

บทที่ 5

บทวิเคราะห์ กระบวนการของรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 211

เนื้อหาในบทนี้จะกล่าวถึงกระบวนการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ในรัฐสภา โดยทำการวิเคราะห์ถึงบทบาทของกลุ่มพลังในรัฐสภา ซึ่งเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างแก้ไขดังกล่าวในรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการการวิสามัญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล) และสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากกลุ่มเหล่านี้เป็นผู้มีสิทธิอำนาจตัดสินใจในกระบวนการนิติบัญญัติ คือยกร่างและพิจารณาร่างกฎหมายในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และเพื่อให้การวิเคราะห์มีความสมบูรณ์ จะได้พิจารณาถึงการเคลื่อนไหวเรียกร้องตลอดจนอิทธิพลที่กลุ่มพลังนอกรัฐสภา มีต่อกระบวนการของรัฐสภา เพื่อพิจารณาร่างแก้ไขดังกล่าวประกอบด้วย เนื่องเพราะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภานั้น ถือว่าประชาชนและกลุ่มพลังมีความชอบธรรมที่จะแสดงอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายทุกขั้นตอน แม้ว่าจะมีได้เป็นผู้มีสิทธิอำนาจ (authority) ในการกำหนดนโยบายก็ตาม

หากพิจารณาให้ดีจะพบว่า ตั้งแต่ นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ประกาศนโยบายของตนต่อรัฐสภาอย่างชัดเจนว่าจะปฏิรูปการเมืองโดยการแก้ไข มาตรา 211 เป็นต้นมา หากเราพิจารณาให้ดีจะพบว่า นายบรรหารกลับไม่ได้มีแนวทางปฏิบัติหรือแผนที่รูปธรรมชัดเจนเพื่อรองรับต่อนโยบายของตนว่าจะดำเนินการเรื่องดังกล่าวอย่างไร จึงทำให้เกิดข้อถกเถียง ต่างๆ นานา ตลอดจนความมคลางแคลงใจตลอดมาว่ารัฐบาลจะเอาจริงกับการปฏิรูปการเมืองโดยการแก้ไข มาตรา 211 หรือไม่ และอีกประการหนึ่งว่านายบรรหาร ศิลปอาชา ขาดความชัดเจนและมั่นคงในหลักการ และมีการเปลี่ยนแปลงไปเปลี่ยนมาในวิธีดำเนินการเพื่อแก้ไข มาตรา 211 เสมอ ดังนั้นทั้ง 2 ประการนี้จึงเป็นปัญหาที่สำคัญต่อการดำเนินการแก้ไขมาตรา 211 ในเวลาต่อมา

ตัวอย่างเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าการแก้ไข มาตรา 211 และการปฏิรูปการเมืองเริ่มส่อเค้าของปัญหาขึ้น ก็คือ แม้ว่ารัฐบาลจะได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (ค.ป.ก.) ขึ้นมา เพื่อศึกษาและหาแนวทางการปฏิรูปการเมืองเพื่อเสนอต่อรัฐบาลและหลังจากที่ ค.ป.ก. ได้ดำเนินงานจนกระทั่งได้ข้อสรุปว่าจะแก้ไขร่าง มาตรา 211 อย่างไรแล้วก็ตาม แต่ในการประชุมคณะรัฐมนตรี ในช่วง เมษายน 2539 รัฐบาลก็พยายามดำเนินการโดยต้องการจัดทำร่างแก้ไข มาตรา 211 ของตนเองขึ้น เช่นเดียวกัน (ร่างของกรม.) และยังคงต้องการเคลื่อนไหวให้ฝ่ายของตนเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่ 1 (สยามจดหมายเหตุ.

ปีที่ 21 ฉบับที่ 7 น.178-179) นอกจากนั้นในการบรรยายครั้งหนึ่งของ นายบรรหาร ศิลปอาชา ที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร นายบรรหารได้พูดถึงนโยบายการปฏิรูปการเมือง และการแก้ไข มาตรา 211 ของตนว่าจะไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 หรือหากจะแก้ไขก็ไม่จำเป็นที่จะต้องทำตามแนวทางของ คพป. ทั้งหมด(สยามรัฐ, 23 ตุลาคม 2538 : 9) การกระทำของ นายบรรหาร เช่นนี้ได้สร้างความลับสนต่อประชาชนและกลุ่มพลังประชาธิปไตย และทำลายความเชื่อมั่นว่านายบรรหารจะปฏิรูปการเมืองจนทำให้กลุ่มพลังนอกรัฐสภาออกมาเคลื่อนไหว โดยนายสมศักดิ์ โกศัยสุข เลขธิการสมาคมรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และกรรมการสมาพันธ์ประชาธิปไตยได้ขอเข้าพบนายบรรหาร เพื่อขอคำยืนยัน เกี่ยวกับคำพูดดังกล่าวพร้อมทั้งทำที่ของนายบรรหารเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง

การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง

เมื่อรัฐบาลบริหารฯ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาครั้งที่ 1 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) ในวันศุกร์ที่ 17 พฤษภาคม 2539 นั้น มีประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้ (นิติบัญญัติ, ฉบับที่ 18 ,2539 ก : 19-23)

1. การอภิปรายของสมาชิกสภาในการประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาวาระแรกนั้น เริ่มต้นด้วยการที่ นายโคคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (จากพรรคความหวังใหม่) ขึ้นแถลงถึงหลักการและเหตุผลพร้อมทั้งชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 211 ที่รัฐบาลได้เสนอเข้าสู่ การพิจารณาของสภาว่า รัฐบาลมีเหตุผลและหลักการอย่างไรบ้างในการเสนอร่างแก้ไข มาตรา 211 เข้าสู่การพิจารณาของสภา พร้อมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับร่างแก้ไข มาตรา 211 ที่รัฐบาลเสนอ หลังจากนั้นเป็นการอภิปรายแสดงข้อคิดเห็นจากสมาชิกสภาท่านอื่น ซึ่งมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วย และฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับร่างดังกล่าวซึ่งจากการพิจารณารายงานการประชุมของคณะกรรมการธิการสังเกตได้ว่า ฝ่ายที่สนับสนุนและชี้แจงถึงข้อดีของร่างแก้ไขดังกล่าว ได้แก่ ฝ่ายรัฐบาล ในขณะที่ฝ่ายที่ไม่สนับสนุนได้แก่ ฝ่ายค้านและวุฒิสมาชิกบางคน โดยได้วิพากษ์วิจารณ์ พร้อมทั้งตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างแก้ไข มาตรา 211 ที่รัฐบาลกำลังพิจารณา เช่น วิธีการได้มาซึ่ง คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ต่อจากนั้น นายโคคิน พลกุล ได้ขึ้นมาตอบคำถามต่อประเด็นปัญหาที่สมาชิกได้อภิปรายและวิพากษ์วิจารณ์ไปก่อนหน้านี้ซึ่งมีประเด็นน่าสนใจ กล่าวคือ (นิติบัญญัติ ฉบับที่ 18 , 2539 ข : 24 - 25)

- เหตุผลที่รัฐบาลมีได้นำเอาแนวทางการปฏิรูปการเมืองที่ คพป. และองค์กรประชาธิปไตยอื่นๆ ที่ได้เสนอเอาไว้ เป็นร่างแก้ไข มาตรา 211 เข้าสู่การพิจารณาของสภานั้น รัฐบาลได้ให้เหตุผลว่านโยบายดังกล่าวเป็นของ พรรคชาติไทย เพียงพรรคเดียว ดังนั้นรัฐบาลผสมจะนำเอานโยบายพรรคใดพรรคหนึ่งมาเป็นนโยบายของรัฐบาลทั้งหมดไม่ได้ แต่ต้องทำความตกลงร่วมกัน โดยเฉพาะการปฏิรูปการเมืองถือเป็นภาพรวมที่จะต้องดำเนินการ

- รัฐบาลมีความจริงจังหรือไม่ต่อการปฏิรูปการเมือง ประเด็นนี้รัฐบาลตอบว่ารัฐบาลต้องการดำเนินการเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง เพราะถือว่าเป็นนโยบายนี้เป็นสัญญาประชาคม ซึ่งหากไม่ดำเนินการย่อมถูกตรวจสอบโดยรัฐสภาและสาธารณชน เรื่องดังกล่าวจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์แวดล้อมและเวลาเป็นสำคัญ

- ระยะเวลาในการดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างได้กำหนดไว้ 180 วัน ถ้าไม่เสร็จสามารถขยายเวลาได้อีก 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 90 วัน ซึ่งอาจจะเป็นช่องทางให้มีการถ่วงเวลาได้ ประการนี้รัฐบาลอธิบายว่า ผลอายุของสภาจะยืนยาวขนาดไหนขึ้นกับความร่วมมือของทุกฝ่าย และนายโฆคินยังให้เหตุผลส่วนตัวอีกว่า การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่น่าจะต้องใช้เวลานานนัก เพราะรัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบัน (2538) และฉบับที่ผ่านมามีเนื้อหาบางส่วนที่ได้ปรับปรุงแล้ว ประเด็นที่เป็นปัญหาคงไม่มาก

- เพราะเหตุใดต้องมีการแก้ไขร่าง มาตรา 211 เพื่อปฏิรูปการเมืองแทนที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญบางมาตราหรือกฎหมายประกอบอื่นๆ รัฐบาลให้เหตุผลว่าการแก้ไข มาตรา 211 นั้น ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมและสังคมเป็นเจ้าของ

อย่างไรก็ตาม มีสมาชิกวุฒิสภาบางท่านเช่นนายไพศาล กุมาลวิสัย คุณหญิงนันทกา สุประภา ตะนันท์ และ พล.ร.อ.เกาะหลัก เจริญรุฑ์ เป็นต้น ได้อภิปรายพร้อมทั้งถามรัฐบาลในประเด็นเกี่ยวข้องเขตของ "หลักการ" ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จากการที่รัฐบาลเสนอเข้าสู่สภา ซึ่งหมายความว่าถึง ถ้อยคำใน "หลักการ" ตามที่เสนอมาเท่านั้น แต่เนื้อหาต่างๆ เช่น ที่มาและจำนวนของคณะกรรมการยกร่าง รวมถึงการลงประชามติไม่ใช่หลักการ และสามารถปรับปรุงได้ใช่หรือไม่ ? ขอให้ยืนยันเพื่อจะได้เป็นบรรทัดฐานในการดำเนินการต่อไป ซึ่ง "หลักการ" และ "เหตุผล" ที่รัฐบาลได้นำเสนอเอาไว้ในร่าง แก้ไข มาตรา 211 ที่รัฐบาลได้นำเสนอเข้าสู่สภานั้น มีใจความสำคัญดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "นิติบัญญัติ" ฉบับที่ 18 2539 : หน้า 17

หลักการ

- (1) เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (เพิ่มเติม หมวด12)
- (2) เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อให้สอดคล้องกับการเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (เพิ่มเติม (15) (16) (17) (18) และ (19) ของ มาตรา 160)

เหตุผล

“โดยที่เป็นการสมควรจัดให้มีวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายสาขาอาชีพเป็นองค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย ทั้งนี้ โดยยังคงรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้”

ต่อประเด็นดังกล่าว รัฐบาลตอบรับที่ประชุมสภาว่า “มีการแก้ไขได้” เมื่อเป็นเช่นนี้ สมาชิกวุฒิสมาชิกบางท่านซึ่งในครั้งแรกมีท่าทีไม่สนับสนุนต่อร่างแก้ไขดังกล่าวในหลายประเด็นด้วยกัน แต่เมื่อรัฐบาลตอบว่าในเรื่องที่มาและจำนวนขององค์กรร่างรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขได้ จึงทำให้วุฒิสมาชิกหลายท่านได้เปลี่ยนท่าทีมาให้การสนับสนุนโดยยกมือผ่านร่างแก้ไข มาตรา 211 ซึ่งการยกมือผ่านร่างแก้ไข มาตรา 211 ขึ้นรับหลักการในวาระแรก มีความสำคัญมาก กล่าวคือหากว่าร่างแก้ไขมาตรา 211 ไม่ได้การเห็นชอบจากรัฐสภาตั้งแต่วาระแรกแล้ว การจะดำเนินการตามนโยบายปฏิรูปการเมืองย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ ทั้งยังแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมิได้จริงจังต่อการปฏิรูปการเมืองดังที่ได้ให้คำมั่นสัญญาเอาไว้ ซึ่งจะส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลบริหารอย่างแน่นอน ดังนั้นสื่อมวลชนจึงได้วิเคราะห์ว่า รัฐบาลน่าจะมีการลอบบีสมาชิกวุฒิสภา เพื่อขอให้ยกมือสนับสนุนร่างแก้ไขมาตรา 211 ไปก่อน โดยรัฐบาลยินยอมให้สามารถมีการแก้ไขได้ในภายหลัง (มติชน, 20 พฤษภาคม 2539 : 3) ประเด็น ของ “หลักการ” และ “เหตุผล” ในร่างที่รัฐบาลนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาในขณะนี้ ได้กลายมาเป็นที่มาของประเด็นความขัดแย้งที่สำคัญประการหนึ่ง ระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับคณะกรรมการวิสามัญ ในชั้นของการพิจารณาเป็นรายมาตราในวาระที่สองด้วย ซึ่งจะได้นำเสนอในช่วงต่อไป

ในช่วงสุดท้ายการอภิปราย นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้สรุปเหตุผลของการเสนอร่างแก้ไขมาตรา 211 ซึ่งสามารถสรุปได้ เป็น 5 ประเด็น ดังต่อไปนี้ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “นิติบัญญัติ” ฉบับที่ 18 , 2539 ค : 30)

1. เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ
2. เพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีประสิทธิภาพในการรักษาสีทิวทัศน์เสรีภาพของประชาชนได้อย่างดี
3. เพื่อเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาการเลือกตั้ง
4. เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แต่ในประเด็นที่มีสมาชิกถามว่า ประโยชน์ที่จะได้รับในการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้คืออะไร ประชาชนจะได้อะไร นายบรรหาร ศิลปอาชา กลับตอบไม่ตรงประเด็น โดยได้เบี่ยงเบนไปที่ความจริงจังในการร่างรัฐธรรมนูญและรักษาประเทศชาติของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และยังระบุอีกว่า “บุคคลที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการร่าง อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ นักวิชาการและนักปฏิบัติ ปัญหาคือ ทำอย่างไรที่จะให้นักวิชาการและนักปฏิบัติสามารถบังเกิดผลทางรูปธรรม แต่ทั้งหมดอยู่ใต้ดุลยพินิจของรัฐสภา” จากดังกล่าวนี้ ในที่นี้มีประเด็นที่เราน่าจะตั้งคำถามและตั้งข้อสังเกตอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ในที่นี้ ใครคือ “นักปฏิบัติ” ? นักปฏิบัตินี้จะป็นนักการเมือง หรือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอำนาจ ใช่หรือไม่?

ประการที่สอง จากการพิจารณาการอภิปรายทั้งหมดในรัฐสภา เราจะพบว่านายบรรหาร ศิลปอาชา มีความสามารถในการพลิกแพลงประเด็น ให้เป็นประโยชน์กับตนเอง ได้พอสมควร โดยอาศัย นายโกดิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วย ให้ความกระจ่างต่อการอภิปรายในประเด็น “เทคนิคทางกฎหมาย” ซึ่งเราจะเห็นว่า นายโกดิน พลกุล ค่อนข้างมีบทบาทหลายครั้งในการขึ้นมรอภิปรายชี้แจงในชั้น การพิจารณาของสภาในวาระที่ 1 และหากพิจารณาถึงวาระที่ 2 และ 3 ก็จะมีบทบาทที่สำคัญของนายโกดิน พลกุล เช่นเดียวกัน ซึ่งจากบทความชิ้นหนึ่ง สื่อมวลชนเองก็ได้กล่าวถึง “การปฏิรูปการเมืองจะสำเร็จมากน้อยขนาดไหนขึ้นอยู่กับ นายบรรหาร ศิลปอาชา และกุนเชื่อว่าจริงใจแค่ไหนต่อการปฏิรูปการเมือง (มติชน , 5 กุมภาพันธ์ 2539 : 2) ซึ่ง“กุนชื่อ” ในที่นี้น่าจะหมายถึงนายโกดิน พลกุล

ในที่สุดที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ก็ได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่.....) พุทธศักราช..... ด้วยคะแนนเสียง เห็นชอบ มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา คือ ลงมติรับหลักการ 397 คะแนนงดออกเสียง 133 คะแนน (ฝ่ายค้านงดออกเสียงทั้งหมดรวมกับวุฒิสมาชิก 3 ท่าน) และไม่มีผู้ใดไม่รับหลักการ แต่ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาแก้ไข มาตรา 211 จำนวน 45 คน

2. คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 (กมธ.)

