพวงของสภาวะวิกฤติดังกล่าว ดังนั้นการจะแก้ปัญหของสังคมไทยให้ได้ผลจริงจังและสถาพรนั้น จึงจำต้องกระทำการหลายด้านไปพร้อม ๆ กัน โดยเริ่มต้นที่การปฏิรูปการเมืองก่อน ซึ่งหมายถึง การกำหนดโครงสร้างและระบบใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมือง แสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ในทางที่มิชอบ หรือทุจริตด้วยประการใด ๆ ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองจึงต้องเป็นการปฏิรูปที่มีพื้นฐานมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอนและจากประชาชนทุกระดับชั้นในสังคม โดยนัยที่ว่านี้ การปฏิรูปการเมืองที่บรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริง จึงมิใช่เป็นการพยายามทำให้คนเลวกลับเป็นคนดี แต่เป็นการหาหนทางป้องกันมิให้คนชั่วคนเลวมีโอกาสเข้ามาใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองได้ โดยความร่วมมือร่วมใจกันของประชาชนคนไทยทั้งชาตินั่นเอง เพื่อที่จะให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้อย่างแท้จริง การทำให้สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ มีผลบังคับใช้ได้เ็นทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม จึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่จำเป็นและสำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิรูปการเมืองของสังคมไทย เพราะการมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สามารถสัมผัสจับต้องได้ในความรู้สึกและวิถีชีวิตตามปกติของประชาชนคนไทย ย่อมจะเป็นสิ่งที่จะคอยกระตุ้นเตือนให้ทุกคนมีความตระหนักในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่จะ ไม่ยินยอมสยบให้กับการใช้อำนาจอธิรัฐที่เกินเลยหรือไม่ชอบธรรมด้วยประการใด ๆ

การจัดทำและยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับในครั้งนี้ จึงได้นับว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญ และการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิด

1. ความคิดเห็นของประชาชน มีส่วนสำคัญในการกำหนดบทบัญญัติและกลไกของรัฐธรรมนูญ
2. ตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

3. ประชาชนสามารถคาดหวังได้ว่าจะได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะเป็น “ธรรมนูญแห่งสิทธิเสรีภาพ” ของประชาชน

4. ประชาชนจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ รักและหวงแหนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

โดยเหตุที่ควรจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับในครั้งนี้ ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมือง ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการยกร่างโดยตลอด รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงควรจะต้องเป็น “ธรรมนูญแห่งสิทธิเสรีภาพ” ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่เป็น “ธรรมนูญแห่งอำนาจ” ซึ่งจัดทำกันขึ้นมาเพื่อเป็นข้ออ้างบังหน้าในการยึดกุมและใช้อำนาจรัฐกันอย่างไม่มีการขบเจตจำกัศ ดังที่เป็นมาในอดีต¹

4.3 ขั้นตอนการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

เพื่อให้การร่างรัฐธรรมนูญและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนพัฒนาเคียงคู่กันไปโดยใกล้ชิด สภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงกำหนดขั้นตอนและช่วงเวลาไว้ดังนี้ คือ

ภารกิจ	ม.ก.	ก.พ.	มี.ก.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.
1. จัดตั้งและพัฒนาคณะกรรมการ	████████████████████							
2. กำหนดกรอบเบื้องต้นเพื่อขอความเห็นจากประชาชนทุกจังหวัด	██████████							
3. ประชาสัมพันธ์และระดมความคิดเห็นเบื้องต้นแล้วสรุปผลทั่วประเทศ	████████████████████							
4. วิเคราะห์ข้อสรุปและยกร่างโดยกรรมการพิจารณาผ่านวาระที่ 1				██████████				
5. นำร่างเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิจารณาในระดับจังหวัด และระดับภาค					██████████			
6. แปรญัตติและอภิปรายรายมาตราจนถึงวาระที่ 2						████████████████████		
7. ลงมติวาระ 3 และจัดพิมพ์ นำเสนอรัฐสภา								██████████

¹ สรุปลงจากหนังสือ กรอบเบื้องต้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน 1 มกราคม 2540 นายอานันท์ ปันยารชุน

4.4 โครงสร้างของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญแบ่งแยกองค์กรภายใน เพื่อกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ดังนี้คือ

1. คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 29 คน มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน
2. คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ มีจำนวน 38 คน มีศาสตราจารย์อมร รักษาสัตย์เป็นประธาน
3. คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ มีจำนวน 17 คน มีนายสมเกียรติ อ่อนวิมล เป็นประธาน ซึ่งต่อมาลาออกแล้ว อาจารย์แก้วสรร อดิโพธิ์ เป็นประธาน
4. คณะกรรมาธิการวิชาการ ข้อมูลและศึกษาแนวทางการร่างกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 17 คน มีศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ เป็นประธาน
5. คณะกรรมาธิการจดหมายเหตุ ตรวจรายงานการประชุมและกิจการสภามีจำนวน 17 คน มีนายเดโช สนวนานนท์ เป็นประธาน
6. คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 33 คน มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน
7. คณะกรรมาธิการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ประจำจังหวัด รวม 76 จังหวัด ประกอบด้วยกรรมาธิการ 15 คน มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละจังหวัดเป็นประธาน

4.5 การดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2539 ได้ลงมติเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 99 คน เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด

²ย่อสรุปจากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.....
พร้อมด้วยรายงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ,
15 สิงหาคม 2540

เวลา 240 วัน สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ รวมทั้งมุ่งเน้นให้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาประกอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยเดือนมกราคม - มีนาคม 2540 ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนเบื้องต้น ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ - เมษายน 2540 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญโดยคำนึงถึงความคิดเห็นที่ได้รับมา แต่ก็ยังฟังความคิดเห็นของประชาชนควบคู่ไปกับการยกร่างรัฐธรรมนูญด้วย โดยคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างเสร็จในวันศุกร์ที่ 2 พฤษภาคม 2540 เพื่อนำร่างรัฐธรรมนูญไปปรึกษาหารือต่อไป ในเดือนพฤษภาคม - มิถุนายน 2540 คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือ จัดทำประชาพิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญระดับภาค ภาคละ 1 ครั้ง และระดับประเทศ จำนวน 1 ครั้ง ต่อมาเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พิจารณาเสร็จแล้ว ในขณะที่เดียวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ยังรับฟังความคิดเห็นของประชาชนควบคู่กันไปด้วยอย่างต่อเนื่อง จนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จในวาระที่สอง เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม เดือนสิงหาคม 2540 ให้รอการพิจารณาในวาระที่สามไว้ 15 วัน โดยลงมติในวาระที่สามในวันศุกร์ที่ 15 สิงหาคม 2540 แล้ว เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ให้รัฐสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ตามขั้นตอนและแผนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญตามกรอบเวลาสองร้อยสี่สิบวัน นับตั้งแต่การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกจนกระทั่งการพิจารณาในวาระที่สองแล้วเสร็จ รวมเวลาที่สภาร่างรัฐธรรมนูญรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วไม่น้อยกว่าสองร้อยวัน

4.5.1 กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบขึ้น 3 กรอบคือ

- กรอบที่ 1 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของพลเมือง
- กรอบที่ 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

- กรอบที่ 3 สถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

นอกจากกรอบดังกล่าว 3 กรอบข้างต้นแล้ว ยังได้เพิ่มเติมเรื่อง ศาลปกครอง และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยคณะกรรมการได้รับรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ และคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด ตลอดจนเสนอชื่อของสถาบัน องค์กร กลุ่มชมรมต่าง ๆ ในสังคมและประชาชน โดยทั่วไปที่ได้ส่งความคิดเห็นมาแล้ว คณะกรรมการได้นำมาประกอบการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญด้วยความรอบคอบ โดยได้นำเอาความคิดเห็นดังกล่าวมาพิจารณา ประกอบกับสภาพปัญหาของระบบการเมือง และความเหมาะสมกับลักษณะสังคมการเมืองการปกครองไทย ในการนี้ คณะกรรมการได้ตั้งอนุกรรมการขึ้น 3 คณะ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการและสาระสำคัญของกรอบทั้ง 3 กรอบ และเสนอ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่คณะกรรมการได้ยกร่างเสร็จแล้วให้ที่ประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติในการพิจารณาครั้งที่หนึ่ง ให้รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาและตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา

4.5.2 คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์³

กรรมการคณะนี้ประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 38 คน ทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ขององค์กรการเอกชน สมัชชา กลุ่ม ชมรม สหภาพ สหกรณ์ และประชาชนทั่วไป สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิสามัญรับ

³ เอกสารโครงการประชาพิจารณ์รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็น สภาร่างรัฐธรรมนูญ 13, 14, 28, 30 พฤศจิกายน 2540

ฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดของแต่ละจังหวัด จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนด้วยวิธีต่าง ๆ แล้วรวบรวมข้อมูล สรุปผล วิเคราะห์แนวความคิดเห็นที่ได้รับมา ส่งให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการอิสระต่าง ๆ ใช้ประกอบการพิจารณา รวมทั้งดำเนินการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนตามหลักวิชาการร่วมกับสถาบันอื่น เพื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับความคิดเห็นที่ได้รับฟังมา คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ ได้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 3 คณะ เพื่อให้การดำเนินการตามวาระเป็นไปอย่างสมบูรณ์

- คณะอนุกรรมการประมวลและสรุปข้อคิดเห็นจากประชาชน
- คณะอนุกรรมการจัดทำประชาพิจารณ์
- คณะอนุกรรมการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน
- คณะอนุกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติงานทางวิชาการของสมาชิกสภา

ร่างรัฐธรรมนูญจังหวัด

- คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นจากสถาบันการศึกษาและองค์กร

เอกชน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คณะกรรมการได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการจัดประชุม และสัมมนา โดยได้ดำเนินการเองหรือร่วมจัดกับองค์กรหรือสถาบันอื่น และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ส่งมาให้คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น โดยผ่านทางคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้จัดเป็นชุดคำถาม และข้อชี้แนะในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรวมทั้งแบบสำรวจความคิดเห็นของประชาชน นำไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ การจัดสัมมนาได้จัดการประชุม การสัมมนา การเสวนา และจัดเวทีประชาธิปไตย รวม 9 ครั้ง ส่วนการจัดทำประชาพิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญ ได้นำร่างรัฐธรรมนูญฯ ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง รับไว้พิจารณาแล้วไปจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม และได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญให้มากที่สุด และให้ครอบคลุมทุกจังหวัด ทุกพื้นที่ โดยมีการทำประชาพิจารณ์ในระดับจังหวัด ทุกจังหวัด ในระหว่างวันที่ 15-30 พฤษภาคม 2540 จัดทำประชาพิจารณ์ระดับภาคทุกภาค ในระหว่าง

วันที่ 16-25 พฤษภาคม 2540 จำนวน 5 ครั้ง และจัดทำประชาพิจารณ์ระดับชาติ 1 ครั้ง ในวันอังคารที่ 10 มิถุนายน 2540 ณ ตึกรัฐสภา

4.5.3 คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ ประกอบด้วยกรรมาธิการจำนวน 17 คน ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์กิจกรรมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งกระจายข่าวสารให้ประชาชนทราบถึงกระบวนการและหลักการ รวมทั้งสาระสำคัญที่จะนำไปบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ และสร้างความตื่นตัวให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญให้มากที่สุด ซึ่งได้ดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการทั้ง 6 คณะ และคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ของทุกจังหวัด ตลอดจนข้อมูลข่าวสารที่บุคคลหรือองค์กรอื่นได้แสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ ตามสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น เครือข่ายอินเทอร์เน็ต เอกสารเผยแพร่ การจัดทำปฏิทินข่าวประจำวัน สรุปข่าวประจำวัน เอกสารข้อมูลทั่วไป การส่งโทรสารโดยตรงจากคอมพิวเตอร์ (Group Fax) การส่งข่าวด่วนถึงสถานีวิทยุโทรทัศน์และสื่อมวลชนต่าง ๆ การแถลงข่าวและการส่งและรับ Electronic Mail รวมตลอดจนผลิตวัสดุประชาสัมพันธ์เพื่อส่งเสริม สนับสนุน กิจกรรมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เช่น แผ่นพับ สติกเกอร์ แอบบั้นทึกเสียง วิดีทัศน์ การจัดนิทรรศการ และจัดตั้งศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ ณ อาคารรัฐสภา 2 เพื่อเป็นศูนย์กลางรวบรวมและเผยแพร่กิจกรรมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

4.5.4 คณะกรรมาธิการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมาธิการ จำนวน 17 คน ได้ดำเนินการศึกษาหลักการและสาระสำคัญที่สมควรนำไปบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ เช่น การเลือกตั้ง ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศึกษาแนวทางการร่าง และสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ร่าง พรบ. ว่าด้วยพรรคการเมือง ร่าง พรบ. ว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง เป็นต้น กำหนดแบบแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ และได้ร่วมกับคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ จัดประชุมเชิงปฏิบัติการรวม 3 ครั้ง เพื่อรวบรวมและประมวลแนวคิดข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการร่างรัฐ-

ธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

4.5.5 คณะกรรมาธิการจดหมายเหตุ ตรวจรายงานการประชุมและกิจการสภาประกอบด้วยกรรมาธิการ 17 คน ได้ดำเนินการรวบรวมและบันทึกกิจกรรมต่าง ๆ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ เพื่อเก็บรักษาไว้เป็นประวัติศาสตร์ของชาติสืบไป การตรวจรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประสานการดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ที่นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม ตลอดจนดูแลรับผิดชอบ และประสานงานเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ ดำเนินการจัดสัมมนาเรื่อง "ประสบการณ์ต่างประเทศในการปฏิรูปการเมือง" และเรื่อง "ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช..... และกระบวนการทำประชามติ" เมื่อวันที่ 16-19 มีนาคม 2540 และ 9-11 พฤษภาคม 2540 ตามลำดับ

