

บทที่ 5

บทบาทของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีต่อการขยายและเพิ่มเติมบทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพ

บทนำ

ในกระบวนการร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มาตรา 211 เตรส ได้กำหนดไว้ว่า “ ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ” ซึ่งในทางปฏิบัติ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและจัดประชาพิจารณ์ในรูปแบบและวิธีการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่และทั่วถึง

แต่เนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของกฎหมาย เป็นเรื่องทางเทคนิค ที่ต้องการบุคคลที่มีความรู้ ความชำนาญเฉพาะทางมาช่วยกันทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในจำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 99 คน¹ จึงมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 23 คน ที่เป็นกลุ่มของผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญและทางการเมือง สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 23 คน นี้ ล้วนแล้วแต่มีบทบาทสำคัญในคณะกรรมการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอย่างมาก โดยคณะกรรมการทั้ง 2 คณะนี้ ถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 23 คน ดังกล่าวข้างต้น ประกอบด้วย

1. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสาขากฎหมายมหาชน 8 คน บุคคลกลุ่มนี้เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน เนื่องจากการปกครองเป็นเรื่องของวิวัฒนาการ ต้องการผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญประเทศต่างๆ ว่ามีวิวัฒนาการมาอย่างไร มีกี่มาตรา แก้อะไร อย่างไร ร่างอย่างไร ล้มอย่างไร และเลิกอย่างไร บุคคลกลุ่มนี้คัดเลือกจากอาจารย์มหาวิทยาลัย
2. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ 8 คน บุคคลกลุ่มนี้เป็นผู้ที่มีความรู้เรื่องระบบการเมืองการปกครองของประเทศต่างๆ ว่ามีการปกครองอย่างไร บุคคลกลุ่มนี้คัดเลือกจากอาจารย์มหาวิทยาลัย
3. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้ที่มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ 7 คน บุคคลกลุ่มนี้เป็นผู้ที่เคยมีประสบการณ์ทางการเมือง คือเป็นนักการเมือง เป็นผู้ที่อยู่ในฝ่ายปฏิบัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเมื่อร่างเสร็จแล้วต้องสามารถนำมาใช้ได้จริง ไม่เป็นแต่เพียงในหลักวิชาเท่านั้น²

¹ โปรดดูประวัติโดยสังเขปของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 99 ท่าน ได้ในภาคผนวก ข

² อุทัย พิมพ์ใจชน , รวมสาระ รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน , 2541)

นอกจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 23 คน ดังกล่าวแล้ว สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีก 76 คน ที่เป็นตัวแทนของประชาชนทั้ง 76 จังหวัด ยังเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ความสนใจ ประสบการณ์ และมีอาชีพ ที่แตกต่างกัน อาทิ สื่อมวลชน นักการศึกษา หนายความ แพทย์ วิศวกร นักธุรกิจ เกษตรกร เป็นต้น

คุณสมบัติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกันแต่ละท่านนั้น ได้แสดงออกโดยการมีบทบาทในการเรียกร้องและเสนอแนวความคิด ทั้งที่อยู่ในความสนใจของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแต่ละคน และเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับสายอาชีพของแต่ละคน ความคิดเห็นต่างๆ เหล่านี้ได้ส่งผลต่อกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญในขั้นตอนต่างๆ เป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการจัดทำกรอบเบื้องต้น ที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่อยู่ในคณะกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญ สามารถแสดงความคิดเห็น หรือเสนอประเด็นใหม่ๆ ที่ตนเองสนใจและเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เข้าไปในคณะกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญ และให้คณะทำงานร่างหรือเพิ่มเติมในกรอบเบื้องต้นเพื่อไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน หรือในช่วงของกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทุกท่าน สามารถเข้าร่วมฟังการพิจารณาและเสนอความคิดเห็นเพื่อแปรญัตติได้

ฉะนั้น การที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นกลุ่มคนที่มีความแตกต่างกันในด้านต่างๆ นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ยังทำให้เกิดความหลากหลายในการแสดงความคิดเห็นด้วย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั้งประเทศ เนื่องจากความแตกต่างกันของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะเป็นหลักประกันในบางส่วนว่ากระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่เหมือนรัฐธรรมนูญในอดีต ที่ถูกร่างขึ้นโดยกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งและเอื้อประโยชน์ต่อบุคคลกลุ่มนั้นๆ

บทบาทของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีต่อบทบาทนิติสิทธิและเสรีภาพ

ภายใต้กระบวนการร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีบทบาทอย่างมากในการขยายและเพิ่มเติมบทบาทนิติสิทธิและเสรีภาพ ให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพิ่มมากขึ้น โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ในทุกกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่การวางกรอบเพื่อเป็นแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน จนกระทั่งการนำความคิดเห็นของประชาชนมาประกอบการแปรญัตติในช่วงของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นช่วงสุดท้ายของการร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญ

บทบาทของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในการขยายและเพิ่มเติมบทบาทนิติสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ 2540 อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนใหญ่ๆ คือ

1. บทบาทของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จะมีบทบาทสำคัญใน 2 กระบวนการ คือ กระบวนการจัดทำกรอบเบื้องต้นเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ

1.1 กระบวนการจัดทำกรอบเบื้องต้น คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีมติให้มีการตั้งคณะทำงานขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำกรอบเพื่อเป็นแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คณะทำงานนี้มีศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นแกนนำในคณะทำงาน

คณะทำงานชุดนี้ได้แบ่งการทำงานออกเป็น 3 กลุ่มย่อย เพื่อมาช่วยกันสรุปประเด็นปัญหาของประเทศชาติ ประชาชน และระบบการเมือง แล้วตั้งประเด็นให้เป็นกรอบ การทำงานในช่วงนี้คณะทำงานได้นำรายงานวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ได้ทำการศึกษาและจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการเมืองเข้ามามีส่วนในการร่างด้วย ซึ่งปรากฏว่างานวิจัยชิ้นนี้มีความสำคัญส่วนหนึ่งต่อกระบวนการยกร่างกรอบเบื้องต้น รวมถึงการยกร่างรัฐธรรมนูญด้วย

ประเด็นที่คณะทำงานสรุปมาได้นั้นจะค่อยๆ ทอยออกมาและไล่ไปตามหัวข้อ คือ กรอบที่ 1 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพ กรอบที่ 2 ว่าด้วยการตรวจสอบอำนาจรัฐ และกรอบที่ 3 ว่าด้วยสถาบันการเมือง เมื่อแต่ละกรอบได้ทอยออกมาแล้ว คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจะทำการอภิปรายแต่ละกรอบ โดยคณะทำงานซึ่งแบ่งเป็น 3 กลุ่มย่อย จะคอยอธิบายว่าประเทศไทยเรามีปัญหาอะไรบ้าง * และชี้แจงในประเด็นที่สมาชิกท่านอื่นสงสัย ส่วนกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญท่านอื่นที่ไม่ได้อยู่ในคณะทำงาน ก็จะมีหน้าที่ในการช่วยกันคิด วิจัย และเสนอแนะ³ สิ่งที่คุณทำงานเสนอมา ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการทำงานเกิดความสมบูรณ์ ไม่เป็นการทำงานโดยคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

ตัวอย่างความคิดเห็นและความพยายามในการผลักดันสิทธิบางประการ ที่กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอขึ้นมาในขั้นตอนนี้อาทิ

ความคิดของนายสมเกียรติ อ่อนวิมล ที่ได้เสนอแนวคิดเรื่องคลื่นความถี่วิทยุและโทรทัศน์ เนื่องจากมีความตั้งใจที่จะเปลี่ยนแปลงวิทยุและโทรทัศน์ให้ดีขึ้น และจากประสบการณ์ในการทำงานรายการวิทยุและโทรทัศน์ พบว่า มีการผูกขาดโดยรัฐ มีการทุจริต ผู้ที่จะทำรายการโทรทัศน์จำเป็นต้องซื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มทหาร และที่สำคัญประชาชนไม่มีสิทธิในเรื่องคลื่นความถี่

ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ประชาชนทั่วไป ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจว่าคลื่นความถี่วิทยุและโทรทัศน์มีความสำคัญอย่างไรต่อประชาชน อีกทั้งประชาชนก็ไม่มีความคิดที่จะยึดวิทยุและโทรทัศน์คืน

* ในกรอบเบื้องต้นนั้น จะปรากฏเฉพาะสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและวิธีการแก้ปัญหา ในส่วนที่ไม่เกิดปัญหาจะปรากฏอีกครั้งในร่างรัฐธรรมนูญ

³ สัมภาษณ์ นายสมเกียรติ อ่อนวิมล , สมาชิกสภากร่างรัฐธรรมนูญ จังหวัดสุพรรณบุรี และ ประธานคณะกรรมการวิชาการประชาสัมพันธ์ , 16 มีนาคม 2542 .