2.1 องค์ประกอบของ กมธ. กมธ.ชุดดังกล่าวมีจำนวนทั้งสิ้น 45 คน ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนจากพรรคการเมือง ต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 27 ท่าน และวุฒิสมาชิก จำนวน 18 ท่าน (ดูรายชื่อคณะกรรมการฯ ทั้ง 45 คน ได้ในบทที่ 3) หากเราพิจารณาถึงสัดส่วนของกมธ. จาก ชีค “ฝ่ายรัฐบาล” ซึ่งประกอบด้วยสัดส่วนดังนี้ คือ พรรคชาติไทย 4 คน สภาผู้แทนราษฎร พรรคความหวังใหม่ 4 คน พลังธรรม 2 คน ประชากรไทย กิจสังคมและนำไทย พรรคละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 15 คน (15 เสียง) ในขณะที่กรรมการในปีก “ฝ่ายค้าน” ประกอบด้วยพรรคประชาธิปัตย์ 6 คน ชาติพัฒนา 4 คน เสรีธรรมและเอกภาพ พรรคละ 1 คน รวม 12 คน และมีฝ่ายวุฒิสภาอีก 15 คน จะเห็นได้ว่าฝ่ายค้านและฝ่ายวุฒิสภามีจำนวนทั้งสิ้น 27 คน (27 เสียง) ซึ่งมากกว่ากรรมการฝ่ายรัฐบาล เช่นนี้มีผลต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการชุดนี้ในเวลาต่อมา ฝ่ายค้านและวุฒิสภาจึงเป็นฝ่ายได้เปรียบ คือข้อเสนอและมติจากฝ่ายค้านและวุฒิสมาชิกจะได้รับเสียงสนับสนุนในชั้นคณะกรรมการมากกว่าฝ่ายรัฐบาล และจึงถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาก่อนประเด็นของฝ่ายรัฐบาลเสมอ ประเด็นนี้มีหลายฝ่ายวิเคราะห์ว่ารัฐบาลได้เปลืองพลังในการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญนี้ (รายการเหตุบ้านการเมือง, “สมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ”, 23 มิถุนายน 2540)

2.2 การทำงานของคณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการวิสามัญฯ เริ่มต้นมีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 211 ซึ่งรัฐสภารับหลักการในวาระ 1 แล้ว ตามที่รัฐสภาได้มอบหมายให้มาดำเนินการ โดยคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณารวมทั้งสิ้น 16 ครั้ง โดยครั้งแรกได้มีการประชุมเมื่อวันอังคารที่ 22 พฤษภาคม 2539 ซึ่งในการประชุมนัดแรกนั้น ที่ประชุมได้มีการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการ ซึ่งมีผู้ได้รับการเสนอชื่อทั้งหมด 3 ท่าน คือ 1.นายชุมพล ศิลปอาชา 2.นายชัยอนันต์ สมุทวณิช และ 3.นายโภคิน พลกุล ผลปรากฏว่า นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ซึ่งเป็นวุฒิสมาชิกขณะนั้นได้รับการเลือกจากที่ประชุม ให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ ขณะนายชุมพล ศิลปอาชา ด้วยคะแนนเสียง 19 ต่อ 10 คะแนน ส่วนนายโภคินไม่ได้รับคะแนนเสียงเลย รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ (ครั้งที่ 1, 22 พฤษภาคม 2539 : 1-2)

มีข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับการเลือกสรรประธานคณะกรรมการ กล่าวคือ ประการแรก นอกจากนายชัยอนันต์ สมุทวณิช ซึ่งเป็นวุฒิสมาชิกเพียงคนเดียวที่ได้รับการเสนอชื่อ ในขณะที่ผู้ได้รับการเสนอชื่อมาจากกรรมการฝ่ายรัฐบาล ประการต่อมา มีข้อสงสัยอย่างยิ่งว่ารัฐบาลมีบทบาทอย่างไร เพราะนายนิพนธ์ วิสิทธิ์ยุทธศาสตร์ สมาชิกวุฒิสภาได้เสนอชื่อให้นายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานคณะกรรมการ

การ ทั้งที่นายชุมพล ศิลปอาชา มิได้เข้าร่วมประชุมในช่วงดังกล่าว อีกทั้งนายนิพนธ์ ก็ได้ยืนยันต่อประธานที่ประชุมในวันนั้นว่า ได้คุยกับนายชุมพลเป็นการล่วงหน้าแล้ว และบอกว่า นายชุมพลนั้นยินดีรับตำแหน่ง หากได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุม (รายงานคณะกรรมการ, ครั้งที่ 1, 22 พฤษภาคม 2539 : 1-2) นอกจากนั้นนายชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ให้สัมภาษณ์ในทำนองว่า ฝ่ายรัฐบาลเองพยายามที่จะลอบบี เพื่อมิให้ตนเข้ารับตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้เพราะฝ่ายรัฐบาลได้มีการกำหนดตัวของผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งไว้ก่อนแล้ว ซึ่งก็คือนายชุมพล ศิลปอาชา (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2542)

จากทั้งสองประการนี้ แสดงให้เห็นว่าการที่กรรมการฝ่ายรัฐบาลได้เสนอชื่อกรรมการฝ่ายตนเองถึงสองท่าน เพื่อเป็นผู้สมัครแย่งชิงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ น่าจะมีสาเหตุจากการมิได้พูดคุยกันก่อนล่วงหน้าระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลว่าควรจะเสนอชื่อใคร หรืออาจเป็นไปได้ว่ามีความขัดแย้งหรือแตกแยกภายในพรรคร่วมรัฐบาล ระหว่างพรรคความหวังใหม่ (นายโภคิน พลกุล) กับพรรคชาติไทย (นายชุมพล ศิลปอาชา) ที่ต่างต้องการเสนอชื่อบุคคลในพรรคของตนเพื่อแย่งชิงตำแหน่งดังกล่าว และความขัดแย้งภายในพรรคร่วมรัฐบาลนี้จะป็นสาเหตุให้ขาดความเป็นเอกภาพ และเปลี่ยงปล้ำกลายเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการ นอกจากนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า กรณีข้างต้นน่าจะเป็นยุทธวิธีหนึ่งของรัฐบาลในการที่จะเข้ามาแทรกแซง และควบคุมต่อการทำงานของคณะกรรมการ โดยการที่ส่งคนของตน ซึ่งอาจเป็นนายโภคิน พลกุล หรือนายชุมพล ศิลปอาชา คนใดคนหนึ่งก็ได้ ด้วยเหตุว่าทั้งสองล้วนเป็นกรรมการชิกฝ่ายรัฐบาล อีกทั้งนายชุมพล ศิลปอาชา (ส.ส.พรรคชาติไทย) เป็นน้องชายของนายบรรหาร เพื่อให้ผลการพิจารณาแก้ไขมาตรา 211 ของคณะกรรมการที่ออกมา เอื้อต่อผลประโยชน์ของฝ่ายรัฐบาลได้ง่ายมากยิ่งขึ้น ดังนั้นเราจึงพบความพยายามของรัฐบาลที่จะใช้อำนาจแทรกแซงกระบวนการดังกล่าวตั้งแต่เริ่มต้น รัฐบาลน่าจะใช้วิธีการเรียกว่า "Co-optation" * ในการแต่งตั้ง กมธ. วิธีดังกล่าวก็คือจะมีการเชิญตัวแทนจากกลุ่มหรือฝ่ายต่างๆ ที่หลากหลายเพื่อเข้าร่วมการตัดสินใจ แม้ว่า กมธ.จะมีคณะกรรมการจากการเสนอชื่อของฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้าน และวุฒิสภา ก็ตาม แต่หากพิจารณาให้ดี จะพบว่ามีความพยายามทำให้หลากหลาย เช่น ให้นักวิชาการ เช่นนายบรรศักดิ์ อูรรโณ และนายธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ และตัวแทนจากองค์กรเอกชน เช่น นพ.สันต์ หัตถิรัตน์ เข้าร่วมเป็นหนึ่งใน กมธ.ด้วย ซึ่งการกระทำเช่นนี้อาจเป็นเพียงภาพลวง ทำให้ดูเหมือนว่าได้มีการขยายการมีส่วนร่วม แต่แท้จริงแล้ว บุคคลที่เชิญมาอาจไม่มีอำนาจตัดสินใจเลือกนโยบายเลยก็ได้

* ดูรายละเอียดเรื่อง Cooptation จากแนวคิดเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายในบทที่ 2

ยิ่งไปกว่านั้น การที่นายช้อยอนันต์ ได้รับเลือกให้เป็นประธานคณะกรรมการนั้น มีหลายฝ่ายวิเคราะห์ว่าเป็นเพราะได้รับเสียงสนับสนุนจากฝ่ายค้านและวุฒิสมาชิกเป็นหลัก จนกระทั่งถึงมีการกล่าวว่ายฝ่ายค้านเป็นผู้ได้รับชัยชนะในการต่อสู้ครั้งแรก ที่สามารถสนับสนุนนายช้อยอนันต์ ขึ้นมาดำรงตำแหน่งได้อีกทั้งทำให้ฝ่ายรัฐบาลได้กลายเป็นเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการ (มติชน, 1 กรกฎาคม 2539:21) อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งนายช้อยอนันต์ เป็นประธานคณะกรรมการ มีข้อดี 2 ประการ กล่าวคือ

1. เนื่องจากนายช้อยอนันต์ เป็นวุฒิสมาชิก ซึ่งจะเป็นการดีที่จะช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ของความชอบธรรม ให้กับการทำงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าวว่า “ปลอดจากการเมือง” และมิได้เป็นเครื่องมือของฝ่ายใด ได้ดีกว่าการที่ประธานคณะกรรมการ จะมาจากฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน ซึ่งอาจจะถูกมองว่าเป็นเกมการเมืองของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

2. เนื่องจากการถูกมองว่า “ปลอดจากการเมือง” จึงเป็นการง่ายที่จะระดมและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและพลังนอกรัฐสภา เพราะว่าประเด็นนี้อาจจะเกี่ยวข้องกับภูมิหลังของนายช้อยอนันต์ด้วย เพราะนอกจากที่นายช้อยอนันต์ จะดำรงตำแหน่งเป็นวุฒิสมาชิกในขณะนั้นแล้ว ในช่วงก่อนหน้านั้น นายช้อยอนันต์ เป็นศาสตราจารย์ทางรัฐศาสตร์ ผู้มีผลงานที่มีคุณภาพสูง อีกทั้งมีประสบการณ์ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 และในการเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ก็ได้เสนอให้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ โดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม นอกจากนั้น นายช้อยอนันต์เองยังเคยดำรงตำแหน่งเป็นประธานของสถาบันนโยบายศึกษา ซึ่งถือได้ว่าเป็นหนึ่งในบรรดากลุ่มพลังนอกรัฐสภา ที่มีบทบาทผลักดันการปฏิรูปมาตั้งแต่ปี 2534 กล่าวคือนายช้อยอนันต์มีความสัมพันธ์ที่เป็นเครือข่ายเชื่อมโยงกับกลุ่มพลังนอกรัฐสภาด้วย คุณสมบัติประการนี้ น่าจะพิเศษกว่าสมาชิกวุฒิสภา หรือผู้แข่งขันท่านอื่นในการเป็นประธานคณะกรรมการ และทั้งยังเป็นผลดีต่อการระดมความสนับสนุนต่อการทำงานของ กมธ. จากกลุ่มพลังนอกรัฐสภาอื่นๆ อีกด้วย ซึ่งบทบาทของนายช้อยอนันต์กับการทำงานของคณะกรรมการจะได้วิเคราะห์ต่อไป ภายหลัง

ต่อมาคณะกรรมการ ก็ได้กำหนดวันและเวลาในการประชุม ซึ่งมีการประชุมทุกวันพฤหัสบดี ช่วงบ่าย ซึ่งในช่วงแรกของการพิจารณา ที่ประชุมของคณะกรรมการ ได้มีการหยิกยกถึงกรอบการทำงานและขอบเขตในการแก้ไข พร้อมทั้งสาระสำคัญโดยสรุปของร่างแก้ไขมาตรา 211 เพื่อกำหนดแนวทางในการทำงานร่วมกันของคณะกรรมการ ซึ่งลักษณะของการประชุมแต่ละครั้ง ก็จะมีการเริ่มต้นเสนอประเด็นโดยประธานคณะกรรมการ หลังจากนั้นก็เปิดโอกาสให้กรรมการท่านอื่นอภิปรายเพื่อแสดงความคิดเห็น และจบลงด้วยการขอมติจากที่ประชุมในประเด็นต่างๆ ซึ่งหากพิจารณาจากรายงานการประชุมในแต่ละครั้ง เราพบว่าเป็นการถกเถียงสนับสนุนและคัดค้านประเด็นต่างๆ ระหว่างคณะกรรมการ

การเสียงข้างมาก (ฝ่ายค้านและวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่) กับกรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างน้อย (ฝ่ายรัฐบาล) ได้สะท้อนภาพของความขัดแย้งและการต่อสู้ในประเด็นต่างๆ อย่างชัดเจนทีเดียว ซึ่งสมควรที่จะหยิบยกเอาประเด็นสำคัญๆ ที่คณะกรรมการได้มีการถกเถียงและลงมติมาพิจารณา เพื่อจะทำให้เข้าใจถึงภาพรวมในเรื่องจุดยืนและแนวความคิดของคณะกรรมการได้ดียิ่งขึ้น

ประเด็นแรก ที่ประชุมของคณะกรรมการ ได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณา ก็คือ “ขอบเขตอำนาจ” ของคณะกรรมการชุดดังกล่าว ในการพิจารณาแก้ไขมาตรา 211 ในประเด็นกรรมาธิการเสียงข้างมาก ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายหลายท่าน อาทิเช่น นายวิษณุ เครืองาม นายสมภพ โทตระกิตย์ นายไพศาล กุศลย์วิสัย เป็นต้น พร้อมด้วยสมาชิกวุฒิสภาท่านอื่น และแม้กระทั่งนายชัยอนันต์ สมุทวณิช ประธานคณะกรรมการ ก็ได้อธิบายว่า “ขอบเขตอำนาจ” ของคณะกรรมการ สามารถดูได้จากหลักการของร่างแก้ไขมาตรา 211 ที่คณะกรรมการ ได้รับมาในวาระแรก ซึ่งมีอยู่ 2 ข้อ (ดูรายละเอียดในหน้า 108)

โดยที่หลักการข้อแรกคือต้องการให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ (จัดทำเป็นหมวด 12 ส่วนข้อสองนั้นคือ ให้เพิ่มเติม (15) (16) (17) (18) และ (19) ในมาตรา 160 เพื่อให้สอดคล้องกับการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งหลักการในข้อแรกถือว่า เป็นหลักการสำคัญหรือหลักการหลัก ส่วนหลักการข้อสองเป็นหลักการรองหรือหลักการประกอบ ถ้ามีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ต้องแก้ไขบทบัญญัติเหล่านี้(ในหลักการข้อ 2) ให้สอดคล้อง ดังนั้นเมื่อพิจารณาหลักการประการแรกในร่างของรัฐบาล เราจะเห็นได้ว่าเป็นหลักการกำหนดไว้อย่างคร่าวๆ ว่า ให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เท่านั้น มิได้มีการระบุเอาไว้ว่า ให้คณะกรรมการจัดทำในรูปแบบใด โดยองค์กรใด และวิธีการใด นอกจากนั้นยังมีวุฒิสมาชิกบางท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พล.ร.อ.เกาเหล่หลัก เจริญรุขย์ เสริมว่าตนเองได้สอบถามและพูดคุยกับรัฐบาลแล้วว่า ร่างที่รับ “หลักการ” มานั้นสามารถแก้ไขได้หรือไม่ (เพราะมีหลายจุดที่วุฒิสมาชิกไม่เห็นด้วย) รัฐบาลกล่าวว่า “แก้ไขได้ ใครมีความเห็นอย่างอื่นแก้ไขได้ทั้งนั้น... จึงขอให้รับไปก่อน แล้วไปแก้กัน” (รายงานการประชุมคณะกรรมการ, ครั้งที่ 3, 6 มิถุนายน 2539 : 70-86)

เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าประเด็นของ “หลักการ” เป็นประเด็นสำคัญในการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีการถกเถียงกันในที่ประชุมของคณะกรรมการ เพราะส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการแสดงความคิดเห็นของวุฒิสมาชิก ส่วนกรรมาธิการท่านอื่นเป็นฝ่ายสนับสนุน อย่างไรก็ตามประเด็นของ “หลักการ” ได้เป็นปัญหามาซึ่งความขัดแย้งระหว่างภายในคณะกรรมการเอง และระหว่างคณะกรรมการกับฝ่ายรัฐบาลตลอดมา กล่าวคือฝ่ายกรรมาธิการมองเห็นว่า “หลักการ” ที่ระบุไว้ในร่างแก้ไขที่สภามอบหมายให้นำมาพิจารณา หลังจากวาระที่ 1 นั้น เป็น “หลักการ” ที่ไม่ได้ระบุถึงรูปแบบและที่มาขององค์กรที่

จะเข้ามายกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ดังนั้นจึงหมายความว่า คณะกรรมาธิการมีขอบเขตอำนาจที่กว้างขวางพอสมควร ในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบและที่มาขององค์กรที่จะเข้ามายกร่างรัฐธรรมนูญได้ ตามมติของที่ประชุมคณะกรรมาธิการ ซึ่งคณะกรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมากเห็นพ้องกันว่า หลักการที่ระบุนั้นไม่ได้มีความเฉพาะเจาะจงว่ารัฐบาลต้องการให้ออกมาในรูปแบบใด ฉะนั้นคณะกรรมาธิการมองว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญของกลุ่มตนนั้นไม่ขัดต่อหลักการในรัฐธรรมนูญ

ในเวลาต่อมาเราพบว่า คณะกรรมาธิการได้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่มาและองค์ประกอบขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ จากเดิมเป็น “การแต่งตั้ง” ของรัฐสภา มาสู่การ “เลือกตั้ง” โดยตรงจากประชาชน ดังนั้น กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างน้อยและรัฐบาลจึงใช้จุดนี้เป็นจุดสำคัญในการโจมตีว่า การแก้ไขมาตรา 211 ในร่างของคณะกรรมาธิการทำผิดหลักการในรัฐธรรมนูญมาจากการแต่งตั้งของสภา ให้ “แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางประเด็น” มิใช่มา “แก้ไขทั้งฉบับ” เพราะฉะนั้นประเด็นเรื่องของ “หลักการ” ดังที่กล่าวแล้ว จึงเป็นข้อขัดแย้งที่สำคัญประการหนึ่ง ระหว่างฝ่ายกรรมาธิการกับรัฐบาล ตั้งแต่คณะกรรมาธิการเริ่มทำงาน จนกระทั่งนำร่างเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่ 2 และการถกเถียงในเรื่อง “หลักการ” และ “ขอบเขตอำนาจ” หน้าที่ของคณะกรรมาธิการดังกล่าว มีนัยยะสำคัญแสดงให้เห็นถึงว่าเป็นการช่วงชิงอำนาจระหว่าง 2 ฝ่าย ในการเป็นผู้กำหนด “องค์กรยกร่าง” รัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง “ความต่อเนื่อง” ขององค์กรที่จะมาทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประเด็นดังกล่าวกรรมาธิการปีกฝ่ายค้านจากพรรคประชาธิปัตย์ เช่น นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ได้ให้ข้อเสนอมา และที่ประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นว่าสมควรที่ให้กระบวนการทำงานพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญใหม่มีความ “ต่อเนื่อง” ไม่ควรที่จะยึดโยงกับระบบการเมืองหรือ “รัฐสภา” ที่เป็นอยู่ ซึ่งร่างเดิมที่คณะกรรมาธิการรับมาพิจารณานั้น กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญต้องชะงักหรือยุติลง หากมีการยุบสภา ที่ประชุมได้ให้เหตุผลการแก้ไขรัฐธรรมนูญ สามารถกระทำได้จากกระบวนการรัฐสภาตามปกติ แต่ในครั้งนี้มีข้อเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ซึ่งก็หมายความว่าต้องการมี “องค์กร” หนึ่งขึ้นมาจัดทำรัฐธรรมนูญที่เป็นต่างหากจากสภา และไม่ได้เป็นไปตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ดังนั้นหากต้องการให้มีความ “ต่อเนื่อง” ขององค์กรที่ยกร่าง ต้องออกจากกระบวนการทางการเมืองปกติเสียก่อน ในประเด็นนี้กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมากส่วนใหญ่ให้การสนับสนุน มีเพียงกรรมาธิการจากฝ่ายรัฐบาลบางท่านที่ขึ้นมาคัดค้าน และต้องการให้กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ผูกติด ยึดโยงกับสภา อาทิเช่น นายเดโช สวานานนท์, นายโกลน พลกุล เป็นต้น โดยให้เหตุผลว่าไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลชุดนี้ มีมติให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง แล้วมติดังกล่าวต้องไปผูกพันกับสภาชุดหน้า อีกทั้งการยุบสภาน่าจะเป็นตัวชี้ว่าะร่างรัฐธรรมนูญได้ต่อไปหรือไม่ ดังนั้นในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ควรคำนึงถึงการยุบสภาและอายุของสภาทุกชั้นตอน

