

ความคิดเห็นของชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ และกลุ่มผลักดันในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

สาระสำคัญของบทนี้ ผู้วิจัยจะได้เสนอความคิดเห็นของกลุ่มต่าง ๆ ทั้งจากฝ่ายกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง อันประกอบไปด้วย กลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ, กลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, กลุ่มสมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการระดับสูง และฝ่ายกลุ่มผลักดัน ซึ่งมีกลุ่มหลัก ๆ ในการเรียกร้องอยู่ 3 กลุ่ม นั่นคือ กลุ่มองค์กรเอกชน (NGOs) กลุ่มองค์กรธุรกิจ และกลุ่มสื่อมวลชน โดยจะได้มีการนำเสนอข้อมูลที่เป็นความคิดเห็นของแต่ละกลุ่ม รวมทั้งการแสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ โดยภาพรวม ซึ่งเป็นการบ่งบอกวาระระบบการเมืองไทยในปัจจุบันมีกลุ่มต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างหลากหลาย ชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งเคยเป็นผู้กุมอำนาจการเมืองการปกครองอยู่เพียงฝ่ายเดียว ได้เริ่มมีการปรับท่าที ตลอดจนแนวความคิดโดยยินยอมให้กลุ่มผลักดันต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะในแง่ของการมีอิทธิพลในการผลักดันให้กระบวนการมีการดำเนินไปบนความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจที่เป็นการต่อรองประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองต่าง ๆ และกลุ่มผลักดัน โดยผู้ที่กุมอำนาจในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ (ภายในงานวิจัยชิ้นนี้คือ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่) ก็ยังคงเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองอยู่ดี กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองดังกล่าวก็คือ กลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง ซึ่งในบทนี้จะได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ข้อเสนอ ตลอดจนความคิดเห็นของกลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองอื่น ๆ ได้รับการบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญมากกว่าข้อเสนอ และความคิดเห็นของกลุ่มผลักดัน และประชาชนโดยทั่วไป

4.1 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีต่อกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ในบรรดาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ทั้ง 99 คน¹ ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2539 ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐบาล ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 1) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 76 คน เป็นผู้ที่ได้รับเลือกที่เปรียบเสมือนตัวแทนของจังหวัด ซึ่งรัฐสภาได้ทำการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่ส่งมาจากผู้ว่าราชการจังหวัด ๆ ละ 10 คน โดยทำการคัดเลือกให้เหลือเพียงจังหวัดละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 76 คน ขณะที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีก 23 คน นั้นรัฐสภาได้ทำการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อของผู้มีความเชี่ยวชาญในสาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้มีประสบการณ์ในด้าน

¹ ดูรายชื่อของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 99 คน ได้จากภาคผนวก.

การเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญชีรายชื่อเหล่านี้ส่งมาจากสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาในสาขานิติศาสตร์, รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ประเภทละไม่เกิน 5 คน โดยรัฐสภาได้ทำการคัดเลือกให้ได้จำนวนตามที่กำหนด กล่าวคือ ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชนจำนวน 8 คน ผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชา รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน และผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน

ประเด็นที่น่าสนใจคือ การแบ่งประเภทของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 กลุ่ม ตามที่มาและวิธีการคัดเลือกที่ได้กล่าวมาข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึง นัยสำคัญทางการเมืองบางอย่างของระบบการเมืองไทย ซึ่งเป็นผลมาจากการมีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจในรูปแบบของการต่อรอง การประนีประนอม การรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองผู้กุมอำนาจรัฐ กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองอื่น ๆ รวมไปถึง กลุ่มผลักดันอันหลากหลาย ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มจุดประกายทางความคิดและก่อให้เกิดกระแสของการปฏิรูปทางการเมืองขึ้น ตั้งแต่หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ¹ (17-20 พฤษภาคม 2535) จนกระทั่งมาถึงการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญระหว่างราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในมาตรา 211 เพื่อทำการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับอันเป็นที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน ในส่วนของเนื้อหาของมาตรา 211 ที่มีการเพิ่มเติมขึ้นใหม่ตั้งแต่มาตรา 211 ทวิไปจนถึงมาตรา 211 เอกุณวิสติ ล้วนเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งสิ้น

สำหรับในบทนี้ ผู้วิจัยจะให้ความสำคัญกับข้อเสนอและการแสดงความคิดเห็น ตลอดจนบทบาทในการดำเนินงานร่างรัฐธรรมนูญโดยแบ่งแยกการศึกษาออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มแรกเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ผู้มีบทบาทสำคัญและมีการแสดงความคิดเห็นที่เด่นชัด ซึ่งเป็นตัวแทนจังหวัด และไม่ได้เป็นกรรมาธิการยกร่างฯ และกลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มที่มาจากสถาบันอุดมศึกษาหรือที่ผู้วิจัยจะใช้คำว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการในขณะกรรมาธิการยกร่างฯว่ามีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างไร โดยจะนำเอาประเด็นที่มีความขัดแย้งทางความคิดระหว่างสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 กลุ่มมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์

¹ศึกษาเพิ่มเติมถึงสาเหตุและผลกระทบของเหตุการณ์ดังกล่าวได้ในลิขิต ชีวเวคิน, วิวัฒนาการการเมือง การปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 238-242.

4.1.1 คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กับบทบาทในฐานะแกนนำในการยกร่างรัฐธรรมนูญ

หากจะทำการวิเคราะห์ถึง การมีปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของกลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญคงหลีกเลี่ยงไม่ได้จะต้องกล่าวถึงบทบาทการดำเนินงานจัดทำรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเปรียบเสมือนตัวแทนที่สะท้อนความคิดของกลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการ ซึ่งเป็นผู้มี บทบาทอย่างสำคัญต่อกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ การดำเนินงานของคณะกรรมการยกร่าง รัฐธรรมนูญได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายว่าเป็นการทำงานภายใต้การชี้นำของนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายเพียงไม่กี่คน ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติให้เพิ่มจำนวนของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจากเดิม 17 คน เป็น 29 คน ** โดยได้มีการเชิญประธานคณะกรรมการทุกคณะเข้ามาเป็นกรรมการร่วมพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งรวมทั้งสิ้น 4 คน และยังได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในจังหวัดต่าง ๆ โดยแบ่งออกเป็นภาคละ 2 คน ยกเว้นภาคกลางมี 1 คน กับผู้ประสานงานกับองค์กรอิสระอีก 1 คน จะเห็นว่าการแก้ไขปัญหามาโดยการตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นนั้น คล้ายจะเป็นการสร้างภาพให้ดูเหมือนว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในสายนักวิชาการ ซึ่งเป็นแกนนำในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้หันมาให้ความสนใจและให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นของกลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัดมากขึ้น ขณะที่ในความเป็นจริงแล้วกรรมการที่แต่งตั้งเพิ่มขึ้นมานั้นแทบจะไม่มีบทบาทใด ๆ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญเลย² เนื่องจากผู้มีบทบาทในการควบคุมเสียงข้างมากในคณะกรรมการฯ ยังคงเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการนั่นเอง

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ภายในในกลุ่มของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเองก็มีการแบ่งแยกกันเป็นฝักฝ่าย คือ ฝ่ายกรรมการยกร่างเสียงข้างมาก ซึ่งนำโดย นายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ และฝ่ายกรรมการ

* เมื่อการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงในวันที่ 8 พฤษภาคม 2540 คณะกรรมการก็ได้สลายตัวไปจนกระทั่งในวันที่ 9 พฤษภาคม 2540 ที่ประชุมสภาฯ ได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งกรรมการยกร่างส่วนใหญ่ก็ได้รับเลือกเข้ามาดำเนินงานต่อไป ผู้วิจัยจึงถือว่าการดำเนินงานจากคณะกรรมการยกร่างฯ ไปสู่คณะกรรมการร่างเป็นการดำเนินงานของกรรมการชุดเดียวกัน และมีความต่อเนื่องกัน ดังนั้นบทบาทการดำเนินงานของกรรมการยกร่างที่จะกล่าวถึงต่อไปจะได้อธิบายโดยต่อเนื่องกันไป

** รายชื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 29 คน ผู้สนใจสามารถติดตามได้ในภาคผนวก

² สัมภาษณ์ สุทินันท์ จันทระ, สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจังหวัดชุมพร ในฐานะผู้ประสานงาน กับ ส.ส.ร. ภาคใต้, 21 เมษายน 2540.

ยกว้างเสียงข้างน้อย ซึ่งนำโดย นายโกเมศ ขวัญเมือง ซึ่งมักมีการดำเนินงานที่ขัดแย้งกันในรายละเอียดของเนื้อหาที่จะได้มีการบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อาทิ ประเด็นการห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรี ซึ่งฝ่ายกรรมมาธิการฯ เสียงข้างมากต้องการให้ ส.ส. ถ้าต้องการเป็นรัฐมนตรีต้องลาออกจากการเป็น ส.ส. และต้องจัดให้มีการเลือกตั้งซ่อมในกรณีที่ ส.ส. ผู้นั้นมาจากระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว ขณะที่ฝ่ายกรรมมาธิการฯ เสียงข้างน้อยมองว่า ควรให้ ส.ส. ที่ไปเป็นรัฐมนตรี พักหน้าที่ของ ส.ส. ไว้ชั่วคราว เมื่อพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วสามารถกลับมาเป็น ส.ส. ได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของคณะกรรมการยกร่างฯ มักมีการแสดงความคิดเห็นกับสื่อมวลชนอยู่เสมอ ในแง่ของการเรียกร้องให้ประชาชนในสังคมทุกระดับชั้นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อระบบได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองได้มีการใช้อำนาจปกครองบ้านเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเอง และพวกพ้องในทางมิชอบ ซึ่งคณะกรรมการยกร่างฯ ได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังดำเนินการร่างกันอยู่นั้น ประชาชนถือว่ามีส่วนสำคัญต่อกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้อย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ³

1. ความคิดเห็นของประชาชนมีส่วนสำคัญในการกำหนดบทบัญญัติและกลไกของรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า ความคิดเห็นของประชาชนเป็นเพียงส่วนประกอบในการพิจารณากำหนดบทบัญญัติและกลไกของรัฐธรรมนูญเท่านั้น เนื่องจากความคิดเห็นที่ได้รับการรวบรวมถูกกลั่นกรองโดยคณะทำงานหลายชุด ซึ่งมีการกลั่นกรองหลายครั้ง และมีการสรุปประเด็นโดยเป็นการกำหนดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพียงไม่กี่คน อาจทำให้ไม่สามารถแยกแยะได้ว่า เรื่องใดเป็นความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และเรื่องใดเป็นความต้องการของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

2) **ตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ** ในประเด็นนี้ หากมองย้อนไปถึงกระบวนการคัดเลือกเพื่อให้ได้มาซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญในบทที่ผ่านมาจะพบว่า สิ่งที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้กล่าวว่า ตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นอาจไม่เป็นความจริงนัก ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันดีว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในสายจังหวัดทั้ง 76 คนนั้น เป็นเพียงกลุ่มชนชั้นนำที่อยู่บนส่วนยอดของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดที่เลือกกันเข้ามา ซึ่งกลุ่มเหล่านั้น ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มวิชาชีพนายความ กลุ่มนักธุรกิจ

³อานันท์ ปันยารชุน, "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน," สยามโพสต์ (5 เมษายน 2540) : 4.

ท้องถิ่น และข้าราชการบำนาญที่เคยมีตำแหน่งราชการสูง ๆ ซึ่งทำให้ลักษณะความเป็นตัวแทนของคนทั้งจังหวัด โดยพิจารณาจากความหลากหลายในวิชาชีพนั้นมีค่อนข้างน้อย⁴

เป็นที่น่าสังเกตว่า ส่วนหนึ่งผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาวางรัฐธรรมนูญในจังหวัดนั้นส่วนใหญ่เป็นผู้มีชื่อเสียง และที่รู้จักของประชาชนในจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่เป็นนักธุรกิจผู้มีชื่อเสียง หรือผู้ที่เป็นข้าราชการบำนาญและเคยรับราชการในตำแหน่งสูง ๆ ซึ่งคนเหล่านี้ย่อมเป็นที่รู้จักของประชาชนเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามก็ในหมู่ของผู้สมัครด้วยกันที่จะมาคัดเลือกกันเองโดยการลงคะแนน เพื่อให้ได้รายชื่อ 10 คน ในแต่ละจังหวัด ผู้สมัครซึ่งเคยเป็นข้าราชการระดับสูงมาก่อนมักมีการแสดงตน ในฐานะของชนชั้นนำทางการเมือง เนื่องจากเครือข่ายอำนาจของตนนั้นยังคงมีฐานอยู่ที่กลุ่มข้าราชการในจังหวัดนั่นเอง อีกส่วนหนึ่งคือ กลุ่มวิชาชีพทนายความ ซึ่งมีการสมัครเข้ามาจนในบางจังหวัดมีสื่อมวลชนหลายฝ่ายได้ตั้งข้อสังเกตว่า กลุ่มวิชาชีพทนายความ เป็นวิชาชีพเดียวที่เข้ามาสมัครเป็นสมาชิกสภาวางรัฐธรรมนูญ ในความเห็นของผู้วิจัยประเด็นนี้ มีความสำคัญมาก เนื่องจากถ้าผู้สมัครส่วนใหญ่มาจากกลุ่มวิชาชีพทนายความ เมื่อมาทำการเลือกตั้งกันเอง ก็จะทำให้รายชื่อทั้ง 10 คน ซึ่งจะส่งไปให้รัฐสภาได้พิจารณาเลือกให้เหลือเพียงจังหวัดละ 1 คนนั้นมีแต่รายชื่อของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความทั้งสิ้น

นอกจากนี้ นักธุรกิจท้องถิ่นผู้มีชื่อเสียงรวมทั้งข้าราชการบำนาญที่มาลงสมัครหลายคนได้ถูกสื่อมวลชนวิพากษ์วิจารณ์ว่า เคยเป็นฐานสนับสนุนหรือเป็นหัวคะแนนของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง ทำให้หลายฝ่ายมองว่า มีความเป็นไปได้ที่บุคคลเหล่านี้จะเป็นตัวแทนที่จะเข้ามาพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองภายในพรรคการเมืองในกระบวนการวางรัฐธรรมนูญมากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัด สื่อมวลชนบางคนมองว่าการเลือกสมาชิกสภาวางรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภานั้น น่าจะมีการ "Block Vote" เพื่อให้คนของพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลได้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาวางรัฐธรรมนูญ ซึ่งดูเหมือนว่า ผลการเลือกตั้งที่ออกมาก็ไม่ผิดไปจากการคาดการณ์ของหลายฝ่าย เพราะสมาชิกส่วนใหญ่ที่ได้รับคัดเลือกเข้ามาส่วนใหญ่นับเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดพรรคการเมืองใหญ่ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคร่วมรัฐบาลแทบทั้งสิ้น

จากประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น จึงไม่น่าแปลกใจว่า ในบรรดาสมาชิกสภาวางรัฐธรรมนูญสายจังหวัดทั้ง 76 คน จะมีผู้ที่เป็นข้าราชการบำนาญถึง 22 คน เป็นทนายความ 21 คน และเป็นนักธุรกิจท้องถิ่นผู้มีชื่อเสียง

⁴ สัมภาษณ์ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์, 19 กุมภาพันธ์ 2540.

ถึง 17 คน หากเรานำเอาแนวความคิดเรื่องชนชั้นนำแบบพหุนิยม (Plural Elites)⁵ ที่ได้เสนอไว้ในตอนต้นมาอธิบายปรากฏการณ์ตรงนี้ คงทำให้เราได้ภาพที่ชัดเจนขึ้น ซึ่งแนวคิดนี้พยายามชี้ให้เราเห็นว่า ในสังคมปัจจุบันมีกลุ่มชนชั้นนำที่มีความหลากหลายมากขึ้น โดยกลุ่มชนชั้นนำเหล่านี้จะร่วมมือหรือขัดแย้งกันนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ แต่ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นมิได้เกิดขึ้นจากสมาชิกทุกคนในกลุ่มทั้งหมดไปมีปฏิสัมพันธ์กับสมาชิกของกลุ่มอื่น ๆ แต่เป็นปฏิสัมพันธ์โดยตัวแทนในระดับผู้นำพวกกลุ่มเท่านั้นที่เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กันเช่นเดียวกันในประเด็นนี้ บรรดาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการเลือกเข้ามาส่วนใหญ่เป็นบุคคลมีชื่อเสียงในระดับชนชั้นนำของกลุ่มที่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง โดยที่สมาชิกของกลุ่มในระดับล่างหรือประชาชนโดยทั่วไปไม่มีโอกาสที่จะได้รับการคัดเลือกให้อยู่ในบัญชีรายชื่อ 10 คน แม้ว่าจะติดอยู่ในกลุ่ม 1 ใน 10 ก็จะถูกคัดออกโดยรัฐสภา ทั้งนี้มีความเป็นไปได้ที่ชนชั้นนำทางการเมืองย่อมเลือกที่จะมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มชนชั้นนำในระดับเดียวกัน และเป็นพรรคพวกของตน

ในส่วนของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการและผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน ทั้ง 23 คน ก็เช่นเดียวกัน จากการศึกษาของผู้วิจัยว่า มีความเป็นไปได้ที่บุคคลเหล่านี้จะมีการแสดงตนในฐานะของชนชั้นนำทางการเมืองมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ทั้งในด้านความคิดและการกระทำบุคคลเหล่านี้ที่ได้รับการคัดเลือกจากสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งถือเป็นสถาบันที่คนส่วนน้อยของประเทศเท่านั้นที่มีโอกาสได้เข้ามาศึกษา ความเชื่อในเรื่องของการเอานักวิชาการผู้มีความชำนาญในทางกฎหมายมาทำการร่างรัฐธรรมนูญยังคงหลงเหลืออยู่ในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ซึ่งในกลุ่มนักวิชาการและผู้มีประสบการณ์ฯ ทั้ง 23 คน หลายคนเคยได้รับเลือกความไว้วางใจจากกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองให้เป็นที่ปรึกษารัฐบาลหรือที่ปรึกษาหน่วยงานสำคัญทางราชการ หลายคนเคยทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญมาหลายครั้ง ขณะที่บางคนเคยเป็นนักการเมืองผู้มีตำแหน่งสำคัญในทางการเมือง จึงมีความเป็นไปได้ว่า การร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้ แม้จะมีการกล่าวอ้างว่าเป็นการทำเพื่อประชาชน แต่ในความเป็นจริงแล้วอาจจะคำนึงถึงผลประโยชน์ภายในชนชั้นของตนนั่นคือ กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองมากกว่าประชาชน ดังที่พวกแนวคิดชนชั้นนำได้อธิบายไว้ว่า ชนชั้นนำทางการเมืองที่ฉลาดมักจะสามารถรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนในระดับหนึ่ง แล้วนำเอามาเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยในการกำหนดนโยบายสาธารณะเท่าที่จะไม่ทำให้เป้าหมายสำคัญอันเป็นผลประโยชน์ภายในกลุ่มของตนต้องได้รับความกระทบกระเทือนมากนักนั่นเอง

⁵Michael G. Roskin and Robert L. Cord, *Political Science : an introduction* 6th eds., (New Jersey : Prentice-Hall, 1992, pp. 93-95.

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า คำกล่าวของคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญ ในข้อนี้ที่ว่า “ตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ” นั้นไม่น่าที่จะเป็นความจริง แต่สมควรกล่าวว่า “ตัวแทนของชนชั้นนำทางการเมืองเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ” จะถูกต้องมากกว่า

3. ประชาชนสามารถคาดหวังได้ว่าจะได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะเป็น “ธรรมนูญแห่งสิทธิเสรีภาพ” ของประชาชน ในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น คงมีอะไรที่มากกว่าเรื่องของ สิทธิ และเสรีภาพ การที่คณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญ กล่าวเช่นนี้ เสมือนเป็นการบอกอย่างเป็นทางการเป็นนัยว่า ประโยชน์โดยตรงที่ประชาชนพึงจะได้รับจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นคงมีเพียงการได้รับสิทธิเสรีภาพเพิ่มมากขึ้นจากเดิมเท่านั้น เมื่อผู้วิจัยได้ทำการอ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับแล้วก็เห็นว่าน่าจะเป็นความจริง ทั้งนี้เป็นเพราะนอกจากหมวดที่ 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยและหมวดที่ 4 หน้าที่ของชนชาวไทยแล้วในหมวดอื่น ๆ ผู้วิจัยยังมองไม่เห็นว่าจะก่อให้เกิดการปฏิรูปทางการเมือง อันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาระบบและโครงสร้างทางการเมืองของไทยได้อย่างไร รวมทั้งประชาชนคนไทยจะได้รับประโยชน์โดยตรงและเป็นรูปธรรมจากการมีกระบวนการเลือกตั้งแบบใหม่ การห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรี หรือมีวุฒิสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยไม่ปฏิเสธว่า ประชาชนย่อมได้รับประโยชน์ แต่ยังคงไม่ชัดเจนเท่าบทบัญญัติที่ปรากฏในหมวดที่ 3 และ 4

อย่างไรก็ตาม ก็ต้องยอมรับว่าในหมวดที่ 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งเริ่มตั้งแต่มาตรา 26 ไปจนถึงมาตรา 65 นั้น เป็นการเพิ่มเติมในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพจากการที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนมากกว่า 20 มาตรา โดยมาตราที่เพิ่มขึ้นและผู้วิจัยเห็นว่ามีความสำคัญได้แก่ มาตรา 43 สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจะต้องจัดให้มีคุณภาพและไม่เก็บค่าใช้จ่ายใด ๆ หรือในมาตรา 31 สิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายจะได้รับโทษด้วยการทรมาน ทารุณกรรม หรือไร้มนุษยธรรมไม่ได้ เป็นต้น ซึ่งทั้ง 2 มาตราที่ยกมานับว่าก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรมและเห็นได้ชัด

คณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญมักจะกล่าวอยู่เสมอว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะออกมานั้นจะต้องเป็น “ธรรมนูญแห่งสิทธิเสรีภาพไม่ใช่” “ธรรมนูญแห่งอำนาจ” ที่มีการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขตโดยมิชอบ ตรงนี้น่าสนใจหากต้องการให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นธรรมนูญแห่งสิทธิเสรีภาพที่แท้จริง จะต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐอย่างสมบูรณ์ การหวังพึ่งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างศาลรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

อิมร รัชชาติชัย, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 23-31.

หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีบุคลากรซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองทั้งสิ้น คงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากที่หน่วยงานใหม่เหล่านี้จะเป็นที่ฟังของประชาชนได้ หากเรานำเอาแนวคิดของชนชั้นนำมาอธิบายก็คงพอจะกล่าวได้ว่าที่บรรดาชนชั้นนำทางการเมืองในสภาร่างรัฐธรรมนูญยอมที่จะให้มีโครงสร้างและวิธีได้มาซึ่งอำนาจของตนรวมทั้งยอมให้มีการตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองด้วยกันเองก็เพราะว่า ในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปชนชั้นนำทางการเมืองจึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้อาจมิได้กระทำไปด้วยความจริงใจ แต่เป็นเพียงการถ่วงไว้ซึ่งเสถียรภาพของระบบ และสภาพทางอำนาจของตนเอง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะต้องไม่กระทบต่อผลประโยชน์และสภาพทางอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่ดำรงอยู่

4) **ประชาชนจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ รัก และหวงแหนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่** ในประเด็นนี้การที่ประชาชนจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ รัก และหวงแหนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ในความเห็นของผู้วิจัยขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

(1) ประชาชนได้ให้ความสนใจและมีความเข้าใจในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้มากน้อยเพียงใด ถ้าหากประชาชนให้ความสนใจและติดตามการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยตลอด ประชาชนก็จะสามารถเข้าใจถึงเหตุที่มาของข้อบัญญัติต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และรู้ว่าสิ่งใดที่สมควรนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้บ้าง รวมทั้งตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งหน้าที่ของตนเอง ที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ ประชาชนก็จะรู้สึกผูกพันกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะเห็นว่าตนเองได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงจากข้อบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงแล้ว จากความคิดเห็น และข้อเสนอของประชาชนที่มีการเสนอเข้ามาสู่สภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องปัญหาความเดือดร้อนในชีวิตประจำวัน ซึ่งไม่สามารถนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้ผู้วิจัยไม่แน่ใจว่า ประชาชนจะมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้น้อยแค่ไหน

(2) กระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นประชาชนที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์นำไปปฏิบัติเป็นภารกิจสำคัญนั้น ได้มีการนำเอาความคิดเห็นของประชาชนไปใช้ประกอบการยกร่างรัฐธรรมนูญมากน้อยแค่ไหน หรือเป็นเพียงการสร้างภาพ เพื่อให้ประชาชนได้ส่งความคิดเห็นเข้ามา ขณะที่ผู้ยกร่างฯ ก็ไม่ได้ให้ความสนใจกับความคิดเห็นเหล่านั้น แต่ทำการยกร่างไปตามความต้องการของตนเอง เพื่อประโยชน์ของพรรคและพวกของตน หากประชาชนได้มองเห็นว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญได้นำเอาความคิดเห็นของประชาชนไปใช้ในการยกร่างรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ประชาชนย่อมจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและหวงแหนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้โดยไม่ต้องสงสัย

จากที่กล่าวมาทั้ง 4 ประการ จะเห็นว่า คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้พยายามสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในการทำงานให้กับสภาร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว เมื่อเวลาผ่านไปความคิดเห็นของประชาชนแม้แต่ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ กลับไม่ได้รับความสนใจจากบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองที่กำลังยกร่างรัฐธรรมนูญเท่าที่ควร ประเด็นข้อขัดแย้งในบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อาทิ ประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา, การห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรี การจัดระบบศาลใหม่ กลับกลายเป็นเรื่องระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองด้วยกันเองระหว่างสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สายนักวิชาการในคณะกรรมาธิการยกร่างฯ กับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัดในการจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวกันเท่านั้น หากเราจะนำเอาแนวคิดเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมาใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในจุดนี้ ก็จะทำให้เราได้ภาพที่ชัดเจนขึ้น⁷ กล่าวคือ การแสดงความคิดเห็น ตลอดจนข้อเรียกร้องของประชาชนและกลุ่มผลักดันต่าง ๆ เป็นเพียงขั้นตอนแรกของกระบวนการกำหนดนโยบายเท่านั้น นั่นคือ การก่อตัวของปัญหา (Problem Formulation) ซึ่งเมื่อเวลาผ่านไปปัญหาเหล่านั้นก็ค่อย ๆ เลือนหายไป ด้วยเหตุที่ประชาชนและกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ไม่ใช่ชนชั้นนำทางการเมือง ผู้กุมอำนาจรัฐจึงทำให้ไม่มีอำนาจที่จะนำเอาปัญหาเหล่านั้นไปทำการยกร่างเป็นนโยบายได้ (Policy Formulation)⁸ สิ่งที่ทำได้อีกก็เพียงแค่เสนอปัญหาให้ชนชั้นนำทางการเมือง ผู้กุมอำนาจ นำเอาประเด็นปัญหาเหล่านั้นไปยกร่างเป็นนโยบายต่อไป และอาจก่อให้เกิดการบิดเบือนประเด็นโดยละเอียดหรือไม่ใส่ใจผลประโยชน์ของประชาชนหรือกลุ่มผลักดันเหล่านั้นอีกต่อไป ขณะเดียวกัน ในระหว่างที่มีการยกร่าง ประชาชนก็ยังสามารถแสดงความคิดเห็นโดยผ่านสื่อมวลชน หรือมีการรวมตัวกัน เพื่อสร้างแรงกดดันให้กับชนชั้นนำทางการเมืองได้ เพียงแต่ว่า การแสดงความคิดเห็นเหล่านั้นจะได้รับความสนใจจากชนชั้นนำทางการเมืองหรือไม่เท่านั้น ซึ่งบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองก็มักมีการสร้างภาพว่า เป้าหมายและผลประโยชน์ของตนเองนั้นสอดคล้องเป้าหมายและผลประโยชน์ของประชาชน เสมือนเป็นผลประโยชน์ของคนกลุ่มเดียวกัน และที่สำคัญคือ มักมีการอ้างว่า ผลประโยชน์เหล่านั้นเป็นสิ่งเดียวกันกับผลประโยชน์ของชาติ (National Interest) ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างความชอบธรรมและบังคับให้ประชาชนและกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ให้การยอมรับ และควรสนับสนุนต่อวิธีการดำเนินงานที่จะนำไปสู่เป้าหมายนั้น เพราะเท่ากับเป็นการสนับสนุนให้บรรลุถึงเป้าหมายและความต้องการของประชาชนทุกคนด้วย สิ่งเหล่านี้คือ พฤติการณ์ที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้

⁷โปรดดู James E. Anderson, *Public Policy Making* (New York : Praeger Publishers, 1975), p. 26.

⁸*Ibid.*, p. 26.

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความคิดเห็นที่นำมาใช้เป็นแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นแกนหลักที่สำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ คณะกรรมาธิการยกร่างฯ ได้แนวความคิดมาจากการแบ่งแยกปัญหาพื้นฐานของการเมืองไทยออกเป็น 3 ประการกล่าวคือ⁹

1) การเมืองมีลักษณะเป็นการเมืองของนักการเมือง ประชาชนเจ้าของประเทศ ซึ่งอยู่ในฐานะของผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิและเสรีภาพน้อย ที่สำคัญคือไม่มีส่วนรวมในการตัดสินใจทางการเมืองเลย สิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งปัญหาอีกมากมาย อาทิ ปัญหาการบิดเบือนนโยบายที่กระทำจริงไปจากนโยบายตอนหาเสียงเลือกตั้ง

2) การเมืองไม่ได้รับความเชื่อถือจากทั้งคนในประเทศและต่างประเทศ เพราะความไม่สุจริตของระบบการเมือง ปัญหานี้ได้ส่งผลให้ผู้มีอำนาจซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองขาดความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และเป็นข้ออ้างสำคัญในการกระทำรัฐประหารในอดีตที่ผ่านมา นอกจากนี้ระบบควบคุมตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจในอดีตยังมีไม่ครบถ้วน และไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการทุจริตได้ง่ายและยังไม่สามารถกำจัดผู้มีอำนาจที่ประพฤติผิดหรือทุจริตได้

3) การเมืองมีรัฐบาลและรัฐสภาที่ขาดเสถียรภาพและความต่อเนื่อง รวมทั้งขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหาบ้านเมือง ขณะที่นายกรัฐมนตรีก็ขาดภาวะความเป็นผู้นำและใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทั้งในพรรคการเมืองของตนเองและระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน ฝ่ายค้านก็ไร้ประสิทธิภาพในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล นอกจากนี้ยังคอยหาโอกาสที่จะเข้าร่วมรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา

จากปัญหาพื้นฐานของการเมืองไทย ที่กล่าวมาทั้ง 3 ประการ ได้กลายมาเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์และสร้างกรอบเบื้องต้นขึ้นมา 3 กรอบ ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตาม หากจะหามาตรการในการแก้ไขปัญหาของการเมืองไทยดังที่ได้กล่าวมาทั้ง 3 ประการ คงไม่ใช่เรื่องที่สามารถกระทำได้โดยง่ายภายในระยะเวลาเพียง 240 วันที่เป็นการดำเนินงานร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้พิสูจน์แล้วว่าสามารถกระทำได้ ซึ่งทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่า คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจะใช้เวลาไปในการเขียนบทบัญญัติต่าง ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญมากน้อยแค่ไหนและมีเวลาเหลือเพียงพอในการให้ความสนใจต่อข้อเสนอของกลุ่ม ผลักดันอื่น ๆ รวม

⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่" ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 50-51.