จากกลุ่มทหาร ฉะนั้น นาย สมเกียรติ อ่อนวิมล จึงได้เสนอประเด็นนี้ให้อยู่ในกรอบเรื่องสิทธิและเสรีภาพ เพื่อให้คลื่นความถี่วิทยุและโทรทัศน์เป็นทรัพยากรของประชาชนทั้งประเทศ และประชาชนจะได้มีสิทธิชุมชนในการสื่อสาร⁴

ความคิดของนางสุนี ไชยรส โดยได้ทำการผลักดันเรื่องสิทธิเด็กและสิทธิสตรี เนื่องจาก สิทธิและเสรีภาพเป็นหลักประกันพื้นฐานของประชาชน และเป็นหลักประกันไม่ให้อำนาจแห่งรัฐหรือนักการเมืองมาละเมิดสิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ฉะนั้น ความพยายามในการผลักดันเรื่องสิทธิเด็กและสิทธิสตรีจึงเป็นไปเพื่อให้เกิดหลักประกันแก่เด็กและสตรี⁵

ความคิดของนายประชุม ทองมี โดยได้ทำการต่อสู้และผลักดันในเรื่องของสิทธิผู้ต้องหา เนื่องจากประสบการณ์ในการดำเนินคดีอาญา พบว่า ได้เกิดความไม่เป็นธรรมในกระบวนการสอบสวน โดยผู้ที่ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษว่ากระทำความผิดทางอาญา เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมผู้ต้องหาแล้ว ได้กระทำกับผู้ต้องหาเสมือนเป็นผู้ที่กระทำความผิดแล้ว ทั้งๆ ที่ยังมีได้มีการสอบสวนแต่อย่างใด ฉะนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ต้องหาจึงต้องทำการวางแม่บท คือ วางกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลักไว้ให้ปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในกระบวนการยุติธรรม⁶

หลังจากที่ทั้งคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ได้อภิปรายและแสดงความคิดเห็นแล้ว ประเด็นต่างๆ ที่กรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ได้เสนอขึ้นมา คณะทำงานซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย จะนำเอาความคิดเห็นและข้อเสนอที่ได้ไปปรับแก้และขัดเกลา เพื่อให้เกิดความถูกต้องตามหลักวิชาการและเป็นภาษาที่ถูกต้องตามภาษาทางกฎหมาย และทำการสรุปรวม ยกย่องเป็น กรอบเบื้องต้น 3 กรอบ เพื่อให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้ง 76 จังหวัด นำไปเป็นแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่อไป

ในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแต่ละจังหวัดจะทำหน้าที่ในการให้ความรู้แก่ประชาชน และสำหรับกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญที่เสนอและผลักดันสิทธิบางประการดังตัวอย่างข้างต้น ได้นำเสนอและให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเป็นพิเศษในสิทธิที่ตนเองทำการผลักดัน ซึ่งจากผลการรับฟังความคิดเห็นโดยรวมปรากฏว่า สิทธิที่กรรมการได้เสนอและทำการผลักดันในคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ก็ได้รับการยอมรับและเห็นชอบจากประชาชน

⁴ เรื่องเดียวกัน .

⁵ สัมภาษณ์ นางสุนี ไชยรส , สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จังหวัด นนทบุรี , 6 มีนาคม 2542 .

⁶ สัมภาษณ์ นายประชุม ทองมี , สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จังหวัด นครปฐม , 13 มีนาคม 2542 .

1.2 กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องด้วยเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดและกระชั้นเข้ามา คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญขนานกันไปกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งหากคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญรอผลการรับฟังความคิดเห็นแล้วค่อยยกร่างรัฐธรรมนูญ จะทำให้การยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จไม่ทันตามกำหนดเวลา 240 วัน⁷

เมื่อคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้รับรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หลังจากที่ได้นำกรอบทั้ง 3 กรอบไปรับฟังความคิดเห็น โดยคณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์และคณะอนุกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด ตลอดจนข้อเสนอของสถาบัน องค์กร กลุ่มชมรมต่างๆ ในสังคมและประชาชนทั่วไปที่ได้ส่งความคิดเห็นมาแล้ว คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงนำเอาผลการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอต่างๆ เหล่านั้นมาประกอบการพิจารณา

ในการดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 3 คณะ⁸ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 กรอบ ตามกรอบที่ได้นำไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน รวมถึงข้อเสนออื่นๆ เป็นเบื้องต้น คณะอนุกรรมการ 3 คณะที่ว่านี้ นอกจากจะเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันกับคณะทำงานที่ทำการยกร่างกรอบเบื้องต้น 3 กรอบในช่วงแรก เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วแล้ว ยังได้นำเอานักวิชาการจากภายนอกเข้ามาช่วยในการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 กรอบด้วย เนื่องจากการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องทางเทคนิค ที่ต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญทางกฎหมายโดยเฉพาะ

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 1 ว่าด้วย “สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง” และ “คำปรารภ” คณะอนุกรรมการยกร่างกรอบที่ 1 ได้ทำการประชุม และได้แบ่งส่วนกันยกร่างโดยในส่วนของสิทธิ และเสรีภาพ นายแก้วสรร อติโพธิ และรองศาสตราจารย์ วิษณุ วัลญญ เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการยกร่าง

⁷ สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ , สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สาขากฎหมายมหาชน , 16 มีนาคม 2542 .

⁸ กองกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐสภาและสภาร่างรัฐธรรมนูญ . (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , -) หน้า 100 – 101 . ในส่วนของกรอกยกร่างกรอบที่ 1 ว่าด้วย สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง และคำปรารภ คณะอนุกรรมการยกร่าง ประกอบด้วย

1. นาย พันธ ทัศนียานนท์ ประธานคณะอนุกรรมการ
2. รองศาสตราจารย์ สมคิด เลิศไพฑูรย์ อนุกรรมการ
3. รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ อนุกรรมการ
4. นาย แก้วสรร อติโพธิ อนุกรรมการ
5. รองศาสตราจารย์ วิษณุ วัลญญ อนุกรรมการ

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น อนุกรรมการได้นำเอากรอบเบื้องต้นที่นำไปรับฟังความคิดเห็นนั้นมาจัดเป็นมาตรา และเพิ่มเติมส่วนที่ขาดไปโดยดูจากรัฐธรรมนูญฉบับเก่า เนื่องจากกรอบเบื้องต้นนั้นเป็นเพียงการกล่าวถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและวิธีการแก้ไขปัญหานั้น ไม่ครอบคลุมถึงสิทธิและเสรีภาพทั้งหมด ฉะนั้น บทบัญญัติที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับเก่าและไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จึงควรที่จะมีการนำกลับมาใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากนี้เมื่ออนุกรรมการได้รับผลการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว อนุกรรมการก็นำเอาผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการยกร่างรัฐธรรมนูญด้วย โดยมาตราที่เกิดจากการรับฟังความคิดเห็นโดยตรง อาทิ สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี สิทธิของผู้บริโภค เป็นต้น รวมทั้งยังมีการนำงานวิจัยเข้ามาประกอบ การยกร่างรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งปรากฏว่าจากงานวิจัยได้นำเอาเรื่อง “ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ” เข้ามาใส่เพิ่มเติมไว้ด้วย

ในช่วงของการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 1 อนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีความพยายามที่จะแยกหัวข้อในเรื่องสิทธิและเสรีภาพให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจาก

ประการแรก ปัญหาสิทธิและเสรีภาพที่เกิดขึ้น เนื่องมาจากการไม่มีสภาพบังคับที่ชัดเจนว่า บทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพมีหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้อย่างไร

ประการที่สอง จุดอ่อนของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน คือ ไม่มีการแยกสิทธิและเสรีภาพตามเนื้อหาว่าส่วนใดที่เป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งมีที่มาจากสิทธิมนุษยชน และส่วนใดเป็นสิทธิของพลเมืองซึ่งจะได้มาก็ต่อเมื่อเป็นสมาชิกของสังคม

จากเหตุผลทั้ง 2 ประการข้างต้น ส่งผลให้ผู้ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ 1 ได้แยกหมวดสิทธิและเสรีภาพจากเดิมที่รวมอยู่ในหมวดเดียว ไม่มีการแบ่งเป็นหัวข้อ ได้แยกส่วนในหมวดสิทธิและเสรีภาพออกเป็น 3 ส่วน คือ บททั่วไป ที่กล่าวถึงสภาพบังคับทั่วไป * สิทธิขั้นพื้นฐาน และสิทธิพลเมือง การแบ่งออกเป็น 3 ส่วนเช่นนี้ จะส่งผลให้เกิดการขยายสภาพบังคับสิทธิและเสรีภาพให้กว้างขวางกว่าเดิม ไม่เป็นการคุ้มครองเฉพาะคนไทยเท่านั้น แต่ยังคงคุ้มครองคนต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยด้วยการยกร่างเช่นนี้ถือเป็นการยกร่างที่สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน และผู้ยกร่างได้ใช้ชื่อหมวดนี้ใหม่ว่า หมวดสิทธิของมนุษย์⁹

หลังจากที่อนุกรรมการได้แบ่งส่วนกันไปยกร่างเป็นตุ๊กตารายมาตราแล้วคณะอนุกรรมการยกร่างกรอบที่ 1 ก็ได้ทำการประชุมร่วมกันอีกครั้ง สำหรับการประชุมในครั้งนี้นายพนัส ทัศนียานนท์ ประธานคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ 1 ได้เสนอถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เนื่องจากพบว่า ภายในท้องถิ่นจะมีชุมชนซึ่งได้มีการก่อตั้งมายาวนาน เรียกว่า

* บททั่วไป ที่กล่าวถึงสภาพบังคับ ได้ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 25 - 29

⁹ สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ วิษณุ วรัญญู, อนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ 1, 4 พฤษภาคม 2542 .