ประเด็นที่สาม เกี่ยวกับที่มาและองค์ประกอบขององค์กรที่จะเข้ามาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในที่ประชุมได้มีการอภิปรายและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวอย่างกว้างขวาง คนแรกๆ ที่มีการเสนอถึงที่มาขององค์กรที่จะมายกร่างรัฐธรรมนูญ ก็คือนายสุเทพ เทือกสุบรรณ โดยให้เหตุผลว่าเมื่อต้องการความ “ต่อเนื่อง” ขององค์กรที่จะมายกร่าง ดังนั้นองค์กรดังกล่าวต้องเป็นอิสระ และสมควรต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และเป็นตัวแทนของประชาชน (รายงานการประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ 3, 6 มิถุนายน 2539) หลังจากนั้นที่ประชุมส่วนใหญ่ก็สนับสนุน และมีมติร่วมกันเกี่ยวกับลักษณะสำคัญขององค์กรที่จะเข้ามาร่างรัฐธรรมนูญสองประการ กล่าวคือ

- ต้องการให้มีความชอบธรรม ซึ่งความชอบธรรมของ “องค์กร” ดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งของประชาชน
- ต้องการให้ผู้ที่มาร่างมีความรู้ความสามารภ เป็นผู้เชี่ยวชาญและมีความรู้ความเข้าใจมาร่างรัฐธรรมนูญ

และที่ประชุมก็มีมติว่า องค์กรที่มายกร่างควรใช้ชื่อว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” โดยให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของจังหวัดต่างๆ จังหวัดละ 1 คน และให้มีผู้เชี่ยวชาญจำนวนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม (ให้สภาร่างฯ สายจังหวัดมีจำนวนมากกว่า) จำนวน 99 คน ส่วนกรรมการฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่เห็นด้วย กับการให้ที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการเลือกตั้ง โดยให้เหตุผลว่าการให้องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญมาจากการเลือกตั้ง เป็นการกระทำที่ได้เปลี่ยนแปลงหลักการเดิมที่คณะกรรมการรับมาจากสภาในวาระแรก ในรูปของ “คณะกรรมการ” และมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งคณะกรรมการฝ่ายเสียงข้างน้อยได้ขอสงวนคำแปรญัตติ อย่างไรก็ตาม ต่อมาที่ประชุมได้มีการพิจารณาถึงประเด็นซึ่งเป็นรายละเอียดปลีกย่อยต่างๆ เช่นคุณสมบัติของผู้ที่เข้ามาเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ องค์กรจัดทำบัญชีรายชื่อของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้เชี่ยวชาญ วิธีการทำประชามติ และพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ การกำหนดเงื่อนไขเวลาการทำงานและคำตอบแทนของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการทำงานและการพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 ของคณะกรรมการ

1. จากการประชุมของคณะกรรมการเพื่อแก้ไขมาตรา 211 เราจะเห็นได้ถึงการแบ่งขั้วและฝักฝ่ายในคณะกรรมการเป็นสองฝ่ายอย่างชัดเจน กล่าวคือกรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก ซึ่งได้แก่ฝ่ายค้านและวุฒิสมาชิกบางท่าน ซึ่งค่อนข้างจะมีเอกภาพในการลงมติในประเด็นสำคัญๆ ร่วมกันในระดับหนึ่ง แม้ว่าอาจจะมียรายละเอียดปลีกย่อยที่เห็นต่างกันก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อต้องการช่วงชิงความได้เปรียบในการกำหนดสาระสำคัญในการแก้ไขมาตรา 211 กับกรรมการฝ่ายเสียงข้างน้อย ซึ่งได้แก่กรรมการซีกรัฐ

บาลและสมาชิกวุฒิสภาสายรัฐบาลบางท่าน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการต่อสู้ทางความคิด โดยต่างฝ่ายต่างแสดงความคิดเห็นสนับสนุน คัดค้าน ในประเด็นที่พิจารณาอย่างกระตือรือร้น

2. ประเด็นที่มีการขัดแย้งและถกเถียงมากที่สุด ระหว่างกรรมาธิการ 2 ฝ่าย คือขอบเขตอำนาจในการพิจารณาแก้ไขมาตรา 211 ของคณะกรรมการมีมากน้อยเพียงใด โดยพิจารณาจาก “หลักการ” และ “เหตุผล” ที่ระบุมาในร่างแก้ไขที่รัฐบาลได้รับหลักการมาในวาระแรก และประเด็นขององค์กรประกอบและที่มาขององค์กรที่จะเข้ามากร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะทั้ง 2 ประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญต่อเนื้อหาและการพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 ในวาระ 2 และ 3 อย่างมาก ประเด็นเหล่านี้ เป็นประเด็นที่กระทบต่อผลประโยชน์ได้เสียของฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้านและวุฒิสมาชิก เพราะพูดถึงอำนาจในการกำหนด “องค์กรผู้ที่จะมากร่างรัฐธรรมนูญ”

3. ดูเหมือนว่ากรรมาธิการจากฝ่ายค้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพรรคประชาธิปัตย์ อาทิเช่น นายสุเทพ เทือกสุบรรณ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนายอลงกรณ์ พลบุตร เป็นต้น แสดงบทบาทที่กระตือรือร้นเป็นอย่างมาก ในการประชุมพิจารณาชั้นกรรมาธิการ โดยหลายครั้งที่เดิยที่ฝ่ายค้านสามารถเป็นผู้นำในการริเริ่มเสนอประเด็นต่างๆ ในที่ประชุมเช่น ความต้องการให้ที่มาของ “องค์กรกร่าง” เป็นอิสระจากสภา โดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและการเสนอให้กระบวนการพิจารณาอภิปรายและแสดงความเห็นให้เหตุผลเกี่ยวกับข้อกฎหมายต่างๆ สนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้ความกระจ่างเกี่ยวกับข้อถกเถียงและการตีความในเรื่อง “หลักการ” และ “เหตุผล” โดยที่ตัวประธานคณะกรรมการเป็นผู้สรุปประเด็นการอภิปรายต่างๆ เพื่อขอมติที่ประชุม

4. ในการประชุมแต่ละครั้ง กรรมาธิการจากฝ่ายรัฐบาลเข้าร่วมการประชุมกันน้อย และมีบางคนขาดการประชุมบ่อยๆ แต่เมื่อมาถึงการประชุมนัดที่มีการอภิปรายถึงประเด็นสำคัญๆ เช่น การประชุมครั้งที่ 5 วันที่ 20 มิถุนายน 2539 ได้มีการกำหนดถึงที่มาของสภากร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งจากตัวแทนจังหวัดและจากผู้เชี่ยวชาญ กลับปรากฏว่าตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาลเข้าร่วมกันน้อยอย่างพร้อมเพรียง ประการนี้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการระดมเสียงสนับสนุนของกรรมาธิการฝ่ายรัฐบาล เพื่อลงมติในประเด็นดังกล่าว เพื่อรักษาอำนาจของฝ่ายตนในการที่จะเป็นผู้กำหนดที่มาและองค์กรในการเข้ามากร่างรัฐธรรมนูญ แต่ความพยายามดังกล่าวไม่เป็นผลสำเร็จ เพราะฝ่ายพันธมิตรฝ่ายกรรมาธิการเสียงข้างมาก

5. การประชุมของคณะกรรมการทั้งสิ้น 16 นัด จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ครั้งที่ 5 เป็นต้นมา ได้มีสื่อมวลชนขอเข้าฟังและบันทึกภาพการประชุมของคณะกรรมการ และช่วงท้ายๆ ของการประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ องค์กรเอกชนและองค์กรประชาธิปไตยต่างๆ ได้ขอเข้าร่วม

ฟังประชุม พร้อมทั้งยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ที่ควรระบุไว้ในร่างรัฐธรรมนูญต่อประธานคณะกรรมการ
 มาธิการ ซึ่งการประชุมของคณะกรรมการมาธิการวิสามัญ โดยทั่วไปแล้วไม่ค่อยเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนเข้าฟัง
 ได้ ซึ่งการเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนเข้าฟังและบันทึกภาพ เริ่มต้นจากที่นายชัยอนันต์ ประธานคณะกรรมการ
 มาธิการ ได้นำประเด็นดังกล่าวเข้าหารือเพื่อขอมติจากที่ประชุม ซึ่งเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบ อีกทั้งนายชัยอนันต์
 ยังได้แสดงความคิดเห็นสนับสนุนต่อการที่สื่อมวลชนขอเข้าฟังการประชุม ดังนั้นนับเป็นการดีที่มีการเปิดให้สื่อ
 มวลชนและองค์กรต่างๆ เข้าฟังการประชุม ทั้งนี้เพื่อจะได้ให้สื่อมวลชนเป็นสื่อกลางในการนำเสนอข่าวสาร
 และความเป็นไปในการทำงานของคณะกรรมการมาธิการ ทั้งยังเป็นการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการ
 พิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 และเผยแพร่การทำงานของคณะกรรมการมาธิการ ต่อสาธารณชนอีกด้วย

ต่อมาหลังจากที่คณะกรรมการมาธิการ ได้ประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาแก้ไขมาตรา 211 จนกระทั่ง
 เสร็จสมบูรณ์ในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม 2539 นายชัยอนันต์ ประธานคณะกรรมการมาธิการพร้อมด้วยกรรม
 ธิการบางท่านได้ขอเข้าพบนายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ ประธานรัฐสภาในขณะนั้น เพื่อนำเสนอร่างแก้ไข
 มาตรา 211 ที่คณะกรรมการมาธิการ ได้พิจารณาแก้ไขเสร็จสมบูรณ์แล้ว พร้อมทั้งรายงานการประชุมและคำ
 แปรญัตติของกรรมาธิการท่านต่างๆ เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้พิจารณา และบรรจุระเบียบการประชุมร่วม
 กันของรัฐสภา เพื่อพิจารณาร่างของคณะกรรมการมาธิการ ในวันที่ 2 ต่อไป ในวันที่ 22 สิงหาคม 2539 ซึ่ง
 ก่อนที่จะพิจารณาถึงการประชุมเพื่อพิจารณาแก้ไขวาระที่ 2 ควรที่จะมาพิจารณาถึงท่าทีและความคิดของ
 กลุ่มพลังในรัฐสภาต่อกระบวนการทำงานของคณะกรรมการมาธิการ (ก่อนการพิจารณาร่างมาตรา 211 ในวาระ
 ที่ 2)

2.3 ท่าทีของฝ่ายต่างๆ ต่อกระบวนการทำงานของคณะกรรมการมาธิการวิสามัญ

“ฝ่ายรัฐบาล” เราพอทราบถึงท่าทีและปฏิกิริยาของรัฐบาลต่อการทำงานของคณะกรรมการ
 มาธิการวิสามัญของรัฐบาลไปแล้วบ้าง โดยการพิจารณาจากพฤติกรรมของกรรมาธิการฝ่ายรัฐบาล (เสียงข้างน้อย)
 จากการประชุมว่า ไม่เห็นด้วย และคัดค้านมติที่ประชุมของคณะกรรมการมาธิการตลอดเวลา ตัวอย่างเช่น การ
 พยายามโจมตีการทำงานของคณะกรรมการมาธิการตลอดเวลา ไม่ว่าในที่ประชุมคณะกรรมการมาธิการ และการให้
 สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนว่า การพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 และมติของคณะกรรมการมาธิการหลายประเด็น
 ขัดกับหลักการของรัฐธรรมนูญ ทั้งที่กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างน้อยพ่ายแพ้ต่อมติในเรื่องของที่มาของสภ
 ร่างรัฐธรรมนูญ (มาจากการเลือกตั้ง) โดยนายชุมพลได้ออกมากล่าวว่า ฝ่ายค้านร่วมกับวุฒิสมาชิกเล่นเกม
 การเมือง โดยการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่คนละฉบับ จุดประสงค์เพื่อต้องการให้ร่างพิจารณาแก้ไขมาตรา
 211 ของรัฐบาลที่รัฐสภา วาระ 1 ตกไป และยังคงตั้งข้อสงสัยอีกว่า คงมีอะไรอยู่ในร่างมาตรา 211 จึงออกมา
 เป็นเช่นนี้ (ชุมพล ศิลปอาชา, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2542)

นอกจากนี้ฝ่ายรัฐบาลยังได้พยายามทุกวิถีทาง เพื่อแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการฯ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การพยายามให้กรรมการฝ่ายรัฐบาลได้นั่งตำแหน่งประธานคณะกรรมการวิสามัญ แต่ไม่สำเร็จ อีกทั้งการที่นายกรัฐมนตรีใช้หนังสือเรียกให้นายชัยอนันต์ พร้อมด้วยกรรมการส่วนหนึ่งเข้าพบที่บ้านจรัญสนิทวงศ์ โดยในหนังสือนั้นได้ใช้คำว่า “มีบัญชา” ให้เข้าพบ การพยายามที่จะแสดงว่ากรรมการเองได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจและการครอบงำของฝ่ายรัฐบาล (สถาบันนโยบายศึกษา, สิงหาคม 2539 : 3) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่ได้มีการระบุอย่างชัดเจนว่าการเรียกคณะกรรมการเข้าพบเพื่อวัตถุประสงค์ใด แต่ก็สามารถคาดเดาได้ว่า น่าจะเป็นการเรียกเข้าพบเพื่อพูดคุยถึงประเด็นการแก้ไขมาตรา 211 และเพื่อหารือกับคณะกรรมการถึงแนวทางและความเป็นไปได้ที่คณะกรรมการจะปรับเปลี่ยนเนื้อหาในร่างแก้ไขมาตรา 211 ของคณะกรรมการ และที่สำคัญที่สุด นายชัยอนันต์ ได้เปิดเผยว่าได้มีใบสั่งให้มีการถ่วงเวลาประชุมของกรรมการให้ล่าช้าออกไปอีกด้วย (สถาบันนโยบายศึกษา, สิงหาคม 2539 ข : 4)

นอกจากตัวนายกรัฐมนตรีเองจะใช้อำนาจขัดขวางและแทรกแซงการทำงานของกรรมการแล้ว จะเห็นว่ามีส.ส.บางคนได้แสดงความเห็นคัดค้านต่อการทำงานของกรรมการอย่างรุนแรง เช่น นายประยุทธ์ ศิริพานิชย์ ส.ส.มหาสารคาม พรรคชาติไทย และนายชัชวาลย์ ชมภูแดง ส.ส.ร้อยเอ็ด พรรคชาติไทย พร้อมด้วยสมาชิกวุฒิสภาอีก 2 ท่าน ได้ร่วมกันขอแสดงความจำนง เพื่อแปรญัตติร่างของกรรมการฯ ซึ่งเมื่อถึงวันแปรญัตติจริงๆ นายชัชวาลย์และวุฒิสมาชิกท่านหนึ่งได้ขอถอนตัว ก็เหลือเพียงนายประกิจ อุตตะโมท(สมาชิกวุฒิสภา) และนายประยุทธ์มาร่วมชี้แจง 2 ท่านเท่านั้น และประเด็นที่ไม่เห็นด้วยกล่าวคือ มีความเห็นว่าร่างของกรรมการขัดกับหลักการของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีอำนาจเพียงแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น ไม่ใช่แก้ไขทั้งฉบับ ยิ่งไปกว่านั้น นายประยุทธ์เอง ได้ออกเอกสารประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขมาตรา 211 ขึ้น ซึ่งในเอกสารได้กล่าวถึงสาระสำคัญโดยสรุป และร่างแก้ไขมาตรา 211 ที่รัฐสภารับหลักการในวาระที่ 1 และข้อเปรียบเทียบระหว่างร่างของ กมธ.กับร่างของรัฐบาล (ประยุทธ์ ศิริพานิชย์, อัดสำเนา 2539) และได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์หลายครั้งเพื่ออธิบายว่า ร่างของกรรมการชุดหลักการ เมื่อเปรียบเทียบกับร่างที่รับหลักการในวาระ 1 นอกจากนั้น ได้มีความพยายามของส.ส.พรรคชาติไทยอื่นๆ ในการจะลอบบีฝ่ายต่างๆ เพื่อให้รับร่างของกรรมการอีกด้วย (สยามโพสต์, 3 กรกฎาคม 2539 : 4)

ดังนั้นจากท่าทีและพฤติกรรมของรัฐบาลที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด ทำให้เราเห็นว่ารัฐบาลได้พยายามใช้อำนาจและอิทธิพลของตนในลักษณะของการ “กดดัน” ต่อคณะกรรมการฯ ไม่ว่าจะเป็นการลอบบีก็ดี ใช้อำนาจสั่งการเพื่อให้เข้าพบและแทรกแซงต่อการทำงานของกรรมการฯ และยังคงการให้มีการปรับเปลี่ยนเนื้อหาและสาระสำคัญในร่างมาตรา 211 ของกรรมการฯ ทั้งนี้เพื่อฝ่ายรัฐบาลจะสามารถกุมอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับองค์ประกอบและที่มาขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญเอาไว้ ไม่ให้ตกอยู่กับ

ฝ่ายคณะกรรมการธิการ ซึ่งนายชัยอนันต์ ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า นายบรรทมมีเจตนาคว่ำแนวคิดสภาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการธิการเสนอ (ผู้จัดการรายวัน 13-14 กรกฎาคม 2539 : 23) ซึ่งจะพบความพยายามของรัฐบาลอย่างมากในช่วงก่อนที่ร่างแก้ไขมาตรา 211 จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่ 2

