



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ 44 ฉบับที่ 2 เดือน กุมภาพันธ์ 2539

เรื่องในเล่ม

- ☐ ทางเลือกเฉพาะกิจ กรรมการสรรหาตุลาการศาลฎีกา 1
 ✍️ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์
- ☐ การพัฒนาคนเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมือง 9
 ✍️ ประทาน คงฤทธิศึกษากร
- ☐ ที่มาของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534
 กับความเป็นมาในการปฏิรูปการเมืองไทย 23
 ✍️ อัครเมศวร์ ทองนวล
- ☐ ข่าวที่น่าสนใจประจำเดือน 131



รัฐสภาสาร

ปีที่ 44 ฉบับที่ 2 เดือน กุมภาพันธ์ 2539 ISSN 0125-0957



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบรรณาธิการ

รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายสูงสุดของประเทศ สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ และธรรมนูญการปกครองประเทศทุกฉบับ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กลายเป็นฉนวนแห่งความวุ่นวายทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม 2535 และนำไปสู่การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองกันอย่างจริงจังในเวลาต่อมา

รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้ยึดมั่นในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและสาระอื่นที่กำหนดข้อความต่าง ๆ ที่สำคัญไว้ อาทิ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สิทธิเสรีภาพของประชาชน การดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ รวมทั้งองค์ประกอบของรัฐสภา โดยกำหนดเนื้อหาไว้ว่ารัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งและวุฒิสภา ที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง

โดยเฉพาะในเรื่องของวุฒิสมาชิกนี้ มีประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนใจเกี่ยวกับตัวแทนที่มาจากการแต่งตั้งนั้น จะสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมจริงหรือ และมีวิธีการสรรหาวุฒิสมาชิกกันอย่างไร

รัฐสภาสารฉบับนี้ได้นำบทความเรื่องทางเลือกเฉพาะกิจกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิก และเรื่องที่มาของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 กับความจำเป็นในการปฏิรูปการเมืองไทย รวมทั้งเรื่องการพัฒนาคนเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย และการปฏิรูปการเมือง มาเสนอต่อท่านผู้อ่านอีกด้วย

ทางเลือกเฉพาะกิจ
กรรมการสรรหาวุฒิสมาชิก

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์
ผู้อำนวยการสถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา





Legislative Institutional Repository of Thailand

มีบทบัญญัติมาตราหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันระบุว่า **‘สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย’**

เมื่อพิจารณาคำว่า “ผู้แทนปวงชนชาวไทย” ตามมาตรานี้ เราจะสัมผัสได้ถึงคุณค่าความสำคัญที่เท่าเทียมกันตามบทบัญญัติระหว่าง สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ แตกต่างกันเพียงแต่ว่า ผู้แทนประเภทหนึ่งมาจากเสียงของประชาชนผ่านการเลือกตั้ง ส่วนอีกประเภทหนึ่งนั้นมาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี

จึงเกิด “ปัญหา” ขึ้นว่า ตัวแทนที่มาจากการแต่งตั้งนั้นจะสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมจริงหรือ

ปัญหาการได้มา

ซึ่ง “วุฒิสมาชิก”

การได้มาซึ่ง “วุฒิสมาชิก” นับเป็นความเคลือบแคลงในระบบเพราะมิได้มาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนผ่านการเลือกตั้งหรือมาจากคณะกรรมการสรรหาที่หลากหลายและมีความเป็นกลางอย่างที่ควรเป็น การแต่งตั้งวุฒิสมาชิกตลอดเวลาที่ผ่านมา มีการดักย่ำว่าวุฒิสมาชิกของประเทศไทยไม่ได้เป็นตัวแทนปวงชน วุฒิสมาชิกที่แต่งตั้งโดยผู้ทำการรัฐประหารหรือโดยนายกรัฐมนตรีไม่สามารถทำให้ประชาชนแน่ใจได้เลยว่าเป็นการตัดสินใจเพื่อประชาชนทุกคนทุกกลุ่มอย่างแท้จริง แต่เป็นการตั้งวุฒิสภาตามสถานภาพและพวกพ้องของนายกรัฐมนตรีเอง อันเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลพบกับวิกฤตแห่งศรัทธาความชอบธรรมจากประชาชนเสมอ เพราะประชาชนเล็งถึงความไม่ชอบธรรมที่จะเกิดขึ้นและความไม่ไว้วางใจในผู้บริหารบ้านเมือง

สมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันจะเห็นภาพที่ชัดเจนถึงความไม่เป็นกลางและไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง สัดส่วนของสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2538 มีจำนวนทั้งสิ้น 267 คน เมื่อแยกตามอาชีพแล้ว มีสัดส่วนของผู้ที่ดำรงตำแหน่งรับราชการทหาร



LIRT

มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 32.58 รองลงมาคือข้าราชการบำนาญ คิดเป็นร้อยละ 31.46 นักธุรกิจ ร้อยละ 13.11 รับราชการ ร้อยละ 8.24 และสัดส่วนของอาชีพอื่นๆ ค่อนข้างน้อย และมีสัดส่วนของสตรีเพียง 10 คนเท่านั้นจากจำนวน 267 คน คิดเป็นร้อยละเพียง 3.75 เท่านั้น

ปัญหาของการได้มาซึ่งวุฒิสมาชิก เป็นเรื่องที่มีการกล่าวถึงกันมาโดยตลอดจนทุกวันนี้ ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จนกระทั่งถึงรัฐบาลปัจจุบันได้มีการพิจารณาและแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 100 เพื่อยุติการที่นายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียวมีสิทธิแต่งตั้งวุฒิสมาชิก เนื่องจากเห็นว่าไม่เหมาะสมและจากยุคคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งในขณะนั้นได้ใช้อำนาจในหน้าที่แต่งตั้งวุฒิสมาชิกจากบุคคลสายเดียวกับตนเองจำนวนมากในวุฒิสภา เป็นภาพของการใช้อำนาจเพื่อปกป้องและสนับสนุนผลประโยชน์ตนเอง ไม่ใช่แนวทางประชาธิปไตย จนปัจจุบันได้มีการเสนอทางเลือกมากมายที่เป็นแนวทางที่จะทำให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชนมากที่สุด

วุฒิสมาชิกรัฐบาล “บรรหาร”

แนวโน้มแห่งความชอบธรรม?

ในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2539 ที่จะถึงนี้ จะมีวุฒิสมาชิกจำนวน 260 คน เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งโดย “สิทธิอำนาจเด็ดขาด” ตามรัฐธรรมนูญของนายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียว อันเป็นเหตุให้เกิดเสียงเรียกร้องการได้มาซึ่งวุฒิสมาชิกมีความชอบธรรม และมีได้ตกอยู่ใต้อำนาจของนักการเมืองหรือคนเพียงกลุ่มเดียวมากยิ่งขึ้น

จากสถานการณ์ช่วงต้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 ที่ผ่านมา ผมภูมิใจในการแสดงออกของ ขบวนการ บรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีเป็นอย่างยิ่งที่เปิดใจและแสดงความปรารถนาดีต่อประเทศชาติบ้านเมือง โดยเริ่มต้นได้ออกคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ธุรการเบื้องต้นในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา 4 ท่านทำหน้าที่รวบรวมรายชื่อบุคคลที่มีผู้เสนอตามวิธีการที่กำหนดและตรวจสอบคุณสมบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แล้วจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลดังกล่าวจำแนกตามเพศ



LIRT

ภูมิภาค อาชีพ ความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา และเปิดโอกาสให้องค์กร สถาบันและหน่วยงานต่าง ๆ ที่ประสงค์จะเสนอชื่อบุคคลในองค์กรเป็นวุฒิสมาชิกตามที่กำหนด 6 องค์กร

คาดว่าภาคเอกชนที่เสนอมาจะเสนอเข้ามาประมาณ 5,000 ชื่อ รายชื่อเหล่านี้คณะกรรมการกลั่นกรองจะคัดเหลือประมาณ 300 คน และขั้นตอนสุดท้ายนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาตัดเหลือ 260 คน โดยรวมอาชีพข้าราชการเข้าไปด้วย ซึ่งมีการกล่าวว่าในส่วนของตัวเองที่เป็นข้าราชการจะมีการพิจารณาในทางลับ โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาเองอาจออกมาเป็นคณะกรรมการภาครัฐ

อย่างไรก็ตามภาพโดยรวมในทางปฏิบัติ นายกบรหาร ยังไม่มีความคิดที่สามารถถ่ายทอดออกมาได้อย่างชัดเจนในเรื่องของกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิก ว่าจะ ใคร ได้มาได้อย่างไร ขั้นตอนวิธีการทำงานเป็นอย่างไร การกำหนดหลักเกณฑ์การทำงานของคณะกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิกเป็นในลักษณะใด ตลอดจนหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและตัดสินเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง เหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีความชัดเจนเพราะกรรมการสรรหาจะเป็นบทพิสูจน์ขั้นหนึ่งว่าเราจะได้วุฒิสมาชิกที่ชอบธรรมหรือสมาชิกที่เป็นฐานกำลังของรัฐบาลหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ข้อเสนอกรรมการสรรหา

ต้องครอบคลุมคนทุกกลุ่ม

ผมเคยเสนอว่าแนวทางที่ดีที่สุดในการได้มาซึ่งวุฒิสมาชิกนั้น ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนทั่วประเทศ (ดู เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ “เปิดโลกความคิด ปฏิรูปการเมือง” ชัคเชสมิตีเดีย, หน้า 107-114) แต่หากแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ทันเช่นนี้ และจำเป็นต้องแต่งตั้ง ต้องมีการแต่งตั้งโดยองค์คณะบุคคลที่เป็นผู้สรรหาวุฒิสมาชิกที่ได้มาจากนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว (ดู เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ “เปิดโลกความคิด มองวุฒิสภาไทย” ชัคเชสมิตีเดีย, 2539, บทที่ 2 หน้า 26-34) และไม่ใช่ว่ากรรมการสรรหาเพียงในนามให้พอดูงามตา แต่ในความเป็นจริงนายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียวที่อยู่เบื้อง



LIRT

หลังการตั้งคณะกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิก ไม่อาจแน่ใจได้ว่า ไม่ได้เล่นพรรคเล่นพวก เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่แต่งตั้งเอง ก็อาจจะตั้งองค์คณะตราয়าก็ได้

แม้ว่าที่ผ่านมาวุฒิสมาชิกจะถูกวิจารณ์ว่ามีบทบาทน้อยในกระบวนการรัฐสภา แต่วุฒิสมาชิกก็มีหน้าที่สำคัญในการพิจารณา กลั่นกรองร่างกฎหมายพระราชบัญญัติวุฒิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอมา นอกจากนี้ยังติดตามศึกษาข้อมูลในประเด็นปัญหาต่าง ๆ เสนอหน่วยงานที่รับผิดชอบนำไปแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นจึงเป็นที่ยืนยันว่าวุฒิสมาชิกมีบทบาทที่มีประโยชน์หากใช้หน้าที่อย่างถูกต้อง และจำเป็นต้องมาจากเสียงประชาชนและตัวแทนประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 100 เพื่อยุติบทบาทนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแต่ผู้เดียว ด้วยเห็นว่า การตั้งวุฒิสมาชิกโดยนายกรัฐมนตรีอาจก่อให้เกิดปัญหามากมาย อันได้แก่ ความไม่ซื่อสัตย์ การตั้งผู้มีอิทธิพล และมีผู้จ่ายเงินบำรุงพรรคหรือหวัะแนมาเป็นวุฒิสมาชิกเพื่อให้มีอำนาจกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ ในขณะที่กฎหมายไม่สามารถเอาผิดได้ หลายฝ่ายได้เสนอทางเลือกไว้อย่างมากมายเพื่อให้เกิดทางออกที่เป็นประชาธิปไตยและสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชนมากที่สุด

ภาพของวุฒิสมาชิกในชุดใหม่นี้เพื่อที่จะได้ความหลากหลายอย่างแท้จริง ด้านอาชีพ ประเภท ถิ่นฐาน และกลุ่มอายุสภาพในสังคมด้วย มีจิตใจสูง มีความซื่อสัตย์กับบ้านเมือง เสียสละเพื่อเห็นแก่ภาพของส่วนรวม มิได้เข้ามาเพื่อหวังตำแหน่ง ลาภยศสรรเสริญ หรือต้องการเพียงแต่เป็นบันไดได้เข้าไปสู่ผลประโยชน์ในด้านอื่น ๆ แต่เป็นที่ได้อุทิศตัวแล้วว่าเห็นแก่ส่วนรวมซึ่งสามารถพิสูจน์ชีวิตของตนในความจริงใจตลอดจนว่าได้เห็นแก่มหาชนส่วนรวม จำเป็นจะต้องคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะมาทำหน้าที่ที่ดีวุฒิสมาชิกอีกทอดหนึ่ง นั่นคือ “กรรมการสรรหาวุฒิสมาชิก”

ผมได้เขียนหนังสือเล่มหนึ่ง เรื่อง “เปิดโลกความคิด มองวุฒิสภาไทย” เมื่อปี 2557 นี้ เสนอความคิดหลายประการ และมีประเด็นหนึ่งกล่าวถึง ในบทที่ 3 เกี่ยวกับ



LIRT

กรรมการสรรหาวุฒิสมาชิก ในบทนี้ผมอธิบายว่า คณะกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิก เป็นตำแหน่งสำคัญที่ต้องมีการคัดเลือกอย่างดี ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการสรรหาเป็นเช่นใด ก็จะมีแนวโน้มเลือกวุฒิสมาชิกที่มีลักษณะเช่นนั้น ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มใด ยกตัวอย่างเช่น หากเราเสนอตัวแทนคณะกรรมการสรรหาจาก 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ หรือแต่งตั้งอดีตนายกรัฐมนตรี 3 คน อดีตประธานศาลฎีกา 3 คน อดีตประธานสภาหรือวุฒิสภา 3 คน บุคคลเหล่านี้ย่อมต้องเลือกผู้ที่คล้ายกับตนเองหรือเลือกคนที่เห็นว่ามีคุณค่า มีคุณประโยชน์และอยู่ในแวดวงสถานการณ์ที่ตนเองรู้จักใกล้เคียงกัน จึงมีแนวโน้มจะเกิดการกระจุกตัวของประเภทบุคคลที่ได้รับเลือกให้เป็นวุฒิสมาชิก ดังนั้นการกระจายเพื่อให้ได้คนที่หลากหลายจึงเป็นไปได้ยากยิ่ง

2. ต้องมีกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิกที่หลากหลาย “ตั้งแต่ต้น” หากต้องการวุฒิสภาที่มีความหลากหลาย กรรมการสรรหาวุฒิสมาชิกนั้นจะสามารถคัดเลือกผู้ที่หลากหลายประเภทตามที่ตนเห็นด้วย ซึ่งกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิกนั้นจะเป็นผู้ที่กำหนดว่าวุฒิสภาจะเป็นอย่างไร โดยคณะกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิกควรจะประกอบด้วยกลุ่มตัวแทนประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศ แบ่งตามสาขาอาชีพและทุกกลุ่มคนในสังคมทั้งนี้เพื่อเน้นให้เกิดความครอบคลุมทั่วถึงแม้กระทั่งคนกลุ่มน้อยและกลุ่มคนด้อยโอกาส สามารถมีสิทธิมีส่วนในการเสนอความคิดเห็น เพื่อแสดงให้เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยนั้นแม้ว่าจะมาจากเสียงส่วนใหญ่ แต่เสียงส่วนใหญ่ก็ไม่สามารถมากดหรือเอาเปรียบเสียงส่วนน้อยของสังคมได้ วุฒิสภาจะเป็นเวทีสะท้อนความคิดเห็นของเขาแทนการเดินขบวนประท้วง ตัวแทนประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ สามารถแบ่งได้เป็น 8 กลุ่ม คือ

2.1 องค์กรวิชาชีพและอาชีพที่ระบุในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกลุ่มตัวแทนวิชาชีพและด้านต่าง ๆ ได้แก่ ตัวแทนภาคอุตสาหกรรม ตัวแทนภาคเกษตรกรรม ตัวแทนภาคบริการ ตัวแทนวิชาชีพ เช่น แพทย์ นักกฎหมาย นักวิชาการ นักบัญชี ทนายความ นักการธนาคาร



LIRT

2.2 องค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) กลุ่มเอ็นจีโอในประเทศไทยเริ่มมีบทบาทมากในการผลักดันเพื่อแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ในสังคม องค์กรเหล่านี้จะทำงานด้วยความเข้มแข็งและจริงจัง แต่อุปสรรคที่ผ่าน ๆ มาก็คือ คนกลุ่มนี้ไม่ได้รับความสนใจและไม่มีอำนาจในการต่อรองในเรื่องที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากเพียงพอ วุฒิสภาก็ควรเปิดกว้างให้กับคนกลุ่มนี้ในการเข้าไปเป็นตัวแทนด้วย

2.3 อดีตข้าราชการทหารและพลเรือน การเลือกอดีตข้าราชการทหารและพลเรือน เนื่องจากเห็นว่าหากเลือกขณะดำรงตำแหน่งอยู่ ข้าราชการจะไม่มีความเป็นอิสระเพราะต้องอยู่ภายใต้นโยบายรัฐ การแสดงความคิดเห็นหรืออำนาจการตัดสินใจจึงไม่สามารถกระทำเต็มที่ได้อีก การเลือกอดีตจึงเป็นผลดีที่พวกเขาจะสามารถส่งผ่านความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระ

2.4 ตัวแทนชนกลุ่มน้อยในประเทศ เช่น ชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลานานแต่กลายเป็นพลเมืองชั้นสองของประเทศ เนื่องจากขาดเวทีในการแสดงความคิดเห็นและปกป้องกลุ่มของตน จึงเห็นว่าควรให้ความสำคัญกับชนกลุ่มน้อยที่มีคุณสมบัติเหมาะสมตามที่กำหนดดำรงตำแหน่งตัวแทนวุฒิสมาชิกอย่างถูกต้อง

2.5 ตัวแทนกลุ่มคนด้อยโอกาสในสังคม เช่น คนพิการประเภทต่าง ๆ คนกลุ่มนี้เช่นเดียวกันที่ขาดเวทีเสนอความคิดเห็นและเรียกร้องสิทธิเพื่อตนเองและในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม วุฒิสภาก็ควรเป็นเวทีที่เปิดสำหรับคนกลุ่มนี้ในการเข้าไปกลั่นกรองกฎหมายเพื่อมิให้เกิดการเสียเปรียบ

2.6 สื่อมวลชน การเลือกสื่อมวลชนนั้น เนื่องจากเห็นว่าสื่อมวลชนเป็นกระบอกเสียงสำคัญและเป็นตัวแทนประชาชนที่มีอิทธิพลทางความคิดแก่ประชาชนสูงสมควรที่จะได้รับการคัดเลือกเป็นหนึ่งในตัวแทนกลุ่มอาชีพเพื่อเสนอความคิดเห็น และสามารถเข้ามาเล่นในระบบ ไม่เพียงแต่นั่งอยู่วงนอกและทำหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์เท่านั้น

2.7 องค์กรศาสนา การเลือกตัวแทนจากองค์กรศาสนาเพราะเห็นว่าสังคมไทยมีปัญหาเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมตกต่ำ จึงไม่ควรเอาศาสนาไปอยู่บนตักแหว่งการเมืองเพราะศาสนาสามารถช่วยได้ในเรื่องของคุณธรรมและจริยธรรม



LIRT

เสี่ยงค้ำต่อวัตถุนิยมและการมองจากมุมผลประโยชน์ที่จับต้องได้ในทางเศรษฐกิจ ผู้บริหารบ้านเมืองเองก็อยู่ในสภาพที่ต้องการการยกระดับจิตใจที่สูงขึ้น ตัวแทนจากกลุ่มนี้จึงน่าจะเข้ามาช่วยในระบบวุฒิสภาได้ดี

2.8 สถาบันวิชาการและสถาบันการศึกษา เช่น อาจารย์ นักวิชาการ ผู้บริหารสถานศึกษา กลุ่มนี้ถือว่าเป็นกลุ่มปัญญาชนผู้มีความคิดความอ่าน มีความคิดสร้างสรรค์ และเป็นหนึ่งในแกนนำความคิดและการกระทำของคนในสังคม จึงเป็นกลุ่มที่สำคัญที่ต้องได้รับการคัดเลือกเข้าเป็นหนึ่งในวุฒิสมาชิกด้วย

คณะกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิก จะสามารถสรรหาวุฒิสมาชิกได้ตามกลุ่มตัวแทนประชาชนได้อย่างยุติธรรม จำเป็นต้องคัดเลือกมาจากบุคคลกลุ่มดังกล่าวให้เข้ามาเป็นคณะกรรมการสรรหาในการเลือกวุฒิสมาชิกในลำดับต่อไป

3. กรรมการสรรหาวุฒิสมาชิกควรมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยไม่ขึ้นกับผู้ที่มีอำนาจบีบบังคับให้ต้องเสนอบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกตามแนวทางที่ผู้ที่มีอำนาจต้องการ แต่ให้สามารถเสนอด้วยใจจริง โดยตั้งเงื่อนไขประเภทของคนที่ต้องการในสังคมปัจจุบันเพื่อเห็นแก่ส่วนรวมมาเป็นกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิก นอกจากนี้กรรมการสรรหาวุฒิสมาชิกเหล่านี้ก็จะเสนอชื่อคนจำนวนประมาณ 5 เท่าของจำนวนวุฒิสมาชิกจริงคือ 260 คน แล้วคนเหล่านี้จะเป็นส่วนที่จะสามารถพิจารณาต่อไปว่าจะเลือกผู้ใดท่ามกลางผู้ที่ถูกเสนอชื่อเหล่านี้มา

ได้กรรมการสรรหาหลากหลาย

ได้วุฒิสมาชิก “ผู้แทนปวงชน”

การคัดเลือกคณะกรรมการสรรหาจากตัวแทนประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ดังที่กล่าวข้างต้น จะสามารถทำให้ได้วุฒิสมาชิกที่มีความหลากหลายและสามารถสะท้อนความต้องการของคนแต่ละกลุ่มได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งจากระบบซึ่งเรากำหนดคุณสมบัติจากวุฒิสมาชิกและคณะกรรมการสรรหา เราก็จะได้มาซึ่งบุคคลที่พิสูจน์ตนเองแล้วว่าเห็นแก่ส่วนรวม มีวุฒิภาวะ มีความสามารถและองค์ประกอบอื่น ๆ ที่มาช่วยสะท้อนความคิดที่สร้างสรรค์ และเราจะได้ผู้ที่มีความกล้าหาญในการตัดสินใจ กล้าที่จะพูดความ



LIRT

จริง ถ้าที่จะใช้ความสัตย์ธรรมท่ามกลางความอธรรม สามารถที่จะยืนหยัดอยู่ได้ในสภาพของแรงกดดัน ไม่ยอมต่อแรงบีบของผู้ที่มีอำนาจ

การตั้งกรรมการสรรหาวุฒิสมาชิกจึงควรคัดเลือกจากตัวแทนประชาชนที่มีความหลากหลายจากกลุ่มต่าง ๆ อย่างน้อยทั้งแปดกลุ่มประชาชนที่เสนอในแนวที่ดีที่สองมาแล้ว โดยคัดเลือกผู้ที่มีคุณวุฒิ ความสามารถในสาขาอาชีพต่าง ๆ กลุ่มคนประเภทต่าง ๆ เป็นกลางและเป็นอิสระ สามารถสะท้อนภาพรวมทั้งหมดได้เพื่อที่จะช่วยคัดเลือกวุฒิสมาชิกอีกทีหนึ่งเพื่อให้ได้มาซึ่งวุฒิสมาชิกที่มาจากความหลากหลายเพื่อที่จะเข้าไปในปัญหาและสภาวะของคนกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง โดยหลักการวุฒิสมาชิกควรเป็นบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องถึงพร้อมด้วยคุณวุฒิ คุณสมบัติ คุณธรรม เป็นผู้ที่คนในกลุ่มของตนยอมรับนับถือว่ามีคุณสมบัติครบถ้วน

วุฒิสมาชิกชุดปัจจุบัน ซึ่งจะหมดวาระในเดือนมีนาคมนี้ ผมเชื่อว่ารัฐบาลมีเจตนาที่ดีในการจะตั้งวุฒิสมาชิกที่ดีแต่ทั้งนี้ต้องอยู่บนหลักผลประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ และเป็นที่ยอมรับของประชาชนด้วย โดยต้องกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดการพิจารณาอย่างชัดเจน ซึ่งจะเป็นการชี้ชัดได้ว่าผู้นำมีเจตนารมณ์จะพัฒนาประชาธิปไตยอย่างไร นับเป็นบทพิสูจน์อีกบทหนึ่งของรัฐบาลชุดนี้ ในความจริงใจ ไปร่วมใส่กับการปฏิรูปการเมืองไทยดังที่ท่านนายกรัฐมนตรีบริหาร ศิลปอาชา ในฐานะผู้นำรัฐบาลได้เคยเสนอในนโยบายพรรคและนโยบายการบริหารประเทศเอาไว้ การกำหนดหลักการที่ชัดเจนประชาชนก็สามารถได้วุฒิสมาชิกที่เป็นผู้แทนปวงชนอย่างแท้จริง มีไม่เพียงตัวแทนคนบางหมู่บางเหล่าอย่างที่ผ่านมาแล้วอีก



LIRT

การพัฒนาคนเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย และการปฏิรูปการเมือง

ประธาน คณะนิติศึกษากร



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

ปัจจุบันนี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากถึงการรอคอยการปฏิรูปการเมืองไทยตามแนวคิดของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย และโดยคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้

การปฏิรูปการเมือง (Political reform) นั้น กล่าวโดยทั่วไปแล้วจะต้องทำเป็นระบบ ซึ่งนับเป็นเรื่องใหญ่ ต้องปรับปรุงทั้งโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง (Political institutions) และในขณะเดียวกันต้องปรับหรือพัฒนาคนไปในคราวเดียวกันด้วย

ความสำคัญของคนในระบบประชาธิปไตย

การพัฒนาประชาธิปไตยหรือการปฏิรูปการเมืองอาจจะไม่เกิดความสำเร็จหรือไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด เพราะตราบใดคนในกลไกของสถาบันทางการเมืองยังมีพฤติกรรมหรือการประพฤติปฏิบัติตนในแบบเดิม ๆ อยู่และกล่าวได้ว่า องค์การหรือสถาบันทางการเมืองที่ได้จัดให้มีขึ้นก็อาจจะสร้างปัญหาหรือความไม่พึงพอใจให้กับสังคมได้เช่นในปัจจุบัน และจะเห็นได้ว่าการที่เราได้พยายามนำเอาโครงสร้างรูปแบบสถาบันทางการเมืองของต่างประเทศมาใช้แต่ไม่ได้ผล เพราะการปฏิบัติหรือการกระทำของคนอาจจะแตกต่างกันในจริยธรรม ความรับผิดชอบ ตลอดจนขีดความสามารถของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การปฏิรูปการเมืองในระบบประชาธิปไตยก็จะต้องอยู่ที่ความต้องการให้ระบบการเมืองมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และความชอบธรรม (Legitimacy)

ระบบการเมืองที่เป็นปัญหามาจนถึงกับต้องปฏิรูปการเมืองนั้นเห็นจะได้แก่เรื่องที่ทราบกันดีอยู่แล้ว เช่น กรณีในการเลือกตั้งที่มีการใช้จ่ายเงินในลักษณะของการซื้อเสียง และดูจะเป็นประเด็นใหญ่ทีเดียวว่าเมื่อมีการซื้อเสียงเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง และทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

การเลือกตั้งเป็นจุดแรกของการเข้าสู่อำนาจ (Power) โดยเฉพาะเมื่อมีโอกาสเป็นผู้บริหารเป็นข้าราชการการเมืองก็อยู่ในสมมุติฐานว่า อำนาจเป็นที่น่าสนใจ



LIRT

หาผลประโยชน์โดยมิชอบได้ ถ้านักการเมืองไม่มีจริยธรรม (ethics) และความรับผิดชอบ (responsibility)

การที่เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบนั้นได้มีการวินิจฉัยกันว่าเป็นเพราะระบบการตรวจสอบการควบคุมนักการเมืองยังไม่มีประสิทธิภาพหรือยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอจึงนำไปสู่แนวคิดในการปฏิรูปการเมืองเป็นทอด ๆ ไปนับตั้งแต่เรื่องของการที่จะต้องจัดให้มีองค์กรตรวจสอบที่เป็นอิสระและมีอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริง เช่น การจัดให้มีการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงที่เรียกว่า Impeachment เช่น ในสหรัฐอเมริกา

แนวคิดของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) ซึ่งปรากฏตามที่เสนอ นั้น มีการปรับปรุงองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ เช่น การจัดให้มีผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman) เพื่อให้ประชาชนนำความทุกข์ของตนที่มีได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาร้องเรียนได้