4.5.6 คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช..... มีจำนวน 33 คน ทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติในวาระที่หนึ่งรับไว้พิจารณาแล้ว ได้ดำเนินการพิจารณาโดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญมากที่สุด ตลอดจนฟังความคิดเห็นของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และภาคเอกชน โดยได้รับฟังความเห็นขององค์กรเอกชน สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ มูลนิธิ และกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมและประชาชนทั่วไป

4.5.7 คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัด
กรรมาธิการนี้มีจำนวน 76 คน คณะละ 15 คน ทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัด แล้วรวบรวมข้อมูลและสรุปผลความคิดเห็นที่ได้รับมา ส่งให้คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ดำเนินการต่อไป อีกทั้งประชาสัมพันธ์กิจกรรมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนทราบ รวมทั้งจัดทำประชาสัมพันธ์ระดับจังหวัดด้วย

4.5.8 สรุปหลักการและสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่⁴

การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตระหนักดีว่า ประชาชนพลเมืองคือรากฐานของชาติบ้านเมือง และเป็นหัวใจของการเมือง จึงได้กำหนดแนวทางที่ให้ความสำคัญกับประชาชนมากกว่าสิ่งอื่น โดยได้เพิ่มหลักการใหม่ที่ยังไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน มีหลักการและสาระสำคัญที่เพิ่มเติมใหม่ ดังนี้ คือ

- การเพิ่มสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของพลเมือง
 - การเพิ่มสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค
 - การทำให้สิทธิเสรีภาพได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม
 - การเพิ่มหน้าที่ของรัฐและการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชน
- มาตรฐานที่ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการสุจริต และมีความชอบธรรม รวมทั้งการเพิ่มอำนาจพลเมือง ในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับ ทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ
 - การลดและจัดการซื้อสิทธิ ขายเสียง และเปิดโอกาสให้คนมีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง
 - การกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต
 - การเพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้าน
 - การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรี มีภาวะความเป็นผู้นำ และรัฐสภามีประสิทธิภาพ
- มาตรการที่ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ
 - มาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี
 - การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐสภา

⁴ รายละเอียดโปรดดูในภาคผนวก

4.6 มาตรการสำคัญอันนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำ⁵

1. การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ การเลือกตั้งเป็นการตัดสินใจแทนคนทั้งประเทศ ย่อมมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการเสียภาษี และการเกณฑ์ทหาร ที่ผ่านมา การใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยเฉลี่ยไม่ถึง 50 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้นการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่จึงมีความจำเป็นและเหมาะสม ซึ่งทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาการซื้อเสียง และทุจริตอีกด้วย

2. การกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นแบบผสม ระหว่างการเลือกตั้งระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อของพรรคและการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละคน

เจตนารมณ์ของการให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นแบบผสม ระหว่างการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตละคนกับการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อของพรรคประการสำคัญคือ เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง สส. มีทั้งจากประชาชนในพื้นที่ และจากประชาชนทั่วประเทศ ที่สะท้อนภาพและความต้องการโดยภาพ รวม อีกประการหนึ่ง การเลือกตั้งแบบผสมเป็นการเพิ่มโอกาสของประเทศชาติที่จะได้คนมีความรู้ความสามารถเป็นที่ประจักษ์ในระดับชาติ เข้ามารับใช้ชาติบ้านเมือง โดยไม่ต้องทุ่มเทเงินทองในการหาเสียงเลือกตั้งมากมายจนเกินความจำเป็น

3. การให้นำหีบบัตรเลือกตั้งไปนับพร้อมกัน ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่ง ซึ่งเดิมให้ขึ้นกับที่หน่วยเลือกตั้ง ซึ่งมีการทุจริตซื้อเสียงแล้วไม่กล้าบิดพลิ้ว เกรงว่าจะเกิดอันตรายเนื่องจากผลคะแนนจะฟ้องว่าในหน่วยเลือกตั้งใดราษฎรรับเงินแล้วไม่ไปลงคะแนนให้ ดังนั้นเมื่อรวมหีบเลือกตั้งแล้วนับพร้อมกันจะเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ทำให้การซื้อเสียงน้อยลง

⁵ ย่อสรุป จาก 20 มาตรการปฏิรูปการเมือง สสร. คณิน บุญสุวรรณ 15 สิงหาคม 2540

4. การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน เป็นการป้องกันการโยกย้ายคนเข้าไปอยู่ในทะเบียนบ้าน ที่เรียกกันว่า "ผี" เข้าไปอยู่ในเขตเลือกตั้งเป็นจำนวนมากภายในระยะเวลาอันสั้น ๆ ก่อนรับเลือกตั้ง

5. การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกจังหวัดในวันรับเลือกตั้ง มีสิทธิเลือกตั้งได้โดยไม่ต้องเดินทางกลับไปภูมิลำเนา เป็นการจูงใจและอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่เป็นเจ้าของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พี่น้องชาวตะวันออกเฉียงเหนือที่อพยพไปทำงาน ทำมาหากินอยู่ที่กรุงเทพฯ หรือจังหวัดอื่น ๆ ในการใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างเต็มที่แล้ว และยังเป็นการสะกิดก้นการซื้อเสียงเลือกตั้งได้อีกทางหนึ่งด้วย

6. การกำหนดให้รัฐสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมืองในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการช่วยเหลือสนับสนุนบุคคลที่มีความสามารถแต่มีเงินน้อยในการที่ลงคะแนนการเมือง โดยให้รัฐจัดปิดและติดแผ่นป้ายโฆษณาหาเสียงซึ่งจะทำให้ไม่ต้องติดกันประอะไปหมดอย่างที่เดิรมา การจัดหาสถานที่ปราศรัยหาเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัคร ซึ่งจะทุ่มค่าใช้จ่ายในการจัดเวที เครื่องขยายเสียง รวมทั้งการระดมคนมาฟังปราศรัย และการจัดสรรเวลาออกอากาศวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ให้แก่พรรคการเมือง ซึ่งจะทำให้มีโอกาสและความเท่าเทียมกันทุกฝ่าย

7. การให้มีคณะกรรมการเลือกตั้งแห่งชาติที่เป็นอิสระ เพื่อดำเนินการและควบคุมการเลือกตั้ง เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่สำคัญยิ่งในการปฏิรูประบบการเลือกตั้งให้โปร่งใสและบริสุทธิ์ ยุติธรรม เพราะที่ผ่านมาอำนาจในการจัดการอยู่ที่ กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทำให้ขาดความเป็นกลางในการจัดการเลือกตั้ง โดยจุดสำคัญของคณะกรรมการการเลือกตั้งคือ ให้มีอำนาจที่จะตั้งตัวแทนจากองค์การเอกชน หรืออาสาสมัครประชาชนเข้ามาช่วยควบคุมดูแลการเลือกตั้ง ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ ยุติธรรม มากยิ่งขึ้น

8. การให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น ถึงแม้จะมีหลักการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน แต่ในทางปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ก็ยังไม่ได้มีการจัดตั้งเป็นองค์กร

โดยสมบูรณ์ การบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เพื่อเป็นการตอกย้ำถึงความสำคัญขององค์กรนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็คือ ผู้หลักผู้ใหญ่ที่มีความรอบรู้ ประสบการณ์ ซื่อสัตย์ สุจริต และมีคุณธรรม อันสามารถเป็นที่พึ่งพาของราษฎรที่ได้รับ ความทุกข์ร้อนหรือความไม่เป็นธรรมได้ แต่ทั้งนี้ ก็ไม่ได้มีอำนาจมากมายที่จะ ไปชี้เป็นชี้ ตายใครได้เหมือนเป่าปุ้นจิ้นหรือ ป.ป.ช. แต่เป็นอีกทางเลือกหนึ่งของประชาชน ซึ่งดีกว่า การร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ที่สังกัดฝ่ายบริหารเช่น คณะกรรมการ เรื่องราวร้องทุกข์ สำนักนายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

9. การให้คณะรัฐมนตรีมีจำนวนไม่เกิน 36 คน ด้วยเหตุผลว่า ต้องการให้ คณะรัฐมนตรีของไทยมีขนาดไม่ใหญ่โตเกินไป มีความกระฉับกระเฉงในการบริหาร ประเทศ และไม่เทอะทะ อู้แอ้ย จนเคลื่อนไหวหรือตัดสินใจอย่างเชื่องช้า นอกจากนี้ ยังต้องการให้คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ว่าการเท่านั้น เพื่อที่ว่าคณะรัฐมนตรีจะได้ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง ไม่ใช่เต็มไปด้วยรัฐมนตรี ช่วยว่าการหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เต็มไปหมดเหมือนเช่นที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบันและที่ผ่านมา

10. การห้าม สส. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน

การห้าม สส. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันเป็นเพียงการ ปรับปรุงกลไกในระบอบรัฐสภาให้มีความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพ และมีความชอบธรรม เป็นที่น่าเชื่อถือมากขึ้น กล่าวคือ เป็นการลดการทุ่มเงินซื้อเสียงลงเพราะ อาจจะเห็นว่าไม่คุ้ม ถ้าหากต้องเป็น สส. อย่างเดียวหรือต้องพ้นจาก สส. เมื่อไปดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรี ประกอบกับ เมื่อ สส. ต้องพ้นจากตำแหน่งไปเป็นรัฐมนตรีแล้วจะทำ ให้ทั้ง สส. และรัฐมนตรี ต่างทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น คน ที่เป็น สส. มีเวลาอยู่กับพื้นที่ และไปประชุมสภารวมทั้งประชุมกรรมการมากขึ้น

11. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคล ตามมาตรา 291 ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ แต่เดิมเคยมี เพียงให้ยื่นไว้กับ ป.ป.ป. เก็บไว้เท่านั้น จริงเท็จแค่ไหนไม่มีใครทราบ ด้วยเหตุนี้ร่าง

รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้กำหนดมาตรการใหม่ขึ้นมาเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบได้ผลอย่างจริงจัง อันจะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น มาตรการดังกล่าวนี้ นอกจากจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเองแล้ว ยังต้องยื่นของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย และที่สำคัญคือเมื่อยื่นแล้วต้องให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบด้วย ไม่ใช่ยื่นใส่ซองเก็บไว้เฉยๆ

12. การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นมาตรการใหม่ที่ให้อำนาจตัวแทนประชาชนในการควบคุมตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหมดให้เคร่งครัดยิ่งขึ้น เป็นการทดแทนสิ่งที่ขาดหายไปในระบบปัจจุบันที่ประชาชนในฐานะผู้เลือกตั้งไม่มีแม้แต่อำนาจที่จะไปเรียกร้องหรือต่อรองอะไรกับนักการเมือง ซึ่งได้กำหนดให้ถือเอามติคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะถอดถอนบุคคลเหล่านี้ได้

4.7 วิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 99 คน ซึ่งได้แบ่งหน้าที่การทำงานออกเป็น คณะกรรมาธิการ 6 ชุด และ กรรมาธิการวิสามัญประจำจังหวัด ซึ่งเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ในการทำงาน เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน โดยกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่วางกรอบหรือแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งกรรมาธิการชุดนี้มีบทบาทสำคัญมากในการที่จะวางกรอบหรือแนวทาง เพราะเมื่อวางกรอบหรือแนวทางแล้วก็จะรับฟังความคิดเห็นแล้วจึงวางกรอบหรือแนวทาง แต่เมื่อระยะเวลาบีบจำกัดจึงต้องวางกรอบและโครงสร้างให้ประชาชนก่อน⁶ แล้วจึงไปรับฟัง แต่เมื่อพิจารณาถึงคณะกรรมาธิการชุดยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี 29 คน โดยการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ กรรมาธิการชุดดังกล่าวน่าจะต้องเป็นบุคคล ผู้มีความรู้ความสามารถและเข้าใจระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นอย่างดี แต่ในการพิจารณาเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่กรรมาธิการชุดยกร่างรัฐ

⁶ อานันท์ ปันยารชุน. ประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ. รัฐสภา,

รัฐธรรมนูญซึ่งถือว่ามีค่าสำคัญเปรียบเหมือนเป็นผู้วางระบบโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นที่เข้าใจได้ว่า ถ้าโครงสร้างพื้นฐานดีแล้ว ก็จะได้รัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์ และเหมาะสมมากยิ่งขึ้น เมื่อมีการพิจารณาจัดทำรัฐธรรมนูญในขั้นตอนต่อไปกลับไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา โดยการเลือกจากความใกล้ชิดสนิทสนมคุ้นเคยประกอบกับความมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักมากกว่าที่จะพิจารณาถึงความรู้ความสามารถ เพราะจากรายชื่อกรรมการชุดยกร่างฯ จำนวน 29 คน พบว่า สสร. บางคนเป็นผู้มีความรู้เพียงแค่พื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่านั้น ยังไม่มีความสามารถพอที่จะวางกรอบหรือโครงสร้างรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาถึง สสร. บางท่านที่ไม่ได้มีโอกาสเข้ามาทำหน้าที่ในคณะกรรมการยกร่างฯ เช่น นักวิชาการ หรือผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินบางท่าน ซึ่งมีประสบการณ์กับกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็น 10 ปี

จุดอ่อนและข้อบกพร่องตรงนี้ไม่ค่อยมีคนสนใจมากนัก อาจเป็นเพราะมีความเชื่อมั่นในชื่อเสียงของ นายอานันท์ ปันยารชุน ก็เป็นได้ อยากให้นักถึงคำกล่าวของ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ในที่ต่าง ๆ ว่า คนร่างรัฐธรรมนูญต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น

เมื่อมีการเลือกกรรมการยกร่างฯ ที่ไม่เหมาะสมทำให้เกิดการมองประเด็นวิสัยทัศน์ ความเข้าใจทั้งระบบประกอบกับความรู้ความเข้าใจพื้นฐานที่แตกต่างกันมาก ทำให้การวางกรอบหรือโครงสร้างดำเนินไปด้วยความล่าช้า ขาดเอกภาพในการทำงานเสียเวลาไปในการปรับระบบความคิดเข้าหากัน ประกอบกับคณะกรรมการมีจำนวนถึง 29 คน ซึ่งถือว่ามีจำนวนมากอยู่แล้ว⁷ ดังตัวอย่าง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีหลายจุด เช่น การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 286 ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเกือบทำไม่ได้ หรือมาตรา 317 ซึ่ง ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ได้ยอมรับต่อสื่อมวลชนว่าเป็นข้อบกพร่องทางเทคนิคของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเอง

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ. สัมภาษณ์ รัฐบาล , 11 กันยายน 2540

ต่อมาขั้นตอนของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการทำประชาพิจารณ์พบว่า เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญมีงบประมาณน้อย การรับฟังและการทำประชาพิจารณ์ ก็ขาดความละเอียดในการกำหนดประเด็นโดยกำหนดประเด็นอย่างหยาบ ๆ พอเข้าใจ และไม่ครอบคลุมถึงจำนวนประชาชนที่มีจำนวนมาก และปัญหาที่เกิดจากการไม่ให้ความร่วมมือของกรมการวิสามัญประจำจังหวัดเท่าที่ควร จนถึงกับมีความคิดที่ว่าน่าจะมี สสร. จังหวัดละ 2 คน โดยคนหนึ่งมาทำงานที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ และอีกคนหนึ่งทำงานรับฟังความคิดเห็นและการทำประชาพิจารณ์อยู่ที่จังหวัด ในประเด็นนี้ยากจะให้มีการศึกษาวิเคราะห์ต่อไป เพราะการทำประชาพิจารณ์ในหลายจังหวัดไม่ได้เป็นไปตามหลักวิชาการ⁸

ประเด็นในการร่วมมือกันทำงานของ สสร. ตัวแทนจังหวัด และ สสร. สายนักวิชาการ เจตนาของสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้เกิดการประสานงานทางความคิดเห็นและสร้างสรรค์งานรัฐธรรมนูญ แต่จากสัมภาษณ์พบว่า มีความขัดแย้งกันอยู่มากมายในประเด็นของทฤษฎีและทางปฏิบัติ ถึงกับมีความคิดจาก สสร. สายจังหวัดที่ว่าน่าจะกำหนดจำนวน สสร. สายวิชาการให้น้อยลง เพราะอ้างแต่ทฤษฎี ซึ่งทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ความไม่ยอมรับในความคิดทางทฤษฎีและทางปฏิบัติให้เหมาะสมสอดคล้องกันไป

จากการศึกษาพบว่า การปรับระบบความคิดให้สอดคล้องกันในเรื่องการร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปได้ยาก เนื่องจากพื้นฐานการเรียนรู้แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง นักวิชาการเป็นผู้รู้ทฤษฎีอย่างลึกซึ้ง ประกอบกับการดูงานในต่างประเทศมีการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและปัญหากับนักวิชาการในต่างประเทศ ส่วน สสร. สายตัวแทนจังหวัดนอกจากมาจากกระบวนที่ไม่โปร่งใส ยังวิเคราะห์ได้ว่ายังไม่มีความรู้ความเข้าใจเท่ากับ สสร. สายนักวิชาการ ซึ่งจะปรับความรู้ความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อเกิดการทำงานล่าช้า

ประเด็นการร่างรัฐธรรมนูญโดยรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดย สสร. สายจังหวัด แล้วย่นำมายกร่างรัฐธรรมนูญทำให้เกิดปัญหาของความไม่เข้าใจในระบบการ

⁸⁻⁹ ประชุม ทงมี. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สัมภาษณ์ สำนักงานทนายความประชุมทงมีและเพื่อน , 11 กันยายน 2540

บริหารราชการแผ่นดิน ระบบโครงสร้างของประเทศกับความต้องการของประชาชน เช่น ความคิดเห็นของประชาชนที่อยากให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติหรือสภาพความเป็นจริง ในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ยังมีความพร้อมไม่เพียงพอถึงขนาดจะให้ประชาชนเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงได้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นความพยายามของ สสร. สายจังหวัดที่จะผลักดันความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้สภาร่างรัฐธรรมนูญยอมรับประเด็นดังกล่าว โดยขาดหลักการและเหตุผล จึงน่าจะกำหนดบทบาทของ สสร. ตัวแทนจังหวัดให้มีหน้าที่รับฟังความคิดเห็นและการทำประชาพิจารณ์สรุปรายงานให้กรรมการยกร่างฯ เท่านั้น¹⁰

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ประชาชนที่แสดงความคิดเห็นคิดว่าการเลือกตั้งคือความเป็นประชาธิปไตยที่ดีที่สุด ซึ่งประชาชนถูกปลุกฝังมาอย่างนั้นโดยตลอด ประกอบกับไม่ได้ให้ความรู้ประชาชนถึงการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีมีข้อดีข้อเสียอย่างไร เพื่อให้เกิดความคิดและตัดสินใจด้วยเหตุและผล

ประเด็นการพิจารณาของกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็เป็น สสร. ที่มาจากรวมการยกร่างเสียเป็นจำนวนมาก เมื่อพิจารณาจากการแปรญัตติของ สสร. จากรายงานการประชุมพบว่า กรรมการพิจารณาได้แก้ไขตามความคิดเห็นของ สสร. ผู้ขอแปรญัตติน้อยมาก ถึงกับมีคำกล่าวจาก สสร. ผู้ขอแปรญัตติว่า "เผด็จการทางความคิด"¹¹

จากการศึกษาพบว่า กรรมการพิจารณาร่างฯ ส่วนมากมาจากชุดกรรมการยกร่าง ดังนั้นเป็นที่แน่นอนว่า ผู้กร่างย่อมที่จะต้องพอใจกับผลงานของตัวเอง โดยฟังหรือรับฟังความคิดเห็นของบุคคลอื่นน้อยมาก ซึ่งจากรายงานการประชุมสภา ร่างรัฐธรรมนูญพบว่า กรรมการพิจารณาร่างได้แก้ไขตามผู้ขอแปรญัตติไม่ถึงร้อยละ 5

¹⁰มนตรี รูปสุวรรณ. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ. สัมภาษณ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 1 กันยายน 2540

¹¹ธรรมนูญ สักพลี. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ. สัมภาษณ์ ศาลจังหวัดนนทบุรี , 15 กันยายน 2540

ประกอบกับผู้ขอแปรญัตติเป็นเสียงส่วนน้อย ซึ่งมีลักษณะการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแบบพวกมากลากไป

ประเด็นทางการเมืองในเรื่องของวุฒิสมาชิก ก่อนอื่นผู้วิจัยขอกล่าวถึงความ เป็นมาของคณะกรรมการวิสามัญ ศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ เมื่อปี 2535 รองศาสตราจารย์อัษฎางค์ ปาณิกบุตร ได้เสนอให้มีสภาเดียว แต่แพ้เสียงส่วนมากใน คณะกรรมการ ต่อมาปี 2537 ประเด็นดังกล่าวได้ถูกหยิบยกมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งใน ที่ประชุมกรรมการ รองศาสตราจารย์อัษฎางค์ ได้เสนอแนะแปรญัตติให้มีสภาเดียวแต่ ก็แพ้เสียงส่วนใหญ่ เมื่อพิจารณาภาระหน้าที่ของวุฒิสมาชิก ในประเด็นเน้นผู้กำจน เสถียรภาพรัฐบาลตามวัตถุประสงค์เดิม โดยมีการแต่งตั้งผู้คุมกำลังทางทหารทั้ง 3 เหล่า ทัพ เป็นวุฒิสมาชิกจำนวนมาก โดยคาดว่าจะป้องกันการรัฐประหารได้ แต่ก็พิสูจน์ให้ เห็นแล้วว่าไม่สามารถป้องกันได้ ในประเด็นทำหน้าที่พิจารณากฎหมายจะ เห็นได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นที่ปรึกษากฎหมายรัฐบาลตรวจสอบความถูกต้อง ในทุก ๆ ด้านก่อนที่จะส่งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ประเด็นสุดท้ายในการพิจารณาแต่งตั้ง สมาชิกที่ผ่านมานั้น เห็นภาพได้ชัดเจนว่าเป็นการแต่งตั้งพรรคพวกเข้ามาเป็นส่วนใหญ่ เรียกว่าเป็นการตอบแทนทางการเมืองคงจะไม่ผิด (Political Rewards) ทำให้สถาบันรัฐ สภาได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก จากการศึกษาวิจัยพบว่า¹² ประชาธิปไตยระบบสอง สภาเหมือนเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองมากกว่าหลักความเป็นจริง เมื่อพิจารณาถึงที่มา ของวุฒิสมาชิกตามแนวความคิดของสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีความเห็นให้วุฒิสมาชิกมา จากการแต่งตั้ง ซึ่งวุฒิสมาชิกในปัจจุบันก็เป็นอย่างนั้น แต่รัฐบาลไม่อยากจะให้ร่างรัฐ - ธรรมนูญผ่านรัฐสภา จึงมีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือก ตั้งเพื่อให้วุฒิสมาชิกไม่ยกมือรับร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ร่างรัฐธรรมนูญตกไปโดยวุฒิ สมาชิก ความกดดันหรือกระแสประชาชนจะได้ไม่มุ่งไปสู่รัฐบาล ดังนั้น เมื่อแต่เดิม สสร. กำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง และเมื่อมาปรับให้วุฒิสมาชิกมาจากการ เลือกตั้งซึ่งมีเขตการเลือกตั้งที่มากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้ต้องกำหนด

¹² อัษฎางค์ ปาณิกบุตร. แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง.

อำนาจวุฒิสมาชิกใหม่ ซึ่งเป็นการให้มีอำนาจหน้าที่หลังจากกำหนดที่มา วุฒิสมาชิกจึงต้องมีอำนาจมากขึ้น อาจนำปัญหาสู่ชาติต่อไป คือ เมื่อวุฒิสมาชิกต้องหาเสียงเลือกตั้ง ต้องได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง วุฒิสมาชิกจึงเป็นวุฒิสมาชิกสายพรรคการเมืองไป ซึ่งทำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญต้องสอดคล้องกันไปทั้งระบบ การแก้ไขรายมาตราหรือบางประเด็นทำให้ขาดความสัมพันธันในการที่จะใช้บังคับ¹³

ประเด็นที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งกรรมาธิการยกร่างได้พิจารณาให้มี สสร. มาจากการเลือกตั้งตามพื้นที่ 350 คน และ สส. จากบัญชีรายชื่อ 150 คน แต่การต่อรองจากฝ่ายรัฐบาล จนในที่สุดให้ สส. มาจากบัญชีรายชื่อ 100 คน และ สส. มาจากการเลือกตั้งตามพื้นที่ 400 คน จากการวิจัยพบว่า หาก สส. มาจากพื้นที่ที่มีจำนวน 350 คน ทำให้จำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยลงไปกว่าเดิม ทำให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองสูงขึ้น เพราะปัจจุบันมี สส. จำนวน 393 คน การมี สส. จากบัญชีรายชื่อพรรคจำนวนมากเท่ากับเป็นการเพิ่มโอกาสคนมีความรู้ความสามารถเป็นที่ประจักษ์ระดับชาติเข้ามารับใช้ชาติบ้านเมือง เรียกว่า ภูมิปัญญาระดับชาติ โดยไม่ต้องทุ่มเทเงินทองในการหาเสียงเลือกตั้งมากมายจนเกินความจำเป็น ในเรื่องระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนและเขตละ 1 คน จากการศึกษาและวิจัยพบว่า คณะปฏิรูปการเมืองได้พยายามหาทางที่จะได้ "สส. น้ำดี" เข้ามาสู่วงการมากขึ้นเนื่องจากเป็นที่รู้โดยทั่วไปว่า ผู้มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ในสาขาวิชาต่าง ๆ ไม่กล้าลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบเดิมซึ่งมีการแข่งขันในหลายรูปแบบ มีอิทธิพลท้องถิ่นครอบงำ รวมทั้งอิทธิพลการเงินเป็นปัจจัยในการตัดสินใจ เป็นที่เข้าใจว่า สสร. นั้นได้ยึดถือแนวความคิดของ คปก. ในเรื่องระบบการเลือกตั้ง เพราะในระบบนี้เป็นการยกสถาบันรัฐสภาให้มีความแข็งแกร่งมากกว่าเดิม โดยเชื่อว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากบัญชีชื่อนั้นจะมาทำการเมืองให้ดีขึ้น ไม่จำเป็นว่าภูมิปัญญาระดับชาติเหล่านั้นจะต้องมาเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรี หรือในฐานะสมาชิกรัฐสภา คนเหล่านี้จะต้องมาช่วยยกระดับการเมืองของไทยให้ดีขึ้น เช่น การผนึกกำลังภูมิ

¹³ ประชุม ทงมมี. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ. สำนักงานทนายความประชุม ทงมมีและเพื่อน , 11 กันยายน 2540

ปัญหาท้องถิ่นและภูมิปัญญาระดับชาติ ซึ่งจะทำให้ประชาชนตื่นตัวทางการเมือง เพราะระบบดังกล่าวอยู่ในลักษณะพรรคเลือกคนประชาชนเลือกพรรค ทำให้พรรคการเมืองต้องพัฒนาตัวเองโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ มิฉะนั้นจะไม่เป็นที่นิยมของประชาชน¹⁴

ประเด็นที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ ไม่มีอำนาจในการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทำให้ต้องใส่รายละเอียดไปในกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น บัญญัติกฎหมายวิธีพิจารณาคriminal ลงไปในรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐธรรมนูญมีลักษณะที่ยาวและลงรายละเอียดมากเกินไป บัญญัติในเรื่องแนวทางปฏิบัติที่ขาด ๆ เกิน ๆ ขาดความชัดเจนในการนำไปใช้ปฏิบัติ ซึ่งสมควรที่จะให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

จากแนวความคิดเดิมของ ศ.ดร.อมร จันทรมานูญ ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า ให้ผู้เชี่ยวชาญทางสาขารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ เป็นผู้ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย เพราะแนวความคิดดังกล่าวน่าจะเป็นแนวความคิดที่ถูกต้อง เนื่องจากคนเหล่านี้เป็นผู้วางกรอบและแนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ น่าจะเป็นผู้ที่เข้าใจในรายละเอียดและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นอย่างดี ในทางตรงกันข้ามถ้าเปิดโอกาสให้รัฐสภาเป็นผู้ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอาจจะทำให้เจตนารมณ์ของแต่ละเรื่องในรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไปได้ เพราะสมาชิกรัฐสภาเองไม่ได้เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจเข้าใจแนวความคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจนำมาถึงความแตกต่างจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

สิ่งดังกล่าวได้เกิดขึ้นมาแล้วในรัฐสภาไทยในการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับ เช่น มาตรา 95 ของรัฐธรรมนูญฉบับสภาร่างรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการแสดงทรัพย์สินของสมาชิกรัฐสภาต่อสาธารณชน ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้เปิดเผยทรัพย์สินแต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้นำบัญชีทรัพย์สินใส่ซองไว้จนกว่าจะมีปัญหา ซึ่งขัดเจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งผู้วิจัยอยากให้มีการศึกษาต่อไปในเรื่องดังกล่าวและในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะต้องมีกฎหมาย

¹⁴ อัญญา ศุภนิพนธ์. อดีตคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง. สัมภาษณ์.

ประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับเป็นประเด็นที่นักวิจัยรุ่นหลัง ๆ น่าจะหยิบยกขึ้นมาทำต่อไป

ประเด็นในเรื่องระยะเวลาที่จัดทำรัฐธรรมนูญมีระยะเวลาน้อยเกินไปในการที่จะรับฟังความคิดเห็นประชาชนพร้อมกับร่างรัฐธรรมนูญไปด้วย จากการศึกษาวิจัยพบว่า ระยะเวลาการร่างรัฐธรรมนูญของ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ รวมทั้งระยะเวลาตามแนวทางของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ซึ่งใช้ระยะเวลา 1 ปี ในการร่างรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ เชื่อมั่นในความรู้ความเข้าใจของผู้เชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ เมื่อรัฐสภากำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 210 วัน จึงเป็นเวลาสั้น ทำให้การทำงานต้องเร่งรัด ดังเช่นการเลือกกรรมการร่างเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดคือ การเลือกพรรคพวกเพื่อทำงานเร็วขึ้น เมื่อใช้รัฐธรรมนูญไปสักระยะหนึ่งแล้ว อาจวิเคราะห์ได้ว่ามีจุดบกพร่อง แต่อย่างไรก็น่าชมเชย สสร. ได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นตามระยะเวลาที่กำหนดถึงแม้ว่าจะไม่สมบูรณ์ทั้งหมดก็ตาม

ประเด็นในเรื่องข้อบังคับการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่มี แต่ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาหรือของสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับแทน ทำให้ขาดความเหมาะสมในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในการทำหน้าที่พิจารณาการออกกฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

4.8 ข้อสังเกตที่มาและอำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เปิดโอกาสให้มีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต กล่าวคือ สภาร่างรัฐธรรมนูญจะประกอบด้วยสมาชิก 2 กลุ่ม กลุ่มแรกมาจาก สมิชชา จังหวัด ซึ่งได้แก่ผู้สมัครแต่ละจังหวัดที่เสนอตนเองเข้าสมัครและเลือกกันเองแบบ สมิชชา ด้วยการลงคะแนนลับให้เหลือเพียงจังหวัดละ 10 คน จาก 76 จังหวัด จึงคาดหมายได้โดยพฤติกรรมว่า ในบรรดาผู้สมัครจะมีผู้สมัครจำนวนหนึ่งรวมกลุ่มกันขึ้นเพื่อจัดตั้งเป็น Bloc Vote เพื่อสร้างคะแนนเสียงให้แก่กลุ่มของตนเอง ต่อจากนั้นสมาชิกรัฐสภาจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น ในการลงมติเพื่อกำหนดตัวสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จะคัดเลือกมาจากบัญชีรายชื่อ จึงไม่สามารถ

หลักเกี่ยวกับการจัดตั้ง Bloc Vote ของสมาชิกรัฐสภาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Bloc Vote ของกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเป็นกลุ่มที่กุมเสียงส่วนใหญ่ในสภาผู้แทนราษฎร และเป็นกลุ่มที่มีอำนาจหน้าที่และอยู่ในฐานะที่สามารถเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในลักษณะต่าง ๆ ได้มากกว่ากลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ดังนั้น จึงทำให้คาดหมายได้ว่าการทำ Bloc Vote ของกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลประกอบกับกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งจะประสบความสำเร็จและสามารถกำหนดตัวบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญได้เกือบทั้งหมด ส่วนบุคคลที่รายชื่อของตนไม่อยู่ใน Bloc Vote ของฝ่ายใดคะแนนเสียงที่ได้รับก็จะกระจัดกระจายและไม่ได้รับเลือก แต่ก็อาจจะมีบุคคลที่มีชื่อเสียงและอยู่ในสายตาของประชาชน ซึ่งอาจมีจำนวน 4-5 คน จะได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ บุคคลเหล่านี้คงจะได้รับเลือกเข้ามาด้วยแต่การที่บุคคลเหล่านี้ได้รับเลือกเข้ามาไม่ได้หมายความว่ากระทำการกระทำ Bloc Vote ไม่ได้ผล และก็มีได้หมายความว่ากระทำการเลือกตั้งจะเป็นไปตามความคิดเห็นโดยอิสระของสมาชิกสภาแต่ละคน แต่บุคคลเหล่านี้ปรากฏเพื่อแสดงว่าการเลือกตั้งถูกต้องและเป็นธรรม

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีจำนวน 99 คน แต่ละคนต่างมีพื้นฐานความรู้และความคิดต่างกันต่างมาประชุมถกเถียงกัน และลงมติออกเสียงกัน โดยอาศัยเสียงข้างมากเป็นรายประเด็น ถึงแม้ว่าในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สภาผู้แทนราษฎรอาจมอบหมายให้คณะกรรมการยกร่างไปยกร่างมาก่อนแล้ว แต่ร่างรัฐธรรมนูญนี้ก็ต้องผ่านการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรายประเด็นหรือรายมาตราไป สมาชิกที่มีผลประโยชน์ก็จะรวมกลุ่มกันเพื่อผลประโยชน์ สมาชิกที่มีความคิดเห็นโดยอิสระก็จะอิสระและยึดถือเหตุผลตามความคิดของตนเอง ต่างคนต่างคิดซึ่งเป็นสภาพปกติของมนุษย์ตามหลักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา จึงมีปัญหาเกิดขึ้นมากมายในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การร่างรัฐธรรมนูญไม่ใช่เรื่องของกรรมาธิการของผู้ที่จะเสียประโยชน์หรือได้ประโยชน์ เพื่อให้ความเห็นชอบในรายประเด็นหรือเป็นรายมาตราเพื่อให้ได้กฎหมายฉบับหนึ่งขึ้นมา โดยอ้างความเป็นประชาธิปไตย การเขียนรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทให้รวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน และร่วมลงมติดังกล่าวโดยอาศัยเสียงข้างมาก จน

ในที่สุดไม่ทราบสิ่งที่ผสมกันไว้นั้นคือวัตถุอะไรหรือคืออะไร¹⁵ ดังนั้น มติของสภาร่างรัฐธรรมนูญจะถูกตัดสินด้วยเสียงข้างมากจากบุคคลที่มีพื้นฐานต่างกัน ความคิดต่างกัน ความรู้และผลประโยชน์ต่างกัน ดังนั้น ทำให้หลักวิชาการ เหตุผล ความเชี่ยวชาญ จึงถูกละเลยไปด้วยเสียงข้างมากของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างผู้เชี่ยวชาญกับผู้ที่มีประสบการณ์โดยการขาดผู้นำซึ่งมีวิสัยทัศน์เป็นผู้ชี้ขาด

¹⁵ คร.อมร จันทรสมบุรณ์. รัฐสภาสาร. หน้า 23 ปีที่ 23 ฉบับที่ 6 . มิถุนายน

บทที่ 5

บทสรุป ข้อเสนอแนะ และบทส่งท้าย

บทสรุป

สภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2539 เปรียบเหมือนหน่วยงานเฉพาะกิจทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมือง โดยมีเวลา 240 วัน ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันมาจากกระแสเรียกร้องจากประชาชนชาวไทย หลังจากเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ผ่านไปไม่นาน ประชาชนและองค์กรประชาธิปไตยต่างได้เห็นว่ เพื่อให้ได้ระบอบประชาธิปไตยที่ดีกว่าเดิม จำต้องมีการทบทวนโครงสร้างการปกครองเสียใหม่ โดยให้องค์กรที่เป็นกลางและไม่ให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับการใช้รัฐธรรมนูญมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง แต่เมื่อพิจารณาจากความเป็นจริง พฤติกรรมทางสังคมวิทยาแล้ว พบว่ามีความเป็นไปได้ที่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะจำกัดไม่ให้สมาชิกรัฐสภามีส่วนเกี่ยวข้อง เพราะการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ซึ่งต้องใช้คะแนนเสียงจากสมาชิกรัฐสภาในการผ่านมาตรา 211 เพื่อให้เกิดการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังนั้นเมื่อคำนึงถึงสภาพความเป็นจริง องค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ ประชาชน นักวิชาการ และรัฐบาล จึงได้พยายามประนีประนอมแนวความคิดเข้าหากัน เพื่อให้ได้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีที่มาที่เหมาะสมเพื่อให้เป็นที่พอใจของทุกฝ่ายจนได้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญในปัจจุบันซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากนักวิชาการและผู้มีประสบการณ์ จำนวน 23 คน และตัวแทนของประชาชนแต่ละจังหวัดจำนวน 76 คน โดยรัฐสภาเป็นผู้คัดเลือกทางอ้อมรวมเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น จำนวน 99 คน แต่จากความพยายามของทุกฝ่ายเพื่อให้ที่มาของ สสร. ทั้ง 99 คน มีความเป็นกลางในการร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ถูกแทรกแซงหรือครอบงำจากฝ่ายสมาชิกรัฐสภาได้ แต่จากการวิจัยพบว่า สสร. ทั้ง 99 คน ที่สมาชิกรัฐสภาเลือกตั้งทางอ้อมเข้ามาทำหน้าที่ สสร. เป็นบุคคลที่อยู่

ในบัญชีรายชื่อที่ถูกกำหนดล่วงหน้าของสมาชิกรัฐสภาแทบทั้งสิ้น ดังนั้นจึงเป็นที่แน่นอนว่า สสร. เกือบทั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นบุคคลที่ถูกกำหนดโดยสมาชิกรัฐสภาเกือบทั้งหมด ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องเกรงใจสมาชิกรัฐสภา ถ้ามีการร้องขอมา หรือการร่างรัฐธรรมนูญที่จะรื้อถอนอำนาจสมาชิกรัฐสภามากเกินไป ดังนั้นประธานแรกสู่การปฏิรูปการเมืองก็ถูกรอบงำโดยสมาชิกรัฐสภาแล้ว

ต่อมาเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มลงมือทำงานร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน ก็พบอุปสรรคกับเวลา 240 วันที่น้อยเกินไป นอกจากปัญหาในเรื่องของเวลาแล้ว การกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ไม่ได้กำหนดว่า สสร. ประเภทใดจะทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การจัดสรร สสร. จึงอยู่ในลักษณะที่ขาดหลักเกณฑ์เหมาะสม ที่จะจัดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถให้เหมาะสมกับงาน นอกจากปัญหภายในของ สสร. เองและยังมีปัญหาการแทรกแซง ปัญหาทางการเมืองจากฝ่ายรัฐบาล ทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ จัดทำรัฐธรรมนูญในลักษณะเกรงใจ คือกลัวที่รัฐสภาจะไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ มากกว่าที่จะร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นประวัติศาสตร์ในประเทศไทย เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมือง แต่เมื่อสมาชิกรัฐสภา ไม่มีความจริงใจที่จะปฏิรูปการเมือง โดยการกำหนดกลไกทางการเมือง เพื่อประกันความเสียเปรียบทางการเมือง สภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 จึงเป็นได้แค่เพียงสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยที่มาและอำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวความคิดที่พยายามแก้ไขปัญหาหรือทำให้ปัญหามีน้อยลง โดยเสนอแนวทางดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 ให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 99 คน มาจาก นักวิชาการและผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน 23 คน และให้มี สสร. มาจากตัวแทนจังหวัด จำนวน 76 คน โดย สสร. สายนักวิชาการและผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินเสนอรายชื่อมาจากมหาวิทยาลัย โดยให้เสนอมาเป็นจำนวน

สาขาละ 3 คน และให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกตั้ง ให้เหลือจำนวน 23 คน โดยให้ใช้คะแนนเสียง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เหตุผลที่ทำให้มีการเลือกตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และที่ต้องใช้คะแนนเสียงถึง 2 ใน 3 ก็เพื่อจะคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีความเป็นกลางอย่างแท้จริง และให้ สสร. ประเภทนี้ เป็นผู้นำหน้าทีในการยกร่างรัฐธรรมนูญ เหตุผลที่สนับสนุน เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของการใช้เทคนิคในการร่าง ซึ่งต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง ตลอดจนความคิดเห็นทางวิชาการค่อนข้างเป็นระบบ ผสมผสานกับผู้มีความรู้ในกิจการของบ้านเมือง มีประสบการณ์และมีวิสัยทัศน์ (Vision) ในการตัดสินใจเพื่อใช้เป็นกรอบในการบัญญัติรัฐธรรมนูญสมัยใหม่พอสมควร ประกอบกับจากการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาที่ผ่านพบปัญหาที่เกิดจากความเข้าใจในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญและความรู้ความสามารถที่แตกต่างกัน ทำให้การยกร่างเป็นไปได้ด้วยความล่าช้า และเกิดปัญหาโต้เถียงกันเกินความจำเป็น และยังเป็นการป้องกันความขัดแย้งของ สสร. ผู้มีความคิดทางทฤษฎีกับประสบการณ์ ให้แบ่งแยกหน้าที่กันทำแทนที่จะเกิดการผสมผสานหลักทฤษฎีกับประสบการณ์ เหตุผลสนับสนุนประการสุดท้าย การยกร่างรัฐธรรมนูญในต่างประเทศส่วนมากนั้น งานยกร่างรัฐธรรมนูญเกิดจากนักวิชาการสายนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์¹ เท่านั้น