ทั้งความคิดเห็นของประชาชนจากกระบวนการทำประชาพิจารณ์บ้างหรือไม่ ทั้งนี้เป็นเพราะประเด็นสำคัญในเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่กำหนดกรอบเบื้องต้นทั้ง 3 กรอบ จนกระทั่งเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 1 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยเห็นว่าไม่มีประเด็นใดเลยที่สะท้อนความต้องการของกลุ่มผลักดันรวมทั้งประชาชนอย่างแท้จริงทุกอย่างเป็นเสมือนเงื่อนไขและกติกามีการตั้งไว้ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยซ้ำที่สำคัญถือเป็นกติกากำหนดขึ้นโดยกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองไม่ใช่ประชาชน

ในประเด็นความสัมพันธ์ภายในคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ จากที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่ามีการแบ่งแยกออกเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก และฝ่ายเสียงข้างน้อย นายบรรศักดิ์ อูวรรณโณ นับเป็นแกนนำสำคัญคนหนึ่งของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก อันประกอบไปด้วยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญคนสำคัญ อาทิ นายคณิน บุญสุวรรณ, นายกระมล ทองธรรมชาติ, นายลิขิต ธีรเวคิน, นายเกษมศิริสัมพันธ์, นายอมร รักชาติสัตย์, นายเชียน ธีระวิทย์ เป็นต้น ขณะที่ฝ่ายคณะกรรมการการยกร่างเสียงข้างน้อยซึ่งนำโดยนายโกเมศ ขวัญเมือง มักไม่มีสิทธิในการตัดสินใจในเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง ขณะเดียวกันสิ่งที่คณะกรรมการเสียงข้างน้อยกระทำได้อีกก็เป็นเพียงการเสนอความคิดเห็นให้ที่ประชุมรับทราบ หรือที่รุนแรงที่สุดก็คือ การเดินออกจากห้องประชุมเท่านั้น¹⁰ กรณีที่เป็นความขัดแย้งกันระหว่างกรรมการการยกร่างเสียงข้างมาก และกรรมการการยกร่างเสียงข้างน้อยนั้นมีปรากฏอยู่หลายครั้ง อาทิเช่น ประเด็นการห้าม ส.ส.เป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน ซึ่งเป็นหนึ่งในประเด็นความขัดแย้งที่ยืดเยื้อไปถึงการพิจารณาในวาระที่ 2 โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งนายบรรศักดิ์ ได้รับเลือกให้ทำหน้าที่เลขานุการกรรมการฯ เช่นกัน ซึ่งรายละเอียดของประเด็นความคิดเห็นที่แตกต่างกันนั้น ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

โดยสรุปแล้ว แม้ว่าคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ จะพยายามแสดงท่าทีตลอดจนแนวความคิดของตนออกมาในลักษณะที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก แต่ด้วยลักษณะของการทำงานที่ค่อนข้างเชื่อมั่นในความสามารถของตนเองมาก ทำให้ขาดการรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญคนอื่น ๆ และกลุ่มผลักดัน รวมทั้งประชาชนโดยทั่วไป การแก้ปัญหาตรงนี้แทนที่คณะกรรมการการยกร่างฯ จะปรับความคิดของตนเองและยอมรับฟังข้อเสนอแนะจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญคนอื่น ๆ แต่กลับใช้การลှอบบี้เพื่อให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันออกไป หันมาสนับสนุนแนวความคิดของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากการจัดประชุมเพื่อทำการยกร่างรัฐธรรมนูญที่โรงแรมรอยัล คลิฟท์

¹⁰ สัมภาษณ์ กระมล ทองธรรมชาติ. รองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนที่ 1 ประธานคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ, 16 ตุลาคม 2540

เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี โดยการเชิญสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญทุกคนไปร่วมสัมมนา¹¹ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วเป็นความต้องการของคณะกรรมการยกกว้างๆ ในการพาสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัดไปรับฟังข้อมูลการว่างรัฐธรรมนูญ เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางความคิดนั่นเอง นอกจากนี้การที่คณะกรรมการยกกว้างรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นนักวิชาการและเป็นข้าราชการระดับสูงผู้เคยเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลมาหลายชุด ทำให้สามารถอ่านเกมส์ทางการเมืองได้ทะลุปรุโปร่ง ทำให้การว่างบญญัตติภายในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เต็มไปด้วยชั้นเชิง และเปลี่ยนแปลงไปอย่างทันต่อสถานการณ์ที่สำคัญก็คือ มักมีทางออกสำหรับปัญหามากกว่า 1 ทางเสมอ คณะกรรมการยกกว้างรัฐธรรมนูญรู้ว่าตราบใดที่ยังสามารถรักษาสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองรวมทั้งกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ไว้ได้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ย่อมสามารถผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไปได้อย่างแน่นอน สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ในการทำงานคณะกรรมการยกกว้างๆ มักอ้างความต้องการของประชาชนเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับการทำงานของตนอยู่เสมอ ทั้งที่สถานภาพของกรรมการยกกว้างๆ แต่ละคนนั้น เป็นกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเต็มตัว ตรงนี้เราคงต้องย้อนกลับไปสู่แนวความคิดของทฤษฎีชนชั้นนำ (Elitist Model) อีกครั้งเพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ ชนชั้นนำทางการเมืองจะมีการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นมา ก็ต่อเมื่อได้เล็งเห็นแล้วว่า นโยบายนั้นมุ่งที่จะตอบสนองเป้าหมายหรือความต้องการของกลุ่มตนเอง แต่ชนชั้นนำทางการเมืองก็มักจะมีการกล่าวอ้างอยู่เสมอว่าเป้าหมายหรือความต้องการนี้เป็นเป้าหมายของประเทศชาติและเป็นความต้องการของ ประชาชนจากแนวความคิดนี้ผู้วิจัยจึงได้ข้อสรุปว่าบทบาทการดำเนินงานยกกว้างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกกว้างรัฐธรรมนูญ ก็มีได้มีอะไรผิดแผกแตกต่างไปจากแนวความคิดดังกล่าวเลย

จากที่ได้กล่าวมา คือ แนวความคิดและการแสดงบทบาทของกลุ่ม สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญในส่วนของกรรมการยกกว้างเสียงข้างมาก อย่างไรก็ตาม ภายในคณะกรรมการยกกว้างรัฐธรรมนูญยังคงมีอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นกรรมการเสียงข้างน้อย สำหรับแนวความคิดของบุคคลกลุ่มนี้ถือว่ามีความสำคัญต่อการพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปโดยละเอียดรอบคอบและเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย แม้ในระหว่างที่มีการประชุมจะมีความขัดแย้งทางความคิดเห็นขึ้น แต่ในที่สุดร่างรัฐธรรมนูญก็สามารถผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการยกกว้างไปได้ สำหรับแนวทางการดำเนินงานของกรรมการยกกว้างๆ เสียงข้างน้อยนั้น ได้อาศัยการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชนอยู่บ่อยครั้งในหลายประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งได้รับการต่อต้านจากบรรดาข้าราชการตุลาการระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พิพากษาเป็น

¹¹“ส.ส.ร. ทุกภาคขอมีส่วนร่วมวิพากษ์ต้นฉบับ รธน. ที่พัทยา,” มติชน (22 เมษายน 2540) : 4.

อย่างมาก ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ¹² ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาใหม่จะทำหน้าที่วินิจฉัยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ (มาตรา 262-264) การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่องค์กรต่าง ๆ ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน (มาตรา 266) การวินิจฉัยเกี่ยวกับมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เป็นต้น (มาตรา 47 วรรค 3, มาตรา 118 (8)) ส่วนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน¹³ จะทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย (มาตรา 312) จะเห็นได้ว่าทั้งศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่างก็เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรการตรวจสอบการใช้จ่ายของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองผู้กุมอำนาจรัฐทั้งสิ้น บรรดากรรมวิธีการยกร่างฯ เสี่ยงข้างน้อยได้พยายามชี้แจงผ่านสื่อมวลชนให้มองเห็นความสำคัญของหน่วยงานทั้ง 2 ทั้งนี้เพื่อที่จะแสวงหาการสนับสนุนจากกลุ่มผลักดันต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเครือข่าย 28 องค์กรประชาธิปไตยที่ให้ ความสำคัญกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐมาตั้งแต่ต้น นอกจากประเด็นที่กล่าวมาแล้ว กรรมวิธีการยกร่างฯ เสี่ยงข้างน้อย ซึ่งนำโดยนายโกเมศ ขวัญเมือง ยังเป็นแกนนำสำคัญในการเคลื่อนไหวต่อต้านแนวความคิดของการแยกตำแหน่ง ส.ส. และรัฐมนตรีออกจากกัน ซึ่งเป็นแนวความคิดของกลุ่มกรรมวิธีการยกร่างฯ ฝ่ายเสี่ยงข้างมาก มีการวอร์คเอ้าท์และถกเถียงกันหลายครั้งในที่ประชุมกรรมวิธีการยกร่างฯ จนในที่สุด กรรมวิธีการยกร่างฯ เสี่ยงข้างน้อยก็ได้เสนอทางเลือกโดยให้ ส.ส. ที่เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ไปชั่วคราวเมื่อพ้นจากตำแหน่งก็สามารถกลับมาปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ได้เหมือนเดิม ซึ่งแนวความคิดนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากแกนนำกรรมวิธีการยกร่างฯ เสี่ยงข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ ซึ่งเป็นแกนนำคนสำคัญในกลุ่มกรรมวิธีการยกร่างฯ เสี่ยงข้างมากได้เสนอแนวทางของตนเองขึ้นมาโดยใช้ระบบ ส.ส. สாரอง แต่ในที่สุดแล้วความเห็นของทั้งฝ่ายกรรมวิธีการเสี่ยงข้างน้อย และนายบวรศักดิ์ ก็ไม่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุม ทั้งนี้เนื่องจากทั้ง 2 แนว ยังมีข้อบกพร่อง โดยแนวของนายบวรศักดิ์ นั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะอาจต้องสิ้นเปลืองงบประมาณ ขณะที่แนวของกรรมวิธีการเสี่ยงข้างน้อยมีปัญหาดตรงที่ทำให้รัฐบาลขาดเสียงในสภา เพราะเมื่อ ส.ส. เป็นรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีก็ไม่สามารถออกเสียงในฐานะของ ส.ส. ได้

นอกจากนี้ ในประเด็นของบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 192 ที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นหูลเกล้าฯ โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีจำนวนทั้งสิ้น 74 ฉบับ อาทิ กฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการการเลือกตั้ง, พรรคการเมือง และการได้มาของวุฒิสภา เป็นต้น กรรมวิธีการเสี่ยงข้างน้อยได้มีการร่วมมือกับสมาชิก

¹²โกเมศ ขวัญเมือง, "ศาลรัฐธรรมนูญ", รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 320-337.

¹³เรื่องเดียวกัน, หน้า 419-422.

สภาารัฐธรรมนูญสายจังหวัดส่วนใหญ่ กว่ามาตรา 192 ได้เป็นผลสำเร็จ ในที่ประชุมสภาารัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาารัฐธรรมนูญใน วาระที่ 2* (ด้วยเหตุผลที่ว่า จะทำให้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมีเหนือกว่าารัฐสภาที่เป็นตัวแทนประชาชน ดังนั้นจึงควรให้มีการร้องขอก่อนแล้วค่อยส่งให้วินิจฉัยจะเหมาะสมมากกว่า ชัยชนะในครั้งนี้ ได้นำความไม่พอใจมาสู่กรรมวิธีการพิจารณาารัฐฯ ฝ่ายเสียงข้างมากเป็นอย่างมาก

4.1.2 แนวความคิดสมาชิกสภาารัฐธรรมนูญสายจังหวัดที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ในส่วนนี้จะเป็นการประมวลแนวความคิดของสมาชิกสภาารัฐธรรมนูญสายจังหวัด โดยจะมีการพิจารณาผ่านประเด็นที่มีความเห็นขัดแย้งกันระหว่างสมาชิกสภาารัฐธรรมนูญสายนักวิชาการ และสมาชิกสภาารัฐธรรมนูญสายจังหวัดในช่วงที่มีการพิจารณาารัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 ซึ่งมีสมาชิกสภาารัฐธรรมนูญยื่นขอแปรญัตติกว่า 50 คน ก่อนที่จะกล่าวถึงแนวความคิดของสมาชิกสภาารัฐธรรมนูญสายจังหวัดที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการยกร่างฯ ผู้วิจัยใคร่ขอกล่าวถึงสมาชิกสภาารัฐธรรมนูญผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง, การบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นหนึ่งในบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการควบคุมกระบวนการยกร่างในครั้งนี้ นั่นคือ นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาารัฐธรรมนูญ

การที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงนายอุทัย พิมพ์ใจชน ไว้ในส่วนของสมาชิกสภาารัฐธรรมนูญสายจังหวัด ก็เพราะนายอุทัย มักจะมีประเด็นความขัดแย้งกับสมาชิกสภาารัฐธรรมนูญสายจังหวัดมาโดยตลอด ตั้งแต่การประชุมเพื่อพิจารณากรอบเบื้องต้นทั้ง 3 กรอบ จนกระทั่งมาถึงการประชุมเพื่อพิจารณาารัฐธรรมนูญรายมาตราในวาระที่ 2 ทั้งที่ฐานคะแนนเสียงสนับสนุนนายอุทัยขึ้นเป็นประธานสภาารัฐธรรมนูญนั้นมาจากสมาชิกสภาารัฐธรรมนูญสายจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ การทำงานของนายอุทัย นั้น ค่อนข้างตรงไปตรงมาและยึดความคิดเห็นของตัวเองเป็นหลัก เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างกรรมวิธีการยกร่างฯ สายนักวิชาการกับสมาชิกสภาารัฐธรรมนูญสายจังหวัด หลายครั้งที่นายอุทัย วางตัวเป็นกลาง และใช้วิธีการปิดประชุมหรือขอเลื่อนการประชุม เป็นการแก้ไขปัญหา แต่บางครั้งนายอุทัย ก็แสดงตนเข้าข้างฝ่ายกรรมวิธีการยกร่างฯ สายนักวิชาการอย่างเด่นชัด โดยไม่สนใจคำชี้แจงใด ๆ จากสมาชิกสภาารัฐธรรมนูญสายจังหวัดแม้แต่น้อย จนเป็นเหตุให้เกิดการเดินออกจากห้องประชุมหลายต่อหลายครั้งที่ นายอุทัย ทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุม ขณะเดียวกันด้วยความเป็นคนอ่อน

*ในการประชุมครั้งนี้ นายวิสุทธิ์ โพธิแท่น อยู่ในฐานะของกรรมวิธีการเสียงข้างน้อยในคณะกรรมวิธีการพิจารณาารัฐธรรมนูญ.

น้อมถ่อมตัว (แต่ไม่ค่อยยอมเปลี่ยนความคิดของตนเอง) และใช้คนเป็น ก็ทำให้นายอุทัยสามารถประทับประคองการประชุมแต่ละครั้งไปได้โดยตลอดรอดฝั่ง โดยอาศัยความช่วยเหลือของนายอานันท์ ปันยารชุน, นายกระมล ทองธรรมชาติ ซึ่งเป็นบุคคลที่มีบารมีเป็นที่เคารพนับถือของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่

สื่อมวลชน มักวิพากษ์วิจารณ์บทบาทการดำเนินงานของนายอุทัย ไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ นายอุทัย เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ขอวิพากษ์วิจารณ์งานร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละส่วนกับสื่อมวลชนโดยทั่วไป และเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ที่ตรงไปตรงมาไม่เกรงใจใครทั้งสิ้น แต่ขณะเดียวกันนายอุทัย ก็ไม่เคยใช้อำนาจประธานฯ เข้าไปก้าวก่ายงานส่วนใด ๆ เลย นอกจากการควบคุมการประชุมจนบางครั้งดูคล้ายกับว่านายอุทัย ไม่ทำอะไรเลย นอกจากวิพากษ์วิจารณ์งานอย่างเดียว ซึ่งเมื่อสื่อมวลชนเข้าไปสัมภาษณ์นายอุทัย ก็มักจะตอบว่าไม่ทราบและให้ไปถามประธานคณะกรรมการการคณะนั้นๆ เอง แต่ถ้าให้วิพากษ์วิจารณ์นายอุทัย มักจะตอบได้โดยทันที

อย่างไรก็ตาม คงไม่มีใครปฏิเสธว่า นายอุทัย มีความเหมาะสมกับตำแหน่งประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในครั้งนี้เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ด้วยประสบการณ์ทางการเมืองที่ซ้ำซ้อน เคยดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีในรัฐบาลหลายชุด สิ่งเหล่านี้ทำให้นายอุทัย เป็นบุคคลที่กว้างขวางทั้งในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่เป็นนักการเมือง และกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่เป็นข้าราชการประจำ และด้วยสายสัมพันธ์เหล่านี้เองที่มีส่วนทำให้แรงกดดันจากกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่มีต่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น บรรเทาเบาบางลงไปได้บ้าง เนื่องจากนายอุทัย จะเป็นผู้แก้ข้อสงสัยต่าง ๆ ที่ชนชั้นนำทางการเมืองมีต่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เสมอ และที่น่าสนใจก็คือ นายอุทัย ยังมีความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มผลักดันบางกลุ่มด้วย อาทิ กลุ่มเครือข่าย 28 องค์กรประชาธิปไตย ซึ่งนำโดย นายพิภพ ชงไชย ซึ่งได้ประกาศตัวสนับสนุนนายอุทัย อย่างเต็มที่ และได้มีการนำเอาดอกกุหลาบช่อใหญ่ไปมอบให้นายอุทัย ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรกก่อนที่นายอุทัย จะได้รับเลือกเป็นประธานสภาฯ ในวันเดียวกัน

ในประเด็นต่อไปผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงบทบาทและการแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัด โดยจะใช้วิธีการพิจารณาผ่านประเด็นที่มีความขัดแย้งกันระหว่างสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายวิชาการในคณะกรรมการพิจารณารัฐธรรมนูญและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัดที่ได้มีการเสนอไว้ในที่ประชุมสภาฯ ในช่วงที่มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 ซึ่งมีอยู่หลายประเด็นด้วยกัน อาทิ

- ประเด็นการห้าม ส.ส.เป็นรัฐมนตรี (มาตรา 204)
- ประเด็นการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกทางตรง (มาตรา 121-123)
- ประเด็นเรื่องที่มาของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 202)
- ประเด็นการเลือกตั้งโดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสม (มาตรา 99-104)
- ประเด็นการปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 283-290)
- ประเด็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 199-200)

โดยผู้วิจัยได้เลือกเฉพาะประเด็น* การห้าม ส.ส.เป็นรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกันมากที่สุดในกลุ่มของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาเป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้เนื่องมาจากประเด็นดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ ในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองด้วยตนเอง ซึ่งมีการต่อรอง, ประนีประนอม เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มโดยละเอียด การคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งได้เคยประกาศกันไว้ว่า เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะต้องคำนึงถึงในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ซึ่งประเด็นความขัดแย้งดังกล่าวมีการโต้แย้งและมีการแสดงความคิดเห็นขัดแย้งกันมาตั้งแต่การพิจารณาของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งมาถึงการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 โดยคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

กรณีศึกษาประเด็นการห้าม ส.ส.เป็นรัฐมนตรี : ความขัดแย้งและการต่อรองประนีประนอมกันในหมู่ชนชั้นนำทางการเมืองภายในสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ประเด็นนี้ถ้าจะอธิบายให้ถูกต้องควรจะใช้คำว่า เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือเป็นรัฐมนตรีจะต้องสูญเสียสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไป ซึ่งหมายความว่าบุคคลผู้นั้นจะไม่สามารถโหวตเสียงในสภาในสถานะภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

* ประเด็นที่ได้กล่าวมาทั้งหมดเป็นความขัดแย้งทางความคิดในกลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง อาจมีบางประเด็นที่ได้รับอิทธิพลจากชนชั้นนำทางการเมืองหรือกลุ่มผลักดันอื่น ๆ แต่ผู้วิจัยเห็นว่า เกมทางการเมืองที่เกิดขึ้น เป็นการต่อสู้กันทางความคิด ในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญระหว่างสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัดมากกว่า ดังนั้นในเรื่องการผลักดันของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองและกลุ่มผลักดันที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ยกมา จึงไม่ได้นำมากล่าวไว้ ณ ที่นี้ แต่จะนำไปกล่าวถึงในลำดับต่อไป

ได้อีกต่อไปและทำให้เสียงของรัฐบาลขาดหายไป เท่ากับจำนวนผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีมนตรี

การห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ไม่ให้เป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันนั้นในความคิดเห็นของผู้วิจัยถือว่าเป็นการแยกฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหาร เป็นการแยก "ตัวบุคคล" ไม่ใช้การแยก "อำนาจ" ในประเด็นนี้ยังคงมีความสับสนกันอยู่มากในหมู่ชนชั้นนำทางการเมืองซึ่งในกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองก็ยังคงมีความเข้าใจในประเด็นนี้คลาดเคลื่อน ซึ่งผู้วิจัยขอใช้คำว่า มีการตีความกันไปเพื่อให้เกิดความขัดแย้ง ทั้งนี้ มักมีการตีความกันไปว่า "ห้ามมิให้ ส.ส. เป็นรัฐมนตรี" จึงเป็นที่มาของคำถามมากมายว่า "ทำไมต้องห้ามในเมื่อ ส.ส. เป็นตัวแทนของประชาชน การทำเช่นนั้นนับเป็นเรื่องที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรง ถ้าห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรีแล้วจะให้ใครมาเป็นรัฐมนตรี" ความเข้าใจดังที่ยกตัวอย่างมานี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงอยู่มาก ในประเด็นดังกล่าวคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญได้มีการเสนอขึ้นมาตั้งแต่ก่อนที่จะมีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อทำการยกเว้นรัฐธรรมนูญที่โรงแรมรอยัล คลิฟท์ เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี และได้กลายเป็นประเด็นที่มีการต่อต้านเป็นอย่างมาก ทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสายจังหวัด ซึ่งส่วนหนึ่งถูกมองว่าเป็นคนของพรรคการเมือง และกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งเป็นนักการเมือง ผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวได้ดำรงอยู่จนกระทั่งถึงการพิจารณาแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 โดยคณะกรรมการการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ขณะที่กรรมการยกเว้นฯ กลับอ้างว่าหลังจากออกไปรับฟังประชาชนต้องการให้แยก ส.ส. กับรัฐมนตรีออกจากกัน ยิ่งเป็นการจุดชนวนความขัดแย้งให้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตไว้ในจุดนี้ว่าการทำงานของคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อจะเสนอประเด็นใด ๆ ขึ้นมา ก็มักจะอ้างว่าเป็นความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ ซึ่งบางครั้งทำให้ผู้วิจัยไม่แน่ใจว่าประเด็นที่ยกขึ้นมานั้นเป็นความต้องการของประชาชนหรือของกรรมการยกเว้นฯ กันแน่

อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่คณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญได้ร่างบทบัญญัตินี้ขึ้นมาจนกระทั่งมาสู่การนำเสนอโดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเท่าที่ผู้วิจัยสามารถประมวลได้นั้นมีดังนี้ คือ *

1) เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่ทุบเงินชื่อเสียง และถอนทุนภายหลัง ทั้งนี้จะเห็นได้จากการแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีภายในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ซึ่งเกิดขึ้นทุกครั้งที่มีการจัดตั้งหรือ

* เหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยได้ประมวลจากความเห็นของกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญ และกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญหลายท่าน ตลอดช่วงเวลาตั้งแต่มีการเสนอประเด็นนี้ขึ้นมา จนกระทั่งถึงการพิจารณาแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2

เปลี่ยนแปลงรัฐบาลชุดใหม่ ปัญหาดังกล่าวได้ลุกลามและโยนโยไปสู่การทุ่มเทเงินทองซื้อเสียงเพื่อที่จะได้เข้ามาเป็น ส.ส. และเมื่อได้เป็น ส.ส. แล้วก็ต้องพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้ได้เป็นรัฐมนตรี และเมื่อได้เป็นรัฐมนตรีแล้วก็มักใช้อำนาจไปในการหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง เป็นการถอนทุนคืน ปัญหาดังกล่าวนี้ หากแยก "หน้าที่" ระหว่าง ส.ส. กับรัฐมนตรีแล้ว กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญมีความเชื่อว่าจะป้องกันการทุ่มเงินซื้อเสียงเพื่อให้ได้ตำแหน่งและถอนทุนในภายหลัง เพราะเมื่อเป็น ส.ส. แล้ว ไม่ได้เป็นรัฐมนตรีหรือถ้าถูกแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีแล้ว ต้องสิ้นสภาพ ส.ส. อาจทำให้ชนชั้นนำทางการเมืองเหล่านี้ เกิดความกลัวไม่แย่งกันเป็นรัฐมนตรี การถอนทุนก็จะลดลงได้

2) การกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวนับเป็นการ "แบ่งหน้าที่" หรือ "แยกหน้าที่" แต่ไม่ใช่การ "แยกอำนาจ" ทั้งนี้กรรมาธิการยกร่างฯ เห็นว่า ส.ส. ไม่ควรทำหน้าที่ 2 อย่าง เพราะการทำหน้าที่ 2 อย่างในเวลาเดียวกันย่อมก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และทำให้ ส.ส. ไม่มีเวลาดูแลทุกข์สุขของประชาชนได้เต็มที่

3) บุคคลเพียงคนเดียวจะเป็นทั้งผู้ควบคุม และถูกควบคุมไม่ได้

4) นับเป็นการผิดมารยาททางการเมืองอย่างมากที่นายกรัฐมนตรียกมือไหวดให้กับตัวเองในญัตติไม่ไว้วางใจ กรณีที่เสียงของรัฐบาลมีไม่เพียงพอ

5) ประเด็นนี้สำคัญที่สุดและผู้วิจัยค่อนข้างเห็นด้วยเป็นอย่างมาก กล่าวคือ การแยกหน้าที่ระหว่าง ส.ส. และรัฐมนตรีจะเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับนายกรัฐมนตรี ทำให้นายกรัฐมนตรีมีภาวะผู้นำมากขึ้นในการบริหารประเทศและควบคุมการดำเนินงานของรัฐมนตรี เนื่องจากบรรดารัฐมนตรีจะให้ความเกรงใจนายกรัฐมนตรีมากขึ้น และมีวินัยในการทำงานมากขึ้น เพราะทุกคนจะมีความกลัวว่า ถ้าถูกนายกรัฐมนตรีปลดออกจากตำแหน่งแล้วจะไม่สามารถกลับไปเป็น ส.ส. ได้อีก แต่จะกลายเป็นสามัญชนทันที และไม่มีโอกาสกลับเข้าไปล้างแค้นนายกรัฐมนตรีในสภาได้

ในความเห็นของผู้วิจัย ปัญหาการซื้อเสียงและการแย่งชิงกันเป็นรัฐมนตรีนั้นเป็นปัญหาหนึ่งของชนชั้นนำทางการเมืองไทยมานานแล้ว ทั้งนี้คงไม่มีใครที่ใช้เงินลงทุนแล้วไม่ต้องการถอนทุนคืน การให้เหตุผลของกรรมาธิการยกร่างฯ และกรรมาธิการพิจารณาร่างฯ ดังที่กล่าวมา นับเป็นการมองทะลุปัญหาของการเมืองไทยได้อย่างถึงแก่น แต่การบัญญัติมาตราดังกล่าวจะแก้ไขปัญหาที่สัมพันธ์กันมาจนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture)¹⁴ ในกลุ่มของชนชั้นนำทางการเมืองไทยไปแล้วจะแก้ไขได้หรือไม่คงเป็นเรื่องที่ตอบได้ยากและผู้วิจัยขอให้สังเกตว่า การยกเหตุผลของกรรมาธิการทั้ง 2 คณะที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ไม่ได้อิงหลักวิชาการหรือทฤษฎีทาง

¹⁴ ดูเพิ่มเติมใน ม.ร.ว. พุทธิศานัน ชุมพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 91-95.

รัฐศาสตร์ใด ๆ มาเพื่อสนับสนุนการเสนอความคิดในเรื่องนี้เลย นอกจากการอ้างตัวอย่างของบางประเทศ ผิดบ้าง ถูกบ้างตามแต่สถานการณ์จะพาไป ผู้วิจัยจึงอยากตั้งคำถามไว้ในประเด็นนี้ว่า ประเด็นดังกล่าวซึ่งได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 204 นั้น ได้ถูกบัญญัติขึ้นบนหลักการและทฤษฎีทางรัฐศาสตร์หรือไม่ หรือเป็นเพียงผลผลิตของการลอกเลียนแบบต่างประเทศเพียงบางประเทศ แต่ไม่ใช่ส่วนใหญ่ นอกจากนี้ยังมีความเหมาะสมกับโครงสร้างของระบบการเมืองไทยหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นการห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรีนั้น ได้มีการถกเถียงและอภิปรายกันอย่างกว้างขวางระหว่างสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการในคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัด แม้แต่ในกลุ่มของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเอง ก็ยังมีแนวความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างกรรมการเสียงข้างมาก และกรรมการเสียงข้างน้อยดังที่ได้เคยเสนอไปแล้วในตอนต้น ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำมากล่าวไว้เพื่อประกอบการวิเคราะห์ดังนี้

ประเด็นการห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรีนั้น กรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า "นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี จะเป็น ส.ส. และวุฒิสมาชิกในขณะเดียวกันไม่ได้" ซึ่งมีกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอความคิดเห็นเพื่อเป็นทางเลือกสำหรับประเด็นนี้ไว้ 3 แนวทาง โดยผู้วิจัยจะชี้ให้เห็นถึงปัญหาของทั้ง 3 แนวทางไว้เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย กล่าวคือ

1) ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ส.ส. แล้วจัดให้มีการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่ง ส.ส. ที่ว่างลงของพรรครัฐบาล (แนวความคิดของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (แปรญัตติ) เสียงข้างมาก) แนวทางนี้มีปัญหาในเรื่องเสียงสนับสนุนของพรรคร่วมรัฐบาล เพราะพรรคร่วมรัฐบาลเกรงว่าผู้สมัคร ส.ส. พรรคของตนที่ลงสมัครรับเลือกตั้งซ่อมในตำแหน่งที่ว่างลงจะไม่ได้รับเลือกเข้ามา และต้องเสียที่นั่งให้กับพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหารัฐบาลเสียงข้างน้อยได้ และยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่จำเป็นอีกด้วย

2) ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ส.ส. แต่นำระบบ ส.ส. สারণมาใช้ เพื่อแก้ปัญหาเสียงสนับสนุนในพรรคร่วมรัฐบาล (แนวคิดของนายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ) แนวทางนี้ดูเหมือนจะเป็นทางเลือกที่ดี แต่กระทำได้ยากในทางปฏิบัติ เพราะพรรคการเมืองต้องเตรียมผู้สมัครไว้เป็นจำนวนมาก บางพรรคอาจไม่มีทุนมากพอและไม่คุ้มกับการส่งคนลงสมัครเพิ่มเป็น 2 เท่า

3) ให้ ส.ส. ที่ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่นับบัญญัติไปชั่วคราวเมื่อพ้นตำแหน่งรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ก็กลับมาทำหน้าที่ ส.ส. ได้เหมือนเดิม (แนวคิดของกรรมการ

เสียงข้างน้อย (นายสุจิต บุญบงการ, นายโกเมศ ขวัญเมือง) แนวทางนี้รัฐบาลจะมีปัญหาในเรื่องคะแนนเสียงในสภาเช่นเดียวกับแนวทางแรก เนื่องจาก ส.ส.ที่เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีนั้นถือว่าพ้นสภาพของการเป็น ส.ส. จึงไม่สามารถใช้สิทธิ์ของ ส.ส.ในการลงคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรได้ ทำให้พรรคร่วมรัฐบาลต้องขาดคะแนนเสียงไป เท่ากับจำนวนรัฐมนตรีที่มีอยู่

สำหรับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์จังหวัดนั้น มีการอภิปรายกันไปอย่างกว้างขวาง กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์จังหวัด 6 คน ได้ยื่นขอแปรญัตติให้ตัด มาตรา 205 (ในขณะนั้น) ซึ่งบัญญัติว่า "นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้" โดยให้มีการตัดออกทั้งหมด โดย ส.ส.ร. สายจังหวัดกลุ่มดังกล่าวประกอบไปด้วย¹⁵ นายวรพงษ์ ณ นคร (ส.ส.ร. จังหวัดพังงา), นายอภิรักษ์ เมตตาริกานนท์ (ส.ส.ร. จังหวัดยโสธร), นายครรชิต สุขุมินท์ (ส.ส.ร. จังหวัดอุทัยธานี), นายไพบุลย์ ชมาฤกษ์ (ส.ส.ร. จังหวัดอุบลราชธานี), นายพนัส จันทรสรินทร์ (ส.ส.ร. จังหวัดแพร่) ซึ่งทั้ง 6 คน ได้ให้เหตุผลว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ย่อมมีความเหมาะสมที่จะได้เป็นรัฐมนตรี เพราะรัฐมนตรีควรเป็นผู้ที่รับรู้ปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง และที่สำคัญคือประชาชนในจังหวัดของพวกเขาต้องการให้ ส.ส.เป็นรัฐมนตรี เพราะประชาชนจะรู้สึกภาคภูมิใจที่คนที่ตนเลือกได้เข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศและดูแลผลประโยชน์ของประชาชน ด้วยเหตุผลดังกล่าวมานี้ ส.ส. จึงสมควรได้เป็นรัฐมนตรี ในความเห็นของผู้วิจัย เท่าที่ได้ติดตามการแปรญัตติในมาตรานี้พบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์จังหวัดส่วนใหญ่ที่ขอแปรญัตติในประเด็นนี้ แม้บางคนจะไม่ได้เสนอให้ตัดมาตราดังกล่าวออกไปทั้งหมด แต่ก็มักยกเหตุผลเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์จังหวัดทั้ง 6 คนขึ้นมาอ้าง ทำให้ดูเหมือนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์จังหวัดเหล่านี้ แสดงตนในฐานะตัวแทนประชาชน และที่เสนอให้มีการแปรญัตติก็เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชน โดยอ้างความต้องการของประชาชนมาเป็นหลักสำคัญ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า มีความเป็นไปได้ที่การกระทำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์จังหวัดนั้นได้ยกเอาผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนมาเป็นข้ออ้างเท่านั้น ทั้งนี้เป็นเพราะธรรมชาติของชนชั้นนำทางการเมืองเมื่อจะมีการกำหนดนโยบายสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ต่อเมื่อได้เล็งเห็นแล้วว่านโยบายนั้นมุ่งตอบสนองต่อผลประโยชน์ภายในกลุ่มของตน โดยในการดำเนินงานชนชั้นนำทางการเมืองมักจะกล่าวอ้างอยู่เสมอว่าผล ประโยชน์นั้นคือผลประโยชน์ของชาติ ผลประโยชน์ของประชาชนและเป็นความต้องการของประชาชน ในกรณีนี้ก็เช่นกัน การเสนอขอแปรญัตติในประเด็นดังกล่าวนี้น่าจะเป็นการทำเพื่อประโยชน์ของนักการเมืองมากกว่าประชาชน ซึ่งจะก่อให้เกิด

¹⁵ สัมภาษณ์ คณิน บุญสุวรรณ. รองประธานคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญคนที่ 3 และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์จังหวัดชลบุรี, 29 กันยายน 2540.