นอกจากนี้ก็มีแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบพรรคการเมือง เพราะพรรคการเมืองบางพรรคยังมิได้เป็นระบบพรรคการเมืองที่ถูกต้อง ยังไม่มีประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมเป็นสมาชิกอย่างแท้จริงและแพร่หลาย เป็นพรรคการเมืองของผู้นำทางการเมืองหรือนักการเมืองที่เป็นผู้มีทุนทรัพย์จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมายังมิได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองด้วยอุดมการณ์หรือการรวมตัวสมาชิกพรรคที่มีอำนาจการตัดสินใจมีสิทธิเสียงในการบริหารอย่างแท้จริงในพรรคการเมือง

ในที่สุดแนวคิดในการพัฒนาทางการเมืองมาถึงการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองนั้นก็คงจะมีการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างสถาบันทางการเมืองเพื่อให้ระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยมีประสิทธิภาพดังกล่าวแล้ว ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างใดหรือไม่ก็ยังไม่เห็นทราบได้

อย่างไรก็ตามการปฏิรูปการเมืองดังกล่าวนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับประชาชนหรือคนเป็นส่วนสำคัญ เพราะถ้าประชาชนสนใจ มีความรู้ได้เข้ามามีส่วน



LIRT

ในการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ใช้สิทธิใช้เสียงอย่างเต็มที่ในฐานะสมาชิกพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองก็就会有ความหมายในระบบการเมืองขึ้นได้

ไม่เพียงแต่เท่านั้นการที่กล่าวกันว่าในการเลือกตั้งนั้นมีการซื้อเสียง มีการใช้จ่ายเงิน เงินยังเป็นสิ่งจำเป็น จะแก้ไขอย่างไรที่คนหรือประชาชนจะมีรายได้ดี มีฐานะความเป็นอยู่ดีพอที่จะไม่ต้องรับอามิสสินจ้าง หรือจ้างให้ไปลงคะแนน เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องแก้ไข หากผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้เงินจ้างไม่ได้หรือการซื้อเสียงไม่มีความหมาย ประชาชนรู้จักตัดสินใจด้วยตัวของเขาเอง เมื่อนั้นการเมืองในระบบประชาธิปไตยของไทยก็คงจะมีความชอบธรรมและประสิทธิภาพ ประชาชนจะได้ตรวจสอบควบคุมนักการเมืองได้ ทำให้นักการเมืองเกิดสำนึกในจริยธรรมและความรับผิดชอบ

เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้เขียนจึงจะได้วิเคราะห์และอธิบายถึงแนวทางหนึ่งในการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งได้แก่การพัฒนาคนพร้อม ๆ กับการปฏิรูปการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างสถาบันทางการเมือง

ความสำคัญของการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย

ก่อนอื่นควรตกลงในประเด็นของการพัฒนาการเมืองเสียก่อนโดยเฉพาะการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย คือ “การที่ให้โอกาสแก่ประชาชนได้รับรู้ เรียนรู้ และสนใจในการเมืองและมีส่วนเข้าร่วมทางการเมืองได้มากที่สุด”

การพัฒนาทางการเมืองจึงเป็นเรื่องที่จะต้องกระทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้ และเข้าใจถึงระบบการเมืองการปกครอง สิทธิทางการเมืองของประชาชนจะต้องกำหนดให้ชัดเจนพร้อมกับการเผยแพร่ เช่น สิทธิที่จะรับรู้ข่าวสารของทางราชการ สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่าง ๆ ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและไม่เพียงแต่การยืนยันให้ทราบถึงสิทธิที่ประชาชนพึงมีภายใต้รัฐธรรมนูญเท่านั้น หากแต่อยู่ที่การกระทำ คือ ต้องส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการศึกษาหรือมีโอกาสศึกษาเล่าเรียนให้กว้างขวางและเรียนรู้ รับรู้เรื่องการเมืองอย่างแท้จริง เพื่อพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเปิดโอกาสให้อย่างแท้จริงและเสมอภาค



การเมืองในระบบประชาธิปไตยนั้น สาระสำคัญที่เป็นการปกครองโดยประชาชน ซึ่งเน้นในเรื่องของเจตน์จำนงของประชาชน (Will of people) และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ (participation)

จากความสำคัญดังกล่าวที่ว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชนนี้ ดังนั้นข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปัจจุบันต้องเข้าใจว่าประชาชนยังไม่ได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเต็มที่ ไม่มีโอกาสเข้าควบคุมตรวจสอบนักการเมืองได้เต็มที่ ดังนั้นการเมืองจึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นช้าแล้วช้าเล่าเป็นวงจร กล่าวคือ มีการยุบสภา หรือมีการปฏิบัติ รัฐประหาร อันเนื่องมาจากการที่การเมืองมีการทุจริต ประพฤติมิชอบ การบริหารราชการแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน เมื่อยุบสภา หรือมีการปฏิบัติก็จะมี การแก้ไขรัฐธรรมนูญ จากนั้นก็จะมี การเลือกตั้ง เมื่อเลือกตั้งเสร็จ จัดตั้งรัฐบาล เมื่อจัดตั้งรัฐบาลก็เกิดปัญหาการทุจริต การบริหารราชการที่ ประสิทธิภาพ อาจมีการเปิดอภิปรายนำไปสู่การยุบสภา การลาออกของรัฐบาลและหรือ มีการปฏิบัติ รัฐประหารแล้วก็มี การร่างรัฐธรรมนูญกันใหม่ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จก็มี การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกันอีก เป็นลักษณะของการกระทำซ้ำแล้วซ้ำเล่า ขาดความมั่นคง ขาดความต่อเนื่อง ขาดความยึดมั่นในกติกา ขาดความสำนึกในความ รับผิดชอบ ขาดสำนึกในจริยธรรมทางการเมือง (Political ethics) ทั้งนี้แม้จะปรับโครงสร้างรัฐธรรมนูญกันอย่างไรก็ตามคนหรือนักการเมืองนั้นเองจะต้องมีจิตสำนึกในส ภาพกติกา ไม่แสวงหาอำนาจและผลประโยชน์โดยขาดจริยธรรมและความรับผิดชอบ กลไกหรือสถาบันทางการเมืองที่จะควบคุมและคานอำนาจกันนั้นก็จะทำหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ ทั้งนี้ ถ้าประชาชนได้มีบทบาทในการตรวจสอบควบคุมและเข้ามีส่วนร่วมต ธิปไตยของประชาธิปไตยในส่วนที่ว่ขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของประชาชน (participa ธิปไตย ก็จะทำให้ควบคุมนักการเมือง หรือระบบการเมืองทำหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง นับตั้งแต่ การใช้สิทธิ ใช้เสียงในการเลือกตั้งโดยประชาชนตัดสินใจด้วยตัวของตัวเอง ไม่ตกอยู่ใ อำนาจ อิทธิพลการซื้อสิทธิการซื้อเสียง ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมพรรคการเมือง อย่างนี้ก็อาจทำให้ระบบการเมืองมีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่องของ



LIRT

รัฐบาลบริหารและปกครองประเทศที่มีประสิทธิภาพได้ การพัฒนาคนในระบบประชาธิปไตยจึงน่าจะมีส่วนอันสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยหรือการปฏิรูปการเมือง

เหตุผลที่จะต้องมีการพัฒนาคน

จากข้อเท็จจริงในระบบการเมืองไทยที่กล่าวมาก็คือ ประชาชนยังมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างแท้จริง โดยเฉพาะคนในชนบท ซึ่งมีฐานะยากจนต้องพึ่งพาผู้อื่นจึงเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดมีการใช้เงินใช้ทองในการเลือกตั้ง มีการซื้อสิทธิซื้อเสียงจึงเป็นการเลือกตั้งที่ประชาชนมิได้ตัดสินใจใช้ดุลยพินิจของตนเอง และนอกจากนั้นประชาชนก็ยังมิได้มีโอกาสหรือมีบทบาทในกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองอย่างแท้จริงจึงเป็นเหตุให้การเมืองหรือระบบการเมืองขาดการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบควบคุมโดยประชาชน

เมื่อเป็นเช่นนั้น แนวคิดหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับคนในสังคมเมืองส่วนใหญ่จะมีฐานะดี มีการศึกษา มีอาชีพ มีรายได้เป็นเหตุให้คนในสังคมเมืองส่วนใหญ่จะมีฐานะเป็นชนชั้นกลาง (middle class) ซึ่งไม่ต้องพึ่งพาผู้อื่น เพราะมีอำนาจการตัดสินใจด้วยตนเอง มีสิทธิมีเสียงแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองได้

โดยเหตุนี้จุดสำคัญของการพัฒนาคนจะต้องอยู่ที่คนในชนบทที่จะต้องยกระดับให้คนเหล่านั้นเป็นชนชั้นกลางให้มากขึ้น ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นการส่งเสริมให้คนเหล่านั้นได้มีโอกาสใช้สิทธิทางการเมืองและเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ต่อไป

สาเหตุสำคัญของประชาชนคนในชาติที่ไม่สามารถที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเพราะ

1. คนในชาติส่วนใหญ่ ประมาณร้อยละ 75 ของประชากรทั้งหมด อยู่ในเขตชนบท ประสบกับความยากจน สุขภาพร่างกายไม่สมบูรณ์ ต้องตกอยู่ในสภาพของการรอรับการช่วยเหลือหรือการพึ่งพาผู้อื่น การหยิบยื่นให้ การให้ถือเป็นบุญคุณ การรู้จักกตัญญู จึงเป็นการจ่ายต่อการเลือกตั้งที่ใช้เงินทองเพราะรับเงินหรือได้เงินแล้วก็ต้องไปลงคะแนนให้ การเลือกตั้งจึงมิใช่การเลือกด้วยเหตุผล ซึ่งเรื่องนี้เป็นอุปสรรคต่อการเมืองในระบบประชาธิปไตย



LIRT

2. คนในชาติส่วนใหญ่โดยเฉพาะชนบทไม่ได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอ โอกาสในการเรียนน้อย ไม่มีโอกาสได้รับรู้ข่าวสารทางราชการหรือข่าวสารความเคลื่อนไหวทางการเมือง เป็นเหตุให้ไม่เข้าใจและยากที่จะสนใจต่อระบบการเมือง จึงไม่มีความสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นแม้แต่จะแสดงออกซึ่งความต้องการ (demand) ตามครรลองของประชาธิปไตย ไม่เข้าใจในสิทธิทางการเมืองหรือการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้นการเมืองจึงเป็นเรื่องของผู้นำท้องถิ่นหรือผู้สนใจเพียงไม่กี่คน

3. คนในชาติส่วนใหญ่โดยเฉพาะชนบทยังมีความยึดมั่นและเชื่อมั่นว่าการเมืองเป็นเรื่องของนักการเมือง เป็นเรื่องของปัญญาชนและเป็นเรื่องของรัฐบาล ตนไม่เกี่ยว เพราะอยู่ในฐานะผู้อยู่ในปกครอง ดังนั้นตนยังเชื่อมั่นกับข้าราชการ ผู้มีอิทธิพล ผู้นำท้องถิ่นที่จะชี้แนะ ความเชื่อมั่นเช่นนี้จึงเป็นสาเหตุให้มีการใช้สิทธิใช้เสียงในทางการเมืองทำให้ระบบหัวคะแนน ผู้มีอิทธิพลมีความสำคัญในการเลือกตั้ง และนำไปสู่การสร้างผลประโยชน์ของหัวคะแนนและการที่ใช้เงินหรือการซื้อสิทธิขายเสียงก็จะเกิดจากการนี้ดังกล่าวด้วย

4. คนในชาติโดยเฉพาะชนบทขาดผลประโยชน์ที่เป็นที่ดิน รายได้ การประกอบกิจการของตนเอง ประกอบกับมีความรักสงบ สันโดษ ยึดมั่นในตนเป็นที่พึงของตนเอง สหกลายเป็นลักษณะอิสระแต่ละบุคคล (individualism) จึงเป็นอุปสรรคต่อการรวมกลุ่มหรือการเห็นความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ดังนั้นคนไทยในชนบทจึงขาดกลุ่มพลังประชาชนที่จะมีอำนาจต่อรองหรือการที่จะเข้าร่วมตัวเป็นพรรคการเมือง การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (political party) จึงทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation)

5. คนในชาติส่วนใหญ่เมื่อการเลือกตั้งเสร็จเรียบร้อยแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทในการจัดตั้งรัฐบาลดำเนินงานทางการเมือง แต่ประชาชนผู้ใช้สิทธิในการเลือกตั้งส่วนใหญ่ก็มิได้มีผลผูกพันหรือมอบอำนาจการใช้เจตน์จำนง (will) ต่าง ๆ ในการตัดสินใจทางการเมืองแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะมิได้มีบทบาทในพรรคการเมืองในฐานะสมาชิกและมีบทบาทอย่างแท้จริงในฐานะสมาชิกพรรคการเมืองปัจจุบันบางพรรคดำเนินไปในรูปของพรรคการเมืองที่ดี แต่บางพรรคก็ตกอยู่ในอำนาจของเจ้า



LIRT

พรรคผู้สนับสนุนทางการเงินหรือหัวหน้าพรรคที่มีอำนาจตัดสินใจหรือการดำเนินบทบาททางการเมือง จึงมิใช่พรรคการเมืองที่ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุปจากประเด็นปัญหาที่ประชาชนมิได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะเหตุผลดังกล่าวมาแล้วนั้นย่อมทำให้ระบบการเมืองของไทยจึงมีลักษณะของการเมืองเป็นเรื่องของการผูกขาดโดยคนจำนวนน้อย ทำให้เกิดการใช้เงิน มีการซื้อสิทธิขายเสียงกันได้เป็นระบบการเมืองที่เริ่มด้วยเงินและผลประโยชน์ และความอ่อนในศักยภาพของคนในระบบประชาธิปไตยที่ยากจนไม่มีโอกาสในการศึกษาอย่างกว้างขวาง โอกาสในการรับรู้ข่าวสารทางการเมืองทำให้ไม่ได้มีโอกาสใช้สิทธิทางการเมืองในครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ เป็นผลให้ระบบการเมืองปราศจากการควบคุมตรวจสอบโดยประชาชน การเมืองไทยในระบบรัฐบาลโดยรัฐสภาจึงเป็นปัญหาลำบากไปสู่การเป็นเผด็จการโดยระบบรัฐสภาโดยง่าย อีกทั้งก่อให้เกิดข้อขัดแย้งในผลประโยชน์ มีการทุจริตและประพฤติมิชอบ จนถึงกับต้องมีการเสนอความคิดการปฏิรูปการเมือง แต่ในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย การปฏิรูปการเมืองนั้นคนเป็นส่วนหนึ่งของระบบที่จะทำให้ระบบมีความชอบธรรมและมีประสิทธิภาพได้ และจากสภาพที่กล่าวมาในเรื่องคนจะเห็นได้ว่าคนในระบบประชาธิปไตยยังมีจุดอ่อนไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้กว้างขวางจึงจำเป็นต้องพัฒนาคนพร้อมๆ กับการปฏิรูปการเมือง

วิธีการพัฒนาคนเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย

การพัฒนาคนมีความจำเป็นดังกล่าวแล้ว ก็เป็นการสมควรที่จะได้กล่าวถึงแนวทางหรือวิธีการพัฒนาคนต่อไป

เป็นที่น่ายินดีที่แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 นั้น ได้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาคนอยู่ด้วย ทั้งนี้จากการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดให้มีการระดมความคิดและข้อเสนอแนะขั้นต้นสำหรับการกำหนดทิศทางการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ



LIRT

สังคม ฉบับที่ 8 โดยกระทำในรูปของการเสวนา “จุดประกายความคิดสู่แผนฯ 8” ขึ้นระหว่างวันที่ 28 - 29 มกราคม 2538 ณ พระราชินีวิเทศน์มฤคทายวัน จังหวัดเพชรบุรี ทั้งนี้สาระสำคัญตอนหนึ่งผู้เข้าร่วมเสวนามีความเห็นว่าการปรับเปลี่ยนกระบวนการพรรคในการวางแผนพัฒนาประเทศเสียใหม่โดยเน้นคนเป็นศูนย์กลางหรือจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนา

ในยุทธศาสตร์การพัฒนานั้นมีสิ่งที่น่าสนใจหลายประการ เช่น สนับสนุนการเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถของผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้สามารถมีรายได้และพึ่งตนเองได้ เพื่อช่วยลดช่องว่างระหว่างรายได้ และนอกจากนี้ยังมียุทธศาสตร์การพัฒนาที่เกี่ยวกับการพัฒนาต่างๆ ที่เป้าหมายอยู่ที่การเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถของคนเพื่อให้มีโอกาสการศึกษากว้างขวางขึ้น ปรับปรุงกระบวนการเรียนรู้และฝึกอบรมให้คิดเป็นทำเป็น มีการเรียนรู้จากประสบการณ์และของจริง

การพัฒนาคนเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองนั้น ควรดำเนินการดังนี้

1. การสร้างชนชั้นกลาง (Middle class)

ในการพัฒนาคนเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปการเมืองนั้น จุดมุ่งหมายอันสำคัญจะต้องอยู่ที่การลดช่องว่างของคนระหว่างคนรวยกับคนจนหรือนัยหนึ่งต้องสร้างคนให้เป็นชนชั้นกลาง (Middle class) ให้ได้ ทั้งนี้ชนชั้นกลางนี้จะได้เป็นคนในชาติที่สามารถยืนอยู่บนขาของตัวเองได้โดยมิต้องรอพึ่งพาคนอื่น ชนชั้นกลางนี้จะมีการศึกษา มีอาชีพ มีรายได้และมีความสามารถในการคิดการตัดสินใจอยู่บนรากฐานของเหตุผล ตลอดจนบำเพ็ญประโยชน์ให้กับสังคมได้

เมื่อมีนโยบายอยู่ที่การสร้างชนชั้นกลางแล้ว ก็จะต้องจัดทำเป็นแผนและโครงการและมีการบริหารที่พร้อมด้วยหน่วยงานที่รับผิดชอบด้วยคนและงบประมาณที่มีการต่อเนื่อง โดยเฉพาะจะต้องเกี่ยวข้องกับกระทรวงต่างๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น



LIRT

เป้าหมายสำคัญของการสร้างชนชั้นกลางนี้จะอยู่ที่การจัดให้คนมีโอกาสในการศึกษาที่สูงขึ้น มีการเรียนรู้ หรือให้ข่าวสารการเมืองการปกครอง และขณะเดียวกันต้องส่งเสริมให้คนมีอาชีพมีรายได้ของตนเองและรวมถึงคน ๆ นั้นจะต้องมีชีวิตความเป็นอยู่ด้วยสภาพอนามัยที่สมบูรณ์

เป็นที่ตระหนักดีว่าถ้าคนในชาติมีฐานะเป็นชนชั้นกลางมากยิ่งขึ้นก็จะเป็นผลดีต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้เป็นอย่างดีต่อไป การใช้เงินในการเลือกตั้งเพื่อซื้อสิทธิ ซื้อเสียงก็กระทำไม่ได้ คนมีฐานะดี มีการศึกษาคงไม่ต้องการ การตัดสินใจ การใช้ดุลยพินิจต่าง ๆ คนที่มีฐานะเป็นชนชั้นกลางก็จะสามารถกระทำได้ด้วยตนเองคงไม่มีใครยอมให้ใครบังคับหรือให้ใครมาชี้แนะ การเมืองก็จะถูกควบคุมตรวจสอบโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น

2. การสร้างอุดมการณ์ทางการเมือง (political Ideology)

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่คนในระบอบประชาธิปไตยต้องมีอุดมการณ์ จริงอยู่อุดมการณ์ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้นย่อมขัดแย้งกับอุดมการณ์ของการใช้อำนาจและอิทธิพล ซึ่งยังฝังอยู่ในจิตใจของคนในชาติเมื่อเป็นเช่นนั้นระบบการเมือง นักการเมืองจึงแสวงหาและใช้อำนาจอย่างไม่ถูกต้อง และประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่เข้าใจในเนื้อหาสาระของประชาธิปไตยจึงเกิดเป็นช่องว่างทำให้การควบคุมทางการเมืองของประชาชนไม่ได้ผล ระบบการเมืองนักการเมืองจึงไม่เคารพกติกา ทำให้ประชาชนไม่ศรัทธาและไม่เห็นคุณค่าของประชาธิปไตย

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยกันสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชน

การสร้างอุดมการณ์ในระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นสิ่งที่จะต้องใช้ความพยายาม เพราะสถาบันทางการเมือง ตลอดจนระบบราชการก็ยังยึดติดในเรื่องของอำนาจ การสร้างอุดมการณ์จึงต้องได้รับความร่วมมือจากกระทรวง ทบวง กรม โดยเฉพาะโรงเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัย ตลอดจนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับเยาวชน เช่น สำนักงานส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานยุวกาชาด เป็นต้น



เป้าหมายของการสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องให้ประชาชนได้ตระหนักถึงรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย ซึ่งมีคุณค่าในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขและในกระบวนการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องสอนหรืออบรมให้ตระหนักในคุณค่าของประชาธิปไตยโดยที่เป็นการปกครองโดยประชาชน การที่ประชาชนจะใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นเราจะเลือกตัวแทนของเราเข้าไปทำหน้าที่แทนเราในสภา และประชาชนนั้นเองจะต้องมีสิทธิมีเสียงในพรรคการเมือง ซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน ซึ่งประชาชนจะใช้อำนาจและสิทธิในการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองย่อมขึ้นอยู่กับอุดมการณ์ทั้งของเราและพรรคการเมืองจะต้องตรงกันไม่มีใครมาบังคับหรือไม่มีใครเป็นเจ้าของ ทุกคนมีสิทธิมีเสียงเท่ากันในพรรค การตัดสินใจปัญหา การตัดสินใจ ประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมีสิทธิร่วมกัน

การสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง หากประชาชนไม่มีอุดมการณ์ ไม่เข้าใจก็จะทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นของกลุ่มคณะบุคคลที่แสวงหาอำนาจและอาจใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องกับกติกาของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้

กล่าวโดยสรุปการสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยก็คือปลูกฝังให้ประชาชนรู้และเห็นคุณค่าของการเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้นเป็นการปกครองที่ดี ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการปกครองประเทศ นับตั้งแต่การมีสิทธิเลือกตั้ง เลือกผู้แทนไปทำหน้าที่ในสภา ประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบควบคุมนักการเมือง ประชาชนต้องเห็นคุณค่าของกลุ่มผลประโยชน์ เห็นคุณค่าของพรรคการเมืองซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน ประชาชนเลือกใครเป็นรัฐบาลก็เป็นสิทธิทางการเมืองของประชาชน จึงเป็นการปกครองที่ประชาชนจะต้องปกป้องเห็นความสำคัญ ร่วมมือกันเพื่อการปกครองของประชาชน



LIRT

3. การปลูกฝังและการสร้างทัศนคติและค่านิยมใหม่

นอกเหนือไปจากการสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยให้ประชาชนเห็นคุณค่าและความสำคัญแล้วก็จะทำการปลูกฝังทัศนคติ (attitude) และค่านิยมใหม่ให้เกิดขึ้น โดยสอดคล้องกับวิถีทางของประชาธิปไตย

จะเห็นได้ว่าระบบการเมืองไทยที่ได้เกิดปัญหานั้นส่วนใหญ่จะได้แก่เรื่องการใช้เงินในการเลือกตั้งอันเป็นการผิดกฎหมาย ไม่เคารพกติกา มีการทุจริต ประพฤติมิชอบ โดยนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง นักการเมืองหรือรัฐบาลยังถูกกล่าวหาเนื่อง ๆ ว่าขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องพิสูจน์ให้เห็นว่าระบบการเมืองยังขาดความชอบธรรม (Legitimacy) และไม่มีประสิทธิภาพ (Efficiency)

เมื่อเป็นเช่นนี้การอบรมปณิธานคนในชาติให้มีทัศนคติ ตลอดจนค่านิยมที่ถูกต้องจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะในสภาพปัจจุบันสังคมไทยยังยึดติดอยู่กับอำนาจวาสนา บารมี ยังยึดติดในค่านิยมตัวบุคคลมากกว่าหลักการ จึงอาจจะเกิดการประพฤติปฏิบัติที่นำไปสู่การสร้างปัญหาในระบบการเมืองการบริหารราชการไทยได้

การที่จะปลูกฝังทัศนคติและค่านิยมใหม่คงจะต้องประกอบด้วย

1. การฝึกให้คนในชาติรู้จักเคารพกติกา

การเคารพกติกา คือการประพฤติปฏิบัติไปตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนการฝึกตนให้รู้จักการมีระเบียบวินัย ไม่พยายามฝ่าฝืน ต้องฝึกในการรู้จักเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น รู้จักการยึดหลักการมากกว่ายึดตัวบุคคล รู้จักการปกครองด้วยเสียงข้างมากเป็นสำคัญ

คนในชาติหรือนักการเมืองถ้าเคารพกติกา ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ โดยตระหนักในวินัยอย่างเคร่งครัดแล้วก็จะยอมทำให้ระบบการเมืองยังมีความชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ

2. การฝึกให้คนในชาติรู้จักคุณธรรมและจริยธรรม

เรื่องของคุณธรรมและจริยธรรม (ethics) เป็นสิ่งสำคัญมาก ทั้งนี้ หากคนมีคุณธรรมก็คงจะไม่ประพฤติปฏิบัติตนในการเอาเปรียบผู้อื่น คงจะไม่ทุจริต คดโกง และ



LIRT

กระทำในสิ่งที่สังคมไม่พึงปรารถนา เช่น การประพาดิตนผิดศีลธรรมประเพณีในเรื่อง ชู้สาว การมัวเมาในอบายมุข การพูดปด หรือการกลั่นแกล้งทำลายล้างผู้อื่นโดยไม่เป็นธรรม

การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ ถ้านักการเมืองมัวเมาในอำนาจ กอปรกับการที่ไม่ มีจริยธรรมแล้วก็อาจเกิดอันตรายต่อสังคมได้ง่าย เช่นอาจจะใช้อำนาจทำการทุจริตแสวงหาผลประโยชน์ การฝึกคนในเรื่องของจริยธรรมต้องเน้นหนักที่ไม่โลก ไม่อยากได้ ไม่เอาเปรียบ ต้องพยายามสร้างค่านิยมใหม่โดยไม่ให้เกิดความฟุ้งเฟ้อ ไม่ยึดติดในเรื่อง อำนาจหรือความร่ำรวยโดยไม่ถูกต้อง

3. การฝึกให้คนในชาติรู้จักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Responsibility)

เรื่องความรับผิดชอบต่อสาธารณะเป็นสิ่งสำคัญเพราะกระทำการใดๆ โดยเฉพาะยังมี อำนาจหน้าที่ด้วยแล้วต้องเห็นว่าเพื่อส่วนรวมมิใช่การกระทำการใดๆ ไปด้วยเห็นแก่ ประโยชน์ตน ประโยชน์ของพวกพ้องเป็นที่ตั้ง

ในระบบการเมือง ถ้านักการเมืองมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ การตัดสินใจใน การกำหนดนโยบาย และควบคุมให้แผนและโครงการต่าง ๆ ดำเนินไปตามนโยบายก็จะ เกิดผลดีแก่ประชาชนในส่วนรวม ความเจริญก็จะเป็นไปตามแผนและมีความเป็น ระเบียบและเป็นความเจริญของประเทศอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

อเนกการปลูกฝังคนในชาติที่จะมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะก็จะต้องเน้นที่ ความพร้อมที่จะรับการตรวจสอบ (accountability) โดยเฉพาะนักการเมืองหากมีความ พร้อมที่จะรับการตรวจสอบโดยประชาชน สื่อมวลชนหรือสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ แล้วทราบนั้นก็ย่อมแสดงถึงความบริสุทธิ์ ความซื่อสัตย์ และการปฏิบัติหน้าที่ความรับ รับผิดชอบต่อสังคมต่อประเทศชาติอย่างจริงใจ

การปลูกฝังทัศนคติและค่านิยมดังกล่าวแล้วจะต้องเป็นหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ นับตั้งแต่ครอบครัว โรงเรียน วัด มหาวิทยาลัย กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และการให้ การปลูกฝังทัศนคติและการสร้างค่านิยมใหม่นั้นต้องร่วมมือกันของสถาบันสังคมต่าง ๆ และกระทำอย่างต่อเนื่อง



LIRT

4. ผู้นำเป็นตัวอย่างที่ดี

ในการพัฒนาคนในระบบประชาธิปไตยนั้น ผู้นำหรือหัวหน้าจะเป็นผู้ที่มีส่วนช่วยในการพัฒนาคนในชาติได้เป็นอย่างดี เพราะผู้นำระดับนายกรัฐมนตรี และรวมถึงผู้นำระดับต่าง ๆ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี และแม้แต่ผู้นำท้องถิ่น ก็ล้วนแต่มีบทบาทในการเป็นตัวอย่างที่ดีของประชาชนที่จะมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเป็นตัวอย่างที่ดีในการปฏิบัติตนที่เคารพกติกา รักษากฎระเบียบวินัยโดยเคร่งครัด รวมทั้งเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติตนที่เปรียบพร้อมด้วยคุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์ เหล่านี้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าจะเป็นตัวอย่างแบบแผนในการปฏิบัติตนของคนในชาติที่จะช่วยให้การพัฒนาประชาธิปไตยประสบความสำเร็จได้