ประเด็นที่ 2 ให้ สสร. ประเภทตัวแทนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง 2 รอบ แบบสมาชิกในจังหวัด ให้เหลือจังหวัดละ 10 คน ส่งมาให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกให้เหลือจังหวัดละ 1 คน โดยใช้คะแนนเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ และให้มีหน้าที่รับฟังความคิดเห็น ทำประชาพิจารณ์ และการประชาสัมพันธ์ แล้วสรุปรายงานเสนอให้ สสร. ประเภทนักวิชาการและผู้มีประสบการณ์ เพื่อประกอบแนวความคิดในการยกร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน และยังเป็นการแก้ปัญหาเนื่องมาจากการรับฟังความต้องการของประชาชนแล้ว แต่ไม่สามารถผลักดันให้บัญญัติในรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งเป็นการสร้างความกดดันให้กับ สสร. เอง

¹ รายละเอียดศึกษาจากบทที่ 2 หัวข้อ 2.4 ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ประเด็นที่ 3 ระยะเวลาการร่างรัฐธรรมนูญ 240 วัน น้อยเกินไปในการที่จะรับฟังความคิดเห็นและยกร่างรัฐธรรมนูญต้องใช้เวลาเป็น 360 วันในการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาโดยการรับฟังความคิดเห็นประชาชนก่อน แล้วจึงวางกรอบและโครงสร้าง ซึ่งจะได้การรับฟังความคิดเห็นที่ละเอียดรอบคอบมากกว่า และ

ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปในคราวเดียวกัน เพื่อกำหนดประเด็นรายละเอียดในการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นการรองรับแนวทางการปฏิบัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐธรรมนูญไม่ต้องใส่รายละเอียดของกฎหมายอาญา หรือวิธีพิจารณาความอาญาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ช่วยกันร่างแล้วส่งให้สำนักงานกฤษฎีกาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ก่อนส่งให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเป็นครั้งสุดท้าย

ประเด็นที่ 4 งบประมาณในการรับฟังความคิดเห็นประชาชน และการทำประชาพิจารณ์น้อยเกินไป ทำให้ไม่ครอบคลุมถึงประชาชนจำนวนมาก ซึ่งควรกำหนดให้มีการรับฟังและการทำประชาพิจารณ์ให้ได้ 10 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนประชากรทั้งจังหวัด เพราะการรับฟังและประชาพิจารณ์ที่ผ่านมาทั่วประเทศไม่เกิน 500,000 คน และให้มีการแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายในการใช้งบประมาณโดยให้มีผู้ตรวจสอบบัญชี ลงลายมือชื่อรับรองบัญชีรายรับรายจ่าย

ประเด็นที่ 5 เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จให้มีการอภิปรายในรัฐสภาเป็นเวลา 7 วัน ถ่ายทอดสดโทรทัศน์ทั่วประเทศ ตลอดจนการมีอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาเพื่อให้สภาร่างรัฐธรรมนูญและประชาชนได้รับฟังเหตุผลและข้อดีข้อเสียเพื่อพิจารณา เมื่อหมดการอภิปรายให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญพร้อมเหตุผลของสมาชิกรัฐสภากลับมาที่สภาร่างรัฐธรรมนูญให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเป็นเวลา 30 วัน ส่วนจะแก้ไขตามเหตุผลของสมาชิกรัฐสภาหรือไม่อยู่ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่ต้องแสดงเหตุผลการที่ไม่แก้ไขตามสมาชิกรัฐสภาเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาเสร็จให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญพร้อมเหตุผลของสมาชิกรัฐสภาและเหตุผลของ สสร. ไปให้ สสร. ประจำจังหวัดทำการโฆษณาเผยแพร่เป็นเวลา 30 วัน เมื่อครบให้มีการลงประชามติพร้อมกันทั่วประเทศคะแนนเสียงในการลงประชามติต้องไม่น้อยกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ โดยกำหนดให้การลงคะแนนเสียงประชามติเป็นหน้าที่ของ

ประชาชนชาวไทยที่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็นที่ 6 การกำหนดให้หน้าที่การยกร่างเป็นหน้าที่ของ สสร. สายนักวิชาการและผู้มีประสบการณ์ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการต่อรองทางการเมืองหรือประเด็นทางการเมือง ดังเช่นในประเด็นของการเลือกตั้งวุฒิสมาชิก ซึ่งเดิมแล้ว สสร. ชุดกรรมาธิการยกร่างและพิจารณา การกำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง แต่เนื่องมาจากรัฐบาลไม่ ยากที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญ จึงพยายามที่จะผลักดันให้มีการแก้ไขให้มีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกเพื่อให้วุฒิสมาชิกไม่ยกมือรับร่างฯ ฉบับนี้ และกระแสความกดดันจากประชาชน ก็จะไม่มุ่งไปที่รัฐบาล แต่จากปัญหานี้เองทำให้เกิดปัญหาตามมาอีกคือ เมื่อมีการวางโครงสร้างให้วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง และกำหนดบทบาทหน้าที่ให้เป็นเพียงผู้ถ่วง กรองกฎหมาย แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และมีเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่กว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสมาชิกเพิ่มเติม ซึ่งเป็นการกำหนดหน้าที่หลังจากกำหนดที่มา ทำให้รัฐธรรมนูญต้อง กระทบไปถึงมาตราอื่น หมวดอื่น ซึ่งเป็นข้อเสียในการร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ข้อควร พิจารณาเมื่อวุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งย่อมเป็นที่แน่นอนว่าต้องใช้จ่ายเงินในการหาเสียง เมื่อต้องใช้จ่ายเงินก็ต้องใช้ฐานจากพรรคการเมือง เมื่อเป็นเช่นนั้น วุฒิสมาชิกจะเป็นวุฒิสมาชิกของพรรคการเมือง และเมื่อวุฒิสมาชิกมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ก็ย่อม ที่จะสรรหาคนที่อยู่ในพรรค

การต่อรองจากฝ่ายรัฐบาลอีกประเด็นหนึ่งคือที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อกับการเลือกตั้ง ตามพื้นที่ซึ่งเดิมกำหนดในอัตราส่วน 150 : 350 แต่ต่อมาได้ต่อรองให้เป็น 100 : 400 เพราะปัจจุบันมีที่นั่งของ สส. ทั้งประเทศ จำนวน 393 ที่นั่ง ถ้ากำหนด 350 ที่นั่งทำให้เกิดการแข่งขันกันเพิ่มขึ้น ฝ่ายรัฐบาลก็ต่อ รองลงมาให้เป็น 100 : 400 การมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองต่าง ๆ ย่อมเป็นสัญญาประชาคมว่าเมื่อพรรคใดได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งสูงสุด ได้ จัดตั้งรัฐบาล สส. ประเภทนี้จะได้เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ซึ่ง สส. ประเภทนี้จะ เป็นคนที่มีความรู้ ความสามารถ ฐานะการเงินค่อนข้างสูง และเป็นที่ยอมรับจาก ประชาชน แต่ไม่กล้าในการหาเสียงหรือใช้จ่ายเงินซื้อเสียง ซึ่งน่าจะมีอัตราส่วนประมาณ 1 : 3 หรือ 2 : 3 เพื่อเป็นการที่พรรคการเมืองจะได้สรรหาบุคคลเหล่านี้มาอยู่ในนามพรรค

คนเพื่อยกระดับพรรคการเมืองของไทย ประเด็นที่ 7 นี้ ต้องพิจารณาถึงที่มาของ สสร. สายนักวิชาการและผู้มีประสบการณ์ ซึ่งมาจากคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นคะแนนเสียงที่สูงมาก ดังนั้นการจะโหวตหรือบล็อกโหวตย่อมเกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งจากการเลือกตั้ง สสร. ที่ผ่านมา คะแนนเสียงจากสภาผู้แทนราษฎรมี 393 เสียง เป็นฝ่ายรัฐบาล 211 เสียง ฝ่ายค้าน 172 เสียง ดังนั้นบุคคลที่จะมาเป็น สสร. จะต้องได้คะแนนเสียง 262 เสียง ซึ่งจะต้องได้เสียงสนับสนุนจากฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ดังนั้นการต่อรองทางการเมืองหรือขอเพื่อตอบแทนบุญคุณก็จะเกิดได้น้อยมาก และยังได้บุคคลที่เป็นกลางอย่างแท้จริง

ประเด็นสุดท้าย ควรให้มีกรรมการที่ปรึกษาตรวจถ้อยคำในกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีสิทธิแก้ไขความหมายแต่มีอำนาจแก้ไขถ้อยคำเพื่อเหมาะสมยิ่งขึ้น จากบุคคลที่มีความสามารถ เช่น นายมิชัย ฤชุพันธ์ นายวิษณุ เครืองาม และนายอุกฤษ มงคลนาวิน เป็นต้น

เห็นได้ว่า แนวทางที่ผู้วิจัยเสนอจะเป็นการวิเคราะห์จากปัญหาที่พบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 211 และพิจารณาจากแนวทางของต่างประเทศ โดยกำหนดให้มีกำหนดหน้าที่อันชัดเจนของ สสร. และให้มีที่มาโดยปราศจากการแทรกแซง ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

บทส่งท้าย

ประเทศฝรั่งเศสมีพลเมือง 60 ล้านคนเท่า ๆ กับไทย มีอาณาบริเวณพื้นที่ประเทศใกล้เคียงกับเรา แต่ความแตกต่างเชิงประวัติศาสตร์ สังคม วัฒนธรรม ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และการเมืองก็มีมาก มากจนเกินกว่าที่เราจะไปลอกเลียน ดังนั้นการศึกษา การพยายามปฏิรูปการเมืองในฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 4 ระยะเวลา 12 ปี ภายใต้รัฐธรรมนูญที่จัดทำด้วยความประนีประนอมระหว่างพรรคการเมือง ก็ยังมีปัญหาเหมือนเดิม โดยมาตรการที่ใช้เพื่อแก้ปัญหาระบบการเมืองไม่ได้ผล²

² ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโน และดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์. การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมือง. หนังสือพิมพ์มติชน , 13 ธันวาคม 2539 หน้าพิเศษ 2

การมีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 211 และรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพื่อการปฏิรูปการเมือง หากได้มีขึ้นจากความจริงใจของสมาชิกรัฐสภาซึ่งต้องการจะพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบและระเบียบของการปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้มีโครงสร้างที่จะสามารถป้องกันไม่ให้คนไม่ดีเข้าสู่ระบบ ส่งเสริมคนดีให้เข้ามาในระบบ และจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศชาติแต่อย่างใด ทั้งนี้ตั้งแต่การให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการประนีประนอมของทุกฝ่ายโดยไม่ได้คำนึงถึงความสามารถในการปฏิรูปการเมือง หรือการรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน อันเป็นผลงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็จำใจรับเนื่องมาจากกระแสของประชาชน ภาวะเศรษฐกิจอันตกต่ำ ประกอบกับความต้องการของผู้มีบารมีในแผ่นดินไทย และนักธุรกิจชั้นนำของประเทศ บีบบังคับให้ผู้นำรัฐบาลประกาศรับร่างรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๆ ที่ตลอดเวลาไม่เคยออกมาแสดงเจตนาในการที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญ และยังมีสมาชิกรัฐสภาที่ออกมาประกาศคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญอย่างเด่นชัด

ตราบืดที่การปฏิรูปการเมือง โดยไม่มีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และการเสียสละอย่างจริงจัง และมองเป็นประเด็นทางการเมือง การปฏิรูปการเมืองโดยการมีรัฐธรรมนูญใหม่ ก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กระมล ทองธรรมชาติ. "วิเคราะห์และประเมินผลรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ของไทย".

สังคมศาสตร์ปริทัศน์, 12 มกราคม 2517 1-72.

"วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย". กรุงเทพมหานคร : ดวงดีการพิมพ์, 2524

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. "รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง". กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรววิทยา, 2530.

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. "ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย"

กรุงเทพมหานคร : สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

จรูญ สุภาพ และคนอื่นๆ. "การเมืองการปกครองยุโรป". กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. "การปฏิรูปพื้นฐานการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยในสมัยราชาธิปไตย". ใน สัตว์การเมือง กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514.

"ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย". กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัชดิดยา วรรณสูต. "เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477". กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518.

เสรมพร คูศิริพิทักษ์ และแสวง รัตนมงคลมาส. "สัตว์การเมือง". พระนคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514.

ชาติ เอี่ยมกระสุนธุ์. "เบื้องหลังพระปกเกล้าฯ สละราชสมบัติ". กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิทย์ยานุกูล, 2526.

- ณรงค์ วิทย์ไพศาล. **"ทฤษฎีกฎหมายว่าด้วยการปฏิวัติ"**. ใน รวมนบทความทางวิชาการ
เนื่องในโอกาส 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์ประกายประกาย, 2535 59-69.
- ธานีรินทร์ ทรัพย์วิเชียร. **"ระบอบประชาธิปไตย"**. กรุงเทพมหานคร : กรมวิชาการ, 2520.
- เนตร เขมะโยธิน. **"งานใต้ดินของพันเอกโยธี"** พระนคร : โรงพิมพ์เฟื่องอักษร, 2510.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **"กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของ
กฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ"**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.
**"กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนเอกชนและ
พัฒนาการการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย"**. กรุงเทพมหานคร : สำนัก
พิมพ์นิติธรรม, 2537.
- "รัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์โครงสร้างและกลไก"**. ในรวมนบทความทางวิชา
การเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม". กรุงเทพ
มหานคร : สำนักพิมพ์ประกายประกาย, 2525.
- "ระบบกฎหมายของประเทศภาคพื้นยุโรป ในระบบกฎหมายไทยและต่าง
ประเทศ"**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
2528.
- พงศ์เพ็ญ สกุนตลาภัย. **"ประชาธิปไตยกับกระบวนการเมืองในประเทศไทย"**. พระนคร :
โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512.
"รัฐธรรมนูญสำหรับชาวบ้าน". พระนคร : พรหมประสิทธิ์การพิมพ์, 2519.
"หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง". กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน
จำกัด, 2529.
- พรณรงค์ ศรีตระกูล. **"กระบวนการจัดทำและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย"**. เสนอ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2538 นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ไพโรจน์ ชัยนาม. **"กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตอนที่ 1"**. พระนคร : โรง
พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495.
**"สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครอง
ของไทย"**. นครหลวง : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515

"สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ". กรุงเทพมหานคร : สารศึกษา
การพิมพ์, มปป.