เกิดวงจรการซื้อเสียงและการถอนคืนอย่างไม่จบสิ้น สำหรับข้ออ้างที่ว่าประชาชนต้องการนั้น ทำให้ผู้วิจัยรู้สึกสงสัยและเคลือบแคลงใจเป็นอย่างมากว่าประชาชนกลุ่มไหนที่ต้องการ ทั้งนี้ผู้วิจัยมีข้อมูลจากการประมวลความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดที่ ส.ส.ร. ทั้ง 6 คนสังกัดอยู่ ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ในระหว่างเดือนมกราคม-เมษายน และผลการประชาพิจารณ์ของคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัด ซึ่งเผยแพร่เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2540 ต่างยืนยันและมีผลออกมาว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรีทั้งสิ้น ดังที่ผู้วิจัยได้นำมาสรุปไว้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงผลการประมวลความคิดเห็นของประชาชน 6 จังหวัด ในประเด็นการห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรี (มาตรา 205)*

จังหวัด	ผลสำรวจ ม.ค.-เม.ย.		ผลสำรวจ มิ.ย.	
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย
พังงา	63%	28%	-	-
อุทัยธานี	-	-	89.7%	10.2%
อุบลราชธานี	-	-	97.3%	2.6%
แพร่	-	-	89.9%	10%
กำแพงเพชร	-	-	99.2%	7%
ยโสธร	67.41%	22.22%	-	-

หมายเหตุ : การที่ผลสำรวจช่วงมกราคม-เมษายน มีเฉพาะ จ.พังงา และยโสธร เนื่องจาก ส.ส.ร. อีก 5 จังหวัด ยังไม่ได้รายงานผลเข้ามายังส่วนกลาง จนกระทั่งมาปรากฏในผลสำรวจ 6 มิถุนายน

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว ก็ได้มีการอภิปรายกันไปอย่างกว้างขวาง สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางท่าน ซึ่งเคยเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายสมัย อาทิ เช่น นายสวัสดิ์ คำประกอบ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน) ได้แสดงความเห็นไม่เห็นด้วยกับประเด็นที่มีการเสนอโดยคณะกรรมการพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญ โดยได้มีการประกาศตนเองชัดเจนตั้งแต่ยังเป็นการพิจารณาอยู่ในขั้นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นายสวัสดิ์ เป็นกรรมการยกร่างผู้หนึ่งที่หันไปเข้าร่วมกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัด โดยได้มีการ

* มาตราดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ มาตรา 204

แสดงความคิดเห็นในเชิงต่อต้านการทำงานของนายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ และกรรมาธิการยกร่างโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการห้าม ส.ส.เป็นรัฐมนตรีนั้น นายสวัสดิ์ เห็นว่าเป็นไปไม่ได้ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาการแย่งชิงกันเป็นรัฐมนตรีมิได้ โดยนายสวัสดิ์ ได้เสนอแนวคิดของตนเองในเรื่องนี้ว่า การเมืองในปัจจุบันมีปัญหาการแก่งแย่งกันเป็นรัฐมนตรีของบรรดา ส.ส. ซึ่งทำให้ได้คนที่ไม่เหมาะสมมาเป็นรัฐมนตรี ทำให้คณะรัฐมนตรีมีสภาพตกต่ำทรุดโทรม ส.ส.ทุกคนมุ่งหวังจะได้เป็นรัฐบาล เป็นรัฐมนตรี พรรคการเมืองจึงมุ่งหาคะแนนเสียงโดยทุ่มเงินกันอย่างมากมายและใช้ทุกวิถีทางเพื่อให้ได้ ส.ส.เข้ามามากที่สุด เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า พรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากในสภาฯ จึงจะมีสิทธิในการจัดตั้งรัฐบาล ดังนั้นจะแก้ไขอย่างไรเพื่อให้การจัดตั้งรัฐบาลไม่ต้องคำนึงถึงจำนวน ส.ส. ซึ่งตนขอเสนอวิธีการหนึ่งคือ การจัดระบบใหม่ให้มีคนกลางที่บริสุทธิ์ ยุติธรรม ไม่มีมลทินมา 1 คณะ จำนวน 25 คน มาเป็นตุลาธรรม เพื่อมาเลือกนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี โดยประธานตุลาธรรมเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อได้นายกรัฐมนตรีแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีมาหารือกับตุลาธรรมเพื่อเลือกคณะรัฐมนตรี ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ส.ส.สามารถยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ แต่จะต้องอภิปรายชี้ข้อบกพร่องของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีให้ตุลาธรรมพิจารณา หากเห็นด้วยก็สามารถให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้¹⁶

แนวความคิดดังกล่าว ผู้วิจัยจะไม่ขอวิพากษ์วิจารณ์ไว้ ณ ที่นี้ เพราะยังมองไม่เห็นใครจะบริสุทธิ์ ยุติธรรมเพียงพอที่จะมาเป็นตุลาธรรมและไม่เข้าใจว่า ตุลาธรรมตั้งขึ้นมาเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเพียงอย่างเดียวหรือไม่ และในสถานการณ์ปกติตุลาธรรมมีหน้าที่ทำอะไร แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวก็เป็นเครื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของชนชั้นนำทางการเมืองคนหนึ่งที่ยังคงฝักใฝ่ในการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้อำนาจของตน โดยไม่เคยให้เกียรติประชาชนได้เป็นผู้พิจารณา

ในที่สุดประเด็นการห้ามไม่ให้ ส.ส.เป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ก็สามารถผ่านการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญไปได้ โดยสื่อมวลชนหลายแขนงต่างเสนอข่าวในทำนองว่า นายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ, นายคณิน บุญสุวรรณ รวมทั้งนายอุทัย พิมพ์ใจชน ได้ใช้การล้อมบีบในระหว่างที่มีการประชุมและใช้การหยุด พักการประชุมเพื่อหารือนอกรอบ เพื่อให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัดบางคนเปลี่ยนใจ จนในที่สุดประเด็นดังกล่าวก็ผ่านการพิจารณา โดยได้ถูกบรรจุไว้ในมาตรา 204 ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

¹⁶สัมภาษณ์ สวัสดิ์ คำประกอบ. กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน, 9 ตุลาคม 2540.

ผู้วิจัยใคร่ขอแสดงความเห็นเสริมท้ายในประเด็นนี้เล็กน้อย กล่าวคือ การที่ประเด็นการห้าม ส.ส. ไม่ให้เป็นรัฐมนตรีสามารถผ่านการพิจารณาแปรญัตติในวาระที่ 2 ของสภาวาระรัฐธรรมนูญไปได้ก็น่าจะ ขึ้นกับปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ

- 1) สมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญภายในคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ที่มีการแยกออกเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก และเสียงข้างน้อย สามารถตกลงกันได้และหันมาร่วมมือกัน
- 2) สมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญสายจังหวัด เกิดความคิดแตกแยกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นควรตัด มาตราดังกล่าวทิ้งทั้งหมด และที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาสาระของมาตราในบางส่วน ซึ่งฝ่ายหลังในช่วงที่มีการลงมติได้หันไปสนับสนุนคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
- 3) กระแสของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ รวมทั้งประชาชน ซึ่งได้มีการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชน ทำให้สมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญสายจังหวัดที่มีความเห็นคัดค้านหันมาให้การสนับสนุน

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการต่อรองในเรื่องของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในกลุ่มของ สมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญคงเป็นเรื่องที่ระบุได้ยากกว่า ฝ่ายไหนได้ประโยชน์มากกว่ากัน และประโยชน์นั้น คืออะไร ในความเห็นของผู้วิจัยคงสรุปไว้ ณ จุดนี้ โดยอาศัยการวิเคราะห์จากแนวคิดพหุนิยม (Pluralist Model) ว่า การแข่งขันกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองจะเป็นการช่วยปกป้องประชาชนไปในตัว เนื่องจากมีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน และป้องกันการผูกอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองบางกลุ่ม ดังที่ได้แสดงให้เห็น แล้วจากประเด็นความขัดแย้งในเรื่องของการห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรี ดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมด

4.2. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีต่อ กระบวนการจัดการทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

กระบวนการจัดการทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ นอกจากกลุ่มสมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับ เป็นชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มหนึ่ง จะมีบทบาทสำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีชนชั้นนำทางการเมืองอีกบางกลุ่มที่มีอิทธิพล ต่อการตัดสินใจ และพฤติกรรม ในการยกร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาวาระ รัฐธรรมนูญให้มีการยกร่าง ในประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ต่อกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองของตนเอง ซึ่งการใช้ อิทธิพลดังกล่าว อาจมีการแฝงมาโดยใช้วิธีการต่าง ๆ แต่วิธีการที่นับว่าน่าสนใจ, เปิดเผย และเป็นไปตามบท

บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 211 เทรส. ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า¹⁷ ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ นั่นคือการแสดงความคิดเห็นโดยผ่านคณะกรรมการการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ ซึ่งได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาตั้งแต่เริ่มมีการตั้งคณะกรรมการฯ คณะดังกล่าว จนกระทั่งถึงการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 (แปรญัตติ) ในเบื้องต้นผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ *

- 1.) กลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
- 2.) กลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร
- 3.) กลุ่มสมาชิกวุฒิสภา และ ข้าราชการระดับสูง

สำหรับการพิจารณาในส่วนนี้จะให้ความสำคัญกับกลุ่มที่ 2 และ 3 ทั้งนี้สำหรับกลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ผู้วิจัยได้เสนอความคิดเห็นไว้แล้วในตอนต้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึง เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันกับชนชั้นนำทางการเมืองในกลุ่มของนักการเมือง, สมาชิกวุฒิสภา และกลุ่มข้าราชการระดับสูง ผู้วิจัยจะได้นำมากล่าวถึงเป็นรายกรณีไป

4.2.1 กลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร

นักการเมืองนับเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐมากที่สุด ในบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักการเมืองในพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งกุมอำนาจในการบริหารประเทศ ตลอดระยะเวลากว่า 60 ปี ที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นักการเมืองไทยเป็นอาชีพที่ถือกำเนิดขึ้นมา พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองในคราวนั้นจากปี พ.ศ.2475¹⁸ มาจนกระทั่งถึงปัจจุบันเป็นที่น่าเสียดายว่าคุณภาพตลอดจนจริยธรรม, มโนธรรมและจิตสำนึกของนักการเมือง

¹⁷รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ,2539), หน้า 187.

* การแบ่งประเภทของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในงานวิจัยครั้งนี้ ได้ทำการคัดเลือกเฉพาะกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ที่มีบทบาทเด่นชัดและเกี่ยวข้องกับกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญโดยตรงเท่านั้น

¹⁸ดูรายละเอียดของเหตุการณ์ในช่วงนี้ได้ ใน ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการทางการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 128-157.

ไทยมิได้มีการพัฒนาไปในแนวทางที่ดีขึ้นตามระยะเวลาที่ล่วงเลยไป นักการเมืองไทยยังคงรักษาพฤติกรรมตลอดจนแนวความคิด และทัศนคติของความเป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีพฤติกรรมการใช้อำนาจในการรักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเอง ในปัจจุบันแม้ว่านักการเมืองไทยจะประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลที่หลากหลายมากขึ้น จากทุกสาขาอาชีพ แต่นักการเมืองส่วนใหญ่ก็ยังเป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี หรือเป็นอดีตข้าราชการระดับสูงอยู่มาก ทำให้พฤติกรรมการใช้อำนาจ และการแสวงหาอำนาจมิได้ผิดแผกแตกต่างไปจากเดิม สิ่งเหล่านี้เมื่อเวลาผ่านไป ได้กลายเป็นปัญหาสะสมยากยิ่งที่จะสะสางหรือแก้ไข จนหลายครั้งในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย ที่การพัฒนาประชาธิปไตยของไทยต้องหยุดชะงักก็เพราะ พฤติกรรมของการใช้อำนาจอย่างฉ้อฉล ของชนชั้นนำทางการเมือง ที่เป็นนักการเมืองเหล่านี้

กลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในครั้งนี้นำประกอบไปด้วยนักการเมืองซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายรัฐบาลและนักการเมืองซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน โดยจะทำการพิจารณาถึงความคิดเห็นตลอดจนปฏิบัติการที่กลุ่มนักการเมืองทั้งในฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้านมีต่อกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้อย่างไร ทั้งในเรื่อง ของภาพรวมที่เกี่ยวกับประเด็นความขัดแย้ง รวมทั้งการแสดงความคิดเห็น ที่กลุ่มนักการเมืองได้มีการเสนอ หรือแสดงความคิดเห็นไปยังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ ยังจะให้ความสนใจต่อปฏิบัติการต่อต้านหรือสนับสนุนที่นักการเมือง ซึ่งถือเป็นชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มที่สำคัญที่สุดมีต่อกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้อย่างไร

กลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร นับเป็นชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มสำคัญในการแสดงความคิดเห็นทั้งในทางบวกและทางลบที่มีผลต่อการยกย่องรัฐธรรมนูญในครั้งนี้อย่างมาก หากเราพิจารณาด้วยแนวคิดของชนชั้นนำทางการเมือง (Elitist Model) แล้วการที่นักการเมืองไทย ส่วนใหญ่มักแสดงความคิดเห็นในเชิงบวกต่อกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญก็เพราะว่า ชนชั้นนำมักเห็นคล้อยตามค่านิยมพื้นฐานในสังคมนั้น ๆ¹⁹ ทั้งนี้การแสดงความคิดเห็นดังกล่าวอาจแสดงออกผ่านสื่อมวลชน หรือรายการโทรทัศน์ต่าง ๆ ที่มีการจัดเวทีให้นักการเมืองเหล่านี้ได้ใช้ในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติต่าง ๆ ภายในร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งการแสดงความคิดเห็นผ่านทาง การสัมภาษณ์ในรายการโทรทัศน์นั้นมีข้อสังเกตที่น่าสนใจคือมักจะเป็นการแสดงความคิดเห็นในเชิงบวกต่อการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มากกว่าการแสดงความคิดเห็นผ่านทางหนังสือพิมพ์²⁰ ทั้งนี้ในความเห็นของผู้วิจัยคงเป็นเพราะว่าสื่อทางโทรทัศน์

¹⁹ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (New York : Prentice-Hall , 1984), pp. 28-29.

²⁰ สัมภาษณ์ อติศักดิ์ ศรีสม ผู้ดำเนินรายการกองสถานีการณีสถาณวิทย์โทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 11, 1 ธันวาคม 2540.

สามารถเข้าถึงประชาชนได้กว้างขวางที่สุดในปัจจุบันเนื่องจากในช่วงนี้ประชาชนได้ให้ความสนใจต่อการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ เป็นจำนวนมาก การแสดงความคิดเห็นในทางที่ขัดแย้งกับประชาชน อาจนำมาซึ่งความนิยมที่ลดน้อยถอยลงของนักการเมืองผู้นั้นได้ ดังนั้นคงเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปจำเป็นต้องใช้วิจารณญาณในการพิจารณาว่า ความคิดเห็นหรือการแสดงบทบาทเหล่านั้นเป็นเพียงภาพลวงตาที่ชนชั้นนำทางการเมืองสร้างขึ้นหรือไม่และในความเป็นจริงแล้วชนชั้นนำทางการเมืองเหล่านี้มีความคิดอย่างไรต่อกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

1. ภาพรวมของประเด็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญ

ในความเห็นของผู้วิจัยประเด็นที่บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ส.ส.) ส่วนใหญ่ทั้งในฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลก็มีการคัดค้านกันอย่างมากคือ ประเด็นการจัดระบบเลือกตั้งใหม่ที่คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญได้นำมาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าว เป็นการยกเลิกระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเรียงเบอร์ ในปัจจุบันมาเป็นการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียว เบอร์เดียว ผสมผสานกับระบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองนั่นเอง ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้กรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญได้อธิบายว่า เป็นหลักการที่จะช่วยแก้ไขปัญหาของการซื้อสิทธิ์ขายเสียง และยังเป็น การลดขนาดพื้นที่ลงเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ดูแลประชาชนโดยทั่วถึงมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่กลับมีความเห็นในเชิงคัดค้านโดยมีการอ้างเหตุผลว่า การแบ่งย่อยเขตเลือกตั้งให้มีขนาดเล็กลง โดยให้มีการเลือกเพียงเขตเดียวเบอร์เดียวนั้น จะก่อให้เกิดปัญหาการซื้อเสียงที่มากขึ้นและรุนแรงกว่าเดิม เพราะกระทำได้ง่ายขึ้น อันเนื่องมาจากเขตเลือกตั้งมีขนาดเล็กลง ผู้สมัครจะต้องทุ่มเงินกันอย่างเต็มที่เพื่อให้ได้รับการคัดเลือก ในเรื่องของ การนำเอาระบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองมาใช้ นั้น คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญอธิบายว่า จะช่วยแก้ปัญหาในด้านคุณภาพและคุณวุฒิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้และยังเป็นการช่วยส่งเสริมคนดี คนที่มีความสามารถให้ได้เข้ามาทำงานในสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น ขณะที่ฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลับเห็นว่าระบบบัญชีรายชื่อจะเป็นการเปิดช่องทางให้กับพวกนายทุน ทำให้นายทุนได้รับเลือกเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ง่ายขึ้น โดยไม่ต้องใช้เวลาไปกับการเดินทางหาเสียง เพียงแค่จ่ายเงินให้กับพรรคการเมืองแล้วเอาชื่อมาใส่ไว้ในลำดับต้น ๆ ของบัญชีรายชื่อ ก็สามารถเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างง่ายดาย ปัญหาในข้อนี้คณะกรรมการการยกย่องฯ ได้ตระหนักดีโดยกรรมการการยกย่องฯ มีความเชื่อว่า “คนรวยไม่ใช่คนเลว” จึงคิดหาทางแก้ไขด้วยการกำหนดให้คนที่ จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน นอกจากนี้ผู้วิจัยยังเห็นว่า กรรมการการยกย่องฯ ยังได้พยายามสร้างระบบตรวจสอบใหม่ที่มีความเข้มแข็งและมีการปฏิบัติงานมากขึ้นอย่าง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นเพื่อมาทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน นอกจากนี้ เรื่องการถอดถอนตำแหน่งก็กระทำได้ง่าย

ขึ้นและกระทำได้โดยการเรียกร้องของประชาชนซึ่งในเรื่องนี้ ถ้าสามารถกระทำได้จริง ผู้วิจัยเห็นว่าจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการพัฒนาคุณภาพของนักรการเมืองไทย

นอกจากนี้ กรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญ ได้ตั้งคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขึ้นมาพิจารณา ข้อกล่าวหาที่มีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย ซึ่งหากมีการพบว่ามีการทุจริตในหน้าที่หรือมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้น จะไม่เพียงแค่ว่า มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาเท่านั้น แต่จะมีการรวบรวมเอกสาร หลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนพยานเพื่อนำคดีความขึ้นสู่การพิจารณาของศาลด้วย ประเด็นสำคัญที่มีความขัดแย้งกันมากอีกเรื่องหนึ่งคือ การห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรี ซึ่งกรรมการการยกเว้นได้ชี้แจงว่า ไม่ได้ห้ามไม่ให้ ส.ส. เป็นรัฐมนตรี เพียงแต่ว่าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใด ได้รับเลือก หรือมีความต้องการอยากเป็นรัฐมนตรี (ส.ส. ในพรรคให้การสนับสนุน) ต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าวิธีการนี้เป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้คนมีเงินหรือนายทุนที่บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลัวว่าจะเข้ามาทุจริตคอร์รัปชัน ต้องเลือกว่า ต้องการทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนอย่างเดียว หรือว่าต้องการเป็นรัฐมนตรีภายใต้ ระบบตรวจสอบการทำงานที่เข้มแข็งและจริงจัง อย่างไรก็ตามบรรดา ชนชั้นนำทางการเมืองซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาฯ ก็ยังใช้ความพยายามหาเหตุผลมาคัดค้านในประเด็นการห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรีกันอย่างมากมาย ซึ่งประเด็นดังกล่าวดูเหมือนว่าจะมีการคัดค้านกัน ตั้งแต่ระดับหัวหน้าพรรคมาจนกระทั่งถึงลูกพรรคไม่ว่าวันแม่แต่นายชวน หลีกภัย ผู้นำฝ่ายค้านและหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ผู้ซึ่งได้สมญานามว่า เจ้าแห่งหลักการประชาธิปัตย์ สิ่งที่น่าสนใจก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนที่มีความเข้าใจในประเด็นนี้ว่า ไม่ได้ห้ามไม่ให้ ส.ส. เป็นรัฐมนตรี เพียงแต่ต้องการให้มีการแบ่งแยกหน้าที่กันให้ชัดเจนเท่านั้น คนเหล่านี้กลับแสวงหาเป็นไม่เข้าใจและยังเข้าไปร่วมขบวนการคัดค้านกับ กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คัดค้านในประเด็นนี้ด้วยซึ่งเท่าที่ติดตามข้อมูลมา ทำให้ผู้วิจัยรู้สึกไม่สบายใจในพฤติกรรมตลอดจนเหตุผลที่พยายามหาที่มาคัดค้านในประเด็นนี้อีก เช่น ถ้าให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกจากราชการก่อน แล้วจึงเป็นรัฐมนตรีได้ จะทำให้มีปัญหาต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล เพราะจะทำให้รัฐบาลมีเสียงสนับสนุนในสภาน้อยลง เหตุผลดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นถึง พฤติกรรมและแนวคิดของชนชั้นนำทางการเมืองที่คำนึงถึงแต่ ผลประโยชน์ตลอดจนการรักษาเสถียรภาพทางอำนาจของตนเองเท่านั้น ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยคิดว่าบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คงเกิดความกลัวว่าหากถูกปรับออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วจะไม่มีตำแหน่ง ส.ส. รองรับ ทำให้หลุดวงโคจรแห่งอำนาจไปนั่นเอง หากพิจารณากลับไปยังคำชี้แจงของกรรมการการยกเว้นฯ จะพบว่ากรรมการการยกเว้นฯ ได้กำหนดเอาไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากระบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง หากลาออกไปเป็นรัฐมนตรีก็ให้ผู้ที่มิรายชื่อรองลงไปจากบัญชีรายชื่อในพรรคการเมืองนั้นเข้ามาทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทน ซึ่งตรงนี้ผู้วิจัยมองว่าจะไม่มีผลต่อการเพิ่มหรือลดของจำนวน ส.ส. ที่จะสนับสนุนการบริหารงานของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด แต่สิ่งที่เป็นปัญหาที่บรรดา นักรการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลต่อต้านได้กันมากก็คือ สมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว เพราะในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้กำหนดว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกมาเป็นรัฐมนตรีแล้ว จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างลง ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้น การกำหนดไว้เช่นนี้ เป็นเหตุให้เกิดเสียงคัดค้านของนักการเมืองจำนวนมาก โดยเหตุผลที่คัดค้านเท่าที่ผู้วิจัยประมวลมาได้ เป็นดังนี้

- 1). การเลือกตั้งซ่อมจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณโดยไม่จำเป็น
- 2). นับเป็นการดูถูกประชาชนในพื้นที่ เพราะเมื่อประชาชนเลือกผู้แทนของตนมาแล้ว และผู้แทนต้องไปเป็นรัฐมนตรี จะทำให้ประชาชนต้องลงคะแนนเสียงเลือกตั้งใหม่ ทั้ง ๆ ที่ไม่อยากจะเลือกคนอื่น
- 3). หากว่าพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งซ่อม จะทำให้เสียงของฝ่ายค้านใน สภามีจำนวนมากขึ้นทำให้ฝ่ายค้านเข้มแข็งขึ้น รัฐบาลก็จะมีอายุการทำงานสั้นลงและอาจกลายเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย ซึ่งจะทำให้ฝ่ายแพ้ในการโหวตเสียงในสภา ๆ จนรัฐบาลไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ ซึ่งในประเด็นนี้ ดูเหมือนว่า จะเป็นประเด็นที่นักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรเกรงกลัวมากที่สุด

ในความเห็นของผู้วิจัย เหตุผลที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำมาค้านในข้อ 1 และ 2 เป็นเรื่องที่อ้างขึ้นมาเพื่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นเท่านั้น เพราะไม่มีเหตุผลเท่าใดนักและเป็นความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงบางกลุ่ม แต่การคัดค้านในประเด็นสุดท้ายดูเหมือนจะได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองส่วนใหญ่ และได้กลายเป็นประเด็น ที่ทุกพรรคการเมืองออกมาเคลื่อนไหวกันอย่างคึกคัก ก่อให้เกิดกระแสกดดัน ต่อการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างมาก เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เกรงว่า หากไม่ทำการแก้ไขปรับปรุงในประเด็นที่เป็นความขัดแย้งนี้แล้ว อาจจะเป็นเหตุให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้ เพราะบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคงไม่ยกมือสนับสนุนอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตามในความเห็นของผู้วิจัยเท่าที่ได้ศึกษาติดตามประเด็น ดังกล่าวมาตั้งแต่ยังเป็นเพียงแค่หลักการ ผู้วิจัยก็ยังคงมีความเชื่อมั่นว่า ระบบที่จะนำมาใช้นับเป็นหลักการที่ดี และจะทำให้พรรคการเมืองไม่ดูถูกประชาชนโดยส่งใครลงสมัครก็ได้ พรรคการเมืองจะได้มีการวางแผนการเลือกตั้งให้มากขึ้นไม่ไข่มุ่งแต่จะซื้อเสียงกัน อย่างเดียว แต่จะต้องกำหนดตัวคนเป็นรัฐมนตรีเอาไว้ล่วงหน้าโดยนำรายชื่อบุคคลเหล่านั้นมาใส่ไว้ในระบบบัญชีรายชื่อทั้งนี้ ก็เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการเลือกตั้งซ่อมที่หลายพรรคการเมืองเกรงกลัว

ในที่สุดเพื่อเป็นการลดกระแสความขัดแย้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการคิดหาทางออกโดยการส่งตัวแทนออกมาแถลงว่า รัฐธรรมนูญเมื่อประกาศใช้ไปแล้ว สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ และไม่มีเหตุผลอะไรที่จะนำเอาประเด็นที่ไม่พอใจ เพียงประเด็นเดียวมาล้มล้างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ จากการสังเกตของผู้วิจัย ดูเหมือนว่านักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรจะไม่สนใจทางออก ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้ทางออกดังกล่าว เป็นการให้แก้ไขรัฐธรรมนูญกันภายหลัง โดยให้ทดลองใช้ระบบเลือกตั้งใหม่ไปก่อน ซึ่งนอก

จากนักการเมืองจะแสดงความไม่เห็นด้วยกับทางออกดังกล่าวแล้ว การต่อต้านก็เริ่มรุนแรงมากขึ้นและแผ่ขยายไปในวงกว้าง จนคนในสภาวาระรัฐธรรมนูญคิดกันแล้วว่า หากไม่ยอมถอยไปประเด็นดังกล่าว ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ต้องถูกคว่ำกลางสภาแน่ จึงมีแนวความคิดที่จะยอมถอยกันอีก 1 ก้าวด้วยการแปรญัตติแก้ไขให้เปลี่ยนข้อกำหนดเรื่องการห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรี โดยทางออกที่สมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญจะนำมาใช้ในเรื่องนี้ก็คือ การเอาระบบรายชื่อสำรอง (ความคิดเห็นนายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ) มาใช้ในการเลือกตั้งแบบเขตเดียว คนเดียว นั่นคือจะต้องมีการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสำรองเอาไว้ด้วย หากว่าได้รับเลือกตั้งแล้วมีความจำเป็นต้องลาออกจากตำแหน่ง ส.ส. ไปเป็นรัฐมนตรี ก็ให้นำคนที่อยู่ในรายชื่อสำรองขึ้นมาทำหน้าที่ ส.ส. แทน ซึ่งจะแก้ไขปัญหานักการเมือง แสดงความวิตกกังวลได้ กล่าวคือไม่ต้องมีการเลือกตั้งซ่อมให้สิ้นเปลืองงบประมาณ และไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล หลังการเลือกตั้งเพราะบุคคลที่มีรายชื่อสำรอง อยู่ก็เป็นคนของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลนั่นเอง อย่างไรก็ตามวิธีการนี้ก็ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติดังที่ผู้วิจัยได้เคยวิเคราะห์ ไว้ในตอนต้น และผู้วิจัยเองก็ไม่แน่ใจว่า บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะยอมรับแนวทางที่เสนอนี้หรือไม่ คงเป็นเรื่องที่จะต้องติดตามกันต่อไป เนื่องจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในรัฐสภาอยู่นอกขอบเขตการศึกษาของงานวิจัยชิ้นนี้

2. ความคิดเห็นและการแสดงบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำใน ฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล

ในการศึกษาผู้วิจัยได้แยกการพิจารณากลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งเป็นนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรออกเป็นฝ่ายค้าน(ทำหน้าที่นิติบัญญัติ และควบคุมการทำงานของรัฐบาล) และฝ่ายรัฐบาล(ทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหาร) ได้เลือกพรรคการเมืองซึ่งมีการแสดงความคิดเห็น และมีจุดยืนเด่นชัดเกี่ยวกับเรื่องของการร่างรัฐธรรมนูญมาศึกษาโดยพุ่งประเด็นการพิจารณาไปยัง 2 พรรคการเมืองใหญ่อันได้แก่พรรคความหวังใหม่ในฝ่ายรัฐบาล และพรรคประชาธิปัตย์ในฝ่ายค้าน เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่าการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้มีเพียง 2 พรรคการเมืองเท่านั้นที่มีบทบาท สำคัญในการแสดงความคิดเห็นและเป็นตัวแปรสำคัญในการพิจารณาเพื่อลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เนื่องจากมีจำนวนสมาชิกรวมกันถึง 248 คน (พรรคความหวังใหม่ 125 คน ,พรรคประชาธิปัตย์ 123 คน)

1) ความคิดเห็นและการแสดงบทบาทของพรรคความหวังใหม่

พรรคความหวังใหม่ในขณะนั้น ถือเป็นพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นอันดับหนึ่งและเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้นำพรรคฯผู้เป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุดในขณะนั้นในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นที่จับตามองจากทุกฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง

นักการเมืองจากพรรคประชาธิปัตย์ คู่แข่งทางการเมืองที่มีคะแนนเสียงอันดับรองลงไปในศึกฝ่ายค้าน หากพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ แสดงความคิดเห็นอะไรออกไป ถ้าไม่ได้ตรองให้ถ่องแท้ก่อน คำพูดนั้นอาจย้อนกลับมาผูกมัดตนเองได้ ในประเด็นของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ พลเอกชวลิต เป็นนักการเมืองคนหนึ่งที่เคยประกาศว่าจะสนับสนุนให้มีการปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้น และต้องการที่จะเห็นการเมืองไทย มีการพัฒนาไปในแนวทางที่เป็นประชาธิปไตยเพื่อความผาสุกของประชาชน ตลอดเวลาที่กระแสของการปฏิรูปการเมืองก่อตัวขึ้นในประชาสังคม โดยมีกลุ่มผลักดันต่าง ๆ อาทิ สมาพันธ์ประชาธิปไตย และเครือข่ายประชาธิปไตย 28 องค์กรและกลุ่ม Ngos เป็นต้นโดยกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้นับเป็นกลไกสำคัญในการตั้งประเด็นและผลักดันให้ประเด็นดังกล่าวได้รับความสนใจจากประชาชน จนกระทั่งนักการเมืองเริ่มเห็นความสำคัญ และได้นำมาใช้เป็นนโยบายสำคัญ ในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พรรคความหวังใหม่ซึ่ง พลเอกชวลิต นับเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองคนแรกที่ประกาศจะสนับสนุนให้มีการปฏิรูปการเมืองอย่างจริงจัง ต่อมา นายบรรหาร ศิลปอาชา* ซึ่งได้ใช้เรื่องการปฏิรูปการเมืองชูประเด็นจนได้เป็นนายกรัฐมนตรีโดยนายบรรหารได้ประกาศชัดว่าจะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เพื่อก่อให้เกิดการปฏิรูปทางการเมือง พลเอกชวลิต และพรรคความหวังใหม่ก็ได้มีการติดตามกระแสของ การปฏิรูปการเมืองมาโดยตลอดในฐานะของพรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้น จนกระทั่ง มีการยุบสภาและพรรคความหวังใหม่เป็นพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามามากที่สุด และได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล พลเอกชวลิตก็ได้ประกาศจะสานต่องานปฏิรูปทางการเมืองให้สำเร็จเป็นรูปธรรมขึ้นมาให้ได้ จนกระทั่งในวันที่ 26 ธันวาคม 2539 สมาชิกสภาปฏิรูปการเมืองทั้ง 99 คนก็ได้รับการเลือกตั้งโดยรัฐสภา ซึ่งในขณะนั้น พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

การแสดงความคิดเห็นที่เด่นชัดครั้งแรกในการสนับสนุนงานร่างรัฐธรรมนูญของสภาปฏิรูปการเมืองนั้น เท่าที่ผู้วิจัยได้ศึกษามา คงเป็นประเด็นของการสนับสนุนการเลือกตั้งประธานสภาปฏิรูปการเมือง ซึ่งเป็นการตอบข้อซักถามของผู้สื่อข่าวในกรณีที่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า รัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคความหวังใหม่ได้เข้าไปแทรกแซงการคัดเลือกประธานสภาปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีข่าวว่าพรรคความหวังใหม่นั้นสนับสนุน นายอุกฤษ มงคลนาวิน ให้ขึ้นเป็นประธานสภาปฏิรูปการเมือง ซึ่งพลเอกชวลิตก็ได้แสดงความคิดเห็น โดยปฏิเสธข้อกล่าวหาต่าง ๆ และยังคงกล่าวอ้าง 3 คน (นายอุทัย พิมพ์ใจชน, นายอานันท์ ปันยารชุน และนายอุกฤษ มงคลนาวิน) ล้วนมีความเหมาะสมในการเป็นประธานสภาปฏิรูปการเมืองทั้งสิ้น

* นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีขณะนั้น ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารบ้านเมือง เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 โดยมีใจความสำคัญตอนหนึ่งว่าจะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 211 ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย(ค.พ.ป.)