อึ่งในการพัฒนาคนนั้น การเรียนรู้เป็นสิ่งสำคัญ นอกจากจะเรียนรู้ในทฤษฎีแล้ว การเรียนรู้จากของจริงในทางปฏิบัติก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องสอดแทรกเข้าไปในระบบการศึกษา และไม่เพียงแต่เท่านั้น การให้โอกาสรับรู้ด้วยระบบวิทยุ โทรทัศน์ เช่น การถ่ายทอดวิทยุและโทรทัศน์ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภาก็ดีจะทำให้ประชาชนได้ทราบถึงการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา จะทำให้ประชาชนทราบถึงกระบวนการนิติบัญญัติ (legislative process) เป็นอย่างไร การประชุมสภาฯ บทบาทของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างไร การอภิปราย การตั้งกระทู้ถาม ทำอย่างไร ในที่สุดประชาชนก็จะรู้ถึงระบบรัฐสภา การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนบทบาทของพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร การเรียนรู้ระบบการเมืองด้วยของจริง คือการถ่ายทอดวิทยุและโทรทัศน์นอกจากจะช่วยให้ประชาชนได้พัฒนาตนเองในระบบประชาธิปไตยแล้ว บทบาทของพรรคการเมืองก็จะช่วยได้ในการพัฒนาคนในระบบประชาธิปไตย และพรรคการเมืองย่อมมีหน้าที่นอกจากส่งคนสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว พรรคการเมืองก็ควรจะนำเอาประเด็นทางการเมือง (political issue) ที่อยู่ในความสนใจในปัญหาบ้านเมืองได้ชี้แจง ได้แถลงให้ประชาชนทราบก็จะเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดการพัฒนาคนในระบบประชาธิปไตย และจะช่วยส่งเสริมการสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดีและเมื่อคนในชาติมีคุณภาพพร้อมที่จะเข้ามีส่วนร่วมทาง



LIRT

การเมืองด้วยอุดมการณ์ ด้วยความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองก็จะช่วยให้ระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยเกิดความชอบธรรม (Legitimacy) และมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ได้ต่อไป



ที่มาของรัฐธรรมนูญ
ฉบับปีพุทธศักราช 2534
กับความจำเป็นในการปฏิรูปการเมืองไทย

ดร.อัศวเมศวร์ ทองนวล





Legislative Institutional Repository of Thailand

บทนำ

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศมาแล้ว จำนวน 15 ฉบับ (ไม่รวมรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม) การประกาศใช้และการยกเลิกรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจในลักษณะของการทำการรัฐประหาร การประกาศใช้และการยกเลิกรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการปกครองประเทศ จึงเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองของไทยอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาระบบรัฐธรรมนูญของไทยอย่างรุนแรง

โดยทั่วไป อาจเป็นที่เข้าใจกันว่ารัฐธรรมนูญมีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดอำนาจและการกระทำของรัฐบาล แต่ในความเป็นจริงแล้ว รัฐธรรมนูญของไทยส่วนใหญ่เป็นแค่เพียงเครื่องมือในการรักษาอำนาจและสืบทอดอำนาจของผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองเท่านั้น หลักการที่ว่าอำนาจอธิบายโดยเป็นของประชาชนหรือมาจากประชาชน ซึ่งมักจะกล่าวอ้างไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ จึงเป็นเพียงคำกล่าวทางทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ หากไม่เป็นการสร้างขึ้นด้วยความหวาดกลัวต่ออำนาจของฝ่ายบริหาร ก็มักจะสร้างขึ้นมาเพื่อเอาใจฝ่ายบริหาร หรือผู้ที่กุมอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น¹ รัฐธรรมนูญของไทยที่ผ่านมา จึงเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่ทำให้กลุ่มผู้ที่มีอำนาจเข้ามาบีบบังคับทางการเมืองได้โดยชอบธรรมและต่อเนื่อง หลักการในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้เสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยสันติวิธีตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก เสถียรภาพของรัฐบาลจึงอาจมีอยู่ในช่วงระยะเวลาที่กลุ่มผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองยังไม่แตกแยกกัน แต่เมื่อใดก็ตามที่มีความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ กลุ่มผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองก็จะใช้กำลังเข้ายึดอำนาจด้วยการทำการรัฐประหาร โดยอ้างเหตุผลว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ จากนั้นก็จะร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มของตนได้



เข้ามามีอำนาจทางการเมืองโดยชอบธรรมต่อไป² จากลักษณะดังกล่าว ทำให้หลักการในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ถูกกำหนดทิศทางให้มีหลักการที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองที่หมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันมาปกครองประเทศในแต่ละยุคแต่ละสมัย รัฐธรรมนูญจึงสะท้อนให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงทางการเมืองที่เป็นอยู่ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ดังที่ฮาโรลด์ ลาสกี (Harold Laski) กล่าวว่า “รัฐธรรมนูญจะสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของสมัยที่รัฐธรรมนูญนั้นถูกสร้างขึ้นเสมอ”³

กรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 : รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2534 ถูกร่างและจัดทำขึ้นมาภายหลังการทำการรัฐประหารของคณะทหารซึ่งเรียกตัวเองว่า “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยอ้างเหตุผลว่ารัฐบาลของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ บริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน อีกทั้งไม่สามารถที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้⁴ ภายหลังการทำการรัฐประหาร คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 และแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี

บทบัญญัติในธรรมนูญการปกครอง ได้กำหนดแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรไว้ โดยได้กำหนดเงื่อนไขในการจัดทำรัฐธรรมนูญไว้ว่า ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นภายในปีพุทธศักราช 2534 หรืออย่างช้าที่สุดภายใน 120 วัน นับแต่วันสิ้นปีพุทธศักราช 2534⁵

รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 มีโครงสร้างและสาระสำคัญที่กำหนดขึ้นมาจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญ 3 ฝ่าย คือ คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ซึ่งส่วนใหญ่ ประกอบด้วยกลุ่มทหาร) โดยทั่วไป ร่างรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 จึงมิได้มีโครงสร้างและสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ซึ่งคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยึดถือเป็นแนวทางในการร่างมาจนทุก

ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้ว่าคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญจะได้พยายามกำหนดหลักการขึ้นมาใหม่บางประการ เช่น คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ และ



ผู้ตรวจการของรัฐสภา เป็นต้น และได้กล่าวอ้างว่ามีกติกาและกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่หลายประการในร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพยายามหามาตรการมาควบคุมและดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมในรูปของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรง ว่ามีพิมพ์เขียวหรือใบสั่งจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ทั้งนี้ เนื่องจากมีบทบัญญัติบางมาตราในร่างรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติสามารถสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้รับฟังคำวิพากษ์วิจารณ์และข้อเสนอแนะบางประการจากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยอยู่บ้างเหมือนกัน เช่น ประเด็นของมาตรา 27 ที่ว่าด้วยอำนาจพิเศษของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและนายกรัฐมนตรี และประเด็นของวิธีการเลือกตั้ง เป็นต้น

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ก็มีคำวิพากษ์วิจารณ์ว่าคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นร่างทรงของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่จะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความต้องการของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากเหตุผลของการทำการรัฐประหาร ทำให้คาดหมายกันว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติยังคงมีเจตนารมณ์ที่จะมีอำนาจทางการเมืองสืบต่อไปอีก โดยอาศัยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นเครื่องมือ นอกจากนี้ ข้อเสนอของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้งที่เป็นหลักการใหม่และหลักการที่เป็นประชาธิปไตย ก็ได้ถูกคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกือบทั้งหมด จะยังคงมีเหลืออยู่บ้าง ก็เป็นเพียงตัวบทบัญญัติบางมาตราที่ถูกยกเว้นเอาไว้โดยบทเฉพาะกาล การแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว อาจจะเป็นผลมาจากการที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติยังต้องการที่จะมีอำนาจทางการเมืองสืบต่อไปโดยอาศัยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นเครื่องมือ ความต้องการที่จะสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติดังกล่าวนี้ จึงมีส่วนทำให้เจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ขัดกับเจตนารมณ์และหลักการของ



การปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่หลายประการ ยังผลให้ระยะเวลา 6 เดือนกว่าของการใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ก่อให้เกิดความไม่พอใจในกลุ่มบุคคลที่ยึดมั่นในแนวทางประชาธิปไตย และนำไปสู่ความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มพลังทางการเมือง ฝ่ายคนธิปไตยซึ่งต้องการที่จะมีอำนาจทางการเมืองสืบต่อไป กับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่ต้องการใช้แนวทางประชาธิปไตยในการปกครองประเทศ จนกลายเป็นชนวนแห่งความวุ่นวายทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม 2535 และนำไปสู่การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองกันอย่างจริงจังในเวลาต่อมา

การจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534

ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ภายใต้การนำของ พล.อ. สุนทร คงสมพงษ์⁶ ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยอ้างเหตุผลในการยึดอำนาจการปกครองว่า⁷

“ประการแรก พฤติการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวง คณะผู้บริหารประเทศได้ฉวยโอกาสอาศัยอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวกอย่างรุนแรงที่ไม่เคยเป็นมาก่อน จนกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดาของรัฐมนตรีเกือบทุกคน ที่จะต้องแสวงหาเงินเพื่อสร้างฐานะความร่ำรวยเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของตนเอง และพรรคพวกต่อไป...

ประการที่ 2 ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำผู้ซื่อสัตย์สุจริต จากการที่ข้าราชการการเมืองได้เข้าไปมีบทบาทและอำนาจสูงสุดในแต่ละส่วนราชการ จึงได้ถือโอกาสนี้สร้างบารมีทางการเมือง หาสมัครพรรคพวกเพื่อเป็นฐานคะแนนเสียง เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้ตนเองและพรรคพวก จึงทำให้ข้าราชการประจำผู้ซื่อสัตย์สุจริตไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือของนักการเมือง ข้าราชการไม่เจริญก้าวหน้า ถูกข่มเหงรังแกหากมิยอมเป็นพรรคพวก หลายท่านต้องลาออกจากราชการ...



LIRT

ประการที่ 3 รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภา นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้ร่วมมือกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล รวมทั้งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีบ้านพิษณุโลก ได้ใช้อุบายอันแยบยลทางการเมืองโดยสร้างภาพลวงตาประชาชนว่าเป็นการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแล้วพลิกแพลงหาประโยชน์ ซึ่งเป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไปว่า แท้จริงแล้ว เนื้อหาของการปฏิบัติทางการเมืองของรัฐบาลชุดนี้ ได้ใช้ผลประโยชน์เป็นส่วนนำนักการเมืองระดับรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารรวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ นำประเทศไปสู่การปกครองในรูปแบบเผด็จการทางรัฐสภาโดยมีประชาธิปไตยบังหน้า เป็นการรวมอำนาจการปกครองไว้ได้โดยสิ้นเชิง...

ประการที่ 4 การทำลายสถาบันทางทหาร สถาบันทางทหารเป็นสถาบันข้าราชการประจำเพียงสถาบันเดียวที่ไม่ยอมตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมืองของนักการเมือง พรรคการเมือง ถึงแม้ว่ารัฐบาลชุดปัจจุบันจะได้ใช้ความพยายามนานัปการเพื่อบีบบังคับทำลายเอกภาพ ความรัก ความสามัคคีภายในกองทัพอย่างต่อเนื่องตลอดมาก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถกระทำได้...

ประการที่ 5 การบิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ เมื่อปี 2525 ประมาณ 9 ปีเศษที่ผ่านมา พลตรีบุญชู รูปขจร และพรรคพวก ได้บังอาจคบคิดวางแผนทำลายล้างราชวงศ์จักรีเพื่อล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไปสู่แบบที่ตนเองและคณะกำหนดไว้ การวางแผนการชั่วร้ายดังกล่าวไม่สามารถกระทำสำเร็จ พลตรีบุญชูฯ และพรรคพวก จำนวนถึง 43 คน ถูกจับกุมในที่สุด และได้รับการช่วยเหลือจากกลุ่มคณะบุคคลที่มีอิทธิพลทางการเมืองให้ได้รับการประกันตัว จนสามารถก่อการปฏิวัติได้อีกถึง 3 ครั้ง นอกจากนั้น ยังได้รับการอุ้มชูจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ให้ได้รับการเติบโตในอาชีพราชการทหารจนเป็นนายทหารชั้นนายพลโดยรวดเร็ว...

จากเหตุผลและความจำเป็นทั้ง 5 ประการดังกล่าว คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติไม่สามารถที่จะปล่อยให้สภาวะระส่ำระสายของชาติบ้านเมืองเกิดขึ้นรุนแรงต่อไปอีกได้ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จึงจำเป็นต้องใช้วิธี



LIRT

เข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ และคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะดำเนินการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้คืนกลับสู่สภาพปกติโดยเร็วที่สุด”

อย่างไรก็ตาม จากเหตุผลและความจำเป็นทั้ง 5 ประการที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้นำมากล่าวอ้างในการยึดอำนาจการปกครอง มีข้อที่น่าสังเกตอยู่ประการหนึ่ง คือคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติไม่ได้กล่าวอ้างถึงความบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับเดิม (รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521) โดยตรง เหมือนดังที่คณะปฏิวัติภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ได้กล่าวอ้างถึงความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2519 ว่าเป็นการพัฒนาระบบประชาธิปไตยโดยแบ่งออกเป็นขั้นตอนที่ใช้เวลานานเกินความจำเป็น และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนแต่อย่างใด การยึดอำนาจการปกครองของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติดังกล่าว จึงไม่น่าที่จะเกี่ยวข้องกับความบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2521 ดังคำกล่าวของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน (รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์) ที่ว่า “...รัฐธรรมนูญคือแพะ ปฏิวัติทุกครั้ง ฉีกรัฐธรรมนูญเขียนใหม่ ความจริงไม่ใช่ความผิดรัฐธรรมนูญ ครั้งหลังสุด ผมคิดว่าใครก็รู้...ว่าไม่ใช่เรื่องรัฐธรรมนูญ มันเรื่องอื่น แต่ว่าเมื่อยึดอำนาจแล้ว ต้องตามสูตร ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ นักวิชาการหลายท่านก็ยังคล้อยตามพรรคการเมืองอย่างพวกเราก็ต้องพลอยคล้อยตาม เพราะต้องมานั่งคิดอยู่เหมือนกันว่าอย่างไรถึงจะดี อย่างไรถึงจะไม่ดีทั้ง ๆ ที่ว่ามันไม่ใช่ความผิดของรัฐธรรมนูญ แต่ว่าที่จำเป็นต้องทำอย่างนั้น เพราะว่าเมื่อเป็นรัฐธรรมนูญมันก็คือกฎหมายสูงสุดของประเทศ โครงสร้างการเมืองการปกครองจะเป็นอย่างไร ก็ต้องอยู่ตรงนี้ กฎหมายที่มันจะออกมาวันข้างหน้าก็จะขัดกับตรงนี้ไม่ได้ เพราะฉะนั้น แม้จะรู้ว่ารัฐธรรมนูญคือแพะรับบาป...ทุกฝ่ายก็ต้องให้ความสำคัญ...”⁸

จากการยึดอำนาจการปกครองของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติดังกล่าว ทำให้

- 1.) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 สิ้นสุดลง



LIRT

2) วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี สิ้นสุดลงพร้อมรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้⁹

3) ในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ใดดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือผู้ที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมอบหมาย¹⁰

4) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 ยังคงอยู่ เพื่อให้พรรคการเมืองคงสภาพอยู่ได้ต่อไป แต่เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย จึงห้ามมิให้พรรคการเมืองที่มีอยู่แล้ว ดำเนินการประชุม หรือดำเนินกิจกรรมใด ๆ ทางการเมือง และการดำเนินการเพื่อการจัดตั้งหรือจดทะเบียนพรรคการเมืองให้ระงับไว้เป็นการชั่วคราว¹¹

5) ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้นคณะหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันแสดงให้เห็นได้ว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ ผิดวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต และให้ประกาศรายชื่อบุคคลดังกล่าวให้สาธารณชนทราบ และรวบรวมทรัพย์สินที่ถูกอายัดไว้และทรัพย์สินอื่น ๆ ที่น่าเชื่อว่าเป็นของบุคคลดังกล่าว และพิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลนั้น ๆ ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ และให้มีอำนาจออกคำสั่งอายัดและห้ามจำหน่ายโอนทรัพย์สินทั้งปวงของบุคคลนั้น ๆ¹²

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จะไม่ได้กำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ในเหตุผลในการยึดอำนาจการปกครองว่าจะให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อใด เหมือนดังที่คณะปฏิวัติภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ได้กำหนดเป้าหมายให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปีพุทธศักราช 2521 แต่ในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2534 พล.อ.สุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบก รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ก็ได้แถลงต่อสื่อมวลชนถึงเหตุผลที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติต้องเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศว่า เพื่อขจัดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงและปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ คณะรักษาความสงบเรียบร้อย



แห่งชาติ จะคืนอำนาจให้ประชาชนโดยเร็วที่สุดภายในเวลา 6 เดือน โดยจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมากร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบด้วยนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้แทนสาขาอาชีพต่าง ๆ จากนั้น ก็จะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปโดยเร็ว ในขณะเดียวกันที่ พล.อ.อริสระพงศ์ หนูหนักดี ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก ในฐานะเลขาธิการคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็ได้เปิดเผยว่าจะคืนอำนาจให้ประชาชนโดยเร็วที่สุด โดยจะจัดองค์การร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญในการจัดโอกาสไม่ให้มีการใช้รัฐสภาเพื่อหาผลประโยชน์ และในส่วนของพรรคการเมือง ก็จะมีกลไกในการคัดเลือกและควบคุมสมาชิกเพิ่มมากขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้คนดีมีความรู้ความสามารถได้เข้ามาปกครองประเทศ¹³

ภายหลังจากการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มิได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรในทันทีเหมือนกับคณะปฏิวัติภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ดังจะเห็นได้จากเมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ยึดอำนาจการปกครองประเทศได้สำเร็จ ก็ได้มอบหมายให้กลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว คือ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534” โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ใช้ระยะเวลาในการร่างธรรมนูญการปกครองประมาณ 3-4 วัน ก็สามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงมีพระราชวินิจฉัยและทรงลงพระปรมาภิไธยในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2534¹⁴ ซึ่งต่อมา ได้ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ในวันที่ 1 มีนาคม 2534 โดยมี พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้ ได้มีเหตุผลกล่าวไว้ในคำปรารภของธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ว่า “โดยที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งได้กระทำการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้นำความกราบบังคมทูลว่า การที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเสียนั้น ก็โดยปรารถนาให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม เพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยราบรื่น ประกอบกับมีความมุ่งหมายที่จะจัดถ้อยแถลง



ที่มีต่อประเทศชาติและสถาบันพระมหากษัตริย์ให้หมดสิ้น และบังเกิดความสงบเรียบร้อยโดยรวดเร็ว รวมตลอดทั้งกำหนดกลไกการปกครองที่จะเอื้ออำนวยให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมแก่สภาพของประเทศ พื้นฐานทางเศรษฐกิจ และสังคมของชนในชาติ แต่การดำเนินการดังกล่าวจะต้องใช้เวลาระยะหนึ่งตามความจำเป็น จึงสมควรให้มีธรรมนูญการปกครองประเทศเพื่อใช้ไปพลางก่อนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ และเพื่อให้การเป็นไปตามที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้นำความกราบบังคมทูล จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้บทบัญญัติต่อไปนี้เป็นธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้จัดร่างขึ้นตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้”¹⁵

ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์เพื่อประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว กล่าวคือ เพื่อเป็นกติกาในการปกครองประเทศในระหว่างที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร และระหว่างรอการเลือกตั้งทั่วไปภายในปีพุทธศักราช 2534 ตามที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้กำหนดไว้ ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติเพียง 33 มาตรา และมีหลักการสำคัญ คือ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ข้าราชการประจำมีสิทธิเข้าดำรงตำแหน่งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือในคณะรัฐมนตรีได้ในขณะเดียวกัน และนายกรัฐมนตรีมีอำนาจพิเศษตามมาตรา 27

อย่างไรก็ตาม ตามบทบัญญัติของธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ อาจจำแนกโครงสร้างอำนาจทางการเมืองซึ่งร่วมกันบริหารราชการแผ่นดิน ออกได้เป็น 3 องค์กรหลัก คือ¹⁶

1) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 200 คน แต่ไม่เกิน 300 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด ตามที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาตินำความกราบบังคมทูล โดยประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มีหน้าที่จัด



LIRT

ทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะมีขึ้นภายในปีพุทธศักราช 2534

2) สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ประกอบด้วยบุคคล (จำนวน 7 คน) ตามประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534) และประกาศของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534) เป็นกรรมการโดยให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 1 คน ซึ่งสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติแต่งตั้งเป็นรองประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เลขานุการคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นเลขานุการสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือไม่ได้เป็นกรรมการสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นรองเลขานุการสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 1 คน หรือหลายคนก็ได้ ทั้งนี้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ อาจแต่งตั้งกรรมการสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเพิ่มขึ้นได้อีกไม่เกิน 15 คน

สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ร่วมกับคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีจะแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเสนอแนะหรือให้ความคิดเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เห็นว่าจะเป็นการประโยชน์แก่คณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครอง โดยในการประชุมร่วมกันของสภาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ให้ประธานสภาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม ในกรณีที่เห็นสมควร ประธานสภาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรี อาจขอให้มีการประชุมร่วมกันของสภาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี เพื่อร่วมพิจารณาและแก้ไขปัญหาใด ๆ อันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน



LIRT

3) คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำกราบบังคมทูลของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และรัฐมนตรีตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูล มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยรีบด่วนและลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ และในกรณีที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงแห่งชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมระหว่างสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกับนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรี หรือคำสั่ง



หรือการกระทำที่ได้สั่งหรือกระทำร่วมกัน รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

จากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้ว่าจะได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ขององค์กรหลักทั้ง 3 องค์กรไว้อย่างชัดเจน แต่ก็อาจจะกล่าวได้ว่า สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยคณะทหารและตำรวจ จำนวน 7 คน ที่ทำการยึดอำนาจการปกครอง ซึ่งมี พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ (หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) เป็นประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ (ตามนิตินัย) มากกว่าองค์กรหลักอื่นอีก 2 องค์กร คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติสามารถที่จะใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสามารถที่จะใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ เนื่องจาก (ประธาน) สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ-สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีจะแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเสนอแนะหรือให้ความคิดเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่คณะรัฐมนตรี-(ประธาน) สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง-สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแก่นายกรัฐมนตรีในกรณีของการตราพระราชกำหนด-และที่ประชุมร่วมระหว่างสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกับนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 27 ของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรี ส่วนสมาชิกภาพของสมาชิกสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเองนั้น ธรรมนูญการปกครองไม่ได้กำหนดถึงการสิ้นสุดไว้ จึงเป็นที่เข้าใจกันว่าจะพ้นจากตำแหน่งไปพร้อมกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งหมายความว่าสถานภาพของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่าจะกำหนดไว้อย่างไรนั่นเอง



LIRT

ส่วนสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 200 คน แต่ไม่เกิน 300 คนนั้น ธรรมนูญการปกครองได้กำหนดให้มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยมีได้กล่าวถึงหน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าสามารถที่จะกระทำได้หรือไม่อย่างไร เพียงแต่ระบุไว้ในบทบัญญัติมาตรา 17 ว่าร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี และกำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 16 ว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภาและกรรมการ วิธีการประชุม การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติที่ไม่มีลักษณะเป็นการขอให้คณะรัฐมนตรีชี้แจงหรือแสดงความเห็นในเรื่องใด ๆ การอภิปราย การลงมติ การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันโดยปริยายว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่มีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติ การตั้งกระทู้ถาม หรือการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ตาม สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นเพียงสภาตรายางที่ทำหน้าที่รับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

สำหรับคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกราบบังคมทูลนั้น แม้ว่านายกรัฐมนตรีหรือประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจพิเศษตามมาตรา 27 แต่ก็ยังต้องถูกควบคุมโดยที่ประชุมร่วมระหว่างสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกับนายกรัฐมนตรีอยู่ เนื่องจากการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมระหว่างสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกับนายกรัฐมนตรีด้วย นอกจากนี้ ธรรมนูญการปกครองได้กำหนดถึงวิธีการในการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ บทบัญญัติมาตรา 22 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติถวายคำแนะนำ ซึ่งจะมีผลให้นายกรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งด้วย และกำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 24 ให้แบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อน



ข้างเด็ดขาด โดยห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในขณะเดียวกัน ทั้งนี้ อาจจะเพื่อเป็นการเน้นให้เห็นถึงอำนาจของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ว่าอยู่เหนือคณะรัฐมนตรีโดยไม่ให้คณะรัฐมนตรีเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของ (ประธาน) สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ธรรมเนียมการปกครองก็ไม่ได้ห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือในคณะรัฐมนตรี

จากที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่าธรรมเนียมการปกครองมิได้กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (อำนาจนิติบัญญัติ) กับคณะรัฐมนตรี (อำนาจบริหาร) เอาไว้อย่างใด

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ธรรมเนียมการปกครอง ได้เพียง 1 วัน คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติก็ได้มอบหมายให้บุคคลภายนอก คือนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (โดยมี พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตามบทบัญญัติมาตรา 21 ของธรรมเนียมการปกครอง) ในวันที่ 2 มีนาคม 2534¹⁷ แทนที่จะเป็นบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เหมือนดังที่คณะปฏิวัติภายใต้การนำของ พล.ร.อ.สงัด ชลออยู่ ได้เคยมอบหมายให้ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองในวันที่ 20 ตุลาคม 2520 การที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้มอบหมายให้นายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจึงสร้างความประหลาดใจให้กับประชาชนทั่วไปที่ต่างก็คาดหมายกันว่าบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติคนใดคนหนึ่งจะได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ (ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด และเป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) และ พล.อ.สุจินดา คราประยูร (ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และเป็นรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ)

ต่อมาในวันที่ 15 มีนาคม 2534 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 292 คน (โดยมี พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์



ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตามบทบัญญัติมาตรา 7 ของธรรมนูญการปกครอง)¹⁸ เพื่อทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว ประกอบด้วยบุคคลตามสาขาอาชีพต่าง ๆ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแยกตามสาขาอาชีพ

อาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
ข้าราชการทหาร-ตำรวจ	151	51.71
ข้าราชการพลเรือน	37	12.67
เอกชน	91	31.17
อดีตนักการเมือง	13	4.45
รวม	292	100.00

ที่มา : งานทะเบียนประวัติและสถิติ กองกลาง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 292 คน ข้าราชการทหาร-ตำรวจ ถึง 151 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 51.71 ซึ่งจากจำนวนดังกล่าว ทำให้กลุ่มข้าราชการทหาร-ตำรวจ สามารถที่จะกำหนดแนวทางและดำเนินการทางนิติบัญญัติในสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตามที่กลุ่มของตนเองต้องการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากสมาชิกกลุ่มอื่น ๆ ล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มข้าราชการทหาร-ตำรวจเกือบทั้งสิ้น

ในส่วนของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ธรรมนูญการปกครองได้กำหนดเจตนารมณ์ที่จะให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เพื่อให้การ



LIRT

ปกครองประเทศเป็นไปโดยราบรื่น โดยให้ “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” มีอำนาจจัดทำ
 ดังความในคำปรารภตอนหนึ่งว่า “...การที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้
 ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และที่แก้ไขเพิ่ม
 เต็มเสีย นั้น ก็โดยปรารถนาให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมเพื่อให้การปกครองประเทศเป็น
 ไปโดยราบรื่น ประกอบกับมีความมุ่งหมายที่จะจัดภยันตรายที่มีต่อประเทศชาติและ
 สถาบันพระมหากษัตริย์ให้หมดสิ้นและบังเกิดความสงบเรียบร้อยโดยรวดเร็ว รวมตลอด
 ทั้งกำหนดกลไกการปกครองที่จะเอื้ออำนวยให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมี
 ประสิทธิภาพและเหมาะสมแก่สภาพของประเทศ พื้นฐานทางเศรษฐกิจ และสังคมของ
 ชนในชาติ แต่การดำเนินการดังกล่าวจะต้องใช้เวลาระยะหนึ่งตามความจำเป็น จึง
 สมควรให้มีธรรมนูญการปกครองประเทศเพื่อใช้ไปพลางก่อน ให้เหมาะสมกับสถาน
 การณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ และเพื่อให้การเป็นไปตามที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรีย
 บร้อยแห่งชาติได้นำความกราบบังคมทูล...” และตั้งที่บทบัญญัติมาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้
 มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ/ใน
 การจัดทำรัฐธรรมนูญ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้น
 ภายในพุทธศักราช 2534” ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญไว้
 เป็น 4 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1) การยกร่างรัฐธรรมนูญ

ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง จำนวนไม่เกิน
 20 คน ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่ง
 ชาติด้วยก็ได้¹⁹