“ฝ่ายค้าน” พรรคการเมืองฝ่ายค้านที่เป็นแกนนำสำคัญก็คือพรรคประชาธิปัตย์ จะเห็นได้ว่าท่าทีของพรรคประชาธิปัตย์ต่อการแก้ไขมาตรา 211 แรกเริ่มนั้น พรรคมิได้มีท่าทีในการสนับสนุนแก้ไขมาตรา 211 (ในสมัยรัฐบาลชวน1, 2535-2538) แต่พรรคเองเห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางประเด็นมากกว่าการแก้ไขมาตรา 211 เพื่อจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ต่อมาในสมัยนายบรรทม พรรคประชาธิปัตย์ในฐานะแกนนำฝ่ายค้าน ก็ยังคงไม่สนับสนุนการแก้ไขมาตรา 211 ทั้งนี้เห็นได้จากการที่พรรคมิมีมติไม่ส่งสมาชิกพรรคร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ในการแก้ไขมาตรา 211 แต่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งแผนพัฒนาการเมืองมากกว่า ต่อมาท่าทีของฝ่ายค้านเปลี่ยนไป เมื่อสมาชิกพรรคบางส่วนได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของกรรมาธิการวิสามัญฯ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 ซึ่งจะเห็นได้ว่าฝ่ายค้านกลับมีบทบาทสำคัญในการเสนอประเด็นให้องค์กรยกร่างฯ มีความอิสระจากสภา และมาจากการเลือกตั้งของประชาชนอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่าทีของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ในคณะกรรมการ

จากท่าทีของฝ่ายค้าน สามารถตั้งข้อสังเกตได้ 2 ลักษณะ

1. มองในด้านลบ อาจจะเป็นเกมการเมืองของฝ่ายค้านที่ต้องการเอาชนะรัฐบาล ซึ่งแน่นอนว่าหากร่างมาตรา 211 ของคณะกรรมการธิการผ่านการพิจารณา วาระ 2 และ 3 พรรคประชาธิปัตย์ย่อมได้ชื่อว่ามีส่วนสำคัญที่ผลักดันให้มาตรา 211 ผ่านสภาได้ เพื่อเป็นผลดีต่อการเลือกตั้งสมัยหน้า หรืออาจเป็นไปได้ที่ฝ่ายค้านอาจจะรู้แล้วว่า ร่างแก้ไขมาตรา 211 ของคณะกรรมการธิการซึ่งได้รับมอบหมายที่รัฐสภามีมติรับหลักการในวาระแรก จะออกมาในลักษณะให้มีการเลือกตั้งสภาร่างฯ ฉะนั้นจึงมีความเสี่ยงสูงต่อการไม่ผ่านการพิจารณาของสภา และทำให้ร่างมาตรา 211 ไม่ผ่านที่ประชุมสภาวาระ 2 ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องผลักดันให้ผ่านให้ได้ เพราะเป็นนโยบายของตน ดังนั้นหากไม่ผ่านก็จะเป็นการทำลายความเชื่อมั่นศรัทธาต่อรัฐบาลชุดนี้ ในข้อกล่าวหาที่ว่าไม่จริงใจต่อการปฏิรูปการเมืองและดำเนินการปฏิรูปการเมืองไม่สำเร็จ

2. ในแง่บวก พรรคฝ่ายค้านเองอาจตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิรูปการเมือง โดยจะต้องเริ่มที่การแก้ไขมาตรา 211 ก่อน และการจะกระทำได้อาจต้องเอากระบวนการร่างฯ ออกจากสภา การปฏิรูปการเมืองจึงจะสำเร็จได้ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ากรรมาธิการจากพรรคประชาธิปัตย์นั้นค่อนข้างเป็นนักการเมืองรุ่น

ใหม่ ที่มีอายุยังไม่มากและมีการศึกษาสูง ไม่ได้อาศัยความมั่งคั่งหรืออิทธิพลในท้องถิ่นมาเป็น ส.ส. เช่น นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, นายอลงกรณ์ พลบุตร เป็นต้น อาจต้องการแก้ไขอุปสรรคทางการเมืองในระบบเก่า โดยอาศัยการปฏิรูปการเมืองเพื่อวางทิศทางทางการเมืองใหม่ เป็นการปูทางให้กับตนในการเข้าสู่เวทีการเมืองในอนาคตก็ได้ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2542)

“วุฒิสภา” ทำที่ของวุฒิสภาโดยรวมแล้ว สนับสนุนการแก้ไขมาตรา 211 มาตั้งแต่เริ่มต้น กล่าวคือ ตั้งแต่สมัยของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี (2535-2538) นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานรัฐสภาได้ออกมาขานรับ และสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เพื่อยกร่างฯ ใหม่ทั้งฉบับ มาถึงสมัยของรัฐบาลนายบรรหาร นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ยังมีการแสดงความไม่เห็นด้วยและวิจารณ์ถึงการที่นายชุมพล ศิลปอาชา ออกมาแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ พร้อมทั้งไม่ยอมรับมติของกรรมาธิการเสียงข้างมาก ทั้งนี้เป็นไปได้ว่านายมีชัยเองอาจจะเล็งเห็นและเข้าใจถึงกระแสความต้องการของประชาชนและกลุ่มพลังต่างๆ ในขณะนั้น ที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ฉะนั้นจึงเป็นการดีกว่าที่จะยอมรับว่าควรต้องมีการปฏิรูปการเมือง หากมีเช่นนั้นแล้ว อาจเป็นชนวนสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้พลังประชาชนลุกฮือขึ้นมาต่อต้าน ซึ่งย่อมไม่เกิดผลดีอย่างแน่นอน ซึ่งนายมีชัยบอกว่าควรฟังเสียงกรรมาธิการส่วนใหญ่ และที่สำคัญที่สุด นายมีชัย ได้ย้ำว่าการแก้ไขมาตรา 211 เป็นหน้าที่ของรัฐบาล หากร่างมาตรา 211 ไม่ผ่านสภา วาระ 2 รัฐบาลต้องรับผิดชอบโดยการลาออกหรือยุบสภาอีกด้วย (สถาบันนโยบายศึกษา, กรกฎาคม 2539 : 23)

นอกจากนั้นท่าทีและบทบาทของวุฒิสมาชิกหลายท่าน ที่เป็นกรรมาธิการวิสามัญฯ (มีบางท่านสนับสนุนหลักการในร่างของรัฐบาล) ร่วมพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 มีหลายท่านให้ความร่วมมือและแสดงความคิดเห็นในลักษณะที่เป็นประโยชน์หลายประการในการประชุมของคณะกรรมาธิการ ทั้งนี้เห็นได้จากการพิจารณาในรายงานการประชุม และจากการให้สัมภาษณ์ของประธานคณะกรรมาธิการ เช่น การขึ้นมาอธิบายถึงปัญหาเกี่ยวกับเรื่องของกฎหมาย โดยเฉพาะประเด็นเรื่องราว “หลักการ” ในร่างแก้ไขที่รัฐสภารับหลักการมาในวาระแรก หรือการสนับสนุนให้กระบวนการแก้ไขมาตรา 211 มีความต่อเนื่อง ไม่ยืดเยื้อกับรัฐสภาเป็นต้น (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2542) อย่างไรก็ตาม วุฒิสมาชิกบางท่านได้ออกแสดงท่าทีไม่เห็นด้วยต่อการทำงานของคณะกรรมาธิการอย่างชัดเจน เช่น นายโกวิท สุรัสวดี โดยได้ทำหนังสือถึงนายชัยอนันต์ ขอให้มีการทบทวนร่างฯ ของคณะกรรมาธิการโดยด่วน เพื่อให้สอดคล้องกับสิ่งที่ได้รับมาในวาระที่ 1 เพราะพิจารณาแล้ว ตนมีความเห็นว่าร่างของคณะกรรมาธิการทำผิดหลักการและเหตุผลที่อยู่ในร่างเดิม กล่าวคือมีการแก้ไขร่างใหม่เกือบทั้งหมด หรือ กรณี พล.อ. สิทธิ จิรโรจน์ กับวุฒิสมาชิกท่านอื่นบางส่วน ประกาศตอออกเสียงไม่รับร่างของคณะกรรมาธิการและไม่เห็นด้วยกับการ

เลือกตั้งสภาต่างๆ จากจังหวัดต่างๆ 76 คน โดยให้เหตุผลว่าเป็นการดูถูกว่า ส.ส. หรือ ส.ว. ไม่มีความหมาย

“กลุ่มพลังนอกรัฐสภา” การทำงานของคณะกรรมการโดยทั่วไปแล้ว ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มพลังนอกรัฐสภา เช่น นักวิชาการและสื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อมวลชน มีบทบาทที่น่าสนใจมาก กล่าวคือ ได้มีการเสนอข่าวและวิพากษ์วิจารณ์ถึงเนื้อหาในร่างไปในแนวทางสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ จะเห็นได้ว่ามีกลุ่มพลังนอกรัฐสภาหลายกลุ่มได้ออกมาเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนต่อการทำงานของคณะกรรมการ และการปฏิรูปการเมืองดังนี้

“สื่อมวลชน” เราจะเห็นได้ว่า สื่อมวลชนเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองในช่วงของการเคลื่อนไหวให้มีการปฏิรูปการเมือง ตั้งแต่ช่วงของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของหนังสือพิมพ์ ซึ่งสังเกตได้ว่าการนำเสนอสาระสำคัญ ความรู้ ความเข้าใจให้กับประชาชนเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง เช่น การตีพิมพ์รายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญของร่างแก้ไขมาตรา 211 ขององค์กรแต่ละองค์กร และในเชิงเปรียบเทียบ เช่น ร่างของ คปป. ร่างของ คปก. ร่างของรัฐบาล และร่างของ กมธ. เป็นต้น พร้อมทั้งให้ข้อสังเกต และมีการแสดงความคิดเห็นประกอบเกี่ยวกับสาระสำคัญในร่างนั้น ทั้งจากสื่อมวลชนเอง นักวิชาการ และบุคคลสำคัญๆ นอกจากนั้นในแง่วิพากษ์วิจารณ์ติดตามตรวจสอบการปฏิรูปการเมืองของรัฐบาล โดยเฉพาะเมื่อร่างแก้ไขมาตรา 211 ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาแล้ว สื่อมวลชนได้เสนอแนะและให้ข้อมูลหรือแนวทางแก่รัฐบาล พร้อมทั้งติดตามสถานการณ์การพิจารณาแก้ไขมาตรา 211 ในรัฐสภาอีกด้วย

การติดตามการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนของสื่อมวลชน สังเกตได้จากพาดหัวข่าวหรือเนื้อหาของข่าวในสิ่งที่สื่อมวลชนนำเสนอ เช่น - 3 ข้อสังเกตปฏิรูปการเมืองสไตล์บรรหาร” (สยามโพสต์, 4 เมษายน 2539 : 4) เปิดวาระ ครม. วัดใจ “บรรหาร 1” ตระบัดสัตย์? : แก้ว รธน. รายมาตรา หรือหั่นฉบับ? (มติชน, 5 กุมภาพันธ์ 2539 : 2) ข้อควรคำนึงในการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 รัฐบาลยกร่างรัฐธรรมนูญหั่นฉบับ ปฏิรูปการเมืองหรือซื้อเวลา (วัฏจักร, 5 มีนาคม 2539 : 8) และรัฐบาลล้วงตบกรรมการย้อมแมวปฏิรูปการเมือง!! (มติชน, 25 สิงหาคม 2539 : 2) เป็นต้น นอกจากนั้น ยังได้เสนอข่าวในทางที่สนับสนุนต่อการทำงานของ กมธ. ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากข่าวเช่น กมธ.ชยันต์ในหน้าปฏิรูปการเมือง (สยามโพสต์, 29 กรกฎาคม 2539 : 3) หรือพิจารณาร่างมาตรา 211 ของ กมธ. “ฉบับถวิลหาประชาชน” (มติชน, 24 สิงหาคม 2539 : 2) เป็นต้น และสื่อมวลชนยังได้จัดสัมมนาโดยเชิญผู้มีส่วนสำคัญต่อการแก้ไขมาตรา 211 เช่น นายบรรหาร ศิลปอาชา นายชุมพล ศิลปอาชา และ กรรมการวิสามัญ และกรรมการบาง

ท่านใน คปก. เป็นต้น เพื่อเวทีในการแสดงความคิดเห็นบุคคลที่มีส่วนสำคัญเหล่านั้น อีกทั้งเป็นการสร้างบรรยากาศการปฏิรูปการเมืองอีกด้วย

“สถาบันนโยบายศึกษา” ดังได้กล่าวถึงสถาบันนโยบายศึกษา (ในบทที่ 3) ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองมาตั้งแต่ปี 2534 โดยนายชัชอนันต์ ประธานสถาบันฯ ได้ริเริ่มโครงการศึกษาเพื่อปฏิรูปรัฐธรรมนูญ โดยมี ศ.ดร.อมร เป็นประธานโครงการ ตั้งแต่ปี 2534 จนกระทั่งออกมาเป็นผลงานเรื่อง Constitutionalism ซึ่งได้รับการขานรับจาก คปก. โดย ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้นำแนวทางดังกล่าวไปใช้จัดทำข้อเสนอในการปฏิรูปการเมือง และต่อมากำหนดดำเนินการเพื่อส่งเสริมปฏิรูปการเมือง ทางสถาบันนโยบายศึกษามีกิจกรรมประการหนึ่งที่สำคัญมาก กล่าวคือ ทางสถาบันฯ ได้จัดทำเอกสารชื่อว่า “จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง” ซึ่งออกมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2537 จนกระทั่งปี 2541 เนื้อหาสำคัญของเอกสารดังกล่าวเป็นการนำเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ความรู้และยกระดับความสนใจของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นการปฏิรูปการเมือง ซึ่งหากพิจารณาถึงเนื้อหาในจดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง มีหลายประเด็นที่น่าสนใจ เช่น ความเป็นมาของนโยบายปฏิรูปการเมือง การนำเสนอร่างแก้ไข มาตรา 211 ขององค์กรต่างๆ ในเชิงวิเคราะห์เปรียบเทียบ การเสนอประเด็นเกี่ยวกับการทำงานของคณะกรรมการการวิสามัญฯ ที่มี ศ.ดร.ชัชอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน และที่สำคัญคือใน “จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง” ที่ออกโดยสถาบันฯ บางฉบับ ได้มีการสัมภาษณ์นายชัชอนันต์ ประธานคณะกรรมการฯ ถึงความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการฯ และการพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 ในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ในรัฐสภา อีกด้วย

ยิ่งไปกว่านั้นทางสถาบันฯ ได้จัดสัมมนาเกี่ยวกับ “การปฏิรูปการเมือง” ตามศูนย์กลางของภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศอย่างต่อเนื่อง เช่นที่หาดใหญ่ นครราชสีมา อุตรธานี และเชียงใหม่ เป็นต้น (สถาบันนโยบายศึกษา, ปฏิรูปการเมือง, กรกฎาคม 2539: 8) เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองแก่ประชาชนในต่างจังหวัด และเพื่อเตรียมตัวหากมีการเลือกตั้งสภาวาระรัฐธรรมนูญ ดังนั้นบทบาทและวิธีการดำเนินการผลักดันเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา กล่าวได้ว่าเป็นยุทธวิธีและช่องทางอย่างหนึ่งที่น่าสนใจ และถือว่าเป็นรูปแบบใหม่ที่แตกต่างจากวิธีการเดิมที่กลุ่มพลังออกรัฐสภาอื่นๆ เคยใช้มา ซึ่งการที่สถาบันฯ สามารถดำเนินการงานเช่นนี้ได้ เนื่องจากสถาบันฯ มีเครือข่ายบุคลากรเชื่อมโยงกับนักวิชาการ องค์กรประกอบของสถาบันฯ เกิดจากนักวิชาการ อีกทั้งยังมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับนักวิชาการ จึงเอื้ออำนวยให้กลุ่มดังกล่าว เป็นองค์กรที่สามารถให้ความรู้และสร้างความเข้าใจ เกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองให้กับประชาชนและองค์กรต่างๆ ได้ อีกทั้งยังเสนอแนะข้อคิดเห็นต่างๆ ให้กับรัฐบาลได้อีกด้วย

นอกจากนั้นกลุ่มพลังประชาธิปไตยหลายกลุ่มต่างก็ให้ความสนับสนุนแก่คณะกรรมการชุดดังกล่าว ซึ่งเห็นได้จากการที่กลุ่มพลังประชาธิปไตยได้ประกาศออกมาว่า หากรัฐบาลไม่ยอมรับร่างของคณะกรรมการเข้าไปพิจารณาในวาระที่ 2 ก็จะไม่รวมพลเพื่อเคลื่อนไหวต่อไป

อย่างไรก็ตาม มีกลุ่มพลังนอกรัฐสภาบางกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย คือ สมาพันธ์ประชาธิปไตย ร่วมกับนักวิชาการบางท่านที่เป็นกรรมการสายวุฒิสภา เช่น นายลิขิต ธีระเวคิน และนายธีรภัทร เสรีรังสรรค์ เป็นต้น โดยที่ทั้งสองฝ่ายได้ร่วมมือกันจัดตั้ง “สมัชชาปฏิรูปการเมือง” ซึ่งมี นพ.สันต์ หัตถีรัตน์ และ นายธีรภัทร เสรีรังสรรค์ เป็นแกนนำ ได้จัดสัมมนาในหัวข้อ “ผลักดันการแก้ไข มาตรา 211 ให้สำเร็จอย่างไร?” โดยได้เชิญกรรมการบางท่าน เช่น นายชุมพล นายชัยอนันต์ และนายลิขิต มาเป็นวิทยากร ในวงสัมมนา นายชุมพล นพ.สันต์ นายลิขิต และนายธีรภัทร ได้ร่วมกันกล่าวหาว่า แนวคิดการพยายามก่อตั้งให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เป็นเกมการเมืองฝ่ายค้านในการพยายามที่จะเตะถ่วงปฏิรูปการเมือง อีกทั้งหากปล่อยให้มีการเลือกตั้งสภาร่างฯ ต้องมีการซื้อเสียงอูดลุดแน่นอน (สถาบันนโยบายศึกษา, กรกฎาคม 2539 ค : 6 - 7) อีกทั้งนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (นักวิชาการ) ผู้ร่วมสัมมนาก็วิพากษ์วิจารณ์ว่า นายชัยอนันต์ ไร้เดียงสาทางการเมือง ไม่ทันเกมของฝ่ายค้าน