โกศล พลกุล. "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ". รัฐสภาสาร, 5 พฤษภาคม 2529 75-76.

"แนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย". ในรวม
บทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์
ชัยนาม, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพริก, 2535 145-161.

"ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย". กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การ
พิมพ์พลชัย, 2529.

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ และคนอื่น ๆ. "รัฐธรรมนูญไทย 2475-2534". ในเอกสาร
ประกอบการสัมมนา 60 ปี ประชาธิปไตยสิทธิเสรีประชา, กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

"รูปแบบการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม". ในราย
งานการวิจัย, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2538.

วิจิตรา วิเชียรชม. "การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ". ใน รวมบทความทางวิชา
การเนื่องในโอกาส 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์ประกายพริก, 2535 163-185.

วิชัย ต้นศิริ. "รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และ
กฎหมาย". กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์เนชั่นดิงเซ็นเตอร์ จำกัด, 2536.

วิษณุ เครืองาม. "กฎหมายรัฐธรรมนูญ". กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการ
พิมพ์, 2530.

ศิริ เปรมจิตต์. "ประวัติศาสตร์ในระบอบประชาธิปไตย 30 ปี". พระนคร : โรงพิมพ์เฟื่อง
อักษร, 2506.

สมภพ โหตระกิตย์. "คำสอนปรีญญาตรี : กฎหมายรัฐธรรมนูญ". พระนคร : นำเขียนการ
พิมพ์, 2512.

สมยศ เชื้อไทย. "คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป". กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือน
แก้วการพิมพ์, 2535.

"รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับการแก้ไข". วารสารศาสตร์นิติศาสตร์ธรรม-
ศาสตร์, 19 มีนาคม 2538 43-73.

สมุทร สุรักกะ. "26 การปฏิวัติรัฐประหารในประเทศไทย". พระนคร : โรงพิมพ์สื่อการ
พิมพ์, 2507.

หยุด แสงอุทัย. "คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ". กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2515.

"หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป". กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์,
2526.

หยุด สิริวัตติ. "ประชาธิปไตย 17 ปี". พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ, 2493.

อมร จันทรสมบูรณ์. "โครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทย". ใน รวบรวมบทความวิชา
การเมืองในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2535 227-248.

วิทยานิพนธ์

ชนิษฐา เชี่ยววิทย์. "การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่
ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ". วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

กริช สืบสนธิ์. "บทบาทและพฤติกรรมของวุฒิสภาไทยในสมัยต่าง ๆ". วิทยานิพนธ์
ปริญญาามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517

เจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์. "ผลสะท้อนของการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ต่อกระบวนการเมืองใน
ช่วงระยะเวลา 2475 ถึง 2495". วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต แผนกวิชา
การปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517.

ฐิติราช หนองหาญพิทักษ์. "การพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษากรณีแก้ไขปัญหา
รัฐธรรมนูญ". วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง,
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

ดำรงค์ อิมวิเศษ. "การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2489 และการเมืองภายหลัง
การใช้รัฐธรรมนูญ". วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ยุทธวัฒน์ ภัทรภาณุภัทร. "รัฐสภาไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบภูมิหลังของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พุทธศักราช 2516 กับสภาพปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2519". วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

สมพร ไร่บางยาง. "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2516". วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519.

สุชิน ตันติกุล. "ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490". วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วารสารและอื่น ๆ

ธัชชา ร่มรื่นสุขารมย์. "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเทศไทย". วารสารนิติศาสตร์, 2527 100-123.

นันทวัฒน์ ประมานันท์. "ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ" ใน รายงานการวิจัย กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2538.

ปุ่นณะ สุทธิประภา. "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ". วารสารทนายความ, กุมภาพันธ์ 2518 65-95.

ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์. "พฤษภาคม 37 : การเมืองไทยก้าวหน้าสู่ยุคปฏิรูปการเมือง". หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน, 16 มิถุนายน 2537 9.

พูนศักดิ์ ใสสารวจ. "รูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ". ใน รายงานการวิจัย กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2538.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. "รัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบฉบับสำคัญ". รัฐสภาสาร, เมษายน 2537 1-56.

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. "แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย". วารสารนิติศาสตร์, 14 กันยายน 2537 42-60.

เสาวภา (นามแฝง). "ปณิธานการเมืองประชาธิปไตย". สยามรัฐ, 27 ตุลาคม 2514 10.

ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์. "พฤษภาคม 37 : การเมืองไทยก้าวเข้าสู่ยุคปฏิรูปการเมือง".

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน, 16 มิถุนายน 2537 9.

:รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2539

:รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2539

:รายงานผลการพิจารณา วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211

คณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง, 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2538

:คำแนะนำข้อกฎหมายจากสำนักงานกฤษฎีกา พฤศจิกายน 2538

:เอกสารใช้เฉพาะการประชุมโครงการประชุมคณะกรรมการเชิงปฏิบัติการฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ , 21-27 เมษายน 2540

:เอกสารโครงการประชารัฐวิจารย์รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน จัดทำโดย คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็น สถาบันการศึกษา องค์การธุรกิจ และ องค์การเอกชน สภาร่างรัฐธรรมนูญ 13,14,28,30 พฤศจิกายน 2540 อาคารรัฐสภา 2

บทสัมภาษณ์

สสร. อานันท์ ปันยารชุน

สสร. ประชุม ทองมี

สสร. สมคิด เลิศไพฑูรย์

สสร. มนต์รี รูปสุวรรณ

สสร. ชรรมนนุญ ถัดพลี

นายอัยยวัฒน์ ปาณิกบุตร (อดีตนายกรัฐมนตรี)

นายมีชัย ฤชุพันธ์ (ประธานวุฒิสภา)

ภาษาอังกฤษ

BOOKS

- Bodenreimer Edgra. **"Prolegomena to the Public Interest"**. in the public interest, Ed. Carl J. Freidrich, 205-217 New York : Atherton Press, 1967.
- Goldwin, Robert A., and Kaufman Art. **"Constitution Makers on Constitution Making"**. Washington D,C. The American Enterprise, 1988.
- Hayek, F.A. **"The Constitution fo Liberty"**. Chicacl. The university of Chicaco press. "The political ideal of the rule of Law". Cairo : N.B.E. printing press, 1955.
- Kelsen, Hans. **"General theory of Law and State"**. Massachusette : Harvard University press, 1945.
- Kitto, H.D.F. **"The Greeks"**. Great Britain : C. Nicholls Company Ltd., 1979.
- Laski, Harlod. **"A Grammar of Politics"**. 7 Thed. London : George Alen Unwin, 1938.
- Pennock, J. Roland. **"Liberal Democracy : Its merit and Prospects"** New York : Raingart and Company inc, 1983.
- Schlz. Fritz. **"History of Roman legal science"**. London : Oxford University press, 1967.
- Schuppert, Gunnar Folke. **"The Constituent Power"**. in main principles of the German basic law, Ed. Christian Starck, 37 Baden Baden : Momos Verlagsgesell Schabt, 1983.
- Whit, Edward. **"The American Judicial Tradition"**. New York : Oxford University press, 1976.

DPUC

ภาคผนวก

ภาคผนวก

หลักการและสาระสำคัญที่เพิ่มเติมใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

การเพิ่มสิทธิ เสรีภาพและการมีส่วนร่วมของพลเมือง

- การเพิ่มสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค

(1) การเพิ่มสิทธิและเสรีภาพในฐานะที่เป็นมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชน
ดังนี้

ก. การเพิ่มการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กำหนดให้องค์กรของรัฐของรัฐ ทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จะปฏิบัติการอันเป็นการกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิหรือขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนมิได้

ข. การขยายสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายซึ่งเป็นแม่บทของสิทธิและเสรีภาพอื่น โดยห้ามการทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือการจับโดยไม่มีหมายศาล และต้องนำตัวผู้ถูกจับไปศาลภายใน 48 ชั่วโมง

ค. การรับรองสิทธิในครอบครัวและความเป็นอยู่ส่วนตัวและกำหนดให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองบุคคลในครอบครัว จากการใช้ความรุนแรง รวมทั้งเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวในฐานะหน่วยสำคัญสูงสุดของสังคม

ง. การเพิ่มสิทธิผู้ต้องหาที่จะให้ทนายความเข้าฟังการสอบสวนและสิทธิจำเลยซึ่งถูกคุมขังและศาลพิพากษาถึงที่สุดว่า ไม่ได้กระทำความผิดยอมมีสิทธิที่จะเรียกค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายจากรัฐ

จ. การเพิ่มเติมสิทธิพยานและผู้เสียหายในคดีอาญาที่จะได้รับความคุ้มครองและค่าตอบแทนจากรัฐและสิทธิผู้เสียหายในคดีอาญาที่จะได้รับการบรรเทาความเสียหายหรือได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

ฉ. การขยายเสรีภาพทางมโนธรรมและศาสนาโดยการรับรองเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติและกำหนดให้รัฐคุ้มครองและอุปถัมภ์พระพุทธ-

ศาสนาและศาสนาอื่น สร้างความสมานฉันท์ระหว่างศาสนาทุกศาสนา และนำหลักธรรมศาสนามาพัฒนาคุณธรรมและคุณภาพชีวิต

(2) การเพิ่มเติมสิทธิและเสรีภาพในฐานะที่เป็นพลเมือง ดังนี้

ก. การขยายสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขโดยเฉพาะผู้ยากไร้มีสิทธิรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า

ข. การเพิ่มสิทธิเด็กและเยาวชนที่จะได้รับความคุ้มครองโดยรัฐ จากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และในกรณีที่ไม่มีผู้ดูแล รัฐต้องเลี้ยงดูและให้การศึกษาบรม

ค. การเพิ่มสิทธิคนชราซึ่งมีอายุครบหกสิบปี และไม่มีรายได้ให้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

ง. การเพิ่มสิทธิผู้พิการหรือทุพพลภาพที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือจากรัฐรวมทั้งให้คนหูหนวกและเป็นใบ้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

จ. ให้สิทธิผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองโดยให้มืองค์การอิสระให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

ฉ. การเพิ่มสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ช. การเพิ่มเติมสิทธิบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมทั้งสิทธิหน่วยงานให้ปฏิบัติหน้าที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ซ. การเพิ่มสิทธิขอให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐรักษากฎหมายและประโยชน์ส่วนรวม อำนาจความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน และวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ฉ. การปรับปรุงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพของสื่อมวลชน โดยห้ามการปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุและโทรทัศน์ รวมทั้งกำหนดให้ความถี่ที่ใช้สำหรับวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคมอื่นเป็นทรัพยากรของชาติ เพื่อสาธารณประโยชน์ ภายใต้การกำกับขององค์การอิสระ และคุ้มครองให้พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการด้านสื่อมวลชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกิจการสื่อมวลชนมีเสรีภาพในการเสนอข่าวหรือความเห็นโดยอิสระเท่าที่ไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพและกำหนดให้รัฐต้องจัด โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศให้ทั่วถึงทั้งประเทศ

ญ. การขยายเสรีภาพทางวิชาการและการศึกษาโดยกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบให้เปล่าอย่างน้อยสิบสองปี ตลอดจนจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ และพัฒนาวิชาชีพครู รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น

(3) การรับรองความเสมอภาคของบุคคล ดังนี้

ก. การให้ความคุ้มครองบุคคลตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน และห้ามการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

ข. การให้ชายหรือหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

ค. การให้รัฐสามารถเลือกปฏิบัติในทางที่เป็นคุณแก่ผู้เสียเปรียบและด้อยโอกาส อาทิ สตรี เด็ก คนพิการ ผู้เป็นเอดส์ และกำหนดให้การพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับบุคคลเหล่านี้ต้องมีผู้แทนองค์การเอกชนที่เกี่ยวข้องจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามเป็นกรรมการวิสามัญร่วมพิจารณาด้วย

ง. การให้ผู้เลือกตั้งทั่วประเทศมีความเสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยเลือกผู้แทนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้หนึ่งคน และเลือกแบบบัญชีรายชื่อได้หนึ่งบัญชี ไม่ว่าจะอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่มีทะเบียนบ้านหรือไม่ก็ตาม

จ. การห้ามบุคคลทำหน้าที่สองหน้าที่ในขณะเดียวกัน อาทิ การห้ามข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

- การทำให้สิทธิและเสรีภาพได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

(1) การให้หน่วยงานของรัฐต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพและให้สิทธิประชาชนฟ้องคดีในกรณีถูกละเมิด ดังนี้

ก. การกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลในการตรากฎหมาย ใช้กฎหมายและตีความกฎหมาย และการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ทุองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล

ข. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำตามกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเท่านั้น และต้องกระทำเฉพาะที่รัฐ ธรรมนูญอนุญาตและเท่าที่จำเป็น โดยจะกระทบสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้

ค. การให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพใช้สิทธิฟ้องศาล หรือยกเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้

ง. การให้สิทธิบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

จ. การให้สิทธิบุคคลร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือร้องขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(2) การกำหนดสิทธิในการรับรู้และให้ความเห็นเพิ่มขึ้น ดังนี้

ก. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ

ข. สิทธิในการขอข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุมัติ อนุญาต หรือดำเนินโครงการที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย หรือส่วนได้เสียของตนหรือชุมชน รวมทั้งการแสดงความเห็นและการทำประชาพิจารณ์