ก่อนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
 อาจเสนอปัญหาใด ๆ ในการร่างรัฐธรรมนูญต่อประธานสภาเพื่อนำเข้าปรึกษาในที่
 ประชุมสภาก็ได้²⁰



LIRT

2) การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญตามความในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน²¹

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญแล้วให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็น 3 วาระ การพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับการประชุมในวาระที่สาม ให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้ว 15 วัน²²

2.1) การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง : ให้วินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ โดยต้องมีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันประชุม

การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันลงคะแนน²³

ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่หนึ่งให้รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ให้สภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง²⁴

2.2) การพิจารณาในวาระที่สอง : ให้สภาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการจะมีจำนวนเท่าใด และจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกหรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของสภา²⁵

สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในเวลาที่สภากำหนด

การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา²⁶

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญโดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา



LIRT

รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการการเกี่ยวด้วยคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการการ ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย²⁷

เมื่อประธานสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญและรายงานของคณะกรรมการการแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน²⁸

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างรัฐธรรมนูญ คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น²⁹

เมื่อได้พิจารณาจนจบร่างแล้ว ให้รอเวลาไว้อย่างน้อย 3 วัน แล้วให้สภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้ คณะกรรมการการหรือสมาชิกอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น³⁰

เมื่อสภาได้พิจารณาเสร็จแล้ว ให้รอเวลาไว้จนกว่าการพิจารณาในวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้ว 15 วัน ต่อจากนั้น ให้สภาพิจารณาต่อไปเป็นวาระที่สาม³¹

2.3) การพิจารณาในวาระที่สาม : เป็นการลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบในการนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้หรือไม่

การพิจารณาในวาระนี้ ไม่มีการอภิปราย³²

การประชุมในวาระที่สาม ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันประชุม



LIRT

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันลงคะแนน³³

3) การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ³⁴

4) การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม ถ้าได้คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญน้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันลงคะแนน ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครอง แต่ถ้าการร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะมีผลให้ไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งได้ภายในพุทธศักราช 2534 ให้ขยายกำหนดเวลาการจัดให้มีการเลือกตั้งออกไป 120 วัน นับแต่วันสิ้นพุทธศักราช 2534³⁵

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ ถ้าได้คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง หรือได้คะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญน้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันลงคะแนนในวาระที่สาม ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดพ้นจากตำแหน่งในวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่างขึ้น หรือร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จ



LIRT

ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ

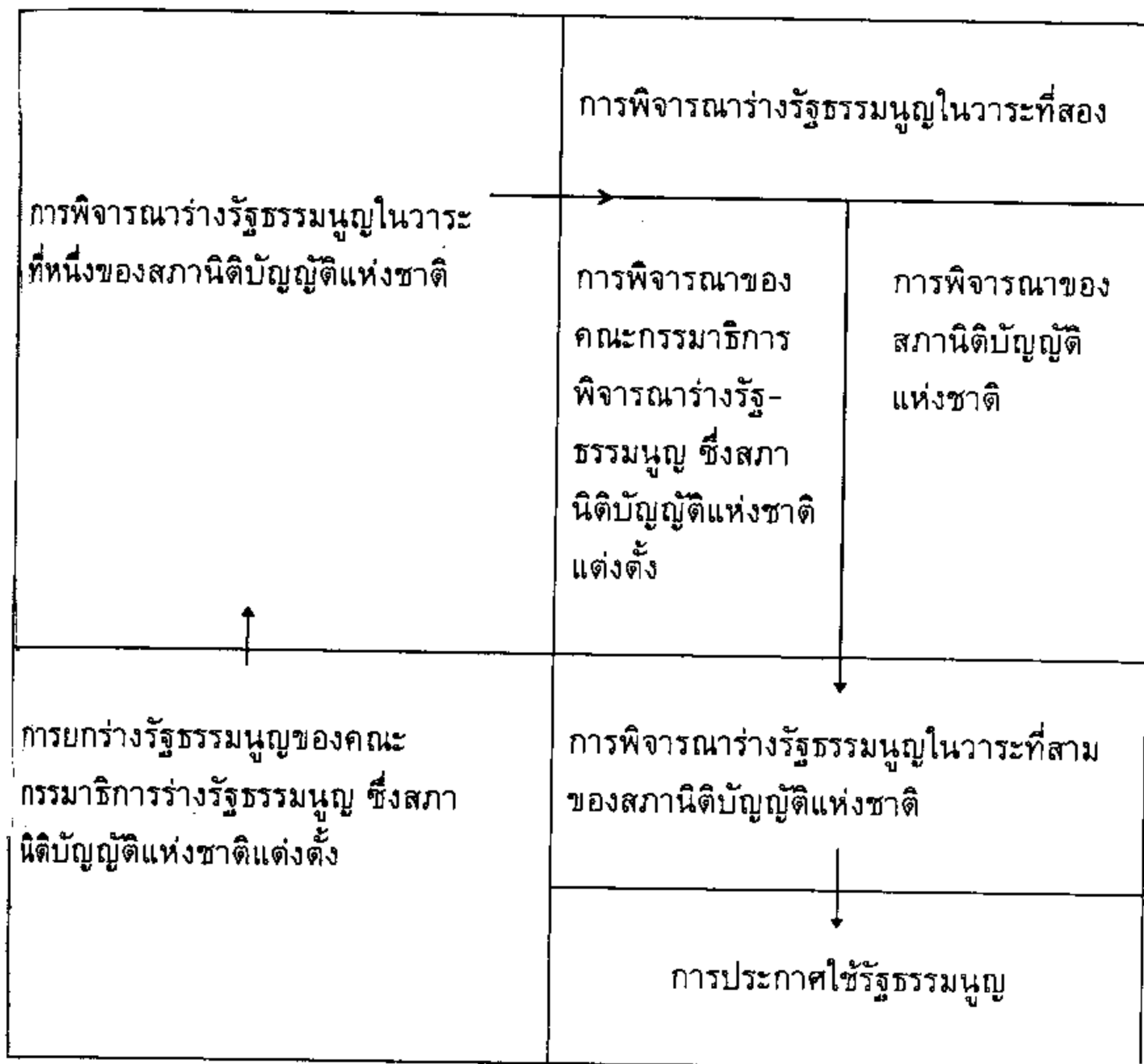
ในการประชุมร่วมกัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานสภามหาชนทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม³⁶

ในการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ให้คำนึงถึงการเลือกตั้งซึ่งจะต้องจัดให้มีขึ้นโดยเร็วเท่าที่กระทำได้

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ³⁷

กล่าวโดยสรุป ขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญตามธรรมนูญการปกครอง และข้อบังคับการประชุม เป็นไปตามแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 ขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญตามธรรมนูญการปกครอง



จากการที่ธรรมนูญการปกครอง กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ โดยให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ) และแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ก่อนที่จะ



LIRT

นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป (ตามขั้นตอนที่ได้กล่าวมาแล้ว) นั้น ทำให้เห็นว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยตรงของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่อันสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญทุกขั้นตอน โดยสามารถกำหนดแนวทางให้รัฐธรรมนูญ ดำเนินไปในแนวทางใดก็ได้ตามความต้องการของชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น

การจัดทำรัฐธรรมนูญ ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในธรรมนูญการปกครอง (และข้อบังคับการประชุม) ดังกล่าว ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่ง เป็นไปตามขั้นตอนดังนี้

- 1) สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
- 2) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญยกร่างรัฐธรรมนูญ
- 3) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- 4) สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
- 5) สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
- 6) คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ
- 7) คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- 8) สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ

การยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ภาพรวม)
 เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 10 ของธรรมนูญการปกครอง ได้กำหนดว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง จำนวนไม่เกินยี่สิบคน ให้หน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ/คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งจะประกอบด้วยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยก็ได้” ดังนั้น



LIRT

ในวันพฤหัสบดีที่ 4 เมษายน 2534 ที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ทำการแต่งตั้ง “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” จำนวน 20 คน เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 20 คนดังกล่าว เป็นกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอก จำนวน 14 คน และเป็นกรรมการที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 6 คน

กรรมการที่เป็นบุคคลภายนอก จำนวน 14 คน (ซึ่งเสนอชื่อโดยนายพิชัย วาศนาสง) ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------|--------------------------|
| 1) นายชาติรี เมืองนาโพธิ์ | 2) นายทักษพล เจียมวิจิตร |
| 3) นายไพศาล กุศลย์วิสัย | 4) นายมีชัย ฤชุพันธุ์ |
| 5) นายยุวรัตน์ กมลเวชช | 6) นายลิขิต ธีรเวคิน |
| 7) นายวิชณุ เครื่องาม | 8) นายสมศักดิ์ ชูโต |
| 9) พล.ท.สมิง ไตลังคะ | 10) นายสวัสดิ์ คำประกอบ |
| 11) นายสุจิต บุญบงการ | 12) นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ |
| 13) นายอดุล วิเชียรเจริญ | 14) นายอรุณ ภาณุพงศ์ |

ส่วนกรรมการที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน 6 คน (ซึ่งเสนอชื่อโดยนายพิชัย วาศนาสง) ประกอบด้วย

- | | |
|------------------------------------|---------------------------------|
| 1) นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม | 2) นายโกเมน ภัทรภิรมย์ |
| 3) นายทินพันธุ์ นาคะตะ | 4) คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ |
| 5) นายประเสริฐ นาสกุล | 6) นายสมภพ โหตระกิตย์ |

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 36 ครั้ง โดยประชุมกันครั้งแรกในวันจันทร์ที่ 8 เมษายน 2534 และครั้งสุดท้ายในวันพฤหัสบดีที่ 8 สิงหาคม 2534

ในการประชุมของคณะกรรมการ ครั้งที่ 1 วันจันทร์ที่ 8 เมษายน 2534 ที่ประชุมได้มีมติแต่งตั้งนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการ นายอรุณ ภาณุพงศ์ เป็นรองประธานคณะกรรมการ นายทักษพล เจียมวิจิตร เป็นเลขานุการคณะ



LIART

กรรมการ นายวิเศษ เครื่องาม เป็นผู้ช่วยเลขานุการและรองโฆษกคณะกรรมการ นายอดุล วิเชียรเจริญ เป็นโฆษกคณะกรรมการ และนายลิขิต ชีรเวคิน เป็นรองโฆษกคณะกรรมการ หลังจากนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาถึงแนวทางการ และโครงการที่จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีกรรมการหลายท่านเสนอข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และแนวทางแตกต่างกันหลายประการ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการเห็นว่าในบรรดารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่มีมาแล้วนั้น ควรจะได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาใช้เป็นรูปแบบหรือแนวทางการยกร่างในประเด็นที่เห็นว่ามีเหมาะสมต่อไปด้วย³⁸

ในการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 1 เมษายน 2534 ถึงครั้งที่ 16 วันจันทร์ที่ 3 มิถุนายน 2534 คณะกรรมการพิจารณาหลักการที่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตามหัวข้อที่ควรพิจารณาในส่วนนี้ด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ฝ่ายเลขานุการได้จัดทำเสนอต่อที่ประชุม³⁹ การประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 16 วันจันทร์ที่ 3 มิถุนายน 2534 ถึงครั้งที่ 36 วันพฤหัสบดีที่ 8 สิงหาคม 2534 คณะกรรมการได้พิจารณารัฐธรรมนูญตามร่างที่ฝ่ายเลขานุการได้ยกร่างมาเสนอ

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็น 3 ขั้นตอนคือ

1) พิจารณารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ได้เคยประกาศใช้มาแล้วว่าควรรัฐธรรมนูญฉบับใดมาใช้เป็นหลักในการยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อได้พิจารณารัฐธรรมนูญทุกฉบับแล้ว คณะกรรมการจึงได้ยึดถือรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 เป็นหลัก เนื่องจากเห็นว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการทดสอบในเชิงปฏิบัติมาแล้วพอที่จะเห็นได้ว่ามีหลักการใดบ้างที่มีข้อบกพร่อง หลักการใดบ้างที่ยังมีข้อสงสัย หลักการใดบ้างที่ควรได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม

2) พิจารณาหลักการสำคัญที่ควรกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญตามหัวข้อที่พิจารณาในส่วนที่ว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ฝ่ายเลขานุการได้จัดทำ



LIRT

ต่อที่ประชุม ซึ่งบางหลักการเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521

3) พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายเลขานุการได้ยกร่างมาเสนอเรียงตามลำดับมาตรา และในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรานั้น คณะกรรมาธิการได้หยิบยกปัญหาในหลักการสำคัญบางประการขึ้นมาพิจารณาใหม่ และกำหนดหลักการสำคัญขึ้นมาใหม่ด้วย เมื่อมีกรรมาธิการบางคนเสนอ

การยกร่างรัฐธรรมนูญตามขั้นตอนดังกล่าว คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยคำปรารภ หมวด 1 (บททั่วไป) หมวด 2 (พระมหากษัตริย์) หมวด 3 (สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) หมวด 4 (หน้าที่ของชนชาวไทย) หมวด 5 (แนวนโยบายแห่งรัฐ) หมวด 6 (คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) หมวด 7 (รัฐสภา) หมวด 8 (คณะรัฐมนตรี) หมวด 9 (ศาล) หมวด 10 (การปกครองท้องถิ่น) หมวด 11 (ผู้ตรวจการของรัฐสภา) หมวด 12 (ตุลาการรัฐธรรมนูญ) หมวด 13 (การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ) และบทเฉพาะกาล ซึ่งมีบทบัญญัติรวมกันทั้งสิ้นจำนวน 244 มาตรา โดยมีหลักการสำคัญพื้นฐาน คือ

(1) อุดมการณ์ทางการเมือง : กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ายึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

(2) รูปของรัฐ : กำหนดว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้

(3) รูปแบบการปกครอง : กำหนดว่าประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ จะเห็นได้จากความในคำปรารภตอนหนึ่งที่ว่า “...ได้ยึดถือเจตนารมณ์และศรัทธาของประชาชนชาวไทยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ที่ได้มีสืบทอดตลอดมาจนถึงปัจจุบัน...และได้ตรวจพิจารณาบทรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ได้เคยมีมา โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช



LIRT

2521 และบทบัญญัติที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมต่อมา เมื่อเห็นว่าบทมาตราใดยังเหมาะสมใช้ได้ก็นำมาประมวลไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตลอดจนข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญของนานาอารยประเทศในบางเรื่อง ที่ควรแก่การรับมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันของประเทศไทยเพื่อช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพ และพัฒนาระบบประชาธิปไตย ...การมีบทบัญญัติกำหนดวิถีทางให้บุคคลใช้สิทธิเลือกตั้งของตนโดยสุจริต อิสระและให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปโดยชอบธรรมตามวิสัยในอารยประเทศ จึงเป็นรัฐประศาสนวิธีอันควร รวมทั้งการจัดให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรอิสระ กำกับการดูแลความบริสุทธิ์ยุติธรรม...”

สำหรับ “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” ที่กำหนดขึ้นมาใหม่ และ “สถานภาพของรัฐสภาและสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร” ที่ยึดถือตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 นั้น คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ดังนี้

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ : กำหนดว่า (1) คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 50 ปีบริบูรณ์ และสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า โดยให้คณะกรรมการตุลาการเลือกจำนวน 2 คน สภาผู้แทนราษฎรเลือกจำนวน 2 คน วุฒิสภาเลือกจำนวน 2 คน และคณะรัฐมนตรีเลือกจำนวน 2 คน ทั้งนี้ โดยให้ผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าวประชุมและเลือกบุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการรัฐธรรมนูญ (2) กรรมการรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและเมื่อพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใดแล้ว จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่อีกไม่ได้ (3) คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพฤติการณ์ของผู้ตรวจการของรัฐสภา/แจ้งให้ศาลดำเนินการพิจารณาคำร้องคัดค้านว่าบุคคลใดได้รับการเลือกตั้งโดยไม่ชอบ /จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา/พิจารณาชี้ขาดคำร้องคัดค้านการกำหนด



จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละเขตเลือกตั้ง หรือการแบ่งเขตเลือกตั้ง / กำกับ และสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง / มีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ฝ่ายนิติบัญญัติ : กำหนดว่า (1) รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 270 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเสนอตามวิธีการที่ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 เท่าของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะดำเนินการแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ และเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญจากสาขาวิชาชีพและอาชีพต่าง ๆ โดยให้บุคคลซึ่งมีรายชื่อดังกล่าวดำเนินการลงคะแนนเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญกำหนด ส่วนสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 360 คน ซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 112 คือให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิก 1 คน โดยเฉลี่ยจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 360 คน โดยผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 120 คน (2) ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา (3) จังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 7 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 7 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง (4) ในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น (5) ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้



แทนราษฎร เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (6) ในที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวด้วยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ แต่เอกสิทธิ์ดังกล่าว ไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวด้วยคำในการประชุมสภาที่มีการถ่ายทอดวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากด้วยคำที่กล่าวในการประชุมสภานั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น และด้วยคำดังกล่าวนั้นไม่เป็นความจริง หรือเป็นการเปิดเผยความลับของบุคคลอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (7) ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา 2 สมัย โดยในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สองของรัฐสภา วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเรื่องอื่นใดไม่ได้ นอกจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือการอนุมัติพระราชกำหนด เว้นแต่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาอนุมัติเป็นกรณี ๆ ไป (8) ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี/การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด มีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง (9) วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (10) สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน โดยการตอบกระทู้ถามดังกล่าว ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่เป็นกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้าน หรือเป็นกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนตัวหรือแก่การบริหารราชการแผ่นดิน จะกำหนดให้ตอบในที่ประชุมแห่งสภานั้น ๆ ก็ได้ (11) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้ง



LIRT

หมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ โดยมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้ามติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น (12) วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการธิการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการธิการสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมอบหมายหรือกระทำกิจการใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย แล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด โดยคณะกรรมการอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้/กิจการที่สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำ ต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณี ๆ ไป

ฝ่ายบริหาร : กำหนดว่า (1) พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 44 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน / รัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของคณะรัฐมนตรี ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร/ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ (3) รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำมิได้ เว้นแต่เป็นข้าราชการการเมือง (4) คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (5) ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี



(6) ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง จะเป็นข้าราชการการเมืองมิได้

บทเฉพาะกาล : กำหนดว่า ในวาระเริ่มแรก การเลือกกรรมการรัฐธรรมนูญ ให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร/ให้กรรมการรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับแต่งตั้งดังกล่าว พ้นจากตำแหน่งเมื่อครบ 1 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้โดยมิให้นำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการห้ามแต่งตั้งใหม่มาใช้บังคับ

นอกจากนั้น คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญยังมีข้อเสนอแนะในการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อประกอบบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ หรือเป็นแนวทางในการดำเนินการให้ได้ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย⁴⁰

บทบาทและพฤติกรรมในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ

จากการที่บทบัญญัติมาตรา 10 ของธรรมนูญการปกครอง ได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวนไม่เกิน 20 คน เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 20 คน ดังรายชื่อที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ปรากฏว่าได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่าการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว เป็นไปตาม “โผ” ที่ได้มีการเตรียมการกันไว้แล้วล่วงหน้า⁴¹ ดังจะเห็นได้จากเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ นายพิชิต वासनाสง ได้เสนอให้มีการมาธิการจำนวน 20 คน และขอเสนอทั้งคณะ โดยไม่มีผู้ใดมีความเห็นเป็นอย่างอื่น และไม่มีผู้ใดเสนอผู้อื่นเป็นกรรมาธิการ นายเอกชัย เอกหาญกุล จึงได้เสนอให้มีการแนะนำประวัติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นกรรมาธิการ มิฉะนั้นจะถูกสื่อมวลชนหรือประชาชนกล่าวหาว่าเป็นสภาของเผด็จการ แต่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สรุปว่าที่ประชุมเห็นสมควรให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อทั้ง 20 คน



LIRT

(ซึ่งมีทั้งบุคคลภายนอกและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) เป็นกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ⁴²

สำหรับบทบาทและพฤติกรรมในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อศึกษาจากการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญจากรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 36 ครั้ง พบว่ากรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมากคำนึงถึงหลักสำคัญ 2 ประการ เหมือนกับการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 คือหลักเสถียรภาพของรัฐบาล และหลักประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มีการให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าหลักประชาธิปไตย ทำให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ (ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2521 มีผลใช้บังคับ) มีเสถียรภาพมากขึ้นจนไม่สามารถที่จะควบคุมได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมากจึงเห็นด้วยกับการเพิ่มหลักการควบคุมฝ่ายบริหารเข้าไปด้วย ในการยกร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว กรรมาธิการฝ่ายเสียงข้างมาก จึงคำนึงถึงหลักสำคัญทั้ง 3 ประการควบคู่กันไปด้วย

- 1) หลักเสถียรภาพของรัฐบาล
- 2) หลักการควบคุมฝ่ายบริหาร
- 3) หลักประชาธิปไตย

ทั้งนี้ กรรมาธิการดังกล่าว ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในลักษณะของการประนีประนอมซึ่งไม่แตกต่างกันเท่าใดนัก เช่น กรรมาธิการบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ดังคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า “...เมื่อ 2521 ...ผมบอกว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ดียิ่ง แต่ว่าวันหนึ่งมันจะถึงทางตันที่ไม่มีทางออก... มันจะเกิดความจำเป็นให้ทหารต้องยึดอำนาจ...อย่างสมมุติว่า เกิดมีรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งเกิดคอร์รัปชันเหลวแหลกมากมาย ก่ายกองเหลือเกิน พรรคฝ่ายค้านเปิดอภิปรายก็ล้มไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า การที่จะให้คณะรัฐบาลพ้นจากตำแหน่งได้นั้น... ให้บรรดาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญมาตรานั้นได้ แต่ในทางปฏิบัติมันเป็นไม่ได้ เพราะคนที่จะเป็น



LIRT

รัฐบาลนั้นต้องมีเสียงข้างมากในสภา พอฝ่ายค้านลงมติไม่ไว้วางใจ...ยกมือก็แพ้...ก็ถึงทางตันที่ไม่สามารถจะให้รัฐบาลออกได้ จึงเป็นความจำเป็นของทหาร ต้องเข้ายึดอำนาจ แก้ไขปัญหาของบ้านเมือง...ถ้าเราไปร่างแบบเก่า มันก็จะเกิดทางตัน...การปฏิวัติรัฐประหารซึ่งทหารก็ไม่พึงประสงค์ แต่ความจำเป็น ก็อาจจะต้องให้กระทำขึ้น..."⁴³

ทั้งนี้ ได้มีกรรมการบางคนอภิปรายแสดงความคิดเห็นสนับสนุนเกี่ยวกับการป้องกันการค้าขาย ดึงคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...เราจะต้องรับมือภัยหรือมีกติกาก่อนแล้วแต่ ที่จะมาหยุดการค้าขายให้ได้ เพราะมันถือว่าเป็นอันตรายที่จะคุกคามทุกสิ่งทุกอย่าง เราจะจบลงที่การค้าขาย...สิ่งหนึ่งที่พอจะช่วยได้ก็คือ ...ทำอย่างไรที่จะมีบทลงโทษในเรื่องการค้าขาย...นอกจากนั้นในเรื่องของวิธีการเลือกตั้ง...ถ้าเอาวันแรมวันโหวตมาใช้...แล้วเราไม่รักษากฎการเลือกตั้งให้ดี ...จะเป็นวิธีทางหนึ่งที่เปิดให้มีการซื้อขายกันอย่างหูดับดับใหม่ เพราะวันแรมวันโหวตนี้เราจะกำหนดเขตเลือกตั้งให้เล็กลงไป ...เมื่อเขตมันแคบเข้า...คนซื้อขาย ...สามารถจะเข้าไปได้ถึงทุกจุด ...แต่ถ้าเกิดเรามีวิธีการเลือกตั้งในลักษณะรวมเขต ...วิธีนี้ก็มีส่วนในการที่จะช่วยลดการค้าขาย ...ไม่มีใครสามารถที่จะไปซื้อขายได้ทั่วทั้งจังหวัด..."⁴⁴

หรือดังที่กรรมการบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ ดังคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า "...ในระบบการเมืองต่าง ๆ ทั่วโลก...มันไม่มีระบบอะไรบริสุทธิ์ผุดผ่องร้อยเปอร์เซ็นต์ มันเป็นส่วนผสมผสานของบางสิ่งบางอย่างเข้ากับอีกบางสิ่งบางอย่าง เช่น ระบบประธานาธิบดีสหรัฐ ขณะนี้ค่อนข้างไปในทางระบบรัฐสภาของอังกฤษ ระบบรัฐสภาอังกฤษค่อนข้างไปในทางระบบประธานาธิบดีสหรัฐ...ของฝรั่งเศสก็มีส่วนผสมผสานกัน ขณะนี้ระบบคอมมิวนิสต์มันก็ใช้ส่วนผสมของประชาธิปไตยมากขึ้น...เราอย่าไปติดยึดรูปแบบอะไรให้มันบริสุทธิ์ผุดผ่องร้อยเปอร์เซ็นต์... ในรอบ 50 กว่าปีที่ผ่านมา ...ประเทศไทยเรามีรูปแบบรัฐสภาอังกฤษมาใช้ ทั้ง ๆ ที่เราไม่มีเงื่อนไขเหมือนอังกฤษ ระบบพรรคการเมืองเราไม่เข้มแข็ง...เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว เราจึงไม่เคยได้เสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาเลยในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เว้นแต่ปี 2500 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งสกปรก ...อีกประการหนึ่งก็คือว่า การที่เราใช้ระบบรัฐสภาอังกฤษทั้งที่เราไม่มีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง...มันทำให้ฝ่ายบริหาร...ฝ่ายนิติบัญญัติ...ไม่มี



เทรนด์ (Trend) ...หลักประกันวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน...หมายความว่ารัฐบาลจะอยู่ได้ด้วยใจกว้างใจของสภา ครอบโตที่สภาใจกว้างใจก็อยู่ได้...ส่วนสภา เช่นเดียวกัน จะอยู่ได้ก็อยู่ที่รัฐบาลจะยุบสภาหรือไม่เท่านั้น...เพื่อให้รัฐบาลมีวาระการอยู่ในตำแหน่งครบเทอม...ผมเสนอไว้ 3 ทาง...คืออันหนึ่งใช้ระบบที่เป็นอยู่ 2. คือประชาธิปไตยจำ...อันที่ 3 คือแยกอำนาจ...หมายความว่า สภาก็มีหน้าที่หลักของตัวเอง คือตรากฎหมาย ฝ่ายบริหารก็บริหารราชการแผ่นดินไป...แต่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล ต้องมาจากรัฐสภา...ประเทศไทยเราเลือกนายกรัฐมนตรีโดยตรงไม่ได้...เป็นการทำลายสถาบันหลักของเรา...มันจะกลายเป็นระบบประธานาธิบดีขึ้นมาทันที ...ส่วนวุฒิสมาชิก...รัฐธรรมนูญปี 2521 ที่ผ่านมานั้น...เมื่อบทเฉพาะกาลยังมีอยู่ วุฒิสมาชิกยังเป็นพรรครัฐบาลที่ช่วยเหลือให้รัฐบาลแก้ปัญหาได้มากมายกายกอง ...แต่เมื่อหมดบทเฉพาะกาลไปแล้ว...รัฐบาลทำอะไรไม่ได้อีกเลย...ที่ผมมองเห็น คืออยากให้มี สตรอง กัฟเวอร์นเมนต์ (Strong government) ที่สามารถจะแก้ปัญหาวิกฤติต่าง ๆ ของชาติบ้านเมือง...มากกว่าที่เราไปติดยึดรูปแบบหรือวิธีการ..."⁴⁵

นอกจากนั้น กรรมการบางคนได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเน้นย้ำเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการร่างรัฐธรรมนูญในอดีต ดังคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นตอนหนึ่งว่า "...ผมสังเกตดูว่าในช่วงก่อน ๆ ที่มีการร่างรัฐธรรมนูญนั้น สิ่งที่คุณกรรมการร่างรัฐธรรมนูญหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง...มีความเป็นห่วงเป็นใย ก็คือว่า ทำอย่างไรจะให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพ จึงได้มีการวางกฎวางเกณฑ์เกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองเกี่ยวกับการเลือกตั้ง...เพื่อจะประกันการมีเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร แต่เท่าที่ผ่านมาในระยะหลัง ...ฝ่ายบริหารทำท่าจะมีเสถียรภาพมากขึ้น ถึงขนาดที่เรียกว่าคุมไม่ค่อยอยู่ เพราะฉะนั้น ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระยะหลัง...ประเด็นเรื่องเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลทำท่าจะหายไปหรือว่าลดลง ...แต่ประเด็นปัญหาที่ว่าทำอย่างไรจะคุมให้ฝ่ายบริหารอยู่ในร่องในรอย... ได้มากขึ้น...จะเห็นได้ว่า เท่าที่ผ่านมาในช่วงระยะหลังนั้น เรามีฝ่ายค้าน และฝ่ายค้านก็ค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพพอสมควร แต่ก็ทำอะไรไม่ได้ แล้วก็รัฐบาลก็มีความฉลาดที่จะใช้ช่องโหว่ของรัฐธรรมนูญในการที่จะปรับเปลี่ยนแปรไปจนกระทั่งตัวเองสามารถจะมีอำนาจได้ตลอดไป แล้วก็คงไม่มีใครปฏิเสธว่าที่มันมีรัฐประหาร