หลังจากนั้นพลเอกชวลิต ก็พยายามหลีกเลี่ยงการตอบคำถามที่เกี่ยวข้องกับ นายอุกฤษ รวมทั้ง กระแสข่าวดังกล่าวก็ได้เงียบหายไป ต่อกรณีนี้ นายอุกฤษ มงคลนาวิน ได้ลาออกจากการเป็นสมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2540 โดยให้เหตุผลว่า มีการเคลื่อนไหวของอำนาจ นอกระบบมา แทรกแซงการทำงานของสมาชิกร่างรัฐธรรมนูญ อันจะทำให้งานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นที่มุ่งหวังของ ประชาชนโดยทั่วไปที่จะทำการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อส่วนรวม ซึ่งในที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญก็เลือกนายอุทัย พิมพีไจจน ขึ้นเป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างนายอุทัยกับพลเอกชวลิต ค่อนข้าง ไม่ราบรื่นนัก ทั้งนี้เนื่องจากนายอุทัย มักจะกล่าวโจมตีรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีอยู่เสมอในเรื่องของความ เชิงซ้ำในการอนุมัติงบประมาณในการดำเนินงานของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และความไม่จริงจังในการ ปฏิรูปการเมือง ในเรื่องงบประมาณ นายอุทัย ได้พยายามขอเข้าพบพลเอกชวลิต หลายครั้ง เพื่อขอให้รัฐ บาลให้งบประมาณสนับสนุนการทำงานเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานด้านการทำประชาพิจารณ์ของคณะกรรมการ มาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ซึ่งต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้นายอุทัย ยังเรียกร้องให้รัฐบาลสนับสนุน การใช้สื่อวิทยุ โทรทัศน์ ของรัฐ เพื่อประชาสัมพันธ์งานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งพลเอกชวลิต ก็ให้นายอุทัย เข้าพบ โดยมีได้เพิ่มเติมงบประมาณให้ในระดับที่นายอุทัย พอใจและได้ แนะนำให้ใช้งบของรัฐบาลไปก่อน ทำให้นายอุทัย ต้องหันไปหาเงินสนับสนุนจากองค์กรเอกชน และกลุ่มผลักดันต่าง ๆ แทนงบจากรัฐบาล

เป็นที่น่าสังเกตว่าหลังจากที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้ง คณะกรรมาธิการ ชุดต่าง ๆ เสร็จสิ้นเป็นที่เรียบร้อยแล้วบทบาททางการเมืองรวมทั้งการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานในสภาร่างรัฐธรรมนูญของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และบรรดา ส.ส. พรรคความหวังใหม่ได้เปลี่ยนแปลง ไปในทางลบ จากเดิมพลเอกชวลิต เคยประกาศว่าจะสนับสนุนให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ กลับเปลี่ยนท่าทีโดยหลายครั้งได้มีการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน ในลักษณะที่ดูแคลนการทำงานของสมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญโดยกล่าวหาว่าเป็น "พวกนักเพื่อฝัน, นักวิจารณ์" ขณะเดียวกันบรรดา ส.ส. ในพรรค ความหวังใหม่หลายคน ได้พยายามหาโอกาสกล่าวโจมตีโดยบิดเบือนประเด็น ที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ เสนอไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นอกจากนี้ยังมีข่าวออกมาจากสื่อมวลชนหลายแขนงในแง่ที่ว่าพรรคความ หวังใหม่ได้มีการใช้ ส.ส.ร. สายจังหวัดที่เป็นพรรคพวกของตน เคลื่อนไหวก่อกวนการดำเนินงานของสภาร่าง รัฐธรรมนูญอยู่บ่อยครั้ง อาทิเช่น การเดินออกจากห้องประชุม หรือการอภิปรายในลักษณะตีรวนการประชุม เหตุที่เป็นเช่นนี้หลายฝ่ายให้ความเห็นว่า คงเป็นเพราะบุคลิกของ ส.ส. ตลอดจนโครงสร้างของพรรคความหวัง ใหม่ในขณะนั้นไม่สอดคล้องกับกระบวนการปฏิรูปการเมือง ภายใต้กรอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ นั่นเอง

โดยสรุปแล้ว การที่ ส.ส. ในพรรคความหวังใหม่ใช้ทุกวิถีการในการเข้าไปแทรกแซงกระบวนการ ยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้นั้นดูเหมือนกับว่าเป็นการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้เป็นไปโดยการชี้นำของพรรค

ความหวังใหม่ขณะเดียวกันบรรดาแกนนำของพรรคก็ได้ออกมาแสดงความคิดเห็นในเชิงคัดค้าน และไม่เห็นด้วยกับบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อยู่โดยตลอด ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

แกนนำของพรรคความหวังใหม่อีกคนหนึ่งที่มีจุดยืนที่ชัดเจนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ก็คือใน นายเสนาะ เทียนทอง ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มท.1) และเป็นเลขาธิการพรรคความหวังใหม่ บทบาทในการแสดงความคิดเห็นของนายเสนาะ ที่เกี่ยวข้องกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นค่อนข้างเด่นชัดมากทั้งนี้เพราะสื่อมวลชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือพิมพ์หลายฉบับ มักเสนอข่าวของนายเสนาะ ที่ได้กล่าวโจมตีการทำงานของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผ่านสื่อมวลชนอยู่เสมอในทุกครั้งที่มีโอกาส ซึ่งนายเสนาะถือเป็นนักการเมืองระดับแกนนำคนเดียวที่ประกาศชัดว่า “จะไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อย่างแน่นอน” ซึ่งการประกาศเช่นนี้สอดคล้องกับพฤติกรรมของ นายชูวงศ์ ฉายะบุตร ปลัดกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นที่ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงคัดค้านการทำงานของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งปรากฏเป็นข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นซึ่งจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

ประเด็นที่นายเสนาะ แสดงความไม่พอใจในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เท่าที่ผู้วิจัยได้ค้นคว้ามาก่อนข้างมีมากมายโดยนายเสนาะมักจะกล่าวในเชิงประชดประชันว่า ถ้ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกมาไม่ได้ จะสร้างความวุ่นวายให้กับบ้านเมืองไม่มีที่สิ้นสุด นอกจากนี้นายเสนาะยังไม่เห็นด้วยกับการที่ให้ประชาชนห้าหมื่นคนสามารถเข้าชื่อกันก็สามารถถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ นายเสนาะให้เหตุผลว่าประชาชนห้าหมื่นคนอาจถูกเกณฑ์มาจากฝ่ายที่ต้องการล้มรัฐบาลก็เป็นได้ไม่ใช่เรื่องยาก และไม่เข้าใจว่าที่ ส.ส.ร. บัญญัติไว้เช่นนี้เพื่ออะไร ข้อกล่าวหาอีกประการหนึ่งที่นายเสนาะมักจะใช้โจมตีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญคือการระดมคนเข้ามาชุมนุม เพื่อให้ นักการเมืองยอมรับในสิ่งที่พวกตนต้องการ ซึ่งนายเสนาะเรียกคนเหล่านี้ว่าเป็นขบวนการทำลายชาติ อย่างไรก็ตามหากเราจะย้อนกลับมามองถึงสาเหตุของการแสดงบทบาทและความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไปในทางที่ลบสุดขั้ว ของนายเสนาะคงวิเคราะห์ได้หลายประการ แต่ประเด็นที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความสำคัญที่สุด ที่ทำให้นายเสนาะแสดงบทบาทของตนเองออกมาในลักษณะนี้ ก็คือตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่นายเสนาะดำรงตำแหน่งอยู่นั้น เป็นตำแหน่งที่มีอำนาจและบารมีสูง นายเสนาะย่อมรู้อยู่แก่ใจว่า การเป็นชนชั้นนำทางการเมืองนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีทรัพยากรทางอำนาจและสามารถใช้ทรัพยากรทางอำนาจนั้น เข้าไปมีส่วนร่วมหรือครอบงำการตัดสินใจในเรื่องที่เป็นนโยบายสาธารณะ ในที่นี้ กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นับเป็นผลผลิตที่มาจากกระแสของการปฏิรูปทางการเมืองและแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองที่มีความสำคัญมากนั่นคือ “การกระจายอำนาจ” ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ซึ่งทรงทำการปฏิรูป การปกครองแผ่นดิน โดยการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางและศูนย์กลางอำนาจนั้นก็คือ

กระทรวงมหาดไทย เป็นที่แน่นอนว่าเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องมีการบัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจไว้ไม่มากนักน้อย ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง โดยไม่พึ่งพาอำนาจจากส่วนกลาง นั่นคือกระทรวงมหาดไทยอีกต่อไป ผลที่เกิดขึ้นย่อมทำให้ข้าราชการ ในกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่กำลังจะสูญเสียอำนาจของตนเองไป ไม่พอใจและเริ่มออกมาเคลื่อนไหว นายเสนาะ เทียนทอง ในฐานะรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ย่อมจะนิ่งเฉยอยู่ไม่ได้ ในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดในกระทรวงฯ ย่อมจะต้องออกมาแสดงความคิดเห็นในแนวทางที่ทำให้คนในกระทรวงมหาดไทยยอมรับ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญนั้นเป็นนโยบายสาธารณะ(Public Policy)เรื่องหนึ่งที่มีผลต่อการดำรงชีวิตของทุกคนในสังคม การร่างรัฐธรรมนูญที่เน้นให้มีการกระจายอำนาจย่อมไม่เป็นผลดีกับกระทรวงมหาดไทย นายเสนาะ ย่อมรู้ดีว่า การออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านและ โจมตีการทำงานของสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ อย่างรุนแรง ย่อมส่งผลกระทบต่อกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ไม่มากนักน้อย แต่สิ่งที่นายเสนาะจะได้รับอย่างแน่นอนจากการเคลื่อนไหวในแนวทางดังกล่าวก็คือ ความชื่นชมและการยอมรับของข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะทำให้การบริหารงานของนายเสนาะในฐานะรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นไปโดยความราบรื่นและได้รับการยอมรับ และสนับสนุนอย่างเต็มที่ ที่กล่าวมานี้คือการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันในหมู่ของชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งมีการตกลงผลประโยชน์จากกันและกัน เพื่อรักษาเสถียรภาพและสถานะภาพทางอำนาจของตนไว้ให้ยืนยาวนานที่สุดเท่าที่ตนเอง

2) ความคิดเห็นและการแสดงบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญของพรรคประชาธิปัตย์

พรรคประชาธิปัตย์นับเป็นพรรคการเมืองหลักในฝ่ายค้านที่ผู้วิจัยเลือกนำมาศึกษา เพราะเห็นว่า เป็นพรรคที่มีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ในหลายประเด็นที่มีความน่าสนใจ บรรดา กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองภายในพรรคเองส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้แทบทั้งสิ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากตลอดปี พ.ศ. 2539 ที่ผ่านมาซึ่งกระแสปฏิรูปการเมืองทวีความรุนแรงมากขึ้น พรรคประชาธิปัตย์ มักถูกโจมตีจากพรรคการเมืองอื่น ๆ รวมทั้งสื่อมวลชนว่า เป็นพรรคอนุรักษนิยมที่ไม่สนับสนุน ให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคฯ เป็นบุคคลที่หลายฝ่ายมองว่ายึดมั่นในหลักการและไม่ค่อยยอมรับการเปลี่ยนแปลง จึงทำให้บรรดาแกนนำของพรรคต้องหันมาปรับทัศนคติ และแนวความคิดที่มีต่อการร่างรัฐธรรมนูญอย่างเร่งด่วน เพื่อปกป้องชื่อเสียงของพรรคฯ ให้กลับคืนมา²¹

²¹ สัมภาษณ์ จุรินทร์ ลักษณะวิศิษฎ์ ประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพังงา สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ , 23 มีนาคม 2540.

จากการรวบรวมข้อมูล ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมจากการให้สัมภาษณ์ของนายชวน หลีกภัย ตามสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ตลอดช่วงเวลาที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ ในความเห็นของผู้วิจัย นายชวน มักให้การสนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในประเด็นที่ประชาชนรวมทั้งกลุ่มผลักดันต่าง ๆ เรียกร้อง ขณะเดียวกัน ประเด็นที่มีการเรียกร้องเหล่านั้น จะต้องไม่กระทบต่อระบบและโครงสร้างอำนาจในปัจจุบัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสภาพทางอำนาจของนายชวน รวมทั้งความได้เปรียบ เสียเปรียบทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ ในสภาผู้แทนราษฎรด้วยโดยที่ นายชวน หลีกภัย มักมีการใช้จิตวิทยาในการเอาใจประชาชนที่ยากจน, ทุพพลภาพ , เด็ก,สตรีและเยาวชน โดยการสนับสนุนในเรื่องของการเพิ่มสิทธิเสรีภาพ ให้กับบุคคลกลุ่มเหล่านี้ ซึ่งมักถูกเอาเปรียบจากสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนในชนบท นอกจากนี้จะทำให้ความนิยมในตัวของนายชวน เพิ่มขึ้นแล้ว มีความเป็นไปได้ว่า นายชวนอาจคาดหวังไปถึงการเลือกตั้งในสมัยหน้า ที่จะนำพาพรรคประชาธิปัตย์ ได้จำนวน ส.ส. เข้ามาสู่สภาเป็นอันดับ 1 เพื่อเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลอีกด้วย ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การตัดสินใจหรือการแสดงความคิดเห็นของนายชวน แต่ละครั้ง มักมีการคำนึงถึงภาพลักษณ์ของพรรคประชาธิปัตย์ ในสายตาประชาชนด้วย นอกจากนี้นายชวนยังเป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่รับฟัง กระแสความต้องการของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ในสังคม ทั้งนี้เพราะในสังคมปัจจุบัน กลุ่มต่าง ๆ มีความหลากหลายมากขึ้น รวมทั้งมีศักยภาพในการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ กับกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองมากขึ้น ชนชั้นนำทางการเมืองในปัจจุบัน แม้จะยังความเป็นผู้ถือครองอำนาจทางการเมืองอยู่ก็ตาม แต่ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้สภาพทางอำนาจของตนดำรงอยู่ต่อไปได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการเกื้อหนุน (Support) จากประชาชน ชนชั้นนำทางการเมืองในปัจจุบันจึงมีการปรับตัว และยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต แต่ การรับฟังความคิดเห็นเหล่านั้น ไม่ใช่สิ่งที่จะเข้าไปครอบงำความคิดของชนชั้นนำทางการเมืองได้ กล่าวคือ ในประเด็นใดที่จะทำให้ชนชั้นนำทางการเมืองต้องสูญเสียผลประโยชน์อันพึงจะได้รับของตนเองไป ประเด็นนั้นก็จะไม่ได้รับการตอบสนองจากชนชั้นนำทางการเมือง ในกรณีของนายชวน หลีกภัย น่าจะเป็นตัวอย่างที่ดี ของคำอธิบายแนวความคิดดังที่กล่าวมาทั้งหมด

นอกจากนายชวน หลีกภัย แล้ว แกนนำพรรคคนสำคัญอีกท่านหนึ่ง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในฐานะของเลขาธิการพรรคฯ นั่นคือ พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ นักการเมืองซึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร หลายสมัยผู้นี้ นับเป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งของพรรคประชาธิปัตย์ เนื่องจาก พล.ต.สนั่น เป็นผู้ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ภายในพรรค ให้การยอมรับไม่แพ้ นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคฯ นอกจากนี้ในฐานะของเลขาธิการพรรคฯ และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยฯ ทำให้สื่อมวลชนมักจะให้ความสำคัญและติดตามการแสดงความคิดเห็นของพล.ต.สนั่น อยู่เสมอ ซึ่งการแสดงความคิดเห็นในประเด็นของการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ของ พล.ต.สนั่น เป็นที่น่าสังเกตว่า พล.ต.สนั่น พยายามหลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์ตัวบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฯ เช่นเดียวกับ นายชวน หลีกภัยที่ไม่เคยกล่าวถึงเรื่องนี้ในที่ประชุมพรรค ฯ หรือการให้สัมภาษณ์ กับสื่อมวลชนเลย ซึ่งแตกต่างจากพรรคฝ่าย

รัฐบาลที่สื่อมวลชนมักเสนอข่าวการโจมตีตัวบุคคลที่ทำการยกเว้นฯ พร้อมๆ ไปด้วยประเด็นที่มีการยกเว้นฯ ขณะเดียวกันหลายเรื่องที่เป็นประเด็นที่มีความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ พล.ต.สนั่น ก็มักจะสงวนคำพูดและท่าที และให้สื่อมวลชนติดตามจากมติของที่ประชุมพรรคฯ อยู่เสมอ

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยก็ได้ใช้ความพยายามในการติดตามการแสดงความคิดเห็นของ พล.ต.สนั่น จากสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ มาโดยตลอดช่วงเวลาที่มีการยกเว้นรัฐธรรมนูญ โดยสภาว่างรัฐธรรมนูญ ทำให้ได้ข้อสังเกตในประเด็นที่ พล.ต.สนั่น ให้ความสนใจเป็นพิเศษและแสดงความคิดเห็นในการสนับสนุนอยู่หลายประเด็น อาทิ พล.ต.สนั่น เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมาธิการยกเว้นฯ ที่เสนอให้กำหนดเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ส.ส. แบบ บัญชีรายชื่อ (Party Lists) ทั้งนี้ พล.ต.สนั่น ให้เหตุผลว่า หากมีการแบ่งประเทศเป็นหลายเขตเลือกตั้ง จะเป็นการทำลายหลักการที่ว่า บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น ส.ส. ของคนทั้งประเทศ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องให้ประชาชนเป็นผู้เลือกบัญชีรายชื่อ นอกจากนี้ พล.ต.สนั่น ยังสนับสนุนในเรื่องของการรณรงค์เลือกตั้งแต่ละครั้ง พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องเสนอนโยบายในการบริหารประเทศต่อประชาชนทั่วประเทศ ไม่ใช่เสนอเพื่อเขตเลือกตั้ง หรือจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งโดยเฉพาะ จากความคิดเห็นที่ได้กล่าวมา พล.ต.สนั่น ได้พยายามผลักดันให้เข้าสู่ที่ประชุมของพรรคฯ และได้กลายเป็นมติของที่ประชุมพรรคฯ ในเวลาต่อมา

เป็นที่น่าเสียดายที่ผู้วิจัยไม่สามารถถกแถลงกับพล.ต.สนั่น มีความเห็นในเชิงคัดค้านออกมาจากการให้สัมภาษณ์ ในแต่ละครั้งได้เนื่องจาก พล.ต.สนั่น มักจะอ้างว่าเป็นมติพรรคฯ ซึ่งตนต้องยอมรับ อย่างไรก็ตามท่าทีของพล.ต.สนั่น ที่มีต่อการทำงานของสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ มีการแสดงให้เห็นว่ารับฟังกระแสเรียกร้องจากประชาชนอยู่เหมือนกัน เช่นเดียวกันกับนายชวน หลีกภัย ทั้งนี้คงต้องยอมรับว่า พล.ต.สนั่น เป็นแกนนำพรรคคนหนึ่งที่มิบทบาทสำคัญในการปรับยุทธวิธี ของพรรคประชาธิปัตย์ ให้หันมาให้ความสนใจกับเรื่องของการปฏิรูปการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการว่างรัฐธรรมนูญมากขึ้น หลังจากที่ถูกล้อมวลชนวิพากษ์วิจารณ์ว่า พรรคประชาธิปัตย์ไม่ใส่ใจกับเรื่องของการปฏิรูปการเมือง อย่างไรก็ตามหากวิเคราะห์บทบาท ในฐานะของชนชั้นนำทางการเมืองแล้วดูเหมือนว่า พล.ต.สนั่น เป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีการปรับความคิดตลอดจน การแสดงบทบาททางการเมืองได้ดีกว่านายชวน จากประเด็นที่ พล.ต.สนั่น ให้การสนับสนุนทำให้เห็นว่า พล.ต.สนั่น มิได้ติดยึดกับ "หลักการ" หรือ "โครงสร้างเก่า ๆ" ที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ หากแต่ความเป็นชนชั้นนำทางการเมืองของ พล.ต.สนั่น นั้นยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยตั้งอยู่บนหลักของเหตุและผล รวมทั้งการรับฟังกระแสความคิดของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ในสังคม อยู่พอสมควร ขณะเดียวกันการตัดสินใจของ พล.ต.สนั่น นั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์และข้อมูลที่ได้รับ กล่าวคือ ในสถานการณ์ที่พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม (พรรคความหวังใหม่) ซึ่งเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล กำลังโจมตีประเด็นที่มีการยกเว้นรัฐธรรมนูญตลอดจนตัวบุคคลภายในสภาว่างรัฐธรรมนูญ พล.ต.สนั่น ได้ใช้

โอกาสดังกล่าว สร้างคะแนนนิยมให้กับพรรคประชาธิปัตย์ โดยการเสนอมติของที่ประชุมพรรคถึง 9 ประเด็น ให้กับสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณา เพื่อเป็นการสนับสนุนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของสภา ร่าง ฯ และนับเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวที่มีการเสนอความคิดเห็นในรูปแบบที่เป็นทางการเช่นนี้ ให้กับ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่สำคัญได้ทำให้พรรคประชาธิปัตย์ สามารถล้างภาพเดิม ๆ ออกได้จนหมดสิ้น และเป็น การประกาศเจตนารมณ์ของพรรคฯ ในการสนับสนุนกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ในความเห็นของผู้วิจัย ท้ายที่สุดแล้ว พรรคประชาธิปัตย์ คงจะต้องยกมือรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อย่างแน่นอน เพราะพรรคได้รับประโยชน์อย่างมากมายจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เนื่องจาก 2 ใน 3 กรอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ สอดคล้องกับโครงสร้างและกลไกของพรรคในขณะนี้ อย่างมาก อาทิ ใน กรอบที่ 2 องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ นั้นมีเนื้อหาคล้ายคลึงกันกับแนวทางการยกร่างของพรรค ประชาธิปัตย์เกือบ 90 % ส่วนกรอบที่ 3 ยังช่วยให้พรรคประชาธิปัตย์ได้เปรียบจากระบบการเลือกตั้งแบบ ผสมมากกว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ อีกด้วย

จากการนำเสนอ แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้นี้ของกลุ่มนักการเมืองใน สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่ในฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ได้ทำให้ผู้วิจัยเห็นภาพลักษณ์ ของชนชั้นนำทางการเมืองที่ชัดเจนมากขึ้น ชนชั้นนำทางการเมืองเหล่านี้ มักจะเลือกที่สนับสนุนในประเด็น ของร่างรัฐธรรมนูญ ที่ไม่ ทำให้ตนเองต้องสูญเสียผลประโยชน์ ตลอดจนสถานภาพทางอำนาจของตนเอง ขณะเดียวกัน ก็จะต่อต้าน ใน ประเด็นที่จะทำให้ผลประโยชน์และสถานภาพทางอำนาจของตนเองกระทบกระเทือน นอกจากนี้ชนชั้นนำทาง การเมืองในกลุ่มของนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร มักใช้วิธีการสร้างภาพโดย การนำเอาผลประโยชน์ของ กลุ่มตนเอง เป็นที่ตั้งแล้วอ้างว่าสิ่งนั้นคือผลประโยชน์ของชาติ เป็นความต้องการของประชาชน ประชาชนจึง ควรให้การสนับสนุน ดังนั้นในประเด็นที่มีการอ้างว่าเป็นการเรียกร้องและแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่ กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในสภาฯ มีการเสนอไปยังสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงมักมีผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้น นำทางการเมืองแอบแฝงอยู่เสมอ

นอกจากนี้ ในด้านความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ ที่มีต่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็เช่นเดียวกัน กลุ่ม นักการเมืองในสภาฯ มักใช้วิธีการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ รวมทั้งการปราศรัย กับประชาชน ในพื้นที่ของตนเอง เพื่อสร้างกระแสกดดัน ตลอดจนเป็นการชี้แนะ การดำเนินงานยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรรมมา ธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ผู้มีบทบาทสำคัญอย่าง นายบรรดักดิ์ อูวรรณโณ ได้มีการอธิบายในประเด็นนี้ไว้ว่า นักการเมืองมักใช้วิธีการสร้างกระแสความคิดภายในสังคม เพื่อกดดัน การทำงานของกรรมมาธิการยกร่างรัฐ ธรรมนูญ ให้เป็นไปตามความต้องการของพวกเขา นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า มีความเป็นไปได้ที่กลุ่มนักการเมืองในสภาฯ จะได้อาศัยความสัมพันธ์ที่มีต่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สายจังหวัดซึ่งเป็น อดีต ส.ส.,

กลุ่ม ส.ส. สอบตก หรือเป็นกลุ่มนายทุนท้องถิ่นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองของพรรคตน ในการสร้างกระแสกดดันการดำเนินงานของกรมการโยธาฯ ได้อีกทางหนึ่งด้วย ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 (แปรญัตติ) จะพบว่ามีความขัดแย้งกันระหว่างสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการ กับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นอยู่เสมอ ดังที่ได้นำเสนอไปแล้วก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตามกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้มีอิสระในการแสดงความคิดเห็น หรือการแสดงบทบาททางการเมืองของตนเสมอไป ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันนอกจากพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามซึ่งเป็นคู่แข่งทางการเมืองที่สำคัญแล้ว ยังมีกลุ่มผลักรุ่นต่าง ๆ เกิดขึ้นมาอย่างหลากหลาย และได้มีการเข้ามาท้าทายอำนาจของชนชั้นนำทางการเมือง การแสวงหาฐานสนับสนุนจากประชาชน โดยการรับฟังแนวความคิดของประชาชน เป็นทางหนึ่งที่จะช่วยรักษาสถานภาพทางอำนาจของตน รวมทั้งพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัด ให้ดำรงอยู่ต่อไป และมีชัยชนะเหนือพรรคคู่แข่งทางการเมืองได้ ดังนั้นชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งเป็นนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่จึงเริ่มมีการปรับแนวความคิด โดยให้ความสนใจต่อข้อเรียกร้องของประชาชนมากขึ้น แต่สิ่งสำคัญก็คือ ข้อเรียกร้องที่ชนชั้นนำทางการเมืองในสภาฯ จะรับฟังนั้นต้องไม่ไปทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหรือสั่นคลอนสถานภาพทางอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองลงไป ข้อเรียกร้องเหล่านั้นจึงจะได้รับการตอบสนอง โดยนำมาแปรเป็น “ผลประโยชน์ใหม่ ๆ” ให้กับกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองต่อไป

4.2.2 กลุ่มสมาชิกวุฒิสภาและข้าราชการระดับสูง

กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งถือว่ามีความสำคัญอย่างมากต่อกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ คือ กลุ่มสมาชิกวุฒิสภา* และข้าราชการระดับสูง การที่ผู้วิจัยได้เฝ้ากลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กับ ข้าราชการระดับสูงมาศึกษาวิเคราะห์เป็นภาพรวมในส่วนเดียวกัน ก็สืบเนื่องมาจากว่า ข้าราชการระดับสูงส่วนหนึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาขณะเดียวกันการแสดงความคิดเห็นของทั้ง 2 กลุ่ม มักจะเป็นการแสดงความคิดเห็นในประเด็นปัญหาเดียวกัน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทั้ง 2 กลุ่ม นอกจากนี้การที่ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีฐานะเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้สิทธิ์ในการลงคะแนนเสียงร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาลงมติในการผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

* เป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มสมาชิกวุฒิสภา ที่มีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่มีการพิจารณาบัญญัติ ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มของข้าราชการระดับสูงในกองทัพ และกระทรวงมหาดไทย ทั้งสิ้น โดยกลุ่มอื่นที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา อาทิ กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนักวิชาการ นักการศึกษา ฯลฯ มักไม่ค่อยมีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้เท่าใดนัก

ทำให้ความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภามีความสำคัญมากและเป็นแรงกดดันอีกทางหนึ่งที่มีต่อการดำเนินงานจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ จากความสัมพันธ์อันใกล้ชิดและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ระหว่างกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงกับข้าราชการระดับสูงในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ทำให้การเรียกร้องของกลุ่มข้าราชการระดับสูง มักมีการแสดงความคิดเห็นโดยผ่านทางสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีความสัมพันธ์กับกลุ่มของตน เป็นเหตุให้ข้อเรียกร้องนั้นมีน้ำหนักและได้รับความสนใจจากสื่อมวลชน รวมทั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมากขึ้น นอกจากนี้การแสดงบทบาทในฐานะของชนชั้นนำทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภา ก็มีความโดดเด่นมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีผลกระทบต่อผลประโยชน์และสถานภาพทางอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะประธานวุฒิสภา นับว่ามีความสำคัญต่อการสร้างกระแสในเชิงต่อต้านการทำงานของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก จะได้ทำการวิเคราะห์ถึงในลำดับต่อไป

นอกจากนี้ในการติดตามการดำเนินงานยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ของบรรดาสมาชิกวุฒิสภาโดยที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาการบังคับใช้กฎหมายของวุฒิสภามีมติให้ตั้งคณะทำงาน เพื่อศึกษาและติดตามการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 9 คน* ทั้งนี้เพื่อเป็นการติดตามความเคลื่อนไหวตลอดจนวิธีการในการดำเนินงานของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอย่างใกล้ชิด ซึ่งในเรื่องนี้ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา ได้จัดให้มีการสัมมนาสมาชิกวุฒิสภา เพื่อร่วมกันระดมความคิดเห็นที่มีต่อประเด็นต่าง ๆ ที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกด้วย ซึ่งการสัมมนาสมาชิกวุฒิสภาในลักษณะเช่นนี้ได้เคยเกิดขึ้นมาแล้วเมื่อครั้ง ที่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

* รายชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกให้เป็นคณะทำงานเพื่อศึกษาและติดตามการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 9 คนมีดังนี้

- | | |
|--|--------------------------|
| 1. นายไพศาล กุศลย์วิสัย (ประธานคณะทำงาน) | 6. พล.อ.จรัล กุลละวณิชย์ |
| 2. พล.ร.อ. เกาะหลัก เจริญรุกข์ | 7. นายสุชน ชาลีเครือ |
| 3. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ | 8. นายเกษม สรศักดิ์เกษม |
| 4. นายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์ | 9. นายดำรง พุฒตาล |
| 5. นายสมชัย วุฒิปรีชา | |

ในเวลาต่อมาที่ประชุมวุฒิสภา ได้มีการพิจารณาแต่งตั้งคณะทำงานฯเพิ่มเติมขึ้นอีก 21 คน รวมจำนวนสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นคณะทำงานฯทั้งสิ้น 30 คน

ญูแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2534 มาตรา 211 ในการสัมมนาครั้งนี้ วัตถุประสงค์ที่สำคัญก็เพื่อรับฟังความคิดเห็น ของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนเกี่ยวกับเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะมีการรวบรวมความคิดเห็นทั้งหมดเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกรณีนี้ผู้วิจัยขอเสริมว่าสมาชิก วุฒิสภาเป็นกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเพียงกลุ่มเดียวที่มีการตั้งคณะทำงานฯ โดยมีการระดมความคิดเห็นจากสมาชิกในกลุ่มแล้วมีการนำเสนอในรูปแบบของ "ข้อสังเกตของสมาชิกวุฒิสภาที่มีต่อรัฐธรรมนูญฉบับต้นร่าง" โดยคณะทำงานเพื่อการศึกษาและติดตามการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้จัดทำเปรียบเทียบบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ กับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พร้อมบันทึกข้อสังเกตเพื่อส่งให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนนำไปศึกษา ก่อนจะเดินทางไปร่วมสัมมนา เพื่อกำหนดท่าทีต่อร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยเนื้อหาของเปรียบเทียบ บทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พร้อมกับข้อสังเกตจากคณะทำงานฯ ผู้วิจัยได้นำมารวบรวมไว้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.1 แสดงการเปรียบเทียบเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ส.ส.ร. กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พร้อมข้อสังเกตของวุฒิสมาชิกที่มีต่อ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่	รัฐธรรมนูญปัจจุบัน	ข้อสังเกตวุฒิสมาชิก ต่อร่างใหม่
<p>1. มาตรา 4 ความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความเคารพและคุ้มครอง</p> <p>2. มาตรา 39 คลื่นวิทยุ-โทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารสาธารณะ ให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจัดสรรคลื่น และกำกับดูแลโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน</p> <p>3. มาตรา 63 บุคคลจะใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้มิได้</p> <p>4. มาตรา 68 บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุผลอันสมควร ที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ก่อนวันเลือกตั้ง ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>1. ไม่ได้บัญญัติ</p> <p>2. ไม่ได้บัญญัติ</p> <p>3. (ม.48 ฉ) บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้เป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญมิได้</p> <p>4. (ม.50) บุคคลมีหน้าที่ที่จะใช้สิทธิในการเลือกตั้งโดยสุจริต</p>	<p>1. เป็นหลักการใหม่ให้แต่คำว่า "ความเป็นมนุษย์" จะสื่อความหมายในลักษณะใด</p> <p>2. หลักการใหม่ มีบทบัญญัติรองรับต้องตรากฎหมายให้เสร็จภายใน 3 ปี จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ</p> <p>3. คำว่า "สิทธิและเสรีภาพ" และ "มีสิทธิต่อต้านการใช้อำนาจรัฐประหาร" ตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ มีความหมายกว้างขวางมากน้อยเพียงใด ตลอดจนความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติจะกระทำได้มากน้อยเพียงใด</p> <p>4. คำว่า "ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ" ผลในทางปฏิบัติจะเป็นในรูปแบบใด สามารถที่จะนำไปสู่การสร้างจิตสำนึกของประชาชนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้มากน้อยเพียงใด</p>

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่	รัฐธรรมนูญปัจจุบัน	ข้อสังเกตวุฒิสภา ต่อร่างใหม่
5.มาตรา 80 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง...รวมทั้งอาจพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของ ประชาชนในจังหวัดนั้น	5.(ม.72) รัฐพึงส่งเสริม ให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่นให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ และการบริหารรายได้ เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ดี	5.มิได้กล่าวถึงทิศทางของ การส่วนภูมิภาคว่าจะพัฒนาไปในรูปแบบใด อาจทำให้เข้าใจได้ว่าในอนาคตจะต้องหมดไปเหลือเพียงส่วนกลางกับท้องถิ่น อันอาจมีผลกระทบต่อจุดยึดโยงหรือความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบได้
6.มาตรา 89 ประธานรัฐสภาและผู้ทำหน้าที่แทนประธานสภารัฐสภาต้องเป็นกลางทางการเมือง	6.(ม.91) ไม่ได้บัญญัติ	6. คำว่า "เป็นกลางทางการเมือง" ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมีมากน้อยเพียงใด
7.มาตรา 96 สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย ส.ส. 500 คน มาจากบัญชีรายชื่อพรรค 150 คน เาะมาจากการเลือกตั้งและแบบแบ่งเขต 350 คน	7.(ม.105) สภาผู้แทนฯ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎร 1.5 แสนคนเลือก ส.ส. ได้ 1 คน	7.ส.ส. 500 คน เหมาะสมเพียงใดเมืองเทียบสัดส่วนวุฒิสภาการลงมติในเรื่องสำคัญอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ
8.มาตรา 98 วิธีคำนวณสัดส่วนคะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อของพรรคจะได้รับเลือกตั้ง	8. ไม่ได้บัญญัติ	8.ยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ
9.มาตรา 115 ให้นายกฯ โดยความเห็นชอบของ ครม. นำร่างพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนฯ ขึ้นทูลเกล้า	9.(ม.118) การยุบสภาผู้แทนฯ ทำโดยพระราชกฤษฎีกา จะกระทำได้เพียงครั้งเดียว ในเหตุการณ์เดียวกัน	9.การกำหนดให้ผ่านความเห็นชอบของ ครม. จะเหมาะสมเพียงใด
10.มาตรา 120 วุฒิสภามาจาก 1. เลือกตั้งโดยตรงตามเกณฑ์ราษฎร 1 ล้านคน ต่อวุฒิสมาชิก 1 คน 2.ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 ใน 4 ของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งได้มาด้วยการตั้งคณะกรรมการสรรหาจากผู้มีประสบการณ์ด้านบริหารราชการแผ่นดิน วิชาการกฎหมาย และด้าน	10.(ม.100) วุฒิสภา มีจำนวน 2 ใน 3 ของ ส.ส. (260 คน) ถ้ามีเศษให้ปัดทิ้ง ให้นายกฯ เป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง	10.การเปลี่ยนที่มา จะทำให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิตามเจตนารมณ์ที่กำหนด ให้มีวุฒิสมาชิกเพื่อกลั่นกรองกฎหมายเพียงใดและอำนาจหน้าที่ที่มีความเหมาะสมและสอดคล้อง กับที่มาเพียงใดและการกำหนดคุณสมบัติทั้ง 2 ประเภท

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่	รัฐธรรมนูญปัจจุบัน	ข้อสังเกตวุฒิสภา ต่อร่างใหม่
<p>สาขาอาชีพ</p> <p>11. มาตรา 161 ในการเรียกประชุมรัฐสภา ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ</p> <p>12. มาตรา 189 ให้คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภาเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือให้ข้อมูลได้</p> <p>13. มาตรา 190 การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. หรือร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสตรีและเด็กโดยตรง ในชั้นการพิจารณาสภาผู้แทนฯ ให้ที่ประชุมตั้งกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาประกอบด้วยผู้แทนองค์การสตรีและเด็ก มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกรรมการทั้งหมด</p> <p>14. มาตรา 197 ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐมีอำนาจพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงกรณีการกระทำหรือ ละเลย ไม่กระทำการอันไม่เป็นไปตามพันธะกรณีหรือข้อกำหนดที่ประเทศไทยมีภาย</p>	<p>11. (ม.133) ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสองสมัย</p> <p>12. (ม.158) คณะกรรมการมีอำนาจ เรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในเรื่องที่สอบสวนหรือศึกษาอยู่ได้</p> <p>13. ไม่ได้บัญญัติ</p> <p>14. ไม่ได้บัญญัติ</p>	<p>ไว้ต่างกัน จะเกิดความเหลื่อมล้ำในทางปฏิบัติหรือไม่เมื่อนำระบบเลือกตั้งมาใช้ จะปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองมากนักน้อยเพียงใด</p> <p>11. ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ หากไม่มีร่าง พ.ร.บ. ที่สภาผู้แทนฯ พิจารณาเสร็จแล้ว เสนอวุฒิสภา วุฒิสภา จะทำเรื่องอื่นฯ ได้มากน้อยเพียงใด</p> <p>12. การให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย จะมีผลดีผลเสียประการใดโดยเฉพาะ คณะกรรมการในระบบรัฐสภา กับระบบประธานาธิบดี โดยหลักการแล้วย่อมแตกต่างกันสิ้นเชิงในเรื่องอำนาจหน้าที่</p> <p>13. การบัญญัติเช่นนี้ย่อมมีผลกระทบต่อกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา กล่าวคือ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสตรีและเด็กโดยตรงสภาไม่อาจพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาหรือรวดเร็วสามารถทำได้ ซึ่งต้องตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้น</p> <p>14. จะมีความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา 200 วงเล็บ 1 (ตรวจสอบ และรายงานการกระทำหรือการละเลย</p>

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่	รัฐธรรมนูญปัจจุบัน	ข้อสังเกตจุดใหม่ ต่อร่างใหม่
<p>ใต้การเป็นพันธกรณีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน</p> <p>15. มาตรา 201 นายกรัฐมนตรีที่เข้าประชุม ครม. ได้มีไม่เกิน 29 คนที่เหลือเป็นรัฐมนตรีอื่น ๆ แต่ทั้งหมดรวมกันต้องไม่เกิน 49 คน นายกรัฐมนตรี ส.ส. หรือผู้เคยเป็น ส.ส. แต่พ้นสมาชิกภาพไปในอายุของสภาผู้แทนฯ ชุดเดียวกัน</p> <p>16. มาตรา 214 รัฐมนตรีที่มีได้อยู่ใน ครม. เมื่อพ้นตำแหน่งเพราะอายุสภาผู้แทนฯ สิ้นสุด หรือยุบสภา จะใช้อำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำไม่ได้ เว้นแต่คณะกรรมการเลือกตั้งจะเห็นชอบ</p> <p>17. มาตรา 232 การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์</p> <p>18. มาตรา 235 การนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการ ครบองค์คณะและผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งมิได้นั่งพิจารณาคดีได้ จะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นมิได้</p>	<p>15.(ม.163) นายกรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 48 คน นายกรัฐมนตรี ต้องเป็น ส.ส.</p> <p>16.(ม.172) ครม. ที่พ้นจากตำแหน่งเพราะอายุสภาผู้แทนฯ สิ้นสุด หรือยุบสภา ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่า ครม. ที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่</p> <p>17.(ม.186) การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์</p> <p>18. ไม่ได้บัญญัติ</p>	<p>การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ)</p> <p>15. รัฐมนตรีที่อยู่ใน ครม. กับอยู่นอก ครม. จะมีผลดีและผลเสียประการใด ตลอดจนพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและการกำหนดตัวรัฐมนตรีในแต่ละประเภทจะกระทำด้วยวิธีใด บทบัญญัติรัฐธรรมนูญควรกำหนดให้ชัดเจน</p> <p>16. เป็นหลักการใหม่มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะหลักประกันที่ข้าราชการประจำจะพึงได้รับประโยชน์ตามหลักการนี้</p> <p>17. ในแต่ละส่วน มีการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความ มาบัญญัติเป็นหลักการของร่างรัฐธรรมนูญหลายแห่ง ซึ่งดูจะไม่เหมาะสมกับความเป็นรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุด</p> <p>18. การบังคับดังกล่าวจะมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะความพร้อมด้านบุคลากรของศาล แม้บทเฉพาะกาลจะให้เวลาเตรียมการได้ 3 ปี ซึ่งสภาพความจริงอาจต้องใช้เวลามากกว่านี้</p>

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่	รัฐธรรมนูญปัจจุบัน	ข้อสังเกตวุฒิสภา ต่อร่างใหม่
19. มาตรา 236-246 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา และจำเลยคดีอาญา	19. ไม่ได้บัญญัติ	19. เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับป.วิอาญาการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะมีความเหมาะสมเพียงใด
20. มาตรา 247 ในกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างศาลต่าง ๆ หรือคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลต่าง ๆ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด	20. (ม.195 เบญจ) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่นหรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย	20. การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นศาลสูงสุด มีอำนาจมากกว่าศาลฎีกา ซึ่งเป็นศาลสูงสุดของศาลยุติธรรมในปัจจุบัน จะเหมาะสมมากน้อยเพียงใดในขณะที่ปัญหาความขัดแย้งของศาลต่าง ๆ นั้น มิใช่ปัญหาที่ต้องใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด
21. มาตรา 254 ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธาน และตุลาการอื่นอีก 8 คน ตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ 6 คน รัฐศาสตร์ 3 คน	21. (ม.200) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์หรือ รัฐศาสตร์อีก 6 คน ซึ่งวุฒิสภาและสภาผู้แทนฯ ตั้งสภาละ 3 คน	21. ควรต้องระมัดระวังอย่างยิ่งว่า อาจมีการวางระบบหรือโครงสร้างที่เปิดช่องทางให้คณะบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้ามาใช้ศาลนี้เป็นเครื่องมือในการครองอำนาจเบ็ดเสร็จได้
22. มาตรา 256 ให้มีคณะกรรมการสรรหาและเลือกประธาน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาคณะบดีคณะนิติศาสตร์ ผู้แทนพรรคการเมือง วุฒิสภา	22. ไม่ได้บัญญัติ	22. การสรรหาและเลือกประธานยังขาดความชัดเจนว่าเหตุใดต้องกำหนดลักษณะองค์ประกอบเช่นนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ควรตั้งประธานศาลฎีกา และสถาบันตุลาการมา เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมือง

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่	รัฐธรรมนูญปัจจุบัน	ข้อสังเกตวุฒิสภา ต่อร่างใหม่
23. มาตรา 276 การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ	23.(ม.195) การแต่งตั้งและการให้ตุลาการ ในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการ ตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ	23.การเข้าสู่ตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองใช้ระบบการแต่งตั้งทั้งหมด ซึ่งอาจทำให้เสียความเป็นกลางได้ และอาจตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มอิทธิพลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง
24. มาตรา 292 ให้นายกฯ และรัฐมนตรีต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ประธาน ป.ป.ป.แห่งชาติ และเปิดเผย ให้สาธารณชนทราบ	24. ไม่ได้บัญญัติ	24. ดุลักษณะจะเป็นการเลือกปฏิบัติ ในขณะที่ตำแหน่งอื่น ๆ ซึ่งมีหลักการตรวจสอบเช่นเดียวกันเช่น ส.ส. วุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ฯลฯ ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ
25. มาตรา 315 คำวินิจฉัยของคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นที่สุด	25. ไม่ได้บัญญัติ	25. เท่ากับว่า เป็นคำสั่งและคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาด ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอุทธรณ์ หรือฎีกาได้เลย

จากข้อสังเกตของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้นำเสนอไปในตารางข้างต้น ดูเหมือนว่า สมาชิกวุฒิสภาจะไม่พอใจเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับร่างรัฐธรรมนูญเลยแม้แต่ข้อเดียว จากการติดตามข้อมูลของผู้วิจัยพบว่า หลังจากการสัมมนาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งจัดขึ้นที่จังหวัดกาญจนบุรี ในระหว่างวันที่ 9-11 พฤษภาคม 2540 สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ต่างมีความคิดเห็นไปในแนวทางเดียวกันกับข้อสังเกตที่คณะทำงานของสมาชิกวุฒิสภาได้เสนอไว้แทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงเวลาต่อมา หลายประเด็น ได้กลายมาเป็น ประเด็นสำคัญที่มีความขัดแย้งกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภา กับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้วิจัยขอนำมา ประมวลไว้ในภาพรวมของ ประเด็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญดังที่จะกล่าวถึงต่อไป

ภาพรวมของประเด็นความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมาแล้วว่าสมาชิกวุฒิสภา เป็นชนชั้นนำทางการเมือง ที่สำคัญ อีกกลุ่มหนึ่งที่ออกมาคัดค้านประเด็นต่าง ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเป็นผลงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในความเห็นของผู้วิจัยแล้วการเคลื่อนไหวคัดค้าน ของสมาชิกวุฒิสภามีการจัดทำกันเป็นกระบวนการ มีการวิพากษ์วิจารณ์ และการ

นำเสนอประเด็นข้อโต้แย้ง ที่เป็นเรื่องราวและมีสาระมากกว่าหน่วยงานอื่น ทั้งนี้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า สมาชิกวุฒิสภาได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อการศึกษาและติดตามการยกเว้นรัฐธรรมนูญของสภาว่างรัฐธรรมนูญจำนวน 30 คน แม้ว่าบรรดาสมาชิกวุฒิสภาจะให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนว่า คณะทำงานดังกล่าว เป็นการตั้งวงสัมมนาเพื่อช่วยงานของ ส.ส.ร. ในการตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในความเห็นของผู้วิจัย ปฏิบัติกาส่วนใหญ่ที่ออกมาจากคณะทำงานชุดดังกล่าว ของสมาชิกวุฒิสภา มักจะเป็น การแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งต่อประเด็นต่าง ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญ สำหรับความเคลื่อนไหวที่สำคัญ ที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องบอกทิศทางความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา ที่มีต่อการลงมติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็คือ คำให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภาที่กล่าวว่า “เราต้องรู้รายละเอียดเพื่อที่จะอธิบายให้ได้ว่าเราจะรับหรือไม่รับรัฐธรรมนูญเพราะอะไร” จากคำกล่าวนี้ ผู้วิจัยตีความว่าสมาชิกวุฒิสภา กำลังพยายามหาข้ออธิบายในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาไม่ยอมยกมือให้ผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในรัฐสภานั้นเอง

หากเราย้อนกลับไปดูการแสดงพฤติกรรมตลอดจนความคิดเห็นทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภาในอดีต เกี่ยวกับท่าทีของสมาชิกวุฒิสภาที่มีต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว เราจะพบว่าสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ไม่ค่อยยอมรับการเปลี่ยนแปลงและไม่สนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในการยกเว้นรัฐธรรมนูญ ซึ่งกระทำโดยสมาชิก สภาว่างรัฐธรรมนูญ ในครั้งนี้ก็เช่นเดียวกัน สมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่ง ซึ่งเป็นหนึ่งในแกนนำของคณะทำงานเพื่อศึกษา และติดตามการยกเว้นรัฐธรรมนูญของสภาว่างรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวอย่างชัดเจนว่าสมาชิกวุฒิสภาต้องการให้ สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญใน 4 ประเด็น กล่าวคือ ที่มีของสมาชิกวุฒิสภา, ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, ระบบศาล และเรื่องสิทธิหน้าที่พลเมือง สำหรับประเด็นที่จะเน้นมากที่สุดคือประเด็น เรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ที่ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ช่วงระหว่างที่มีการพิจารณาในวาระที่ 1) กำหนดให้มาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่งและมาจากการแต่งตั้งอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งในประเด็นนี้ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา ได้ให้ความเห็นไว้อย่างน่าสนใจ โดยนายมีชัย ได้แสดงความห่วงใยว่าการที่สมาชิกวุฒิสภามีที่มาแตกต่างกัน จะก่อให้เกิดปัญหาการแบ่งเป็นฝักฝ่ายอันนำมาซึ่งความแตกแยกในการปฏิบัติงาน นายมีชัย ต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งแบบเดิมดีที่สุด ทั้งนี้ นายมีชัยมองว่าหากจะให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง ความเป็นกลางของสมาชิกวุฒิสภาจะหมดสิ้นไป ที่สำคัญต้องมีการปฏิรูประบบการทำงานของสมาชิกวุฒิสภาใหม่ทั้งหมด นอกจากนี้ นายมีชัย ยังให้ความเห็นว่า “พวกสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญมักจะคิดว่าการเลือกตั้งเป็นกลไกที่สำคัญที่สุด ดังนั้นอะไรก็ตามที่มาจากการเลือกตั้ง จะดีในความคิดของพวกเขาว่างรัฐธรรมนูญ²²

²² มีชัย ฤชุพันธุ์, “วุฒิสภา มีสิทธิ์เป็น “นายกรัฐมนตรี” หรือไม่?, เดลินิวส์ (21 กรกฎาคม 2540) : 7.

หลังจากร่างรัฐธรรมนูญได้ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 1 และเข้าสู่การพิจารณาในชั้นแปรญัตติวาระที่ 2 โดยมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยื่นความจำนงค์ของแปรญัตติมากมายดังที่ได้เคยกล่าวไว้แล้วในตอนต้น ในช่วงที่มีการแปรญัตติเอง ที่บรรดาชนชั้นนำทางการเมืองในกลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญอย่างค่อนข้างรุนแรง แต่ในขณะเดียวกันในบางประเด็น กลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร กลับผลักดันให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัดเปลี่ยนความคิดเห็น ประเด็นที่ผู้วิจัยกล่าวถึงก็คือ ที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้นเอง ซึ่งในครั้งแรก กลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร และกลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัดต่างโจมตี ประเด็นที่จะให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทางตรง ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัดมีการต่อต้านมาก แต่ในชั้นแปรญัตติทั้งกลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร และกลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัด ต่างหันมาสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยตรงกันอย่างเต็มที่ ตรงนี้น่าสนใจ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการกระทำเช่นนั้น อาจเป็นการยืมมือสมาชิกวุฒิสภาในการล้มร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร รู้ดีว่า กระแสประชาชนรวมทั้งกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ที่อยู่ภายนอกสภาต่างต้องการให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาทางตรง หากกลุ่มนักการเมืองยังคงต่อต้านต่อไปอาจเสียคะแนนนิยม และเกิดผลเสียมากกว่าผลดี จึงผลักดันการต่อต้านไปให้สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งย่อมแสดงความไม่พอใจอย่างแน่นอนที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเช่นนี้ ยิ่งสมาชิกวุฒิสภามีการเคลื่อนไหวต่อต้านมากแค่ไหน ภาพลักษณ์ของสมาชิกวุฒิสภาก็ยิ่งติดลบในสายตาประชาชนมากเท่านั้น และถ้าในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาในขั้นตอนสุดท้าย สมาชิกวุฒิสภา ไม่ยกมือ ให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่าน และมีผลให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ต้องนำออกไปสู่การทำประชามติ สมาชิกวุฒิสภาก็ได้ชื่อว่าเป็นผู้ล้มร่างรัฐธรรมนูญไปในทันที ในเรื่องนี้นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา ได้ให้ความเห็นในทำนองเดียวกันว่า “เกมส์นี้ลึกมาก ฝ่ายที่เสนอเช่นนี้อาจประเมินแล้วว่าหากสมาชิกวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งโดยตรง สมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันคงคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แน่นอน ถ้าไม่ผ่านคนที่ถูกประชาชนตำหนิก็คือสมาชิกวุฒิสภานั้นเอง และสมาชิกวุฒิสภาก็จะกลายเป็นแพะในกรณีนี้”

อย่างไรก็ตามเมื่อการแปรญัตติในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเข้าสู่วาระที่ 2 ก็ล้จะเสร็จสิ้นลงจากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า ในกลุ่มของสมาชิกวุฒิสภาก็ได้เกิดการแตกออกเป็น 3 กลุ่ม กล่าวคือ

1) กลุ่มที่แสดงความคิดเห็นต้องการรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้แก่ นายสิปพนธ์ เกตุหัต, นายโกวิท วรพิพัฒน์, นายธนู กุลชล, นายเกษม วัฒนชัย, นายสุธรรม วิชชุไตรภพ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีสมาชิกวุฒิสภาสายทหารอีกกลุ่มใหญ่ทำให้ กลุ่มนี้นับเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด

2.) กลุ่มที่แสดงความคิดเห็นไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้แก่ นายชูวงศ์ ฉายะบุตร, พล.ต.ท. สมควร ทริกุล, พล.ร.อ.เกาะหลัก เจริญรุทธ์, คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์, นายไพศาล กุมาลย์ วิสัย เป็นต้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกวุฒิสภาสายอนุรักษ์นิยม และมีจำนวนน้อยกว่ากลุ่มแรก

3) กลุ่มที่ยังไม่มีท่าทีชัดเจน สมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้ส่วนหนึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภากลุ่มก้าวหน้า อาทิ นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ นายดำรง พุฒตาล ซึ่งกลุ่มนี้มีจำนวนไม่แน่นอน แต่เมื่อเทียบกับทั้ง 2 กลุ่มที่กล่าวมานับเป็นกลุ่มที่เล็กที่สุด

นอกจากการแตกออกเป็น 3 กลุ่มตามที่ได้กล่าวมาผู้วิจัยยังพบว่า มีสมาชิกวุฒิสภาอยู่จำนวนหนึ่งที่พยายามวิ่งล็อบบี ให้บรรดาสมาชิกวุฒิสภากลุ่มที่ยังไม่มีท่าทีชัดเจนต้อออกเสียง ได้แก่ นายเผ่าเทพ อุปการนิติเกษตร, นายชูวงศ์ ฉายะบุตร, นายนิพนธ์ สรการ, พล.ต.ท.สมควร ทริกุล, นายสุชน ชาลีเครือ และ พล.อ.อ.ศิริรินทร์ ฐูปกล้า เป็นที่น่าสังเกตว่าสมาชิกวุฒิสภากลุ่มนี้เป็นบุคคลที่ใกล้ชิดกับพรรคความหวังใหม่แทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายชูวงศ์ ฉายะบุตร ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีการประกาศตนอย่างชัดเจนโดยการให้สัมภาษณ์กับหนังสือพิมพ์หลายฉบับว่า จะไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และต้องการจะให้มีการทำประชามติ

ที่กล่าวมาทั้งหมดคือภาพรวมของประเด็นความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกร่างรัฐธรรมนูญ ในช่วงก่อนที่จะมีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา ซึ่งท่าทีของบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาที่แสดงออกมานั้น เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการติดยึดในสถานภาพทางอำนาจของตนเอง และการพยายามรักษาสถานภาพทางอำนาจของตนเองไว้ ทุกวิถีทางที่พึงจะทำได้ แม้จะต้องทำลายชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มอื่น ๆ ก็เป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของกลุ่มตนเอง ในขณะที่มีการทำลายกัน ความร่วมมือกันก็อาจเกิดขึ้นได้ เมื่อชนชั้นนำทางการเมืองทั้ง 2 ฝ่ายมีเป้าหมายร่วมกันที่จะต้องกำจัดให้พ้นเส้นทางแห่งอำนาจของชนชั้นนำ ยิ่งถ้าในกรณีที่เป้าหมายนั้น จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อผลประโยชน์และสถานภาพทางอำนาจ ของชนชั้นนำทางการเมืองทั้ง 2 ฝ่ายด้วยแล้ว ยิ่งจะต้องผนึกกำลังกัน ดังที่แนวความคิดทฤษฎีชนชั้นนำได้กล่าวไว้ว่า²³ หากมีความเคลื่อนไหวใด ๆ ที่จะโน้มนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างหนึ่งอย่างใด ความเคลื่อนไหวดังกล่าวจะถูกทำให้อ่อนแอลง ทั้งนี้เพื่อธำรงไว้ซึ่งสถานภาพของระบบและสถานภาพของกลุ่มชนชั้นนำ โดยผู้ที่จะต้องรองรับกลุ่มชนชั้นนำได้ต้องยอมรับความเห็นและความต้องการของชนชั้นนำเท่านั้น

²³ Thomas R.Dye, *Understanding Public Policy* (New York : Prentice-Hall,1984) ,

ตั้งที่กล่าวมาแล้วว่าประเด็นที่เป็นเรื่องของการแสดงความคิดเห็นที่สมาชิกวุฒิสภามีต่อเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นมีค่อนข้างมาก โดยส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นที่มีความเห็นในเชิงคัดค้านแทบทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตามประเด็นที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความสำคัญ และแสดงให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ (Power Interactions) ที่ชัดเจนอันประกอบด้วยความสัมพันธ์กันระหว่างสมาชิกวุฒิสภา, ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรม, สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในความเห็นของผู้วิจัย บุคคลเหล่านี้ต่างก็มีสถานภาพเป็นชนชั้นนำทางการเมือง (Political Elites) เหมือนกันมีประเด็นที่น่าสนใจและสมควรนำมาพิจารณาอยู่ 3 ประเด็น คือ

- 1) ประเด็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทางตรง
- 2) ประเด็นการจัดระบบศาลใหม่ แทนระบบศาลยุติธรรมเพียงระบบเดียว
- 3) ประเด็นการกระจายอำนาจให้กับองค์กร การปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ประเด็นการเลือกตั้งวุฒิสภาทางตรง

ประเด็นการเลือกตั้งวุฒิสภาทางตรง นับเป็นประเด็นที่มีความเห็นในเชิงคัดค้านออกมา ตั้งแต่ประธานวุฒิสภา นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภาสายอนุรักษ์นิยม กลุ่มใหญ่ อาทิ เช่น นายไพศาล กุศลย์วิสัย, คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ และ พล.ร.อ.เกาะหลัก เจริญรุกษ์ เป็นต้น ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในกลุ่มนี้ ได้พยายามลอบบีบรรดาสมาชิกวุฒิสภาสายข้าราชการประจำ สายทหาร ฯลฯ ให้เข้าร่วมคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงด้วย

ในประเด็นนี้ ตามความเห็นของผู้วิจัย ผู้ที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการแสดงความคิดเห็นที่สำคัญ ก็คือ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภานั้นเอง ซึ่งนายมีชัยได้กล่าวเตือนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไว้ก่อนที่ประเด็นดังกล่าวจะลุกลาม และกลายเป็นความขัดแย้งอย่างที่เป็นอย่างนี้ โดยนายมีชัยได้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบจากการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาทางตรงไว้หลายประการ ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปแล้วนำมากล่าวไว้ ณ ที่นี้ได้

1) การกระทำดังกล่าว จะส่งผลต่อความเป็นกลางของสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ในการใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ย่อมทำให้พรรคการเมือง ซึ่งเป็นชนชั้นนำทางการเมือง กลุ่มสำคัญ ฉวยโอกาส ส่งคนของตนลงสมัครรับเลือกตั้ง และก็เป็นไปได้มากที่ผู้สมัครจากพรรคการเมืองจะได้รับเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะ ในจังหวัดนั้นเป็นพื้นที่ที่พรรคการเมืองนั้นครองความนิยมจากประชาชนอยู่ เมื่อพรรคการเมืองมีสมาชิกวุฒิสภาเป็นคนของตนเอง ย่อมจะคุมเสียงของทั้ง 2 สภาได้ ต่อกรณีนี้ แม้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งจะไม่มีส่วนเกี่ยว

ข้อกับพรรคการเมืองใดเลย ก็อาจถูกคำครหาได้อยู่ดี เหมือนดังเช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรมนูญสายจังหวัดที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นคนของพรรคการเมืองนั่นเอง

2) การกระทำดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อโครงสร้าง ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะในด้านความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ ระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจะต้องมีการตั้งคำถามว่า ทั้ง 2 ฝ่ายควรมีอำนาจเท่าเทียมกันหรือไม่ ในความเห็นของนายมีชัย มองว่า “ถ้าสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง ก็ไม่ควรจะมีหน้าที่เพียงแค่การกลั่นกรองกฎหมาย ทั้งนี้จากการทำงานที่ผ่านมาของสมาชิกวุฒิสภา ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาก็ทำการแก้ไข และส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เวลาในการทบทวนไตร่ตรองกันอย่างรอบคอบ ถ้าเห็นด้วยก็ไปด้วยกันได้ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยก็ไปคิดกันใหม่ แต่ท้ายที่สุดถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วย และยืนยันมา สมาชิกวุฒิสภาก็ต้องยอมรับ แต่ถ้าในอนาคตทั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างก็มาจากการเลือกตั้งทางตรงโดยประชาชน แล้วใครแล้วใครจะบอกได้ว่า ความคิดเห็นของสภาไหนเป็นของประชาชน ทั้งนี้หากจะมีการอ้างกันว่า สภาผู้แทนราษฎรควรมีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย เพราะเป็นผู้แทนราษฎรก็คงไม่ได้ เพราะสมาชิกวุฒิสภาก็เป็นผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎร เช่นเดียวกัน และที่สำคัญ ยังมาจากการเสี่ยงที่สูงกว่าและใหญ่กว่าอีกด้วย ต่อไปถ้าหากกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายใด ร่างกฎหมายนั้นจะตกไปทันทีหรือไม่ นอกจากนี้ การที่สมาชิกวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งทางตรง เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจทำให้เกิดข้อโต้แย้งกันต่อไปว่า สมาชิกวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีได้หรือไม่”

จากคำกล่าวของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภาที่ผู้วิจัยได้ สรุปรมาข้างต้นทั้ง 2 ประการเป็นเหตุผลที่มีน้ำหนัก และก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันไปเป็นวงกว้างในหมู่สมาชิกวุฒิสภา, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำให้เกิดการโต้แย้งภายในสภาผู้แทนราษฎรระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรมนูญสายนักวิชาการ กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรมนูญสายจังหวัด ขณะเดียวกัน ผู้วิจัย ไม่ต้องการที่จะตีความว่า ความคิดเห็นของนายมีชัย เป็นการทวงอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว แต่การแสดงความคิดเห็นของนายมีชัย ในฐานะของประธานวุฒิสภาได้ส่งผลทางอ้อมในการจุดประกายแห่งความขัดแย้งทางความคิดขึ้นในหมู่ชนชั้นนำทางการเมืองด้วยกันอย่างกว้างขวาง โดยนายมีชัย อาจไม่มีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้น เพียงแต่ตั้งคำถามขึ้นมาเท่านั้น ซึ่งผลที่ออกมา ฝ่ายที่ได้ประโยชน์ก็ยังคงเป็น กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง มิได้มีการคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนและใช้ความคิดเห็นของประชาชนเป็นตัวตัดสินสิ่งที่ ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ความคิดเห็นของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดที่บรรดาชนชั้นนำทางการเมืองจะต้องรับฟัง มิใช่เป็นแค่เกมส์แห่งการรักษาสถานภาพทางอำนาจในหมู่ชนชั้นนำทางการเมืองที่กำลังดำเนินการอยู่