ชุมชนดั้งเดิม และเพื่อเป็นการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงเห็นควรที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ทั้งนี้การดูแลดังกล่าวต้องเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน ชุมชนไม่สามารถอ้างความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่นตัวเองได้¹⁰ และข้อเสนอนี้ก็ได้รับการบรรจุลงในร่างตุ๊กตา และร่างรัฐธรรมนูญ*

นอกจากข้อเสนอของอนุกรรมการแล้ว ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมในบางส่วน แต่เป็นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น อาทิ การเพิ่มเติมมาตรา 4 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล เนื่องจากอนุกรรมการท่านอื่นเห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีที่ควรบัญญัติไว้ในบททั่วไป

เมื่อคณะอนุกรรมการยกร่างกรอบที่ 1 ได้ข้อสรุปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็นำร่างตุ๊กตาตามมาตราที่ได้ ส่งให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญรวบรวมกับอีก 2 กรอบ เพื่อจัดประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ** และเรียบเรียงบทบัญญัติให้แล้วเสร็จ เพื่อนำเสนอต่อประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญให้ทันวันที่ 2 พฤษภาคม 2540 ในการประชุมครั้งนี้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เชิญสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเข้าร่วมรับฟังการประชุม ตลอดจนแสดงความคิดเห็นและข้อสังเกตต่อคณะกรรมการในครั้งนี้อย่างละเอียดถี่ถ้วน ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับทราบและเข้าใจถึงแนวความคิดและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแต่ละมาตรา และความสัมพันธ์ระหว่างบทบัญญัติและหมวดต่างๆ¹¹

ผลการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งคณะ ในครั้งนี้ ปรากฏว่าความพยายามของ คณะอนุกรรมการที่จะยกร่างในส่วนของสิทธิและเสรีภาพ โดยแยกเป็น 3 ส่วนนั้นไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายท่านเข้าใจว่าการแยกออกเป็น 3 ส่วนนั้น จะเป็นการขยายความช่วยเหลือและเป็นการให้การคุ้มครองกับชาวต่างชาติ ส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญถูกยุบเหลือ

¹⁰ สัมภาษณ์ นายพนัส ทัศนียานนท์ , สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จังหวัดตาก และประธานคณะอนุกรรมการยกร่างกรอบที่ 1 , 17 มีนาคม 2542 . หลักการเรื่องนี้นำมาจากรัฐธรรมนูญของอินเดีย

* สิทธิที่นายพนัส ทัศนียานนท์ เสนอ แม้จะได้รับการบรรจุลงในร่างตุ๊กตาและร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 45 แต่ยังไม่มีความชัดเจนตามที่นายพนัส เสนอ ดังนั้น เพื่อให้ความในมาตรานี้เกิดความชัดเจนตามเจตนารมณ์ ในช่วงของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 ที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เป็นกรรมการสามารถขอแปรญัตติ นายพนัส จึงได้ขอแปรญัตติในมาตรานี้ เพื่อให้เนื้อความเกิดความชัดเจนตามเจตนารมณ์ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

** ในการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งนี้ คณะกรรมการได้เชิญกลุ่มตัวแทนภาคเข้าร่วมประชุม เพื่อเสนอความคิดเห็นของประชาชน ประกอบการพิจารณายกร่างของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

¹¹ กองกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐบาลและสภาร่างรัฐธรรมนูญ . หน้า 103 -104 .

เพียง 1 หมวด และใช้ชื่อว่า สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย¹² โดยในส่วนของสิทธิและเสรีภาพ บางอย่างที่เป็นสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานในชีวิตและร่างกาย ที่ต้องให้กับคนต่างด้าวและคนต่างชาตินั้น จำเป็นที่จะต้องไปบัญญัติในหมวด 8 ว่าด้วยเรื่องศาลแทน ฉะนั้น บทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพที่ปรากฏในหมวด 8 นี้จึงใช้บังคับกับคนทุกคนไม่จำกัดเฉพาะคนไทยเท่านั้น ในขณะที่หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ใช้บังคับกับคนไทยเท่านั้น

และนอกจากการทำงานของคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 คณะแล้ว ในการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญท่านอื่นก็สามารถเสนอเนื้อหาหรือข้อความอื่นเพิ่มเติมลงในร่างรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ อาทิ

นายเกษม ศิริสัมพันธ์ ได้เสนอว่า ที่ผ่านมามีการผูกขาดวิทยุมือถือเกิดขึ้น จึงต้องการให้มีการนำเรื่องวิทยุมือถือไปดูแลด้วย ดังนั้น คณะอนุกรรมการจึงได้เพิ่มเติมประเด็นนี้ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 39 วรรคหนึ่ง โดยเพิ่มคำว่า "วิทยุโทรคมนาคม"

ศาสตราจารย์เขียน ธีระวิทย์ ได้เสนอว่า คนควรจะมีสิทธิในอากาศ น้ำ และสิ่งแวดล้อม ไม่ให้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งจากการเสนอนี้ส่งผลให้มีการบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 57 *

สิ่งที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากจะแสดงให้เห็นถึงบทบาทของกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในการขยายและเพิ่มเติมบทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพแล้ว ยังทำให้เข้าใจได้ด้วยว่า แม้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จะนำเอานักวิชาการจากภายนอกเข้ามาช่วยในการยกร่าง แต่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญก็ยังคงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญตามที่มาตรา 211 ได้ระบุไว้ว่าให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องร่างรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง คือ เมื่อคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญทำการยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว บทบาทของนักวิชาการจากภายนอกที่มาช่วยยกร่างก็ลดน้อยลงกลายเป็นบทบาทของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านอื่นๆ ในการเสนอเพิ่มเติม ดัดทอน เปลี่ยนแปลงข้อความหรือถ้อยคำ หรือเพิ่มเติมมาตรา

¹² สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ วิษณุ วรรณุญ , อนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญรอบที่ 1, 4 พฤษภาคม 2542.

* ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 สิทธิของบุคคลที่จะดำรงชีพในสภาพแวดล้อมซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนอย่างปกติและต่อเนื่องย่อมได้รับความคุ้มครอง การทำให้น้ำ อากาศ แสงแดด หรือปัจจัยแห่งการดำรงชีพตามธรรมชาติอย่างอื่นเปลี่ยนแปลงไป จนกระทบต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะเป็นการกระทำโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

2. บทบาทของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติในวาระหนึ่งรับไว้พิจารณา การทำงานในขั้นตอนนี้เป็นการทำงานที่มีความต่อเนื่องจากกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยกรรมการที่อยู่ในคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จำเป็นที่จะต้องทราบเหตุผลและเจตนารมณ์ของการวางกรอบ 3 กรอบ และการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น กรรมการที่อยู่ในคณะกรรมการชุดนี้ส่วนหนึ่งจึงเป็นกรรมการที่เคยอยู่ในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว

กระบวนการในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในขั้นตอนนี้ แบ่งออกเป็นสองรอบ คือ

รอบแรก เป็นการแปรญัตติในคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเอง ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยนำความเห็นของประชาชน* มาประกอบกับแนวคิดทฤษฎีประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญของนานาประเทศ รวมทั้งวิเคราะห์ร่วมกับขนบธรรมเนียมประเพณี การปกครอง และสภาพสังคม จิตวิทยาการเมืองของประเทศไทย โดยได้มุ่งเน้นถึงการปฏิรูปการเมือง¹³ การแปรญัตติรอบแรกนี้แม้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ แต่ในหลายประเด็นก็ต้องตัดสินใจด้วยการลงมติ¹⁴

รอบที่สอง คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของข้อคิดเห็นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในคราวประชุมในวาระที่หนึ่ง

* คณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งได้รับฟังความคิดเห็นจากสถาบัน องค์กร กลุ่มต่างๆ ในสังคม และประชาชนทั่วไปที่เสนอมายังคณะกรรมการดังนี้

1. ความคิดเห็นของสถาบันนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วย ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งความเห็นของพรรคการเมืองต่างๆ ที่ได้เสนอมาให้คณะกรรมการ
2. ความคิดเห็นของฝ่ายตุลาการ โดยคณะทำงานของกระทรวงยุติธรรม
3. ความคิดเห็นของฝ่ายบริหาร โดยคณะที่ปรึกษาด้านกิจการพิเศษของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งหน่วยงานหรือองค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจมีผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับฐานะผู้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญนี้ที่ได้เสนอความเห็นเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตน อาทิ กระทรวงกลาโหม กรมตำรวจ สำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น
4. ความคิดเห็นของภาคเอกชน อาทิ ความเห็นขององค์กรเอกชน สหภาพ สหกรณ์และชมรม รวมทั้งกลุ่มต่างๆ ในสังคมและประชาชนทั่วไป

¹³ กองกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐสภาและสภาร่างรัฐธรรมนูญ. หน้า 110 – 111 .

¹⁴ คำบัญญัติ สิทธิสมาน , "โค้งสุดท้าย" , วัฏจักร (30 มิถุนายน 2540) : 9 .

และคำแปรญัตติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดต่างๆ ที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์ในจังหวัดนั้นมาประกอบการพิจารณา¹⁵ จึงได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาแปรญัตติ

การเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านอื่นอภิปรายแสดงความคิดเห็น นอกจากจะเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและทำความเข้าใจ เกี่ยวกับเหตุผลและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ ในมาตราที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านนั้นๆ อภิปรายแสดงความคิดเห็นเพื่อต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงแล้ว ยังเป็นการลดการใช้เวลาและความยุ่งยากที่อาจเกิดขึ้นในขั้นตอนของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองด้วย โดยข้อเสนอใดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเห็นด้วยหรือสามารถประนีประนอมได้ ก็จะแก้ไขตามที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านนั้นเสนอ แต่ถ้าหากความคิดเห็นเหล่านั้นไม่ผ่านการพิจารณา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านนั้นก็สามารถสงวนความเห็น เพื่อไปแปรญัตติในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 ได้

ผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ การพิจารณาในขั้นตอนนี้เป็นไปในลักษณะของการประสานความคิดและหาข้อสรุป จากความคิดเห็นของกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในรอบแรกและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านอื่นๆ ในรอบที่สอง

โดยในรอบแรกนั้นเมื่อความคิดเห็นของกรรมการมีความแตกต่างกันจึงต้องหาข้อสรุปด้วยการลงมติ และเมื่อผลการลงมติดีออกมา หากกรรมการที่เป็นเสียงข้างน้อยยังคงต้องการให้ข้อเสนอของตนได้รับการพิจารณาโดยสมาชิกทั้งสภาและบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กรรมการเสียงข้างน้อยก็สามารถสงวนความเห็นและขอแปรญัตติในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองได้

ส่วนการพิจารณาในรอบที่สองนั้น ก็เช่นเดียวกับการพิจารณาในรอบแรก คือ เมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอความคิดเห็นของตนเข้าสู่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ประเด็นใดที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเห็นด้วยหรือสามารถประนีประนอมกับสมาชิกท่านนั้นได้ คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญก็จะแก้ไข ดัดทอน หรือเพิ่มเติมตามที่สมาชิกท่านนั้นเสนอ แต่ในขณะที่เดียวกันหากข้อเสนอนั้นๆ ไม่สามารถประนีประนอมกันได้ ก็จะไม่มีการแก้ไข โดยสมาชิกท่านนั้นอาจขอสงวนความเห็นและขอแปรญัตติในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองได้

โดยส่วนใหญ่แล้ว การพิจารณาในรอบที่สองนี้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญเท่าใดนัก เนื่องจาก การพิจารณายังคงเป็นการทำหน้าที่โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่โดยการพิจารณาคำขอแปรญัตติร่วมกับหลักการสำคัญดังได้กล่าวข้างต้น ฉะนั้น จึงปรากฏว่าเหตุผล

¹⁵ กองกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐสภาและสภาร่างรัฐธรรมนูญ. หน้า 111 – 112 .

ของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจะมีน้ำหนักมากกว่าผู้ที่ขอแปรญัตติ ซึ่งทำให้ผู้ที่ไม่สามารถแปรญัตติได้ในรอบนี้ ส่วนหนึ่งเข้าใจในเหตุผลและหลักการที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญคำนึงถึง แต่อีกส่วนหนึ่งได้ขอสงวนคำแปรญัตติเพื่อขอแปรญัตติในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 ทั้งนี้เพื่อขอความเห็นและมติจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งสภา

หลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้ว ก็ได้เสนอรายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาในวาระที่ 2 ซึ่งเป็นการพิจารณาเพื่อให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่สงวนคำแปรญัตติหรือคณะกรรมการเสียงข้างน้อยที่เคยเสนอความเห็นไปแล้วในชั้นกรรมาธิการ แต่ไม่ประสบความสำเร็จและได้ขอสงวนความเห็นไว้ ได้ชี้แจงเหตุผลที่ขอเสนอแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง การแก้ไขเปลี่ยนแปลงในชั้นตอนนี้ ขึ้นอยู่กับน้ำหนักในการให้เหตุผลของผู้ขอแปรญัตติและเจตนารมณ์ของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญว่าเป็นอย่างไร และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งสภาจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบกับเหตุผลของแต่ละฝ่ายด้วยวิธีการที่เป็นประชาธิปไตย

3. บทบาทของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

บทบาทของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ไม่ได้เป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการยกร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ปรากฏชัดเจนในช่วงของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสอย่างเป็นทางการ ให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทุกท่านที่ขอแปรญัตติไว้สามารถแปรญัตติได้

แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า ความคิดเห็นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มิได้เป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการทั้ง 2 คณะข้างต้น ไม่สามารถผ่านเข้าไปในชั้นกรรมาธิการทั้ง 2 คณะนั้นได้ เนื่องจากสมาชิกสามารถฝากความคิดเห็นของตนกับกรรมาธิการได้ โดยสมาชิกท่านนั้นกับกรรมาธิการอาจเป็นบุคคลที่อยู่ในกลุ่มอาชีพเดียวกัน ที่มีความคิดเห็นคล้ายกันและต้องการผลักดันให้ความคิดเห็นนั้น เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ อาทิ กลุ่มอาชีพสื่อมวลชนที่ต้องการผลักดันให้มีการรับรองสิทธิของสื่อมวลชนให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ไม่ถูกคุกคามโดยรัฐ เป็นต้น

ฉะนั้น ใน กระบวนการยกร่างกรอบเบื้องต้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีภารกิจสำคัญในคณะกรรมการชุดอื่นและไม่ได้เป็นกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ก็สามารถเสนอความคิดเห็นและความต้องการที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ต่อคณะทำงานในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญผ่านกรรมาธิการที่อาจจะอยู่ในสายอาชีพเดียวกันหรือมีความคิดเห็นในเรื่องนั้นคล้ายตามกันได้ เพื่อให้ความต้องการเหล่านั้นได้เข้าไปอยู่ในกรอบเบื้องต้นและนำไปปรับปรุงความคิดเห็นจากประชาชน ความคิดเห็นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ อาศัยความรู้และประสบการณ์ส่วนตัว โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านใดที่เห็นว่า ยังมีปัญหาใดที่ยังไม่ได้อยู่ในกรอบที่คณะทำงานเสนอมาหรือต้องการให้มีการเพิ่มเติมในเรื่องใด ประเด็นใด ก็สามารถเสนอได้

ส่วนกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในรอบที่สอง ที่คณะกรรมการการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการการขอแปรญัตติได้นั้น แม้จะเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านอื่นแสดงความคิดเห็นของตนได้ แต่ก็ยังไม่เป็นที่ชัดเจนเท่าใดนัก เนื่องจากผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาส่งที่สมาชิกท่านนั้นๆ เสนอ ก็คือ คณะกรรมการการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กระบวนการสำคัญที่ทำให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนอย่างเต็มที่ก็คือ กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง

กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะสมาชิกที่ไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีบทบาทในการเสนอความคิดเห็นของตนที่จะให้มีการขยายและเพิ่มเติมสิทธิและเสรีภาพในบางประเด็น ผ่านกระบวนการแปรญัตติในขั้นตอนนี้ โดยสมาชิกอาจขอแปรญัตติเฉพาะมาตราที่ตนคิดว่ายังไม่มีความชัดเจนได้ ซึ่งผลของกระบวนการแปรญัตติในขั้นตอนนี้ มีทั้งที่แก้ตามคำขอแปรญัตติและไม่แก้ตามคำขอแปรญัตติ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลของแต่ละฝ่ายเป็นหลัก โดยให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งสภาเป็นผู้ลงมติเห็นชอบ

ผลการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 คำขอแปรญัตติของผู้ส่งวนคำแปรญัตติ มีทั้งที่ขอแปรญัตติเฉพาะบางมาตราที่ตนเองยังติดใจ และมีทั้งที่ขอแปรญัตติเกือบทุกมาตรา ซึ่งในกรณีหลังนี้มีลักษณะเป็นเพียงการขอแปรญัตติแก้ไขถ้อยคำเท่านั้น และโดยภาพรวมของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 นี้ ก็เป็นการแปรญัตติเพื่อแก้ไขถ้อยคำเพื่อความในมาตราเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น

ในการแปรญัตติ มีบางมาตราที่ผู้ขอแปรญัตติมีความพยายามที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงตามคำขอแปรญัตติ และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ในสภาก็เห็นด้วยกับคำขอแปรญัตตินั้น ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงตามคำขอแปรญัตติ อาทิ

มาตรา 54 ที่นางสาวอุทัยวรรณ ดำรงกิจการวงศ์ และ นางสุนี ไชยรส ได้ขอแปรญัตติเพิ่มความในวรรคหนึ่ง โดยขอเพิ่มคำว่า “และสมาชิกในครอบครัว” และ “จากการใช้ความรุนแรงและปฏิบัติการไว้” ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการใช้ความรุนแรงกับเด็กและเยาวชน และทั้งให้เด็กและเยาวชนได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และคณะกรรมการได้ชี้แจงว่า ได้เพิ่มเติมข้อความที่สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 81 ตรี แล้ว แต่ทั้งนี้มติที่ประชุมก็มีความเห็นชอบกับคำขอแปรญัตติของนางสาวอุทัยวรรณ ดำรงกิจการวงศ์ และ นางสุนี ไชยรส ดังนั้นในมาตรานี้ จึงได้มีการเพิ่มเติมข้อความตามคำขอแปรญัตติของผู้ขอแปรญัตติ

ในส่วนของกรรมการเสียงข้างน้อย ที่เคยแสดงความเห็นในขั้นกรรมการไปแล้วแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ในขั้นนี้ก็มีความพยายามอีกครั้ง แต่ก็ปรากฏว่าความพยายามนั้นมีทั้งที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

มาตราที่ไม่มีมีการแก้ไขตามคำขอแปรญัตติของกรรมาธิการเสียงข้างน้อย อาทิ มาตรา 38 มาตรา 43 มาตรา 53

มาตราที่มีการแก้ไขตามคำขอแปรญัตติของกรรมาธิการเสียงข้างน้อย อาทิ

มาตรา 42 นายประชุม ทองมี กรรมาธิการ ได้ขอแก้ไขด้วยคำ คือแก้จากคำว่า “ให้” เป็น “ต้อง” ทั้งนี้เพื่อให้เกิดสภาพบังคับในทางปฏิบัติ และนายครรชิต สุขุมินทร์ ได้สนับสนุนคำอภิปรายของ นายประชุม แต่กรรมาธิการได้ชี้ว่า ทั้ง 2 ด้อยค่านั้นมีลักษณะเป็นสภาพบังคับเช่นกันและปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นล้วนเป็นปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้ทั้งสิ้น มิได้เกิดจากด้อยคำ จึงเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิม แต่ปรากฏว่าที่ประชุมเห็นควรให้มีการแก้ไขความตามที่กรรมาธิการเสียงข้างน้อยแปรญัตติ

มาตรา 65 นางพินทิพย์ สีสลาภรณ์ กรรมาธิการขอแก้ความ เป็นดังนี้

“บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านการใช้กำลังทำรัฐประหาร ล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือการใช้กำลังเพื่อให้ได้มาซึ่งการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อไม่สามารถใช้วิธีการอื่นตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้ว ทั้งนี้โดยสันติวิธี”

มาตรานี้คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เห็นควรให้มีการแก้ไขความในมาตรา 65 เพื่อให้สอดคล้องกับผู้แปรญัตติ แต่ทั้งนี้ได้ปรับเปลี่ยนด้อยคำเพื่อความในมาตรานี้เกิดความกระชับ ได้ใจความ ดังนี้ มาตรา 65 บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใดๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

ในกระบวนการแปรญัตติ บางมาตราอาจมีการแก้ไขตามคำขอแปรญัตติ แต่ในบางมาตรา ที่มีได้มีการแก้ไขตามคำขอแปรญัตติก็มีได้หมายความว่า ทั้งสภาได้ลงมติเห็นชอบกับเหตุผลของกรรมาธิการพิจารณาร่างแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น มาตราที่มีการขอแปรญัตติแต่ไม่มีการแก้ไข ผู้ขอแปรญัตติอาจขอถอนคำแปรญัตติก่อนที่จะมีการแปรญัตติในมาตรานั้นๆ ได้ และในขณะเดียวกันผู้ขอแปรญัตติก็อาจขอถอนคำแปรญัตติหลังจากที่ได้ฟังคำชี้แจงจากกรรมาธิการแล้วก็ได้

กระบวนการนี้แสดงให้เห็นถึง บทบาทในการทำหน้าที่เป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญและการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ โดยผ่านรูปแบบของการใช้เหตุและผลทั้งของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทุกท่าน และที่สำคัญยังเป็นการแสดงให้เห็นถึง บทบาทและความสำคัญของความคิดเห็นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งสภา โดยการให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งสภาเป็นผู้ลงมติเห็นชอบในแต่ละมาตราที่มีการแปรญัตติ

เปรียบเทียบบทบาทของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในกระบวนการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแต่ละท่านอาจจะเป็นกรรมการ 1 คณะหรือมากกว่านั้น โดยคณะกรรมการทั้ง 7 คณะ* จะมีหน้าที่ที่สำคัญแตกต่างกันไปในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ และจากการทำงานของคณะกรรมการชุดต่างๆ ก็พบว่า คณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ก็คือ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นแกนหลักสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ตั้งแต่ การระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาสิทธิและเสรีภาพที่เกิดขึ้นในประเทศไทย วางหลักการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แล้วเสนอเป็นกรอบเบื้องต้นเพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ตลอดจนการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นตุ๊กตารายมาตรา

ภารกิจต่างๆ ข้างต้นเป็นภารกิจสำคัญ ที่นอกจากคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องทำให้เสร็จทันตามเวลาที่วางไว้แล้ว ยังเป็นสิ่งที่ต้องกระทำให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย เนื่องจากกรอบเบื้องต้นและร่างรัฐธรรมนูญ เป็นงานหลักเบื้องต้นที่มีความสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญ หากภารกิจต่างๆ เสร็จไม่ทันตามเวลา กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญก็ต้องสิ้นสุดลง หรือหากร่างรัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามกรอบเบื้องต้นและความคิดเห็นของประชาชน ภาระหน้าที่ก็ต้องตกไปอยู่กับคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเวลาน้อยและกระชั้นเข้ามาก็อาจส่งผลให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จไม่ทันตามเวลาที่วางแผนกันไว้แต่ต้น ก็อาจทำให้การร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงได้เช่นกัน เนื่องจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นงานที่ต้องใช้ระยะเวลา เพื่อให้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปตามผลการรับฟังความคิดเห็น การประชาพิจารณ์ และหลักการในทางวิชาการ

ในส่วนของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ที่แม้จะมีความสำคัญต่อกระบวนการแปรญัตติ แต่กระบวนการนี้ก็เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากการทำงานของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ อีกทั้งงานของคณะกรรมการยกร่างยังมีลักษณะที่เป็นการริเริ่ม เพื่อให้เกิดการ

* คณะกรรมการในการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 7 คณะ มีดังนี้

1. คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
2. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์
3. คณะกรรมการประชาสัมพันธ์
4. คณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
5. คณะกรรมการจดหมายเหตุ ตรวจสอบงานการประชุม และกิจการสภา
6. คณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์
7. คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ซึ่งมีความยุ่งยากในการดำเนินการมากกว่า ฉะนั้น แม้คณะกรรมการทั้ง 2 คณะ จะมีความสำคัญ แต่โดยลักษณะงานที่ต้องวางกรอบเบื้องต้นและทำการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ถือว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นคณะทำงานที่มีบทบาทสำคัญที่สุด

ในขณะที่การทำงานของคณะกรรมการชุดอื่นๆ ที่แม้จะมีความสำคัญต่อกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีลักษณะที่อาจเรียกได้ว่าเป็น *การประสานงาน* เพื่อให้การร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างสะดวก เรียบร้อยและทั่วถึงประชาชนทุกพื้นที่

ฉะนั้น ในภาพรวม แม้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจะมีบทบาทสำคัญในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญมากกว่าคณะกรรมการชุดอื่นๆ แต่บทบาทเหล่านั้นกลับขึ้นอยู่กับหลักการของเหตุผล และผลประโยชน์ของประชาชน ไม่ได้มีลักษณะที่เป็นการครอบงำการทำงานของสมาชิก หรือคณะกรรมการชุดอื่นๆ ซึ่งทำให้สิ่งที่คณะกรรมการทั้ง 2 คณะ เสนอมา โดยส่วนใหญ่ได้รับการตอบรับจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านอื่นๆ เป็นอย่างดี

สำหรับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัด ที่เกรงกันว่าจะเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพรรคการเมือง ข้าราชการ หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ก็ปรากฏว่า สมาชิกเหล่านั้นได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนมากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งนี้ดูได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่นอกจากจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นแล้ว บทบัญญัติในหลายมาตรามีลักษณะที่เป็นการไม่เอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ อาทิ การบัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ การเปลี่ยนรูปแบบการเลือกตั้ง สิทธิในการเสนอเรื่องร้องทุกข์ สิทธิของประชาชนห้าหมื่นคนที่จะเข้าชื่อกันให้มีการถอดถอนข้าราชการ หรือนักการเมือง

สำหรับการขยายและเพิ่มเติมบทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุด คือ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะคณะทำงานผู้ทำหน้าที่ในการวางกรอบเบื้องต้น

คณะทำงานในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ก็คือ คณะทำงานที่ทำหน้าที่ในการวางกรอบเบื้องต้นในการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งโดยส่วนใหญ่ของคณะทำงานชุดนี้ก็ยังคงเป็นคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน คณะทำงานชุดนี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการริเริ่มการตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ โดยได้ทำการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาสิทธิและเสรีภาพทั้งที่เคยเกิดในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ และในประเทศไทย และแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันกรรมการท่านอื่นก็สามารถเสนอความคิดเห็นเพื่อให้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพใหม่ๆ ได้

สิทธิและเสรีภาพใหม่ๆ ที่คณะทำงานชุดนี้เสนอ นอกจากจะได้รับการยอมรับจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ยังได้รับการตอบรับจากประชาชนเป็นอย่างมากด้วย ทั้งนี้ดูจากผลการประชามติที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกับกรอบเบื้องต้น และจากความคิดเห็นที่สอดคล้องกันนี้เอง ก็ได้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้มีการขยายการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในร่างรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพที่มีภาวะวิพากษ์และเป็นที่ยกเว้นกับบทบาทของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพที่ได้มีการรับรองและให้การคุ้มครองเพิ่มขึ้นนั้น มีหลายประเด็นที่ได้มีการถกเถียงกันในวงกว้างและเป็นที่ยกเว้นของประชาชนทั่วไป อาทิ

1. การเรียกร้องให้มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า "ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ" ในประเด็นนี้ปรากฏว่าได้มีทั้งพระ นักวิชาการ และสื่อมวลชนออกมาเคลื่อนไหว โดยการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชน อาทิ การกล่าวว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถสนองพระราชปณิธานของรัชกาลที่ 1 ที่ว่า "ตั้งใจจะอุปถัมภ์ ยกย่องพระพุทธศาสนา ป้องกันขอบขัณฑสีมา รักษาประชาชนและมนตรี" ได้¹⁶

และในขณะเดียวกัน ได้มีกลุ่มพระอีกกลุ่มหนึ่งที่แสดงความคิดเห็นโต้แย้งกับความคิดเห็นของกลุ่มพระข้างต้นที่ต้องการให้บรรจุศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติลงในรัฐธรรมนูญผ่านสื่อเช่นเดียวกัน โดยให้ความเห็นว่า พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติไม่จำเป็นต้องมีลายลักษณ์อักษร เพียงนับถือในใจก็เป็นการเพียงพอแล้ว และถ้าบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วอาจจะทำให้เกิดความแตกแยกระหว่างศาสนิกของศาสนาต่างๆและอาจเกิดสงครามกลางเมืองได้ นอกจากนี้ยังเป็นการเห็นแก่ตัวเกินไปที่ศาสนาพุทธออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการรับรองศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ เพราะศาสนาอื่นก็มีคนนับถือเช่นเดียวกัน¹⁷

การแสดงความคิดเห็นต่างๆ นั้นเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ เนื่องจากการบัญญัติรับรองให้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้บัญญัติไว้ แต่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ให้การรับรองไว้ จึงก่อให้เกิดการแสดงความคิดเห็นทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย แต่ทั้งนี้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า เรื่องศาสนาเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน การบัญญัติให้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาตินั้นเท่ากับเป็นการก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน และอาจเกิดปัญหาในภายหลังได้ ฉะนั้นจึงไม่มีการบัญญัติให้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ

2. การบัญญัติให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ในมาตรา 43 ข้อความในมาตรานี้ถ้าย้อนกลับไปดูกรอบเบื้องต้นที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็น จะพบว่าไม่มีการกล่าวถึงการศึกษา 12 ปี จะมีเพียงการกล่าวรวมๆ ในหลักการที่ 6 คือ เพิ่มการกระจายอำนาจทางการศึกษา เท่านั้น และในส่วนของกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ ในขั้นแรกคณะอนุกรรมการมิได้มีการยกร่างว่าให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี เนื่องจากมีความเห็นว่า การจะจัดการศึกษาให้แค่นั้น เป็นไปตามนโยบายของ

¹⁶ พระอาริยคุณาธาร , "ม. 75 พระพุทธศาสนา...?" , สยามรัฐ (24 มิถุนายน 2540) : 25 .

¹⁷ พระมหาบุญถึง ชุตินโร , "ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับศาสนาประจำชาติ" , สยามรัฐ (19 - 21 สิงหาคม 2540) :

รัฐบาลแต่ละชุดซึ่งจะดูตามความเป็นไปได้ของรัฐบาล ถ้ากำหนดให้เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ก็จะเป็นปัญหาเนื่องจากรัฐบาลจะไม่มีนโยบายทางการศึกษา¹⁸

แต่ทั้งนี้ร่างแรกดังกล่าวที่ไม่มีการระบุเรื่องการศึกษา 12 ปี ก็ต้องมีการปรับเปลี่ยน เนื่องจากมีแรงผลักดันทั้งจาก ผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผลการประชาพิจารณ์ที่สนับสนุนเรื่องการศึกษา 12 ปี อย่างเต็มที่ การแสดงความคิดเห็นจากองค์กรต่างๆ ที่มีความเป็นห่วงเรื่องการศึกษา โดยส่งหนังสือมายังสภาร่างรัฐธรรมนูญ อาทิ สภาการศึกษา ที่ยืนยันว่าในรัฐธรรมนูญต้องมีการบัญญัติว่าให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายการศึกษาที่มีส่วนสำคัญอย่างมากในการผลักดันให้รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องการศึกษา 12 ปี

3. ในหมวด 8 ศาล ที่มีประเด็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ปรากฏว่าได้มีการแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางทั้งประชาชนและกลุ่มองค์กรต่างๆ เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญที่ได้นำไปให้ประชาชนทำการประชาพิจารณ์นั้น มีเนื้อหาที่พาดพิงถึงการเพิ่มอำนาจศาล กระทั่งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และประชาชนทั่วประเทศ โดยในสวนนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและตำรวจทั่วประเทศได้แสดงความเห็น ดังนี้

ประการแรก ในมาตรา 236 และ 237 ที่มีเนื้อความว่า ให้ศาลเป็นผู้ออกหมายจับและออกหมายค้น และเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมบุคคลใดแล้วต้องนำส่งศาลภายใน 24 ชั่วโมง เพื่อพิจารณาว่าจะให้คุมขังต่อหรือไม่ ความดังกล่าวกลุ่มตำรวจแสดงความเห็นว่า หากออกเป็นกฎหมายมาจะทำให้เกิดขั้นตอนมากขึ้น การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้า ศาลจะถูกงัดใจด้วยสำนวนการสอบสวนที่เห็นมาก่อนการพิจารณา ระบบการสอบสวนของตำรวจปัจจุบันในท้องที่ที่มีคดีมาก จะสอดคล้องกับการเร่งปฏิบัติการคุ้มครองตัวภายใน 24 ชั่วโมงไม่ทัน การฝากขังผู้ต้องหา การรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน หากเป็นไปตามร่างรัฐธรรมนูญตำรวจอาจถูกมองว่าทำงานแบบฉาบฉวย รวมทั้งเป็นการลดทอนอำนาจตำรวจ

ที่สำคัญหากตำรวจไม่มีเวลาในการนำตัวผู้ต้องหาไปชี้ของกลาง หรือนำของกลางรวมทั้งหลักฐานมาประกอบรูปคดีให้สมบูรณ์ได้ผลเสียจะตกอยู่กับประชาชนโดยตรง เนื่องจากเมื่อถึงชั้นศาลผู้ต้องหามีโอกาสหลุดคดีได้

นอกจากนี้ข้อความทั้ง 2 มาตรา เป็นการเพิ่มอำนาจศาล ทำให้ศาลเกือบจะเป็นองค์กรเบ็ดเสร็จในการบวนการยุติธรรม ตั้งแต่การค้น จับ ไล่สวน การพิจารณาและตัดสิน ทั้งๆ ที่ศาลคือองค์กรเดียวในอำนาจอธิปไตยที่มีได้มาจากปวงชน

ฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว กลุ่มตำรวจจึงได้เสนอว่า ควรยกร่าง 2 มาตรานี้ ออกจากรัฐธรรมนูญ แล้วนำไปพิจารณาใหม่ในส่วนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อสะดวกใน

¹⁸ สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ วิษณุ วัลญญู , อนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกรอบที่ 1, 4 พฤษภาคม 2542. .

การแก้ไข หากไม่สามารถยกออกจากรัฐธรรมนูญ ควรมีบทเฉพาะกาลยืดเวลาออกไป 3 - 5 ปี เพื่อเตรียมความพร้อมของทุกฝ่าย¹⁹

ประการที่สอง ในมาตรา 240 มีเนื้อความว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิที่จะให้ทนายหรือผู้ซึ่งไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำได้ และมีสิทธิในการตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การได้ ความดังกล่าวกลุ่มตำรวจมีความเห็นว่า การให้สิทธิแก่ทนายหรือผู้ไว้วางใจในการเข้าฟังการสอบปากคำนั้น เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน เนื่องจากพฤติกรรมของมนุษย์นั้นจะไม่โกหกเมื่อถูกโดดเดี่ยวหรือเพียงผ่านการจับกุม ฉะนั้นจึงเห็นควรที่จะตัดความดังกล่าวออกเพื่อให้ได้ความจริงและไม่ทำให้การสอบสวนเกิดความล่าช้าเมื่อทนายไม่สามารถมาได้ และในส่วนของ การให้สิทธิในการคัดสำเนานั้นเป็นการให้สิทธิคู่กรณีในการตรวจคัดสำเนาคำให้การและเอกสารประกอบ เห็นควรเติมคำว่า "ของตน" ท้ายคำว่า เอกสารประกอบ ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดความสับสน

ประการที่สาม มาตรา 241 ที่มีความว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในการจัดหาทนายให้ ความในมาตรานี้ กลุ่มตำรวจมีความเห็นว่า นอกจากจะทำให้เสียเวลาในการสอบสวนและพิจารณาคดีแล้วยังทำให้ภาระค่าใช้จ่ายของรัฐเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ฉะนั้น จึงควรที่จะยกออกจากรัฐธรรมนูญโดยนำไปพิจารณาใหม่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือถ้าหากต้องการให้มีอยู่ ความดังกล่าวควรอยู่ในชั้นพิจารณาคดี โดยตัดคำว่าผู้ต้องหาออก

ประการที่สี่ มาตรา 248 วรรค 1 และวรรค 2 ความว่า ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาคดีและไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ซึ่งความดังกล่าวเป็นการให้อิสระแก่ผู้พิพากษามากเกินไปและการไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้ไม่มีการคานอำนาจกัน²⁰

นอกเหนือจากการเรียกร้องผ่านสื่อของตำรวจทั่วประเทศแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรธรรมนูญสภายุติธรรมยังได้ท้วงติงความในมาตรา 236 ด้วย โดยแสดงความเห็นว่า ความในมาตรานี้เป็นอุปสรรคกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินการสอบปากคำผู้ต้องหา ซึ่งในบางสถานการณ์และบางเหตุการณ์ ไม่เหมาะสม และที่ผ่านมากฎหมายก็ได้ลดอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมตัวผู้ต้องหาจาก 7 วัน เป็น 3 วัน เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนก็ยังประสบปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่²¹

¹⁹ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน "กองทัพตำรวจด้านรัฐธรรมนูญริบอำนาจสอบสวน", กรุงเทพธุรกิจ (7 พฤษภาคม 2540) : 2 . "ประธานนำทัพตำรวจด้านธรรม. ให้อำนาจควบคุมตัว 24 ชั่วโมงน้อยเกินไป" , ผู้จัดการรายวัน (10 - 11 พฤษภาคม 2540) : 2 . และ "ตำรวจพิจารณา (1) " , กรุงเทพธุรกิจ (23 พฤษภาคม 2540) : 2 .

²⁰ "ตำรวจพิจารณา (2) " , กรุงเทพธุรกิจ (24 - 25 พฤษภาคม 2540) : 2 . และ "15 ประเด็นใหญ่ ที่ถูกปรับในชั้นกรรมาธิการ" , เนชั่นสุดสัปดาห์ (4 - 10 กรกฎาคม 2540) : 20 - 21 .

²¹ "กองทัพตำรวจด้านรัฐธรรมนูญริบอำนาจสอบสวน" , หน้าเดียวกัน .

ดังนั้น ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ หมวด 8 เรื่องศาล ในส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 236 เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงค่อนข้างมาก และผลการประชุมของคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ ปรากฏว่า คณะกรรมการได้พิจารณาถ้อยคำในมาตรา 236 ซึ่งเป็นมาตราที่ขัดแย้งกับหน่วยงานต่างๆ ค่อนข้างมาก โดยคำนึงถึงเหตุและผลในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และพิจารณาถึงผลการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ คณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้ยอมเพิ่มเวลาในมาตรา 236 จาก 24 ชั่วโมงเป็น 48 ชั่วโมง ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการประนีประนอมตามข้อเสนอของกลุ่มตำรวจ แต่ในส่วนอื่นๆ ยังคงถ้อยคำเช่นเดิม

4. สิทธิและเสรีภาพในการล้มรัฐบาลในร่างมาตรา 65 สิทธิและเสรีภาพในมาตรานี้เป็นเรื่องใหม่ ดังนั้นจึงเกิดการอภิปรายแสดงความเห็นกันอย่างมากมาย อาทิ สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ได้แสดงความเห็นว่า สิทธิในมาตรานี้จะเป็นการยุยงส่งเสริมให้เกิดอนาธิปไตย ไม่สมควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะอาจจะมีการปลุกปั่น ยุยงให้ราษฎรร่วมกันใช้กำลังแบบฝูงชนวุ่นวาย ฉะนั้น จึงได้เสนอแนวทางว่า ควรจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้สิทธิกลุ่มบุคคลที่จะเรียกร้องหรือฟ้องร้องให้การดำเนินคดีอาญาต่อบุคคลหรือพรรคการเมืองที่กระทำการปฏิวัติหรือรัฐประหาร โดยห้ามมิให้มีการออกกฎหมายนิรโทษกรรม²²

หรือความคิดเห็นของทหารที่แสดงออกผ่านสื่อว่า ความในมาตรานี้ส่งเสริมให้ประชาชนต่อต้านทหาร ส่งเสริมให้มีการสะสมกองกำลัง ก่อให้เกิดการใช้กำลังนอกระบบ ซึ่งในที่สุดอาจก่อให้เกิดความแตกแยกในสังคมได้ รวมทั้งอาจเป็นการเปิดช่องทางให้แก่ประชาชนหรือกลุ่มคนที่ไม่หวังดีต่อประเทศชาติ²³

นอกจากประเด็นนี้แล้ว ในเรื่องของถ้อยคำที่ร่างรัฐธรรมนูญใช้คำว่า "รัฐประหาร" นั้น ทางกองทัพได้แสดงความเห็นว่า การใช้ถ้อยคำเช่นนั้นนอกจากจะเป็นคำที่รุนแรงแล้วยังเป็นคำที่ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ในทางลบต่อกองทัพด้วย ดังนั้น จึงได้เสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญลดความรุนแรงของถ้อยคำลง ซึ่งปรากฏว่าหลังจากที่คณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาถ้อยคำดังกล่าวแล้ว ได้มีการประนีประนอมโดยปรับปรุงเนื้อหาตามที่ทางกองทัพท้วงติงเพื่อให้เกิดความเหมาะสมยิ่งขึ้น และได้เปลี่ยนถ้อยคำโดยเปลี่ยนไปใช้คำว่า "การใช้กำลังเพื่อล้มล้างการปกครอง" แทนคำว่า "รัฐประหาร" เนื่องจากเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงถ้อยคำเช่นนี้มีได้ทำให้ความหมายเดิมเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างไร และได้เพิ่มการใช้สิทธิตามมาตรานี้ว่า ต้องเป็นไปโดยสันติวิธี²⁴

²² "มุมมองการยกร่างรัฐธรรมนูญ สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง (1)", สยามโพสต์ (7 พฤษภาคม 2540) : 1 - 2 .

²³ "ส.ส.ร. รับข้อเสนอหลังเจียบร้อยรัฐธรรมนูญสวนกองทัพ", ไทยโพสต์, (21 มิถุนายน 2540) : 3 .

²⁴ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติม ใน "15 ประเด็นใหญ่ ที่ถูกปรับในชั้นกรรมาธิการ", เนชั่นสุดสัปดาห์ (4 - 10 กรกฎาคม 2540) : 20 - 21 .

5. ประเด็นคลื่นความถี่ ในร่างมาตรา 39 เจตนารมณ์ของมาตรานี้กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันการผูกขาดคลื่นวิทยุ โทรทัศน์ โดยเฉพาะ องค์กรที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงคือ กองทัพอากาศ เนื่องจากปัจจุบันเป็นองค์กรที่เป็นเจ้าของคลื่นวิทยุ โทรทัศน์ เกือบทั้งหมด ซึ่งปรากฏว่าได้มีการเคลื่อนไหวจากกองทัพอากาศ โดยแสดงความเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีสถานีวิทยุกระจายเสียง สถานีวิทยุและโทรทัศน์ที่เป็นของกองทัพอากาศ ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของประเทศและเพื่อการปฏิบัติการด้านจิตวิทยาของกองทัพอากาศเป็นสำคัญ

แต่ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ก็มีได้แก้ไขความในมาตราดังกล่าวให้ไปตามข้อเรียกร้องของทางกองทัพอากาศ เนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นหลัก ฉะนั้น คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างฯ จึงได้พิจารณาแก้ไขความในท้ายวรรคหนึ่งให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นเป็น "คลื่นความถี่ ... เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ"²⁵

ประเด็นดังกล่าวข้างต้น เป็นตัวอย่างของการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นขององค์กรต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากร่างรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องคำนึงถึง ซึ่งแต่ละประเด็นก็มีความรุนแรงมากน้อยต่างกัน แต่โดยส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้พยายามที่จะผ่อนคลายนความตึงเครียดทางการเมืองที่เกิดขึ้นโดยการประนีประนอมกับองค์กรต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบ แต่ในอีกแง่หนึ่งของการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มและองค์กรต่าง ๆ จะพบว่าเป็นลักษณะของการประสานประโยชน์เพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มหรือองค์กรของตัวเองทั้งสิ้น

สรุป

ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญถือเป็นคณะทำงานที่มีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากเป็นแกนนำหลักในการวางกรอบและยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยในส่วนของ การวางกรอบเบื้องต้น เป็นทั้งจุดเริ่มต้นของการขยายและเพิ่มเติมสิทธิและเสรีภาพและเป็นทั้งกระบวนการที่เกิดขึ้นเพื่อต้องการให้การรับฟังความคิดเห็นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นที่คณะทำงานต้องมีการวางกรอบเพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างตรงเป้าหมาย และในส่วนของกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญก็เป็นการทำงานโดยคณะทำงานชุดเดียวกับการวางกรอบเบื้องต้น ที่ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยใช้กรอบเบื้องต้นเป็นแกนนำในการขยายและเพิ่มเติมสิทธิและเสรีภาพให้มีความครบถ้วน

²⁵ ส.ส.ร. รับข้อเสนอพลหลังเจียรบุรีรัฐธรรมนูญส่วนกองทัพอากาศ. ไทยโพสต์. (21 มิถุนายน 2540) : 3 .
และ "15 ประเด็นใหญ่ ที่ถูกปรับในชั้นกรรมาธิการ". เนชั่นสุดสัปดาห์ (4 - 10 กรกฎาคม 2540) : 20 - 21 .

ดังนั้น การทำงานทั้ง 2 ขั้นตอนดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินงานโดยคณะทำงานที่เป็นกลุ่มคนที่มีความรู้และความชำนาญเฉพาะทาง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การทำงานของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่แล้ว เป็นการดำเนินงานโดยคณะทำงานแล้วให้คณะกรรมการทั้งคณะเป็นผู้ลงความเห็นชอบหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงในงานที่คณะทำงานได้ร่างขึ้นมาแล้ว

ในขณะที่การทำงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นการดำเนินงานที่อาศัยน้ำหนักของเหตุผลมาประกอบการพิจารณา และกรรมการที่มีน้ำหนักของเหตุผลน้อยกว่ากรรมการท่านอื่นไม่สามารถแก้ไขตามความต้องการของตนเองได้ ก็สามารถขอแปรญัตติในขั้นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญวาระที่ 2 ได้ นอกจากนี้แล้วคณะกรรมการพิจารณาร่างฯ ยังนำเอาความคิดเห็นของประชาชนและกลุ่ม องค์กรต่างๆ เข้ามาร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งความคิดเห็นต่างๆ นั้น ได้มีอิทธิพลทำให้คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต้องแก้ไขปรับเปลี่ยนและเพิ่มเติมถ้อยคำ เนื่องจากความคิดเห็นบางส่วนมาจากผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

การทำงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการประนีประนอม การประสานประโยชน์ระหว่างผู้ร่างกับผู้เสียประโยชน์จากบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการร่างจำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงรวมถึงเงื่อนไขต่างๆ แล้ว ยังเป็นการลดทอนความขัดแย้งของกลุ่มต่างๆ ลงได้บ้างด้วย อาทิ ตำรวจ และกองทัพ สิ่งนี้จะเป็นผลดีในกระบวนการขั้นต่อไป คือการพิจารณาในวาระที่สองที่เป็นการพิจารณาทั้งสภา ที่อาจมีข้อขัดแย้งจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเอง ซึ่งจะเป็นการลดการใช้เวลาและความขัดแย้งบางอย่างลงได้

กระบวนการในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วาระที่ 2 นี้ ทั้งกรรมการเสียงข้างน้อยในคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านอื่นสามารถขอแปรญัตติได้ โดยให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งสภา เป็นผู้ตัดสินใจน้ำหนักของเหตุผลระหว่างผู้ขอแปรญัตติกับคณะกรรมการพิจารณาร่างฯ ซึ่งปรากฏว่ามีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอข้อเรียกร้องโดยการขอแปรญัตติเป็นจำนวนมากแต่ข้อเรียกร้องเหล่านั้นมีก็ทั้งที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ

กระบวนการในช่วงนั้นนอกจากจะมีการแก้ไข เพิ่มเติม และเปลี่ยนแปลงถ้อยคำแล้ว สิ่งที่ปรากฏในขั้นตอนนี้ คือ ส่วนหนึ่งของเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ว่าในแต่ละมาตราผู้ร่างมีความเห็นและความต้องการให้เกิดการปฏิรูปการเมืองไทยอย่างไร ซึ่งทำให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทราบเจตนารมณ์ที่ชัดเจนและตรงกัน

สำหรับบทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพนั้น ในส่วนของบทบัญญัติเดิมที่ไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและนำมาใส่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็ปรากฏว่าไม่เป็นประเด็นถกเถียงทั้งในและนอกสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับบทบัญญัติใหม่ๆ ที่เป็นการขยายและเพิ่มเติมบทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ปรากฏว่าในบางมาตราที่ไม่กระทบต่อกลุ่มหรือองค์กรใด มาตรานั้นๆ ก็จะมีการพิจารณาไปโดยง่าย อาทิ มาตรา 25 - 31 แต่ในบางมาตราที่มีเนื้อความกระทบถึงผลประโยชน์ของกลุ่มหรือองค์กรใด ก็ทำให้การพิจารณามาตรานั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากต้องมีการต่อรองกับข้อเสนอของกลุ่ม

หรือองค์กรนั้นๆ นอกจากนี้การเสนอสิทธิและเสรีภาพใหม่ๆ โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเอง ก็มีผลต่อการพิจารณามาตรานั้นๆ เช่นเดียวกัน โดยสิทธิและเสรีภาพที่สมาชิกท่านใดเสนอและไม่ครอบคลุมตามเจตนารมณ์ที่ได้เสนอ สมาชิกท่านนั้นก็ยังคงพยายามต่อสู้เพื่อให้ความในมาตรานั้นๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของตน

โดยส่วนใหญ่ มาตราที่เป็นปัญหากับกลุ่ม และองค์กรต่างๆ มักจะผ่านการพิจารณาจากกว่ามาตราที่เป็นปัญหากับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการเจรจาต่อรองกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นการเจรจาที่อยู่บนหลักการของเหตุผลและมติของสมาชิกทั้งสภา แต่การเจรจาต่อรองกับกลุ่ม องค์กรต่างๆ อยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่กลุ่ม องค์กร เหล่านั้นเสียประโยชน์ ซึ่งทำให้ยากต่อการพิจารณา

ดังนั้น ในการขยายและเพิ่มเติมบทบัญญัติสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแต่ละท่านควรมีบทบาทสำคัญ ทั้งนี้ด้วย²⁶

1. แนวความคิดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเอง คือ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแต่ละคน จะมีแนวคิดหรือประเด็นที่ตนเองสนใจเป็นพิเศษ หรือมีความรู้เพิ่มเติม ฉะนั้นประเด็นเหล่านั้นจะไปอยู่ในมุมมองของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแต่ละคน ซึ่งแนวความคิดเหล่านี้จะมีผลในช่วงของกระบวนการร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และกระบวนการแปรญัตติในวาระที่สอง
2. ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถรับฟังได้ทุกเรื่อง หรือเห็นด้วยกับทุกเรื่อง ฉะนั้นในบางเรื่องจึงขึ้นอยู่กับทัศนะหรือมุมมองของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ต้องนำมาประสานให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยเสียงข้างมากของแต่ละประเด็น ในขั้นตอนของกระบวนการร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

²⁶ สัมภาษณ์ นางสุนี ไชยรส , สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จังหวัด หนองบัวลำภู , 6 มีนาคม 2542 .