เกิดขึ้นในครั้งหลังสุดท้ายนี้เพราะว่าไม่มีใครคุมรัฐบาลได้ อันนี้เป็นจุดอันหนึ่ง ด้วยเหตุนี้เอง ผมจึงคิดว่า เมื่อเราจะพิจารณาว่าจะให้มีการสัมพันธ์อย่างไรที่เหมาะสมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ คงต้องคำนึงถึง 2 ประเด็นนี้ ควบคู่กันไปคือเสถียรภาพของฝ่ายบริหารกับการควบคุมฝ่ายบริหาร...การควบคุมฝ่ายบริหารนั้น ถ้าเราไปควบคุมแต่เพียงว่าจะคุมเฉพาะในส่วนที่ทำความผิดตามกฎหมาย...คงจะไม่ได้ เพราะว่าในเรื่องของการบริหารประเทศ ไม่ใช่เป็นเรื่องของความผิดอย่างเดียว เป็นเรื่องของการบริหารที่ไม่เหมาะสมบริหารประเทศที่อาจจะไม่เป็นที่พึงพอใจของคน ทำอย่างไรจะควบคุมในส่วนเหล่านี้ได้ อันนี้เป็นจุดสำคัญอันหนึ่งเหมือนกัน...”⁴⁶

จากคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นในลักษณะของการประนีประนอมดังกล่าว ทำให้กรรมการฝ่ายเสียงข้างมากดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา โดยคำนึงถึงหลักสำคัญทั้ง 3 ประการ คือหลักเสถียรภาพของรัฐบาล หลักการควบคุมฝ่ายบริหาร และหลักประชาธิปไตยควบคู่กันไป

ในการดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงมากน้อยแตกต่างกันตามหลักสำคัญทั้ง 3 ประการ หลักการที่ไม่ค่อยจะเป็นปัญหาถกเถียงกันมากนัก คือหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในคำปรารภ หมวด 1- หมวด 5 และหมวด 9- หมวด 13 ทำให้การยกร่างรัฐธรรมนูญในหมวดดังกล่าวเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่สำหรับหมวด 6 (คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) หมวด 7 (รัฐสภา) หมวด 8 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล มีหลักการหลายหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมาก จนต้องมีการลงมติเพื่ออาศัยเสียงข้างมากตัดสินชี้ขาด และมีหลักการบางหลักการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวด 6 หมวด 7 และหมวด 8 ถึงแม้ว่าจะได้มีการลงมติก่อนเรียบร้อยแล้ว ก็ยังมีการนำมาถกเถียงเพื่อลงมติกันใหม่อีก นอกจากนี้จะเป็นการถกเถียงเพื่อลงมติกันใหม่ดังกล่าวแล้ว ยังมีการถกเถียงกันในหลักการบางหลักการอีกว่าควรจะมีการกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลเพื่อยกเว้นการบังคับใช้หลักการบางหลักการที่ได้มีการลงมติก่อนแล้วหรือไม่ และจะให้บทเฉพาะกาลดังกล่าวนี้มีระยะเวลาการบังคับใช้นานเท่าใด



LIRT

เหตุที่ทำให้การยกร่างรัฐธรรมนูญในหมวด 6 หมวด 7 หมวด 8 และบทเฉพาะกาล มีหลักการหลายหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมาก เนื่องจากหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในหมวด 6 หมวด 7 และหมวด 8 เป็นหลักการที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยและอำนาจบริหารซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการปกครองประเทศ ส่วนหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในบทเฉพาะกาล เป็นหลักการที่ยกเว้นการบังคับใช้หลักการบางหลักการในหมวด 6 หมวด 7 และหมวด 8 นอกจากนั้นหลักการในหมวด 6 หมวด 7 หมวด 8 และบทเฉพาะกาลนี้ ยังเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการปกครองประเทศว่าเป็นไปตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด รวมทั้งจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแบบคณาธิปไตย หรือแบบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด และเป็นสัดส่วนอย่างไร เช่น เป็นประชาธิปไตยเพียงค่อนข้าง ครึ่งใบ หรือเต็มใบ เป็นต้น

หลักการของร่างรัฐธรรมนูญในหมวด 6 หมวด 7 หมวด 8 และบทเฉพาะกาล ที่เป็นปัญหาถกเถียงกัน และมีหลักการบางหลักการที่ต้องมีการลงมติกันเพื่ออาศัยเสียงข้างมากตัดสินชี้ขาดนั้น มีดังนี้

หมวด 6 มีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันเกี่ยวกับ 1) ชื่อและองค์ประกอบขององค์กรพิเศษในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา (คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) 2) คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกรรมการรัฐธรรมนูญและผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ 3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

หมวด 7 มีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันเกี่ยวกับ 1) รูปแบบของสภา 2) ชื่อของสภา 3) ที่มาของประธานรัฐสภา 4) ที่มาของวุฒิสภาและผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา 5) คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกวุฒิสภา 6) จำนวนและสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา 7) การเป็นสมาชิกวุฒิสภาของข้าราชการประจำ 8) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 9) จำนวนและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 10) วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 11) สิทธิหรือหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง 12) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 13) องค์ประชุม 14) การถ่ายทอดการประชุมสภาและการให้



เอกสิทธิ์คุ้มครองผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมสภา 15) สมัยประชุมสามัญของรัฐสภา
 16) อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา 17) สิทธิของสมาชิกวุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถาม
 18) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการ

ส่วนหมวด 8 มีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันเกี่ยวกับ 1) จำนวนของคณะรัฐมนตรี 2) ที่มาของนายกรัฐมนตรีและผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ
 3) การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา
 4) การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีของข้าราชการประจำ 5) ลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและข้อห้ามกระทำการของรัฐมนตรี 6) การแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน 7) การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี

สำหรับบทเฉพาะกาล มีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันเกี่ยวกับการเลือกกรรมการรัฐธรรมนูญในวาระเริ่มแรก

อย่างไรก็ตาม หลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่าหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่มีความสำคัญมาก และในขณะที่กำลังดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญอยู่นั้น มีการแสดงความคิดเห็นในหลักการดังกล่าวกันอย่างกว้างขวางจากกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตย และหลักการบางหลักการอาจจะเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติสามารถใช้หลักการดังกล่าวเพื่อสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้ มีดังต่อไปนี้

- 1) คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ
- 2) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา
- 3) อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา
- 4) การแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง
- 5) ที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
- 6) การแบ่งแยกอำนาจ

ปฏิกริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ในขณะที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำลังดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญอยู่นั้น ได้มีกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการยกร่างรัฐธรรมนูญ เคลื่อนไหวสนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญกันอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เพื่อผลักดันให้มีบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญที่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนให้มากที่สุด หลักการบางหลักการที่จะกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ จึงกลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ เนื่องจากกลุ่มพลังทางการเมืองที่สนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญต่างก็พยายามจกฉวยมาเพื่อที่จะได้ใช้หลักการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือการมีอำนาจทางการเมืองในอนาคต ดังนั้น ในการยกร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว แม้ว่ากลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ จะไม่มีหน้าที่โดยตรงในการยกร่างรัฐธรรมนูญ แต่การดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญทุกขั้นตอนของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็อยู่ในความสนใจของกลุ่มพลังทางการเมืองดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากต่างก็คาดหวังกันว่าจะได้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเป็นฉบับถาวรมาเป็นแนวทางในการปกครองประเทศ ประกอบกับมีการคาดหวังกันไว้ว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปภายในปีพุทธศักราช 2534 ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองด้วยแล้ว ก็ยังทำให้บรรดานักการเมืองอาชีพมีความหวังที่จะได้มีโอกาสกลับเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศได้อีกครั้งหนึ่ง นอกจากนั้นสื่อมวลชนต่าง ๆ ยังได้ให้ความสำคัญกับการเสนอข่าวสารทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวสารเกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญ และการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในอนาคตอย่างต่อเนื่องอีกด้วย ร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดทิศทางของการเมืองไทยในอนาคต ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการยกร่างรัฐธรรมนูญจะสามารถประนีประนอมกันได้ในหลักการบางหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่เนื่องจากหลักการในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังคงมีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย จึงทำให้กลุ่มพลังทางการเมือง



เมืองต่าง ๆ ยังคงเคลื่อนไหวสนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง เพราะหลักการบางหลักการดังกล่าว ทำให้กลุ่มพลังทางการเมืองบางกลุ่มได้รับผลประโยชน์ ในขณะที่กลุ่มพลังทางการเมืองบางกลุ่มเสียผลประโยชน์

แม้ว่า กลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ ที่สนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญจะมีอยู่หลายกลุ่ม แต่เพื่อที่จะทำให้เห็นภาพรวมของกลุ่มพลังทางการเมืองดังกล่าวได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขอแบ่งกลุ่มพลังทางการเมืองดังกล่าวออกเป็น 2 กลุ่ม ตามกระแสความคิดที่ขัดแย้งกันอยู่ 2 กระแสความคิด คือ 1) กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณะปฏิวัติ (กระแสความคิดแบบคณะปฏิวัติ) 2) กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย) ทั้งนี้ กลุ่มพลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่ม ดังกล่าว ได้แสดงปฏิกิริยาคัดค้านและสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

1) ปฏิกิริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณะปฏิวัติที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณะปฏิวัติ (หมายถึงกลุ่มทหารที่เกี่ยวข้องกับการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534) ได้เริ่มเคลื่อนไหวอย่างชัดเจนด้วยการให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนมาตั้งแต่ตอนที่เริ่มทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศว่า ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะพยายามกำหนดหลักการไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรี และจะกำหนดแนวทางในการป้องกันการซื้อเสียงเลือกตั้งไว้หลาย ๆ วิธี⁴⁷ การเคลื่อนไหวของกลุ่มทหารในเรื่องนี้ได้มีการสานต่ออย่างจริงจังเมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เข้าพบคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเพื่อสอบถามถึงแนวทางที่ต้องการจะให้คณะกรรมการกำหนดไว้เป็นพิเศษในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้มอบหมายเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการนำกลับไปพิจารณาซึ่งในเวลาต่อมา คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการแบ่ง



LIRT

แยกอำนาจและหลักการอื่นบางหลักการที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการมีอำนาจทางการเมืองของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา และให้สภานิติบัญญัติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐธรรมนูญในวาระเริ่มแรก การไม่กำหนดห้ามมิให้ข้าราชการประจำได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (แต่วุฒิสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้) และที่สำคัญก็คือการไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการกำหนดให้รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้

2) ปฏิบัติของของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (หมายถึงกลุ่มของนิสิตนักศึกษา นักวิชาการ อดีตนักการเมือง พรรคการเมือง สื่อมวลชน กรรมการ องค์กรต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป) ได้เคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญและวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ (พร้อมทั้งได้เสนอหลักการที่เห็นว่าสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาด้วย) โดยการเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยดังกล่าว (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับหมวด 6 (คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) หมวด 7 (รัฐสภา) หมวด 8 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล) ได้มีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ที่มี



การยี่ดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เนื่องจากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยต้องการที่จะให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยให้มากที่สุด ดังนั้นแนวทางในการแสดงความคิดเห็น และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย จึงอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ได้เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 (ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ประชาธิปไตยกำลังเบ่งบานและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง) และรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 (ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับมาเป็นระยะเวลา 12 ปีกว่า และมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางหลักการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นมาแล้วจำนวน 2 ครั้ง)

ในส่วนของการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการแสดงความคิดเห็นในหลักการต่าง ๆ กันอย่างกว้างขวาง ทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกันมาอย่างต่อเนื่อง⁴⁸

ในส่วนของการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่ได้เป็นปัญหาถกเถียงกันมากนักในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอีกด้วย กล่าวคือ มีการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านหลักการเกี่ยวกับ 1) คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ 2) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา 3) อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา 4) การแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง 5) ที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี 6) การแบ่งแยกอำนาจ 7) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 8) หลักการในบทเฉพาะกาล (การใช้อำนาจพิเศษและที่มาของกรรมการรัฐธรรมนูญในวาระเริ่มแรก)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ของกลุ่มพลังทางการเมือง



LIRT

ฝ่ายประชาธิปไตย จะไม่มีผลอะไรมากมายนักต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แต่คณะกรรมการก็ได้ยอมแก้ไขและตัดหลักการบางหลักการอยู่บ้างเหมือนกัน แม้จะเป็นหลักการที่ไม่สำคัญมากนักก็ตาม เช่น ตัดหลักการที่กำหนดให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจพิเศษตามบทบัญญัติมาตรา 27 เป็นต้น

ความเป็นประชาธิปไตยของร่างรัฐธรรมนูญตามร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

จากการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ มีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในหลักการบางหลักการที่เห็นว่าควรที่จะนำมาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีความคิดเห็นเหมือนกันในหลักการบางหลักการ และมีความคิดเห็นแตกต่างกันในหลักการบางหลักการ แต่สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่งตามความเห็นของกรรมการฝ่ายเสียงข้างมากที่ต้องการที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้มีความเป็นประชาธิปไตย และทำให้มีเสถียรภาพในการปกครอง รวมทั้งสามารถที่จะควบคุมบทบาทและพฤติกรรมของฝ่ายบริหารได้ คณะกรรมการจึงได้บัญญัติหลักการและวิธีการบางอย่างไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ โดยคาดหวังว่าหลักการและวิธีการดังกล่าว จะทำให้การปกครองของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดำเนินไปตามครรลองของประชาธิปไตย ช่วยทำให้เกิดเสถียรภาพ และสามารถควบคุมฝ่ายบริหาร รวมทั้งทำให้รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศได้โดยรวดเร็วในช่วงระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติคินอำนาจในการปกครองให้แก่ประชาชน และโดยเจตนารมณ์ดังกล่าวนี้เอง จึงทำให้บทบัญญัติหลายมาตราในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีลักษณะทั้งที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย กล่าวคือ ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งคณะกรรมการได้จัดทำขึ้นนั้น ได้นำเอาหลักการต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 มาบัญญัติไว้หลายประการ โดยได้กำหนดบทเฉพาะกาลบางอย่างที่มีลักษณะไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้



หมายที่จะทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง ทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นปึกแผ่น ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวินัย และทำให้พรรคการเมืองสามารถที่จะตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

5) กำหนดให้รัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของคณะรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการต้องการที่จะเปิดโอกาสให้กับบุคคลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจำนวนมากพอสมควร ได้เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศตามแนวนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อประชาชน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ซึ่งหมายความว่านายกรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ แล้วแต่พรรคการเมืองที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสมจะตกลงกัน ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการต้องการที่จะเปิดโอกาสให้กับบุคคลทั่วไปที่มีความรู้ความสามารถ มีความเหมาะสม และมีความเป็นผู้นำ (รวมทั้งหัวหน้าพรรคการเมืองที่สมัครรับเลือกตั้งแล้ว แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งด้วย) ได้มีโอกาสเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

6) กำหนดให้ประธานรัฐสภา (ประธานสภาผู้แทนราษฎร) เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการที่จะนำรายชื่อบุคคลที่เห็นสมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งการดังกล่าวนี้ จึงแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการยึดมั่นในหลักที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นประธานของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการที่จะวินิจฉัยว่าบุคคลใดสมควรเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งย่อมหมายความว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจจะเสนอชื่อบุคคลก็ได้ให้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยไม่จำเป็นต้องเป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น

7) กำหนดให้รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



LIRT

ระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ เหตุที่คณะกรรมการกำหนดหลักการไว้เช่นนี้ เนื่องจากไม่ต้องการที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแย่งกันเป็นรัฐมนตรี และไม่ต้องการที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ทางด้านบริหารและหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น เมื่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จึงไม่ควรที่จะปฏิบัติหน้าที่หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวนี้ ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องการจะแก้ไขได้ และเป็น การขัดต่อเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา อีกทั้ง ยังเป็นการเอื้ออำนาจให้ชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้นมี โอกาสเข้ามามีอำนาจทางการเมืองสืบต่อไปได้

8) กำหนดให้ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือ ข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนถูกห้ามมิให้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใน คณะรัฐมนตรีหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ในขณะเดียวกัน ยกเว้นตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการต้องการที่จะแยกข้าราชการประจำออกจาก การเมืองโดยเด็ดขาด และถ้าหากข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนผู้ใดต้องการที่จะดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ก็จะต้อง ลาออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำเพื่อที่จะได้มีเวลาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งได้อย่างเต็มที่เพียงตำแหน่งเดียว วิธีการดังกล่าวนี้ จึงสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่จะต้องแยกฝ่ายข้าราชการประจำออกจากฝ่ายการเมือง เนื่องจากฝ่ายข้าราชการประจำเป็นฝ่ายที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามแนวนโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้ กำหนดไว้ โดยฝ่ายการเมืองจะเป็นฝ่ายที่คอยกำกับและดูแลการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไป ตามแนวนโยบายดังกล่าว ส่วนที่ไม่ห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา นั้น ก็เนื่องจากคณะกรรมการต้องการที่จะให้ข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำฝ่ายทหารได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณากลับกรองและยับยั้งร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของชาติ



9) กำหนดให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐธรรมนูญในวาระเริ่มแรก ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าในวาระเริ่มแรกดังกล่าวยังไม่มีวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรที่จะมาทำหน้าที่เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด วิธีการดังกล่าวนี้ จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น สามารถที่จะใช้อำนาจหน้าที่จากการทำหน้าที่วุฒิสภาและทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวเลือกบุคคลจากกลุ่มของตนเองเข้ามาเป็นกรรมการรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจหน้าที่อยู่อย่างมากมาย ทั้งนี้ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย

10) กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในบทบัญญัติถาวรของร่างรัฐธรรมนูญ วิธีการดังกล่าวนี้ ถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากวุฒิสภาเป็นสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแต่อย่างใด

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ภาพรวม)

เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 11 วรรคแรกของธรรมนูญการปกครองได้กำหนดว่า “เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการตามมาตรา 10 แล้ว ให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสามวาระ การพิจารณาในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับวาระที่สาม ให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้วสิบห้าวัน” ดังนั้น ภายหลังจากที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ และเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.) การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง



ภายหลังจากที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันพฤหัสบดีที่ 15 สิงหาคม 2534 แล้ว ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้จัดร่างรัฐธรรมนูญเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วนตามข้อบังคับการประชุมข้อ 102 ซึ่งกำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญตามความในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน” โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งตามที่ข้อบังคับการประชุมข้อ 103 วรรคแรกได้กำหนดไว้คือ “การพิจารณาในวาระที่หนึ่งให้วินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ โดยต้องมีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันประชุม”

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งเพื่อวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ จำนวน 3 ครั้ง คือในวันจันทร์ที่ 26 สิงหาคม 2534 วันอังคารที่ 27 สิงหาคม 2534 และวันพุธที่ 28 สิงหาคม 2534

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งเพื่อวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ดังกล่าว สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ โดยหลักการสำคัญที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง คือหลักการสำคัญในหมวด 6 (คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) หมวด 7 (รัฐสภา) หมวด 8 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล⁵⁰

ผลการลงมติในวาระที่หนึ่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ ในวันพุธที่ 28 สิงหาคม 2534 ปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อยู่ในที่ประชุมจำนวน 36 คน งดออกเสียงจำนวน 2 คน และเห็นชอบด้วยในการที่จะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาจำนวน 252 คน ซึ่งไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงเป็นอันว่าที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งให้รับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา⁵¹



จันทร์สม เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ พล.ต.ท.วิโรจน์ เปาอินทร์ เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ และนายวีระ ปิตรชาติ เป็นโฆษกคณะกรรมการ⁵⁴

ในการประชุมของคณะกรรมการ ครั้งที่ 2 วันศุกร์ที่ 6 กันยายน 2534 ถึง ครั้งที่ 10 วันศุกร์ที่ 4 ตุลาคม 2534 คณะกรรมการได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเรียงตามลำดับหมวดและมาตราโดยหมวดใดและมาตราใดที่สามารถหาข้อยุติได้ ก็จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมให้เสร็จเรียบร้อย ส่วนหมวดใดและมาตราใดที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ ก็จะรอการพิจารณาไว้ก่อน พร้อมทั้งพิจารณาบททวนร่างที่ได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้วด้วย ส่วนการประชุมของคณะกรรมการ ครั้งที่ 11 วันจันทร์ที่ 7 ตุลาคม 2534 ถึงครั้งที่ 27 วันพฤหัสบดีที่ 14 พฤศจิกายน 2534 คณะกรรมการได้พิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิก และพิจารณาหมวดและมาตราที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ พร้อมทั้งพิจารณาบททวนร่างที่ฝ่ายเลขานุการได้ไปแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะกรรมการได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมด้วย

กล่าวโดยสรุป ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการพิจารณาเห็นชอบและแก้ไขเพิ่มเติมหลักๆสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญเป็น 2 ขั้นตอน คือ

1) พิจารณาหลักการสำคัญเรียงตามลำดับหมวดและมาตรา โดยถือร่างรัฐธรรมนูญและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นหลัก หากหมวดใดและมาตราใดที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่าไม่ควรแก้ไขเพิ่มเติม หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงเล็กน้อย ก็จะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมให้เสร็จเรียบร้อย ส่วนหมวดใดและมาตราใดที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ ก็จะรอการพิจารณาไว้ก่อน พร้อมทั้งพิจารณาบททวนร่างที่ได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้วด้วย

2) พิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และพิจารณาหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญในหมวดและมาตราที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ และเมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญเกี่ยวกับเรื่องใดแล้ว ก็จะมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการไปดำเนินการตามแนวทางที่คณะกรรมการได้มีมติให้แก้ไข



LIRT

เพิ่มเติมไว้ พร้อมทั้งพิจารณาบททบทวนร่างที่ฝ่ายเลขานุการได้ไปแก้ไขเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมการการได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมด้วย

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามขั้นตอนดังกล่าว คณะกรรมการการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแก้ไขข้อความในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 86 มาตรา ตัดบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ออก จำนวน 25 มาตรา และยกร่างบทบัญญัติขึ้นมาใหม่ จำนวน 6 มาตรา ทั้งนี้ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (จำนวน 44 คน) ขอแปรญัตติบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จำนวน 296 ข้อ โดยคณะกรรมการชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติพอใจ จำนวน 201 ข้อ และผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติไว้จำนวน 95 ข้อ ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีบทบัญญัติรวมกันทั้งสิ้นจำนวน 225 มาตรา⁵⁵

2.2) การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ภายหลังจากที่คณะกรรมการการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ และได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันศุกร์ที่ 15 พฤศจิกายน 2534 แล้ว ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้จัดร่างรัฐธรรมนูญเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน ตามข้อบังคับการประชุม ข้อ 107 วรรคแรก ซึ่งกำหนดว่า “เมื่อประธานสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญและรายงานของคณะกรรมการแล้ว ให้ประธานสภาจัดเข้าระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน” โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองตามที่ข้อบังคับการประชุมข้อ 107 วรรคสอง กำหนดไว้คือ “ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างรัฐธรรมนูญคำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น”

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 3 ครั้ง โดยครั้งแรก เริ่มในวันอังคารที่ 19 พฤศจิกายน 2534 และครั้งสุดท้าย



LIRT

ท้าย สิ้นสุดในวันพฤหัสบดีที่ 21 พฤศจิกายน 2534 มีบทบัญญัติรวมกันทั้งสิ้นจำนวน 223 มาตรา

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อบังคับการประชุมข้อ 108 ได้กำหนดว่า “เมื่อได้พิจารณาตามข้อ 107 จบร่างแล้ว ให้รอเวลาไว้อย่างน้อยสามวัน แล้วให้สภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้ คณะกรรมการหรือสมาชิกอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาความไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น” ดังนั้น หลังจากที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ครังสุดท้ายเสร็จในวันพฤหัสบดีที่ 21 พฤศจิกายน 2534 แล้ว ในวันเดียวกันนั่นเอง ที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้กำหนดให้มีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งในวันจันทร์ที่ 25 พฤศจิกายน 2534 พร้อมทั้งได้ลงมติให้ใช้ข้อบังคับการประชุมข้อ 108 บางส่วนเป็นการชั่วคราว แล้วแก้ไขเพิ่มเติมข้อความว่า “เมื่อได้พิจารณาตามข้อ 107 จบร่างแล้ว ให้ถือว่าการพิจารณาในวาระที่สอง แล้วให้สภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งในสามวัน” ตามที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอ⁵⁶

ในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งในวันจันทร์ที่ 25 พฤศจิกายน 2534 ที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กำหนดให้มีการพิจารณาสรุปทั้งร่างเป็นรายมาตรา และให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาซึ่งเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญได้ตามที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอ ทั้งนี้ ได้มีประธานคณะกรรมการ กรรมการ (ในฐานะตัวแทนของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมทั้งถ้อยคำ เนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ และเนื้อหาซึ่งเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญบางประการของร่างรัฐธรรมนูญ⁵⁷

3) การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม

ภายหลังจากที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่ม



LIRT

เดิมร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเสร็จในวันพฤหัสบดีที่ 21 พฤศจิกายน 2534 และพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งเสร็จในวันจันทร์ที่ 25 พฤศจิกายน 2534 แล้ว ในวันเดียวกันนั้นเอง ที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้กำหนดให้มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สามตามที่ข้อบังคับการประชุม ข้อ 109 ได้กำหนดไว้คือ “เมื่อสภาได้พิจารณาเสร็จแล้ว ให้รอเวลาไว้จนกว่าการพิจารณาในวาระที่สองได้ล่วงพ้นไปแล้วสิบห้าวัน ต่อจากนั้น ให้สภาพิจารณาต่อไปเป็นวาระที่สาม/การพิจารณาในวาระที่สาม เป็นการลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบในการนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้หรือไม่/การพิจารณาในวาระนี้ ไม่มีการอภิปราย” โดยที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กำหนดให้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สามในวันเสาร์ที่ 7 ธันวาคม 2534 ตามที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เสนอ⁵⁸

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม เพื่อลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในวันเสาร์ที่ 7 ธันวาคม 2534 ดังกล่าว มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าร่วมประชุม จำนวน 273 คน ซึ่งไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันประชุมตามที่บทบัญญัติมาตรา 11 วรรคสอง แห่งธรรมนูญการปกครองได้กำหนดไว้

ผลการลงมติให้ความเห็นชอบ ปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อยู่ในที่ประชุมจำนวน 15 คน⁵⁹ งดออกเสียง จำนวน 4 คน⁶⁰ ไม่ให้ความเห็นชอบ จำนวน 7 คน⁶¹ และให้ความเห็นชอบในการนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้ จำนวน 262 คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันลงคะแนนตามที่บทบัญญัติมาตรา 11 วรรคสาม ได้กำหนดไว้ จึงเป็นอันว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ⁶² ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้นำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีบทบัญญัติจำนวน 223 มาตรา ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติมาตรา 11 วรรคสี่และวรรคห้าได้กำหนดไว้คือ “เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้



ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ/การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ" ทั้งนี้ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ในวันที่ 9 ธันวาคม 2534⁶³

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบและแก้ไขเพิ่มเติมหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญตามร่างของคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญและกำหนดหลักการสำคัญบางหลักการขึ้นมาใหม่ โดยกำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยคำปรารภ บทบัญญัติจำนวน 11 หมวด และบทเฉพาะกาล (ตัดบทบัญญัติ หมวด 6 (คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) และหมวด 11 (ผู้ตรวจการของรัฐสภา) ออก) ซึ่งมีบทบัญญัติรวมกันทั้งสิ้นจำนวน 223 มาตรา โดยมีหลักการสำคัญพื้นฐานเหมือนกับร่างเดิม คือ

(1) อุดมการณ์ทางการเมือง : กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ายึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

(2) รูปของรัฐ : กำหนดว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้

(3) รูปแบบการปกครอง : กำหนดว่าประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ จะเห็นได้จากความในคำปรารภตอนหนึ่งที่ว่า "...บรรดารัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองประเทศที่ได้มีมาทุกฉบับ มีสาระสำคัญเหมือนกันที่ยึดมั่นในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล จะมีเนื้อหาแตกต่างกันก็แต่เฉพาะในเรื่องสถานการณ์ของรัฐสภา และสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารเพื่อให้เหมาะสมกับภาวะการณ์



LIRT

ของบ้านเมืองในขณะนั้น ๆ ทั้งนี้ ย่อมแสดงให้เห็นแน่ชัดว่าปวงชนชาวไทยมีศรัทธาเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข...

