

บทที่ 4

ความเป็นมาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

4.1 แนวความคิดในการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ

การจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้จะมีความแตกต่างไปจากการจัดทำรัฐธรรมนูญในอดีต ที่มักจะใช้รูปแบบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการ หรือบุคคลคนเดียว แต่ก็ปรากฏว่า การจัดทำรัฐธรรมนูญโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ก็เคยมีการดำเนินการมาแล้ว ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และ พุทธศักราช 2511 และแม้ว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งถือกำเนิดขึ้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาตรา 211 จะมีความคล้ายคลึงกับ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” โดยเฉพาะ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือกำเนิดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2491 แต่อย่างไรก็ตาม “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ก็มีองค์ประกอบและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ ที่แตกต่างไปจากสภาร่างรัฐธรรมนูญในชุดอื่น ๆ หรือองค์กรอื่นใด ที่ผ่านมาเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วิธีการร่างรัฐธรรมนูญ และการมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญของประชาชน จากการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยเป็นมา.

การเกิดขึ้นของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีความเป็นมาและวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง และเกิดขึ้นอย่างชัดเจน ภายหลังจากการเรียกร้องให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ และมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” (คพป.) ซึ่งมีนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน และหลังจากนั้น กระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง ก็ปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้นเรื่อยๆ จนรัฐบาลในขณะนั้น ต้องจัดตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง” (คปก.) เพื่อจัดทำข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองต่อรัฐบาล จนกระทั่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ครั้งที่ 6 ในปี พ.ศ. 2539 “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” จึงได้ถือกำเนิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยสามารถลำดับความเป็นมาของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ ดังนี้

4.1.1 ข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2537 โดยคำสั่งสภาผู้แทนราษฎร ที่ 10/2537 อันมีสาเหตุมาจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดจากการอดข้าวประท้วงของ เรือตรีฉลาต วรรณิตร ซึ่งเรียกร้องให้มีการ

จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น และคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้จัดทำข้อเสนอแนะและส่งมอบให้กับสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2538 ทั้งนี้ ในการจัดทำข้อเสนอแนะดังกล่าว คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้จัดทำขึ้นโดยคำนึงถึงรากฐานของสังคมไทยเป็นหลัก และศึกษาการแก้ปัญหาของต่างประเทศเป็นแนวทางตลอดจนการสร้างกลไกในการแก้ปัญหาที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยขึ้น โดยมีสาระสำคัญดังนี้¹

4.1.1.1 ข้อเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยเพิ่มหมวด 12 จัดตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยมีองค์ประกอบและกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

4.1.1.1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) นั้น ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ประกอบด้วย

(1) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ จำนวนไม่เกิน 3 ท่าน ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากอดีตนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ จะมีที่ปรึกษาโดยตำแหน่ง และที่ปรึกษาซึ่งมาจากการแต่งตั้งของประธานคณะกรรมการพิเศษ ดังต่อไปนี้

¹ ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, กรอบความคิดหลักในการเรียบเรียงบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญ ตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism), (กรุงเทพ : สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), 2537, 2 เล่ม.

เป็นที่น่าสังเกตว่า ตามข้อเสนอดังกล่าว คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 211 ซึ่ง ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ ได้จัดทำขึ้น เพื่อเสนอแนวทางในการปฏิรูปการเมืองในประเทศไทย มาเป็นแนวทางหลักในการจัดทำ และบรรจุเป็นข้อเสนอแนะต่อสภาผู้แทนราษฎร เรื่องเดียวกัน, หน้า 59-68.

ก. นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นที่ปรึกษาโดยตำแหน่ง

ข. ผู้ที่รอบรู้กิจการบ้านเมือง จำนวนไม่เกิน 2 คนที่ประธานคณะกรรมการพิเศษแต่งตั้ง โดยปรึกษาหารือกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

(2) กรรมการผู้เชี่ยวชาญ จำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษคัดเลือก จากบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ และบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ ซึ่งสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำขึ้น โดยกรรมการผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการประเภทนี้ ทั้งนี้ กรรมการผู้เชี่ยวชาญต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมือง

สำหรับหน่วยธุรการของคณะกรรมการพิเศษ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ดังกล่าว และให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นเลขานุการคณะกรรมการ.

4.1.1.1.2 กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการพิเศษ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการพิเศษ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) นั้น สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(1) คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ มีระยะเวลาการดำเนินการทั้งสิ้นประมาณ 1 ปี 9 เดือน นับแต่วันที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้น

(2) คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ จะต้องทำการยกร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งระบุกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกำหนดแนวสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวให้แล้วเสร็จเป็นวาระแรกภายในกำหนด 6 เดือน นับแต่วันที่แต่งตั้งกรรมการผู้เชี่ยวชาญ แล้วจัดส่งเอกสารดังกล่าวพร้อมทั้งคำอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อให้ข้อคิดเห็นโดยเร็วที่สุด

(3) ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมคำอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งแนวสาระสำคัญของกฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของแต่ละสภา เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาและศึกษาร่างรัฐธรรมนูญ และแนวสาระของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องเสนอข้อคิดเห็น โดยจัดทำเป็นบันทึกความเห็นและข้อสังเกต พร้อมทั้งให้เหตุผลอย่างชัดเจนในแต่ละประเด็นที่สภามีข้อคิดเห็น และส่งกลับไปยังคณะกรรมการพิเศษ ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารคำชี้แจงดังกล่าวข้างต้น

(4) เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้รับบันทึกความเห็นและข้อสังเกตจากสภาทั้งสองแล้ว คณะกรรมการพิเศษสามารถพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ และแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญได้ตามที่เห็นสมควรเป็นวาระสุดท้าย โดยจะแก้ไขตามข้อคิดเห็นของสภาทั้งสองหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องชี้แจงเหตุผลของการแก้ไขหรือไม่แก้ดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้ง ในเอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้น คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ จะต้องจัดทำและจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญ เอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ และแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิเศษจัดทำขึ้น เป็นวาระสุดท้าย พร้อมทั้งจัดพิมพ์บันทึกความเห็น และข้อสังเกตของสภาผู้แทนราษฎร บันทึกความเห็นและข้อสังเกตของวุฒิสภา และบันทึกความเห็นของที่ปรึกษา (ถ้ามี) เผยแพร่แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับบันทึกความเห็น และข้อสังเกตจากสภาทั้งสองแล้ว

(5) เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 30 วัน นับแต่มีการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารดังกล่าวแล้ว ให้คณะกรรมการพิเศษดำเนินการจัดทำพระราชกฤษฎีกาให้มีการออกเสียงลงประชามติ และเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ทั้งนี้ หากคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้มีการแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ให้คณะรัฐมนตรีปรึกษาหารือกับประธานคณะกรรมการพิเศษและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษเพื่อแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกานั้น

(6) ในการออกเสียงประชามติให้ประชาชนออกเสียงว่า จะใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ต่อไป หรือจะใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขใหม่ พร้อมทั้งแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญตามที่คณะกรรมการพิเศษเสนอ ทั้งนี้ หากผลของการออกเสียงประชามติปรากฏว่า เสียงข้างมากเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขใหม่มาใช้บังคับให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

ก. ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ดำเนินการยกร่างกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญตามแนวสาระสำคัญที่ประชาชนออก

เสียงประชามติเห็นชอบเป็นพระราชกฤษฎีกาให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันประกาศผลประชามติเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะทำการแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกาให้ต่างไปจากแนวสาระสำคัญ ที่ประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบไม่ได้

ข. ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ค. ในวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สิ้นสุดลง และให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเลือกตั้งหรือจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภา (ถ้ามี) ตามที่จะได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญภายใน 90 วัน

อย่างไรก็ตาม หากผลของการออกเสียงลงประชามติปรากฏว่าประชาชนเสียงข้างมากไม่ให้ความเห็นชอบ ก็ให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ต่อไป

4.1.1.2 ข้อเสนอกรอบความคิดหลัก ในการเรียบเรียงบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญ ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้จัดทำข้อเสนอในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยพิจารณาจากสภาพปัญหาของสังคมไทยเป็นหลัก ตลอดจนแนวทางของต่างประเทศที่ใช้ในการแก้ไขปัญหามากำหนดโครงสร้างองค์กร กลไก และกระบวนการเพื่อขจัดปัญหาที่เป็นข้อบกพร่องของระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งนี้ โดยผ่านการมอบหมายให้ “คณะวิจัย” คณะหนึ่ง ซึ่งมาจากนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ จากมหาวิทยาลัยต่างๆ ดำเนินการค้นคว้าและศึกษาวิจัยในหัวข้อต่างๆ 15 หัวข้อ โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งต่อมาผลของการวิจัยและข้อเสนอดังกล่าว ได้เป็นกลายเป็น “พื้นฐานสำคัญ” ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และได้รับการบรรจุเป็นหลักการในสาระสำคัญ ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในหลายประการด้วยกัน²

ทั้งนี้ ข้อเสนอกรอบความคิดหลักในการเรียบเรียงบทบัญญัติ ร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้แบ่งเนื้อหาของรัฐธรรมนูญออกเป็น 3 ส่วน และแต่ละส่วนมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

² ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน รายงานวิจัย เพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), 15 เล่ม.

4.1.1.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยพระมหากษัตริย์ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้เสนอให้คงเนื้อหาส่วนใหญ่ ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ไว้ แต่จะต้องมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐธรรมนูญส่วนนี้แก้ไขได้ยากที่สุด

4.1.1.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วย สิทธิเสรีภาพของพลเมือง และองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้เสนอให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญส่วนนี้ขึ้น เพื่อให้การเมืองเป็นเรื่องของพลเมืองอย่างแท้จริง ทั้งนี้ โดยการเสนอให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของพลเมือง และสิทธิที่พลเมืองจะเข้าถึงองค์การตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้น เพื่อให้ประชาชนใช้อำนาจเหล่านี้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของตน ควบคุมตรวจสอบการทำงานขององค์การการเมือง และระบบราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรม ตลอดจนการตอบสนองการแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง โดยข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) มีสาระสำคัญที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนี้

(1) การรับรองสิทธิและเสรีภาพ และการกำหนดหน้าที่ของพลเมือง

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้เสนอให้มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, 2492 และ 2534 แต่ให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวให้มีความสมบูรณ์ขึ้น ตลอดจนการกำหนดข้อจำกัดในการใช้สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น อาทิเช่น

ก. การเสนอให้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิ และเสรีภาพ และการกำหนดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ที่มีความชัดเจนดังเช่นรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 3 ซึ่งกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มีผลบังคับโดยตรงและผูกพันองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ตลอดจนองค์กรอื่นของรัฐ

ข. การตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ จะต้องระบุมาตราของกฎหมายที่ให้อำนาจ และกฎหมายนั้นจะจำกัดสิทธิเสรีภาพ อันเป็นการกระทบสาระสำคัญในสิทธิและเสรีภาพมิได้

ค. การเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ บางประการให้กับประชาชน โดยรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนมีสิทธิเช่นว่านั้น

ง. การรับรองสิทธิของชุมชนในการดำเนินการจัดการทรัพยากร ตลอดจนการปฏิบัติตามประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชน

(2) การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้เสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้น เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดกลไกและกระบวนการที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรทางการเมือง และข้าราชการประจำ เพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ โดยการรับรองสิทธิของประชาชน ที่จะเข้าถึงองค์กรตรวจสอบทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้น เพื่อให้ประชาชนสามารถควบคุม และตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรทางการเมือง และข้าราชการประจำได้ตลอดเวลา อันจะทำให้การเมืองเป็นเรื่องของพลเมืองอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้เสนอให้มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีความอิสระ และเป็นกลางขึ้น อย่างน้อย 6 องค์กร ได้แก่

- ก. การปรับปรุงคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้เป็นศาลรัฐธรรมนูญ
- ข. การปรับปรุงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) ให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง
- ค. การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- ง. การจัดตั้งศาลปกครอง
- จ. การปรับปรุงสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง
- ฉ. การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

4.1.1.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และความสัมพันธ์ของสององค์กรนี้ต่อกัน

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้เสนอให้มีการปฏิรูประบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม ที่ล้าสมัยให้เป็นระบบรัฐสภาที่มีเหตุผล ด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญให้มีเนื้อหาในการสร้างกลไกและกระบวนการแบบใหม่ เพื่อแก้ปัญหาของระบบการเมืองที่ขาดประสิทธิภาพ และการตรวจสอบควบคุมที่เหมาะสมตามแนวทางที่ประเทศทั้งหลาย ที่มีระบบการเมืองที่เข้มแข็งได้เคยกระทำมาแล้ว ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงรากฐานของสังคมไทยเป็นสำคัญ

(1) การปรับปรุงระบบรัฐสภา ให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วม ตามบทบาทที่เหมาะสม

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้มีความเห็น ในเบื้องต้น เสนอให้มีการปรับปรุงระบบรัฐสภาด้วยการใช้ระบบรัฐสภาแบบไตรภาค ซึ่ง ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร พุฒสภา และสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เพื่อให้ทุกฝ่าย ในสังคมสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองตามบทบาทที่เหมาะสมของแต่ละกลุ่ม โดยมีการแบ่ง อำนาจหน้าที่ตามบทบาทมากขึ้นลดหย่อนกันไป และให้มีการดูแลและคานากันอย่างเหมาะสม

(2) การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้เสนอให้มีการปรับปรุงระบบพรรคการเมือง ให้มีระบบการบริหารที่เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น ควบคู่ไปกับการกำหนดให้มีการสนับสนุนทางการเมืองแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมือง การบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และไม่บังคับให้พรรคการเมือง ต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามจำนวนที่กำหนด เพื่อให้ระบบ พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง และเป็นการสร้างวินัยให้กับนักการเมือง

(3) การปรับปรุงระบบเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้ง เพื่อลดการทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง และเปิดโอกาสให้คนดีมีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองมากขึ้น โดยการใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสมระหว่างระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเขตละคน กับระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อ

นอกจากนี้ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ยังเสนอให้มีการขยายฐานผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยการกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ไปเลือกตั้ง รวมทั้งกำหนดมาตรการลงโทษในกรณีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่ไปเลือกตั้งด้วย และการกำหนดให้คนไทยในต่างประเทศที่ออกจากประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาในต่างประเทศโดยชอบด้วยกฎหมาย สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยอาจจัดเป็นเขตเลือกตั้งขึ้นเฉพาะสำหรับคนไทยในต่างประเทศ และอาจจัดให้มีการลงคะแนนตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมายเลือกตั้ง การกำหนดระยะเวลาที่ใช้หาเสียงเลือกตั้งให้เหมาะสม การกำหนดให้การนับคะแนนเสียงเลือกตั้งกระทำที่ ที่ว่าการอำเภอหรือจังหวัด แทนที่จะกระทำกันที่หน่วยเลือกตั้ง เพื่อป้องกันการทุจริตในการนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการจัดตั้งองค์กรกลางที่เป็นอิสระในการกำกับดูแลการเลือกตั้ง

(4) การปรับปรุงระบบการดำเนินงานของรัฐสภา ให้มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลรัฐบาลและระบบราชการมากขึ้น

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้เสนอให้มีการกำหนดมาตรการและกลไกที่ทำให้สมาชิกรัฐสภา สามารถควบคุมตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการตรวจสอบและควบคุมดังกล่าวจะต้องไม่นำมาซึ่งความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถตัดสินใจในเรื่องบางเรื่องได้บ้างโดยไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล โดยเสนอให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้วิจารณ์ตนเองในบางเรื่อง และการมีบทบัญญัติห้ามพรรคการเมืองมีมติพรรคกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกเสียงลงคะแนนไปในทางใดทางหนึ่งโดยเด็ดขาด การกำหนดให้มีสถาบันผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรตลอดเวลา การกำหนดให้มีสมัยประชุมนิติบัญญัติเพิ่มขึ้นอีก 1 สมัย การบัญญัติให้หน่วยธุรการขององค์กรอิสระทั้งหลายมีความเป็นอิสระ จากการควบคุมของรัฐบาลและระบบราชการ และการปรับปรุงระบบการทำงานของคณะกรรมการสิทธิการของสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่ม เป็นต้น

(5) การปรับระบบรัฐบาลให้มีเสถียรภาพ และมีประสิทธิภาพ
คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้เสนอให้มีการปรับปรุงกระบวนการได้มาซึ่งนายกรัฐมนตรีให้มีความโปร่งใส และเป็นประชาธิปไตย การเพิ่มภาวะผู้นำที่แท้จริงให้นายกรัฐมนตรี การปรับปรุงระบบการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ การปรับปรุงระบบตอบกระทู้ และการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีเสนอออกพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงสังกัดของกรม กอง ฝ่าย ได้ตามความเหมาะสมแก่การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลนั้นๆ

(6) การปรับปรุงวิธีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้เสนอให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญส่วนที่ 1 ว่าด้วยพระมหากษัตริย์เป็นส่วนที่แก้ไขยากที่สุด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญส่วนที่ 2 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ และองค์กรตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาใดสภาหนึ่ง ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 เป็นผู้เสนอและผู้พิจารณา โดยที่ประชุมร่วมของรัฐสภา จะต้องมิคะแนนเสียงในวาระที่ 1 และ 3 เกินกึ่งหนึ่งของรัฐสภา และเมื่อรัฐสภาเห็นชอบแล้ว ต้องส่งไปให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญส่วนที่ 3 ว่าด้วยรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และความสัมพันธ์ระหว่างสองสถาบันนี้ ผู้มีสิทธิเสนอขอแก้ไข คือ คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาใดสภาหนึ่งไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ผู้พิจารณา คือ ที่ประชุมร่วมของรัฐสภา โดยต้องมีคะแนนเสียงในวาระที่ 1 และ 3 เกินกึ่งหนึ่งของรัฐสภา หากรัฐสภาเห็นชอบแล้วให้ประกาศใช้ได้ หากรัฐสภาไม่เห็นชอบ ผู้ลงชื่อเสนออาจขอให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่า ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการปฏิรูปการเมืองนั้น ได้มุ่งเน้น “องค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ที่มาจากผู้มีความเป็นกลาง มีความเชี่ยวชาญ และไม่มีส่วนได้เสีย และในขณะเดียวกัน ก็กำหนดให้ทำหน้าที่ในการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการประกาศใช้ไปพร้อมๆ กับรัฐธรรมนูญ ที่ได้มีการจัดทำขึ้นนั้น นอกจากนี้ ตามข้อเสนอดังกล่าว ยังได้มีการเสนอแนวทางในการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อันเป็นมาตรการและกลไกในการแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองไว้ด้วย ทั้งนี้ ภายใต้กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของ “คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” องค์กรดังกล่าวจะเป็นอิสระจากองค์กรใด และ “ประชาชน” จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่ได้มีการจัดทำขึ้น ด้วยการออกเสียงเป็นประชามติภายหลังการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นลงแล้ว.

4.1.2 ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

ภายหลังการเกิดขึ้นของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) คำว่า “ปฏิรูปการเมือง” จึงเริ่มเป็นที่รู้จักในหมู่ประชาชนทั่วไป ท่ามกลางวิกฤตการณ์ทางการเมือง ในขณะนั้น อันเป็นสาเหตุให้การปฏิรูปการเมืองกลายเป็นประเด็นสำคัญทางการเมือง จนกระทั่ง นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย ได้นำเรื่องการปฏิรูปการเมืองมาเป็นประเด็นในการหาเสียงในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 และเมื่อ นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่จะให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยให้ประชาชนมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบทางการเมือง ตลอดจนสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เพื่อให้มีการปฏิรูปการเมืองขึ้น อนึ่ง คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 118/2538 ลงวันที่ 8 สิงหาคม พุทธศักราช 2538

คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ได้เสนอรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ต่อนายกรัฐมนตรี ในส่วนของการพิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 211 เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2538 ทั้งนี้ ในการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองนั้น ได้คำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) และองค์กรประชาธิปไตยอื่นๆ เป็นสำคัญ โดยคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ได้เสนอให้มีการเพิ่มหมวด 12 ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 จัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะ

กรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ” หรือ “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยให้มีที่มาองค์ประกอบและกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้³

4.1.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ได้เสนอให้คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้แทนองค์การต่าง ๆ ดังนี้

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ประธานรัฐสภาเป็นประธาน และประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองประธาน

(2) กรรมการผู้แทนองค์การต่าง ๆ ประกอบด้วย

ก. ผู้แทนพรรคการเมืองโดยให้พรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร คัดเลือกบุคคลที่เป็นผู้แทนราษฎรหรือบุคคลอื่นที่ทางพรรคเห็นสมควร เป็นตัวแทนของพรรค พรรคละ 1 คน

ข. สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 5 คน โดยวิธีการลงคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาในที่ประชุมวุฒิสภาโดยเปิดเผย

ค. นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญทางสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ สาขาละ 5 คน รวมจำนวน 10 คน และนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญทางสาขาอื่นนอกเหนือจากสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ จำนวน 5 คน ทั้งนี้ ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำบัญชีรายชื่อนักวิชาการดังกล่าว ที่เสนอจากมหาวิทยาลัย หรือจากสถาบันการศึกษาชั้นอุดมศึกษา ที่มีคณะนิติศาสตร์หรือสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์หรือสาขาวิชารัฐศาสตร์ หรือสาขาวิชาอื่นแล้วแต่กรณี หลังจากนั้น ให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อ และผู้สมัครหากมีเลือกตั้งกันเองในแต่ละสาขา โดยใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนลับ ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด ห้าอันดับแรกของแต่ละสาขา จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ ซึ่งเป็นนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ ทั้งนี้ กรรมการซึ่งเป็นนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ จะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่น

³ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง, รายงานผลการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) (8 สิงหาคม 2538 - 7 พฤศจิกายน 2538), 2 เล่ม.

ง. ผู้แทนจากประชาชนสาขาอาชีพต่างๆ จำนวน 32 คน ทั้งนี้ ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการ ซึ่งเป็นผู้แทนประชาชนจากองค์กรหรือกลุ่มอาชีพต่าง ๆ โดยระเบียบดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

4.1.2.2 กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ได้กำหนดให้คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ให้แล้วเสร็จภายในเวลา 180 วัน นับแต่วันที่ประธานรัฐสภาลงนามแต่งตั้ง คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ แต่ถ้าภายในระยะเวลาดังกล่าว การจัดทำรัฐธรรมนูญยังไม่เสร็จตามกำหนดเวลา ประธานรัฐสภาอาจขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 90 วัน ทั้งนี้ ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ จะต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย

อนึ่ง กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของ คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(1) เมื่อคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เสนอต่อประธานรัฐสภา เพื่อเสนอรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นวาระเดียวว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ แต่ก่อนการลงมติดังกล่าวถ้าสมาชิกรัฐสภามีความเห็นและข้อเสนอให้รัฐสภา โดยความเห็นชอบของที่ประชุม ส่งความเห็นและข้อเสนอโดยทำเป็นบันทึกความเห็นและข้อเสนอ พร้อมทั้งเหตุผลอย่างชัดเจนในแต่ละประเด็นที่รัฐสภามีความเห็น และข้อเสนอส่งไปยังคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เพื่อพิจารณา ทบทวนอีกครั้งหนึ่ง

(2) เมื่อคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ได้รับบันทึกความเห็น และข้อเสนอจากรัฐสภาแล้ว ให้คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ พิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับได้ตามที่เห็นสมควร และส่งร่างรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนไปยังรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้รับบันทึกความเห็น และข้อเสนอจากรัฐสภา

(3) กรณีที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ความเห็นชอบในร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยมีจำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 93 และมาตรา 94 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) ต่อไปโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญต่อไป

(4) ในกรณีที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วย คือ จำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบ ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ให้ความเห็นชอบมีจำนวนไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นตกไปอย่างไรก็ตาม หากกรณีที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วย แต่มีคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบ มีจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงมีพระราชดำริว่าจะให้ประชาชนได้วินิจฉัยหรือไม่ หากไม่มีพระราชดำริคืนมาภายใน 90 วัน ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

หากพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัยให้นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติภายหลัง 90 วัน แต่ไม่เกิน 120 วัน นับแต่วันที่ทรงมีพระราชดำริ

(5) กรณีที่ประชาชนออกเสียงลงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการออกเสียงลงประชามติ และในกรณีนี้ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ประกาศใช้ต่อไป

ในกรณีที่ประชาชนออกเสียงลงประชามติไม่เห็นชอบด้วย กับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นตกไป

ทั้งนี้ การให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาด

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงลงประชามติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้มีการยกร่างครั้งแรก ต้องตกไปไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สามารถเสนอญัตติให้มีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ทั้งฉบับอีกได้ โดยความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปสมัยถัดไป และการเสนอญัตติดังกล่าวไม่ต้องมีร่างรัฐธรรมนูญประกอบ

(6) คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ต้องสิ้นสุดลง เมื่อปรากฏว่ามีการยุบสภา หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้รับความเห็นชอบ หรือไม่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมของทั้งสองสภา

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่า ภายใต้ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) การจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง ได้มุ่งเน้นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เพื่อให้มีการจัดตั้งองค์การพิเศษในรูปของ “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” เพื่อการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภาได้เข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้นเท่านั้น โดยมีได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือการเสนอแนวทางการยกร่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อการปฏิรูปการเมืองมากนัก⁴ และในขณะเดียวกัน องค์ประกอบ และกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญขององค์การพิเศษ ที่มีหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในรูปแบบของ “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” ก็มีลักษณะแตกต่างไปจาก “คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยหลักแล้วประกอบไปด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้แทนองค์การ ที่มาจากบุคคลภายในองค์กรการเมือง และกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่มอบอำนาจในการอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญให้กับรัฐสภา แทนการมอบอำนาจดังกล่าวให้กับ “ประชาชน” ด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ เหมือนเช่นกรณีข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) แต่ทั้งนี้ การออกเสียงประชามติอาจมีขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อ กรณีที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ แต่จำนวนคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบ มีจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่อยู่เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการ แล้วส่ง

⁴ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ได้จัดทำแผนพัฒนาการเมือง และเสนอให้มีการจัดตั้งองค์การถาวรที่จะทำหน้าที่วางแผนพัฒนาการเมือง และดำเนินการเพื่อให้แผนพัฒนาการเมืองบรรลุเป้าหมายในเวลาต่อมา.

ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจแก้ไขเสร็จแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภา โดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภานั้น ยังคงเสนอให้มีการเพิ่มหมวด 12 จัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น คือ “คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” ทั้งนี้ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะมีขึ้นได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา เสนอเป็นญัตติต่อรัฐสภา และรัฐสภามีมติด้วยเสียงข้างมากเป็นประมาณ ให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ในวาระเริ่มแรกให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องมีการเสนอญัตติ

ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดองค์ประกอบ และกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการที่มาจากองค์กรต่างๆ ดังนี้

ก. กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง ได้แก่ ประธานรัฐสภา เป็นประธานกรรมการ และประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้าน เป็นรองประธานกรรมการ

ข. กรรมการผู้แทนองค์กร ประกอบด้วย

- ผู้แทนพรรคการเมือง ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัด พรรคละ 1 คน

- สมาชิกวุฒิสภา จำนวน 5 คน ที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา

- ผู้ทรงคุณวุฒิสาขากฎหมายมหาชน 5 คน สาขารัฐศาสตร์ 5 คน และสาขาอื่น จำนวน 5 คน

- ผู้แทนจากประชาชนและสาขาอาชีพต่าง ๆ จำนวน 32 คน

(2) กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรี

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จะต้องจัดทำรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 180 วัน

แต่หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ประธานรัฐสภาอาจขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ๗ ละไม่เกิน 90 วัน แต่ถ้าไม่เสร็จอีกก็สามารถเสนอขอขยายเวลาต่อรัฐสภาได้ ทั้งนี้ ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จะต้องอยู่ภายใต้กระบวนการ ต่อไปนี้

ก. เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จัดทำรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาพิจารณาเป็น 2 วาระดังนี้

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายแสดงความคิดเห็น โดยไม่มีการลงมติ

วาระที่ 2 เมื่อพ้น 15 วัน นับแต่การอภิปรายในวาระแรกเสร็จสิ้นลง ให้รัฐสภาพิจารณาลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ โดยลงมติที่ละมาตรา

ข. ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบทุกมาตรา โดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภา ให้ประธานรัฐสภานำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญ

ค. ถ้ารัฐสภาไม่เห็นชอบในมาตราหนึ่งมาตราใด ให้ยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน เพื่อให้ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประชุมร่วมกัน ถ้าเห็นว่ามาตราที่รัฐสภาไม่เห็นชอบเป็นเพียงรายละเอียด และหากแก้ไขแล้วจะไม่กระทบต่อสาระสำคัญ ก็จะส่งให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข แล้วส่งให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในมาตราที่แก้ไขใหม่โดยใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ

กรณีที่รัฐสภาไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนำกลับไปแก้ไข หรือคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไม่ยอมแก้ไขตามข้อเสนอของรัฐสภา หรือกรณีที่ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรประชุมร่วมกันแล้วเห็นว่า เป็นสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ให้สรุปประเด็นเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

ง. ถ้าผลการออกเสียงประชามติเสียงข้างมากเห็นชอบ กับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภานำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและใช้บังคับ แต่ถ้าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นใด ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทำการแก้ไขให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ และต้องสอดคล้องกับผลของประชามติด้วย เพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบในมาตราที่แก้ไขเพิ่มเติม และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบทุกมาตราแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อไป แต่ถ้ารัฐสภาไม่เห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

จ. คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงด้วยกรณี ดังต่อไปนี้

- จัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่เสร็จตามกำหนดเวลา
- สมาชิกแทนราษฎรสิ้นอายุ หรือถูกยุบ
- ร่างรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบหรือตกไป
- รัฐสภาไม่รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา เพราะมีบทบัญญัติ

ที่มีผลเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข

ด้วยเหตุนี้ แม้องค์ประกอบและกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญของ “คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรี จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ซึ่งมุ่งเน้นการมอบอำนาจให้กับรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบ หรือมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรีนั้น ได้มอบอำนาจให้กับรัฐสภามากยิ่งขึ้น ในฐานะเป็นองค์กรกลั่นกรองร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้น ด้วยการเพิ่มเติมอำนาจให้กับ “รัฐสภา” ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ เป็นรายมาตรา และวินิจฉัยให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป หากเห็นว่ามีบทบัญญัติที่มีผลเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งนี้ การออกเสียงประชามติของประชาชน จะมีได้เฉพาะกรณีที่รัฐสภาไม่เห็นชอบกับบทบัญญัติมาตราใดมาตราหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้นำไปแก้ไขตามข้อเสนอแนะของรัฐสภา หรือกรณีคณะกรรมการฯ ไม่ยอมแก้ไข หรือกรณีที่ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้าน ประชุมร่วมกันแล้วเห็นว่า เป็นสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น

4.1.3 ข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ภายหลังที่คณะรัฐมนตรี ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 211 เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้พิจารณา และมีมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าว ในวันที่ 1 และจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าว หลังจากนั้น เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่รัฐสภามีมติรับหลักการในวันที่ 1 แล้ว คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว แล้วเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา โดยข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญ ได้เสนอให้มีการ

จัดตั้ง “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้น ทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีองค์ประกอบและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้⁵

4.1.3.1 องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญ ประกอบด้วยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2 ประเภท ได้แก่

(1) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนจังหวัดละ 1 คน รวม 76 คน

(2) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน 8 คน สาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ 8 คน และผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ 7 คน รวม 23 คน ทั้งนี้ จากการคัดเลือกโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทแรก

4.1.3.2 กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 240 วัน นับแต่วันที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบทุกประเภท ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐไม่ได้

อนึ่ง ตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญ ได้กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ จะต้องทำการร่างรัฐธรรมนูญภายใต้กระบวนการ ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว และสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีมติให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ภายใน 15 วัน เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงพระราชวินิจฉัย หากทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

(2) กรณีพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือมิได้พระราชทานคืนมา สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้าสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีอยู่แล้ว ให้

⁵ จเร พันธุ์เปรื่อง, “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง,” รัฐสภาสาร 10(ตุลาคม 2539): 9-24

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย อีกครั้งหนึ่ง

ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย และมีได้ทรงพระราชดำริให้มีการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป อย่างไรก็ตาม หากพระมหากษัตริย์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีผลประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือของประชาชน ย่อมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ ที่จะให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศออกเสียงประชามติ

(3) ถ้าผลการออกเสียงประชามติเสียงข้างมากเห็นชอบ กับร่างรัฐธรรมนูญพระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าเสียงข้างมากของประชามติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญหรือมีผู้มาออกเสียงประชามติไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ อันเป็นผลให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

(4) สภาร่างรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดด้วยกรณี ต่อไปนี้

- ร่างรัฐธรรมนูญไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลา 240 วันนับแต่วันที่ มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบทั้ง 2 ประเภท

- ร่างรัฐธรรมนูญตกไป

- มีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญตกไป ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่าห้าแสนคนจากทุกภาค อาจร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ได้เมื่อระยะเวลา 5 ปี ล่วงพ้นไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญต่อรัฐสภา ด้วยสาเหตุที่หลักการในสาระสำคัญได้เปลี่ยนแปลงไปจากร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งผ่านการพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่ 1 ไปแล้วเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นที่เกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ จากเดิมที่อยู่ในรูปแบบ “คณะกรรมการ” มาเป็นในรูปแบบของ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ที่มาของผู้ทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ และการเปลี่ยนแปลงให้ตัวสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเอง เป็นองค์กรให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ จากเดิมที่ทั้งหมด

เป็นที่น่าสังเกตว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ในขั้นตอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และตัดความมีส่วนร่วม หรือบทบาทของรัฐสภาออกจากระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยสิ้นเชิง

เคยถูกกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภา ด้วยเหตุนี้ ที่ประชุมรัฐสภา จึงมีมติให้คณะกรรมการ
 มาธิการวิสามัญ นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น กลับไปแก้ไขปรับปรุงใหม่ โดย
 กำหนดแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้กับคณะกรรมการ
 มาธิการวิสามัญไว้ ดังนี้^๑

ก. องค์กรที่ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้ใช้รูปแบบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ข. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วย นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป

ค. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยรัฐสภา และมีจำนวนตามที่คณะกรรมการมาธิการฯ กำหนด

ง. เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญฯ เสร็จแล้ว ให้เสนอรัฐสภาพิจารณาอนุมัติ โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ฉ. ในกรณีที่รัฐสภาไม่อนุมัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติ

จากนั้นคณะกรรมการมาธิการฯ จึงได้ทำการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อทำการแก้ไขตามแนวทางที่รัฐสภากำหนดอีกครั้งหนึ่ง แล้วเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวต่อรัฐสภา และในวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2539 ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา จึงได้มีมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าว ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาได้กำหนดให้มีการเพิ่ม หมวด 12 ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยให้มีองค์ประกอบและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(1) องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา

สภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ประกอบด้วยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2 ประเภท ได้แก่

ก. สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้ง จากผู้สมัครรับเลือกตั้งจากแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 คน รวม 76 คน ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จะต้องลงคะแนนเลือกตั้งกันเอง ให้เหลือจังหวัดละ 10 คน เพื่อเสนอบัญชีรายชื่อให้รัฐสภาเลือก

^๑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๓๙" นิติบัญญัติ 18 (กันยายน ๒๕๔๐): 48-49.

ข. สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้ง จากผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมาย มหาชน 8 คน สาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ 8 คน และผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ 7 คน รวม 23 คน โดยให้รัฐสภาคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่สถาบันอุดมศึกษา ที่มีการให้ปริญญาในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จัดทำขึ้น

(2) กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา

ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ได้กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ จะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ ภายในกำหนดเวลา 240 วัน นับแต่วันที่ มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบทั้ง 2 ประเภท ทั้งนี้ ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และร่างรัฐธรรมนูญ จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐมิได้ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ ภายใต้กระบวนการ ดังต่อไปนี้

ก. เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ให้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบทั้งฉบับ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมมิได้ และต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ข. ถ้ารัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

ค. ในกรณีที่เกิดผลของการออกเสียงประชามติ เสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภานำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและใช้บังคับต่อไป แต่ถ้าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ หรือมีผู้ไปออกเสียงประชามติไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ง. สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงเมื่อ

- จำนวนสมาชิกที่รัฐสภาเลือกจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเหลือไม่ถึงกึ่งหนึ่ง
- ร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายใน 240 วัน

- ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว
 - ร่างรัฐธรรมนูญตกไป เพราะรัฐสภาได้วินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้น มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ

- ร่างรัฐธรรมนูญตกไป เพราะเหตุอื่นใด
 หนึ่ง การที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ไม่เป็นเหตุกระทบกระเทือนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

จ. กรณีสภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง เพราะจัดทำรัฐธรรมนูญไม่เสร็จภายใน 240 วัน ให้ดำเนินการให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ภายใน 90 วัน และผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดเดิมจะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ไม่ได้

อย่างไรก็ตาม กรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญตกไป คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา อาจเสนอญัตติต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภามีมติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ และจะเสนอได้เพียงครั้งเดียว เว้นแต่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่า ตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ภายหลังจากการปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการการวิสามัญ ตามแนวทางที่รัฐสภาได้วางไว้ หลักการที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว จึงแตกต่างไปจากร่างเดิมของคณะกรรมการการวิสามัญเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมอบอำนาจในการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และการให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นของรัฐสภา จากเดิมที่คณะกรรมการการวิสามัญ ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของประชาชน และสภาร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง ตามลำดับ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 211 ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อการจัดตั้งองค์กรพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขข้อบกพร่องของระบบการเมืองในอดีต ในรูปแบบของ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ได้มีหลักการในสาระสำคัญที่แตกต่างโดยสิ้นเชิงไปจาก “คณะกรรมการพิเศษเพื่อการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” และข้อเสนออื่นๆ ของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ในฐานะเป็นข้อเสนอแรกของการปฏิรูปการเมืองด้วยวิธีการดังกล่าว ซึ่งได้มุ่งเน้นการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไปพร้อมๆ กับการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยบุคคลซึ่งได้รับการยอมรับ มีความเชี่ยวชาญ

และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียใดๆ ในทางการเมือง ภายใต้แนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามข้อเสนอที่คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้จัดทำขึ้นโดยคำนึงถึงรากฐานของสังคมไทยเป็นหลัก และศึกษาการแก้ปัญหาของต่างประเทศเป็นแนวทาง ตลอดจนการสร้างกลไกในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย ทั้งนี้ โดยที่ประชาชนจะมีบทบาทสำคัญ ในการเข้ามีส่วนร่วมและเป็นองค์กรตัดสินใจเด็ดขาดว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่ ด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ.

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งมอบให้ "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" เป็นองค์กรพิเศษในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ นั้น ได้มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการเลือกตั้ง ซึ่งมีขึ้นเป็นการเฉพาะ ในระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และการออกเสียงลงประชามติ เฉพาะในกรณีรัฐสภาไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ ในการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนการอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญ "รัฐสภา" จะเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการดังกล่าว แต่เพียงองค์กรเดียว

ด้วยเหตุนี้ ภายใต้องค์ประกอบและกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อการปฏิรูปการเมือง ซึ่ง "รัฐสภา" ได้เข้ามามีบทบาทในทุกขั้นตอนสำคัญ และมีได้ให้ความสำคัญกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในฐานะเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการในรายละเอียด เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนจนมิได้มีแนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนแต่ประการใด ในเวลาต่อมา จึงปรากฏว่ามีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า องค์ประกอบและกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จะสามารถนำพาประเทศไทยให้เข้าสู่ "การปฏิรูปการเมือง" ได้จริงหรือไม่⁷

4.2 สภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาตรา 211

ภายหลังที่ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ได้มีมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญ เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2539 และได้มีการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ โดยการเพิ่มเติม หมวด 12 ว่าด้วย "การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่" ไว้ในมาตรา 211

⁷ ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน อมร จันทรสุมบูรณ์, การปฏิรูปการเมือง จะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง สภาร่างรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), 71 หน้า.

ทวี ถึงมาตรา 211 เอกนวิสติ ให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นทำหน้าที่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย บุคคลจากหลายสาขาอาชีพ และในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ ภายใต้ข้อบังคับประกอบและกระบวนการในสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

4.2.1 องค์ประกอบและการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาตรา 211 อัญญ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2539 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 99 คน ประกอบด้วย

(1) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัด ๆ ละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 76 คน

ในการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตัวแทนจังหวัด รัฐสภาจะทำการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้จัดส่งมายังประธานรัฐสภา ซึ่งในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ในกรณีที่จังหวัดใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกิน 10 คน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะส่งรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหมด ไปยังประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาเลือกใช้เหลือเพียง 1 คน แต่ถ้าจังหวัดใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเกิน 10 คน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะจัดให้มีการประชุมพร้อมกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อลงคะแนนเลือกตั้งกันเอง โดยการลงคะแนนลับ และผู้สมัครแต่ละคนมีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครด้วยตนเองคนละไม่เกิน 3 คน แต่ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีจำนวนเกิน 10 คน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดให้มีการลงคะแนนใหม่เฉพาะผู้ที่ได้รับคะแนนเท่ากัน เพื่อให้ได้ผู้สมัครที่มีคะแนนสูงสุด 10 คน หลังจากนั้นก็จะส่งบัญชีรายชื่อให้กับประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาทำการคัดเลือกให้เหลือเพียงหนึ่งคนต่อไป

(2) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญ สาขากฎหมายมหาชน 8 คน สาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ 7 คน และผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ ตามที่ประธานรัฐสภากำหนดจำนวน 7 คน รวมทั้งสิ้น 23 คน ทั้งนี้ รัฐสภาจะทำการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์นี้จากบัญชีรายชื่อ ซึ่งจัดทำขึ้นโดยสภาสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญา ในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งในแต่ละแห่งจะจัดทำบัญชี

รายชื่อผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์ในแต่ละประเภทฯ ละไม่เกิน 15 คน โดยจะส่งไปยังประธานรัฐสภา ภายใน 5 วัน นับแต่วันพ้นกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของแต่ละจังหวัด เพื่อให้รัฐสภาทำการคัดเลือกให้เหลือตามจำนวนที่กำหนดไว้

สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการประชุมเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 7 มกราคม พุทธศักราช 2540 เพื่อเลือกประธานและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเลือก นายอุทัย พิมพ์ใจชนเป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนที่หนึ่ง และนางยุพา อุดมศักดิ์ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ คนที่สอง

อนึ่ง ในการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญมีระยะเวลาในการดำเนินงานทั้งสิ้น 240 วัน โดยจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และเพื่อให้การดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้จัดตั้งกรรมาธิการสามัญประจำสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น รวมทั้งสิ้น 6 คณะ และคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็น และประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดขึ้น 76 คณะ ดังนี้^๘

(1) คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมาธิการจำนวน 29 คน โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ และกำหนดกรอบความคิดพื้นฐาน หลักการและสาระสำคัญ ที่ควรจะนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ

(2) คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์

คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ ประกอบด้วยกรรมาธิการจำนวน 38 คน โดยมีศาสตราจารย์ อมร รักษาสัตย์ เป็นประธานคณะกรรมาธิการคณะนี้ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ก. รับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ขององค์การเอกชน สมัชชา กลุ่ม ชมรม สหภาพ สหกรณ์ และประชาชนทั่วไป

ข. สนับสนุนการปฏิบัติงานของ คณะกรรมาธิการวิสามัญรับฟังความคิดเห็น และประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดของแต่ละจังหวัด

^๘ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พร้อมด้วยรายงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ จัดทำโดยสำนักเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ค. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ด้วยวิธีการต่าง ๆ

ง. รวบรวมข้อมูล สรุปผล วิเคราะห์แนวความคิดเห็นที่ได้รับมาส่งให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการอิสระต่าง ๆ ใช้ประกอบการพิจารณา

จ. ดำเนินการสอบถามความคิดเห็นของประชาชน ตามหลักวิชาการร่วมกับสถาบันอื่น เพื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับความคิดเห็นที่ได้รับฟังมา

(3) คณะกรรมการประชาสัมพันธ์

คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ ประกอบด้วย กรรมการจำนวน 17 คน โดยมีนายสมเกียรติ อ่อนวิมล เป็นประธาน^๑ มีหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์กิจกรรมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการอื่น โดยมุ่งกระจายข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบถึงกระบวนการและหลักการ รวมทั้งสาระสำคัญที่จะนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สร้างความตื่นตัวให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญให้มากที่สุด.

(4) คณะกรรมการข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 17 คน โดยมีศาสตราจารย์กรมล ทองธรรมชาติ เป็นประธาน คณะกรรมการวิชาการฯ มีหน้าที่ ดังนี้

ก. ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางวิชาการ ให้แก่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการอิสระอื่น

ข. รวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นต่างๆ ที่จะนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ค. กำหนดหลักเกณฑ์และสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป

(5) คณะกรรมการจดหมายเหตุ ตรวจรายงานการประชุมและกิจการสภา

คณะกรรมการจดหมายเหตุตรวจรายงานการประชุมและกิจการสภา ประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 17 คน โดยมีนายเดโช สวานนท์ เป็นประธาน ทำหน้าที่

^๑ ต่อมานายแก้วสรร อติโพธิ ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการชุดนี้แทน เนื่องจากนายสมเกียรติ อ่อนวิมล ได้ลาออกจากกรรมการชุดดังกล่าว

ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ โดยได้กำหนด
กรอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้น 3 กรอบ คือ

กรอบที่ 1 สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง

กรอบที่ 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

กรอบที่ 3 สถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน
การเมือง

ทั้งนี้ ในแต่ละกรอบ จะประกอบด้วย สภาพปัญหาหลัก หลักการสำคัญ และ
แนวทางในการแก้ไขที่ควรจะไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยแบ่งกลุ่มปัญหาที่ร่างรัฐธรรมนูญ
ใหม่ ต้องหยิบยกขึ้นแก้ไขปรับปรุง เป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ⁹

(1) สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ ยังไม่ครบถ้วน
หรือไม่ชัดเจน, ไม่อาจคุ้มครองให้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ และมีการออกกฎหมายหรือกฎ
เกณฑ์อื่น เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้โดยง่าย และกว้างขวางเกินสมควร นอกจากนี้
การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบการเมือง ยังไม่เป็นรูปธรรมชัดเจนในทางปฏิบัติ.

(2) ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจไม่มีความครอบคลุมครบถ้วน และ
ระบบตรวจสอบที่มีอยู่เดิมก็ไม่มีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง.

(3) สภาพปัญหาที่ระบบการเมือง และสถาบันการเมืองขาดความเชื่อ
ถือในความสุจริต เพราะมีลักษณะเป็นธุรกิจการเมือง ได้นำมาซึ่งปัญหาความชอบธรรมในการ
บริหารประเทศ นอกจากนี้ การที่รัฐบาลไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพ เพราะรัฐบาลผสมที่
อ่อนแอและขาดเสถียรภาพ ทำให้นายกรัฐมนตรี ไม่อาจใช้ภาวะความเป็นผู้นำได้ จึงเป็นผลให้
เกิดปัญหาความชอบธรรม และวิกฤตศรัทธา.

หลังจากนั้น เมื่อคณะกรรมการธิการได้รับรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของ
ประชาชน จากที่ได้นำกรอบทั้ง 3 กรอบ ไปรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการรับฟัง
ความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ และคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชา
สัมพันธ์ประจำจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด ตลอดจนข้อเสนอของสถาบัน องค์กร กลุ่ม ชมรม
ต่างๆ ในสังคม และประชาชนโดยทั่วไปที่ได้ส่งความคิดเห็นมาแล้ว¹⁰ คณะกรรมการได้

⁹ ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดใน สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้น ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เอกสารพื้นฐานประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญ โดยประชาชน, 51 หน้า.

¹⁰ โปรดดู สภาร่างรัฐธรรมนูญ, สรุปผลการจัดทำประชาพิจารณ์ระดับจังหวัด, 4 เล่ม.

นำมาประกอบการพิจารณา และจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 3 คณะ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 กรอบ ตามกรอบที่ได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และข้อเสนออื่น ๆ เป็นเบื้องต้น

คณะอนุกรรมการทั้ง 3 คณะ ได้ยกร่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในแต่ละกรอบแล้วเสร็จ และได้เสนอรายงานต่อคณะกรรมการฯ คณะกรรมการฯ ได้จัดประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในระหว่างวันที่ 16 - 20 เมษายน 2540 เพื่อรวบรวมเรียบเรียงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ เพื่อนำเสนอต่อประธานสภาฯ ร่างรัฐธรรมนูญตามขั้นตอน และระยะเวลาที่สภาฯ ร่างรัฐธรรมนูญได้เห็นชอบแล้ว โดยในการประชุมคณะกรรมการฯ ในครั้งนี้ คณะกรรมการฯ ได้เชิญกลุ่มตัวแทนภาคเข้าร่วมประชุม เพื่อเสนอความคิดเห็นของประชาชน ประกอบการพิจารณาของร่างของคณะกรรมการฯ ด้วย

ต่อมาในระหว่างวันที่ 20 - 27 เมษายน พุทธศักราช 2540 คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้จัดประชุมคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ที่คณะอนุกรรมการทั้ง 3 คณะ เสนอโดยได้เชิญสมาชิกสภาฯ ร่างรัฐธรรมนูญเข้าร่วมฟังการประชุม คณะกรรมการฯ ตลอดจนแสดงความคิดเห็น และข้อสังเกตต่อคณะกรรมการฯ ด้วยตลอดการประชุม¹¹

เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นลง จึงเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เข้าสู่การพิจารณาของสภาฯ ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสภาฯ ร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเป็น 3 วาระ ดังนี้

(1) การพิจารณาในวาระแรกของสภาฯ ร่างรัฐธรรมนูญ

สภาฯ ร่างรัฐธรรมนูญ ได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.... ที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาฯ ร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2540 และตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.... ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยกำหนดระยะเวลาในการแปรญัตติภายใน 30 วัน

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... คณะกรรมการฯ ได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญมากที่สุด คณะกรรมการฯ จึงได้รับฟังและนำความคิดเห็นของสถาบัน องค์กร และกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมรวมทั้งประชาชนทั่วไป ตลอดจนความคิดเห็นที่

¹ โปรดดู รายชื่อคณะอนุกรรมการทั้ง 3 คณะ ในภาคผนวก ก.

¹¹ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช , หน้า (1)-(6)

ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามที่คณะกรรมการมารับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ได้รวบรวม และประมวลความคิดเห็นของประชาชน องค์กร และสถาบันต่างๆ มาประกอบการพิจารณาด้วย

นอกจากนี้ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ คณะกรรมการ ยังได้พิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ มาประกอบการพิจารณาในระหว่างที่มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา รวมทั้งได้เชิญสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้แปรญัตติไว้มาชี้แจงประกอบคำแปรญัตติด้วย

อนึ่ง ในการประชุมคณะกรรมการแต่ละครั้ง ได้มีการถ่ายทอดสดเสียง การประชุมคณะกรรมการทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเผยแพร่การประชุมให้ประชาชนได้ทราบอย่างทั่วถึง อีกทั้งยังเป็นการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ตลอดจนหลักการ และสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญไปพร้อมกับคณะกรรมการ นอกจากนี้ ยังได้อนุญาตให้ประชาชนและสื่อมวลชนเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการตลอดระยะเวลาของการประชุมด้วย¹²

(2) การพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สามของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ... ได้ทำการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว คณะกรรมการจึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540 และสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากได้มีการอภิปราย และแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ได้สงวนคำแปรญัตติไว้ เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540 หลังจากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้รอการพิจารณาในวาระที่สามไว้ 15 วัน นับแต่การพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นลง และลงมติในวาระที่สาม เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พุทธศักราช 2540 ซึ่งที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จากนั้นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... ให้กับประธานรัฐสภา เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

อนึ่ง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เมื่อวันที่ 4 กันยายน พุทธศักราช 2540 และการอภิปรายเสร็จ

¹² สำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ, หนังสือนำ รายงานของคณะกรรมการ และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช..., หน้า (1)-(5)

สิ้นลงเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2540 หลังจากนั้น ภายหลังจากที่ได้มีการรอการพิจารณาไว้ 15 วัน ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ได้ลงมติให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2540 จากนั้นประธานรัฐสภา จึงได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540.

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่า แม้ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งถือกำเนิดขึ้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 เพื่อทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทั้งฉบับ จะมีองค์ประกอบและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ “พรรคการเมือง” สามารถเข้ามามีบทบาทในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความจำเป็นอย่างที่สุด ที่จะต้องดำเนินการจากบุคคลที่มีความเป็นกลาง โดยเฉพาะ จากการกำหนดให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ มาจากการเลือกตั้งโดย “สมาชิกรัฐสภา” ซึ่งคัดเลือกจาก “ผู้สมัครรับเลือกตั้ง” ซึ่งได้คัดเลือกกันเองในแต่ละจังหวัดจังหวัดละ 1 คน หรือแม้กระทั่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ เองก็ตาม และแม้จะปรากฏว่า การจัดตั้งองค์การยกร่างรัฐธรรมนูญ ในรูปแบบของ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” จะเคยมีการดำเนินการมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

อย่างไรก็ตาม ด้วยองค์ประกอบและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในสาระสำคัญที่มีความแตกต่างกันมาก อาทิเช่น การตัดองค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในระหว่างสมาชิกรัฐสภา ในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญออก¹³ และที่สำคัญ คือ วิธีการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการกำหนดแนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญไว้ ด้วยการคำนึงถึงสภาพปัญหาหลักของระบบการเมืองไทยเป็นตัวตั้ง และวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปัญหานั้นอย่างเป็นระบบ ประกอบกับบทบาทเฉพาะตัวของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่มาจากผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ตลอดจนงานการมีบทบาทสำคัญของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่เป็นผู้แทนของจังหวัดต่างๆ ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญของประชาชน ในรูปแบบต่างๆ อย่างกว้างขวาง และไม่เคยเป็นมา ได้เป็นสาเหตุสำคัญและเป็นแรงผลักดันให้ “ร่างรัฐธรรมนูญ”

¹³ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2491 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญกึ่งหนึ่ง มาจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่เป็นสมาชิกรัฐสภา และได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกรัฐสภาในแต่ละสภา และอีกกึ่งหนึ่งมาจากผู้สมัครรับเลือกตั้งในประเภทต่างๆ โดยการคัดเลือกของรัฐสภานั้น ได้เป็นผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลในขณะนั้น ได้รับเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ สุทธิย์ อธิมุติภาพ, การร่างรัฐธรรมนูญ 2492, หน้า 40-42.

ซึ่งจัดทำขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และประกอบด้วย โครงสร้าง และหลักการในสาระที่แตกต่างไปจากร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดทำขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญใน ชุดอื่นๆ หรือแม้แต่องค์กรอื่นใดที่ผ่านมาเป็นอันมาก ดังจะกล่าวถึงในแต่ละบทต่อไปนี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย