

## บทที่ 4

### สมาชิกวุฒิสภากับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

#### ความเคลื่อนไหวของสมาชิกวุฒิสภาคู่ร่างรัฐธรรมนูญ

หลังจาก 233 วันแห่งการทุ้มเทงของทุก ๆ กำลังของบรรดามวลสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากประชาชนองค์กรประชาธิปไตยทั้งหลาย และจากสื่อมวลชนทุกแขนงสาขา และหลังจากที่สภาร่างรัฐธรรมนูญใช้เวลาในการประชุมอย่างเป็นทางการถึง 30 ครั้งด้วยกัน ก็ทั้งมีการประชุมครั้งสุดท้ายอีกครั้งเพื่อรับรองรายงานการประชุมที่ยังคงค้างอยู่เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2540 ภาระหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญในการร่างรัฐธรรมนูญก็ถือว่าเสร็จสิ้นสมบูรณ์ โดยได้ยกร่างรัฐธรรมนูญที่จะแก้ไขถ้อยคำใด ๆ ไม่ได้อีกแล้วรวม 336 มาตรา นำเสนอต่อประธานสภาได้ก่อนกำหนดเวลา แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ยังคงไม่เสร็จสิ้นภารกิจไปเสียทีเดียวเพราะยังมีหน้าที่ที่จะต้องเข้าไปชี้แจงต่อสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาร่วมกันของรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง ตามที่ได้มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

กระแสด้านรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเริ่มส่อเค้าให้แลเห็นได้ชัดเจนขึ้นเมื่อการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญใกล้จะสิ้นสุดลง ประเด็นสำคัญ ๆ ที่ผู้ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ได้แสดงออกมาสู่สาธารณะนั้นมีอยู่หลายประเด็นด้วยกัน มีอาทิ การกำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ในมาตรา 3 โดยเปลี่ยนจากถ้อยคำเดิมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ถึง 13 ฉบับที่กำหนดให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน ไม่ใช่ เป็นของปวงชน การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรที่ดี เป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ดี และผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีก็ดีว่าจะต้องมีวุฒิการศึกษาอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าโดยยกเว้นผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อน และไม่ยกเว้นให้สำหรับสมาชิกวุฒิสภาและรัฐมนตรี ผู้ที่ไม่เห็นด้วยก็ยกเหตุผลของการละเมิดสิทธิพื้นฐานทางการเมืองของประชาชนมาเป็นข้ออ้างที่สำคัญ

การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคราวเดียวกันไม่ได้ ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีกระแสต่อต้านค่อนข้างรุนแรงโดยผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดข้อนี้ อ้างว่าการแยกอำนาจระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติอย่างเด็ดขาดเช่นนั้นนั้น ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบบรัฐสภาไปเป็นระบบประธานาธิบดี อันเป็นการขัดกับข้อห้ามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่กลับเห็นว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้เป็นรัฐมนตรีแต่อย่างใด เพียงแต่ห้ามไม่ให้เป็นในคราวเดียวกันเท่านั้นและต้องถือว่าเป็นการ แยกหน้าที่ หน้าที่ให้แยกอำนาจ อย่างที่ผู้ไม่เห็นด้วยยกมาอ้างไม่ และประเด็นนี้ก็นำไปสู่ข้อขัดแย้งของการดำรงตำแหน่งผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลไปด้วยในดี โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา 285 วรรคสามว่า “คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น” เรื่องนี้ทำให้กำนันทั่วประเทศนัดประชุมรวมกำลังกันเพื่อกดดันและชุมนุมเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ได้ โดยยืนยันว่าหากไม่มีการแก้ไขแล้วกำนันจะหาชื่อประชาชนที่ไม่รับรัฐธรรมนูญนี้ได้ได้ถึงยี่สิบล้านชื่อ ซึ่งเท่ากับเป็นการสร้างภาวะการณ์ที่ออกจะหมิ่นเหม่ต่อการรับรัฐธรรมนูญในโอกาสที่จะมีการทำประชามติกันต่อไปด้วย

นอกจากตัวอย่างของความขัดแย้งดังที่ยกมาให้เห็นแล้ว ยังมีประเด็นอื่น ๆ อีกบ้างที่มีเสียงไม่เห็นด้วยแต่ไม่ถึงกับไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งเหมือนกรณีที่ยกมากล่าวแล้ว แต่ก็จะมีผลทำให้เพิ่มกระแสการไม่รับรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนไปด้วยเช่นกัน ประเด็นประเภทนี้มีอาทิ วิธีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อซึ่งเห็นกันไปว่าเป็นของใหม่ที่ไม่เคยปฏิบัติกันมาก่อนเลย และทั้งประเทศเจ้าตำรับประชาธิปไตยอย่างเช่นอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกาก็ได้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบนี้ อีกทั้งการไม่บัญญัติให้ชัดเจนว่าศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติลงไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ทำให้มีแรงต่อต้านรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพิ่มกำลังขึ้น และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงจากประชาชนอันเป็นการพลิกโฉมของวุฒิสภาครั้งยิ่งใหญ่ก็จัดได้ว่าอยู่ในประเภทหลังนี้ด้วย

ในการประชุม นอกรอบ ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกได้ตกลงใช้ สีเขียวทองอ่อน เป็นสัญลักษณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประชาชนตามข้อเสนอของประธานสภาผู้แทนราษฎรเอง โดยให้ความเห็นว่าสีเขียวอ่อนเป็นสีที่สามารถมองเป็นได้ไกล ๆ อาจจะถึงไกลสุดได้นั้นแสดงถึงวิสัยทัศน์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่ากว้างไกลสมบุคลิกเพียงใด อีกทั้งสีเขียวทองอ่อนยัง

หมายถึงชีวิตใหม่ ซึ่งเปรียบเสมือนว่าประชาชนจะได้รัฐธรรมนูญใหม่และสร้างชีวิตใหม่ให้เกิดขึ้นแทนสิ่งเก่า ๆ ที่หมดยุคหมดสมัยไปแล้ว ในขณะที่เดียวกันฝ่ายคัดค้านรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดสิทธิเหลืองขึ้นมาเป็นสัญลักษณ์ของฝ่ายตน<sup>1</sup>

จากตรรกะดังกล่าว ก่อนการนำร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาในชั้นรัฐสภาประมาณวันที่ 1-3 กันยายน 2540 ได้มีความพยายามของวุฒิสมาชิกกลุ่มหนึ่งที่มี นายไพศาล กุศลชัย พล.ร.อ.เกาะหลัก เจริญรุกษ์ นายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์ นายสุชน ซาลีเครือ ฯลฯ เป็นแกนนำ จัดทำเอกสารชื่อว่า “บันทึกเรื่อง ปัญหาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของ ส.ส.ร. เพื่อชักชวนให้สมาชิกรัฐสภาเห็นด้วยกับการตั้ง “คณะกรรมการ” เพื่อพิจารณาข้อดี-ข้อเสียของร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ส.ส.ร. ดังนี้<sup>2</sup>

บันทึกเรื่อง ปัญหาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของ ส.ส.ร.

เรียน ท่านสมาชิกรัฐสภา

คณะผู้ประสานงานได้ปรึกษาหารือทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว ขอเสนอแนวทางการดำเนินการตามที่ได้หารือมา ดังต่อไปนี้

#### 1. สถานการณ์ในปัจจุบัน

1.1 ปรากฏว่าร่างรัฐของ ส.ส.ร. มีข้อดีและข้อเสียก้ำกึ่งกัน จะรับไว้แล้วนำมาแก้ไขภายหลัง ก็จะมีข้อขัดข้องทางกฎหมายและมีปัญหาตามสถานะที่เป็นจริงและต้องใช้เวลายาวนาน

1.2 ปรากฏว่ามีกระแสการเมืองที่สนับสนุนความเห็นของทั้งสองฝ่ายจนอาจเกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรง ซึ่งจะก่อให้เกิดการแตกแยกแก่คนในชาติโดยไม่จำเป็นอย่างไม่เคยมีมาก่อน

<sup>1</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญ. รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : มติชน, 2541 หน้า 108 - 111.

<sup>2</sup> มติชนรายวัน 4 (กันยายน 2540) : 2.

2. ทางแก้ไข เพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว จะต้องหาหนทางให้เกิดการรอมชอม ประนีประนอมปรองดองกันขึ้นเพื่อความสามัคคีของคนในชาติ โดยจัดให้มีการปรับปรุงแก้ไขร่าง รัฐธรรมนูญของ ส.ส.ร.ให้เหมาะสมโดยยึดหลักการให้รักษาส่วนดีเอาไว้และตัดส่วนเสียหรือปรับปรุงส่วนเสียให้พอที่จะรับกันได้ ก่อนรับร่างรัฐธรรมนูญนั้น

### 3. วิธีการแก้ไข

3.1 แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญปัจจุบัน มาตรา 211 ปีณรศ และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดทางให้สามารถแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ ส.ส.ร.ได้ ซึ่งถ้าไม่แก้ไขจะเป็นอุปสรรคอยู่

3.2 เนื่องจากการดำเนินการตาม 3.1 จะต้องใช้เวลาพอสมควร (ประมาณ 30-45 วัน) ฉะนั้นควรตั้ง “คณะกรรมการ” เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของ ส.ส.ร.ถึงข้อดี-ข้อเสีย โดยละเอียดไปก่อน

3.3 รอการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของ ส.ส.ร.ที่อยู่ในวาระการประชุมไว้

### 4. ขั้นตอนการดำเนินงาน

4.1 เสนอญัตติขอตั้ง “คณะกรรมการ” ตาม 3.2 ก่อน

4.2 แล้วเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญตาม 3.1 ทีหลัง

4.3 เมื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตาม 4.2 แล้ว ก็นำร่างรัฐธรรมนูญของ ส.ส.ร.ที่รอพิจารณาไว้เข้ามาพิจารณาตามมาตรา 211 ปีณรศ ที่แก้ไขแล้วต่อไป

จึงขอเสนอมาเพื่อพิจารณาดำเนินการในการประชุมรัฐสภาครั้งนี้ด้วย

คณะผู้ประสานงาน

2 กันยายน 2540

จากนั้นให้เสนอญัตติให้แก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ปีณรศ และมาตราที่เกี่ยวข้องของ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพื่อให้รัฐสภาสามารถแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญของ ส.ส.ร.ได้ แทนที่จะรับ หรือไม่รับเพียงอย่างเดียว ความเคลื่อนไหวของวุฒิสมาชิกกลุ่มดังกล่าวสอดคล้องกับความเคลื่อนไหวของ นายเสนาะ เกียนทอง เลขาธิการพรรคความหวังใหม่และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กับนายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย และรองนายกรัฐมนตรีที่เสนอในที่ประชุมแกนนำพรรคร่วมรัฐบาล เมื่อวันที่ 2 กันยายน ให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างสมาชิกวุฒิสภา กับ ส.ส.ร. จำนวน 21 คน ในขณะเดียวกันนักวิชาการกล่าวว่า “การที่รัฐสภาจะไปมีมติให้กลับไปแก้ไข มาตรา 211 ปีณรศ อันเป็นฐานทางกฎหมายที่จะใช้บังคับการลง

มติในร่างรัฐธรรมนูญของ ส.ส.ร.เสียใหม่ จึงเป็นการดำเนินการที่มีนัยทางกฎหมาย และมีลักษณะ เดียวกันกับการเสนอญัตติขออนุญาต<sup>1</sup> ซึ่งต้องห้ามตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภาข้อ 35 นั้นเอง<sup>1</sup> และยังคงกล่าวอีกว่า หากรัฐสภาจะยังคงมีมติให้ดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยความมุ่งหมายของข้อบังคับ ของการประชุมโดยอาศัยเสียงข้างมาก การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่อาจมีองค์ไต่จะสามารถตัดทาน ได้ นอกจากจะให้ประชาชนส่วนใหญ่เป็นผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จะเป็นผู้วินิจฉัย ความชอบ ธรรมของการกระทำดังกล่าว”<sup>1</sup>

ทั้งกลุ่มวุฒิสมาชิก นายเสนาะ และนายสมักร ต่างมีความคิดตรงกัน คือปล่อยให้มีการ อภิปรายในสภาระหว่างวันที่ 4-5 กันยายน โดยแต่ละกลุ่มจะกำหนดผู้อภิปรายชี้ให้เห็นข้อเสียของ ร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อได้จังหวะจะเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้นมาทันที หากเสียง สมาชิกรัฐสภาเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมก็สามารถตั้งคณะกรรมการร่วม ได้สำเร็จ

ขั้นตอนต่อไปคือ การเสนอญัตติขอแก้ไข มาตรา 211 ปีฉลุย ซึ่งตามมาตรา 211 ของรัฐ ธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดไว้ว่า ส.ส.จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ของทั้งสองสภารวมกันร่วมกันเสนอญัตติ หมายความว่า ถ้าเป็น ส.ส.ต้องล่ำรายชื่อได้ไม่น้อยกว่า 131 เสียงจากทั้งหมด 393 เสียง หรือถ้าสมาชิกทั้งสองประเภทต้องมี 218 เสียงจากทั้งหมด 653 เสียง

#### กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกรัฐสภา<sup>1</sup>

การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นจะต้องกระทำในที่ประชุมร่วม กันของรัฐสภา โดยรัฐสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น และจะแก้ไขเพิ่มเติม ใด ๆ มิได้เลย อย่างไรก็ตามแล้วแต่ รัฐสภาอาจวินิจฉัยเบื้องต้นว่าร่างรัฐธรรมนูญของ ส.ส.ร.มีลักษณะ เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>3</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. ฉบับปฏิรูปการเมือง “วารสารธรรมศาสตร์”. 1(ม.ค. - เม.ย.2540)

เปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ ในกรณีเช่นนี้จะมีผลทำให้รัฐธรรมนูญตกไป เมื่ออภิปรายเสร็จสิ้นแล้ว จะต้องทิ้งระยะเวลาไว้ 15 วันเพื่อลงมติ ซึ่งรัฐสภากำหนดไว้คือ วันที่ 27 กันยายน 2540 การลงมติจะใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย (มาตรา 211 ปีณรศ วรรค 3) และต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบในการที่จะออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หลังจากนั้นประธานรัฐสภาจะนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป โดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

แต่ในกรณีที่ไม่วางเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมาหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาว่ารัฐธรรมนูญก็จะตกไป (มาตรา 211 ปีณรศ วรรค 4)

อนึ่ง ได้มีการหยิบยกไปอภิปรายอภิปรายวิचारกันว่าหากรัฐบาลยุบสภาก่อนที่จะมีการลงมติของรัฐสภาในวันที่ 27 กันยายน 2540 ร่างรัฐธรรมนูญจะตกไปหรือไม่ โดยเทียบเคียงกับ มาตรา 150 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติที่สภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ หรือที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้เป็นอันตกไป” กรณีนี้จะเห็นได้ว่า มาตรา 150 พูดยังแต่เฉพาะกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกรณีตามหมวด 11 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 150 มิได้พุดถึงร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่บัญญัติไว้ในหมวด 12 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแต่ประการใด นอกจากนี้ หากพิจารณามาตรา 211 อัญจรส ที่บัญญัติว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) สภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งตามมาตรา 211 ทศ วรรคสี่ (2) สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 211 เทรส วรรคหนึ่ง (3) เมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (4) เมื่อร่างรัฐธรรมนูญตกไปตามมาตรา 211 เทรส วรรคห้า มาตรา 211 ปีณรศ วรรคสี่ มาตรา 211 โสพส วรรคสี่ หรือมาตรา 211 สัตตรส” ก็ยังชัดเจนว่าหากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร สภาร่างรัฐธรรมนูญหาได้สิ้นสุดลงตามการยุบสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวไม่ ซึ่งก็คือไม่ได้มีผลทำให้ร่างรัฐธรรมนูญตกไปแต่ประการใด