มีข้อน่าสังเกตว่า บุคคลทั้งสิ้นที่ออกมาคัดค้านคณะกรรมการล้วนแล้วแต่เป็นกรรมการใน คปก.ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นผู้ส่งร่างของตนให้กับรัฐบาลไปพิจารณาและนำเข้าสู่สภาในวาระที่ 1 ดังนั้นประเด็นจึงอยู่ที่ว่าหากแนวคิดเรื่องการแต่งตั้งเป็น “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ได้รับการยอมรับจากรัฐสภาแล้ว ก็เท่ากับว่าแนวคิดของ คปก. แต่เดิมก็ตกไป ดังนั้น กลุ่มดังกล่าวจึงเคลื่อนไหวต่อต้าน โดยเฉพาะประเด็นที่มาและองค์ประกอบของสภาร่างฯ ซึ่ง นพ.สันต์ ตัวแทนของกลุ่มสมาพันธ์ประชาธิปไตยและคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยให้เหตุผลว่า ต้องการให้องค์ประกอบขององค์กรยกร่างเป็นตัวแทนบุคคลจากหลายอาชีพและเกรงว่าหากจัดให้มีการเลือกตั้งสภาร่างฯ ก็จะทำให้เกิดการซื้อเสียง และทำให้พรรคการเมืองต่างๆ เข้าแทรกแซง ท้ายที่สุดอาจถูกครอบงำโดยรัฐบาล ซึ่งต่อมากลกรรมการเหล่านี้ได้ขอสงวนคำแปรญัตติเอาไว้ในรายงานการประชุมของคณะกรรมการอีกด้วย

นอกจากนั้น ภายหลังจากที่คณะกรรมการได้ส่งมอบร่างให้กับประธานรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้พิจารณาเพื่อดำเนินการแปรญัตติต่อไปนั้น สภาพการณ์ในช่วงดังกล่าวเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึง “การเมือง” และความขัดแย้งระหว่างการดำเนินการแปรญัตติในประเด็นต่างๆ ภายในกรรมการเอง และระหว่างกรรมการกับฝ่ายรัฐบาล ความขัดแย้งภายในกรรมการเองพิจารณาได้จากการพยายามขอสงวนคำแปรญัตติในร่างของคณะกรรมการจากกรรมการฝ่ายเสียงข้างน้อย (ประมาณ 19 คน) ว่าร่างของคณะกรรมการผิดหลักการในร่างรัฐธรรมนูญที่รับมาในวาระแรก และขอให้มีการกลับไปใช้ร่าง

เดิมของรัฐบาล เช่น นายโกคิน พลกุล นายชุมพล ศิลปอาชา นพ.สันต์ ทัศนรัตน์ นายอดิสร เพียงเกษ และ นายเฉลิมพล สนิทวงศ์ชัย เป็นต้น

ส่วนความขัดแย้งระหว่างกรรมการเสียงข้างมากกับรัฐบาล นอกจากที่สมาชิกสภาฝ่ายรัฐบาลบางคนได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงไม่เห็นด้วยกับร่างของคณะกรรมการแล้ว นายปองพล อดิเรกสาร วิปฝ่ายรัฐบาลเองก็ระบุว่า ร่างของคณะกรรมการขัดกับหลักการที่ผ่านสภาในวาระแรก และหากยึดตามร่างกรรมการก็จะทำให้กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญล่าช้า นอกจากนี้ ภายในกรรมการก็มีการหัวนเกรงว่าร่างของตนจะไม่ผ่านการพิจารณาของสภา ทั้งนี้สังเกตได้จากการหารือที่ประชุมของคณะกรรมการว่า หากร่างของกรรมการไม่ได้รับการเห็นชอบจากสภาจะอย่างไร?

อย่างไรก็ตาม กรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก ก็ได้พยายามแก้เกมด้วยการออกมาแสดงความคิดเห็นและแสดงความเชื่อมั่นว่า ร่างของคณะกรรมการต้องผ่านการพิจารณาของสภาในวาระ 2 โดยนายอลงกรณ์ พลบุตร (รองโฆษกคณะกรรมการ) นายบรรณิณี เศรษฐบุตร (ส.ว.) และ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช (ประธานคณะกรรมการ) ได้ให้สัมภาษณ์แสดงความมั่นใจว่า ร่างของคณะกรรมการต้องผ่านการพิจารณาของสภาอย่างแน่นอน นอกจากนี้ ฝ่ายกรรมการเองก็พยายามใช้วิธีการเดินสายเพื่อชี้แจงและให้ความรู้ความเข้าใจการทำงานของคณะกรรมการ เช่น การที่กรรมการได้ไปบรรยายเกี่ยวกับ “การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211” ให้กับวุฒิสมาชิกประมาณ 150 กว่าท่าน อีกทั้งตัวประธานคณะกรรมการเองยังได้ชี้แจงถึงมติของคณะกรรมการในการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้กับวุฒิสมาชิกที่เพิ่งได้รับการแต่งตั้งครั้งแรกจำนวนสิบกว่าท่าน (สถาบันนโยบายศึกษา, สิงหาคม 2539 : 4 - 5) นอกจากนี้กรรมการบางคนก็ได้แสดงความคิดเห็นและอธิบายเพื่อโน้มน้าวและขอการสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภา เช่น กรณีของนายบรรณิณี พลบุตร ได้กล่าวว่า สมาชิกวุฒิสภาสามารถมีสิทธิร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ได้ด้วยการจัดตั้งองค์กรทางการเมือง ซึ่งหมายถึงองค์กรที่จะเข้ามากร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา ถือว่าเป็นความเสียสละอันยิ่งใหญ่และเชื่อมั่นว่าจะได้รับความร่วมมือจากสภาอย่างแน่นอน (สยามรัฐ 23 กรกฎาคม 2539 : 9) ดังนั้นการออกมาเคลื่อนไหวของคณะกรรมการทั้งหมดที่กล่าวในข้างต้น เป็นวิธีการหนึ่งในการเคลื่อนไหวเพื่อแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่นของคณะกรรมการเอง อีกทั้งเพื่อเป็นการขอความสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภาอีกด้วย ทั้งนี้ จุดประสงค์ของการระดมการสนับสนุนในร่างของกรรมการก็เพื่อที่จะทำให้ร่างของคณะกรรมการผ่านการพิจารณาในวาระ 2 โดยเร็ว

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่าฝ่ายรัฐบาลจะใช้วิธีการแทรกแซงการทำงานของกรรมการด้วยวิธีการต่างๆ ดังที่กล่าวไปแล้ว วิปรัฐบาล และ ส.ส.พรรคชาติไทย ก็ได้ออกมาแสดงความคิดเห็นโดยตอกย้ำ

เสมอว่าร่างของคณะกรรมการวิชาการขัดกับหลักการของรัฐธรรมนูญย่อมจะไม่ผ่านการพิจารณาในวาระสองอย่างแน่นอน

2.4 บทบาทและภาวะผู้นำของประธานคณะกรรมการ

จากการพิจารณาถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการ และการทำงานของคณะกรรมการ มีข้อนำสังเกตประการหนึ่งก็คือ คณะกรรมการวิสามัญที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาและศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ที่ผ่านมานั้นไม่ว่าคณะกรรมการพิจารณาหาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่งตั้งโดยมติกรม. โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน หรือแม้กระทั่งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ 5) ปี 2538 ที่มีมติแต่งตั้งจากสภา โดยมีนายประจวบ ไชยสาส์น เป็นประธาน ในสมัยของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีที่ดี (ชว. 1 - 2535 - 2538) ผลการศึกษาและพิจารณาจากคณะกรรมการทั้งสองชุดดังกล่าวนี้ มิได้มีความแตกต่างจากช่วงที่รัฐบาลบริหารหรือรัฐสภาได้กำหนดเป็น “หลักการ” และเหตุผลมาให้พิจารณาเท่าใดนัก ยกเว้นรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น โดยหลักใหญ่ของผลการศึกษาและข้อสรุปแล้วยังคงเป็นไปตามมติของสภาที่รับมาในวาระแรก

อย่างไรก็ตาม หากเราพิจารณากรณีการแก้ไข มาตรา 211 ดังที่ศึกษาไว้ เราจะเห็นได้ว่าสาระสำคัญในเรื่องที่มาและองค์ประกอบขององค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ในร่างของคณะกรรมการที่ได้พิจารณาเสร็จครั้งแรก (ในวันที่ 31 กรกฎาคม 2539) นั้น มีความแตกต่างจากสาระสำคัญในร่างของรัฐบาลเกือบสิ้นเชิง* ซึ่งถือได้ว่าคณะกรรมการชุดนี้ได้แสดงให้เห็นว่า กลุ่มตนเป็น “อิสระ” จากการควบคุมของรัฐบาลพอสมควร โดยที่เราสามารถพิจารณาได้จากเนื้อหาในร่างของคณะกรรมการ ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากความเป็นเอกภาพและร่วมมือกันของกรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก ซึ่งได้แก่ฝ่ายค้านกับวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลกลับเป็นกรรมการฝ่ายเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการชุดนี้ นอกจากที่กล่าวมาแล้ว อีกปัจจัยหนึ่งที่ต้องพิจารณา ก็คือ ลักษณะและ “ภาวะผู้นำ” ของตัวประธานคณะกรรมการ ปัจจัยดังกล่าวมีข้อสังเกตควรพิจารณาดังต่อไปนี้

1. ประธานคณะกรรมการ มีความสามารถแสดงให้เห็นถึงการมีภาวะผู้นำในหลายๆ สถานการณ์ เช่น การมีบุคลิกส่วนตัวที่มีความเชื่อมั่นและตอบโต้กับสถานการณ์เฉพาะหน้าได้ดีในระดับหนึ่ง ซึ่งพิจารณาได้จากการที่นายชัชวาลย์นันต์ได้มีการประกาศทำหืออย่างชัดเจนว่าจะไม่รับร่างของรัฐบาล และได้มีการ

*พิจารณาจากตารางเปรียบเทียบสาระสำคัญในร่างแก้ไขมาตรา 211 ขององค์กรต่างๆ ในบทที่ 4

วิพากษ์วิจารณ์จุดอ่อนและตั้งข้อสังเกตในร่างของรัฐบาล ทั้งยังกล่าวว่าร่างคณะกรรมการไม่ได้ผิดหลักการในร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ได้ผ่านสภาในวาระแรก นอกจากนี้ในการดำเนินการประชุม เราจะเห็นได้ว่า นายชัยอนันต์สามารถควบคุมและดำเนินการประชุมได้ดีในระดับหนึ่ง กล่าวคือเมื่อที่ประชุมพิจารณาถึงประเด็นใดที่มีความขัดแย้งกันหรือกรรมการฝ่ายรัฐบาลบางท่านมีการตีรวน นายชัยอนันต์ฯ ได้อาศัยเหตุผลและมติส่วนใหญ่ในที่ประชุมจัดการกับประเด็นดังกล่าว และที่สำคัญได้มีการเน้นย้ำเสมอว่าการพิจารณาและการทำงานของคณะกรรมการไม่มีฝักฝ่ายใดๆ ทั้งสิ้น (Non-Partisan) (ฝ่ายค้าน, ฝ่ายรัฐบาล หรือ วุฒิสมาชิก) แต่เน้นให้เกิดมิตรร่วมกันของคณะกรรมการ ด้วยเหตุนี้เอง จึงสามารถระดมความร่วมมือจากกลุ่มต่างๆ เพื่อบรรลุภารกิจที่วางเอาไว้ได้ อีกด้านหนึ่ง

2. สามารถใช้เทคนิค วิธีการ และความสัมพันธ์ส่วนตัวและภูมิหลังด้านหนึ่งในฐานะนักวิชาการ และอีกด้านหนึ่งเคยดำรงตำแหน่งประธานของสถาบันนโยบายศึกษา ซึ่งเป็นกลุ่มพลังนอกรัฐสภากลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับองค์กรอื่นๆ จึงเป็นประโยชน์ต่อการระดมพลังสนับสนุนจากกลุ่มพลังต่างๆ เพื่อสนับสนุนและเสริมสร้างอำนาจต่อรองให้กับคณะกรรมการได้ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ

2.1 สามารถใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีกับกลุ่มพลังนอกรัฐสภาต่างๆ เพื่อเป็นประโยชน์แก่การทำงานของคณะกรรมการ เช่น สถาบันนโยบายศึกษา เป็นเสมือน “กระบอกความคิด” ของคณะกรรมการ กล่าวคือ ได้ใช้วารสาร “จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง” ที่ออกโดยสถาบันนโยบายศึกษาเป็นสื่อในการเผยแพร่ความคิด อุดมการณ์และการทำงานของคณะกรรมการสาธารณะชนได้ทราบ*

2.2 มีการเปิดให้สื่อมวลชนเข้าฟังการประชุมของคณะกรรมการ

เทคนิคและวิธีการทั้ง 2 ประการนี้ ได้แสดงให้เห็นว่า ภาวะผู้นำที่สำคัญประการหนึ่งของตัวประธานคณะกรรมการก็คือ ความสามารถในการใช้ “ข้อมูลข่าวสาร” เพื่อเป็นทรัพยากรทางการเมือง และเป็นยุทธวิธีในการใช้อำนาจและอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้การให้สื่อมวลชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม ยังได้ทำให้ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เป็น “ประเด็นสาธารณะ” ทำให้ประชาชนหรือกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาสนใจต่อประเด็นดังกล่าว อีกทั้งยังใช้วิธีการข้างต้นเพื่อดึงมหาชนในสังคมให้มีความรู้สึกว่ รัฐบาลเริ่มเบี่ยงเบนประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญและพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในการเรียกร้อง ติดตาม ตรวจสอบ และผลักดันว่ารัฐบาลมีความจริงใจมากน้อยเพียงใดต่อการปฏิรูปการ

* เมื่อพิจารณาถึงการทำงานของสถาบันนโยบายศึกษา และเอกสารสิ่งตีพิมพ์ที่ออกโดยสถาบันฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วารสาร “ปฏิรูปการเมือง” ซึ่งออกเป็นรายเดือนตั้งแต่ปี 2537 จนถึง 2540 เป็นต้นมา เรา

จะเห็นได้ว่า เนื้อหาและบทความส่วนใหญ่ในวารสารเป็นการนำเสนอถึงการปฏิรูปการเมืองเกือบทั้งหมด ตัวอย่างเช่น ลำดับเหตุการณ์ปฏิรูปการเมืองตั้งแต่เริ่มต้น การนำเสนอ และสรุปผลการทำงานของคณะกรรมการ มาธิการ กับการสัมภาษณ์บุคคลสำคัญและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองและการเสนอสาระสำคัญของร่างแก้ไขมาตรา 211 ขององค์กรต่างๆ ในเชิงเปรียบเทียบ เป็นต้น ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นสื่อกลางในการให้ความรู้ในเรื่องการปฏิรูปการเมืองแก่ประชาชนและสังคมได้ดีและหากพิจารณาให้ละเอียดมากขึ้นถึงตัวเนื้อหาเราจะพบว่าสาระสำคัญของสิ่งที่นำเสนอในวารสารปฏิรูปการเมืองอินเอยังทางการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการมาธิการ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดและจุดยืนของตัวประธานคณะกรรมการมาธิการเป็นสำคัญ

เมือง โดยการกดดันให้รัฐบาลต้องพยายามรับเอาร่างมาตรา 211 ของคณะกรรมการมาธิการ เพื่อให้ผ่านการพิจารณาในรัฐสภาวาระที่สองต่อไป ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่า นายชัยอนันต์ได้ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวและตำแหน่งในหน้าที่การงาน ความสามารถในการใช้ทรัพยากร ข้อมูลข่าวสาร เทคนิค และวิธีการต่างๆ ในการสร้างภาวะผู้นำ และทำให้การทำงานของคณะกรรมการมาธิการในภาพรวมแล้ว เป็นกลุ่มที่มีอำนาจการตัดสินใจและกำหนดข้อเสนอของนโยบายได้ในระยะเวลาหนึ่ง

การพิจารณาในวาระที่ 2

การประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 เริ่มต้นขึ้นในวันที่ 22 สิงหาคม 2539 ซึ่งทางฝ่ายคณะกรรมการวิสามัญ ได้มีการนัดประชุมเป็นกรณีพิเศษก่อนหน้านั้น 1 วัน ทั้งนี้เพื่อที่จะกำหนดท่าทีและวางแนวทางในการชี้แจงเกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 โดยที่ประชุมได้กำหนดตัวผู้จะขึ้นชี้แจงในที่ประชุมวาระที่ 2 เป็นดังนี้ เช่น นายสมภพ โทตระกิตย์, นายวิษณุ เครืองาม, นายไพศาล กุศลย์วิสัย, พล.ร.อ.เกาเหล่หลัก เจริญรุกข์ และนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นต้น เป็นตัวหลักในการชี้แจง ส่วนนายชัยอนันต์ จะชี้แจงในเรื่องหลักการและเหตุผล โดยเฉพาะข้อกล่าวหาที่ว่ากรรมการได้ทำผิดหลักการของรัฐธรรมนูญ (สถาบันนโยบายศึกษา, สิงหาคม 2539) นอกจากนี้ ที่ประชุมกรรมการวิสามัญได้มีมติร่วมกันว่า จะไม่ถอนร่างของคณะกรรมการกลับมาพิจารณาใหม่ตามที่รัฐบาลต้องการ เนื่องจากได้มีการทำการพิจารณาและตัดสินใจอย่างรอบคอบมาหลายครั้งแล้ว ภายหลังจากปิดการประชุม นายชัยอนันต์ ยืนยันว่า กรรมการทุกคนจะไม่ลาออก และมีความมั่นใจว่าร่างของคณะกรรมการจะผ่านวาระที่ 2 อย่างแน่นอน

การพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 ที่เข้าสู่สภาในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2539 กล่าวได้ว่าเป็นเกมการต่อรองและชิงไหวชิงพริบกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน โดยมีวุฒิสมาชิกเป็นตัวแปรที่สำคัญ โดยที่ต่างฝ่ายต่างเอาชนะซึ่งกันและกัน ซึ่งเห็นได้จากความพยายามในการใช้กลยุทธ์และวิธีการต่างๆ เพื่อจะแสดงให้เห็นว่าฝ่ายตนเป็นผู้ได้เปรียบและสามารถคุมเกมการพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 ได้ โดยที่จุดมุ่งหมายของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งพิจารณาได้จากท่าทีและการเคลื่อนไหวของรัฐบาลก่อนการประชุม

สภา จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐบาลต้องการให้ถอนร่างของกรรมาธิการออก โดยการลอบบี้ฝ่ายสมาชิกวุฒิสภา ให้ที่ประชุมสภาร่วมกันยกมือโหวตเพื่อให้ร่างตกไป โดยไม่ต้องการให้ที่ประชุมสภาต้องเสียเวลาในการพิจารณาเลย (มติชนสุดสัปดาห์, 27 สิงหาคม 2539 : 14) ในขณะที่ฝ่ายกรรมาธิการเองก็ประกาศชัดเจนเช่นกันว่า จะไม่ขอถอนร่างของตนกลับไปพิจารณาใหม่ แต่ในเบื้องต้นการที่จะตัดสินว่าฝ่ายใดได้เปรียบหรือเสียเปรียบนั้น ยังไม่สามารถสรุปออกมาได้อย่างชัดเจน เพราะทั้งสองฝ่ายต่างมีกำลังสนับสนุนที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงความสนับสนุนของฝ่ายต่างๆ ต่อ กมธ.