ตามที่ผู้วิจัยได้ติดตามข้อมูลมา ประกอบกับข้อมูลที่ได้รับจากสื่อมวลชนหลายแขนง ในตอนแรก กลุ่มนักการเมืองในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองก็คงไม่ต้องการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยทางตรง ทั้งนี้เนื่องจากมีความกลัวว่า จะทำให้สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการต่อรองเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพราะได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน เช่นเดียวกัน และที่สำคัญสมาชิกวุฒิสภา อาจมีสิทธิ์ที่จะเป็นรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้ย่อมทำให้กลุ่มนักการเมืองเสียผลประโยชน์ จึงมีการเคลื่อนไหวต่อต้านในประเด็นนี้ โดยอาศัย สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนุญ สายจังหวัดเป็นกลไกสำคัญในการแสดงบทบาทโดยพยายามสร้างภาพของความยุ่งเหยิงในที่ประชุมสภาว่างฯ ซึ่งมีการสร้างบรรยากาศของการประชุมมีแต่การมุ่งที่จะเอาชนะคะคานากัน สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ในช่วงที่มีการพิจารณาแปรญัตติร่างรัฐธรรมนุญ ในวาระที่ 2 กลุ่มสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนุญสายจังหวัด โดยการสนับสนุนจากกลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร กลับหันมาเคลื่อนไหวสนับสนุนในประเด็นการเลือกสมาชิกวุฒิสภาทางตรงผ่านการพิจารณาสภาว่างรัฐธรรมนุญในวาระที่ 2 ไป ซึ่งจุดนี้ ผู้วิจัยมองว่า เป็นแผนการกลุ่มนักการเมืองในสภาที่ต้องการยืมมือสมาชิกวุฒิสภาในการล้มร่างรัฐธรรมนุญฉบับนี้ ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนุญไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ความผิดทั้งหมดก็จะตกอยู่กับสมาชิกวุฒิสภานั้นเอง ซึ่งอาจนำไปสู่การล้มเลิกวุฒิสภาไปในที่สุด และทำให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันเดียวที่มีอำนาจนิติบัญญัติอยู่ในมือ ดังที่กล่าวมานี้ นับเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่แยบยลอย่างยิ่ง ที่ชนชั้นนำทางการเมืองนำมาใช้ เพื่อขจัดกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองด้วยตนเอง

2. ประเด็นการจักระบบศาลใหม่ ๆ แทนระบบศาลยุติธรรมเพียงระบบเดียว

ประเด็นการจักระบบศาลใหม่ ๆ แทนระบบศาลยุติธรรมเพียงระบบเดียวนั้น เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีปัญหาเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ข้าราชการตุลาการระดับสูง ซึ่งเป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่าคนกลุ่มนี้เป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีความเป็นอนุรักษ์นิยมสูงมาก และไม่ค่อยยอมรับการเปลี่ยนแปลงใดๆ การแก้ไขรัฐธรรมนุญโดยมีการรื้อระบบโครงสร้างของศาลใหม่จึงเป็นการท้าทายอำนาจของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในฝ่ายตุลาการโดยตรง เป็นที่น่าสังเกตว่าความเคลื่อนไหวของบรรดาข้าราชการตุลาการระดับสูงนั้น ได้รับข้อมูลตลอดจนการสนับสนุนจากคณะทำงานเพื่อศึกษาและติดตามการยกร่างรัฐธรรมนุญของสภาว่างรัฐธรรมนุญด้วย ทำให้ผู้วิจัยมองว่า การที่สมาชิกวุฒิสภาหันมาให้การสนับสนุนกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองฝ่ายตุลาการในประเด็นของการจัดตั้งระบบศาลใหม่ เป็นเพราะว่าตลอดเวลาที่ผ่านมา สมาชิกวุฒิสภาถูกเพ่งเล็งอย่างมาก ว่ากลัวเสียอำนาจ จากการต่อต้านในประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา จึงทำให้คณะทำงานฯ ได้หันมาให้ความสนใจต่อประเด็นของการจัดตั้งระบบศาลใหม่ เพราะเป็นประเด็นที่ใหญ่กว่า นอกจากจะกระทบกับประชาชนแล้ว ยังกระทบกับหนึ่งในสามของอำนาจอธิปไตยด้วย ที่สำคัญสมาชิกวุฒิสภาอาจได้แนวร่วม จากกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในฝ่ายตุลาการมาร่วมคัดค้านร่างรัฐธรรมนุญฉบับนี้อีกทางหนึ่งด้วย สำหรับประเด็นที่คณะทำงานฯ ได้แสดงความคิดเห็นไว้เพื่อให้กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองฝ่ายตุลาการได้

นำไปพิจารณาเพื่อประโยชน์ในการคัดค้านประเด็นการจัดระบบศาลใหม่ มี 3 ประเด็น ซึ่งผู้วิจัยจะได้สรุปนำมาไว้เพื่อประกอบการวิเคราะห์ในที่นี้ด้วย²⁴

1) หลักการที่มีการกำหนดไว้ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และเป็นไปได้อย่างในทางปฏิบัติ อาทิเช่น มาตรา 235 “การนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือตุลาการ ซึ่งมีที่นั่งพิจารณาคดีใด จะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นมิได้”

ในประเด็นนี้ คณะทำงานฯ ได้ให้เหตุผลว่า การกำหนดบทเฉพาะกาลให้เวลาศาลยุติธรรมเพียง 3 ปี สำหรับความพร้อมในเรื่องการนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะน่าจะน้อยเกินไป

หรือใน มาตรา 268 “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นนี้คณะทำงานฯ ได้ตั้งข้อสงสัยว่า ทำไมศาลรัฐธรรมนูญจึงมีสิทธิกำหนดวิธีพิจารณาคดีได้เองโดยไม่จำเป็นต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติเหมือนกับวิธีพิจารณาคดีของศาลโดยทั่วไป

2) ในแต่ละส่วนมีการนำกฎหมายวิธีพิจารณาความมาบัญญัติเป็นหลักการของร่างรัฐธรรมนูญหลายแห่ง ซึ่งจะไม่เหมาะสมกับความเป็นรัฐธรรมนูญ ในฐานะกฎหมายสูงสุด อาทิเช่น

มาตรา 236 “ในคดีอาญา การจับกุม คမ်းขัง บุคคลใดจะกระทำมิได้ เว้นแต่ผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีคำสั่งหรือหมายของศาลตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยผู้ถูกจับกุมจะต้องได้รับการแจ้งข้อกล่าวหา และรายละเอียดแห่งการจับกุมโดยไม่ชักช้า...”

หรือใน มาตรา 242 วรรค 2 “ถ้อยคำของบุคคลซึ่งเกิดจากแรงจูงใจ มีคำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง ถูกทรมาน ใช้กำลังบังคับ หรือ กระทำโดยมิชอบประการใดๆ ไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้”

ทั้ง 2 มาตราที่ยกตัวอย่างมาคณะทำงานฯ มีความเห็นว่าเป็นเรื่องของรายละเอียดปลีกย่อย ที่สมควรบัญญัติไว้ในกฎหมายพิจารณาความมากกว่าที่จะต้องนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรระบุไว้แต่สาระหรือหลักการสำคัญเท่านั้น

3) คณะทำงานฯ มีความเห็นว่า การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาขัดแย้งในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาคดีระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่นนั้น แสดงว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นศาลสูงสุด มีอำนาจสูงกว่าศาลฎีกา ซึ่งเป็นศาลสูงสุดของระบบศาลยุติธรรม

²⁴โปรดดูเพิ่มเติมใน “30 อรรถนิตวุฒิวิพากษ์ระบบศาลใหม่ในร่างรัฐธรรมนูญ, “มติชน (10 พฤษภาคม 2540) : 4.

ในปัจจุบัน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วปัญหาความขัดแย้งของศาลต่างๆ นั้นไม่ใช่เป็นปัญหาที่ต้องใช้รัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ในประเด็นนี้ คณะทำงานฯ มีความห่วงใยว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในศาลทั้งปวงแล้ว ทำอย่างไรจะป้องกันมิให้เกิดการวางระบบหรือโครงสร้างที่มีการเปิดช่องทาง ให้คณะบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเข้ามาใช้ศาลเป็นเครื่องมือในการครองอำนาจเบ็ดเสร็จ

การแสดงความห่วงใยจากคณะทำงานฯ ของวุฒิสภา เพื่อศึกษาและติดตามการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นพฤติกรรมที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความสำคัญ เปรียบเสมือนหนามัมนวดลงไปบนกองเพลิงที่กำลังร้อนระอุ ซึ่งความคิดเห็นทั้ง 3 ประการที่คณะทำงานฯ ได้แถลงออกมา ได้รับการตอบสนองอย่างดียิ่งจากบรรดาผู้พิพากษาทั่วประเทศ รวมทั้งอัยการ และข้าราชการระดับสูงของกระทรวงยุติธรรม โดยความเคลื่อนไหวของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มนี้ ตลอดจนประเด็นที่มีความคิดเห็นในเชิงขัดแย้งกันกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยได้นำเสนอในลำดับต่อไป

ภาพรวมของการแสดงความคิดเห็นและประเด็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มข้าราชการตุลาการระดับสูงกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ก่อนที่ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงการแสดงความคิดเห็น ตลอดจนประเด็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มข้าราชการตุลาการระดับสูง กับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ นั้น มีคำถามที่น่าสนใจอยู่ประการหนึ่งว่า เหตุใดในการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งกระทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในครั้งนี้ กลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงในฝ่ายตุลาการจึงออกมาเคลื่อนไหวกันอย่างคึกคัก ผู้พิพากษาบางคนลงทูนเขียนบทความวิพากษ์วิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญลงหนังสือพิมพ์เป็นรายวัน เพื่อวิพากษ์วิจารณ์ และโจมตีการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญจากการที่ผู้วิจัยได้ติดตามความเคลื่อนไหวของชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มนี้มาโดยตลอด ทำให้พบคำตอบที่ดูเหมือนจะเป็นข้อสรุปของประเด็นปัญหานี้ได้ กล่าวคือ เนื่องมาจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ ได้เข้าไปแตะต้องโครงสร้างการทำงานของระบบศาลยุติธรรม ซึ่งไม่เคยมีอำนาจทางการเมืองใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจจากทางฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออำนาจจากฝ่ายบริหาร เข้าไปแตะต้อง ทั้งนี้เนื่องจากว่าอำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นหนึ่งในสามของอำนาจอธิปไตย ได้ลอยตัวอยู่อย่างเป็นอิสระ มาเป็นเวลานานนับตั้งแต่มีการปฏิรูประบบศาลไทยเมื่อกว่าร้อยปีที่ผ่านมา เหตุที่อำนาจตุลาการได้แยกตัวเป็นอิสระปราศจากการควบคุมองค์กรใดๆ ก็เนื่องจากเหตุผลที่ว่า เพื่อความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการพิพากษาอรรถคดีโดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรใด ๆ แม้แต่รัฐบาลที่เป็นฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้เองทำให้ข้าราชการตุลาการมีโครงสร้างการทำงานตลอดจนระบบเงินเดือนที่แยกอิสระออกไปจากข้าราชการทั่วไป นอกจากนี้ ในเรื่องของการเลื่อนชั้นและ

การพิจารณาความดีความชอบ ข้าราชการตุลาการก็มี คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ซึ่งมีความเป็นอิสระ เป็นองค์กรที่ควบคุมดูแลในเรื่องดังกล่าว

จากการดำเนินงานยกย่องรางวัลธรรมนุญของสภารางวัลธรรมนุญ ซึ่งประเด็นสำคัญ 1 ใน 3 ที่คณะกรรมการยกย่องฯ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหนทางนำไปสู่การปฏิรูประบบการเมืองไทย ก็คือ ประเด็นการตรวจสอบและควบคุมอำนาจรัฐ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องการตั้งองค์กรใหม่ๆ หรือเข้าไปแก้ไขปรับปรุงองค์กรตรวจสอบ เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากขึ้น “ศาลรัฐธรรมนูญ” คือหนึ่งในองค์กรตรวจสอบควบคุมอำนาจรัฐที่ชนชั้นนำทางการเมืองในฝ่ายตุลาการถือว่าเป็นหัวทอกสำคัญที่ทีมแห่งฝ่ายตุลาการเข้าถึงใจกลางแห่งอำนาจตุลาการเลยทีเดียว ทั้งนี้เนื่องมาจากว่า กรรมการยกย่องรางวัลธรรมนุญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ไว้มากมายในฐานะขององค์กรผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถใช้อำนาจตุลาการ และทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารไปพร้อมๆ กัน ซึ่งอำนาจในฐานะขององค์กรผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญนั้น ผู้วิจัยได้นำมาประมวลไว้ดังนี้

1. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ วินิจฉัยสั่งการให้บุคคลหรือพรรคการเมืองเลิกการกระทำเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้(มาตรา 63)
2. ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจวินิจฉัยสมาชิกภาพตามรัฐธรรมนูญ ของ ส.ส. หรือสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 94,95)
3. ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจวินิจฉัยคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการเลือกตั้ง (มาตรา 145)
4. ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจควบคุม ส.ส. และสมาชิกวุฒิสภาในการแปรญัตติให้ตนมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย(มาตรา 181)
5. ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจวินิจฉัยพระราชกำหนดว่ามีผลใช้บังคับหรือไม่(มาตรา 218)
6. ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญหรือไม่(มาตรา 263)
7. ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจให้ความเห็นและพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ไม่บัญญัติว่าเป็นอำนาจขององค์กรใดตามรัฐธรรมนูญ(มาตรา 264)
8. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าเข้าซ้อนหรือไม่ (ม.265)

จากการทำหน้าที่ในฐานะขององค์กรผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมานี้ เมื่อนำไปประกอบกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนของการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญแล้ว ทำให้ผู้วิจัยเห็นภาพของศาลรัฐธรรมนูญที่ดูเหมือนว่าจะเป็องค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมทั้งองค์กรนิติ

บัญญัติ,บริหาร และตุลาการ ขณะเดียวกันในประเด็นของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงในฝ่ายตุลาการให้ความเห็นว่า องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ ตำแหน่งประธาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตามคำแนะนำ ของรัฐสภา จึงมีความเป็นไปได้ที่จะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง ซึ่งปัญหาดังกล่าว เคยเกิดขึ้นมาแล้วในคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั่นเอง

ในความเห็นของผู้วิจัย ความเห็นของชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงในฝ่าย ตุลาการ นับว่ามีเหตุผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการถูกรวบงำ โดยรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้เสนอรายชื่อ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้ง ขณะที่ตามบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญอาจเป็นองค์กรที่มีอำนาจเหนือองค์กรผู้ใช้ อำนาจอธิปไตยทั้งหมด (นิติบัญญัติ,บริหาร,ตุลาการ) ประกอบกับในสภาพความเป็นจริง มีความเป็นไปได้ที่ กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจเหนือศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ ชนชั้นนำทางการเมืองในฝ่ายตุลาการซึ่งเคยเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรใดๆ เกิดความไม่พอใจ อย่างมาก เพราะนอกจากต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเท่ากับอยู่ภายใต้รัฐสภา ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติอีกด้วย

ในบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงในฝ่ายตุลาการที่ออกมาเคลื่อนไหวในครั้งนี้ กลุ่มผู้พิพากษาจะเป็นกลุ่มที่มีบทบาทเด่นชัดมากที่สุด และเป็นชนชั้นนำทางการเมืองฝ่ายตุลาการกลุ่มแรกที่ ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐธรรมนูญ ซึ่งกระทำการต่อต้านตั้งแต่เริ่มรู้ว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีความคิดที่จะบรรจุถ้อยคำอะไร เอาไว้ในหมวดของศาล ซึ่งประเด็นที่ผู้พิพากษาต่อต้านนั้น ผู้วิจัยขอแยกการ พิจารณาออกเป็น 3 ประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ

- 1) การเปิดโอกาสให้คนนอกที่ไม่ใช่ผู้พิพากษาเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม
- 2) การแยกศาลใหม่ๆ ออกเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน โดยให้แต่ละศาลมีตุลาการเป็นของตนเอง และมีการพิจารณาความดีความชอบในศาลของตนเองได้
- 3) การให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย อาทิเช่น นักวิชาการในสาขานิติศาสตร์ สามารถเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาได้เพื่อเป็นเปิดโลกทัศน์

ทั้ง 3 ประเด็นล้วนได้รับการคัดค้านจากกลุ่มผู้พิพากษาด้วย เหตุผลที่แตกต่างกันออกไป

ประเด็นที่ 1 การเปิดโอกาสให้คนนอกที่ไม่ใช่ผู้พิพากษาเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานของคณะตุลาการศาลยุติธรรม

ในประเด็นนี้ บรรดาผู้พิพากษาให้ความเห็นว่า จะทำให้เกิดอุปสรรคในการทำงานเนื่องจากคนนอกไม่ได้มีประสบการณ์ในการทำงานดีเท่ากับคนใน ซึ่งในการทำงานอาจเกิดข้อผิดพลาดได้ งานด้านตุลาการมิได้อาศัยความรู้ความสามารถแต่เพียงอย่างเดียวแต่จะต้องอาศัยประสบการณ์และความชำนาญด้วย ประเด็นนี้สื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ รวมทั้งตัวผู้วิจัยเห็นว่า เป็นความคิดเห็นที่ฟังไม่ขึ้น และยังสื่อแสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมการหวงอำนาจของชนชั้นนำทางการเมืองฝ่ายตุลาการอยู่มาก

ประเด็นที่ 2 การแยกศาลใหม่ๆ ออกเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน โดยให้แต่ละศาลมีตุลาการเป็นของตนเอง และมีการพิจารณาความดีความชอบในศาลของตนเองได้

ในเรื่องนี้อาจแยกพิจารณาถึงประเด็นที่มีการคัดค้านได้หลายประเด็น กล่าวคือ

1) การแยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรม ประเด็นนี้ถูกโจมตีมากในแง่ของการก้าวก้าวอำนาจตุลาการของฝ่ายนิติบัญญัติเนื่องจาก ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจของข้าราชการประจำ หรือการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมอยู่แล้ว นอกจากนี้การให้ศาลปกครองมีอิสระไม่ไปยึดโยงกับหน่วยงานใด ในความเห็นของผู้พิพากษาคิดว่าเป็นไปไม่ได้ในความเป็นจริง ในประเด็นนี้ นายประดิษฐ์ เอกมณี อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาในฐานะประธานคณะทำงานศาลปกครองและนายชูชาติ ศรีแสง ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา ได้จัดทำแบบสอบถามจากประชาชน และจากองค์กรต่างๆ กว่า 600 องค์กร จากประชาชนเกือบ 60,000 คน ไม่นับที่ตรวจสอบไม่ได้อีกไม่ต่ำกว่า 20,000 คน ได้รับคำตอบว่า ศาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลปกครอง ต้องสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีผู้เห็นด้วยถึงร้อยละ 98.40 ขาดอีกเพียง 1.60 ก็เป็นเอกฉันท์²⁵ โดยนายประดิษฐ์ได้ส่งผลของแบบสอบถามจากประชาชน และองค์กรต่างๆ ในครั้งนี้ไปยังสภาวางรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการแก้ไขในประเด็นดังกล่าวอีกด้วย

2) การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประเด็นนี้ ถูกโจมตีว่าเป็นการตั้งองค์กรขึ้นมาซ้ำซ้อนกับอำนาจศาลยุติธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งตุลาการคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งศาลยุติธรรมมีหน้าที่พิจารณาอยู่แล้ว แต่กรรมวิธีการกระทำรัฐธรรมนูญอ้างว่าการทำงานของศาลล่าช้า และไม่สามารถเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ ประเด็นนี้ผู้พิพากษามองว่า ควรปรับ

²⁵ศาลทำแบบสอบถามเกือบเอกฉันท์ ให้สังกัดยุติธรรม," บ้านเมือง (19 เมษายน 2540) : 16.

ปรุงที่ระบบการทำงาน และการตัดสินใจของศาลยุติธรรมมีใช้ตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน เช่นนี้ ส่วนในประเด็นของศาลรัฐธรรมนูญ ก็เป็นการตั้งองค์กรขึ้นมาแก้ว่ การทำหน้าที่ของศาลยุติธรรมทั้งระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่มีเหนือศาลฎีกา ซึ่งเป็นศาลยุติธรรมสูงสุดเป็นเรื่องที่ผู้พิพากษายอมไม่ได้

ประเด็นที่ 3 การให้ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย อาทิเช่น นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ สามารถเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาได้เพื่อเป็นการเปิดโลกทัศน์

ประเด็นนี้บรรดาผู้พิพากษาศาลฎีกา ได้แน่วร่วมจากที่ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นและข้าราชการตุลาการในระดับเลขานุการผู้พิพากษาที่กำลังรอได้เข้าเป็นผู้พิพากษา ทั้งนี้เพราะส่วนใหญ่มีความเห็นว่า เป็นการเข้ามาแย่งตำแหน่งโดยไม่ต้องทำอะไรเลย ขณะที่ตามกระบวนการพิจารณาเพื่อคัดเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกา จะต้องผ่านการเป็นผู้พิพากษามาจากศาลชั้นต้น และมีผลงานการตัดสินใจคดีความไม่น้อยกว่า 10 ปี การที่กรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจะให้นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย เข้ามาเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา ดูจะเป็นการข้ามหน้าข้ามตาผู้พิพากษาศาลชั้นต้นอีกหลายสิบคนที่รอคอยตำแหน่งดังกล่าว

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นการรวมของการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการระดับสูงกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยผู้วิจัย จะได้ทำการสรุปอีกครั้งถึงเนื้อหาของต้นร่างรัฐธรรมนูญ เฉพาะที่เป็นปัญหา รวมทั้งประเด็นที่เป็นการแสดงความคิดเห็นโต้แย้งของผู้พิพากษาดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.2 ตารางแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างผู้พิพากษา(ชนชั้นนำทางการเมืองฝ่ายตุลาการ) กับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ส.ส.ร.	ข้อโต้แย้งของผู้พิพากษา
1. ศาลรัฐธรรมนูญ: สภาพปัญหาหลักที่ผ่านมาคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นเพียงองค์กรทางการเมืองมากกว่าศาล และมีได้ทำหน้าที่คุ้มครองระเบียบต่างๆ ในรัฐธรรมนูญในลักษณะรูปแบบศาลรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องมีองค์กรควบคุมกฎหมายหรือการกระทำขององค์กรต่างๆไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ	1. หากตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมา หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยจะหมดไป เพราะศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจเหนืออำนาจทั้ง 3 ฝ่าย ซึ่งย่อมไม่ชอบด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยที่ไทยยึดถือ ถ้าจะมีควรสังกัดอยู่กับฝ่ายตุลาการ หรือศาลผู้ใช้อำนาจตุลาการ

دستورรัฐธรรมนูญฉบับ ส.ส.ร.	ข้อโต้แย้งของผู้พิพากษา
<p>2. ศาลยุติธรรม: แก้ไขปัญหาความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา เช่น กำหนดให้องค์คณะคงที่ตายตัว เลิกสังกัดกระทรวงยุติธรรมกำหนดสิทธิในการวิจารณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งศาลได้ เป็นต้น แก้ไขโครงสร้างองค์กรบริหารงานบุคคล ให้ผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์เป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาได้ ให้รัฐสภาและ ครม. ตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ จากภายนอกเป็นคณะกรรมการตุลาการ(ก.ต.) ได้ เป็นต้น</p>	<p>2. ปัญหาส่วนใหญ่มิได้เป็นไปตามที่สมาชิกสภาวางรัฐธรรมนูญระบุ บางกรณีเป็นแนวคิดที่ผู้พิพากษาจะแก้ไขอยู่แล้ว ควรดูด้วยว่า การแก้ไขบทบัญญัติละเมิดอำนาจศาลนั้นมีและใช้อยู่เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนหรือไม่ สมควรตัดทอนลงหรือไม่ สำหรับปัญหาโครงสร้างองค์กรบริหารงานตุลาการนั้น ฝ่ายบริหารควรเสนอชื่อบุคคลให้ผู้พิพากษาเลือกเป็น ก.ต. มากกว่าจะแต่งตั้งเข้ามาเป็น</p>
<p>3. ศาลปกครอง: มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เกี่ยวกับการใช้อำนาจของข้าราชการประจำ หรือการใช้อำนาจของ ครม. ในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ กระทำลงโดยมิชอบด้วยกฎหมายและให้เพิกถอนการกระทำเช่นนั้น ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการกระทำทางปกครอง อันเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมาย ให้มีอิสระ ไม่สังกัดหน่วยงานใดของรัฐบาล แต่ต้องยึดโยงกับรัฐสภา</p>	<p>3. ถ้าจัดตั้งศาลปกครองแยกเด็ดขาดจากศาลยุติธรรม หรือจัดตั้งเป็นระบบศาลคู่ จะก่อให้เกิดการขัดแย้งในเรื่องเขตอำนาจศาล และคำพิพากษาระหว่างศาลทั้งสอง ก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายในสังคม ดังนั้น ศาลปกครองต้องเป็นอิสระและรวมอยู่ในสังกัดเดียวกับศาลยุติธรรม มีใช้อยู่ตามลำพังซึ่งไม่มีทางเป็นอิสระได้ในความเป็นจริง</p>
<p>4. ตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: จัดตั้งขึ้นมาเพราะกระบวนการยุติธรรม ตามปกติไม่สามารถเอาผิดทางอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ นักการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตคอร์รัปชัน ไม่อาจถูกนำตัวมาลงโทษตามกฎหมาย ตุลาการคดีอาญาฯ เป็นองค์กรอิสระประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 11 คน เป็นตุลาการประจำ และมีตุลาการเฉพาะคดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคัดเลือกเอง 5 คน สมาชิกวุฒิสภาเลือก 5 คน</p>	<p>4. นักการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตคอร์รัปชันไม่อาจถูกนำตัวมาลงโทษ เนื่องจากความไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมก่อนฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หากใช้เพราะคดีขึ้นมาสู่การพิจารณาของศาลแล้วศาลไร้ประสิทธิภาพอย่างที่เข้าใจไม่ หากตั้งองค์กรทำนองศาลอาญารัฐขึ้นมาต่างหาก จะเป็นการแยกชั้นแบ่งฝ่ายประชาชนทางแก้ไขคือปรับปรุงวิธีพิจารณาความเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับคดีของบุคคลเหล่านี้ขึ้นมาเป็นพิเศษก็พอแล้ว หากยังเห็นว่าจำเป็นก็ควรตั้งในสังกัดศาลยุติธรรม</p>

อย่างไรก็ตามจากประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ระหว่างผู้พิพากษาซึ่งเป็นชนชั้นนำทางการเมือง ฝ่ายตุลาการ กับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้กลายเป็นประเด็นที่สร้างความหนักใจให้กับบรรดาคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในชั้นแปรญัตติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากการสนับสนุนจากสมาชิกวุฒิสภา อีกแรงหนึ่งที่หันมาซัดค้ำข้อมูลในประเด็นนี้ เพื่อกลบเกลื่อนประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งกำลังเป็นที่ ครหาจากหลายฝ่าย ในที่สุดคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องเลือกการประนีประนอมโดย ในการลดโควตาคนนอกที่จะเข้าไปเป็นกรรมการตุลาการยุติธรรม และในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญได้เพิ่มเติมผู้ ทรงคุณวุฒิสภาวิชาชีพ รัฐศาสตร์ เข้าไปด้วย จากต้นร่างเดิมที่กำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย ในสาขานิติศาสตร์ เข้ามาเป็นประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพียงสาขาเดียว เพื่อที่จะให้ผู้ทรงคุณวุฒิสภาวิชาชีพ รัฐศาสตร์เข้ามาช่วยงานของศาลรัฐธรรมนูญในคดีที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง, การเลือกตั้ง การยุบพรรคการเมืองหรือในกรณีที่ ส.ส. ถูกขับออกจากพรรคการเมือง เป็นต้น

นอกจากนี้งานด้านศาลยุติธรรม คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ยอมตัดหลักการที่เคย กำหนดไว้ในต้นร่าง ที่เคยกำหนดให้บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นนักวิชาการในสาขานิติศาสตร์อาจได้รับแต่งตั้ง ให้เป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาได้ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนผู้พิพากษาศาลฎีกาทั้งหมด ซึ่งเป็นการให้คน นอกเข้ามาเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาได้และยังเป็นการเปิดโลกทัศน์นั้น คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เห็นควรให้กลับไปใช้ระบบเดิมของศาลยุติธรรม ที่ห้ามผู้ทรงคุณวุฒิด้านอื่น เข้ามาเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าในคณะกรรมการตุลาการ(ก.ต.) ศาลยุติธรรม ได้ กำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล 2 คน อยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องใส่หลักการนี้ไว้ใน ร่างรัฐธรรมนูญ ในส่วนของศาลปกครองให้คงหลักการเดิมตามต้นร่าง แต่ให้เพิ่มเติมผู้ทรงคุณวุฒิ ในสาขา นิติศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดินให้มีโอกาสได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองสูงสุดได้ ส่วน อัยการจากต้นร่างเดิมกำหนดนั้นก็ให้ตัดออกทั้งหมดเพราะไม่มีความจำเป็น

จากการยอมเลือกแนวทางประนีประนอมของคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ดังที่กล่าวมา ข้างต้น คงเป็นเครื่องยืนยันถึง สถานภาพทางอำนาจที่เข้มแข็ง และมีอิทธิพลอย่างสูงของบรรดาชนชั้นนำทาง การเมืองในฝ่ายตุลาการได้เป็นอย่างดี เหมือนดังแนวคิดทฤษฎีชนชั้นนำพหุนิยม (Plural elites) ที่กล่าวไว้ว่า กลุ่มต่างๆ ในสังคมมีวิธีการที่จะป้องกันความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงระหว่างกลุ่มได้โดยที่ผู้นำของแต่ละ กลุ่ม ซึ่งมีอำนาจในการควบคุมสมาชิกภายในกลุ่มของตนเอง มาทำการเจรจาต่อรองกัน เพื่อหาข้อยุติความ ขัดแย้งหรือการใช้ความรุนแรงนั้น ซึ่งการวิเคราะห์ในประเด็นนี้ น่าจะเป็นเครื่องยืนยันถึงแนวความคิดดังกล่าว ได้เป็นอย่างดี

3) ประเด็นการกระจายอำนาจให้กับองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นการกระจายอำนาจให้กับองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นับเป็นกระแสที่เกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับกระแสของการปฏิรูปทางการเมือง ที่เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจถือเป็นหลักการสำคัญประการแรกที่นักวิชาการหลายคนคำนึงถึง เมื่อต้องการให้เกิดการปฏิรูปการเมือง ทั้งนี้จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาในอดีต ในสมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ได้ทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้นเพื่อต่อต้านการรุกรานเพื่อล่าอาณานิคมของชาติตะวันตกโดยมีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ซึ่งมีศูนย์กลางแห่งอำนาจอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยของสมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้าบรมราชาธิบดีเจ้ากระทรวง พระองค์แรกนั้นทรงเป็นผู้ที่มีพระราชอำนาจมาก และได้ทำให้กระทรวงมหาดไทยกลายเป็นศูนย์กลางทางอำนาจของรัฐไทย ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ในปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อเมืองโดยตรง ในพื้นที่ที่ห่างไกลประชาชนเริ่มมีการศึกษาและมีการรวมกลุ่มกันมากขึ้น ซึ่งอำนาจรัฐไม่สามารถจะตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วถึง ความล่าช้าในกลไกของระบบราชการได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความเจริญใน ท้องถิ่นต่าง ๆ ทำให้เกิดเสียงเรียกร้องจากบรรดานักวิชาการให้มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น ซึ่งแนวความคิดดังกล่าว ผู้วิจัยขออภัยว่า เป็นความคิดริเริ่มจากนักวิชาการมิใช่จากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นปัญหาในเรื่องของการกระจายอำนาจ จึงยังคงดำรงอยู่ตราบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ทั้งนี้สาเหตุประการหนึ่งก็คือ เพราะขาดฐานสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นนั่นเอง ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองในการจัดการปกครองตนเอง หลายคนยังคงรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยไม่คิด ดันรนไปสู่ชีวิตที่ดีขึ้นกว่าเดิม สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกฤษฎีกาของรัฐธรรมนูญได้มีแนวความคิดที่จะกระจายอำนาจการปกครองซึ่งเคยกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “กระทรวงมหาดไทย” ให้มีการกระจายออกไปยังท้องถิ่น โดยการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรการปกครองท้องถิ่นขึ้น ทั้งในรูปแบบของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) โดยให้อำนาจองค์กรการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ได้มีการกำหนดและจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ได้ด้วยตนเองรวมทั้งมีอิสระในการบริหารงาน และดำเนินกิจการต่างๆ ภายในพื้นที่ด้วยตนเองโดยมิต้องรอคอยนโยบายจากส่วนกลางอีกต่อไปนอกจากนี้ประชาชนในท้องถิ่นยังมีสิทธิในการเลือกผู้บริหารของตนเองอีกด้วย

อย่างไรก็ตามสื่อมวลชนได้มีการประโคมข่าวความเคลื่อนไหวในเชิงต่อต้าน ประเด็นการกระจายอำนาจที่กรรมการกฤษฎีกาของรัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กันอย่างมากมาย ทั้งจากกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา อาทิ นายชูวงศ์ ฉายะบุตร(ปลัดกระทรวงมหาดไทย), บรรดาข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทย อาทิ อธิบดีกรมการปกครอง , ผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ , กำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งหลายฝ่ายมองว่า กำลังจะกลายเป็นผู้เสียผลประโยชน์ ได้ออกแถลงการณ์คัดค้าน และได้มีการ

ออกไปปลิวโจมตีการทำงานของสภาว่างรัฐธรรมนูญกันอย่างรุนแรง ซึ่งผู้วิจัยจะได้ประมวลภาพรวมของการแสดงความคิดเห็นและประเด็นความขัดแย้งระหว่าง กลุ่มข้าราชการระดับสูงซึ่งเป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจมากในกระทรวงมหาดไทย กับสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ ดังจะได้มีการนำเสนอในลำดับต่อไป

ภาพรวมของการแสดงความคิดเห็นและประเด็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทยกับสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ฝ่ายต่อต้านร่างรัฐธรรมนูญมีการผูกโยงไว้ด้วยกันกับประเด็นการกระจายอำนาจให้กับองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ เรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ซึ่งการโยง 2 ประเด็นปัญหานี้เข้าไว้ด้วยกันนับเป็นการเพิ่มความขัดแย้งให้ทวีความรุนแรงมากขึ้น นอกจากนี้ฝ่ายต่อต้าน ซึ่งนำโดยสมาชิกวุฒิสภาอย่าง นายชูวงศ์ ฉายะบุตร ปลัดกระทรวงมหาดไทย ยังได้เนร่วร่วมเพิ่มขึ้นอีกมากมายจากบรรดาผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกรงกลัวว่าสถานะภาพทางอำนาจของตนจะต้องถูกกระทบกระเทือน จากนโยบายกระจายอำนาจที่ปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อย่างไรก็ตามในความเห็นของผู้วิจัยเรื่องทั้ง 2 แม้มีความเกี่ยวข้องกัน แต่เป็นคนละประเด็น สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญภายในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ไม่เคยบัญญัติเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งนี้เพราะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญทราบดีว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เท่ากับเป็นการยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งจะก่อให้เกิดกระแสต่อต้านที่รุนแรงจากหลายฝ่าย แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ยังคงมีสมาชิกวุฒิสภาบางคนพยายามเชื่อมโยงทั้ง 2 ประเด็น ให้เป็นเรื่องเดียวกัน เพื่อโหมไฟแห่งความขัดแย้งให้รุนแรงมากขึ้น อาทิ สมาชิกวุฒิสภาสายอนุรักษ์นิยมคนหนึ่ง ได้แสดงความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชนโดยระบุว่า “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ส.ส.ร. มีการระบุให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นอิสระอย่างเบ็ดเสร็จ รัฐบาลมีอำนาจเพียงดูแลให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แน่ใจได้อย่างไรว่าจะไม่มีการทุจริต การเลือกตั้ง และตนคิดว่าเรื่องการให้ท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองนี้จะมีปัญหา เพราะอาจนำไปสู่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ถ้ามีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ในจังหวัดที่อยู่ตามบริเวณชายแดนแล้ว ได้คนที่ไม่รักประเทศชาติ ก็จะก่อให้เกิดปัญหาขึ้น และระบบนี้จะเป็นการก้าวก่ายอำนาจของการปกครองส่วนภูมิภาคหรือไม่” นี่เป็นตัวอย่างความคิดเห็นที่ผู้วิจัยได้รับฟังมา ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาสายอนุรักษ์นิยมหลายคน ต่างก็มีการแสดงแนวความคิดเห็นในทำนองเดียวกัน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการเชื่อมประเด็นปัญหาเพื่อปลุกกระดมให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้น เพื่อมุ่งหวังที่จะหาแนวร่วมในการล้มร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นเอง โดยการแสดงความคิดเห็นในลักษณะปลุกกระดมให้เกิดการเผชิญหน้ากันเช่นนี้ เป็นพฤติกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง ที่สมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทย ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาชอบที่จะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง (แต่เป็นภัยต่อผู้อื่น) อยู่เสมอ

อย่างไรก็ตาม หากเราพิจารณาในประเด็นการกระจายอำนาจให้องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เลือกผู้บริหารของตนเอง โดยให้สภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งให้มีอิสระในการบริหารงานและกิจการภายในท้องถิ่นของตนเองนั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ ทั้งนี้เพราะในอดีตที่ผ่านมา จากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ปีพุทธศักราช 2537 ที่มีนายประจวบ ไชยสาส์น เป็นประธานคณะกรรมการฯ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 198 และ 199 และเป็นที่มาของวิกฤตรัฐธรรมนูญในครั้งนั้น จนนำไปสู่วิกฤตของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ของ นายชวน หลีกภัย เมื่อมีข่าวแพร่ออกมาตามสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ว่า กระทรวงมหาดไทยร่วมมือกับพรรคความหวังใหม่ โดยผลักดันให้เป็นแกนนำในการต่อต้าน โดยผลประโยชน์ที่พรรคความหวังใหม่จะได้รับก็คือการสนับสนุนในการเลือกตั้ง จากกำนันผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศ ซึ่งในที่สุดกระทรวงมหาดไทยก็ได้ชัยชนะ ถึงแม้ว่าพรรคความหวังใหม่จะถูกขับออกจากการเป็นพรรคร่วมรัฐบาล และต้องไปเป็นฝ่ายค้าน แต่ผลจากการต่อต้านในเรื่องนี้ หลายฝ่ายมองว่า ก็ได้ทำให้พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มีโอกาสก้าวไปสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันนี้ ก็เนื่องจากการสนับสนุนจากบรรดากำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง

ดังนั้นในความเห็นของผู้วิจัย ประเด็นดังกล่าวนับเป็นเรื่องที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในคณะกรรมการฯ ทุกคนต่างตระหนักดีถึงพลาคุณภาพแห่งอำนาจอันมากมายมหาศาล ของบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองในกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในขณะนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และปลัด อ.บ.ต. ในฐานะตัวแทนของกระทรวงมหาดไทย ได้เข้าไปครอบงำระบบการปกครองในท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับรากหญ้าได้จนเกือบหมดแล้ว การที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นนั้น เป็นเรื่องที่กระทำได้ยากยิ่งนัก ทั้งนี้เพราะกลไกของกระทรวงมหาดไทยใน อ.บ.ต. ที่มีกว่า 7,000 แห่งทั่วประเทศ คงจะไม่ยินยอมให้ถูกตัดออกไปจากโครงสร้างอำนาจในปัจจุบันอย่างแน่นอน และไม่ใช่เรื่องยากนักที่จะปลุกกระแสต่อต้านขึ้นมาคว่ำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่มีการบัญญัติข้อความว่า “กำหนดให้สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง” ซึ่งกำลังมีความพยายามปลุกระดมกันอยู่ โดยในการนี้ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทย ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตามเมื่อการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นการปกครองท้องถิ่นได้เข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 เพื่อแปรญัตติ มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอคำแปรญัตติในเรื่องนี้ไว้หลายคน ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัด แต่ในที่สุดการพิจารณาในประเด็นดังกล่าวก็สามารถผ่านพ้นไปได้ด้วยดี โดยมีการแก้ไขเพียงการตัด, เพิ่มข้อความหรือการใช้คำเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น ทั้งนี้เป็นเพราะประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรการปกครองท้องถิ่นนี้ได้รับแรงสนับสนุนอย่างมากมาจากกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ซึ่งผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

4.3 ความคิดเห็นของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ที่มีต่อกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและการแสดง

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะเสนอมุมมองอีกทางหนึ่ง ซึ่งแตกต่างไปจากกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองต่างๆ ดังที่ได้นำเสนอมาข้างต้น มุมมองดังกล่าวเป็นความคิดเห็นของกลุ่มผลักดันต่างๆ ในสังคมที่แม้จะไม่ได้เข้าไปมีบทบาทโดยตรงต่อการดำเนินงานของบรรดาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นที่กระแสแห่งการเกื้อหนุน (Support) ในประเด็นที่มีความขัดแย้งกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถือเป็นแรงผลักดันที่สำคัญในการทำให้กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในครั้งนี้สามารถบรรลุสู่เป้าหมายได้

จากแนวความคิดทฤษฎีพหุนิยม (Pluralist Model) ได้กล่าวไว้ที่ แม้ว่าประชาชนซึ่งเป็นปัจเจกบุคคล จะไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่ก็สามารถที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลักดัน (Pressure Group) เพื่อสร้างอิทธิพลต่อการตัดสินใจให้กับกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองได้ จากคำกล่าวนี้ แม้ว่ากลุ่มผลักดันต่างๆ จะไม่สามารถเรียกร้องให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ภายในกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ บัญญัติเนื้อหาซึ่งเป็นความต้องการภายในกลุ่มของตนเองไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ แต่อย่างน้อยข้อเรียกร้องต่างๆ ก็เป็นแนวทางให้สรร ในคณะกรรมการยกร่างฯ ได้รู้ว่ากลุ่มผลักดันแต่ละกลุ่มมีปัญหาอะไร และต้องการการแก้ไขอย่างไร ซึ่งแม้จะไม่ได้ได้รับความสนใจจากกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกลุ่มผลักดันไม่สามารถสร้างกระแสกดดันได้มากเหมือนกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองต่างๆ ดังที่ผู้วิจัยได้เสนอไว้ในตอนต้น แต่ก็เป็นการทำหน้าที่ในการแสดงความคิดเห็นตามที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม โดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาตรา 211 เทรส ได้เปิดช่องทางไว้ให้ ซึ่งในความเห็นของผู้วิจัยกลุ่มผลักดันแต่ละกลุ่มก็ได้ทำหน้าที่ของตนเองแล้วอย่างเท่าที่เวลาและเงื่อนไขต่าง ๆ จะเอื้ออำนวย

ประเด็นที่มีการนำเสนอจากกลุ่มผลักดันภายในกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ในครั้งนี้ มีมากมาย จากองค์กรต่างๆ หลากหลาย รวมทั้งประชาชนโดยทั่วไป* ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยจะได้สรุปเฉพาะในประเด็นที่

* รายละเอียดของประเด็นสำคัญที่มีการนำเสนอจากกลุ่มผลักดันที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้รวบรวมและเรียบเรียงไว้เป็นหมวดหมู่ โดยได้มีการนำไปเทียบเคียงกับมาตราต่าง ๆ ของร่างรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการพิจารณาแปรญัตติในวาระที่ 2 ซึ่งผู้สนใจสามารถติดตามได้ในภาคผนวก

เป็นข้อเสนอของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ และประชาชนทั่วไปที่ปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ดังข้อมูลที่แสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.3 ประเด็นที่เป็นข้อเสนอของกลุ่มผลักดันต่างๆ และประชาชนทั่วไปที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งได้จัดทำโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

กลุ่มผลักดัน	หมวด	ข้อเสนอ	ปรากฏอยู่ในมาตรา
1) 28 องค์กร ประชาธิปไตย	หมวด 1 บททั่วไป	-รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน	3
	หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของ ชนชาวไทย	-สิทธิเสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งหมายถึงความรวมถึงเสรีภาพในการศึกษา การวิจัย การเผยแพร่ผลงานวิจัย และการเรียนการสอนทุกระดับตามหลักวิชาการ	42
		-บุคคลย่อมมีสิทธิในการได้รับบริการและสวัสดิการจากรัฐโดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน	43,52
		-บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไปตามเจตนารมณ์ของตนได้	47
		-ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมกำหนดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นและของชาติอย่างยิ่ง	56
หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น	-ท้องถิ่นใดๆ มีลักษณะการปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง และต้องได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจากรัฐบาล ทั้งนี้การออกกฎหมาย ระเบียบ	283	

กลุ่มผลิตภัณฑ์	หมวด	ข้อเสนอ	ปรากฏอยู่ใน มาตรา
		หรือข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นการละเมิด หรือรบกวนหลักการดังกล่าว เป็นอันใช้ บังคับมิได้ -ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการกำหนด นโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางภาษีอากร การเงิน แห่งท้องถิ่น และมีอำนาจในการจัด ทรัพยากรส่วนท้องถิ่น	284
2) องค์กรแรงงาน	หมวด 5 แนว นโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ	-ให้มีสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่าย บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ทุกระดับมาจากการเลือกตั้งของ ประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการ เลือกตั้งตามวาระ โดยหัวหน้าฝ่าย บริหารท้องถิ่นระดับจังหวัดมาจากการ เลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจ หน้าที่ในการบริหารกิจการจังหวัดโดย ประสานงานกับฝ่ายบริหารในส่วนกลาง	285
3) องค์กรธุรกิจและ องค์กรเอกชน	หมวด 5 แนว นโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ	-สิทธิการมีส่วนร่วมกำหนดแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	76
	หมวด 6 รัฐสภา (ส่วนที่ 2)	-รัฐต้องส่งเสริม และสนับสนุนระบบ การค้าเสรีที่เป็นธรรมต่อระบบ เศรษฐกิจและผู้บริโภค โดยรวมการ ผูกขาด จะสามารถทำได้เฉพาะ เพื่อการ สาธารณูปโภคและความมั่นคง แห่งชาติเท่านั้น	87
		-ควรเปิดโอกาสให้บุคคลสัญชาติไทยใน ต่างประเทศ มีสิทธิลงคะแนนเสียง เลือก	105

กลุ่มผลิตภัณฑ์	หมวด	ข้อเสนอ	ปรากฏอยู่ใน มาตรา
4) กลุ่มผลิตภัณฑ์อื่นๆ ที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรขนาดเล็กและไม่ได้มีการจัดตั้งเป็นทางการ รวมทั้งความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไป	สภาผู้แทนราษฎร หมวด 10 การตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ (ส่วนที่ 3 การถอดถอนจาก ตำแหน่ง)	ตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพร้อมๆ กับ บุคคลไทยในประเทศ - ควรมีมาตรการควบคุมดูแลและลง โทษสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้โดย ประชาชน	304
	หมวด 3 สิทธิ และเสรีภาพของ ชนชาวไทย	-บุคคลทุกคนจะต้องไม่ถูกกีดกันและ ถูกเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุความแตก ต่างทางด้านเพศ เชื้อชาติ ชาติกำเนิด ผิว ภาษา ศาสนา ความเชื่อ ความคิด เห็นทางการเมือง สถานะทางเศรษฐกิจ สถานะทางสมรส หรือสถานะอื่นใด ตลอดจนเพราะความพิการทางร่างกาย -รัฐต้องดำเนินมาตรการจัดการเลือก ปฏิบัติ เพื่อประกันให้สตรีทุกคนได้รับ สิทธิทางการเมือง ทางกฎหมาย สัญชาติ การศึกษา การจ้างงาน การ รักษาสุขภาพ การสมรส และความ สัมพันธ์ในครอบครัว	30
		-บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับ การศึกษาขั้นมูลฐานจากรัฐ, บุคคลย่อม มีสิทธิได้รับการสนับสนุนและคุ้มครอง จากรัฐในการรับการศึกษาขั้นสูงกว่าขั้น มูลฐาน -บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการทางสา ธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างเท่าเทียม กัน โดยเฉพาะเด็ก คนชรา คนพิการ และผู้ยากไร้ มีสิทธิได้รับการบริการทาง	43 52,54,55

กลุ่มผลิตภัณฑ์	หมวด	ข้อเสนอ	ปรากฏอยู่ใน มาตรา
		สาธารณสุขโดยไม่คิดมูลค่า	
		-ชุมชนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิร่วมจัดการดูแลรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ท้องถิ่นและประเทศโดยรวม	56
		-บุคคลย่อมมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ในเมื่อการนั้นมีหรืออาจมีผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของตนหรือชุมชน	58
	หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น	-ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางภาษีอากร การเงิน การบริหารบุคคล การศึกษา การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น	284
		-สมาชิกสภาท้องถิ่นทุกคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ, ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารทุกคนต้องมาจากการเลือกตั้ง	285
		-ประชาชนย่อมมีสิทธิถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นได้	286
		-ประชาชนย่อมมีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอกฎระเบียบหรือกฎหมายใหม่ของท้องถิ่นได้	287

จากข้อมูลภายในตารางที่ 4.3 ดูเหมือนว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ส.ส.ร. นี้จะมีการบัญญัติในส่วนที่เป็นความต้องการของกลุ่มผลักดันต่างๆ รวมทั้งประชาชนโดยทั่วไปเอาไว้อย่างมาก แท้ที่จริงแล้ว จากการเก็บรวบรวมข้อมูล ความคิดเห็นของกลุ่มผลักดันตลอดจนประชาชนทั่วไป ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมมาตลอดช่วงเวลาที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ เป็นเอกสารที่มีจำนวนกว่า 1,000 หน้า ทำให้ผู้วิจัยได้เข้าใจว่า ชนชั้นนำทางการเมืองภายในสภาร่างรัฐธรรมนูญมีกลวิธีอันแยบยลในการตอบสนองความต้องการของประชาชนตลอดจนกลุ่มผลักดันต่างๆ เหล่านี้ โดยการใช้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นเป็นเครื่องมือโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากแบบสอบถาม การจัดประชุมระดมความคิดเห็นจากองค์กรต่างๆ และกระบวนการทำประชาพิจารณ์ในแต่ละระดับ ซึ่งวิธีการเหล่านี้เป็นการกำหนดกรอบให้ประชาชนรวมทั้งกลุ่มผลักดันต่างๆ ได้แสดงความคิดเห็นตามแนวทางและในประเด็นที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญภายในกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้วางเอาไว้ การกระทำดังกล่าว อาจตีความได้ว่าเป็นการชี้นำประชาชนอย่างหนึ่ง โดยแอบแฝงความต้องการตลอดจนเป้าหมายที่กลุ่มตนเองต้องการไว้ภายในกรอบเหล่านั้น แต่กลับประกาศให้ประชาชนรู้สึกภาคภูมิใจว่า กรอบต่างๆ หรือประเด็นที่มีการนำมาให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพียงแค่ “เห็นด้วย”, “ไม่เห็นด้วย” นั้น เป็นความต้องการและเป็นข้อเรียกร้องของประชาชนรวมทั้งกลุ่มผลักดันต่างๆ อย่างแท้จริง ซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น่อมรับที่จะนำไปบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วเป็นการกำหนดของชนชั้นนำทางการเมือง ในกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าละอายใจมากที่สุดที่ กลุ่มคนกลุ่มหนึ่งซึ่งผลิตสินค้าออกมากองหนึ่ง แล้วนำมาให้ประชาชนดูว่าขึ้นไหนดีไม่ดีขึ้นไหน หลังจากนั้นก็กลับไปเลือกกันเองและตัดสินใจกันเองว่าจะเลือกขึ้นไหน

ผู้วิจัยเห็นว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ค่อยเห็นความสำคัญของประชาชนเท่าที่ควร ขณะเดียวกันก็รู้สึกไม่สบายใจกับกลุ่มผลักดันต่างๆ กับประชาชนหลายๆ คนที่หลงดีใจว่า ประเด็นที่ตนเองหรือกลุ่มของตนเองได้เรียกร้อง(ตามกรอบที่ ส.ส.ร.กำหนด) ไปนั้นได้รับการตอบสนองจากกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองภายในสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยยังคงให้คุณค่ากับการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มผลักดันต่างๆ มากกว่า การพิจารณาว่าข้อเรียกร้องในเรื่องใดได้รับการตอบสนองบ้าง ดังนั้นในส่วนต่อไปจะได้กล่าวถึงการแสดงความคิดเห็น และความเคลื่อนไหว กลุ่มผลักดันที่มีบทบาทเด่นชัด ภายในกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ โดยผู้วิจัยได้เลือกทำการศึกษาเฉพาะกลุ่มที่มีการจัดโครงสร้างองค์กรที่เป็นทางการ (Associational group) และมีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ โดยเลือกทำการศึกษา 3 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มองค์กรเอกชน (ประกอบไปด้วยองค์กรชาวบ้าน และเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน 11 เครือข่าย, คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน(กปอพช.), องค์กรประชาธิปไตย 28 องค์กร, ประชาคมปฏิรูปการเมือง , เครือข่ายผู้หญิงกับรัฐธรรมนูญ, องค์กรแรงงานแห่งประเทศไทย, ที่ประชุมประชาชนเพื่อรัฐธรรมนูญ(ทปร.8 ภูมิภาค)

2) กลุ่มองค์กรธุรกิจ (ประกอบไปด้วยสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย . หอการค้าไทย, สมาคมธนาคารไทย สมาคมบริษัทเงินทุน, สมาคมประกันวินาศภัย , สมาคมประกันชีวิต , สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร, สมาคมการค้าอสังหาริมทรัพย์)

3) กลุ่มสื่อมวลชน

แต่ละกลุ่มมีการดำเนินงานตลอดจนการแสดงความคิดเห็นที่น่าสนใจ ดังที่ผู้วิจัยได้นำมาสรุปไว้ต่อไปนี้

1) กลุ่มองค์กรเอกชน (Non Governmental Organizations:NGOs) นับเป็นกลุ่มหลักต้นที่มีขนาดใหญ่ที่สุด เนื่องจากเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นมาจากการรวมตัวกันของกลุ่มหลักต้นมากมาย ซึ่งเป็นการรวมตัวกันเพื่อระดมความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ โดยมีองค์กรประชาธิปไตย 28 องค์กร ซึ่งมีนายพิภพ ธงชัย เป็นประธาน เป็นแกนนำในการระดมความคิดเห็น และประสานงานกับกลุ่มหลักต้นต่างๆ ภายในกลุ่มองค์กรเอกชน

จากการติดตามการดำเนินงานขององค์กรประชาธิปไตย 28 องค์กร ผู้วิจัยพบว่า นายพิภพ ธงชัย ซึ่งเป็นประธานองค์กรดังกล่าวได้มีการติดตามการสัมมนาซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดขึ้นเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มหลักต้นต่างๆ อยู่เสมอ โดยได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นทุกครั้งที่มีการเข้าประชุมหรือเข้าร่วมสัมมนา ขณะเดียวกัน นายพิภพ ก็มีความรู้สึกที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาเข้าร่วมประชุมแต่ละครั้งนั้น ส่วนใหญ่ไม่ใช่แกนนำสำคัญซึ่งทำหน้าที่ในการยกยกร่างรัฐธรรมนูญ ภายในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้นายพิภพเองไม่แน่ใจว่า ในแต่ละครั้งที่ตนเองในฐานะตัวแทนขององค์กรประชาธิปไตย 28 องค์กร ได้เสนอความคิดเห็นไป ซึ่งในบางครั้งได้จัดพิมพ์เป็นเอกสาร จะได้รับความสนใจจากแกนนำในคณะกรรมการยกร่างฯ หรือไม่ ยิ่งเวลาผ่านไปก็ยิ่งทำให้นายพิภพ สามารถอ่าน เกมส์การเมืองของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างทะลุปรุโปร่ง ในช่วงหลังจึงไม่ได้

เข้าร่วมประชุมตามเวทีที่สมาชิกรัฐสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดขึ้น แต่หันไปเสนอข้อเรียกร้องผ่านสื่อมวลชนแทน ซึ่งเป็นวิธีการที่ดีกว่า²⁶

สำหรับประเด็นข้อเรียกร้องของกลุ่มองค์กรเอกชนนั้น มีการพัฒนามาจากข้อเรียกร้องของ 28 องค์กรประชาธิปไตยโดยนำมารวมกับข้อเรียกร้องของกลุ่มผลักดันต่างๆ ภายในกลุ่มองค์กรเอกชน แล้วทำการเรียบเรียงใหม่โดยตัดประเด็นปลีกย่อยออกไป จนกลายเป็น “ข้อเสนอรัฐธรรมนูญไทย” ที่ประมวลข้อเสนอพร้อมเหตุผลที่กลุ่มองค์กรเอกชนได้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญปัจจุบัน (พ.ศ.2534) โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของปรัชญา 4 ประการคือ²⁷

1. มนุษย์และสังคมมีการพัฒนา มีความเสมอภาค แต่เคารพในความแตกต่างและความหลากหลาย มีการเรียนรู้ และการใช้สติปัญญา ในการแก้ไขปัญหา มีคุณธรรม ความเอื้ออาทร และสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และกลมกลืนกับธรรมชาติ
2. รัฐ ชุมชน และเอกชน สามารถพัฒนาระบบเศรษฐกิจ ให้มีความเจริญก้าวหน้าโดยเอื้อประโยชน์ต่อคนทั้งชาติ เพื่อคุณภาพชีวิตและความยุติธรรม
3. ระบบการเมือง การบริหาร และกระบวนการยุติธรรม เป็นระบบที่โปร่งใส สุจริต ยุติธรรม และมีความรับผิดชอบต่อประชาชนโดยประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง
4. ระบบจัดการดูแลรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างเหมาะสม และยั่งยืน เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและของประเทศ

จากหลักการและปรัชญาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ประการ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความคิดเห็นของกลุ่มองค์กรเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประการที่ 3 ซึ่งเป็นการแสดงความต้องการที่ระบบการเมือง การบริหาร และกระบวนการยุติธรรม เป็นไปอย่างโปร่งใส สุจริต ที่สำคัญคือ กลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ผู้กุมอำนาจเหนือกลไกเหล่านั้นจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนด้วยและจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ซึ่งหลักการในข้อนี้ได้สรุปรวบรวม ภาพลักษณ์ของระบบการเมืองในความคิดฝันของประชาชนเอาไว้อย่างสมบูรณ์ ถ้าหากบรรดาแกนนำของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการ

²⁶ สัมภาษณ์ พิภพ ธงชัย . ประธานกลุ่มองค์กรประชาธิปไตย 28 องค์กร, (18 ตุลาคม 2540)

²⁷ องค์กรเอกชน , “ข้อเสนอรัฐธรรมนูญไทย” เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

ร่างรัฐธรรมนูญไปตามครรลองแห่งหลักการนี้ รัฐธรรมนูญที่กำลังร่างกันอยู่นั้นย่อมเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตามในสภาพความเป็นจริง ข้อเสนอรัฐธรรมนูญไทย ของกลุ่มองค์กรเอกชนกลับไม่ได้รับความสนใจจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเท่าใดนัก จากการสัมภาษณ์แกนนำของ ส.ส.ร. ท่านหนึ่งได้กล่าวถึงประเด็นนี้ไว้ว่า “สำหรับข้อเสนอดังกล่าวก็รับฟังเขามาเรื่อยๆ แล้วเอามาเก็บไว้ เพราะไม่มีเวลาศึกษาในรายละเอียด” จากคำกล่าวนี้ยิ่งเป็นการตอกย้ำถึงพฤติกรรมของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ไม่เคยให้ความสนใจต่อความคิดเห็นของประชาชนอย่างจริงจัง และจริงใจนั่นเอง

2) กลุ่มองค์กรธุรกิจ นับเป็นกลุ่มผลักดันขนาดใหญ่อีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีสภาพการตลอดจนอำนาจในการต่อรองสูงกว่ากลุ่มองค์กรเอกชน ทั้งนี้เนื่องมาจากกลุ่มองค์กรธุรกิจบางกลุ่มมีสายสัมพันธ์อันดีกับนักการเมือง ซึ่งเป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ขณะเดียวกันกลุ่มธุรกิจบางกลุ่มยังให้เงินทุนในการสนับสนุนการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำประชาพิจารณ์ทั่วประเทศซึ่งงบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตามแม้ว่ากลุ่มองค์กรธุรกิจจะมีช่องทางในการผลักดันความคิดเห็น ตลอดจนความต้องการของกลุ่มตนเองไปยังสภาร่างรัฐธรรมนูญได้หลายช่องทางก็ตาม แต่ข้อเรียกร้องต่างๆ ก็ไม่ประสบผลสำเร็จนัก ทั้งนี้เป็นเพราะเงื่อนไขต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติในเรื่องรายละเอียดของปัญหาเศรษฐกิจรวมทั้งการประกอบธุรกิจไว้แน่นอน ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ เท่านั้น เช่นในมาตรา 87 ได้มีการบัญญัติไว้ว่า รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจ แบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ่มครองผู้บริโภค และป้องกันผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค

จากบทบัญญัติดังกล่าว เป็นเพียงแนวความคิดกว้างๆ ซึ่งคงจะไม่ทำให้นักธุรกิจส่วนใหญ่ได้รับความพึงพอใจ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่าประเด็นปัญหาที่เป็นความต้องการอันแท้จริงของกลุ่มองค์กรธุรกิจที่ต้องการให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พิจารณาเพื่อบรรจุไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น มีสาระสำคัญอยู่ 7 ประการ ได้แก่

1) การเปิดเสรีทางการค้า ซึ่งรัฐธรรมนูญควรกำหนดชัดเจน เพื่อป้องกันอุปสรรคทางการค้า โดยเฉพาะการใช้เส้นสายในการทำการค้า ทั้งนี้เพื่อให้การประกอบธุรกิจยุติธรรมและเท่าเทียมกัน

- 2) กลไกของภาครัฐควรส่งเสริมให้เกิดความคล่องตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้น
- 3) ควรปรับปรุงโครงสร้างภาษี
- 4) การผลิตบุคลากรตามสถานศึกษาต่างๆ ควรมุ่งมั่นให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจ
- 5) ควรส่งเสริมให้มี “สมัชชาธุรกิจ” เพื่อให้มีหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบพฤติกรรม การทุจริตในแวดวงธุรกิจด้วยตนเอง
- 6) รัฐธรรมนูญควรกำหนดให้เอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกควรทำหน้าที่ในเชิงพาณิชย์ไปด้วย เพื่อขยายโอกาสทางการค้าให้กว้างขวางขึ้น
- 7) รัฐธรรมนูญควรพิจารณาเสถียรภาพด้านการเมืองควบคู่ไปกับการพัฒนาธุรกิจ

อย่างไรก็ตามความเห็นดังกล่าวก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกเช่นเคย แม้แต่ศาสตราจารย์ลิขิต วีรเวทิน สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น องค์กรธุรกิจ องค์กรเอกชน และสถาบันการศึกษา ยังกล่าวว่า²⁸ “ทุกกลุ่มองค์กรไม่ควรเสนอเฉพาะประเด็นปัญหาปลีกย่อยโดยเฉพาะประเด็นใกล้ตัวเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงประเด็นสิทธิเสรีภาพ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและสถาบันทางการเมือง” ซึ่งจากการที่ได้พิจารณาข้อเสนอของกลุ่มองค์กรธุรกิจแล้ว ผู้วิจัยก็รู้สึกเห็นด้วยกับความคิดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญท่านนี้ เนื่องจากข้อเรียกร้องแต่ละประเด็น เป็นการเรียกร้องเพื่อผลประโยชน์ภายในกลุ่มของตนเองทั้งสิ้น หากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนำประเด็นดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามที่กลุ่มองค์กรธุรกิจเสนอมาย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม และอาจนำมาประเทศชาติไปสู่ความหายนะได้

3) กลุ่มสื่อมวลชน กลุ่มผลักดันกลุ่มนี้แม้ว่าไม่มีบทบาทโดยตรงในการเรียกร้องหรือแสดงความคิดเห็นที่มีต่อการดำเนินงานร่างรัฐธรรมนูญ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่ในความเห็นของผู้วิจัยแล้ว การดำเนินงานของกลุ่มดังกล่าวถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง และสมควรนำมากล่าวไว้ ณ . ที่นี้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ

(1) กลุ่มสื่อมวลชน เป็นกลุ่มผลักดันที่ทำหน้าที่สะท้อนความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคม ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปได้อย่างกว้างขวางที่สุด ซึ่งบางครั้งการทำหน้าที่ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดกระแสกดดันต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เป็นอย่างมาก ขณะเดียวกับบรรดากลุ่ม

²⁸ สัมภาษณ์ ลิขิต วีรเวทิน. ประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น องค์กรธุรกิจ, องค์กรเอกชน และสถาบันศึกษา, 9 เมษายน 2540.

ผลิตภัณฑ์ต่างๆ ซึ่งรู้ว่า สมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญไม่ค่อยให้ความสนใจต่อการแสดงความคิดเห็นของตน ก็มักแสดงความคิดเห็นโดยผ่านสื่อมวลชนเหล่านี้ เพื่อหาแนวร่วมสนับสนุน ในการเข้ามีอำนาจต่อรองให้กับข้อเรียกร้องของตนเอง ขณะที่กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองก็มีการใช้สื่อมวลชนในการแสดงความคิดเห็น ตอบโต้ในกรณีที่ถูกกล่าวหาจากฝ่ายตรงข้ามอยู่บ่อยครั้ง ในประเด็นที่เป็นความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญ

(2) กลุ่มสื่อมวลชน เป็นตัวผลักดันที่สำคัญที่ทำให้การดำเนินงานจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้เป็นที่รู้จัก และได้รับความสนใจจากประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมการเผยแพร่กิจกรรม การดำเนินการต่าง ๆ ของสภาวาระรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการยกร่างฯ , กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนได้รับความร่วมมืออย่างดีจากสื่อมวลชน นอกจากนี้ยังมีการประสานงานกันระหว่างคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ สภาวาระรัฐธรรมนูญกับสื่อมวลชน อาทิ การจัดรายการวิทยุและรายการโทรทัศน์เพื่อเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ ตลอดจนมีการสร้างความรู้ ความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหา, บทบัญญัติ ตลอดจนผลพลอยได้จากการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้ประชาชนได้รับรู้อย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ทั้งนี้ เนื่องจากอดีตที่ผ่านมา กลุ่มสื่อมวลชนและประชาชนให้ความสนใจกับรัฐธรรมนูญน้อยมาก จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐธรรมนูญของไทยถูกโค่นล้มบ่อยโดยปราศจากการต่อต้านจากประชาชน

อย่างไรก็ตามบทบาทในการเรียกร้องหรือผลักดันที่กลุ่มสื่อมวลชนได้กระทำต่อกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ไม่ได้มีการรวมตัวกันหรือมีการเสนอข้อเรียกร้องที่ชัดเจนทำให้ข้อเรียกร้องหรือความคิดเห็นที่แสดงออกมามากเป็นการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงาน ตลอดจนกระบวนการทำงานของสมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญมากกว่าการเรียกร้องในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตนเอง นอกจากนี้ยังเป็นเสมือนภาพสะท้อนความรู้สึกและความต้องการของประชาชน(ซึ่งอาจไม่ใช่ประชาชนทุกกลุ่ม) ให้สมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญได้รับรู้และนำไปพิจารณา

จากที่กล่าวมาคือหน้าที่ซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งที่สื่อมวลชนแขนงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์, วิทยุ, โทรทัศน์ หรือเครือข่ายข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ฯลฯ ได้ทำหน้าที่ของตนเองอย่างเต็มความสามารถจนกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ได้รับความสนใจจากประชาชนรวมทั้งกลุ่มผลิตภัณฑ์ต่างๆ ในสังคม เป็นจำนวนมากอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน แต่เดิมการแก้ไขหรือจัดทำร่างรัฐธรรมนูญมักเป็นเรื่องที่กระทำกันในหมู่นักชั้นนำทางการเมืองไม่กี่กลุ่มเท่านั้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า สิ่งเหล่านี้คือจุดเริ่มต้นที่ดีต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ให้มีการเปลี่ยนโฉมหน้าจากการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเพียงไม่กี่คน กลายเป็นการเมืองของประชาชนทุกคนได้ในอนาคต.

4.4 บทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ : ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจภายใต้การครอบงำของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง

กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีการดำเนินงานกันตั้งแต่เดือนมกราคม 2540 จนกระทั่งเสร็จสิ้นในเดือนสิงหาคม 2540 ได้มีผลผลิตจากกระบวนการยกร่างคือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช..... ซึ่งเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองต่าง ๆ ได้เข้าไปมีอิทธิพล ตลอดจนมีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างตั้งแต่ต้น จนกระทั่งเสร็จสมบูรณ์ออกมา ซึ่งจะได้มีการนำเสนอให้กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาเพื่อลงมติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในลำดับต่อไป ในความเห็นของผู้วิจัย รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นกลไกหลักที่มีความสำคัญในการกำหนดโครงสร้างทางอำนาจและรูปแบบของปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ภายในระบบการเมือง ในประเทศที่มีการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญเป็นเสมือนภาพสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของความเป็นประชาธิปไตยในประเทศนั้น ๆ รวมทั้งปัญหาทางการเมืองที่ดำรงอยู่ ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลากว่า 60 ปี มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 15 ฉบับ แต่ปัญหาทางการเมืองไทยก็ยังคงวนเวียนอยู่ในเรื่องเดิม ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของรัฐบาลที่ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน, การทุจริตคอร์รัปชันในแวดวงการเมือง และหน่วยงานราชการ, การซื้อสิทธิ์ขายเสียงในการเลือกตั้ง ความขัดแย้งภายในรัฐบาลผสม ฯลฯ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ในความเห็นของผู้วิจัยน่าจะมีสาเหตุมาจากการที่เราขาดรัฐธรรมนูญที่ดี ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐธรรมนูญไทยแต่ละฉบับมักได้รับการจัดทำโดยกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเพียงไม่กี่คน โดยกระบวนการยกร่างและการจัดทำก็เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นชนชั้นนำทางการเมืองเหล่านั้น โดยไม่เคยสนใจว่าประชาชนต้องการอะไร ขณะเดียวกันก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ นั่นเป็นเพราะรัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่ไม่ได้เปิดช่องทางให้ประชาชนตลอดจนกลุ่มพลังกดดันต่าง ๆ ให้เข้ามาดำเนินการจัดทำ ทั้งนี้ในความเห็นของผู้วิจัย รัฐธรรมนูญที่ดีในระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย จะต้องมีการออกแบบกติกาที่จะเป็นตัวกำหนดปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งกรอบแห่งกติกานั้นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการเรียนรู้ทางการเมือง ทำให้ประชาชนได้ตระหนักถึงสิทธิของตนเองในทางการเมือง จนเกิดการรวมตัวกันในรูปแบบของกลุ่มพลังกดดัน เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญจะต้องเปิดช่องทางให้ประชาชนได้มีการรวมตัวกัน และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อมาใช้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในนโยบายของรัฐให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ด้วยมิใช่เป็นการกำหนดจากกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ผู้กุมอำนาจรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ในความเห็นของผู้วิจัย การมีรัฐธรรมนูญที่ดีในระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย ย่อมส่งผลให้ปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง และกลุ่มพลังกดดันต่าง ๆ ในสังคมเป็นไปอย่างสมดุลง่าย มีการตรวจสอบและถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน โดยมีให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ถือครองอำนาจโดยสิทธิ์ขาดอยู่เพียงกลุ่มเดียว เพราะนั่นคงไม่ใช่ประชาธิปไตย ประชาชนเมื่อได้รับ

การเรียนรู้และกลุ่มเกลาทางการเมืองจากรัฐ ก็จะมีเริ่มมีการรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองกับ ผู้ปกครอง ซึ่งเป็นชนชั้นนำทางการเมือง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อเรามีรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์ ประกอบหลักในการกำหนดกรอบแห่งกติกา ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองและกลุ่ม ต่าง ๆ ในสังคมที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมเท่านั้น

เป็นที่น่าเสียดายว่า กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ มิได้ก่อให้เกิดร่างรัฐธรรมนูญที่ดี ดังที่คาดหวัง แม้หลายฝ่ายจะให้ความเห็นว่า เป็นการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นโดยตลอดระยะเวลาที่มีการจัดทำ แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว ประชาชนรวมทั้งกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ต่างรู้้อยู่แก่ใจว่า เนื้อหาส่วนใหญ่ที่ปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว นั้นเป็นไปตามการกำหนดของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นความต้องการของกลุ่มสมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ แม้ว่าข้อเสนอของกลุ่มผลักดันบางกลุ่ม อาทิ องค์กรเอกชน จะได้รับการตอบสนองโดยได้รับการบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อเทียบกับข้อเสนอ หรือเนื้อหาที่เป็นการกำหนดโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับอิทธิพลและแรงกดดันจากชนชั้นนำทาง การเมืองกลุ่มอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาและข้าราชการระดับสูง, กลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทน ราษฎรแล้ว ยังนับว่าห่างไกลกันอยู่มาก

ทั้งนี้หากเราได้พิจารณาถึงประเด็นที่มีความขัดแย้งกันทางความคิดระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองต่าง ๆ ดังที่ได้เสนอไว้ในตอนต้น ไม่ว่าจะเป็นประเด็นการห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรี, ประเด็นการกระจาย อำนาจให้กับองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น, ประเด็นที่มาของสมาชิกวุฒิสภา, ประเด็นการจัดตั้งระบบศาล ใหม่ ฯลฯ ประเด็นเหล่านี้ แม้ประชาชนและกลุ่มผลักดันต่าง ๆ จะได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอยู่ บ้าง อาทิ ในประเด็นการกระจายอำนาจให้กับองค์กรการปกครองท้องถิ่น แต่กระแสกดดันที่มีผลต่อการตัดสินใจในการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้นมาจากกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงในกระทรวง มหาดไทย มากกว่าที่จะมาจากกลุ่มผลักดันหรือประชาชนโดยทั่วไป นอกจากนี้ในประเด็นอื่น ๆ อาทิ การห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรี, ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา, การจัดตั้งระบบศาลใหม่ ซึ่งประเด็นเหล่านี้คงไม่มีใครปฏิเสธว่า เป็นเรื่องของความขัดแย้ง ซึ่งส่งผลให้เกิดการประนีประนอม ต่อกันภายในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองต่าง ๆ ดังที่ผู้วิจัยได้เสนอข้อมูลและทำการวิเคราะห์ในแต่ละประเด็น ไว้แล้วในตอนต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการตอกย้ำ และเป็นที่ยืนยันในข้อสมมุติฐานของงานวิจัยชิ้นนี้ที่ว่า “เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันก่อตัวขึ้นมาจากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในปีพุทธศักราช 2540 ท่ามกลางการผลักดันของชนชั้นนำทางการเมือง และกลุ่มผลักดันที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมือง มีลักษณะ ที่โน้มเอียงไปในทางที่สอดคล้องกับความคิดเห็นของชนชั้นนำทางการเมืองมากกว่ากลุ่มผลักดัน” ผู้วิจัยจะได้

ทำการเปรียบเทียบข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง* และกลุ่มผลักดันที่ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของมาตราต่าง ๆ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีการยกกว้างขึ้นมาและผ่านการพิจารณาในวาระที่ 3 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งได้ผ่านการกลั่นกรองโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับเป็นชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทมากที่สุด ในกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ในครั้งนี้กับความคิดเห็นและข้อเสนอของกลุ่มผลักดัน ข้อเสนอของฝ่ายใดจะได้รับการตอบสนองมากกว่ากัน ดังข้อมูลในตารางต่อไปนี้

* ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในที่นี้ ผู้วิจัยจะได้ใช้ข้อสรุปของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผลของการตัดสินใจ ซึ่งผ่านกระบวนการต่อรอง, ประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองต่าง ๆ มาเพื่อ เป็นข้อมูลในการนำมาเปรียบเทียบกับข้อเสนอของกลุ่มผลักดัน ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมไว้ ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนในการพิจารณา

ตารางที่ 4.4 แสดงการเปรียบเทียบประเด็นหลัก ๆ ที่เป็นข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองและข้อเสนอของกลุ่มผลักดันกับมาตราต่าง ๆ ที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
หมวดที่ 1 บททั่วไป	<p>1. กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ (ม.3)</p> <p>2. กำหนดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง (ม.4)</p> <p>3. ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน (ม.5)</p>	<p>1. รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (ม.3)</p>
หมวดที่ 2 พระมหากษัตริย์		
หมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	<p>1. การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยกฎหมาย จะกระทำมิได้เฉพาะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เท่านั้น และทำได้เฉพาะที่จำเป็น (ม. 29)</p> <p>2. การให้ความคุ้มครองบุคคลตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน และห้ามการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อ</p>	<p>1. สิทธิเสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งหมายความรวมถึงเสรีภาพในการศึกษา การวิจัย และเผยแพร่ผลงานวิจัย และการเรียนการสอนทุกระดับตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง (ม.42)</p> <p>2. ประชาชนมีสิทธิในการได้รับบริการและสวัสดิการจากรัฐโดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน (ม.43,52)</p>

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>บุคคล รวมทั้งการให้ชายและหญิง มีสิทธิเท่าเทียมกัน (ม.30)</p> <p>3. การรับรองสิทธิในครอบครัว และความเป็นอยู่ส่วนตัวและ กำหนดให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครอง บุคคลในครอบครัวจากการใช้ ความรุนแรง รวมทั้งเสริมสร้าง และพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของ ครอบครัวในฐานะหน่วยสำคัญสูง สุดของสังคม (ม.34)</p> <p>4. การขยายเสรีภาพทางมโน ธรรมและศาสนาโดยการรับรอง เสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสน บัญญัติ และกำหนดให้รัฐคุ้มครอง และอุปถัมภ์พระพุทธศาสนาและ ศาสนาอื่น สร้างความสมานฉันท์ ระหว่างศาสนาทุกศาสนา และนำ หลักธรรมศาสนามาพัฒนาคุณ ธรรมและคุณภาพชีวิต (ม.38)</p> <p>5. การปรับปรุงเสรีภาพในการ แสดงความคิดเห็น เสรีภาพของ สื่อมวลชน โดยห้ามการปิดโรง พิมพ์ สถานีวิทยุ และโทรทัศน์ รวมทั้งกำหนดให้ความถี่ที่ใช้</p>	<p>3. บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะรวมตัว กันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนิน กิจกรรมทางการเมืองไปตาม เจตนารมณ์ของตนได้ การจำกัด สิทธิดังกล่าวย่อมกระทำมิได้ (ม.47)</p> <p>4. ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมกำหนด การใช้ทรัพยากรธรรมชาติของท้อง ถิ่นและของชาติอย่างยั่งยืน (ม.56)</p> <p>5. บุคคลทุกคนจะต้องไม่ถูกกีด กันและถูกเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุ ความแตกต่างทางด้านเพศ เชื้อ ชาติ ชาติกำเนิด ผิว ภาษา ศาสนา ความเชื่อ ความคิดเห็นทางการเมือง สถานะทางเศรษฐกิจ สถานะ ทางสมรส หรือสถานะอื่นใด ตลอดจนเพราะความพิการทาง ร่างกาย (ม.30)</p> <p>6. รัฐต้องดำเนินมาตรการขจัด การเลือกปฏิบัติ เพื่อประกันให้ สตรีทุกคนได้รับสิทธิทางการเมือง ทางกฎหมาย สัญชาติ การศึกษา การทำงาน การรักษาสภาพ การ สมรส และความสัมพันธ์ในครอบ ครัว</p>

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>สำหรับวิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมอื่นเป็นทรัพยากรของชาติ เพื่อสาธารณประโยชน์ ภายใต้การกำกับขององค์การอิสระ และคุ้มครองให้พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการด้านสื่อมวลชน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกิจการสื่อมวลชนมีเสรีภาพในการเสนอข่าวหรือความเห็นโดยอิสระเท่าที่ไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ และกำหนดให้รัฐต้องจัดโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศให้ทั่วถึงทั้งประเทศ (ม.39)</p> <p>6. กำหนดเรื่องการป้องกันการผูกขาดในคลื่นวิทยุและโทรทัศน์ว่า คลื่นวิทยุโทรทัศน์เป็นของประชาชน การจัดสรรคลื่นดังกล่าวต้องทำเป็นอิสระ คำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีการแข่งขันกันอย่างเสรี (ม.40)</p> <p>7. การส่งเสริมเสรีภาพในการรวมตัวถูกรูปแบบ อาทิ เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคม สหภาพ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรค</p>	<p>7. บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการศึกษาขั้นมูลฐานจากรัฐ. บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการสนับสนุนและคุ้มครองจากรัฐในการรับการศึกษาขั้นสูงกว่าขั้นมูลฐาน (ม.43)</p> <p>8. บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างเท่าเทียมกันโดยเฉพาะเด็ก คนชรา คนพิการ และผู้ยากไร้ มีสิทธิได้รับการบริการทางสาธารณสุขโดยไม่คิดมูลค่า (ม. 52,54,55)</p> <p>9. ชุมชนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิร่วมจัดการดูแลรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ท้องถิ่นและประเทศโดยรวม (ม. 56)</p> <p>10. บุคคลย่อมมีสิทธิรับรู้ข่าวสารจากหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ในเมื่อการนั้นมีหรืออาจมีผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของตนหรือชุมชน (ม.58)</p>

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.
	<p>การเมือง การรวมตัวเป็นกลุ่ม เกษตรกร หรือสหกรณ์ (ม.45,47)</p> <p>8. การเพิ่มสิทธิชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิม ในการอนุรักษ์ และฟื้นฟู จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมอันดีของ ท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการบำรุง รักษา และใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ร่วมกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (ม.46)</p> <p>9. การขยายสิทธิในการรับบริการ สาธารณสุขโดยเฉพาะผู้ยากไร้มี สิทธิรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า (ม.52)</p> <p>10. การเพิ่มสิทธิเด็กและเยาวชนที่ จะได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจาก การใช้ความรุนแรง และการปฏิบัติ ที่ไม่เป็นธรรม และในกรณีที่ไม่มีผู้ ดูแล รัฐต้องเลี้ยงดู และให้การ ศึกษาอบรม (ม.53)</p> <p>11. การเพิ่มสิทธิคนชรา ซึ่งมีอายุ ครบหกสิบปี และไม่มีรายได้ ให้ ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ(ม.54)</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>12. การเพิ่มสิทธิผู้พิการหรือทุพพลภาพที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐ รวมทั้งให้คนหูหนวก และเป็นใบมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (ม.55)</p> <p>13. เพิ่มเติมสิทธิบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมทั้งสิทธิพนักงานให้ปฏิบัติหน้าที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ม.56)</p> <p>14. ให้สิทธิผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองโดยให้มีองค์กรอิสระให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (ม.57)</p> <p>15. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ (ม.58)</p> <p>16. สิทธิในการขอข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
หมวดที่ 4 หน้าี่ของชนชาวไทย	<p>ก่อนการอนุมัติ อนุญาต หรือ ดำเนินโครงการที่กระทบต่อสิ่ง แวดล้อม สุขภาพอนามัย หรือส่วน ได้ส่วนเสียของตนหรือชุมชน รวม ทั้งการแสดงความเห็น และการทำ ประชาพิจารณ์ (ม.59)</p> <p>17. สิทธิในการมีส่วนร่วมรับรู้ หรือคัดค้าน หรืออุทธรณ์ การใช้ อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่กระทบหรือ อาจกระทบต่อตน (ม.60)</p> <p>18. การให้สิทธิบุคคลร้องทุกข์ต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง ชาติ หรือร้องขอให้ส่งเรื่องให้ศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาว่า บท บัญญัติของกฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิทธิฟ้องต่อศาลปก ครองว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (ม.62)</p> <p>1. บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือก ตั้ง - บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดย ไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่ อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิ</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลึกดินที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ	<p>ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไป เลือกตั้งและการอำนวยความสะดวก สะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็น ไปตามที่กำหนดในกฎหมาย (ม.68) <ol style="list-style-type: none"> 1. กำหนดให้รัฐต้องพิทักษ์รักษา ไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์เอก ราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต (ม.71) 2. กำหนดให้รัฐต้องให้ความ อุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธ ศาสนาและศาสนาอื่น ส่งเสริม ความเข้าใจอันดีและความ สมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของ ทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำ หลักธรรมของศาสนามาใช้ เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนา คุณภาพชีวิต (ม.73) 3. กำหนดให้รัฐต้องกระจาย อำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัด สิ้นใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสาร สนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่า เทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนา จังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็น 	<ol style="list-style-type: none"> 1. สิทธิการมีส่วนร่วมกำหนด แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ (ม.76) 2. รัฐต้องส่งเสริม และสนับสนุน ระบบการค้าเสรีที่เป็นธรรมต่อ ระบบเศรษฐกิจและผู้บริโภค โดย รวมการผูกขาดจะสามารถทำได้ เฉพาะ เพื่อการสาธารณสุขและ ความมั่นคงแห่งชาติเท่านั้น (ม.87)

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (ม.78)</p> <p>4. กำหนดให้รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร (ม.84)</p> <p>5. กำหนดรัฐต้องส่งเสริมให้ประชกรวัยทำงานมีงานทำ ค้ำครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม (ม.86)</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>6. กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค (ม.87)</p> <p>7. กำหนดให้คณะรัฐมนตรี ต้องแถลงนโยบายว่าจะดำเนินการใดให้สอดคล้องกับหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด และให้รายงานต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง (ม.88)</p> <p>8. กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้คำแนะนำในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ และสังคม (ม.89)</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
หมวดที่ 6 รัฐสภา	<p>1. การกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสองประเภท คือ ประเภทบัญชีรายชื่อ พรรคจัดทำขึ้น (ปาร์ตี้ลิสต์)จำนวนหนึ่งร้อยคนและประเภทเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน จำนวนสิริร้อยคน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนจะมีคะแนนเสียงเท่ากันทั่วประเทศ (ม.98)</p> <p>2. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้เลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว และให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง</p> <p>บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้พรรคการเมืองจัดทำขึ้น พรรคการเมืองละหนึ่งบัญชี ไม่เกินบัญชีละหนึ่งร้อยคน และให้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันเปิดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (ม.99)</p>	<p>1. ควรเปิดโอกาสให้บุคคลสัญชาติไทยในต่างประเทศ มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพร้อม ๆ กับบุคคลไทยในประเทศ (ม.105)</p>

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>3. บัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ใดได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ ห้าของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้ง ประเทศ ให้ถือว่าไม่มีผู้ใดในบัญชี นั้นได้รับเลือกตั้ง และมีให้นำ คะแนนเสียงดังกล่าวมารวม คำนวณเพื่อหาสัดส่วนจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวรรค สอง วิธีคำนวณสัดส่วนคะแนน รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภา</p> <p>ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่ง มีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อของแต่ละ พรรคการเมือง ได้รับเลือกตั้ง เรียงตามลำดับจากหมายเลขต้น บัญชีลงไปตามจำนวนสัดส่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คำนวณ ได้สำหรับบัญชีรายชื่อนั้น (ม.100)</p> <p>4. กำหนดให้การนับคะแนนต้อง ทำ ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่ง เพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้ง (ม.104)</p> <p>5. การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็น หน้าที่ของพลเมือง รวมทั้งให้สิทธิ แก่บุคคลที่อยู่นอกจังหวัดที่ตนมี ชื่อในทะเบียนบ้าน ในวันเลือกตั้ง หรืออยู่นอกราชอาณาจักรมีสิทธิลง</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>คะแนนเสียงเลือกตั้งได้นอกเขตที่ ตนมีชื่อในทะเบียนบ้าน (ม.105)</p> <p>6. การให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรที่ขาดประชุมเกินหนึ่งในสี่ ของจำนวนวันประชุมต้องหมด สมาชิกภาพ (ม.118)</p> <p>7. กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวน สองร้อยคน ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และ ยังมิได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา เท่าที่มีอยู่ (ม.121)</p> <p>8. กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิก วุฒิสภา ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขต เลือกตั้ง (ม.122)</p> <p>9. กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งวุฒิสภา มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน เลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขต เลือกตั้งนั้นได้หนึ่งคน การเลือกตั้ง ให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนน โดยตรงและลับ ในกรณีที่จังหวัด ใดมีสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่า</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>หนึ่งคน ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีได้ในจังหวัดนั้น เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา (ม.123)</p> <p>10. กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และคณะกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตามวรรคหนึ่ง (ม.136)</p> <p>11. การให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้ (ม.170)</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>12. กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้ และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา</p> <p>คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา</p> <p>ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (ม.196)</p> <p>13. กำหนดให้ผู้ตรวจแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>- การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น</p> <p>- การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม</p> <p>- กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา (ม.197)</p> <p>14. กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือ</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>ประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย</p> <p>ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ</p> <p>คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอนและการกำหนดค่าตอบแทน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งทกปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และได้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (ม.199)</p> <p>15. กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>และเสนอมาตรการการแก้ไขที่ เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงาน ที่กระทำหรือละเลยการกระทำดัง กล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีนี้ ปรากฏว่า ไม่มีการดำเนินการตาม ที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อ ดำเนินการต่อไป</p> <p>(2) เสนอแนบนโยบายและข้อ เสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะ รัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิมนุษยชน</p> <p>(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิ มนุษยชน</p> <p>(4) ส่งเสริมความร่วมมือและ การประสานงานระหว่างหน่วยราช การ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่น ในด้านสิทธิมนุษยชน</p> <p>(5) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อ ประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิ มนุษยชนภายในประเทศและเสนอ ต่อรัฐสภา</p> <p>(6) อำนวยการหน้าที่อื่นตามที่ กฎหมายบัญญัติ</p> <p>ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
หมวดที่ 7 คณะรัฐมนตรี	<p>ของชาติและประชาชนประกอบ ด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือ หลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ (ม.200)</p> <p>1. พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง นายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐ มนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้า ที่บริหารราชการแผ่นดิน</p> <p>นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่พ้นจากสมาชิกภาพ ในอายุของ สภาผู้แทนราษฎรชุดเดียวกัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช โองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (ม.201)</p> <p>2. กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคล ซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนาย กรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่มีการเรียก ประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควร ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้ แทนราษฎรรับรอง</p> <p>มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็น ชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้ เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนน เสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้ แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่น ว่านี้ให้กระทำโดยการลงคะแนน โดยเปิดเผย (ม.202)</p> <p>3. ในกรณีที่พ้นกำหนดสามสิบวัน แต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้ง แรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใด ได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้ รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่พ้นกำหนด เวลาดังกล่าว ให้ประธานสภาผู้ แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคม ทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการ แต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียง สูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี (ม.203)</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
หมวดที่ 8 ศาล	<p>4. กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้</p> <p>สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบสามวันนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง (ม.204)</p> <p>1. กำหนดการนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งมิได้นั่งพิจารณาคดีได้จะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นมิได้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (ม.236)</p> <p>2. ในคดีอาญา การจับและคุมขังบุคคลใด จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้โดยไม่มีหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยผู้ถูกจับจะต้องได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดแห่งการจับ โดยไม่ชักช้า กับจะต้องได้</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>รับโอกาสแจ้งให้ญาติ หรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับไว้วางใจทราบในโอกาสแรก และผู้ถูกจับซึ่งยังถูกควบคุมอยู่ ต้องถูกนำตัวไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน เพื่อศาลพิจารณาว่ามีเหตุที่จะขังผู้ถูกจับไว้ตามกฎหมายหรือไม่เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (ม.237)</p> <p>3. คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว และจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องอาศัยเหตุตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในกฎหมาย และต้องแจ้งเหตุผลให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยทราบโดยเร็ว</p> <p>สิทธิที่จะอุทธรณ์คัดค้านการไม่ให้ประกัน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>บุคคลผู้ถูกควบคุม คุมขัง หรือจำคุก ย่อมมีสิทธิพบและปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัว และมีสิทธิได้รับการเยี่ยมตามสมควร (ม.239)</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>4. ในกรณีที่มีการคุมขังตัวบุคคลในคดีอาญาหรือในกรณีอื่นใด ผู้ถูกคุมขังเอง พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้คุมขัง มีสิทธิร้องต่อศาลท้องที่ที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาว่าการคุมขังเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อมีคำร้องเช่นนั้น ให้ศาลดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียวโดยด่วน ถ้าเห็นว่าคำร้องนั้นมีมูล ศาลมีอำนาจสั่งผู้คุมขังให้นำตัวผู้ถูกคุมขังมาศาลโดยพลัน และถ้าผู้คุมขังแสดงให้เป็นที่พอใจของศาลไม่ได้ว่าการคุมขังเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลสั่งปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังไปทันที (ม.240)</p> <p>5. ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม</p> <p>ในชั้นสอบสวน ผู้ต้องหาสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้</p> <p>ผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การ</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>ของตน เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (ม.241)</p> <p>6. กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน</p> <p>(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ จำนวนห้าคน</p> <p>(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสภา รัฐศาสตร์ จำนวนสามคน โดยให้ผู้ได้รับเลือกประชุมและ เลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธาน ศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ ประธานวุฒิสภาทราบ ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลง นามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ม.255)</p> <p>7. กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อ พิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือใน กำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่ว ยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราช การส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือใน กำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่ง เป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการ กระทำหรือการละเว้นการกระทำที่</p>	

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
หมวดที่ 9 การปกครองส่วน ท้องถิ่น	<p>หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้ (ม.276)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การให้ท้องถิ่นมีอิสระ ทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ การเงิน และภาษี และการบริหารงานบุคคล (ม. 284) 2. การให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (ม.285) 3. การให้ประชาชนในท้องถิ่น สามารถถอดถอนผู้บริหารหรือ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ท้องถิ่นใด ๆ มีลักษณะการปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง และต้องได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจากรัฐบาล ทั้งนี้ การออกกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นการละเมิดหรือรุกรอนหลักการดังกล่าว เป็นอันใช้บังคับมิได้ (ม.283) 2. ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางภาษีอากร การเงินแห่งท้องถิ่น และมี

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>สมาชิกสภาท้องถิ่นได้ (ม.286)</p> <p>4. การให้ประชาชนในท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเข้าชื่อ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้(ม.287)</p> <p>5. การให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีบทบาทในการบำรุงรักษา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การศึกษา และ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ม.289)</p>	<p>อำนาจในการจัดทรัพยากรส่วน ท้องถิ่น (ม.284)</p> <p>3. ให้มีสภาท้องถิ่น และหัวหน้า ฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้ บริหารท้องถิ่นทุกระดับมาจากการ เลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการเลือกตั้งตามวาระ โดยหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น ระดับจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน มีอำนาจ หน้าที่ในการบริหารกิจการจังหวัด โดยประสานงานกับฝ่ายบริหารใน ส่วนกลาง (ม.285)</p> <p>4. ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนด นโยบายการปกครองท้องถิ่นของ ตน และมีอิสระในทางภาษีอากร การเงิน การบริหารบุคคล การ ศึกษา การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้อง ถิ่น (ม.284)</p> <p>5. สมาชิกสภาท้องถิ่นทุกคนมา จากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ, ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารทุกคน ต้องมาจากการเลือกตั้ง (ม. 285)</p>

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
หมวดที่ 10 การตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ	1. การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการประจำระดับ สูงแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งและหลังพ้นจาก ตำแหน่งโดยมีการตรวจสอบอย่าง จริงจัง โดยการยื่นบัญชีดังกล่าว ต้องยื่นเอกสารพิสูจน์ความมีอยู่ จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของ ตนเอง ภริยา และบุตร รวมทั้งใบ แสดงการเสียภาษีเงินได้ด้วย และ ให้มีการตรวจสอบการยื่น 3 ครั้ง คือ เมื่อเข้ารับตำแหน่ง เมื่อพ้น จากตำแหน่ง และเมื่อครบหนึ่งปี นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และมี บทลงโทษหากจงใจยื่นเท็จหรือปก ปิดทรัพย์สิน หนึ่งเมื่อตรวจสอบ พบว่ามทรัพย์สินรั่วรัยผิดปกติ โดยพิสูจน์ที่มาของทรัพย์สินไม่ได้ ก็ให้ดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง และให้ทรัพย์สินตกเป็น ของแผ่นดินต่อไป (ม. 291, 292)	6. ประชาชนย่อมมีสิทธิถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ได้ (ม.286) 7. ประชาชนย่อมมีสิทธิเข้าชื่อกัน เสนอกฎระเบียบหรือกฎหมายใหม่ ของท้องถิ่นได้ (ม.287) 1. ควรมีมาตรการควบคุมดูแล และลงโทษสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรได้โดยประชาชน (ม.304)

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. (หมวด)	ข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทาง การเมืองที่ปรากฏอยู่ในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร.	ข้อเสนอของกลุ่มผลักดันที่ปรากฏ อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของ ส.ส.ร.
	<p>2. การให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลทั้งหลาย หรือข้าราชการระดับสูงได้ หากมีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร้ายวร้ายผิดปกติ (ม. 304)</p>	

จากข้อมูลในตารางดังกล่าวจะเห็นว่า ประเด็นที่เป็นข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ ส.ส.ร. มีจำนวนทั้งสิ้น 65 มาตรา ขณะที่ประเด็นซึ่งเป็นข้อเสนอจากกลุ่มผลักดันมีเพียง 19 มาตรา เท่านั้นที่ได้รับการบัญญัติไว้ในเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ในจำนวนนี้มีข้อเสนอที่ซ้ำกันอยู่ 13 มาตรา คือ มาตรา 30, 47, 52, 54, 55, 56, 58, 105, 284, 285, 286, 287, 304) เมื่อนำมาคิดเป็นเปอร์เซ็นต์เมื่อเทียบกับเนื้อหาทั้งหมด 336 มาตรา ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเป็นดังนี้

ตารางที่ 4.5 แสดงการเปรียบเทียบสัดส่วนของประเด็นหลักที่เป็นข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง และข้อเสนอของกลุ่มผลัดกันกับประเด็นหลักอื่น ๆ และประเด็นปลีกย่อยที่บัญญัติโดยสมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญและบางส่วนนำมาจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) ปี พ.ศ. 2539

	ประเด็นหลักที่เป็นข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง	ประเด็นหลักที่เป็นข้อเสนอของกลุ่มผลัดกัน	ประเด็นหลักอื่น ๆ และประเด็นปลีกย่อย ซึ่งบัญญัติโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และบางส่วนนำมาจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นโดยกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง
จำนวนมาตรา	65	19	265
%	19.35	5.65	78.87

จากข้อมูลที่แสดงในตาราง แม้จะยังไม่ได้นำเอาประเด็นหลักที่เป็นข้อเสนอของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองไปรวมกับประเด็นหลักอื่น ๆ และประเด็นปลีกย่อย ซึ่งบัญญัติโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่สัดส่วนของข้อเสนอที่กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองได้เสนอ และได้รับการบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นมีมากกว่าข้อเสนอของกลุ่มผลัดกันถึง 13.7 เปอร์เซ็นต์ จึงนับเป็นเครื่องยืนยันที่ดีถึงข้อสมมุติฐานในงานวิจัยชิ้นนี้ ที่ว่า เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีลักษณะที่โน้มเอียงไปในทางที่สอดคล้องกับความคิดของชนชั้นนำทางการเมืองมากกว่ากลุ่มผลัดกัน นั้นเป็นเรื่องจริง ดังข้อมูลและการวิเคราะห์ทั้งหมดที่ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของบทนี้นั่นเอง