#### 4. การลงประชามติ

ในกรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภารัฐธรรมนูญมาตรา 211 ปีณสบัญญัติให้จัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยประธานรัฐสภาจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวัน แต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศ

หากผลปรากฏว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป โดยมีประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่ในกรณีที่ไม่ทรงเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมาหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาร่างรัฐธรรมนูญก็จะตกไป (มาตรา 211 ปีณส วรรค 4)

แต่ถ้าเสียงข้างมากของประชาชนไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญหรือมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็ จะตกไป

#### การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกรัฐสภา

เพื่อให้เห็นถึงภาพรวมของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตลอดจนท่าทีของสมาชิกสภาต่อร่างรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนจะขอสรุปดังนี้<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> “การประชุมรัฐสภา” , สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 22 ฉบับที่ 36 (5-11 กันยายน 2540) : 989-991.

4 กันยายน 2540 เวลา 9.45 น. มีการประชุมรัฐสภา สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 2/2540 โดยมีนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภาเป็นประธาน

นายวันมูหะมัดนอร์กล่าวเปิดประชุม แล้วแจ้งให้ที่ประชุมรับทราบเรื่องการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งนายวันมูหะมัดนอร์ได้อนุญาตให้ถ่ายทอดการประชุมทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีโทรทัศน์ตั้งแต่เริ่มดำเนินงานเสร็จสิ้นการประชุม

จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาไปทีละบทเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญอภิปรายสรุปได้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ดำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มุ่งเน้นให้ระบอบการเมืองมีความชอบธรรม ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ และสนองตอบการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มี 12 หมวด 336 มาตรา ใช้เวลาจัดทำ 233 วัน และขอขอบคุณสมาชิกรัฐสภาที่มอบความไว้วางใจให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ทำงานนี้ ซึ่ง ส.ส.ร.ก็ได้ทุ่มเทกำลังกายกำลังใจ รวบรวมความคิดเห็นและประสบการณ์มาดำเนินการอย่างเต็มที่

พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี อภิปรายสรุปได้ว่าสถานการณ์บ้านเมืองกำลังอยู่ในภาวะลำบาก โดยเฉพาะสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ประเทศชาติต้องการความเข้าใจและการประสานประโยชน์เพื่อส่วนรวม แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระในหลายมาตรา หลายตอนที่ผิดไปจากปรัชญาอุดมคติในระบอบประชาธิปไตย ขาดความชัดเจน และอาจจะสร้างความสับสนให้กับการปฏิบัติงานของรัฐบาล นอกจากนั้น ยังต้องการทราบว่าเมื่อยอมรับข้อบกพร่องแล้ว ส.ส.ร. จะสนับสนุนการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่

นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญ อภิปรายสรุปได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยใช้วิถียุทธศาสตร์ของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีรัฐสภาเป็นหลักสำคัญ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำเพื่อเพิ่มพูนสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย ส.ส.ร.จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีแนวความคิดที่จะปรับปรุงโครงสร้างทางการเมือง เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองตามที่มาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร



อาณาจักรไทยกำหนดไว้ข้อบกพร่องคงจะมีบ้าง แต่เป็นข้อบกพร่องทางเทคนิค มิใช่เกิดจากเจตนารมณ์ที่ไม่ดี มาตรา 211 บัญญัติให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใน 240 วัน ซึ่ง ส.ส.ร.ก็ได้ทำหน้าที่เสร็จสิ้นแล้ว สมาชิกรัฐสภาจะดำเนินการอย่างไรต่อไป มิใช่ความรับผิดชอบของ ส.ส.ร. สมาชิกรัฐสภาทุกคนมีสิทธิออกความเห็นและตัดสินใจดำเนินการตามที่เห็นสมควร

ที่ประชุมได้พิจารณาเริ่มตั้งแต่คำปรารภจนถึงหมวด 1 บททั่วไป ซึ่งสมาชิกรัฐสภาอภิปรายทั้งสนับสนุนและคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญ และ ส.ส.ร. ซึ่งแจ้งแล้ว ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานรัฐสภาได้สั่งให้เลื่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไปในการประชุมรัฐสภาวันที่ 5 กันยายน 2540

ปิดการประชุมเวลา 21.35 น.

5 กันยายน 2540 เวลา 10.00 น. มีการประชุมรัฐสภา สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 3/2540 ณ ตึกรัฐสภา โดยมีนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา เป็นประธาน

นายวันมูหะมัดนอร์กล่าวเปิดประชุม แล้วเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ต่อจากการประชุมรัฐสภาวันที่ 4 กันยายน 2540 โดยอภิปรายเป็นรายหมวด เริ่มด้วยหมวด 2 พระมหากษัตริย์ ต่อด้วยหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวดที่ 4 หน้าที่ของชาวไทย

พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี อภิปรายสรุปได้ว่ารัฐบาลพยายามสนับสนุนแนวทางการปฏิรูปทางการเมือง และไม่เคยเข้าไปแทรกแซงการร่างรัฐธรรมนูญของ ส.ส.ร. ตนตระหนักดีว่าเมื่อร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ส.ส.ร.ไม่สามารถแก้ไขได้ แต่ตนต้องการความร่วมมือในการให้ข้อคิดเห็นเพื่อให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับที่ดีที่สุดเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ ดังนั้น ส.ส.พรรคร่วมรัฐบาล 6 พรรค ซึ่งมีสมาชิกรวม 221 คน จึงมีมติให้รับร่างรัฐธรรมนูญและเมื่อรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้แล้วก็จะดำเนินการแก้ไขในประเด็นที่สมาชิกรัฐสภา องค์กรต่าง ๆ และประชาชน แสดงความคิดเห็นมาตามขั้นตอนของรัฐสภาต่อไป

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานรัฐสภาได้สั่งให้เลื่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไปในการประชุมรัฐสภาวันที่ 8 กันยายน 2540

ปิดการประชุมเวลา 21.15 น.

8 กันยายน 2540 เวลา 10.15 น. มีการประชุมรัฐสภา สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 4/2540 ณ ตึกรัฐสภา โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ รองประธานรัฐสภา เป็นประธาน<sup>7</sup>

นายมีชัย กล่าวเปิดประชุม แล้วเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำเสร็จแล้ว ต่อจากการประชุมรัฐสภาวันที่ 5 กันยายน 2540 เริ่มจากหมวด 5 แผนนโยบายแห่งรัฐ

ก่อนการอภิปราย ที่ประชุมได้พิจารณาข้อเสนอของสมาชิกสภาที่ให้พิจารณารวมทั้งฉบับแทนการพิจารณาริขณภมหมวดที่ได้อภิปรายโดยส่วนที่ผ่านมา ปากกว่าที่ประชุมลงมติให้อภิปรายรวมทั้งฉบับแทนการพิจารณาริขณภมหมวดจำนวนหนึ่งเสีย 169 ต่อ 14 เสียง เพื่อให้การพิจารณารวดเร็วขึ้น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภาอภิปรายทั้งแสดงความเห็นด้วยและคัดค้านโดยสมาชิกสภาที่เห็นด้วยอภิปรายว่าร่างรัฐธรรมนูญจะทำให้การเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้น ส่วนสมาชิกสภาที่คัดค้านอภิปรายว่าไม่เห็นด้วยกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส.ว่าต้องสำเร็จปริญญาตรี รวมทั้งการให้ ส.ส.ต้องพ้นจากสมาชิกภาพเมื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี นอกจากนั้น ยังแสดงความสงสัยถึงประสิทธิภาพในการป้องกันการค้าอิทธิพลขายเสียง รวมทั้งการตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่เหมาะสม เนื่องจากมีอำนาจมากเกินไป พร้อมทั้งเรียกร้องให้ตั้งศาลปกครองด้วย

หลังการอภิปราย สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ชี้แจงถึงสถานภาพของกำนันและผู้ใหญ่บ้านภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ว่า จะสามารถปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น มิใช่เป็นการลดอำนาจหรือบทบาทแต่อย่างใด ถึงเวลาแล้วที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะต้องเลือกเพียงตำแหน่งเดียวในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูปการเมืองจะได้ผลมากขึ้นน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับสมาชิกสภาชุดใหม่และคณะรัฐมนตรีชุดใหม่

ปิดการประชุมเวลา 21.35 น.

<sup>7</sup> “การประชุมรัฐสภา” , สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 22 ฉบับที่ 37 (12-18 กันยายน 2540) : 1010-1013.

อนึ่ง ร่างรัฐธรรมนูญมีทั้งหมด 12 หมวด หมวด 6 คือรัฐสภา หมวด 7 คณะรัฐมนตรี หมวด 8 ศาล หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น หมวด 10 การตรวจสอบอำนาจรัฐ หมวด 11 การตรวจเงินแผ่นดิน หมวด 12 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และมีบทเฉพาะกาลด้วย

9 กันยายน 2540 เวลา 10.05 น. มีการประชุมรัฐสภา สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 5 2540 ณ ตึกรัฐสภา โดยมีนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา เป็นประธาน นายวันมูหะมัดนอร์ กล่าวเปิดประชุม แล้วเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำเสร็จแล้ว ต่อจากการประชุมรัฐสภาวันที่ 8 กันยายน 2540 ซึ่งที่ประชุมได้อภิปรายซักถามรวมกันทุกหมวด

ส.ส.และสมาชิกวุฒิสภาส่วนมากอภิปรายว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่อง แต่ก็พร้อมที่จะให้ความเห็นชอบ โดยสมควรแก้ไขในโอกาสต่อไป เพราะบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของกรมราชการ ตลอดจนกรมการปกครองแผ่นดินของรัฐบาลมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา และเสรีภาพของสื่อมวลชนก็ไม่ได้ถูกริครอบแต่อย่างใด ขณะเดียวกัน ยังได้เพิ่มความคุ้มครองแก่สิทธิส่วนบุคคลของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากสื่อมวลชนด้วย

นายชวน หลีกภัย ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ อภิปรายแสดงความเห็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร ส.ส. รวมทั้งให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับความพร้อมของประเทศชาติในการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางที่กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ

นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย อภิปรายเรียกร้องให้ทุกฝ่ายปรองดองกัน และช่วยกันพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญอย่างถ่องแท้ เพื่อสร้างคุณธรรมให้เกิดขึ้นในระบบการเมืองของประเทศ

นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งแจ้งถึงการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ว่า ส.ส.ร.มีเจตนารมณ์เพื่อปฏิรูปการเมืองให้มีเสถียรภาพ

จากนั้น ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ได้เสนอขอปิดอภิปราย โดยให้เหตุผลว่าการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญ 4 วันที่ผ่านมาครอบคลุมเนื้อหาร่างรัฐธรรมนูญทุกหมวดแล้ว แต่การเสนอญัตติขอปิดอภิปรายดังกล่าวได้รับการคัดค้านจาก ส.ส.ฝ่ายรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส.ส.พรรคชาติพัฒนาและพรรคความหวังใหม่ นายมีชัย ฤชุพันธ์ รองประธานรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่ประธานการประชุม จึงสั่งปิดการประชุม และนัดประชุมอีกครั้งในวันที่ 10 กันยายน 2540

ปิดการประชุมเวลา 22.05 น.

10 กันยายน 2540 เวลา 10.05 น. มีการประชุมรัฐสภา สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 6/2540 ณ ตึกรัฐสภา โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ รองประธานรัฐสภา เป็นประธาน

นายมีชัยกล่าวเปิดประชุม แล้วเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำเสร็จแล้ว ต่อจากการประชุมรัฐสภาวันที่ 9 กันยายน 2540 ซึ่งที่ประชุมลงมติให้อภิปรายต่อด้วยคะแนนเสียง 244 ต่อ 187 เสียง และได้อภิปรายซักถามร่วมกันทุกหมวด

นายสมิกร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย อภิปรายว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีความไม่เหมาะสมอยู่หลายประการ บทบัญญัติหลายมาตราเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ

หลังการอภิปราย นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ขอบคุณสมาชิกรัฐสภาที่แสดงความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญอย่างหลากหลาย

ส.ส.ฝ่ายค้านได้เสนอให้คงใช้ข้อบังคับการประชุมตามมาตรา 95 สัตต วรรค 2 เพื่อไม่ให้งงรอลงมติอีก 15 วัน โดยให้เลื่อนมาลงมติในวันที่ 12 กันยายน 2540 แต่ ส.ส.ฝ่ายรัฐบาลคัดค้าน ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติไม่คงใช้ข้อบังคับดังกล่าวด้วยคะแนนเสียง 258 ต่อ 177 เสียง นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา จึงนัดให้มีการประชุมรัฐสภาเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 27 กันยายน 2540

27 กันยายน 2540 เวลา 10.00 น. มีการประชุมรัฐสภา สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 7/2540 ณ ตึกรัฐสภา โดยมีนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา เป็นประธาน<sup>8</sup>

นายวันมูหะมัดนอร์กล่าวเปิดประชุม แล้วแจ้งให้ที่ประชุมรับทราบเรื่องที่ตนอนุญาตให้ถ่ายทอดการประชุมทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีโทรทัศน์จนกว่าการลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะแล้วเสร็จ

จากนั้น นายวันมูหะมัดนอร์เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำเสร็จแล้ว

---

<sup>8</sup> “การประชุมรัฐสภา” , สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 22 ฉบับที่ 39 (26 กันยายน – 2 ตุลาคม 2540) : 1072-1073.

ที่ประชุมลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยคะแนนเสียง เห็นชอบ 578 เสียง ไม่เห็นชอบ 16 เสียง และงดออกเสียง 17 เสียง ซึ่งมีจำนวนคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จึงถือว่าที่ประชุมได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาในวันที่ลงมติดังกล่าวมีจำนวน 651 คน ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาไม่มาประชุม 8 คน จากทั้งหมด 258 คน และ ส.ส. ไม่มาประชุม 32 คน จากทั้งหมด 393 คน)

อนึ่ง ส.ส.พรรคประชากรไทย 17 คน ซึ่งมีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นหัวหน้าพรรค รวมเป็น ส.ส. ทั้งหมด 18 คน ไม่เข้าร่วมประชุมลงมติด้วย พลเอกชวลิตและนายเสนาะ เทียนทอง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ลงมติเห็นชอบ สมาชิกรัฐสภาที่ลงมติไม่เห็นชอบ ได้แก่ พลเรือเอกเกาะหลัก เจริญรุทซ์ นายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์ สมาชิกวุฒิสภา นายคณัยฤทธิ์ วัชรภรณ์ ส.ส.จังหวัดศรีสะเกษ (ความหวังใหม่) ส่วนสมาชิกรัฐสภาที่งดออกเสียงเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งหมด ได้แก่ นายมิชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา นายชวงษ์ ฉายะบุตร นายพนัส ไทยล้วน และพลเอกจรัล กุลละวณิช

จะเห็นได้ว่า บรรยากาศและเนื้อหาการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาหลายคนที่ยกเอาเรื่องละเอียดอ่อน เช่น ประเด็นที่วุฒิสมาชิกเป็นห่วงว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองจากระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ไปเป็นระบบสาธารณรัฐ “...ตามมาตรา 3 พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” หลักการแต่เดิมของเรามาโดยตลอดนั้น เราได้มีทฤษฎีของการแบ่งอำนาจ โดยมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารเข้าด้วยกัน อำนาจตุลาการเป็นอิสระจากอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร หลักการใหม่ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งเป็นหลักการนะครับ ตามคำปรารภนี้ก็ถือว่า แยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกันเด็ดขาดเหมือนสหรัฐอเมริกา ท่านยังบอกไม่ใช่สหรัฐอเมริกาได้อย่างไร ท่านแยกใหม่ ท่านเลือกตั้งวุฒิสภาใหม่ ท่านเลือกตั้งวุฒิสมาชิกใหม่ วุฒิสมาชิกนี้มีอำนาจทำนองเดียวกับ ซีเนต (Senate)...”<sup>9</sup> จะเป็นเจตนาที่เตรียมการกันมาอย่างเป็นกระบวนการเพื่อทำให้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านการรับรอง

<sup>9</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา , รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 2/2540 วันพฤหัสบดีที่ 4 กันยายน 2540 , กองกรรมาธิการ.

หรือไม่ก็ตาม ผู้เขียนเชื่อว่า สมาชิกรัฐสภาไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องด้วยไปขัดกับผลประโยชน์ ดังที่ได้วิเคราะห์ไปแล้วข้างต้น

ยิ่งความพยายามยกเลิกเรื่อง การแยกอำนาจบริหารกับนิติบัญญัติออกจากกันมายืนยันว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐแล้ว สมาชิกรัฐสภาอภิปรายด้านเลี้ยว หากได้มุมมองไปที่เจตนารมณ์ของการยกอำนาจนิติบัญญัติดังกล่าวนี้ว่าเป็นไป เพื่อแก้ไขปัญหาอะไร ในสภาพการเมืองที่เป็นอยู่

เจตนางองการให้แยกอำนาจนิติบัญญัติกับบริหารออกจากกัน ไม่ให้รัฐมนตรีเป็น ส.ส. ในขณะเดียวกัน ก็เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ฐานะความเป็น ส.ส. ไปกดดันนายกรัฐมนตรี จนทำให้คณะรัฐมนตรีไร้เสถียรภาพ ขณะเดียวกันเปิดโอกาสให้ ส.ส. ต่อรองผลประโยชน์ตลอดเวลานี้คือ จุดมุ่งหมาย ในด้านบวกของการกำหนดบทบัญญัติขึ้นมา

การที่สมาชิกรัฐสภาอภิปรายแต่ในด้านลบ โดยไม่พูดถึงด้านบวกของบทบัญญัตินี้ ถึงแม้จะเป็นสิทธิที่สามารถใช้วิธีการโหมน้ำวเช่นนั้นได้ก็ตาม แต่ก็สะท้อนให้เห็นเจตนาที่ชุกซ่อนอยู่เบื้องหลังอย่างชัดเจน นั่นก็คือการอภิปรายระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ระหว่างวันที่ 4-10 กันยายน 2540 สมาชิกรัฐสภาพรรคความหวังใหม่ เน้นอภิปรายไปที่มาตรา 107 ที่ระบุว่า "...บุคคลผู้มีความคุณสมบัติต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร...(3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา"<sup>10</sup> พรรคความหวังใหม่ อภิปรายมาตรานี้อย่างเป็นทางการ มีตั้งแต่ นายชิงชัย มงคลธรรม ซึ่งเป็นแกนนำพรรค และเป็น รมว.ศึกษาธิการ ที่ดูแลเรื่องการศึกษาของชาติลงไปจนถึง ส.ส.อาวุโสอย่าง นายบุญเกิด หิรัญคำ ส.ส.ชัยภูมิ พรรคความหวังใหม่ ลงไปจนถึง ส.ส.รุ่นหนุ่มอย่าง ร.ท.กุเทพ ไสกระจำง ส.ส. ศรีสะเกษ รองโฆษกพรรคความหวังใหม่ นำสังเกตว่า เนื้อหาและลีลาการอภิปรายในมาตรานี้ของพรรคความหวังใหม่ มีเป้าหมายที่จะให้ไปกระทบใจประชาชนในชนบทให้รู้สึกว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แบ่งแยกและตัดสิทธิคนกลุ่มใหญ่ในสังคม

แม้แต่ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ในการอภิปรายเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2540 ก็ยังกล่าวถึงประเด็นนี้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญใหม่มีประชาชนบางกลุ่มได้ประโยชน์ และบางกลุ่มเสียประโยชน์

<sup>10</sup> "ไทยมองไทย", มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 890 (9 กันยายน 2540) : 32.

“...ผมต้องขอถือโอกาสนี้ขอขอบพระคุณเพื่อนสมาชิกรัฐสภาอันทรงเกียรติ ขอขอบพระคุณต่อท่านประธานและสมาชิกร่างรัฐธรรมนูญ ต้องขอขอบพระคุณต่อพี่น้อง ประชาชนทุกหมู่เหล่า ซึ่งมองคุณแล้วบางกลุ่มคุณแล้วว่าจะได้รับประโยชน์ บางกลุ่มคุณแล้วว่าจะเสียประโยชน์...”<sup>11</sup> ประกอบกับการอภิปรายในมาตรานี้ไปได้ดีอย่างยิ่ง กับกลุ่มกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน ที่อยู่ตามหัวเมืองต่าง ๆ และบางส่วนบุกเข้าในกรุงเทพฯ

น่าสังเกตอีกว่าภาพรวมของการอภิปรายตลอดมาเป็นการจับจุดอ่อนของร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาอภิปรายเป็นด้านหลัก เพื่อให้ให้เห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญมีจุดบกพร่องมากมาย เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่าความชอบธรรมพหุภาคีที่ประชุมรัฐสภาจะลงมติไม่รับ ประเด็นที่สมาชิกรัฐสภาชี้ว่าหากร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกมา จะทำให้รัฐธรรมนูญใช้พร้อมกันทีเดียวสองฉบับซ้อนกัน “...ท่านประธานครับตามมาตรา 93 ก็คือ ถ้าเห็นชอบด้วยนั้น พระมหากษัตริย์ก็ทรงลงพระปรมาภิไธย ส่วนตามมาตรา 211 ปีณรศ วรรคสี่ นั้นก็คือ ถ้าเสนอขึ้นไปแล้ว พระมหากษัตริย์ ไม่พระราชทานคืนมาภายในกำหนด กฎหมายตกไป ไม่มีขึ้นตอนมาให้ประชามติอีกเลย ไม่มีก็ตกไปทันที ก็แสดงว่า กฎหมายที่ท่านชี้แจงนั้นไม่มีช่องทางตรงไหนให้เพิ่มว่า หลังจากประชาชน ถ้าจำไม่ผิดท่านอาจารย์บวรศักดิ์ บอกว่า ต้องรอให้ประชาชน เผื่อจะลงมติแล้ว แล้วถวายขึ้นไปแล้วไม่ผ่าน ถึงจะกลับมาอาจจะเพิ่มเติมข้อความใหม่ไม่มีช่องทางไหนที่เว้นให้ลงข้อความนี้ได้ ผมถือว่าตรงที่ไม่ยกเลิกกฎหมายเดิม หรือที่จุดไข่ปลานั้นถือว่าเป็นสาระสำคัญในกฎหมายฉบับนี้ เมื่อไม่ได้เขียนไว้ก็แสดงว่าทำไม่เรียบร้อย เมื่อทำไม่เรียบร้อย สมาชิกภาพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็หมดไป...”<sup>12</sup> เพราะในตัวร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติข้อความ ให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ขณะนี้ไว้อย่างชัดเจน ที่ประชุมอภิปรายกันยกใหญ่ เกิดข้อถกเถียงในข้อกฎหมายขึ้นมาทันที นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการอภิปรายประเด็นนี้กันมาแล้ว ไม่ใช่หลงลืมหรือไม่เห็นความสำคัญ แต่ถึงจะชี้แจงอย่างไร สมาชิกสภาหลายคนก็ยังไม่หายกลางแคลงใจ ยิ่งได้ยิน พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ลูกขึ้นพูดตอนต้นด้วย

<sup>11</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา , รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3/2540. วันศุกร์ที่ 5 กันยายน 2540 , กองกรรมาธิการ

<sup>12</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา , รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 2/2540 วันพฤหัสบดีที่ 4 กันยายน 2540 , กองกรรมาธิการ.

การถามสมาชิกสภาว่าร่างรัฐธรรมนูญว่ามีมาตราไหนหรือไม่ที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้บกพร่อง ไม่เป็นไปตามปรัชญาที่วางไว้ หากมีจุดอ่อนการปรับปรุงแก้ไขจะกระทำได้หรือไม่ “...ท่านประธานตลอดจนท่านสมาชิกสภาว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้มีความเห็นพ้องกับพวกเรา หรือตัวกระผมเองหรือไม่ว่า ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้นยังมีความแตกต่างกัน แตกต่างกันในเรื่องของความคิดในบางเรื่องในบางประการ แตกต่างกันในความคิดของความเป็นไปได้ในการที่จะเอาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปเป็นผลในการปฏิบัติสืบไป และข้อแตกต่างนี้สมควรที่จะได้มีการพิจารณาแก้ไขกันต่อไป...”<sup>13</sup> ยังไม่แน่ใจเลยว่ารัฐธรรมนูญจะได้รับการรับรองจากที่ประชุมรัฐสภา เพราะเกื้อหนุนและทำทิวของ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นไปในลักษณะไม่รับเลยมากกว่า

และอาจกล่าวได้อีกว่า ปัจจัยชี้ขาดร่างรัฐธรรมนูญอยู่ที่พรรคความหวังใหม่ หากพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ประกาศท่าทีของตัวเองออกมาให้ชัดเจนทุกอย่าง ก็น่าจะจบลงด้วยดี

กล่าวโดยสรุป ในท้ายที่สุด ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ใช้เวลาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...ที่เสนอว่ารัฐธรรมนูญยกเว้นเสมอโอบมี นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาว่าร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมคณะสมาชิกสภาว่าร่างรัฐธรรมนูญ เข้าร่วมประชุมชี้แจงแถลงข้อข้องใจเป็นเวลาถึง 5 วันเต็ม ๆ และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 7/2540 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2) ในวันเสาร์ที่ 27 กันยายน 2540 ก็ได้ลงมติให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีความยาว 336 มาตราประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับฎีกา เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก. วันที่ 11 ตุลาคม 2540 ถือว่ามีผลใช้บังคับในวันเดียวกัน

แล้วอะไรจะเป็นเหตุผลซึ่งเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลกดดันให้สมาชิกรัฐสภาต้องรับร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งที่ไม่เห็นด้วย แสดงท่าทีคัดค้านมาโดยตลอด ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

---

<sup>13</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา , รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3/2540 วันศุกร์ที่ 5 กันยายน 2540 , กองกรรมาธิการ.