เห็นด้วยกับร่าง กมธ.	คัดค้านร่าง กมธ.	
-พรรคมวลชน -พรรคประชาธิปัตย์ -พรรคชาติพัฒนา -พรรคเสรีธรรม -พรรคเอกภาพ	-พรรคชาติไทย -พรรคประชากรไทย -พรรคกิจสังคม -พรรคนำไทย -พรรคความหวังใหม่ บางส่วน	เสนอให้มีการนำข้อดี-ข้อเสียของร่าง กมธ. และร่างรัฐบาลมารวมกันโดยใช้ร่างรัฐบาลเป็นหลัก
-พรรคความหวังใหม่ บางส่วน เช่น นายจาตุรนต์ ฉายแสง -นายเตโช สนวนานนท์ (พรรคประชากรไทย) -นายบุญชู ตรีทอง (พรรคชาติไทย)		
-วุฒิสภา สายนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เช่น นายสมภพ โทตระกิตย์ นายไพศาล กุมาลย์วิสัย คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์	-วุฒิสภา สายรัฐบาล เช่น นายนิพนธ์ วิวิชัยยุทธศาสตร์ นายสุชน ชาลีเครือ นายเพชร ยุติธรรมดำรง	
-พ.ต.ทัดเทียม เยี่ยมนคร (คอลัมน์สีตีในเอกสารข่าวกองทัพบก)	-องค์กรเอกชน เช่น สมาพันธ์ประชาธิปไตย คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย สมาคมสิทธิเสรีภาพแห่งประเทศไทย ฯลฯ	

ที่มา : มติชน, 22 สิงหาคม 2539 : 2

จากตารางย่อแสดงให้เห็นว่า การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาลและกรรมการ ใครจะเป็นฝ่ายได้เปรียบ ก็ขึ้นอยู่กับว่าฝ่ายใดสามารถคุมคะแนนเสียง และขอความสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกอีกบางส่วนที่ยังไม่มีท่าทีชัดเจนต่อการตัดสินใจในประเด็นดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม บรรยากาศการประชุมรัฐสภาในวันที่ 22 สิงหาคม 2539 เป็นไปอย่างเคร่งเครียด โดยที่เกมในการพิจารณาร่างแก้ไข มาตรา 211 เริ่มต้นเมื่อนายประยุทธ์ ศิริพานิชย์ ส.ส. มหาสารคาม ฝ่ายรัฐบาล จากพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการคัดค้านการทำงานของคณะกรรมการมาตรา โดยตลอด ซึ่งเห็นได้จากการพยายามขอเข้าไปแปรญัตติในชั้นกรรมการ โดยกล่าวว่าไม่เห็นด้วยกับร่างของคณะกรรมการเกือบทุกมาตรา ในครั้งนี้ได้เสนอให้งดใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 99 และ มาตรา 103 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2535 : 34 -- 36) ซึ่งมีใจความสรุปได้ว่า

ข้อ 99 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติชั้นคณะกรรมการที่สภาตั้ง สมาชิกผู้ใดต้องการให้มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอเป็นคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายใน 7 วัน ตั้งแต่วันที่สภารับหลักการแห่งพระราชบัญญัติและการแปรญัตติ ต้องแปรเป็นรายมาตรา การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งพระราชบัญญัตินั้น

ข้อ 103 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภและให้พิจารณาเรียงลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้

ดังนั้น จากข้อบังคับการประชุมทั้งสองข้อ ซึ่งได้ถูกงดใช้ไป มีความหมายว่าสมาชิกสภาสามารถลุกขึ้นมาอภิปรายและแปรญัตติในร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ ได้อย่างอิสระ แม้ว่ายังไม่ได้เสนอเป็นหนังสือหรือคำแปรญัตติล่วงหน้าก็ตาม อีกทั้งไม่จำเป็นต้องมีการพิจารณาเรียงลำดับเป็นรายมาตรา แต่สามารถหยิบประเด็นใด ข้อใด ขึ้นมาพิจารณาก่อน (อภิปรายทีเดียวทั้งฉบับ) ล้วนทำได้ทั้งสิ้น การงดใช้ข้อบังคับการประชุมเช่นนี้ เป็นกลยุทธ์ของรัฐบาลประการแรกเพื่อเปิดโอกาสให้ ส.ส.ฝ่ายรัฐบาลสามารถขึ้นมาอภิปรายหรือแปรญัตติได้อิสระโดยไม่จำกัด เพื่อที่จะนำไปสู่เป้าประสงค์ของรัฐบาล และสามารถทำการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในร่างของคณะกรรมการได้โดยสะดวก ในขณะที่ฝ่ายค้านร่วมกับกรรมการต่างไม่เห็นด้วยกับการงดใช้ข้อบังคับการประชุม ในที่สุดต้องตัดสินใจให้มีการลงมติจึงต้องมีการลงมติ ผลการลง

คะแนนเสียงปรากฏว่า เห็นควรให้งดใช้ข้อบังคับการประชุม (ฝ่ายรัฐบาล) 307 เสียง ไม่ให้งดใช้ (ฝ่ายค้าน) 143 เสียง

การลงมติเพื่องดใช้ข้อบังคับการประชุมนั้น กล่าวได้ว่าเป็นการประลองกำลังครั้งแรกระหว่างทั้งสองฝ่าย จากการลงคะแนนเสียง เราสามารถวิเคราะห์ได้ว่า ในจำนวน 307 เสียงที่สนับสนุนให้มีการงดใช้ข้อบังคับนั้นเป็นของพรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้น 209 เสียง และได้คะแนนเสียงจากพรรคพลังธรรมอีก 23 เสียง รวมเป็น 232 เสียง แสดงให้เห็นว่า คะแนนเสียงที่เหลือนั้นมาจากการยกมือสนับสนุนของวุฒิสภาจำนวน 75 เสียง ดังนั้นจึงเริ่มเป็นสัญญาณให้เห็นว่า มีวุฒิสมาชิกบางส่วนหันมาให้การสนับสนุนกับฝ่ายรัฐบาล และทำให้ฝ่ายรัฐบาลเริ่มเป็นต่อในการประชุม และยังแสดงให้เห็นว่าฝ่ายรัฐบาลสามารถผนึกกำลังและลอบบี้สมาชิกวุฒิสภาบางส่วน โดยให้เหตุผลว่าร่างของคณะกรรมการมรดกมัจฉาดอน กล่าวคือทำผิดหลักการของรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น และอ้างว่าการมีสภาว่างๆ มาจากการเลือกตั้ง จะก่อให้เกิดการซื้อเสียงจากพรรคการเมืองต่างๆ อีกทั้งยังเป็นการตั้ง “สภาอิสระ” ขึ้นอีกสภาหนึ่ง ซึ่งอาจมาทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ จึงส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งแต่เดิมมีอำนาจในการร่วมพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องสูญเสียไป ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ จึงไม่ให้การสนับสนุนต่อร่างดังกล่าวร่วมกับฝ่ายรัฐบาล จนสามารถเอาชนะฝ่ายค้าน และกรรมธิการได้ หลังจากนั้นการอภิปรายในสภาเป็นการปะทะกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและคณะกรรมการ โดยฝ่ายค้านขึ้นมาเป็นตัวอภิปรายสอดแทรก

อย่างไรก็ตาม เกมการพิจารณาผ่านมาตรา 211 ในวาระที่ 2 นั้น มิได้เริ่มต้นในวันที่ 22 สิงหาคม เท่านั้น หากแต่ได้มีการเคลื่อนไหวอย่างลับๆ ของรัฐบาล เพื่อเจรจาต่อรองหรือลอบบี้ฝ่ายต่างๆ อยู่ก่อนแล้ว กล่าวคือฝ่ายรัฐบาลโดยนายบรรหาร ได้มีการติดต่ออย่างลับๆ กับนายมีชัย ประธานวุฒิสภา ซึ่งนายบรรหารหวังว่าจะสามารถโน้มน้าวชักจูงให้วุฒิสมาชิกจำนวนหนึ่งหันมาสนับสนุนฝ่ายตนในวันประชุมรัฐสภา สิ่งก็ตามมาก็คือ ได้ก่อให้เกิดการพิจารณาร่างมาตรา 211 ร่วมกัน โดยที่ทั้ง 2 ฝ่ายยอมรับได้ โดยยินยอมให้ที่มาขององค์กรที่จะมายกร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีการยึดโยงกับสภาได้และเสนอให้มีการเลือกตั้งสภาว่างๆ ทางอ้อม เพื่อที่จะได้ทำให้ร่างของกรรมธิการตกไป (สถาบันนโยบายศึกษา, กันยายน 2539 : 6)

นอกจากนี้ได้มีการติดต่อกับนายมีชัยแล้ว ในขณะเดียวกันก็มีข่าวออกมาว่า ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลจำนวนหนึ่งได้มีการติดต่อกับนายชัยอนันต์ เพื่อเสนอให้มีการประนีประนอมกัน เพื่อปรับปรุงร่างของคณะกรรมการใน 2-3 จุด เช่น การจะให้มีการยึดโยงรัฐสภาบ้าง หรือการให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการ และการต่อรองให้รัฐสภาเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญใหม่ หากมีปัญหาจึงค่อยขอประชามติ วิธีการดังกล่าวนี้ได้มีนักวิชาการบางท่านได้เสนอไว้แล้วในช่วงก่อนการพิจารณาในวาระ 2

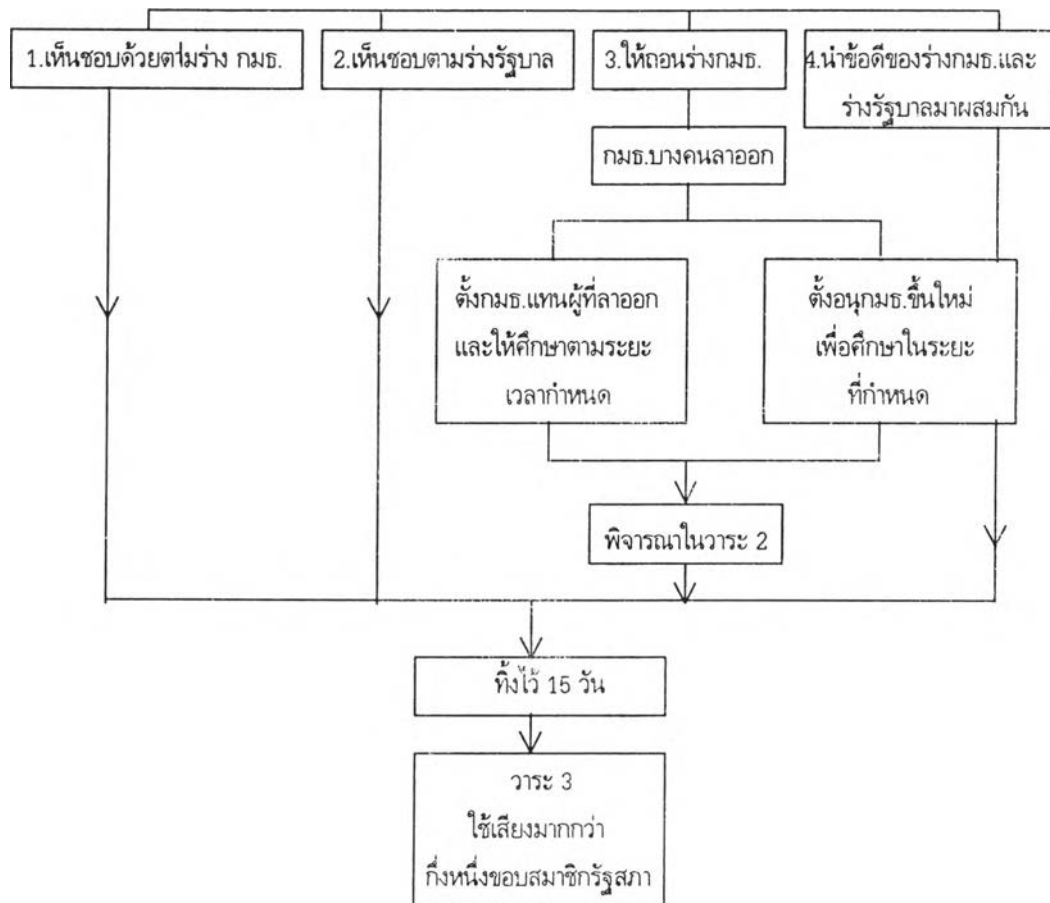
เช่น นายสุจิต บุญบงการ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ ได้เสนอให้รัฐบาลประนีประนอมกับคณะกรรมการโดยการโดยเอาทั้ง 2 ร่างมาผสมกัน นอกจากนี้ นายวรพจน์ วิศวตพิชญ์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มธ. เชื่อว่า มาตรา 211 ต้องตกสภา วาระ 3 แน่แน่นอน ดังนั้นสมควรที่สองฝ่ายจะถอยคนละครึ่ง (สยามรัฐ, 22 กรกฎาคม 2539 : 3, 9) ภายหลังจากที่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้ออกมาแสดงท่าที่ไม่เห็นด้วยกับร่างของคณะกรรมการที่ได้ส่งมอบต่อสภาแล้ว ก่อนการพิจารณาในวันที่ 22 สิงหาคม 2539 นายชัยอนันต์ก็ได้ประเมินสถานการณ์และเห็นว่า การที่ร่างของคณะกรรมการจะผ่านการพิจารณาของสภาในวาระ 2 เป็นเรื่องยาก เพราะรัฐบาลและ ส.ว. บางส่วนได้ออกมาแสดงท่าที่ต่อต้านอย่างชัดเจน

ยิ่งไปกว่านั้นได้มีความพยายามกดดันและปล่อยข่าวออกมาว่า นายชัยอนันต์ และกรรมการบางท่านลาออกเพื่อจะได้หาคนมาแทนนายชัยอนันต์ เพื่อที่จะนำไปให้ฝ่ายรัฐบาลกลับมาคุมเกมปฏิรูปการเมืองให้ได้ หลังจากที่ได้เล่นเกมการปฏิรูปการเมืองไปตามนายชัยอนันต์อยู่ระยะหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม นายชัยอนันต์ก็ยืนยันที่จะไม่ลาออก ดังนั้นจากการเคลื่อนไหว 2 - 3 แนวทางที่กล่าวมา เราจะเห็นได้ว่าแนวทางการพิจารณาแก้ไขมาตรา 211 ในสภา วาระที่ 2 นั้น น่าจะมี 3 - 4 แนวทางดังนี้

1. เห็นชอบตามร่างของคณะกรรมการ
2. เห็นชอบตามร่างของรัฐบาล
3. ให้ถอนร่างกรรมการออกหรือกรรมการบางคนลาออก แล้วตั้งคนใหม่ขึ้นแทน
4. นำข้อดีของร่างกรรมการและร่างรัฐบาลมาแก้ไขร่วมกันในที่ประชุมรัฐสภา

ทั้ง 4 แนวทางสามารถนำเสนอเป็นแผนภาพได้ดังต่อไปนี้

4 แนวทางการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211



ที่มา : มติชน, 22 สิงหาคม 2539 : 2

หลังจากที่ได้มีการลงมติเพื่อขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งผลปรากฏว่ารัฐบาลเป็นฝ่ายชนะและมีที่ท่าว่าจะคุมเกมได้ ทุกฝ่ายในที่ประชุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวประธานกรรมาธิการทราบดีว่ามีความเป็นไปได้สูงที่ร่างของคณะกรรมาธิการตกไป เพราะสถานการณ์ในขณะนี้ รัฐบาลสามารถคุมเสียงข้างมากได้ ดังนั้นจึงมีที่ท่าจะยอมประนีประนอมกับฝ่ายรัฐบาลในทุกประเด็น ทั้งนี้เพื่อเป็นการดีกว่าที่จะมีการถอนร่างของกรรมาธิการไปพิจารณาใหม่ เช่น การยินยอมตามรัฐบาลที่เสนอให้เปลี่ยนแปลงสัดส่วนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จาก 23 คน มาเป็น 33 คน เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลวิตกว่าหากให้มีการเลือกตั้งสภาร่างฯ จากจังหวัดต่างๆ 76 คนนั้น จะทำให้ฝ่ายค้าน (พรรคประชาธิปัตย์) ได้เปรียบจนสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาร่างฯ ได้ ย่อมส่งผลต่างๆ ถึงความได้เปรียบในการเลือกผู้เชี่ยวชาญทั้ง 23 คนอีกด้วย จึงเสนอให้มีการเพิ่มสภาร่างฯ จากผู้เชี่ยวชาญ เป็น 33 คน นอกจากนั้น นายชัยอนันต์ ยังแสดงท่าทียอมประนีประนอมมากกว่านั้น กล่าวคือ ยินดีที่จะพิจารณาถึงที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญว่าจะ

มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม หรือใช้วิธีแบบสัดส่วนอย่างไรก็ได้ แต่มีข้อแม้ว่าต้องการจะให้ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ผ่านสภาในวันเดียว

เมื่อ นายชัยอนันต์ มีทำให้อ่อนลงโดยยอมประนีประนอมร่วมกับฝ่ายรัฐบาล ได้ก่อให้เกิดช่องให้มีการต่อรองและเปิดโอกาสให้ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานการประชุมวันนั้น ได้เปิดหารือกับ นายโกดิน พลกุล รมต.ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้มีบทบาทสำคัญในฝ่ายรัฐบาล และ นายวิษณุ เครืองาม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี พร้อมด้วย นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ประธานคณะกรรมการ โดยการใช้เวลา 1 ชั่วโมง ซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้มีการระบุถึงรายละเอียดการหารือว่าเป็นอย่างไร แต่ก็พอคาดเดาได้ว่า การหารือดังกล่าวนั้น เป็นการเรียกฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าหารือนอกรอบ วิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องบ่งชี้ชัดเจนนว่ การพิจารณาร่างมาตราบท 211 ไม่สามารถตกลงและหาข้อสรุปกันได้ในที่ประชุมสภาปกติ แต่ต้องใช้วิธีการเจรจาประนีประนอมกันนอกห้องประชุม (เกมต่อรองนอกห้องประชุม) เพื่อหาแนวทางประนีประนอม หลังจากผ่านไป 1 ชั่วโมง นายมีชัย ได้กลับมาทำหน้าที่เป็นประธานการประชุมอีกครั้ง พร้อมทั้งได้สร้างความแปลกใจให้กับที่ประชุมสภา สื่อมวลชนได้กล่าวถึงบทบาทของนายมีชัยว่า “สามารถโชว์ฟอร์มพลิกสถานการณ์ท่ามกลางความมุงนงของ ส.ส. ทั้งสภา” (ผู้จัดการรายวัน, 24 สิงหาคม 2539 : 13)

สิ่งที่นายมีชัย ได้สร้างความประหลาดใจให้กับที่ประชุมสภาก็คือ ภายหลังจากการถกเถียงและอภิปรายจนหาข้อสรุปไม่ได้ (ฝ่ายค้านและกรรมการกับฝ่ายรัฐบาล) นายมีชัยจึงได้ทำการสรุปและเสนอประเด็นให้ที่ประชุมพิจารณาลงมติเห็นชอบร่วมกัน 5 ประเด็น กล่าวคือ

ประเด็นที่ 1 ขอมติในเรื่องขององค์การที่จะไปยกร่างรัฐธรรมนูญว่าจะใช้รูปแบบคณะกรรมการร่างหรือใช้รูปแบบสภายกร่างรัฐธรรมนูญ ผลการลงมติสมาชิกที่ประชุมเห็นชอบที่จะให้ใช้รูปแบบสภายกร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนน 476 ต่อ 20 เสียง

ประเด็นที่ 2 ขอมติว่าจะให้สมาชิกประกอบด้วยใครบ้าง และมีจำนวนเท่าไร ที่ประชุมเห็นควรว่าให้สมาชิกประกอบด้วยนักวิชาการและประชาชนทั่วไป 377 เสียง ส่วนความเห็นที่ว่าสมาชิกประกอบด้วยจำนวนเท่าใดนั้น ได้มีการขอมติว่าจะให้คณะกรรมการหรือรัฐสภาเป็นผู้กำหนด สมาชิกลงมติให้กรรมการกำหนดด้วยคะแนนเสียง 466 ต่อ 3 เสียง

ประเด็นที่ 3 ที่มาของสมาชิกที่จะมาร่างรัฐธรรมนูญ ได้สอบถามว่าจะให้นักวิชาการและประชาชนมาจากทางเดียวกันหรือแตกต่างกัน ที่ประชุมเห็นควรให้ที่มาเป็นไปในทางเดียวกัน ด้วยคะแนนเสียง

278 ต่อ 142 เสียง และได้ถามต่ออีกว่าจะให้สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือจะให้รัฐสภาเลือกตั้ง โดยอ้อม ที่ประชุมให้ความเห็นชอบที่จะให้รัฐสภาเลือกตั้งโดยอ้อมด้วยคะแนน 277 ต่อ 151 เสียง

ประเด็นที่ 4 จะให้รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ เสียงที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นชอบที่จะให้สภาอนุมัติด้วยคะแนนเสียง 206 ต่อ 90 เสียง

ประเด็นที่ 5 สอบถามว่าถ้าหากร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอไปแล้วรัฐสภาไม่อนุมัติจะให้มีอันตกไป หรือจะให้มีการลงประชามติ ที่ประชุมเห็นด้วยที่จะให้ประชาชนลงประชามติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์

ทั้ง 5 ประเด็นดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นประเด็นที่รัฐสภามอบให้กับคณะกรรมการไปพิจารณาเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขร่างแก้ไขมาตรา 211 เพื่อเข้าสู่ที่ประชุมรัฐสภาลงมติวาระที่ 2 ในวันที่ 29 สิงหาคม 2539 ต่อไป และก่อนเลิกการประชุม นายชัยอนันต์ ได้แถลงต่อที่ประชุม ถึงรูปแบบและที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญจะให้เป็นไปในลักษณะ “สมัชชาแห่งชาติ” หรือ ในรูปแบบของสภาสนามมาในอดีต

หลังจากเสร็จสิ้นการประชุม เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2539 คณะกรรมการได้รับมติที่ประชุมสภา ทั้ง 5 ประการ มาเป็นแนวทางในการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 โดยในวันต่อมา นายชัยอนันต์ ก็ได้เรียกประชุมคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายโดยด่วนและบรรยากาศการทำงานในช่วงหลังจากวันที่ 22 สิงหาคม นั้น สังเกตได้ว่ามีความแตกต่างจากในช่วงแรกอย่างชัดเจน กล่าวคือ ได้เกิดความขัดแย้งภายในคณะกรรมการมากขึ้นเกี่ยวกับการแก้ไขมาตรา 211 ในประเด็นองค์ประกอบและที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเริ่มตั้งแต่กรรมการฝ่ายค้านจากพรรคชาติพัฒนา และ เสรีธรรม ได้เคลื่อนไหวผลักดันจนสำเร็จให้นักการเมืองท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาตำบล สภาจังหวัด สภาเทศบาล สามารถสมัครเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งก็มีกรรมการหลายท่านออกมาคัดค้านว่าเป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมืองท้องถิ่น เข้ามาเป็นสมาชิกสภาฯ อันขัดกับเจตนาเริ่มแรกของกรรมการที่ต้องการให้สภาฯ ชุดนี้ “ปลอดจากการเมือง”

นอกจากนั้น ความคิดเรื่องที่มาและองค์ประกอบของสภาฯ ในรูปแบบ “สมัชชาจังหวัด” (ผู้สมัครทั้งหมดเลือกกันเองให้ได้ 228 คน (จังหวัดละ 3 คน) แล้วเสนอชื่อให้สภาคัดเลือกให้เหลือ 1 คน) ของ นายชัยอนันต์ ก็ไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากการประชุมเพื่อแก้ไขร่างมาตรา 211 อีกด้วย แต่ที่ประชุมกลับลงมติให้กับวิธีการของกรรมการฝ่ายรัฐบาลที่ให้ตัวแทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนเลือกสภาฯ จากจังหวัดต่างๆ ให้ได้ 3 คน แล้วนำรายชื่อทั้ง 3 คน ไปให้สภาคัดเลือกในครั้งสุดท้าย

ซึ่งได้มีกรรมวิธีการจากฝ่ายค้านบางพรรค (พรรคชาติพัฒนา พรรคเสรีธรรม และ พรรคเอกภาพ)ได้หันมา เตะคะแนนสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว (รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ, 23 สิงหาคม 2539)

ผลจากมติที่ประชุมคณะกรรมการ ในวันที่ 23 สิงหาคม 2539 เกี่ยวกับองค์ประกอบและที่มา ของสภาว่างๆ ได้มีหลายฝ่ายออกมาคัดค้าน ซึ่งนอกจากกรรมการพรรคประชาธิปัตย์แล้ว ยังมีพรรค ฝ่ายค้านอื่นๆ ได้ออกมาร่วมคัดค้านอีกด้วย และในช่วงดังกล่าวจะให้เห็นถึงความเคลื่อนไหวของกลุ่มพลัง นอกวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อผลักดันการพิจารณาร่างมาตรา 211 ก่อนเข้าสู่วาระที่ 2 กล่าวคือ นักวิชาการ สมาพันธ์ประชาธิปไตย คณะกรรมการพรรคประชาธิปัตย์ร่วมกับ 9 องค์กรประชาธิปไตย เป็นต้น โดย แสดงความคิดเห็นสอดคล้องกันในทำนองที่ว่า ผู้ที่จะมาร่างรัฐธรรมนูญควรมีความชอบธรรมและเป็นตัว แทนของประชาชน และที่สำคัญกลุ่มองค์กรประชาธิปไตยดังกล่าว ยังได้ร่วมกันโจมตีและประณามการ กระทำของรัฐบาลว่า การที่ให้ตัวแทนมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย ควบคุมมีส่วนในการคัดเลือกตัวสภาว่างๆ นั้น จะทำให้สมาชิกสภาว่างๆ ขาดความอิสระและไม่ปลอดภัย เมืองวากพรรคการเมืองต่างๆ อีกทั้งพรรคชาติไทยซึ่งเป็นรัฐบาลในขณะนั้น ก็จะเป็นฝ่ายได้เปรียบที่สุด จากข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับข้อสรุปและมติของคณะกรรมการ ในประเด็นที่มาของสภาว่างๆ ฝ่าย ประธานคณะกรรมการได้เคลื่อนไหวทันเกม โดยมีคำสั่งเรียกประชุมด่วนคณะกรรมการอีกครั้ง เพื่อ แก้ไขในวันที่ 28 สิงหาคม 2539 (ก่อนการหาร่างเสนอรัฐสภา เพียง 1 วัน)

มีข้อน่าสังเกตว่า ในการประชุมของคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2539 (นัดสุดท้าย) ก่อนจะส่งร่างดังกล่าวเข้าสู่การลงมติในวาระที่ 2 ในวันที่ 29 สิงหาคม ต่อ ไป ได้มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังนอกวุฒิสภาต่างๆ อีกครั้ง ซึ่งจัดได้ว่าเป็นการรวมตัวที่สำคัญ กล่าวคือ องค์กรประชาธิปไตยทั้ง 12 องค์กร อาทิเช่น ศูนย์ส่งเสริมการปฏิรูปการเมือง ศูนย์ศึกษาการพัฒนา ประชาธิปไตย ครป. สนนท. สมัชชาคนจน สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสมาพันธ์ติดตามการ ปฏิรูปการเมือง (สตก.) เป็นต้น ซึ่งติดตามการพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 ได้ขออนุญาตเข้าฟังการ ประชุมของคณะกรรมการ ทั้งยังได้ยื่นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการ ซึ่งสาระสำคัญพอสรุปได้ดัง นี้ (รายงานการประชุมคณะกรรมการ, ครั้งที่ 16, 28 สิงหาคม 2539)

1. ต้องการให้มีคณะกรรมการจัดทำรัฐธรรมนูญมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยมีตัวแทนอาชีพและนักวิชาการ มีระยะเวลาในการร่าง 1 ปี มีวาระการทำงานแน่นอน และให้มีการลงประชามติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ภายใน 90 วัน และถ้าเป็นไปได้ ขอให้ให้รัฐสภาทบทวนมติ 5 ประการที่ได้ลงมติไป เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2539

2. หากให้รัฐสภาเป็นผู้เลือกสภาว่างๆ องค์การประชาธิปไตย ขอให้กระบวนดังกล่าวต้องปลอดจากอิทธิพลของกระทรวงมหาดไทย ผู้ซึ่งมีผลประโยชน์โดยตรง และต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด
3. รูปแบบการเลือกตั้งทางอ้อมที่แท้จริง พอเป็นไปได้ก็คือ ให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ที่เหมาะสมจำนวน 152 คน และให้ 152 คนคัดเลือกกันเองให้เหลือ 76 คน โดยให้การเลือกตั้งทั้ง 152 คน เป็นการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ใช้เขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

เมื่อประธานคณะกรรมการรับหนังสือดังกล่าวแล้ว ก็บอกว่า จะนำเอาข้อเสนอดังกล่าวมาพิจารณา และได้แสดงความคิดเห็นพร้อมทั้งเสนอแนะว่า เป็นข้อเสนอที่ดี ดังนั้นองค์กรต่างๆ ควรผลักดันข้อเสนอนี้ต่อไปในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่กำลังมีขึ้น และนอกจากที่องค์กรเหล่านี้จะได้ยื่นหนังสือต่อนายชัยอนันต์แล้ว ยังได้นำหนังสือดังกล่าวเข้ายื่นต่อนายกรัฐมนตรีอีกด้วย กล่าวได้ว่าเป็นความพยายามครั้งสุดท้ายของกลุ่มพลังนอกสภาเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันต่อกระบวนการแก้ไขมาตรา 211 ก่อนที่คณะกรรมการจะได้นำร่างแก้ไขดังกล่าวสู่การพิจารณา ซึ่งเป็นข้อเสนอจากกลุ่มต่างๆ เกี่ยวกับวิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมและชัดเจนมาก การยื่นข้อเสนอขององค์การประชาธิปไตยในครั้งนี้ เพราะได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพิจารณาแก้ไขกฎหมายในชั้นกรรมการ เพราะกรรมการเหล่านี้มีบทบาทมากในการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายก่อนหน้านี้ได้มีการเสนอให้ศาลลงมติ และที่สำคัญองค์กรเหล่านี้ต้องการเสนอข้อมูลหรือทางเลือกในการตัดสินใจนโยบายให้กับคณะกรรมการและฝ่ายรัฐบาล เพื่อโน้มน้าวการตัดสินใจนั้นให้เกิดรับข้อเสนอดังกล่าว

ผลจากการประชุมเพื่อพิจารณาแก้ไขในประเด็นที่มาของสภาว่างๆ ในวันที่ 28 สิงหาคม ปรากฏว่าที่ประชุมมีมติให้ที่มาของสภาว่างๆ จากจังหวัดต่างๆ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเขตจังหวัดๆ ละ 3 คน หลังจากนั้นส่งให้สภาเลือก 1 คน โดยกระทำพร้อมกับการเลือกสมาชิกสภาว่างๆ สายผู้เชี่ยวชาญ โดยพิจารณาจากบัญชีรายชื่อ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าที่ประชุมคณะกรรมการจะได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสภาว่างๆ ถึง 2 ครั้ง แต่ก็ไม่ได้รับมติเห็นชอบจากที่ประชุมสภาในวาระที่ 2 หลังจากนั้นที่ประชุมสภาได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาและองค์ประกอบของสภาว่างๆ มาเป็น “รูปแบบของสมาชิกจังหวัด” เลือกกันเองให้เหลือจังหวัดละ 10 คน แล้วส่งให้สภาเลือกเหลือจังหวัดละ 1 คน (ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสุดท้าย) และต่อมาร่างแก้ไขมาตรา 211 ได้ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2539 และรอไว้ 15 วัน หลังจากนั้น ในวันที่ 14 กันยายน 2539 ได้มีการลงมติเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของทั้ง 2 สภา เพื่อผ่านร่างแก้ไขมาตรา 211 ในวาระที่ 2 และได้ประกาศใช้เป็น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ในเวลาต่อมา (ดูตารางประกอบ)

ตารางเปรียบเทียบ เนื้อหาในร่างของคณะกรรมการวิสามัญฯ

ประเด็นและสาระสำคัญ	ร่างคณะกรรมการ (1) เสนอสภา วันที่ 31 ก.ค. 39	ร่าง คณะกรรมการ (2) วันที่ 23 สิงหาคม 2539	ร่างคณะกรรมการ (3) วันที่ 28 สิงหาคม 2539
<p>1. ที่มา องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ</p> <p>องค์กรจัดทำบัญชีรายชื่อ</p>	<p>"สภาร่างรัฐธรรมนูญ" 99 คน มาจาก</p> <p>1. การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจังหวัด ๆ ละ 1 คน รวม 76 คน และ</p> <p>2. นักวิชาการ 13 คน มาจากการคัดเลือกของ สสร. จังหวัด 79 คน</p> <p>"คณะกรรมการสรรหา"</p>	<p>สสร. จังหวัด 76 คน มาจากการแต่งตั้งของสภา โดยคัดเลือกจากสมาชิกประจำจังหวัด ๆ ละ 1 คน</p> <p>สมาชิกมาจาก</p> <p>1. ผู้สมัครรับเลือกตั้ง</p> <p>2. ผู้แทนขององค์กรส่วนท้องถิ่น สสร. นักวิชาการ 23 คน มาจากการแต่งตั้งของสภา</p> <p>"คณะกรรมการสรรหา"</p>	<p>- สสร. จังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จังหวัดละ 3 คน แล้วส่งให้สภาคัดเลือกเหลือ 1 คน (76 คน)</p> <p>- สสร. นักวิชาการมาจากการแต่งตั้งของสภา</p> <p>สถาบันอุดมศึกษา</p>

นอกจากนั้นหากเราพิจารณาถึงมติ 5 ประเด็นที่รัฐสภามอบให้กับคณะกรรมการเป็นแนวทางเพื่อพิจารณาแก้ไขมาตรา 211 แล้วนำร่างแก้ไขดังกล่าวกลับเข้าสู่สภาอีกครั้ง ในวันที่ 29 สิงหาคม 2539 ให้ละเอียดแล้ว พบว่ามติทั้ง 5 ประเด็นดังกล่าว เป็นการนำเอาเนื้อหาและสาระสำคัญในร่างของคณะกรรมการและร่างของรัฐบาลที่เสนอเข้าสู่สภาในวาระแรก มาผสมผสานกันอย่างชัดเจน กล่าวคือในประเด็นของรูปแบบขององค์กรยกร่างฯ จำนวนและองค์ประกอบขององค์กรยกร่างฯ และประเด็นของการลงประชามติ เป็นไปตามเนื้อหาในร่างของคณะกรรมการ แต่ในประเด็นของที่มาของสภาฯ และองค์กรที่อนุมัติร่างรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามสาระสำคัญในร่างของรัฐบาล ซึ่งการผสมผสานของเนื้อหาทั้ง 2 ร่างนั้น ได้แสดงให้เห็นว่าเนื้อหาในมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) ปีพุทธศักราช 2539 เป็นผลมาจากการประนีประนอมของกลุ่มต่างๆ ในรัฐสภา ซึ่งสามารถพิจารณาการผสมผสานเนื้อหาของร่างแก้ไขมาตรา 211 จากตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงการผสมผสานเนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211

ประเด็นสาระสำคัญในร่างแก้ไขมาตรา 211	ร่างของรัฐบาล (รับหลักการวาระที่ 1)	ร่างของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง	รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) 2538
1. รูปแบบองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ	คณะกรรมการยกร่าง	สภาร่างรัฐธรรมนูญ	สภาร่างรัฐธรรมนูญ
2. จำนวน และ องค์ประกอบ	1. ฝ่ายการเมือง 20 คน 2. ตัวแทนสาขาอาชีพ 32 คน 3. ผู้ทรงคุณวุฒิ 15 คน รวมทั้งสิ้น 67 คน	สภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 99 คน 1. ตัวแทนจังหวัด 76 คน 2. ผู้เชี่ยวชาญ 23 คน	สภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 99 คน 1. ตัวแทนจังหวัด 76 คน 2. ผู้เชี่ยวชาญ 23 คน
3. ที่มาขององค์กรยกร่างฯ	1. มาจากการแต่งตั้ง	2. มาจากการเลือกตั้ง	3. มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยให้สภาเป็นผู้ตัดสิน
4. ผู้อนุมัติร่างรธน.	รัฐสภา	ประชาชน	รัฐสภา
5. การสิ้นสุดของร่างรัฐธรรมนูญ	รัฐสภาไม่อนุมัติให้ตกไป	ให้ลงประชามติ	ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติให้ประชาชนลงประชามติ

ข้อสังเกตและบทสรุปเกี่ยวกับ การพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 ทั้ง 3 วาระ

1. จากกระบวนการพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวาระที่ 2 (ซึ่งเป็น “ช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อ” สำคัญ) สังเกตได้ว่าเป็นเกมการต่อสู้ที่ชิงไหวชิงพริบกันระหว่าง 3 กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มแรก มีศูนย์กลางอยู่ที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา กลุ่มที่สอง มีศูนย์กลางอยู่ที่นายชัยอนันต์ สมุทวณิช และกลุ่มสุดท้าย มีศูนย์กลางอยู่ที่นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี และนายโภคิน พลกุล รองประธานกรรมการฯ คนที่ 1

2. แนวทางและข้อสรุปทั้ง 5 ประการ ที่รัฐสภามีมติให้คณะกรรมการธิการรับไปแก้ไขแล้วให้ส่งกลับมาภายในวันที่ 29 สิงหาคม 2539 เป็นแนวทางการพิจารณาแก้ไขมาตรา 211 ที่ผสมผสานระหว่างร่างของ รัฐบาล และร่างของกรรมาธิการอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งสอดคล้องแนวการพิจารณามาตรา 211 ในแนวทางที่ 4 (ตาราง 2) และอีกทั้งยังสอดคล้องกับสิ่งที่นายบรรหาร ได้แถลงเอาไว้ก่อนหลังในวันที่มีการพิจารณาร่างของคณะกรรมการแล้วว่า ร่างมาตรา 211 ผ่านได้ ต้องมีการ “ประนีประนอม” โดยจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การประนีประนอมของทั้งสองฝ่ายเกิดขึ้นและสำเร็จได้โดยอาศัย “เกมต่อรองนอกห้องประชุม” (พิจารณาได้จากตารางหน้า 138)

3. กลยุทธ์และวิธีการที่ฝ่ายต่างๆ ใช้ต่อรองในเกมการพิจารณาผ่านร่างมาตรา 211 นั้น มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ

3.1 ฝ่ายรัฐบาล ได้อาศัยความพยายามในการใช้อำนาจและอิทธิพลแทรกแซงการทำงานของ คณะกรรมาธิการมาโดยตลอด และวิธีการที่รัฐบาลใช้คือ

- ได้อาศัยความสามารถในการคุมเสียงข้างมากในสภา ให้พรรคร่วมรัฐบาลรวมกับเสียงจากสมาชิกวุฒิสภายกมือสนับสนุน

- ได้เจรจาและลอบบี้ฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนกับกรรมาธิการฝ่ายค้านบางพรรค ดังนั้นทั้ง 2 และ 3 วิธีดังกล่าว ทำให้ฝ่ายรัฐบาลได้เปรียบในเกมการผ่านร่างดังกล่าว สามารถกุมการตัดสินใจในเนื้อหาและทิศทางของมาตรา 211 ได้

3.2 คณะกรรมาธิการวิสามัญ จะเห็นได้ว่าการประชุมสภาในการพิจารณา วาระที่ 2 ฝ่ายที่สนับสนุนคณะกรรมาธิการมีไม่น้อยทีเดียว ซึ่งนอกจากจะเป็นกรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมากแล้วเราจะเห็นได้ว่าฝ่ายค้านและสมาชิกวุฒิสภาบางส่วน (ไม่ได้เป็นกรรมาธิการ) ก็ให้การสนับสนุน ทั้งตัวประธานกรรมาธิการ และร่างของคณะกรรมาธิการ แต่ภายหลังที่ได้มีการประลองกำลังในยกแรก ก็ทราบดีว่า เสียง

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งที่จะสนับสนุน กลับหันไปสนับสนุนให้ฝ่ายค้าน การหันไปเทเสียงสนับสนุนให้กับรัฐบาลของวุฒิสภามีความเป็นไปได้ว่าน่าจะมาจากความพยายามในการลอบบี้ของฝ่ายรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม แมื่อดูเหมือนว่าฝ่ายกรรมาธิการจะเพลี่ยงพล้ำ เพราะมีเสียงสนับสนุนจากรัฐสภาจำนวนไม่มาก แต่อาศัยบุคลิกตัวประธานคณะกรรมการที่มีความเข้าใจและเคลื่อนไหวทันเกมการต่อรองในระดับหนึ่ง ถึงแม้ว่าข้อเสนอดังกล่าวจะมีได้เป็นไปตามสาระสำคัญในร่างของกรรมาธิการทั้งหมด แต่ก็ดีกว่าที่จะให้ร่างของคณะกรรมการถูกตีตกไปทั้งร่างตั้งแต่การประชุมครั้งแรก (22 สิงหาคม 2539)

นอกจากนั้น ประธานคณะกรรมการเองได้อาศัยเทคนิคเรื่องของ “เงื่อนไขเวลา” ในการเร่งดำเนินการประชุมต่างๆ เพื่อพิจารณาแก้ไขร่างมาตรา 211 ให้รวดเร็วที่สุด ดังเช่นการประชุมเพิ่มวันและเวลาประชุมเพื่อพิจารณาร่างมาตรา 211 ของคณะกรรมการจาก 1 วัน เป็น 2 วัน และการนัดประชุมกรรมาธิการโดยเร่งด่วน หลังจากที่ได้รับมติปรับปรุงจากสภา 5 ข้อ ในวันที่ 23 สิงหาคม และ 28 สิงหาคม เพื่อให้ทันเข้าการพิจารณาครั้งที่ 2 ในวันที่ 29 สิงหาคม 2539 เพราะประธานคณะกรรมการอ่านเกมว่ายิ่งข้ามมากเท่าไร ฝ่ายตรงข้ามก็ยิ่งจะพลิกสถานการณ์มาเป็นต่อได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้นคณะกรรมการจึงต้องเร่งดำเนินการพิจารณาให้เร็วที่สุด (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สัมภาษณ์, 8 มีนาคม 2542) เนื่องจากช่วงเวลานั้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลกำลังถูกกดดันอย่างหนักให้ยุบสภา อีกทั้งยังต้องเผชิญกับศึกอภิปรายไม่ไว้วางใจที่กำลังมีขึ้น ถ้าหากนายบรรหาร ตัดสินใจยุบสภาหรือลาออก ก็จะทำให้คณะกรรมการต้องยุติลงด้วย และอาจเสียเวลานานในการเริ่มต้นดำเนินการใหม่

3.3 ฝ่ายวุฒิสมาชิก วุฒิสมาชิกโดยรวมแล้ว มิได้มีท่าทีการสนับสนุนคณะกรรมการในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ มีวุฒิสมาชิกจำนวนหนึ่งสนับสนุนรัฐบาล แต่ในขณะที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา ซึ่งสามารถคุมเสียงวุฒิสภาได้จำนวนหนึ่ง มีส่วนสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการตั้งแต่ในช่วงแรก และบทบาทที่สำคัญก็คือ นายมีชัยได้มีบทบาทโดดเด่นมากในฐานะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยและคุมเกมการประชุม เป็นผู้นำในการประนีประนอมจนได้ข้อสรุปออกมา 5 ประเด็น และน่าจะมีส่วนช่วยมิให้ร่างของคณะกรรมการไม่ตกไปเลยทันที แต่ถูกนำมาเป็นประเด็นในการประนีประนอมจากฝ่ายต่างๆ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงมาตรา 211

3.4 กลุ่มพลังนอกวุฒิสภา จะเห็นได้ว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังนอกวุฒิสภาได้มีอย่างต่อเนื่องและกระทำความถูกต้องกับการพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐสภา โดยกลุ่มพลังต่างๆ ใช้วิธีการกดดันรัฐบาล โดยชูว่าจะออกมาเดินขบวน (ทั้งๆ ที่ไม่ได้กระทำจริงๆ) ใช้วิธีการเข้าพบผู้นำรัฐบาล เพื่อขอคำยืนยันการปฏิรูปการเมือง การออกมาวิพากษ์วิจารณ์โจมตี การแทรกแซง การแก้ไขมาตรา 211 ในชั้น กรรมาธิ

การของรัฐบาล และท้ายที่สุดทำข้อเสนอเพื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ชัดเจน เพื่อเสนอต่อรัฐบาล และนำข้อเสนอต่อคณะกรรมการ เราจะได้เห็นว่าบทบาทและวิธีการทั้งหมดของกลุ่มพลังนอกสภา ในช่วงเวลานี้ ได้แสดงให้เห็นว่า กลุ่มพลังนอกรัฐสภาต้องการผลักดันให้ข้อเสนอของตนได้รับการกำหนด เข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย อีกทั้งยังต้องการเป็นผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายร่างแก้ไขมาตรา 211 อย่างเห็นได้ชัด

4. พิจารณาจากข้อสรุปทั้ง 5 ประเด็นที่สภาได้มอบให้คณะกรรมการไปแก้ไขปรับปรุงร่าง มาตรา 211 เราจะเห็นได้ว่า แม้จะมี 2 - 3 ประเด็น เป็นไปตามเนื้อหาและสาระสำคัญตามร่างของคณะกรรมการก็ตามที แต่ก็ยังเป็นเพียงประเด็นที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย ไม่มีนัยยะสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงในผลประโยชน์อำนาจของฝ่ายรัฐบาลเท่าใดนัก เช่นรูปแบบขององค์กรยกร่าง ให้ใช้รูปแบบ “สภา ร่างรัฐธรรมนูญ” สมาชิกที่จะมาร่างรัฐธรรมนูญควรประกอบด้วยใครบ้าง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาล พยายามสงวนอำนาจในการเป็นผู้กำหนดที่มาของตัวสมาชิกที่จะเข้ามาร่างรัฐธรรมนูญ โดยพยายามสงวน อำนาจให้กลุ่มตนได้เป็นผู้คัดเลือก โดยผ่านการเลือกตั้งทางอ้อม อีกทั้งยังต้องการรักษาอำนาจของตนไว้ อีกในฐานะเป็น “ผู้อ่อนนุ่ติ” ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย ประการนี้เราจะเห็นได้ว่ารัฐสภา เองมองว่าการนำเอากระบวนการของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดย “องค์กรอิสระ” มีส่วนสัมพันธ์อย่างยิ่งต่อ การได้-เสียอำนาจ ผลประโยชน์ และสถานะภาพของตนในอนาคต ดังนั้นการนำเอากระบวนการยกร่างออก จากกระบวนการปกติรัฐสภา จึงเป็นเรื่องที่ฝ่ายรัฐสภายอมรับไม่ได้

ประการนี้อาจกล่าวได้ว่า เป็นกลยุทธ์อย่างหนึ่งของรัฐบาลที่ดูเหมือนว่าจะเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในร่างแก้ไขมาตรา 211 เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล ซึ่งหาก พิจารณาเพียงผิวเผินแล้ว เนื้อหาในร่างมาตรา 211 เป็นไปตามร่างของคณะกรรมการเป็นส่วนใหญ่ แต่ หากพิจารณาโดยละเอียดแล้ว รัฐบาลได้ให้คณะกรรมการกำหนดเนื้อหาในบางประเด็นที่ปลอดภัยและ ไม่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐบาล (safe issue) แต่ท้ายสุดแล้วก็ยังคงสงวนอำนาจเอาไว้เพื่อตัด สิทธิในนโยบายและประเด็นสำคัญๆ ไว้

นอกจากนั้น เราได้เห็นความพยายามของรัฐบาลในการแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการ อย่างเห็นได้ชัด เพื่อคุมเกมการแก้ไขมาตรา 211 ให้อยู่ในมือของกลุ่มตนให้ได้ เช่น หลังจากมีมติออกมา 5 ประการ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขมาตรา 211 ฝ่ายรัฐบาลโดยเฉพาะนายโภคิน ได้ ดำเนินการล็อบบี้กรรมการบางส่วนจากพรรคฝ่ายค้าน เพื่อให้สนับสนุนต่อข้อเสนอของตน ทำให้ตัวแทน องค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือก “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ในสายจังหวัดเป็นต้น ซึ่งจาก การประชุมเพื่อพิจารณาร่างมาตรา 211 ในวันที่ 22 สิงหาคม แม้ผลสรุปออกมาเป็นการประนีประนอม

ระหว่างสามฝ่ายก็ตาม แต่ต่อมาจะเห็นได้ว่ารัฐบาลก็ได้ใช้ความพยายามอย่างเห็นได้ชัดเจน ในการทำให้ เกมการแก้ไขรัฐธรรมนูญตกไป และอำนาจในการตัดสินใจผ่านร่างแก้ไขมาตรา 211 อยู่ในมือของตนอย่าง ล้วนเชิง

5. เกมการต่อรองในกระบวนการพิจารณาแก้ไขมาตรา 211 ในสภา อาจกล่าวได้ว่า เป็นลักษณะ ของการประนีประนอมข้อเสนอของฝ่ายต่างๆ เข้าด้วยกัน กล่าวคือยังไม่สามารถนำเอาระบบการยกร่าง แยกออกจาก “รัฐสภา” ได้ ทั้งนี้ข้อจำกัดประการหนึ่งที่สำคัญ ไม่ว่าจะแก้ไขเนื้อหาสาระสำคัญของมาตรา 211 อย่างไรก็ตาม แต่ท้ายที่สุดแล้วก็ยังคงต้องเน่ากลับมาเพื่อให้สภานุมัติด้วยนั่นเอง ดังนั้นจึงเป็นไปได้ ยากที่จะให้กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในอำนาจยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่จำกัดอำนาจตัวเอง ดังคำกล่าวและการ แสดงความคิดเห็นนักวิชาการบางท่าน เช่น นายอานันท์ ปันยารชุน, นายธีรยุทธ บุญมี, และ ศ.นพ. ประเวศ วะสี ในช่วงของก่อนหน้าที่จะมีการพิจารณามาตรา 211 ในรัฐสภาที่ได้มีความคิดเห็นออกมาใน ทำนองเดียวกันเกี่ยวกับผลลัพธ์ของการพิจารณาแก้ไข มาตรา 211 สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา คงไม่ยอมที่จะถูกตัดออกจากส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว และควรให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม จะทั้งนักการเมืองไม่ได้ ดังนั้นควรที่จะมีการประนีประนอมกัน (ผู้จัดการรายวัน, 30 มิถุนายน 2538 : 13 , มติชน, 8 กรกฎาคม 2538 : 3)

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นด้วยกับแนวคิดของเกษียร เตชะพีระ ที่ว่าการให้รัฐสภาเข้ามีส่วนร่วมใน การร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ที่ผ่านสภาในวาระ 3 เหมือนกับว่า “สภายึดอำนาจร่างรัฐธรรมนูญจาก ประชาชน” ดังนั้นการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดตั้งโครงสร้างอำนาจใหม่ย่อมเกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งเมื่อพิจารณาได้ จากประวัติศาสตร์การเมืองไทย ไม่ว่าจะเป็น 14 ตุลาคม 2516 หรือ พฤษภาทมิฬ 2535 ล้วนแล้วแต่เป็น ความพยายามในการจัดตั้งโครงสร้างอำนาจใหม่ ซึ่งมีเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งคือต้องมีการจัดการล้มล้าง ฐานอำนาจเก่าในลักษณะกวาดโต๊ะล้มกระดาน ล้างสัมพันธภาพทางอำนาจเก่าลงไป แต่อย่างไรก็ตามใน กรณีของการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 นั้น “เหตุการณ์ยังไม่สุกงอมเพียงพอที่จะทำให้จัดตั้งโครงสร้าง อำนาจทางการเมืองใหม่” ดังนั้นการปฏิรูปการเมืองจึงต้องอาศัยการรอมชอม ประนีประนอมกับผู้มีส่วน อำนาจทางการเมือง (ผู้จัดการรายวัน, 9 กันยายน 2539 : 8)

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า ร่างมาตรา 211 ที่ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 3 ก็เป็นผลมาจากการ ประนีประนอมของกลุ่มพลังต่างๆ ภายในรัฐสภา อันได้แก่ รัฐบาล ฝ่ายค้าน วุฒิสมาชิก และคณะกรรมการ การ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากเนื้อหาของร่างแก้ไขมาตรา 211 ที่ผ่านสภาในวาระที่ 3 เป็นการผสมผสาน เอาข้อเสนอ หรือประเด็นของฝ่ายต่างๆ เข้ามาด้วยกัน แต่อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือฝ่ายร่างกฎหมายหนึ่งๆ เราจะเห็นว่าผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในการกำหนดเนื้อหาของนโยบายหรือผ่าน

ร่างกฎหมายหนึ่งๆ เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการกำหนดเนื้อหาของนโยบายและกฎหมายที่ออกมา โดยทั่วไปแล้วคือฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องมาจากฝ่ายบริหารมีทรัพยากรทางการเมืองที่สำคัญหลายประการ เช่น การเข้าถึง ความสามารถในการคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ในลักษณะอภิปราย เสนอแนะแก้ไขร่างกฎหมายหรือถ่วงรั้งกฎหมายเพื่อประวิงเวลาเท่านั้น ดังนั้นจากกระบวนการแก้ไขมาตรา 211 ตามการพิจารณาในสภาทั้ง 3 วาระ จะเห็นได้ว่า แม้จะมีลักษณะของการประนีประนอมในตอนต้น เพื่อให้ร่างแก้ไขมาตรา 211 ผ่านการพิจารณาสภาในวาระที่ 2 แต่ท้ายที่สุดแล้วรัฐบาลก็ยังคงใช้อำนาจและอิทธิพล แทรกแซงต่อการแก้ไขเนื้อหาของมาตรา 211 จนทำให้อำนาจในการคัดเลือกสภาว่างๆ และการอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญในขั้นสุดท้ายตกอยู่กับรัฐสภา