ค. สิทธิในการมีส่วนร่วมรับรู้ หรือคัดค้าน หรืออุทธรณ์การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่กระทบหรืออาจกระทบต่อตน

(3) การส่งเสริมเสรีภาพในการรวมตัวของประชาชนเพิ่มขึ้น ดังนี้

ก. การส่งเสริมเสรีภาพในการรวมตัวทุกรูปแบบ อาทิ เสรีภาพในการ

รวมกลุ่มกันเป็นสมาคม สหภาพ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น เสรีภาพในการรวมเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง การรวมตัวเป็นกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์

ข. การกำหนดให้องค์กรประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในระบบการเมือง โดยให้มืองค์การอิสระมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นหรือพิจารณาเรื่องต่างๆซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม องค์การอิสระที่เป็นตัวแทนผู้บริโภค สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์การเอกชนช่วยควบคุมการเลือกตั้งผู้แทนองค์การเอกชนในกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือผู้แทนองค์การเอกชนด้านเด็ก สตรี ผู้พิการ หรือคนชรา ในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรี ผู้พิการ และคนชรา

- การเพิ่มหน้าที่ของรัฐและการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชน

(1) การกำหนดให้รัฐทำหน้าที่เพิ่มมากขึ้น อาทิ หน้าที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ การคุ้มครองและอุปถัมภ์พระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ๆ การส่งเสริมและการมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น การคุ้มครองเกษตรกร และสหกรณ์ การคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยได้กำหนดมาตรการเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ 3 ประการ คือ

ก. กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายว่าจะดำเนินการใดให้สอดคล้องกับหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด และให้รายงานต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

ข. กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้คำแนะนำในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม

ค. กรณีที่รัฐไม่เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือตรากฎหมายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาได้

(2) การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองระดับชาติ ดังนี้

ก. การให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้

ข. การให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิ

เข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลทั้งหลายหรือข้าราชการระดับสูงได้ หากมีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือ ร่ำรวยผิดปกติ

ค. การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงประชามติในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอปรึกษา

ง. การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งได้หนึ่งคน โดยเท่าเทียมกัน

(3) การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ดังนี้

ก. การให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง แต่ยังคงให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในวาระใหม่

ข. การให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

ค. การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้ตามที่คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาจะกำหนด

ง. การให้ท้องถิ่นมีอิสระ ทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ การเงินและภาษี และการบริหารงานบุคคล

จ. การให้ประชาชนในท้องถิ่นถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้

ฉ. การให้ประชาชนในท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

ช. การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบำรุงรักษาศิลปะวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การศึกษาและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- **มาตรการที่ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการสุจริตและมีความชอบธรรม รวมทั้งการเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับ ทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ**

**- การลดและจัดการซื้อสิทธิขายเสียงและเปิดโอกาสให้คนมีความสามารถ
เข้าสู่ระบบการเมือง ดังนี้**

(1) การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของพลเมือง รวมทั้งให้สิทธิแก่บุคคลที่อยู่นอกจังหวัดที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้านในวันเลือกตั้ง หรืออยู่นอกราชอาณาจักรมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้นอกเขตที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้าน

(2) การกำหนดให้ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใดไม่ถึงเก้าสิบวันก่อนการเลือกตั้ง ต้องใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ณ ที่อยู่เดิมก่อนย้ายภูมิลำเนา เพื่อให้การย้ายคนเข้าไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้งกระทำไม่ได้

(3) การกำหนดให้บัตรเลือกตั้งต้องมีช่องสำหรับกาเครื่องหมาย ไม่เลือกผู้สมัครผู้ใด และให้ประกาศจำนวนคนที่ไม่ประสงค์เลือกผู้สมัครผู้ใดให้ประชาชนทราบด้วย

(4) การห้ามคณะรัฐมนตรีที่รักษาการระหว่างการเลือกตั้ง แต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(5) การกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง ตลอดจนการจำกัดวงเงินหาเสียงของผู้สมัครและของพรรคการเมือง และกำหนดให้ผู้สมัครต้องตั้งสมุห์บัญชีเลือกตั้งดูแลค่าใช้จ่ายในการหาเสียง รวมทั้งให้มีการตรวจสอบค่าใช้จ่ายของผู้สมัครโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และประกาศให้ประชาชนทราบ

(6) การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ เป็นผู้ดำเนินการและจัดการเลือกตั้ง โดยความช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชน และให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เลือกตั้งใหม่ สอบสวนและดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้เอง และสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามจำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(7) การกำหนดให้การนับคะแนนต้องทำ ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้ง

(8) การกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสองประเภท คือ ประเภทบัญชีรายชื่อที่พรรคจัดทำขึ้น (ปาร์ตี้ลิสต์) จำนวนหนึ่งร้อยคน และประเภทเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน จำนวนสี่ร้อยคน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนจะมี

คะแนนเสียงเท่ากันทั่วประเทศ

(9) การกำหนดให้การรวมกันเป็นพรรคการเมืองกระทำได้ง่ายขึ้น และให้พรรคการเมืองมีข้อบังคับและการบริหารเป็นประชาธิปไตย รวมทั้งกำหนดให้มีหรือเพิ่มสาขาพรรคการเมือง และการให้ความคุ้มครองสมาชิกพรรคการเมืองจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของพรรค แต่ขณะเดียวกันก็ยังคงวินัยพรรคไว้

(10) การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ การควบคุมและเปิดเผยการบริจาคเงินให้พรรคการเมือง การเปิดเผยบัญชีพรรคการเมือง การช่วยเหลือพรรคการเมือง ลดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการไม่ให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยมากเกินไปโดยให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงประเภทบัญชีรายชื่อรวมทั้งประเทศต่ำกว่าร้อยละ 5 จะไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากประเภทบัญชีรายชื่อที่พรรคจัดทำขึ้น

- การกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต

(1) การมีประมวลจริยธรรมและการห้ามผลประโยชน์ขัดกัน ดังนี้

ก. การกำหนดให้จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการ รวมทั้งประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ข. การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม ทั้งในขณะดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

ค. การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและรัฐมนตรีรับสัมปทาน หรือสัญญาที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอนจากรัฐ และห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนบริษัทเกินจำนวนที่กำหนด หากเกินต้องโอนให้บริษัทจัดการทรัพย์สินเพื่อผู้อื่น (blind trust) บริหารแทน

(2) การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งและหลังพ้นตำแหน่งโดยมีการตรวจสอบอย่างจริงจัง โดยการยื่นบัญชีดังกล่าวต้องยื่นเอกสารพิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง ภริยา และบุตร รวมทั้งใบแสดงการเสียภาษีเงินได้ด้วย และให้มีการตรวจสอบการยื่น 3 ครั้ง คือ เมื่อเข้ารับตำแหน่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่ง และเมื่อครบหนึ่งปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และมีบทลงโทษจากจูงใจยื่นเท็จ หรือปกปิดทรัพย์สิน

อนึ่ง เมื่อตรวจสอบพบว่า มีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ โดยพิสูจน์ที่มาของทรัพย์สินไม่ได้ ก็ให้ดำเนินคดีในศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

(3) การกำหนดให้การใช้อำนาจรัฐมีความโปร่งใส ดังนี้

- ก. การเปิดเผยการดำเนินกิจการ บัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ที่มาของรายได้ รวมทั้งผู้บริจาคให้พรรคการเมือง
- ข. การตรวจสอบและประกาศผลตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน
- ค. การประกาศให้ประชาชนทราบและตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ภริยา และบุตร ซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งการเสียภาษีของบุคคลดังกล่าวด้วย
- ง. การให้บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบ
- จ. การให้ศาลพิจารณาโดยเปิดเผยและให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้พิพากษาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเขียนคำวินิจฉัยทุกคน
- ฉ. การให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ โดยเปิดเผย
- ช. การให้สิทธิประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และสิทธิในการขอให้ข้าราชการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งให้สิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ
- ซ. การให้องค์กรประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจก่อนสั่งการในบางเรื่อง อาทิ เรื่องสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค การทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

- การเพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้าน

(1) การแยกการตรวจสอบการทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย ดังนี้

ก. การตรวจสอบทางนโยบาย ด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี หากมีการระบุพฤติกรรมส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติต้องดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พิจารณาก่อน แต่การส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. พิจารณา ไม่ส่งผลกระทบต่อ การอภิปรายไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด การอภิปรายพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติในส่วนของสภา ก็ยังคงดำเนินการต่อไปและลงมติไม่ไว้วางใจได้ไม่ว่าผลการไต่สวนของ ป.ป.ช. จะเสร็จหรือไม่ หรือสรุปว่ามีมูลหรือไม่ก็ตาม แต่ถ้าอภิปรายไม่ไว้วางใจเรื่องอื่น ๆ ที่อภิปรายได้โดยไม่มีข้อจำกัด

ข. การพิสูจน์ทางกฎหมายถึงพฤติการณ์ส่อทุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งอาจดำเนินการได้ 4 แนวทาง กล่าวคือ อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน หรือผู้เสียหายจากการทุจริตร้องขอให้ ป.ป.ช. ไต่สวนว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลทั้งหลาย ผู้พิพากษาหรือตุลาการ บุคคลในองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย อัยการสูงสุด หรือข้าราชการระดับสูงมีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ แล้วเสนอให้ ป.ป.ช. ไต่สวน หากชี้ว่าไม่มีมูลก็ยุติเรื่อง และจะกล่าวหาเรื่องนี้อีกไม่ได้ กรณีหากชี้ว่ามีมูล ผู้ถูกกล่าวหาต้องพักการปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวเพื่อมิให้ใช้อำนาจในตำแหน่งไปแทรกแซงการสอบสวนดำเนินคดีและให้ ป.ป.ช. ส่งเรื่องไปให้ 2 องค์กรพิจารณาคือ

1) ให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่โดยการลงคะแนนลับ

2) ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาความผิดอาญา ในกรณีเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น หรือในกรณีเป็นข้าราชการประจำ หรือประธานศาลทั้งหลาย ผู้พิพากษาหรือตุลาการอื่น ก็ดำเนินคดีอาญาในศาลยุติธรรม

การดำเนินการตาม 1) และ 2) ต่างเป็นอิสระต่อกัน

(2) การเพิ่มองค์กรอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับ โดยผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบนี้ได้รับการแต่งตั้งโดยเชื่อมโยงกับวุฒิสภาโดยการเสนอชื่อ

ของคณะกรรมการสรรหา ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว มีสำนักงานฝ่ายธุรการที่เป็นอิสระ แต่ถูกถอดถอนและตรวจสอบได้ ซึ่งประกอบด้วย

ก. ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่วินิจฉัยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่องค์กรต่าง ๆ ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน การวินิจฉัยเกี่ยวกับมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เป็นต้น

ข. ศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิพากษาคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น และพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา

ค. ศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการกระทำของฝ่ายบริหาร ทั้งที่เป็นข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

ง. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎร

จ. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ตรวจสอบและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

ฉ. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย

(3) การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรทุกองค์กร โดยไม่มีข้อยกเว้น ดังนี้

ก. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ ถูกลดถอน และถูกดำเนินคดีอาญาได้

ข. ข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบในรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวมาแล้วอาจถูกดำเนินคดีอาญาได้

ค. ป.ป.ช. อาจถูกลดถอนหรือถูกดำเนินคดีอาญา และต้องรับโทษหนักกว่าสองเท่าของอัตราโทษปกติ

ง. ตำรวจและอัยการถูกตรวจสอบโดยให้ผู้เสียหายหรือจำเลยคัดค้านำคำให้การ และขอทราบสรุปพยานหลักฐานและความเห็นกรณีสิ่งไม่พ้อง

- การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ และรัฐสภามีประสิทธิภาพ

- มาตรการที่ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ ดังนี้

(1) การส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมือง โดยให้มีการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ (ปาร์ตี้ลิสต์) ให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงต่ำกว่าร้อยละ 5 ในระบบบัญชีรายชื่อไม่ได้รับที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) การกำหนดให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี กระทำได้ยากกว่ารัฐมนตรี คือ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และจะต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีใหม่ด้วย

(3) การห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะเดียวกันเป็นการแยกหน้าที่นิติบัญญัติกับบริหารให้แต่ละฝ่ายทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) การกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยเปิดเผยในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

(5) การให้สิทธิคณะรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายที่ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เฉพาะในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ผ่านความเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้น ด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่และรัฐบาลได้แถลงไว้ในนโยบายที่แถลงต่อสภาแล้วว่าเป็นกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

(6) การให้ฝ่ายบริหารตั้งกระทรวง ทบวง กรม หรือ โอนหรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ได้โดยพระราชกฤษฎีกา

- มาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี ดังนี้

(1) การห้ามยุบสภาระหว่างที่มีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ

(2) การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ยื่นขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรี และดำเนินคดีอาญาต่อไปด้วย

(3) กรณีหากพรรคการเมืองใดในพรรคร่วมรัฐบาล ไม่อาจร่วมรัฐบาลต่อไปได้ก็อาจลาออกและเข้าชื่อกับฝ่ายค้านยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยอาจเสนอชื่อหัวหน้าพรรคที่พ้นจากรัฐมนตรีที่เคยร่วมรัฐบาล หรืออาจให้หัวหน้า

พรรคฝ่ายค้านเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ก็ได้

- การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐสภา ดังนี้

(1) การให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ได้หนึ่งเสียงเท่ากัน และให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองน้อยที่สุด โดยกำหนดมาตรการ ดังนี้

ก. การห้ามสังกัดพรรคการเมือง และถ้าเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

ข. การห้ามเป็นรัฐมนตรี แม้ลาออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ก็ต้องพ้นหนึ่งปีจึงจะเป็นรัฐมนตรีได้

ค. การห้ามเป็นสมาชิกวุฒิสภาสองวาระติดต่อกัน

ง. การให้รัฐจัดการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะหาเสียงโดยการแนะนำตัวเองได้เท่าที่กฎหมายอนุญาต

(2) การขยายเวลาสมัยประชุมของรัฐสภาจากเดิมกำหนดไว้เก้าสิบวันเป็นหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยให้ปีหนึ่งมีสองสมัย สมัยที่หนึ่งเป็นสมัยสามัญ โดยจะพิจารณาเรื่องใดก็ได้ สมัยที่สองเรียกว่าสมัยประชุมนิติบัญญัติ จะพิจารณาได้แต่กฎหมายกระทำ และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

(3) การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ขาดประชุมเกินหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมต้องหมดสมาชิกภาพ

(4) การให้มีประมวลจริยธรรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(5) การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายขึ้น

(6) การจัดให้มีบันทึกการลงคะแนนทุกครั้ง และต้องประกาศให้ประชาชนทราบ

(7) ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จแต่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภา ร่างพระราชบัญญัตินี้ยังคงกล่าวจะยังไม่ตกไปโดยปริยาย

หากคณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปขอให้อำนาจรัฐสภาชุดใหม่พิจารณาต่อไปภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมสภาเป็นครั้งแรกและรัฐสภาเห็นชอบด้วย

(8) การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้สดถามรัฐมนตรีได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง

รายนามสมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญ

1. นายกมล สุขกะสมบัติ ส.ส.ร. จังหวัดสิงห์บุรี
2. ศ.กระมล ทองธรรมชาติ ส.ส.ร. ประเภทผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์
3. ศ.เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม ส.ส.ร. ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง และการร่างรัฐธรรมนูญ
4. นายเกษม พันธุ์รัตน์ ส.ส.ร. จังหวัดแม่ฮ่องสอน
5. นายเกษม สิริสัมพันธ์ ส.ส.ร. ประเภทผู้เชี่ยวชาญ สาขากฎหมายมหาชน
6. นายแก้วสรร อติโพธิ ส.ส.ร. ประเภทผู้เชี่ยวชาญ สาขากฎหมายมหาชน
7. ผศ.โกเมศ ขวัญเมือง ส.ส.ร. ประเภทผู้เชี่ยวชาญ สาขากฎหมายมหาชน
8. นายโกศล ศรีสังข์ ส.ส.ร. จังหวัดมหาสารคาม
9. ศ.เจียน วีระวิทย์ ส.ส.ร. ประเภทผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์
10. ศ.คณิต ฒ นกร ส.ส.ร. ประเภทผู้เชี่ยวชาญ สาขากฎหมายมหาชน
11. นายคณิต บุญสุวรรณ ส.ส.ร. จังหวัดชลบุรี
12. นายครรชิต สุขุมินท ส.ส.ร. จังหวัดอุทัยธานี
13. นายแคล้ว นรปติ ส.ส.ร. จังหวัดขอนแก่น
14. นายคนัส วีระสมัน ส.ส.ร. จังหวัดสตูล
15. นายจัตวา กลิ่นสุนทร ส.ส.ร. จังหวัดระยอง
16. นายจำนงค์ พิณสาย ส.ส.ร. จังหวัดปราจีนบุรี
17. นายเฉลิม พรหมเลิศ ส.ส.ร. ประเภทผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์

- | | |
|----------------------------------|--|
| 18. นายชงก์ วงษ์จันทร์ | ส.ส.ร.จังหวัดลพบุรี |
| 19. พล.ต.อ.ชาญ รัตนธรรม | ส.ส.ร.จังหวัดตราด |
| 20. นายชานนท์ สุวสิน | ส.ส.ร.จังหวัดลำปาง |
| 21. นายเคโซ สวานานนท์ | ส.ส.ร.จังหวัดสุราษฎร์ธานี |
| 22. นายถาวร จันทร์สม | ส.ส.ร.จังหวัดบุรีรัมย์ |
| 23. นายทวิช กลิ่นประทุม | ส.ส.ร.จังหวัดราชบุรี |
| 24. รศ.มนตรี รูปสุวรรณ | ส.ส.ร.ประเภทผู้เชี่ยวชาญ
สาขากฎหมายมหาชน |
| 25. นายชงชาติ รัตนวิชา | ส.ส.ร.จังหวัดนครศรีธรรมราช |
| 26. รศ.ชงทอง จันทร์างศุ | ส.ส.ร.ประเภทผู้เชี่ยวชาญ
สาขากฎหมายมหาชน |
| 27. นายธรรมบุญ มงคล | ส.ส.ร.จังหวัดระนอง |
| 28. ศ.ธรรมบุญ ถัดพลี | ส.ส.ร.ประเภทผู้มีประสบการณ์
ด้านการเมือง และการร่างรัฐธรรมนูญ |
| 29. นายธีรวัฒน์ ร่วมไทรทอง | ส.ส.ร.กาฬสินธุ์ |
| 30. นายธีรศักดิ์ กีฬา | ส.ส.ร.จังหวัดอำนาจเจริญ |
| 31. นายน์จุมุดดิน อูมา | ส.ส.ร.จังหวัดนครราชสีมา |
| 32. นายนิติชัย นาคกรทรพร | ส.ส.ร.จังหวัดหนองคาย |
| 33. นายนิเวศ พันธุ์เจริญวรกุล | ส.ส.ร.จังหวัดพระนครศรีอยุธยา |
| 34. ศ.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ | ส.ส.ร.ประเภทผู้เชี่ยวชาญ
สาขากฎหมายมหาชน |
| 35. นายบัวพรม ธีรภัฏยานพันธุ์ | ส.ส.ร.จังหวัดชัยภูมิ |
| 36. นายบุญเลิศ กษายุทธเดช | ส.ส.ร.จังหวัดนนทบุรี |
| 37. นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ | ส.ส.ร.ประเภทผู้มีประสบการณ์
ด้านการเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญ |
| 38. นายประชุม ทองมี | ส.ส.ร.จังหวัดนครปฐม |
| 39. นายประดั่ง ปรีชญางกุล | ส.ส.ร.จังหวัดสุโขทัย |
| 40. ศ.ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี | ส.ส.ร.จังหวัดปทุมธานี |

- | | |
|------------------------------|---|
| 41. นายประเทือง กำประกอบ | ส.ส.ร.จังหวัดนครสวรรค์ |
| 42. พล.ต.อ.ประมาณ อติเรกสาร | ส.ส.ร.ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง
และการร่างรัฐธรรมนูญ |
| 43. นายประวิทย์ เจนวีระนนท์ | ส.ส.ร.จังหวัดกาญจนบุรี |
| 44. นายประวิทย์ ทองศรีนุ่น | ส.ส.ร.จังหวัดพัทลุง |
| 45. นายประสพพร พาทยกุล | ส.ส.ร.จังหวัดศรีสะเกษ |
| 46. นางปราณี วชิราศรีศิริกุล | ส.ส.ร.จังหวัดพิษณุโลก |
| 47. พ.ต.ปรีดา นิสสัยเจริญ | ส.ส.ร.จังหวัดมุกดาหาร |
| 48. พล.อ.ปัญญา สิงห์ศักดิ์ | ส.ส.ร.จังหวัดนครราชสีมา |
| 49. นายเปลี่ยน เกตุทอง | ส.ส.ร.จังหวัดเพชรบุรี |
| 50. นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา | ส.ส.ร.จังหวัดสมุทรสาคร |
| 51. นายพนัส จันทรสุนทร | ส.ส.ร.จังหวัดแพร่ |
| 52. นายพนัส ทศนียานนท์ | ส.ส.ร.จังหวัดตาก |
| 53. นางพวงเล็ก บุญเชียง | ส.ส.ร.จังหวัดพะเยา |
| 54. นางพินทิพย์ ลีลาภรณ์ | ส.ส.ร.จังหวัดสงขลา |
| 55. นายพินิจ อัสวโกวิทกรณ์ | ส.ส.ร.จังหวัดกระบี่ |
| 56. นายพูนสวัสดิ์ พุทธศิริ | ส.ส.ร.จังหวัดนครพนม |
| 57. นายเพชร แก่นเมือง | ส.ส.ร.จังหวัดน่าน |
| 58. นายไพบุลย์ ชมาถกย์ | ส.ส.ร.จังหวัดอุบลราชธานี |
| 59. นางยุพา อุดมศักดิ์ | ส.ส.ร.จังหวัดพิจิตร |
| 60. ศ.ลิจิต ธีรเวกิน | ส.ส.ร.ประเภทผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์
หรือรัฐประศาสนศาสตร์ |
| 61. นายวรพจน์ ฒ นกร | ส.ส.ร.จังหวัดพังงา |
| 62. นายวรพจน์ วงศ์สง่า | ส.ส.ร.จังหวัดสกลนคร |
| 63. นายวิศัลย์ โนมิตานนท์ | ส.ส.ร.จังหวัดเพชรบูรณ์ |
| 64. รศ.วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น | ส.ส.ร.ประเภทผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์
หรือรัฐประศาสนศาสตร์ |
| 65. นายวุฒิพงศ์ ฉายแสง | ส.ส.ร.จังหวัดฉะเชิงเทรา |

66. นายสงวน พงษ์มณี
 67. นายสนั่น อินทรประเสริฐ
 68. นายสมเกียรติ อ่อนวิมล
 69. รศ.สมคิด เลิศไพฑูรย์
 70. พ.อ.สมคิด ศรีสังคม
 71. ร.ต.สมนึก ชูวิเชียร
 72. นายสมรรถ ศิริจันทร์
 73. นายสวัสดิ์ คำประกอบ
 74. พล.ต.อ.สวัสดิ์ อมรวีวัฒน์
 75. นายสามารถ แก้วมีชัย
 76. นายตำรวจ ฉิมฉวี
 77. ศ.สุจิต บุญบงการ
 78. นายสุทธินันท์ จันทระ
 79. นายสุนทร ทิพย์มณี
 80. นางสุนี ไชยรส
 81. นายสุบิน สินไชย
 82. นาวาโท สุรินทร์ แสงสนิท
 83. นายเสรี สุวรรณภานนท์
 84. นายเหม สุไลมาน
 85. นายเหลื่อม พันธุ์ฤกษ์
 86. นายองอาจ หล้าอุบล
 87. นายอนันต์ บุรณวนิช
 88. นายอนันต์ ผลอำนวย
 89. นายอภิรักษ์ เมตตาภิรมย์
- ส.ส.ร.จังหวัดลำพูน
 ส.ส.ร.จังหวัดนครนายก
 ส.ส.ร.จังหวัดสุพรรณบุรี
 ส.ส.ร.ประเภทผู้สื่อข่าว
 สาขากฎหมายมหาชน
 ส.ส.ร.จังหวัดอุดรธานี
 ส.ส.ร.จังหวัดเลย
 ส.ส.ร.จังหวัดสมุทรปราการ
 ส.ส.ร.ประเภทผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง
 และการร่างรัฐธรรมนูญ
 ส.ส.ร.จังหวัดเชียงใหม่
 ส.ส.ร.จังหวัดเชียงราย
 ส.ส.ร.จังหวัดอ่างทอง
 ส.ส.ร.ประเภทผู้สื่อข่าวสาขารัฐศาสตร์
 หรือรัฐประศาสนศาสตร์
 ส.ส.ร.จังหวัดชุมพร
 ส.ส.ร.จังหวัดสระแก้ว
 ส.ส.ร.จังหวัดหนองบัวลำภู
 ส.ส.ร.จังหวัดตรัง
 ส.ส.ร.จังหวัดอุดรดิตถ์
 ส.ส.ร.กรุงเทพมหานคร
 ส.ส.ร.จังหวัดปัตตานี
 ส.ส.ร.จังหวัดสุรินทร์
 ส.ส.ร.จังหวัดชัยนาท
 ส.ส.ร.จังหวัดสระบุรี
 ส.ส.ร.จังหวัดกำแพงเพชร
 ส.ส.ร.จังหวัดยโสธร

90. ศ.อมร รักษาสัตย์
ส.ส.ร.ประเภทผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์
หรือรัฐประศาสนศาสตร์
91. นายอานันท์ ปันยารชุน
ส.ส.ร.ประเภทผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง
และการร่างรัฐธรรมนูญ
92. ร.ต.อำนาจ ไทยานนทร์
ส.ส.ร.จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
93. นายอำนาจ นาคระชะอมร
ส.ส.ร.จังหวัดสมุทรสงคราม
94. พ.อ.(พิเศษ) อุดม ทวีวัฒน์
ส.ส.ร.จังหวัดร้อยเอ็ด
95. นายอุดร กามา
ส.ส.ร.จังหวัดยะลา
96. นายอุทัย พิมพ์ใจชน
ส.ส.ร.ประเภทผู้มีประสบการณ์
ด้านการเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญ
97. นางสาวอุทัยวรรณ คำรงกิจการวงศ์
ส.ส.ร.จังหวัดภูเก็ต
98. นายเอก วรรณทอง
ส.ส.ร.จังหวัดจันทบุรี
99. นายเอนก สิทธิประศาสน์
ส.ส.ร.ประเภทผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์
หรือรัฐประศาสนศาสตร์

ประวัติผู้เขียน

นายสมทรัพย์ ศิริมงคล เกิดวันที่ 12 เมษายน 2513

- 2531 สำเร็จการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย(ม.6)
จากโรงเรียนบดินทรเดชา สิงห์ (สิงห์เสนีย์)
- 2534 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง
(นิติศาสตร์บัณฑิต)
- 2535 ใบบรรองผ่านการอบรมพนักงานใหม่ จากธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
สำนักงานใหญ่
- 2536 ประกาศนียบัตรหลักสูตรวิชาว่าความ จากสภานายความแห่งประเทศไทย
- 2538 ใบบรรองผ่านการอบรมกฎหมายน่ารู้สำหรับประชาชน จากมหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์
- 2540 วุฒิบัตร การทำประชาพิจารณ์ กรุงเทพมหานคร จากสภาएंรัฐธรรมนูญ
- 2541 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท จากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
(นิติศาสตร์มหาบัณฑิต) สาขากฎหมายมหาชน