สำหรับ “สถานภาพของรัฐสภาและสัมพันธภาพระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร” นั้น คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กำหนดไว้ทั้งเหมือนกันและแตกต่างจากร่างเดิม ดังนี้

ฝ่ายนิติบัญญัติ : กำหนดว่า (1) รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 270 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้ง และไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 360 คน ซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 100 คือให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิก 1 คน โดยเฉลี่ยจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 360 คน โดยผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 120 คน (2) ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา (3) จังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 3 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้ง (4) ในเขตเลือกตั้งแต่ละเขต ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น (5) ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทน



ราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (6) ในที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องผู้กล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้ แต่เอกสิทธิ์ดังกล่าวไม่คุ้มครองสมาชิกผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมสภาที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอกบริเวณรัฐสภา และการกล่าวถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญา หรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่น (7) ในปีหนึ่ง ให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา 2 สมัย โดยในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่ 2 ของรัฐสภา วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเรื่องอื่นใดไม่ได้ นอกจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือการอนุมัติพระราชกำหนด เว้นแต่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาอนุมัติให้พิจารณาเรื่องอื่นโดยเฉพาะได้ (8) ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี/กษัตริย์ เสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง (9) วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (10) สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน โดยการตอบกระทู้ถามดังกล่าว ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่เป็นกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นกระทู้ถามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วนหรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวมหรือแก่การบริหารราชการแผ่นดิน จะกำหนดให้



ตอบในที่ประชุมแห่งสภานั้น ๆ ก็ได้ (11) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ โดยมติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้ามติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกตลอดสมัยประชุมนั้น (12) วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาดังเป็นคณะกรรมการการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย หรือกระทำกิจการใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย แล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด โดยคณะกรรมการอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกิจการที่กระทำอยู่นั้นได้/กิจการที่สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการการกระทำ ต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณี ๆ ไป

ฝ่ายบริหาร : กำหนดว่า (1) พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี 1 คน บุตรรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 48 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน/ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำมิได้ ตั้งแต่เป็นข้าราชการการเมือง (3) คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ (4) ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายและนโยบายที่ได้แถลงไว้ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี



(5) ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง จะเป็นข้าราชการการเมืองมิได้

บทเฉพาะกาล : กำหนดว่า (1) ในวาระเริ่มแรก พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว ให้ประธานสภา รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ทั้งนี้โดยให้สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมีวาระอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี (2) ในวาระเริ่มแรก ให้การเปิดอภิปรายทั่วไปและการพิจารณาพระราชกำหนดกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะเข้าชื่อหรือร่วมเข้าชื่อในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ได้

บทบาทและพฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

จากการที่รัฐธรรมนูญการปกครอง (รวมทั้งข้อบังคับการประชุม) ได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็น 3 วาระ คือวาระที่หนึ่ง เป็นกลพิจารณาว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่ วาระที่สอง เป็นการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ และวาระที่สาม เป็นการพิจารณาว่าจะให้ความเห็นชอบในกลประกาศใช้รัฐธรรมนูญหรือไม่ ทำให้เห็นว่าการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง เป็นเพียงการพิจารณาว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น ดังนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) จึงสามารถที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองได้ตามที่ตนเองเห็นสมควร กลดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จึงมีหลักการหลายหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และในคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในหลักการที่เคยเป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และในหลักการที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สอง ดังจะเห็นได้จากการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และ



LIRIT

ของกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ซึ่งปรากฏอยู่ในรายงานการประชุมสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติ และรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

สำหรับบทบาทและพฤติกรรมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ (และของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) นั้น เมื่อศึกษาจากการ
อภิปรายแสดงความคิดเห็นในวาระที่หนึ่งและในวาระที่สองจากรายงานการประชุมสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติ (จำนวน 3 ครั้งในวาระที่หนึ่ง และจำนวน 3 ครั้งในวาระที่สอง)
และจากรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (จำนวน 27 ครั้ง)
พบว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ (และกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐ
ธรรมนูญฝ่ายเสียงข้างมาก) ยังคงคำนึงถึงหลักสำคัญทั้ง 3 ประการ ที่คณะกรรมการ
ร่างรัฐธรรมนูญยึดถือเป็นหลัก คือ

- 1) หลักเสถียรภาพของรัฐบาล
- 2) หลักการควบคุมฝ่ายบริหาร
- 3) หลักประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ได้มีการให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่า
หลักการควบคุมฝ่ายบริหารและหลักประชาธิปไตย ทั้งนี้ มีหลักการหลายหลักการของ
ร่างรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐ
ธรรมนูญ) ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นและขอแปรญัตติ รวมทั้งขอสงวนคำแปรญัตติ
(และขอสงวนความเห็น) กันอย่างกว้างขวาง การดำเนินการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (และของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ) ดัง
กล่าว จึงมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงมากน้อยแตกต่างกันเหมือนกับการยกร่างรัฐ
ธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง แม้ว่าธรรมนูญการปกครองจะ
กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่แค่เพียงวินิจฉัยว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญไว้
พิจารณาหรือไม่เท่านั้น โดยไม่ใช่เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ
หรือไม่ แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากก็ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น
ในหลักการต่างๆ ที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างมาเสนอต่อสภานิติบัญญัติ



แห่งชาติกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นคัดค้านในหลักการที่เคยเป็นปัญหาถกเถียงกันในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางและเกิดปฏิกิริยาคัดค้านกันอย่างหลากหลายจากกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเป็นขั้นตอนที่คณะกรรมการพิจารณาาร่างรัฐธรรมนูญ (และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ตามร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น ในการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามข้อบังคับการประชุมข้อ 104 วรรคสองและวรรคสาม คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจึงได้จัดทำ “โผ” ของกลุ่มบุคคลที่จะแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการไว้วางหน้า ดังจะเห็นได้จากการที่นายพิชัย วาสนาส่ง (สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการที่ปรึกษาด้านสังคมจิตวิทยา ได้ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนว่าได้พูดคุยเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญกับพล.อ.จำลอง อุซุโกมล โฆษกสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และตกลงกันว่าจะมีการเสนอรายชื่อกรรมการ จำนวน 25 คน โดยให้บุคคลคนเดียวเป็นผู้เสนอ และมีหลักการในการคัดเลือกว่าจะเป็นบรรดาที่ปรึกษาของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ นายทหารที่เชี่ยวชาญด้านกฎหมายฝ่ายทหาร และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอื่น ๆ ⁶⁴ และในวันที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็ได้มีผู้เสนอให้กรรมการจำนวน 25 คน และมีผู้เสนอชื่อกรรมการทั้งคณะ โดยไม่มีผู้ใดเสนอชื่อผู้อื่นเป็นกรรมการ ซึ่งเป็นไปตามโผที่บรรจุในของสืขาวที่ระบุว่า จำนวนกรรมการ ให้นายจิรายุทธ์ วสุรัตน์ เป็นผู้เสนอ สำหรับรายชื่อกรรมการ จำนวน 25 คน ให้นายสุชาติ หอวัฒนกุล เป็นผู้เสนอ ⁶⁵ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นนายทหาร-นายตำรวจ จำนวน 8 คน และที่ปรึกษาของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จำนวน 7 คน ⁶⁶ โดยมีนายอิสท โกสิน เป็นประธานคณะกรรมการ และนายโกเมน ภัทรภิรมย์ เป็นเลขานุการคณะกรรมการ การแต่งตั้งคณะกรรมการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามโผที่ได้มีการเตรียมการกันไว้แล้ว



หน้าดังกล่าว จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเป็น “ร่างทรงของ รสช.” ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของอดีตนักการเมืองที่ได้ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชน

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง นอกจากจะมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงต่อเนื่องมาจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งแล้ว ยังมีหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันเพิ่มขึ้นมาอีกบางหลักการในคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตราแตกต่างไปจากร่างของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญก็คือ นอกจากคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตราไปโดยลำพังเองแล้ว คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญยังได้พิจารณาแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตราสอดคล้องกับการขอแปรญัตติแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางมาตราของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกด้วย ดังนั้นหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและในสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าขัดต่อหลักประชาธิปไตย และหลักการบางหลักการอาจจะเปิดโอกาสให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติสามารถใช้เป็นช่องทางในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองได้ จึงมีเพิ่มขึ้น ดังต่อไปนี้

- 1) คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ
- 2) ที่มาของประธานรัฐสภา
- 3) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา
- 4) อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา
- 5) การแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง
- 6) การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง
- 7) ที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
- 8) การแบ่งแยกอำนาจ
- 9) การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี
- 10) ผู้ตรวจการของรัฐสภา



- 11) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
- 12) หลักการในบทเฉพาะกาล

ปฏิกริยาของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

จากการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการในร่างรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย จนทำให้กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตย (กระแสความคิดแบบคณาธิปไตย) และกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (กระแสความคิดแบบประชาธิปไตย) ซึ่งไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการยกร่างรัฐธรรมนูญ เคลื่อนไหวสนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญกันอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มพลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่ม เป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์และเสียผลประโยชน์จากการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะดังกล่าว ดังนั้น เมื่อมีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในขั้นตอนต่อไปในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กลุ่มพลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่ม จึงยังคงเคลื่อนไหวสนับสนุนและคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการไว้ในร่างรัฐธรรมนูญต่อไปเหมือนเดิม เนื่องจากเห็นว่าขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญมีหลักการบางหลักการที่เอื้ออำนวยประโยชน์ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือการมีอำนาจทางการเมืองให้กับกลุ่มของตนให้มากที่สุดในอนาคต เพราะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่ หลักการบางหลักการที่จะกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ จึงกลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตยกับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม โดยกลุ่มพลังทางการเมืองทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าว ได้แสดงปฏิกริยาสนับสนุนและคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้



LIRT

1) ปฏิบัติของกล่มพลังทางการเมืองฝ่ายค้านที่ได้มีต่อร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

จากการที่ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น มีหลักการสำคัญหลายหลักการที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้สภา รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภาและให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐธรรมนูญในวาระเริ่มแรก การไม่กำหนดห้ามมิให้ข้าราชการประจำได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (แต่วุฒิสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้) และที่สำคัญก็คือ การไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการกำหนดให้รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ ทำให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (หรือกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายค้านได้) ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าจะใช้หลักการที่เอื้ออำนวยประโยชน์ดังกล่าวในการสืบทอดอำนาจทางการเมือง อย่างไรก็ตาม มีหลักการบางหลักการในร่างรัฐธรรมนูญที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเองก็ยังไม่ค่อยเห็นด้วย ดังนั้น คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจึงได้เคลื่อนไหวทั้งในและนอกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อทำให้ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในลักษณะที่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมากขึ้นกว่าเดิม โดยเริ่มจากการกำหนดใ้ในการลงมติและกำหนดใ้ในการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้น ก็ได้เคลื่อนไหวโดยการให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนว่าไม่เห็นด้วยกับหลักการของร่างรัฐธรรมนูญในหลักการใดบ้าง และเคลื่อนไหวผ่านทางคณะกรรมการพิจารณา



ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบุคคลตาม “โผ” หรือ “ร่างทรง” ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ให้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเลื่อนไหวสนับสนุนให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนขอแก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางหลักการของร่างรัฐธรรมนูญด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ (ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) ได้ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนโดยสรุปว่า “ร่างรัฐธรรมนูญที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากบางประเด็น ต้องส่งกลับไปพิจารณาใหม่ โดยเฉพาะประเด็นที่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่เป็นประชาธิปไตย และให้อำนาจแก่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมากเกินไป”⁶⁷ และกรณีที่มีการ “ลือบื้อ” กันอย่างหนักหน่วงที่จะแก้ไขให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ด้วยเหตุผลที่ว่าประธานรัฐสภาจะเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พร้อม ๆ กับที่มีความพยายามที่จะแก้ไขเพิ่มเติมให้การเลือกตั้งออกมาเป็นแบบ “รวมเขต (พวงใหญ่) เบอร์เดียว” ตามความต้องการของพรรคสามัคคีธรรม ซึ่งเป็นพรรคของกลุ่มทหาร⁶⁸ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ พล.อ.อ.เกษตร โรจนนิล (ผู้บัญชาการทหารอากาศ) ที่ว่า “ผมอาจขอเสนอแปรญัตติ เพราะมีบางมาตราที่น่าสนใจ ซึ่งผมมีสมาชิกและทีมงานอาจให้แปรญัตติไปตามที่เห็นตรงกัน อย่างการเลือกตั้งมีหลายรูปแบบ แต่ผมชอบเลือกตั้งแบบพวงใหญ่ เบอร์เดียว ผมจะแปรญัตติเรื่องนี้ ส่วนจะเขตใหญ่แค่ไหนต้องมาคุยกัน ส่วนใครจะแปรญัตติเรียงเบอร์ก็เป็นเรื่องของแต่ละบุคคล อยู่ที่เสียงโหวตสนับสนุน”⁶⁹ ซึ่งในที่สุด คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางหลักการของร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น แม้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการบางหลักการดังกล่าวจะไม่ได้เป็นไปตามที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติต้องการทุกประการก็ตาม แต่ร่างรัฐธรรมนูญก็กลับเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม



2) ปฏิบัติของของกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

จากการที่ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างขึ้น มีหลักการสำคัญหลายหลักการที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ทำให้กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย (ซึ่งหมายถึงกลุ่มของนิสิตนักศึกษา นักวิชาการ อดีตนักการเมือง พรรคการเมือง สื่อมวลชน กรรมกร องค์กรต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป) เคลื่อนไหวอย่างจริงจังเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้ได้รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะประชาธิปไตยให้มากที่สุด โดยวิธีการในการเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ และการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ (พร้อมทั้งได้เสนอหลักการที่เห็นว่าสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยให้คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาด้วย) ได้ดำเนินไปในลักษณะเดิม คือเคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งคัดค้านหลักการที่เห็นว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับหมวด 6 (คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) หมวด 7 (รัฐสภา) หมวด 8 (คณะรัฐมนตรี) และบทเฉพาะกาล โดยมีหลักการที่ได้เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2517 และปีพุทธศักราช 2521 เป็นพื้นฐานในการเปรียบเทียบ

ในส่วนของการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ (ซึ่งมีการแสดงความคิดเห็นในหลักการต่าง ๆ กันอย่างกว้างขวาง ทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน) ได้มีมาตั้งแต่เริ่มแรกอย่างต่อเนื่อง และมีสาระสำคัญไม่แตกต่างจากการแสดงความคิดเห็นที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญในขณะที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำลังดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้⁷⁰

ในส่วนของการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่เป็นปัญหาถกเถียงกันมากในขณะ



ที่กำลังมีการยกร่างรัฐธรรมนูญและหลักการบางหลักการที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างไปจากร่างเดิมของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านหลักการเกี่ยวกับ 1) คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ 2) ที่มาของประธานรัฐสภา 3) ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา 4) อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา 5) การแบ่งเขตและการออกเสียงเลือกตั้ง 6) การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง 7) ที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี 8) การแบ่งแยกอำนาจ 9) การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี 10) ผู้ตรวจการของรัฐสภา 11) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 12) หลักการในบทเฉพาะกาล (ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของข้าราชการประจำ)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการวิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญของกลุ่มพลังทางกลเมืองฝ่ายประชาธิปไตยจะไม่ได้ผลเต็มที่ดังที่ได้คาดหวังกันเอาไว้ แต่ก็อาจที่จะกล่าวได้ว่ามีผลต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและของสภานิติบัญญัติแห่งชาติมากพอสมควร เนื่องจากคณะกรรมการและสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ยอมแก้ไขและตัดหลักการหลายหลักการออกไป เช่น แก้ไขหลักการให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แก้ไขจำนวนคะแนนเสียงในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แก้ไขจำนวนของสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก ตัดหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญออกทั้งหมด ตัดหลักการที่กำหนดให้รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้และตัดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกบางประการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังคงมีหลักการอีกหลายหลักการที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่ออำนาจทางการเมืองของกลุ่มบุคคลในคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

ความเป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



LIRT

จากการที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีปัญหาถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในหลักการหลายหลักการที่เห็นว่าควรจะนำมาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ (ต่อเนื่องมาจากการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) แต่สามารถที่จะประนีประนอมกันได้ในระดับหนึ่งตามความเห็นของกรรมการฝ่ายเสียงข้างมาก และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่วนใหญ่ ที่ไม่ได้คำนึงถึงแต่เฉพาะหลักประชาธิปไตยเพียงอย่างเดียว(ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว) ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการและสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติม มีหลักการหลายหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คณะกรรมการและสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำให้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตย ทั้งนี้เนื่องจากหลักการบางหลักการซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมให้แตกต่างออกไปในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้น หลักการและวิธีการทั้งที่มีลักษณะสอดคล้องและไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ทั้ง 10 ประการ จึงถูกคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและสภานิติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขเพิ่มเติมเกือบทั้งหมด ทำให้หลักประชาธิปไตยที่มีปรากฏอยู่ในหลักการและวิธีการดังกล่าวหายไป หลักการและวิธีการในร่างรัฐธรรมนูญที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

1) ตัดหลักการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญออกทั้งหมด ทำให้อำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภา ย้อนกลับไปเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของนายกรัฐมนตรี การตัดหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญออกทั้งหมด จึงทำให้ลดการวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งมีอยู่อย่างกว้างขวางว่าหลักการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและคณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่มากเกินไปลงไปได้ อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้แสดงความคิดเห็นว่าการตัดหลักการดังกล่าวออกไปทั้งหมด ทำให้อำนาจหน้าที่บางประการของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญซึ่งมีความ



สำคัญและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและมีประโยชน์ต่อการเมืองไทยต้องพลอยถูกตัดออกไปด้วย

2) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา แทนหลักการเดิมที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา การแก้ไขหลักการดังกล่าวของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจึงไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากทำให้ประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นประธานของสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้ง มีฐานะและอำนาจหน้าที่เหนือกว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นประธานของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

3) คงหลักการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แต่วุฒิสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ วิธีการดังกล่าวนี้ จึงแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต้องการที่จะให้วุฒิสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแต่อย่างใด

4) คงหลักการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 120 คน และในแต่ละเขตเลือกตั้งที่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งให้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น นอกจากนั้น สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ วิธีการดังกล่าวนี้จึง



LIRT

แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง ทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นปึกแผ่น ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวินัย และทำให้พรรคการเมืองสามารถที่จะตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เช่นเดียวกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

5) ดัดหลักการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐมนตรีไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของคณะรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออก และให้คงหลักการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ ซึ่งหมายความว่าทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ วิธีการดังกล่าวนี้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต้องการที่จะให้ชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น ได้มีโอกาสเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีโดยไม่มีข้อห้ามใด ๆ กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ

6) กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นรองประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แทนหลักการเดิมที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี วิธีการดังกล่าวนี้ จึงแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเองก็ยอมรับในความสำคัญของประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นประธานของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนที่จะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการที่จะวินิจฉัยว่าบุคคลใดสมควรเป็นนายกรัฐมนตรี แม้ว่าจะได้มีการกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นแค่รองประธานรัฐสภาก็ตาม ซึ่งย่อมหมายความว่าประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจจะเสนอชื่อบุคคลใดก็ได้ให้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น

7) ดัดหลักการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้



ออก ซึ่งจะมีผลทำให้รัฐมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้สิทธิในฐานะเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้เหมือนดังเช่นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา

8) คงหลักการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ข้าราชการประจำต้องเป็นกลางทางการเมือง วิธีการดังกล่าวนี้ จึงแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญต้องการที่จะห้ามมิให้ข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ในขณะเดียวกัน ยกเว้นตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถือว่าสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่จะต้องแยกฝ่ายข้าราชการประจำออกจากฝ่ายการเมือง

9) ตัดหลักการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภาและให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐธรรมนูญในวาระเริ่มแรก เนื่องจากคณะกรรมการได้ตัดหลักการเกี่ยวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญออกไปจากร่างรัฐธรรมนูญแล้ว และกำหนดให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก ซึ่งจะทำให้ประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติมีอำนาจในการที่จะนำรายชื่อบุคคลที่ตนเห็นสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่าประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเป็นผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองมากภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครอง จึงสมควรที่จะให้มีอำนาจในการเสนอรายชื่อบุคคลเป็นสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกซึ่งเท่ากับเป็นการโอนอำนาจของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติให้กลายเป็นอำนาจของวุฒิสภาแทน เพื่อให้วุฒิสภาได้ใช้อำนาจร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรต่อไป วิธีการดังกล่าวนี้ จึงถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยดังที่ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง เนื่องจากถ้าจะกล่าวกันตามหลักประชาธิปไตยแล้ว สมาชิกวุฒิสภาควรที่จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย



LIRT

10) คงหลักการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในบทบัญญัติการของรัฐธรรมนูญ (แต่ตัดอำนาจบางประการออก) และกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจบางประการเท่าเทียมกับสภาผู้แทนราษฎรในวาระเริ่มแรกด้วย ดังที่ได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ในวาระเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ให้การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ (ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ) และการพิจารณาพระราชกำหนด กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา วิธีการดังกล่าวนี้ ถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย - แต่คณะกรรมการก็ต้องกำหนดไว้โดยเฉพาะในวาระเริ่มแรก เนื่องจากได้ยึดหลักเหตุผลที่ว่า ควรที่จะให้รัฐบาลได้มีเสถียรภาพที่มั่นคงในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการกลับมาใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการเกรงว่าถ้าหากกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้โดยอิสระ ก็อาจจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการเป็นรัฐมนตรีใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อล้มรัฐบาลโดยไม่มีใครสามารถยับยั้งหรือถ่วงดุลได้ และอาจจะทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจจะมีผลทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลต้องสั่นคลอนอยู่เสมอ และไม่เป็นผลดีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยในวาระเริ่มแรก

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2534

จากการที่กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะที่กำลังมีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ได้ยอมแก้ไขและตัดหลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลกระทบต่ออำนาจทางการเมืองของกลุ่มตนเองตามที่กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยได้เคลื่อนไหวคัดค้าน ทำให้เห็นว่าแม้ว่ากลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยและกระแสความคิดแบบคนประชาธิปไตยจะมีอิทธิพลอยู่ในสังคมและการเมืองไทยในช่วงระยะเวลานั้น แต่กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยและกระแสความคิดแบบประชาธิปไตยก็เริ่มมีความเข้มแข็งและได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไปเพิ่มมากขึ้น จึงมีพลังในการเคลื่อนไหวคัดค้านการกำหนดหลักการบางหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก



LIRT

ยังคงมีหลักการอีกหลายหลักการที่เอื้ออำนวยต่อการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น จึงทำให้รัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ยังคงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่งประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับหลักเสถียรภาพของรัฐบาลมากกว่าหลักการควบคุมฝ่ายบริหารและหลักประชาธิปไตย และกลายเป็นรัฐธรรมนูญที่มีนัยมากมาย เช่น รัฐธรรมนูญ “ฉบับสอด้วงเผด็จการ” “ฉบับพิมพ์เขียว” “ฉบับโลงศพ (คนทำไม่ได้ใช้ คนใช้ไม่ได้ทำ)” “ฉบับใบสั่ง” “ฉบับน้องใหญ่” (เมื่อมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งแบบรวมเขตเบอร์เดียว)” “ฉบับร่างทรง” “ฉบับไดโนเสาร์เต่าพันปี” “ฉบับไอศเพิซ” และ “ฉบับหมกเม็ด” เป็นต้น⁷¹

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการประนีประนอมกันในระดับหนึ่งระหว่างกระแสความคิดแบบคณาธิปไตยกับกระแสความคิดแบบประชาธิปไตยในการจัดทำรัฐธรรมนูญ อยู่บนพื้นฐานของการขาดดุลยภาพ จึงทำให้การประนีประนอมกันในระดับหนึ่งดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสังคมและการเมืองไทยอย่างรุนแรงภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อ พล.อ. สุจินดา คราประยูร ใช้แนวทางตามที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติถาวรและบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการสืบทอดอำนาจทางการเมือง กลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยก็ได้เคลื่อนไหววิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านกันอย่างกว้างขวาง จนทำให้ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ซึ่งอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เพียง 1 เดือนกว่า (วันที่ 7 เมษายน 2535 - 24 พฤษภาคม 2535) ต้องลาออกจากตำแหน่งไป ระยะเวลา 6 เดือนกว่าของการใช้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นระยะเวลาที่ก่อให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในกลุ่มบุคคลที่ยึดมั่นในแนวทางประชาธิปไตย และนำไปสู่ความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายคณาธิปไตยซึ่งต้องการที่จะมีอำนาจทางการเมืองสืบทอดไป กับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยที่ต้องการใช้แนวทางประชาธิปไตยในการปกครองประเทศ จนกลายเป็นชนวนแห่งความวุ่นวายทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม 2535 พร้อม ๆ กับได้มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในขณะนั้นด้วย กล่าวคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภา



จำนวน 8 ฉบับ โดยพรรคการเมืองฝ่ายค้าน (พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ) เสนอจำนวน 4 ฉบับ และพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (นายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ) เสนอจำนวน 4 ฉบับ ดังต่อไปนี้⁷²

1. ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

1.1 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 86 และมาตรา 157 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และให้นำข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรมาใช้ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา

1.2 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 127 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดให้การประชุมในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สองของรัฐสภา วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาเรื่องอื่นใดได้ เช่นเดียวกับการประชุมในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง

1.3 ยกเลิกมาตรา 151 และมาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ไขอำนาจของวุฒิสภาให้เป็นเพียงสภายับยั้งหรือกลั่นกรองร่างกฎหมาย

1.4 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2. ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล

2.1 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 86 มาตรา 157 และมาตรา 200 ของรัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภา . ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา และองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ)

2.2 ยกเลิกความในวรรคสี่ของมาตรา 127 ของรัฐธรรมนูญ (ยกเลิกข้อจำกัดในการดำเนินกิจกรรมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในระหว่างสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง เพื่อให้สภาทั้งสองสามารถพิจารณาเรื่องต่างๆได้โดยไม่จำกัด)

2.3 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 221 และยกเลิกมาตรา 151 ของรัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา และระยะเวลาในการใช้บทเฉพาะกาลที่เกี่ยวกับอำนาจของวุฒิสภา)



LIRT

2.4 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี)

จากการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ทั้ง 2 ฝ่าย มีความคิดเห็นที่สอดคล้องต้องกัน คือขอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของ ประธานรัฐสภา สมัยประชุมสามัญประจำปีของรัฐสภา การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การใช้ข้อบังคับการประชุม ที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ที่มาของ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก และการยกเลิกบทบัญญัติบางมาตราเมื่อครบกำหนด 4 ปี (มาตรา 86 มาตรา 127 มาตรา 151 มาตรา 157 มาตรา 159 มาตรา 200 มาตรา 219 และมาตรา 221) ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในเวลาต่อมา โดยมีประเด็นสำคัญทั้ง 4 ประเด็นคือ ⁷³

1. ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา
2. ให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สองได้เช่นเดียวกับในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง
3. ลดบทบาทของวุฒิสภาลง โดยตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และในการพิจารณาพระราชกำหนด
4. ให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนั้น ภายหลังจากที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 29 มิถุนายน 2535 และมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 13 กันยายน 2535 ก็ได้มีการเคลื่อนไหวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากทุกพรรคการเมืองที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีความ



LIRT

เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นกว่าเดิมอีกครั้งหนึ่ง โดยได้มีการยื่นญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้⁷⁴

1. ญัตติด่วน เรื่อง ตั้งกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ (นายจำลอง ครุฑขุนทด กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

2. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (พล.ต.อ.ประมาณ อติเรกสาร กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

3. ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (นายพินิจ จารุสมบัติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

4. ญัตติ เรื่อง ขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (นายวิเชียร คันณ้อง กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (นายมนตรี พงษ์พานิช เป็นผู้เสนอ)

6. ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (นายทินวัฒน์ มฤคพิทักษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

7. ญัตติด่วน เรื่อง . ขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1, 2, 3 และ 4) พ.ศ. 2535 (นายเฉลิมชัย เอียสกุล กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

จากญัตติดังกล่าว ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ขึ้นมาพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ⁷⁵ ซึ่งในเวลาต่อมา เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ได้เสนอ



LI RT

รายงานให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา โดยมีประเด็นสำคัญที่เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 25 ประเด็น⁷⁶

จากแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการดังกล่าวนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคเสรีธรรม และพรรคเอกภาพ) และจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน (พรรคชาติไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร) เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา จำนวน 9 ฉบับ ดังต่อไปนี้

1. ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (จำนวน 8 ฉบับ)⁷⁷

1.1 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 94 ของรัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกวุฒิสภา)

1.2 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 99 และมาตรา 100 ของรัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมี)

1.3 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 103 (2) ของรัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง)

1.4 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 106 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปของพรรคการเมือง)

1.5 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 116 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร)

1.6 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 123 และมาตรา 149 ของรัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี)

1.7 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 153 และมาตรา 154 ของรัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ)

1.8 เพิ่มเติมมาตรา 194 ทวิ ของรัฐธรรมนูญ (เพิ่มเติมเกี่ยวกับศาลปกครองเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ)



LIRT

2. ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน (จำนวน 1 ฉบับ) คือ ปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตั้งแต่หมวด 3 ถึงหมวด 11 (มาตรา 24-มาตรา 211)⁷⁸

อย่างไรก็ตามปรากฏว่าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติรับหลักการเฉพาะร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน และได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว⁷⁹ ซึ่งในเวลาต่อมา ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งนับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมากที่สุดเท่าที่ได้เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมกันมาในประวัติศาสตร์การเมืองไทย โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีทั้งหลักการเก่าที่เคยมีอยู่แล้วในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา และหลักการใหม่ที่ยังไม่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ ทั้งนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจดังต่อไปนี้⁸⁰

1. การยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน : กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. จำนวนสมาชิกวุฒิสภา : ลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภา จากเดิมที่กำหนดไว้จำนวน 270 คน เป็น มีจำนวน 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3. วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา : ลดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาจากเดิมที่กำหนดไว้คราวละ 6 ปี และเมื่อครบ 3 ปี ให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดออกจากตำแหน่งโดยวิธีจับสลาก แล้วให้แต่งตั้งสมาชิกเท่าจำนวนที่ต้องออกไปเข้าแทนที่ เป็น มีกำหนดเวลาคราวละ 4 ปี และให้ออกจากตำแหน่งพร้อมกัน แต่สมาชิกที่พ้นจากตำแหน่งไปตามวาระต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าสมาชิกที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

4. จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : เปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากเดิมที่กำหนดไว้จำนวน 360 คน เป็น ให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร 150,000 คน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน



LI RT

5. อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง : ลดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จากเดิมที่กำหนดให้มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ เป็น มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์

6. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง : เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จากเดิมที่กำหนดให้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 180 วัน เป็น มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี

7. จำนวนผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง : ลดจำนวนผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง จากเดิมที่กำหนดให้พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 120 คน เป็น พรรคการเมืองที่สมาชิกจะเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมดรวมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่จะพึงมีในการเลือกตั้งครั้งนั้น

8. ข้อห้าม : กำหนดห้ามสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรี รับสัมปทานจากรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม แต่ได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ถ้าสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ก็ให้คงถือไว้ซึ่งสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญานั้นได้ต่อไปจนกว่าจะครบอายุสัมปทาน หรือครบอายุสัญญา หรือจนกว่าสมาชิกภาพจะได้สิ้นสุดลง

9. คณะกรรมการการเลือกตั้ง : กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อกำกับดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้บริสุทธิ์และยุติธรรม โดยต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายใน 2 ปี



LIRT

10. ระยะเวลาในการดำเนินการเลือกตั้ง : ลดระยะเวลาในการดำเนินการเลือกตั้งดังต่อไปนี้

1) การเลือกตั้งทั่วไปภายหลังอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง - ลดระยะเวลา จากเดิมที่กำหนดให้ต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายใน 60 วัน เป็น ต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายใน 45 วัน

2) การเลือกตั้งทั่วไปภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร - ลดระยะเวลา จากเดิมที่กำหนดให้ต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายใน 90 วัน เป็น ต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายใน 60 วัน

3) การเลือกตั้งซ่อม - ลดระยะเวลา จากเดิมที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้นแทนภายใน 90 วัน เป็น ให้มีการเลือกตั้งขึ้นแทนภายในกำหนดเวลา 45 วัน

11. การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร : เพิ่มหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร จากเดิมที่กำหนดไว้เพียงเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในการบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้ง โดยเพิ่ม ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะที่กำหนดไว้

12. ระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ : เพิ่มระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ดังต่อไปนี้

1) การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร - เพิ่มระยะเวลา จากเดิมที่กำหนดให้ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 90 วัน เป็น ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 105 วัน



LIRT

2) การพิจารณาของวุฒิสภา - เพิ่มระยะเวลา จากเดิมที่กำหนดให้ต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 15 วัน เป็น ต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน

13. การตอบกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา : เปลี่ยนแปลงการตอบกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา จากเดิมที่กำหนดให้ตอบในที่ประชุมสภาได้ด้วย เป็น ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น

14. การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ : เปลี่ยนแปลงการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจจากเดิมที่กำหนดให้กระทำในวันถัดจากวันที่การอภิปรายสิ้นสุด เป็น มีให้กระทำในวันเดียวกันกับการอภิปรายสิ้นสุด

15. ผู้ตรวจการรัฐสภา : กำหนดให้แต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา มีจำนวนไม่เกิน 5 คน ตามมติของรัฐสภา โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา

16. การยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี : กำหนดให้รัฐมนตรีต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายบัญญัติ

17. ศาลปกครอง : กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ

18. การปกครองส่วนท้องถิ่น : กำหนดให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางการเงินแห่งท้องถิ่น โดยได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามนี้ภายใน 4 ปี

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในลักษณะดังกล่าว ทำให้จำเป็นต้องจัดทำกฎหมายขึ้นใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้สอดคล้อง หรือมิให้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือกำหนดวิธีปฏิบัติ หรือต้องจัดงบประมาณอุดหนุนในหลายประเด็น อีกทั้งบางประเด็นยังมีกำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติอย่างชัดเจนด้วย ดังตารางที่ 2



LIRT

ตารางที่ 2 กฎหมายที่ต้องจัดทำขึ้นใหม่ หรือต้องแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้อง
หรือมิให้ขัด หรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

หมวด	บทบัญญัติ	หลักการใหม่	กฎหมายที่ต้องจัดทำขึ้นใหม่ หรือต้องแก้ไขเพิ่มเติม	กำหนดเวลาที่ ต้องดำเนินการ
หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพ ของชน ชาวไทย	มาตรา 24	ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน	กฎและระเบียบ ต่าง ๆ	ทันที
	มาตรา 29	การให้ประกันผู้ต้องหาหรือจำเลย อย่างรวดเร็วและ จะเรียกหลักประกันจน เกินควรมิได้	ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความ อาญา	ทันที แต่อาจแก้ไข ได้โดยวิธีของ เจ้าหน้าที่
	มาตรา 30	การจับกุม การ ตรวจค้นตัวบุคคล และการให้ผู้ถูก คุมขังมีสิทธิที่จะปรึกษา ทนายความ	ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความ อาญา	ทันที แต่อาจแก้ไข ได้โดยวิธีของ เจ้าหน้าที่
	มาตรา 32	ผู้ต้องหาที่มีสิทธิที่จะ มีทนายความ และ การให้ความช่วยเหลือ บุคคลในทางแพ่ง	ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความ อาญา	ตามที่จะมี กฎหมาย บัญญัติต่อไป



LIRT

หมวด	บทบัญญัติ	หลักการใหม่	กฎหมายที่ต้องจัดทำขึ้นใหม่ หรือ ต้องแก้ไขเพิ่มเติม	กำหนดเวลาที่ ต้องดำเนินการ
	มาตรา 39	การห้ามปิดโรงพิมพ์ และการห้ามตรวจข่าว	พระราชบัญญัติ การพิมพ์ และระเบียบปฏิบัติ ต่างๆ	ทันที
	มาตรา 41	ผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการ รักษาพยาบาล โดยไม่คิดมูลค่า	-	ตามที่จะมี กฎหมาย บัญญัติต่อไป
	มาตรา 47	การกล่าวหรือไขข่าว ข้อความบางประการ จะกระทำมิได้	ประมวลกฎหมาย อาญาและประมวล กฎหมายแพ่งและ พาณิชย์	ทันที
	มาตรา 48 ทวิ	สิทธิในข้อมูลข่าวสาร	กฎหมายเกี่ยวกับ ข้อมูลข่าวสาร	ตามที่จะมี กฎหมาย บัญญัติต่อไป
หมวด 4 หน้าที่ ของชน ชาวไทย	มาตรา 57	หน้าที่พิทักษ์และ ปกป้องศิลปะและ วัฒนธรรมของชาติ	-	ตามที่จะมี กฎหมาย บัญญัติต่อไป



LIRT

หมวด	บทบัญญัติ	หลักการใหม่	กฎหมายที่ต้องจัดทำขึ้นใหม่ หรือ ต้องแก้ไขเพิ่มเติม	กำหนดเวลาที่ต้องดำเนินการ
หมวด 6 รัฐสภา	มาตรา 95	สมาชิกรัฐสภาต้อง ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน	-	ตามที่จะมี กฎหมาย บัญญัติต่อไป
	มาตรา 105 มาตรา 106	วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง และการกำหนดจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร	ทันที เพื่อให้ มีผลในการ เลือกตั้งคราว ต่อไป
	มาตรา 109 (2)	อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร	ทันที เพื่อให้ มีผลในการ เลือกตั้งคราว ต่อไป
	มาตรา 111	คุณสมบัติของผู้สมัครรับ เลือกตั้ง	พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร	ทันที เพื่อให้ มีผลในการ เลือกตั้งคราว ต่อไป
	มาตรา 112	การที่พรรคการเมืองจะส่ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4)	พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร	ทันที เพื่อให้ มีผลในการ เลือกตั้งคราว ต่อไป



LIRT

หมวด	บทบัญญัติ	หลักการใหม่	กฎหมายที่ต้องจัดทำขึ้นใหม่ หรือ ต้องแก้ไขเพิ่มเติม	กำหนดเวลาที่ ต้องดำเนินการ
	มาตรา 115	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร หรือกฎหมาย พิเศษว่าด้วยการนี้	ไม่เกิน 2 ปี
	มาตรา 162 ทวิ	ผู้ตรวจการรัฐสภา	กฎหมายพิเศษ ว่าด้วยการนี้	ตามที่จะมี กฎหมาย บัญญัติต่อไป
หมวด 7 คณะ รัฐมนตรี	มาตรา 170	รัฐมนตรีต้องยื่นบัญชี แสดงทรัพย์สิน	-	ตามที่จะมี กฎหมาย บัญญัติต่อไป
	มาตรา 185 ตรี	เงินประจำตำแหน่งของ บุคคลบางประเภท	พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการนี้	ตามที่จะมี กฎหมาย บัญญัติต่อไป
หมวด 8 ศาล	มาตรา 195 มาตรา 195 ทวิ มาตรา 195 ตรี มาตรา 195 จัตวา	ศาลปกครอง	กฎหมายพิเศษว่า ด้วยการนี้	ตามที่จะมี กฎหมาย บัญญัติต่อไป



LIRT

หมวด	บทบัญญัติ	หลักการใหม่	กฎหมายที่ต้องจัดทำขึ้นใหม่ หรือ ต้องแก้ไขเพิ่มเติม	กำหนดเวลาที่ต้องดำเนินการ
หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น	มาตรา 196	ความเป็นอิสระในทาง การภาษีอากรและ การเงินแห่งท้องถิ่น	กฎหมายเกี่ยวกับ องค์กรปกครอง ท้องถิ่นต่าง ๆ	ตามที่จะมี กฎหมาย บัญญัติต่อไป แต่ต้องไม่เกิน 4 ปี
หมวด 10 ตุลาการ รัฐธรรมนูญ	มาตรา 210	วิธีการพิจารณาของ คณะตุลาการ รัฐธรรมนูญ	พระราชบัญญัติ วิธีการพิจารณา ของคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญ	ตามที่จะมี กฎหมาย บัญญัติต่อไป

ที่มา : หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/1 ลงวันที่ 4 มกราคม 2538

ความจำเป็นในการปฏิรูปการเมืองไทย

ภายหลังจากที่คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้เสนอรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาโดยมีประเด็นสำคัญที่เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 25 ประเด็น แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองก็ได้แพร่กระจายไปอย่างรวดเร็ว โดยเริ่มจาก ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ได้ออกมาประกาศเจตนารมณ์เรียกร้องให้รัฐบาลทำตามเงื่อนไขที่จะพัฒนาการเมืองไทยให้เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์โดย 1) รัฐธรรมนูญต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร 2) คณะรัฐมนตรีต้องมาจากราษฎรเลือกตั้งทั่วประเทศ 3) คณะผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมาจากราษฎรเลือกตั้งทุกจังหวัดทั่วประเทศ 4) คณะเทศมนตรีต้องมาจากราษฎรเลือกตั้งทุกตำบลทั่วประเทศ และได้ยื่นเงื่อนไขว่า “ถ้ารัฐบาลไม่ยินยอมดำเนินการให้ รัฐบาลไม่จำเป็นต้องยุบสภาฯ หรือสลาออก จงปล่อยให้ข้าฯ อดอาหารตายไปอย่างสงบ เพื่อให้ข้าฯ ได้รักษาสัจวาจาที่ประกาศไว้เมื่อเดือนพฤษภาคมว่า ข้าฯ จะพลีชีพเพื่อประชาธิปไตย และประกาศอดอาหารตั้งแต่ 25 พฤษภาคม เป็นต้นไป จนกว่าจะบรรลุข้อเรียกร้อง หรือจนกว่าตัวเองจะตายไป”

หลังจากนั้น กลุ่มพลังต่าง ๆ ก็ได้เริ่มเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองกันอย่างกว้างขวาง เช่น กลุ่มนักวิชาการ คณะกรรมการริเริ่มจัดตั้งองค์กรปฏิรูปการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตย(ครป.) และสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท) เป็นต้น

ในที่สุด นายมารุต บุณนาท ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีคำสั่งสภาผู้แทนราษฎรที่ 10/2537 (ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2537) คำสั่งสภาผู้แทนราษฎรที่ 12/2537 (ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2537) และคำสั่งสภาผู้แทนราษฎร ที่ 13/2537 (ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2537) แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) โดยให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา พิจารณา ค้นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความเห็น และเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญ



LI RT

(2) ศึกษา พิจารณา ค้นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความเห็น และเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง และร่างกฎหมายอื่นอันจำเป็นต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(3) ศึกษา พิจารณา ค้นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความเห็น และยกร่างข้อเสนอแนะเพื่อการจัดทำแผนหรือโครงการพัฒนาหรือปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศในระยะเฉพาะหน้าและระยะยาวโดยสอดคล้องกับระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ในส่วนของการเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญ : เนื่องจากคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยเห็นว่า การร่างรัฐธรรมนูญในอดีตใช้วิธีการเทียบบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับเก่า ๆ แล้วคัดลอกมาบัญญัติไว้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยไม่ได้วิเคราะห์ปัญหาของประเทศเป็นต้นตั้ง รัฐธรรมนูญในอดีต จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาการตัดสินใจทางการเมืองให้โปร่งใสและบริสุทธิ์ได้ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยจึงได้เริ่มต้นการเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญด้วยการศึกษาจุดแข็ง-จุดอ่อนของระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไทยก่อน ซึ่งพบว่าสังคมไทยมีจุดแข็งที่สำคัญ คือมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันหลักที่แสดงถึงความต่อเนื่องของระบบการปกครองเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชน และช่วยแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมืองและสังคมมาโดยตลอด ฯลฯ ส่วนจุดอ่อนที่สำคัญคือ ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีบทบาททางการเมืองเฉพาะการไปออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเท่านั้น อีกทั้งการเลือกตั้งก็มีปัญหาของการซื้อเสียงอีกด้วย ดังนั้น ในความเป็นจริง ประชาชนจึงไม่สามารถที่จะควบคุมรัฐสภาและรัฐบาลให้บริหารราชการแผ่นดินโดยชอบและตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ นอกจากนั้น ระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาลในอดีต ก็เป็นความสัมพันธ์แบบระบบรัฐสภาล่าหลัง คือถ้ารัฐบาลไม่สามารถที่จะ “ครอบงำ” รัฐสภาได้ รัฐบาลก็จะล้มลุกคลุกคลานอยู่ตลอดเวลา ในทางตรงกันข้าม ถ้ารัฐบาลสามารถที่จะ “ควบคุม” เสียงข้างมากในรัฐสภาได้ทุกเรื่อง ความเสี่ยงต่อการเกิด “เผด็จการเสียงข้างมาก” ก็อาจจะเกิดขึ้นได้ ฯลฯ



ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย จึงได้กำหนดกรอบในการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขจุดอ่อน และเสริมจุดแข็งของระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมไทย ด้วยการกำหนดให้รัฐธรรมนูญประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก คือ⁸¹

1. รัฐธรรมนูญส่วนที่ 1 คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยพระมหากษัตริย์ ที่จำต้องแยกรัฐธรรมนูญส่วนนี้ออกมาเป็นหนึ่งส่วนโดยเฉพาะให้เด่นชัด ก็เพราะสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันหลักของบ้านเมืองที่แสดงความต่อเนื่องของระบบการเมืองการปกครองมาแต่โบราณ จนปัจจุบันและต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์รวมของชาติที่ทุกคนทุกฝ่ายในสังคมให้การยอมรับอย่างสูงยิ่งในประเพณี สังคม วัฒนธรรมไทย การแยกรัฐธรรมนูญส่วนนี้ เพื่อเสริมจุดเด่นของระบอบการเมืองการปกครองให้เด่นยิ่งขึ้น แสดงความต่อเนื่องของระบบการเมืองการปกครองต่อคนในสังคมไทยและสังคมนานาชาติ ตลอดจนสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับสถาบันนี้ตลอดไป ท้ายที่สุดเพื่อให้สถาบันพระมหากษัตริย์อยู่เหนือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ทางกลเมืองทุกรูปแบบ รัฐธรรมนูญส่วนนี้จะเป็รัฐธรรมนูญที่แก้ไขยากที่สุด

2. รัฐธรรมนูญส่วนที่ 2 คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ตลอดจนองค์การตรวจสอบควบคุมในระบบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นอิสระที่ประชาชนจะใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบระบบการเมือง และระบบราชการได้ รัฐธรรมนูญส่วนนี้จะมีเนื้อหาบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของพลเมืองและสิทธิที่พลเมืองจะเข้าถึงองค์การตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้นทั้งหลายนั้น เช่น ตุลาการรัฐธรรมนูญ ระบบพิจารณาความผิดและการทุจริตของนักการเมือง (Impeachment) ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น พลเมืองทั้งหลายจะได้มีองค์การเหล่านี้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของตน ควบคุมตรวจสอบการทำงานขององค์การการเมืองและระบบราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นธรรมตลอดจนการตอบสนองการแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญส่วนนี้จะมีเนื้อหาเกี่ยวกับ “การเมืองของพลเมือง” รัฐธรรมนูญส่วนนี้จะแก้ไขได้ยากในระดับปานกลาง และสมควรจะเน้นส่วนนี้ให้มากเพช



LIRT

ในรอบกว่า 60 ปี ของการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ 15 ฉบับ ส่วนนี้ได้รับความสนใจจากผู้มีอำนาจและผู้ที่ยากจะมีอำนาจน้อยมาก จนคนทั่วไปคิดว่า “การเมือง” เป็นเรื่อง “นักการเมือง” และ 4 ปีต่อครั้ง พลเมืองจึงจะมีสิทธิตรวจสอบระบบการเมืองโดยผ่านการเลือกตั้งเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่แท้จริงแล้ว “การเมืองของพลเมือง” นั้นเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยและมีอยู่ตลอดไปตั้งแต่วันเลือกตั้งไปจนถึงวันเลือกตั้งครั้งใหม่ อนึ่ง การปฏิรูปการเมืองในส่วนนี้เองที่จะทำให้ระบบการเมือง “สุจริต” เพราะถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์การอิสระทั้งหลายอย่างสมบูรณ์

3. รัฐธรรมนูญส่วนที่ 3 คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีตลอดจนความสัมพันธ์ขององค์กรทั้งสอง ซึ่งเป็นส่วนการเมืองแท้ ๆ ของระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นเรื่อง “การเมืองของนักการเมือง” แก้ไขได้ยากในระดับธรรมดา รัฐธรรมนูญส่วนนี้จะต้องหากกลไกและกระบวนการที่จะช่วยทำให้ระบบรัฐสภาที่ล้าสมัย กลายเป็นระบบรัฐสภาที่ทันสมัยและปรับให้มีเหตุผลมากขึ้นเพื่อประสิทธิภาพในการตัดสินใจแทนสังคม

เมื่อแยกบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็น 3 ส่วน ตามลักษณะและความสำคัญของเรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่ละส่วน อาจใช้กระบวนการที่แตกต่างกัน และมีความยากง่ายแตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้กำหนดไว้ในส่วนที่ 1 - ส่วนที่ 3 ซึ่งเป็นการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับนั้น ยากที่จะเป็นไปได้ภายใต้รัฐสภาตามปกติ เพราะสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงในกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดขึ้นใหม่ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือผู้ที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่จะต้องเข้าใจในสภาพปัญหาทางการเมืองและทางสังคมวิทยา ตลอดจนมีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชน ดังนั้น เพื่อให้ร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นปฏิรูปการเมืองที่แท้จริงเกิดขึ้นได้ จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยเพิ่มหมวด 12 จัดตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติขึ้น โดยมีสาระสำคัญให้ทุกส่วนของสังคมมีส่วนในการจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าวอย่างเหมาะสมตามหลักการดังต่อไปนี้⁸²



มาตรา 211 ทวิ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกชื่อว่า “คณะกรรมการพิเศษ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” ประกอบด้วย

(1) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ จำนวนไม่เกิน 3 ท่าน ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากอดีตนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(2) กรรมการผู้เชี่ยวชาญ จำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษตาม(1) คัดเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ และบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ที่ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา 211 ทศ และให้ประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติตามวรรคสามเป็นผู้แต่งตั้ง โดยกรรมการผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการประเภทนี้

ในกรณีที่เห็นสมควร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอื่นซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ เห็นว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ และหรือผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ที่มีได้ปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อดังกล่าวข้างต้นเป็นกรรมการผู้เชี่ยวชาญตาม (2) ก็ได้ แต่จะมีจำนวนเกิน 2 คนมิได้ และจำนวนกรรมการประเภทนี้ต้องมีจำนวนไม่เกิน 15 คน

ให้มีประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติดนหนึ่ง และจะมีรองประธานคนหนึ่งหรือไม่ก็ได้ ตามที่จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

มาตรา 211 ตรี ให้มีที่ปรึกษาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษตามมาตรา 211 ทวิ (1) ดังต่อไปนี้

(1) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นที่ปรึกษาโดยตำแหน่ง

(2) ผู้ที่รอบรู้กิจการบ้านเมือง จำนวนไม่เกิน 2 คน ที่ประธานคณะกรรมการพิเศษแต่งตั้ง โดยปรึกษาหารือกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

การให้คำปรึกษาหารือที่มีสาระสำคัญ ให้ที่ปรึกษาจัดทำเป็นหนังสือ



LIRT

มาตรา 211 จัตวา ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ และให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

การประชุมของคณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานคณะกรรมการพิเศษกำหนด โดยปรึกษาหารือกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

มาตรา 211 เบญจ ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติยกกร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งระบุกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญและกำหนดแนวสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวให้แล้วเสร็จเป็นวาระแรกภายในกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่แต่งตั้งกรรมการผู้เชี่ยวชาญตามมาตรา 211 ทวิ (2)

มาตรา 211 ฉ ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเป็นวาระแรก พร้อมทั้งเอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อจัดส่งให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อให้ออกความเห็นโดยเร็วที่สุด

ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของแต่ละสภาเพื่อพิจารณาและศึกษาร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ และให้ทั้งสองสภาเสนอข้อคิดเห็นโดยจัดทำเป็นบันทึกความเห็นและข้อสังเกต พร้อมทั้งให้เหตุผลอย่างชัดเจนในแต่ละประเด็นที่สภามีข้อคิดเห็น และส่งกลับไปยังคณะกรรมการพิเศษภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารคำชี้แจงตามวรรคหนึ่ง

คำว่า “วัน” ในวรรคก่อน ให้หมายถึงในสมัยประชุม

มาตรา 211 สัตต เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้รับบันทึกความเห็นและข้อสังเกตจากสภาทั้งสองแล้ว ให้คณะกรรมการพิเศษพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญได้ตามที่เห็นสมควรเป็นวาระสุดท้าย โดยจะแก้ไขหรือไม่แก้ไขตามข้อคิดเห็นของสภาทั้งสอง



LIRT

หรือไม่ก็ได้ แต่จะต้องชี้แจงเหตุผลของการแก้ไขหรือไม่แก้ดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในเอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้จัดทำและจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญ เอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิเศษจัดทำขึ้นเป็นวาระสุดท้าย พร้อมทั้งจัดพิมพ์บันทึกความเห็นและข้อสังเกตของสภาผู้แทนราษฎร บันทึกความเห็นและข้อสังเกตของวุฒิสภาและบันทึกความเห็นของที่ปรึกษา (ถ้ามี) เผยแพร่แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบันทึกความเห็นและข้อสังเกตจากสภาทั้งสองแล้ว

ในการออกเสียงประชามติ ให้ประชาชนออกเสียงว่าจะใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2535 ต่อไป หรือจะใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขใหม่ พร้อมทั้งแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญตามที่คณะกรรมการพิเศษเสนอ

การออกเสียงประชามติจะกระทำได้อีกต่อเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันเผยแพร่เอกสารตามที่กำหนดไว้ในวรรคสอง

การออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 211 นว

มาตรา 211 อัญญัติ ถ้าในการออกเสียงประชามติ ประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขใหม่มาใช้บังคับ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ดำเนินการกร่างกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ตามแนวสาระสำคัญที่ประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบเป็นพระราชกฤษฎีกาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันประกาศผลประชามติเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา 211 นว

(2) ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้



LIRT

(3) ในวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและของสมาชิกวุฒิสภามาตรฐานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สิ้นสุดลง และให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเลือกตั้งหรือจัดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเลือกตั้งหรือจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภา (ถ้ามี) ตามที่จะได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญภายในเก้าสิบวัน

ถ้าในการออกเสียงประชามติ ประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ต่อไป ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติสิ้นสุดลง

มาตรา 211 นว พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 211 สัตต วรรคห้า และมาตรา 211 อัญฐ (1) ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติดำเนินการจัดทำและเสนอผ่านคณะรัฐมนตรี เพื่อทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้มีการแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกา ให้คณะรัฐมนตรีปรึกษาหารือกับประธานคณะกรรมการพิเศษและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 211 อัญฐ (1) จะแก้ไขให้แตกต่างไปจากแนวสาระสำคัญที่ประชาชนออกเสียงประชามติเห็นชอบมิได้

พระราชกฤษฎีกาตามมาตรานี้ให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ

มาตรา 211 ทศ ให้สำนักงานกองทุนเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชนและบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ พร้อมทั้งประวัติของแต่ละบุคคลเพื่อเสนอต่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษเพื่อคัดเลือกแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้เชี่ยวชาญตามมาตรา 211 ทวิ (2)

กรรมการผู้เชี่ยวชาญตามมาตรา 211 ทวิ (2) ต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมือง

บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ ให้รวบรวมจากรายชื่อผู้เชี่ยวชาญกฎหมายมหาชนที่มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีคณะนิติศาสตร์หรือสาขาวิชานิติศาสตร์เสนอขึ้นตามคำแนะนำของคณาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์หรือสาขาวิชานิติศาสตร์ แล้วแต่กรณี มหาวิทยาลัยละไม่เกิน 3 ชื่อ



LIRT

บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ให้รวบรวมจากรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีคณะรัฐศาสตร์และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เสนอขึ้นมาตามคำแนะนำของคณาจารย์ประจำคณะหรือสถาบันแล้วแต่กรณี มหาวิทยาลัยละไม่เกิน 3 ชื่อ

ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรานี้ ให้ปฏิบัติตามคำแนะนำของประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้ส่งมอบผลการศึกษาซึ่งประกอบด้วยข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 28 เมษายน 2538 ซึ่งถือว่าเป็นการเสร็จสิ้นภารกิจตามที่ได้รับมอบหมาย อย่างไรก็ตาม ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดกับผลการศึกษาดังกล่าว ก็มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 เสียก่อน

ภายหลังจากที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 และมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 รัฐบาลชุดใหม่คือรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา (ซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล จำนวน 7 พรรค คือ พรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคนำไทย และพรรคมวลชน) จึงมีภารกิจอันสำคัญในการดำเนินการปฏิรูปการเมืองต่อไป เนื่องจากนายบรรหาร ศิลปอาชา (หัวหน้าพรรคชาติไทย) ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้ในระหว่างที่มีการหาเสียงเลือกตั้งว่า ถ้าได้เป็นนายกรัฐมนตรี จะดำเนินการปฏิรูปการเมืองตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย ทั้งนี้ รัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้กำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาลว่า

“1.1 การพัฒนาสถาบันการเมืองและการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง

1.1.1 จัดทำแผนพัฒนาการเมืองที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดย



LIRT

ดำเนินการปฏิรูปทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน และการตรวจสอบทางการเมือง

1.1.2 สนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 211 ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย และองค์กรประชาธิปไตยอื่น ๆ

1.1.3 สนับสนุนองค์กรรัฐสภา ให้สามารถทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.1.4 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน องค์กรประชาชน และสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาทางการเมือง”

และในเวลาต่อมา นายบรรหาร ศิลปอาชา ก็ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 118/2538 (ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2538) แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) โดยให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งเสนอแนวทางและวิธีการปฏิรูปการเมืองต่อคณะรัฐมนตรี

(2) พิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยและองค์กรประชาธิปไตยอื่น ๆ

(3) พิจารณาจัดลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนของเรื่องที่จะดำเนินการ

(4) มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการที่มีอยู่แล้วให้ดำเนินการตรวจสอบ รวบรวม ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่ไม่สนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายที่ควรจะมีขึ้นใหม่เพื่อสนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แล้วดำเนินการยกร่างหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ให้สนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(5) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานต่าง ๆ ขึ้นใหม่ เพื่อดำเนินการตามคำสั่งนี้



LIRT

(6) กำกับดูแล ให้คำแนะนำ ประสานงาน และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตาม (4) และ (5) เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ ในการนี้จะให้หน่วยงานหรือคณะกรรมการดังกล่าวรายงานความคืบหน้า ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาให้ทราบตามเวลาที่กำหนดก็ได้

(7) รายงานความคืบหน้าให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทราบทุกสามเดือน

(8) กลั่นกรองเรื่องที่พิจารณาตามคำสั่งนี้เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

ในขณะเดียวกัน ได้มีการเคลื่อนไหวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากทุกพรรคการเมืองที่จะให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยได้มีการยื่นญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาศึกษาแนวทางในการปฏิรูปการเมือง ดังต่อไปนี้⁸³

1. ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางการจัดทำแผนแม่บทในการปฏิรูประบบการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (นายประจวบ ไชยสาส์น กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
2. ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาฯ ตั้งคณะกรรมการวิสามัญยกร่างแผนพัฒนาการเมืองแห่งชาติ (นายอลงกรณ์ พลบุตร กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
3. ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำแผนแม่บทในการปฏิรูปการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ เป็นผู้เสนอ)
4. ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาฯ ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาจัดทำแผนพัฒนาการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยคำนึงถึงลำดับขั้นตอนของการดำเนินการ (นายไชยยศ สະสมทรัพย์ และนายยงยุทธ ดิยะไพรัช เป็นผู้เสนอ)
5. ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและกำหนดแนวทางการจัดทำแผนแม่บทในการปฏิรูปการเมือง (นายวิรัตน์ ดยางคณห์ เป็นผู้เสนอ)
6. ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาฯ ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาพิจารณาและกำหนดแนวทางปฏิรูปการเมืองให้เป็นรูปธรรม (นายสุทิน นพเกตุ เป็นผู้เสนอ)
7. ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาฯ ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาและจัดทำแผนพัฒนาการเมืองแห่งชาติอันเป็นการปฏิรูปการเมืองตามครรลองการ



LIRT

ปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ เป็นผู้เสนอ)

8. ญัตติด่วน เรื่อง ขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำแผนการปฏิรูปการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (นายอดิศร เพียงเกษ เป็นผู้เสนอ)

จากญัตติดังกล่าว ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางการจัดทำแผนแม่บทในการปฏิรูประบบการเมืองขึ้นมาศึกษาแนวทางในการปฏิรูปการเมืองในเวลาต่อมา⁸⁴

บทสรุป

แม้ว่ากลุ่มพลังต่าง ๆ จะมองเห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูปการเมือง แต่วิธีการหรือแนวทางในการปฏิรูปการเมืองก็ได้กลายเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางว่าควรจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (โฆษกพรรคประชาธิปัตย์) ที่ว่า “...ถ้าเข้าใจเป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองแล้ว เราต้องพิจารณากันก่อนว่า...ระบบที่จะมาแก้ปัญหาเหล่านี้ มันทำได้อย่างไร มันจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรอะไรขึ้นมาใหม่บ้าง เพื่อที่จะมาเสริมหรือเพื่อที่จะมาถ่วงดุล หรือเพื่อที่จะมาคอยเป็นกลไกของการตรวจสอบของประชาชนในการทำงานของระบบการเมือง มันจะต้องมีการปรับวิธีที่เราใช้อยู่ในปัจจุบันอย่างไร เช่น กระบวนการเลือกตั้ง กระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อที่จะให้ระบบการเมืองมันตอบสนองมากยิ่งขึ้น มันจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายต่าง ๆ อย่างไม่ใช่จุดเริ่มต้น ไม่ใช่มาถกเถียงกันถึงวิธีการ ต้องถกเถียงกันก่อนว่าเป้าหมายหรือสาระของการปฏิรูปการเมืองอยู่ตรงไหน เมื่อเราได้ข้อยุติตรงนั้นแล้ว จึงมาดูต่อไปว่าสิ่งที่ต้องแก้ไขอยู่ไหน น่าจะแก้ไขไปในทิศทางใด แล้วค่อยมาดูว่าวิธีการที่จะแก้ไขไปสู่จุดนั้น ที่ดีที่สุด เร็วที่สุด ตรงเป้าที่สุด น่าจะใช้วิธีการอะไร แบบไหน... ผมมองสาระก่อน ... มองว่าเรื่องขององค์กรอิสระต่าง ๆ ที่จำเป็นจะต้องจัดตั้งขึ้นจะมีค่อนข้างมาก และจะต้องโยงไปถึงกระบวนการต่าง ๆ เช่น การจะถอดถอน ส.ส. หรือการที่จะให้นักการเมืองพ้นจากตำแหน่งเพราะทุจริตคอร์รัปชัน อันนี้ก็เป็นจุดสำคัญ ผมยังเชื่อว่าการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ สามารถทำได้โดยกระบวนการปกติ คือแก้ไขรัฐธรรมนูญไปตามปกติ แล้วก็ออกกฎหมายลูกมา เพียงแต่จะต้องมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจน ประชาชนช่วยกันผลักดัน สำหรับประเด็นอื่น ๆ ... มองว่าระบบการเลือกตั้งต้องแก้ไข... ตัวนี้อาจจะมีปัญหาบ้าง ซึ่งถ้ามถกกันไม่ได้จริง ๆ อาจจะต้องใช้กระบวนการพิเศษ ให้คนกลางหรือคนนอกเข้ามา แต่ตรงนี้ก็ยังคงมาคุยกันก่อนว่า...จุดร่วมของฝ่ายการเมืองด้วยกันเองทำได้ไหม ...ทั้งหมดนี้ยังไม่สมบูรณ์ เพราะสิ่งที่ต้องควบคู่กันไป คือเรื่องของการปรับปรุงระบบราชการ การกระจายอำนาจ... เมื่อเป็น



LIRT

อย่างนี้แล้ว ผมยังมองต่างจาก คพป. ว่า มาตรา 211 ที่เสนอมานั่นเป็นคำตอบหรือไม่ เมื่อหลายสิ่งหลายอย่างน่าจะไปตามกระบวนการตามปกติได้ ในขณะที่บางสิ่งบางอย่างเราไม่แน่ใจว่าอยู่ดี ๆ ให้สภาฯ มอบอำนาจให้ 15 คน เพื่อทำเรื่องนี้โดยไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนหรือคำตอบที่ชัดเจน ผมก็ไม่รู้จะเห็นด้วย...ถ้าเราไม่มีคำตอบสำเร็จรูปที่ทำให้เรามั่นใจ เราจะไปใช้กระบวนการพิเศษในการที่จะแก้รัฐธรรมนูญ มันไม่ให้คำตอบอะไร คิดว่านี่คือจุดผิดพลาดของนโยบายรัฐบาลที่พยายามไปเน้นตรงนี้ และไม่ยอมให้รัฐบาลไปหมกมุ่นอยู่กับตรงนั้น อยากให้รัฐบาลหันมาดูสาระของระบบการปฏิรูปการเมืองมากกว่า ถ้าเราเพียงแต่บอกว่าจะแก้มาตรา 211 มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีคณะกรรมการพิเศษ มีอะไรต่าง ๆ ขึ้นมา แล้วเรายังไม่ให้คำตอบเลยว่าเรากำลังจะทำอะไร เราไม่ได้ปฏิรูปการเมือง เราเพียงแต่ลดกระแสการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น..."⁸⁵

จากวิธีการหรือแนวทางในการปฏิรูปการเมืองที่แตกต่างกันดังกล่าว ทำให้การเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญ ประสบกับปัญหาและอุปสรรคมาตั้งแต่เริ่มต้น ดังจะเห็นได้จากการที่พรรคการเมืองฝ่ายค้าน (พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติพัฒนา พรรคเสรีธรรม และพรรคเอกภาพ) เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา จำนวน 2 ฉบับ โดยฉบับแรก แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 100 เพิ่มเติมมาตรา 100 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 104 และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 185 ตี (เพื่อปรับปรุงการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา) ส่วนฉบับที่สอง แก้ไขเพิ่มเติมดังต่อไปนี้ 1) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 103 (9) มาตรา 113 (12) มาตรา 120 (8) มาตรา 173 (8) และมาตรา 185 ตี เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับปรุงตุลาการรัฐธรรมนูญ การมีองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการมีตุลาการอาญาธร 2) เพิ่มเติมมาตรา 160 (13 ทวิ) มาตรา 160 (13 ตี) และมาตรา 160 (13 จัตวา) เพื่อให้รองรับการพิจารณาเสนอแนะบุคคลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และตุลาการอาญาธร 3) แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 10 มาตรา 200 ถึงมาตรา 210 และเพิ่มเติมมาตรา 210 ทวิ และมาตรา 210 ตี เพื่อปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญ 4) เพิ่มเติมหมวด 10 ทวิ มาตรา



210 จัตวา ถึงมาตรา 210 เตรส หมวด 10 ตริ มาตรา 210 จตุตศ ถึงมาตรา 210 จตุวิสติ เพื่อให้มีองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการมีตุลาการอาญาธร⁸⁶ แต่ปรากฏว่าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติไม่รับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว⁸⁷ ในขณะที่รัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองเสนอ คือเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 160 (15) และเพิ่มเติมหมวด 12 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ มาตรา 211 ทวิ ถึงมาตรา 211 ปันรศ (เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับได้ โดยให้มีคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ เป็นองค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และเสนอให้รัฐสภาพิจารณา โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ด้วย)⁸⁸ แต่ปรากฏว่ากลุ่มพลังต่าง ๆ ได้วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่ารัฐบาลได้ซ่อนเงื่อนปมเอาไว้ เพื่อให้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและการจัดทำประชามติร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างล่าช้า

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าวิธีการหรือแนวทางในการปฏิรูปการเมืองจะแตกต่างกัน แต่เนื้อหาสาระของการปฏิรูปการเมืองก็ต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากแนวทางหนึ่งแนวทางใดดังต่อไปนี้ คือ 1) จัดทำกฎหมายขึ้นใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้สอดคล้อง หรือมิให้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือ 2) แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ โดยให้มีคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ดังนั้น กลุ่มพลังต่าง ๆ จึงต้องติดตามการปฏิรูปการเมืองไทยกันอย่างใกล้ชิดต่อไป



LIRT

เชิงอรรถ

¹ ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, “รัฐธรรมนูญกับเสถียรภาพทางการเมืองไทย,” วารสารสังคมศาสตร์ (ตุลาคม - ธันวาคม 2523), หน้า 81-82.

² กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2524), หน้า 73.

³ Harold Laski, A Grammar of Politics, 7 th ed. (London : George Allen & Unwin, 1938), p.307. อ้างใน กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2520), หน้า 14 - 15.

⁴ ดูประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ, วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2534.

⁵ ดูคำปรารภและมาตรา 6 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534.

⁶ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534) ฉบับที่ 5 (วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534) และฉบับที่ 52 (วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534) ประกอบด้วย 1) พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 2) พล.อ.สุจินดา คราประยูร รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 3) พล.ร.อ.ประพัฒน์ กฤษณจันทร์ รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 4) พล.อ.อ.เกษตร โรจนนิล รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 5) พล.ต.อ.สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ รองหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 6) พล.อ.อิสระพงศ์ หนุนภักดี เลขาธิการคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ 7) พล.อ.วิโรจน์ แสงสนิท รองเลขาธิการคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ.

⁷ “แถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1”, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108 (23 กุมภาพันธ์ 2534) : 1-5.



LIRT

⁸ สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, ระวังอย่าให้นองเลือด : คำอภิปราย “ทิศทางการเมืองไทย” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ปราโมทย์, 2535), หน้า 37-38.

⁹ “ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 3”, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 108 (23 กุมภาพันธ์ 2534) : 14.

¹⁰ “ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 8”, เรื่องเดียวกัน 19.

¹¹ “ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 20”, เรื่องเดียวกัน 39.

¹² “ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26”, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108 (25 กุมภาพันธ์ 2534) : 2-3.

¹³ สยามจดหมายเหตุ 16 (12-18 เมษายน 2534) : 397.

¹⁴ วิทยุสารประจำวัน, 13 (27 กุมภาพันธ์ 2534) และ 13 (28 กุมภาพันธ์ 2534).

¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108 (1 มีนาคม 2534) : 1-14.

¹⁶ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534, มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 21.

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108 (2 มีนาคม 2534) : 1-2.

¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108 (25 มีนาคม 2534).

¹⁹ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534, มาตรา 10.

²⁰ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2534, ข้อ 101.

²¹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 102.

²² ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534, มาตรา 11 วรรคแรก.

²³ ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2534, ข้อ 103.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 104 วรรคแรก.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 104 วรรคสองและวรรคสาม.



LIRT

- ²⁶ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 105.
- ²⁷ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 106.
- ²⁸ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 107 วรรคแรก.
- ²⁹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 107 วรรคสอง.
- ³⁰ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 108.
- ³¹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 109 วรรคแรก.
- ³² เรื่องเดียวกัน, ข้อ 109 วรรคสองและวรรคสาม.
- ³³ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534, มาตรา 11 วรรคสองและวรรคสาม.
- ³⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11 วรรคสี่และวรรคห้า.
- ³⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12.
- ³⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13 วรรคแรกและวรรคสอง.
- ³⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13 วรรคสามและวรรคสี่.
- ³⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 1”, 8 เมษายน 2534.
- ³⁹ ดูรายละเอียดหัวข้อที่ควรพิจารณาในส่วนที่ว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ได้ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 2”, 11 เมษายน 2534.
- ⁴⁰ ดูข้อเสนอแนะของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ในรายงานของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, หน้า 71-74.
- ⁴¹ นายบุญชนะ อัตถากร ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานที่ปรึกษา ยอมรับว่ามีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไว้ล่วงหน้าแล้ว ก่อนที่จะมีการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.
- ⁴² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 2/2534”, 4 เมษายน 2534.



LIRT

⁴³ คำอภิปรายของนายสวัสดิ์ คำประกอบ ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา “รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 1”, 8 เมษายน 2534 หน้า 3/2.

⁴⁴ คำอภิปรายของนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 10/3 10/4.

⁴⁵ คำอภิปรายของนายทินพันธุ์ นาคะตะ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 4/1-4/3.

⁴⁶ คำอภิปรายของนายสุจิต บุญบงการ ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 6/2.

⁴⁷ สยามรัฐ (25 กุมภาพันธ์ 2534) : 1 และ 3 และสยามรัฐ (26 กุมภาพันธ์ 2537) : 2 และ 8.

⁴⁸ ดูรายละเอียดของจดหมายแสดงความคิดเห็น และความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ได้ในเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ของกองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

⁴⁹ สมาชิกวุฒิสภา มาจากการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่ามีที่มาที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย.

⁵⁰ ดูคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งได้ใน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 22/2534 (เป็นพิเศษ)”, 26 สิงหาคม 2534, “ครั้งที่ 23/2534 (เป็นพิเศษ)”, 27 สิงหาคม 2534 และ “ครั้งที่ 24/2534 (เป็นพิเศษ)”, 28 สิงหาคม 2534.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

⁵² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 24/2534 (เป็นพิเศษ)”, 28 สิงหาคม 2534, หน้า 91-93.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 93-95.



LIRT

⁵⁴ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 1” 2 กันยายน 2534.

⁵⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 37/2534 (เป็นพิเศษ)”, 19 พฤศจิกายน 2534, หน้า 3-4.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 39/2534 (เป็นพิเศษ)”, 21 พฤศจิกายน 2534.

⁵⁷ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 41/2534 (เป็นพิเศษ)”, 25 พฤศจิกายน 2534.

⁵⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 39/2534 (เป็นพิเศษ)”, 21 พฤศจิกายน 2534 และ “ครั้งที่ 41/2534 (เป็นพิเศษ)”, 25 พฤศจิกายน 2534.

⁵⁹ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ไม่อยู่ในที่ประชุม จำนวน 15 คน คือ นายกฤตย์ รัตนรักษ์ นายปริญญา เจตนาวิวัฒน์ นายพชร อิศรเสนา ณ อยุธยา นายพิศาล มูลศาสตรสาทร นายพิสิฏฐ ภัคเกษม นายมานิช กาญจนฉายา พล.อ.อ. วรรณาด อภิจारी นายวิโรจน์ ภูตระกูล พล.อ.วิศิษฐ์ อาจคุ้มวงศ์ พล.อ.สม ชัดพันธุ์ นายสรเสรีญ ไกรจิตติ ม.ร.ว.สฤษดิ์คุณ กิตติยากร นายสวัสดิ์ โชติพานิช นายสุธรรม อารีกุล และพล.ร.อ.สุรินทร์ ทองเจริญ.

⁶⁰ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่งดออกเสียง จำนวน 4 คน คือ พ.อ.ณรงค์ กิตติขจร นายนพดล ทองโสภิต นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ และนายอุกฤษ มงคลนาวิน.

⁶¹ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ไม่ให้ความเห็นชอบ จำนวน 7 คน คือ นายชูศักดิ์ ศิรินิล ร.ต.บุญยง วัฒนพงศ์ นายปิยะ จักกะพาก พล.อ.ศิริ ทิวะพันธุ์ นายสำราญ ถาวรายุศม์ นายเสริมศักดิ์ การุญ และนายอุดมศักดิ์ อุซชิน.

⁶² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 44/2534 (เป็นพิเศษ)”, 7 ธันวาคม 2534.

⁶³ ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) 108 (9 ธันวาคม 2534).

⁶⁴ ไทยรัฐ (28 สิงหาคม 2534) : 10.



LIART

⁶⁵ มติชน (30 สิงหาคม 2534) : 21.

⁶⁶ แนวหน้า (29 สิงหาคม 2534) : 15.

⁶⁷ สยามรัฐ (23 สิงหาคม 2534) : 1 และ 14.

⁶⁸ เดลินิวส์ (24 กันยายน 2534) : 14.

⁶⁹ มติชน (6 กันยายน 2534) : 22.

⁷⁰ ดูรายละเอียดของจดหมายแสดงความคิดเห็น และความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ได้ในเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ของกองกรรมาธิการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

⁷¹ อัจฉราพร กมฺพพิสมัย, “ก่อนจะเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 15”, จุลสารไทยคดีศึกษา : ฉบับพิเศษ (ธันวาคม 2534) : 73.

⁷² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา, ครั้งที่ 3/2535”, 25 พฤษภาคม 2535, หน้า 155-546.

⁷³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา, ครั้งที่ 4/2535”, 10 มิถุนายน 2535, หน้า 1-251.

⁷⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 6/2535”, 14 ตุลาคม 2535, หน้า 90-194.

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 195-205.

⁷⁶ กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (เล่ม 1-2)”, มิถุนายน 2536.

⁷⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา, ครั้งที่ 2/2537”, 1 เมษายน 2537, หน้า 14-187, “ครั้งที่ 3/2537”, 28 เมษายน 2537, หน้า 1-196 และ “ครั้งที่ 4/2537”, 29 เมษายน 2537, หน้า 1-416. (อัดสำเนา)



LIRT

⁷⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา, ครั้งที่ 1/2537”, 31 มีนาคม 2537, หน้า 29-219. (อัดสำเนา)

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 221-305.

⁸⁰ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา, ครั้งที่ 1/2538”, 4 มกราคม 2538, หน้า 2-85. (อัดสำเนา)

⁸¹ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2538), หน้า 32-34.

⁸² ตัวอย่างร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ซึ่งเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ (ยกร่างโดยศาสตราจารย์อมร จันทรสมบูรณ์).

⁸³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 4/2539”, 14 มีนาคม 2539. (อัดสำเนา)

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁵ สยามรัฐ (9 สิงหาคม 2538).

⁸⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา, ครั้งที่ 3/2538”, 5 ตุลาคม 2538. (อัดสำเนา)

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁸ มติชน (21 กุมภาพันธ์ 2539).



Legislative Institutional Repository of Thailand

ข่าวที่น่าสนใจประจำเดือน



กุมภาพันธ์ 2539 - นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้ลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เลขที่ 17/2539 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ธุรการเบื้องต้นในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาดังมีรายนามต่อไปนี้ นายเดช บุญหลง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี นายวิษณุ เครืองาม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี นายสุเมธ ตันติเวชกุล เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พลเอกจรัส กุลละวณิชย์ เลขาธิการสภาความมั่นคง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้จะมีหน้าที่รวบรวมรายชื่อผู้เหมาะสม จำแนกเพศ อายุ ภูมิภาค อาชีพและความรู้ ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาต่อไป

7 กุมภาพันธ์ 2539 - นายเดช บุญหลง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในฐานะเจ้าหน้าที่ธุรการเบื้องต้นในการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาให้สัมภาษณ์ว่า ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ธุรการฯ นี้เป็นการสรรหาฯ ในเบื้องต้น โดยไม่ได้แยกว่าใครรับผิดชอบในหน่วยงานใดหรือองค์กรใด และเมื่อได้รับรายชื่อจากองค์กรต่างๆ ที่เสนอมาแล้ว ทางเจ้าหน้าที่ธุรการเบื้องต้นสรรหาสมาชิกวุฒิสภาก็จะมีการประชุมกันในวันที่ 20 กุมภาพันธ์นี้จะดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งขณะนี้องค์กรต่าง ๆ ได้ส่งรายชื่อนามบ้างแล้ว แต่ยังไม่ทราบว่ามีความพอเพียงหรือไม่



LIRT

สำหรับสัดส่วนของวุฒิสภาย้ายราชการประจำ
ต้องสอบถามนายกรัฐมนตรีอีกครั้งว่ามีนโยบายอย่างไร
แต่ในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งนี้ นายกรัฐมนตรี
แนวทางไว้ว่าจะต้องดีกว่าเดิม

- พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์
ให้สัมภาษณ์ว่า ทางพรรคฝ่ายค้านจะยื่นญัตติอภิปราย
ไม่ไว้วางใจรัฐบาลอย่างแน่นอน ภายหลังจากพระราชพิธี
ถวายพระเพลิงพระบรมศพสมเด็จพระศรีนครินทราบรม
ราชชนนี การยื่นญัตติอภิปรายในครั้งนี้เนื่องจากการ
ทำงานของรัฐบาลในรอบ 6 เดือนที่ผ่านมามีจุดบกพร่อง
แต่คงไม่ถึงขั้นล้มรัฐบาล เพราะฝ่ายค้านมีเพียง 158
เสียง ในขณะที่รัฐบาลมี 233 เสียง การอภิปรายในครั้งนี้
หลายฝ่ายได้เตรียมการไว้พร้อมแล้ว ซึ่งการอภิปราย
ไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านนี้จะมีเอกสารที่สามารถอ้างอิงได้
และมั่นใจว่าพรรคร่วมฝ่ายค้าน 4 พรรคร่วมมือกันจะ
ดี ในการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ

20 กุมภาพันธ์ 2539

- นายปรีดิษฐ์ พิธีบุญบุรณะ กรรมการบริหารพรรคชาติไทย
ในฐานะประธานคณะทำงานรวบรวมข้อมูลการอภิปราย
ไม่ไว้วางใจรัฐบาลกล่าวว่า ขณะนี้รัฐบาลได้เตรียมไว้พร้อม
ทุกเรื่องแล้ว เชื่อมั่นว่าข้อมูลที่มีจะสามารถชี้แจง
กล่าวหาและทำให้รัฐบาลได้รับการไว้วางใจได้ ซึ่ง
ทำงานรวบรวมข้อมูลของรัฐบาลไว้ เตรียมเฉพาะใน



LIRT

การบริหารราชการเท่านั้น แต่เรื่องส่วนตัวต้องให้เป็นหน้าที่ของบุคคลชี้แจงเอง

- กรรมการบริหารพรรคชาติไทย กล่าวด้วยว่า พรรคชาติไทยจะมีการประชุมพรรคในต้นเดือนมีนาคม ก่อนเปิดสภามัยสามัญ ส่วนเรื่องตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้นยังเป็นของพรรคชาติไทย และอยู่ที่หัวหน้าพรรคจะพิจารณามอบให้ใครดำรงตำแหน่งแทนต่อไป

- 21 กุมภาพันธ์ 2539 - นายสาโรจน์ ชวนะวิรัช รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการประชุมเอเชีย-ยุโรป หรือ อาเซม ซึ่งจะได้จัดขึ้นในประเทศไทยระหว่างวันที่ 1-2 มีนาคมศกนี้ ในการประชุมครั้งนี้ได้มีการกำหนดหัวข้อการประชุมไว้ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม

ในด้านการเมือง จะมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ในภูมิภาค ที่มีผลกระทบต่อโลกโดยส่วนรวม อีกทั้งความร่วมมือในการพัฒนาและแก้ไขกฎระเบียบของสหประชาชาติรวมถึงความพยายามที่จะกำจัดอาวุธนิวเคลียร์

ด้านเศรษฐกิจ จะหารือเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนองค์การการค้าโลก หรือ WTO เพื่อให้การค้าระหว่างประเทศมีความเป็นธรรมมากที่สุด นอกจากนั้นยังจะ



LIRT

หาหรือถึงระบบภูมิภาคแบบเปิด เพื่อมิให้เกิดการรวมตัว
ในระดับภูมิภาคมากเกินไป รวมทั้งการเพิ่มพูนการค้า
และการลงทุนระหว่างกัน

สำหรับด้านสังคมนั้น จะมีการแลกเปลี่ยนความ
คิดเห็นเพื่อความเข้าใจที่ดีขึ้นระหว่างกันเกี่ยวกับเรื่อง
สิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับปัญหา
สิ่งแวดล้อม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการจัด
ปัญหาความยากจนอีกด้วย

24 กุมภาพันธ์ 2539 - พลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ แถลง
ที่ศูนย์แถลงข่าวรัฐบาลว่า ในการประชุมคณะกรรมการ
ปฏิรูประบบราชการวันนี้ ที่ประชุมมีมติให้ตั้งคณะ
กรรมการเฉพาะก็จะเกี่ยวกับเรื่องการศึกษาปรับปรุง
การเกษียณอายุราชการ และบำเหน็จบำนาญ เพื่อนำมา
เสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการต่อไป นอกจากนี้
ที่ประชุมยังมีมติเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งสว
ราชการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน
มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และกรมส่งเสริม
อุตสาหกรรม

28 กุมภาพันธ์ 2539 - พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการ
โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา



LIRT

สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่ 2 ของรัฐสภา พ.ศ. 2539 โดยที่สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง ของรัฐสภาในวันที่ 1 มีนาคม 2539 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 135 มาตรา 138 และมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538

- 29 กุมภาพันธ์ 2539 - พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี และแต่งตั้งรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 163 และมาตรา 174 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีและแต่งตั้งรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้
1. ให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี

นายบุญพันธ์ แว้วมนะ	พ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี
นายประสงค์ บุรินทร์พงศ์	พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
นายจรัส พัวช่วย	พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
นายรักเกียรติ สุขชนะ	พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี



LIRT

นายมนตรี พงษ์พานิช พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
นายสุวิทย์ คุณกิตติ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วย
ว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2. ให้แต่งตั้งรัฐมนตรี ดังนี้

นายมนตรี พงษ์พานิช เป็นรองนายกรัฐมนตรี
นายบุญพันธ์ แคว้นนะ เป็นรัฐมนตรี
ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
นายฉัตรชัย เอียสกุล เป็นรัฐมนตรี
ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
นายจรัส พัวช่วย เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ
กระทรวงการต่างประเทศ
นายสุวิทย์ คุณกิตติ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์



ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล นายมนตรี ตันหวีรัตน์ นายสรรเสริญ สืบสหาการ

บรรณาธิการ

นางสุภารัตน์ วะสากคย์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายศุภพงษ์ ขจรศิลป์

ผู้จัดการ

นางนุศรี ชัยสุวรรณ

เหรียญก

นายประวิช ตั้งใจมั่น

กองบรรณาธิการ

นายจินดา เจริญพรรณ

นายสัมฤทธิ์ แก้วอาจ

นางสาวรัชนี อังตระกูล

นายบุญเรือง บุรภักดิ์

นางอัจฉรา จุ้ยเนยง

นายวิรัตน์ มุขสมบัติ

นายจเร พันธุ์เปรื่อง

นายอักรเมศวร์ ทองนวล

นายสมบัติ ทวีศิลป์

นางสาวพรรณพร ปิเจริญกิจ

ฝ่ายศิลปกรรม

นายนิติศักดิ์ อัครมะพะเวนท์ นายมานะ เรืองสอน

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว นางสาวกมลวรรณ แดงเลิศ

พิมพ์ที่ กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นางสาวรัชนี อังตระกูล ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา โทร.2441260-2441261



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand