

### ความเป็นชนชั้นนำทางการเมืองภายในโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ

สาระสำคัญของบทนี้ ผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นถึงความเป็นชนชั้นนำทางการเมืองของกลุ่มสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งพิจารณาได้ตั้งแต่ที่มาของสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ อันเป็นผลมาจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 211 ซึ่งเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยการพิจารณาของกลุ่มนักการเมือง ซึ่งเป็นชนชั้นนำทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้องค์ประกอบของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้มามีความเป็นไปได้ที่ส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้จะได้มีการพิจารณาถึงลักษณะความเป็นชนชั้นนำทางการเมืองภายในโครงสร้างของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการแบ่งออกเป็นคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ถึง 7 คณะ ซึ่งแต่ละคณะมักมีบุคคลซึ่งเคยเป็นชนชั้นนำทางการเมืองในระดับสูง หรือนักวิชาการผู้มีบทบาททางการเมือง เป็นแกนนำในการดำเนินงานเป็นส่วนใหญ่ ในเรื่องนี้อาจส่งผลให้การดำเนินงานของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ เอนเอียงไปในทางที่เอื้ออำนวยประโยชน์แก่กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองต่าง ๆ มากกว่าประชาชนและในช่วงท้ายของบทจะได้วิเคราะห์ถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการจัดทำรัฐธรรมนูญ ในครั้งนี้ว่า มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างไร และที่สำคัญสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้กระบวนการนี้มาเอาความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ไปใช้ในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญบ้างหรือไม่ ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

#### 3.1 กำเนิดสภาาร่างรัฐธรรมนูญ: ผลจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

##### มาตรา 211

ผลสำคัญประการหนึ่งจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ในมาตรา 211 ซึ่งนักวิชาการหลายคนเชื่อกันว่าจะนำมาสู่การปฏิรูปทางการเมืองไทย อย่างแท้จริง<sup>1</sup> (Political Reform) นั่นก็คือ การเปิดโอกาสให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาคณะหนึ่ง อันประกอบไปด้วย ตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพที่สำคัญ และนักวิชาการเป็นผู้ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่สะสมอยู่ภายในระบบการเมืองไทย โดยการแก้ไขที่รอบคอบดีกาของระบบ เพื่อให้ให้นักการเมืองมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาของ

---

<sup>1</sup>ดูเพิ่มเติมในเรื่องของการปฏิรูปทางการเมืองได้ใน ประเวศ วะสี, การปฏิรูปทางการเมือง : ทางออกของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร ; เรือนแก้วการพิมพ์), หน้า 12.

ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญเพื่อสร้าง “ระบบ” ที่ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองได้ เป้าหมายซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการแก้ไข รัฐธรรมนูญมาตรา 211<sup>2</sup> นั้นสามารถแบ่งได้ 2 ประการ กล่าวคือ

1) เพื่อแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองไทยทั้งระบบโดยองค์รวมไม่ใช่จุดใดจุดหนึ่ง โดยการหยิบยกปัญหา ตลอดจนความคิดเห็นจากหลายๆ ฝ่ายที่ประสบปัญหา แล้วนำมาพิจารณาและหามาตรการแก้ไขทั้งระบบให้มีความสอดคล้องกัน แล้วกลับส่งผลให้เกิดปัญหาในจุดอื่น ๆ อีกอย่างไม่สิ้นสุด ดังนั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ จึงนับเป็นหนทางที่เหมาะสมในการเป็นจุดตั้งต้นของการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2) เพื่อสร้างระบบการเมืองที่มีการตรวจสอบได้โดยประชาชน เพื่อสร้างความสุจริต และประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นแก่องค์กรต่างๆ ที่อยู่ภายในโครงสร้างของระบบการเมือง ทั้งนี้จะต้องมีการยกร่างรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic law) ในคราวเดียวกันด้วย

ด้วยเหตุนี้เอง การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 211 จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นมาตราที่บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่เดิมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็โดยใช้หลักเกณฑ์ และวิธีการคือ การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือจากคณะรัฐมนตรี โดยจะต้องมีจำนวนผู้ยื่นญัตติไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอญัตติดังกล่าวได้ ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ นอกจากนี้ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็น ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขมาตรา 211 ซึ่งเกี่ยวข้องกับวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเสียใหม่ เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ซึ่งมี

---

<sup>2</sup>ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาของมาตรา 211 ซึ่งผ่านการแก้ไขของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ได้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 (กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภากองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2539) , หน้า 184-197.

ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธานได้มีการประชุมพิจารณาหลายครั้งโดยมีมติให้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ จากต้นร่างของรัฐบาลมาเป็นร่างของคณะกรรมการในหลายประเด็นด้วยกัน และได้นำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในวาระสองและสามในเวลาต่อมา ซึ่งที่ประชุมรัฐสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบต่อร่างของคณะกรรมการด้วยคะแนนเสียงท่วมท้นในที่สุด แต่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญบางประการ โดยหลักการที่มีการเปลี่ยนแปลงจากต้นร่างเดิมที่สำคัญที่สุดคือ จากเดิมที่มีการกำหนดให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มาทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ แทนคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยรัฐสภาได้เปลี่ยนไปเป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ตามการเสนอของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา นอกจากนี้ยังได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในประเด็นของการแก้ไขโดยสมาชิกรัฐสภา กล่าวคือ ได้มีการแก้ไขให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณารับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่อาจขอแก้ไขข้อความในมาตราหนึ่งมาตราใดที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว และนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้เลย ในกรณีที่รัฐสภาพิจารณาไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีเสียงเห็นชอบไม่เกิน กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ก็ให้จัดทำประชามติเพื่อให้ประชาชนได้ทำหน้าที่ตัดสินใจครั้งสุดท้าย โดยจะต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ออกมาใช้สิทธิในการทำการประชามติในจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ของประชาชนผู้มีสิทธิทั้งหมด ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการแก้ไขเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในหมวด 12 มาตรา 211 ทวิ-มาตรา 211 โสฬส ว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงเป็นที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)<sup>3</sup> ซึ่งเป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า รัฐธรรมนูญ คือ กติกาสูงสุดของประเทศที่เป็น "สัญญาประชาคม" ระหว่างมวลสมาชิกของสังคมทุกคนร่วมกัน ดังนั้นในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญจึงต้องมีที่มาจากประชาชน ในฐานะที่ประชาชนคือเจ้าของหรือที่มาของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศ นับเป็นครั้งแรกในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของไทยที่ประชาชนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการร่วมกันสร้างกรอบแห่งกติกาหลักในการปกครองประเทศอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของประชาชน และยังเป็นการหลุดพ้นจากกรอบกติกาเดิม ซึ่งอำนาจในการยกร่างรัฐธรรมนูญอยู่ในกลุ่มของชนชั้นนำทางการเมืองเพียงไม่กี่คนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย กับการกำหนดกรอบแห่งอำนาจของรัฐและที่สำคัญที่สุด การที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ยังเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญอย่างยิ่งของการปฏิรูปทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นต่อไป โดยเริ่มปฏิรูปที่ตัวกติกา ให้มีความถูกต้องชอบธรรม เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดการประพฤติ ปฏิบัติในส่วนอื่น ๆ ของสังคม รวมทั้งเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในลำดับต่อไป

<sup>3</sup>ดูเพิ่มเติมใน อมร จันทรสมบูรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: บริษัทสุโขม และบุตร จำกัด, 2537) หน้า 9.

คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ได้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก้ไขปรับปรุงมาตรา 211 ใน 7 ประเด็นหลัก และที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาลงมติเห็นชอบแล้ว ดังนี้<sup>4</sup>

ประเด็นที่ 1 องค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้มีองค์กรในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในรูปแบบที่เรียกว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ และได้มีการกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ที่ได้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกรัฐสภา) เป็นองค์กรยกร่าง (แทนคณะกรรมการยกร่างตามร่างเดิมของรัฐบาล)

ประเด็นที่ 2 องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 99 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ทำการเลือก โดยกำหนดให้มีสมาชิก 2 ประเภท กล่าวคือ

ประเภทที่ 1 มาจากผู้สมัครรับเลือกตั้งจากจังหวัดต่างๆ จังหวัดละ 1 คน รวม 76 คน

ประเภทที่ 2 มาจากการเสนอบัญชีรายชื่อโดยสถาบันอุดมศึกษา ที่มีกาให้ปริญญาสาขา

นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และรัฐประศาสตร์ จำนวน 23 คน

ประเด็นที่ 3 ที่มาของสมาชิก ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

---

<sup>4</sup>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน ((ม.ป.ท.), 2540), หน้า 159 .

- สมาชิกประเภทที่ 1 ให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติ\* และไม่มีลักษณะต้องห้าม\*\* ตามที่กำหนด ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนในจังหวัดต่างๆ หากในจังหวัดใดมีผู้สมัครเกินกว่า 10 คน ให้ผู้สมัครทุกคนมีสิทธิ์ลงคะแนนเลือกตั้งกันเองโดยวิธีลงคะแนนลับ และผู้สมัครแต่ละคนมีสิทธิ์ลงคะแนนเลือกผู้สมัครด้วยกันเองจำนวน 3 คน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรายชื่อผู้สมัครที่ได้รับคะแนนสูงสุดตามลำดับจำนวน 10 คน ต่อประธานรัฐสภาเพื่อนำเสนอให้รัฐสภาทำการคัดเลือกเพียง 1 คน เป็นตัวแทนของจังหวัดนั้นๆ

- สมาชิกประเภทที่ 2 ให้สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ที่มีการให้ปริญญาสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ เสนอบัญชีรายชื่อผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในสาขากฎหมายมหาชน สาขา รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้มีประสบการณ์ทางด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือ การร่างรัฐธรรมนูญประเภทละไม่เกิน 5 คน ต่อประธานรัฐสภาเพื่อนำเสนอให้สมาชิกรัฐสภาทำการคัดเลือก ในแต่ละสาขาให้ได้จำนวนตามที่กำหนด นั่นคือ

จากสาขากฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน

จากสาขา รัฐศาสตร์ หรือ รัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน

\* คุณสมบัติของบุคคลที่มีสิทธิ์สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีดังนี้

- 1) ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี บริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 2) ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด
- 3) ต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง
- 4) ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี หรือเทียบเท่า

โดยคุณสมบัติในข้อ 1) และ 4) เป็นข้อกำหนดที่เพิ่มเติมจากคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

\*\* มาตรา 211 ที่ได้มีการแก้ไขแล้วได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ไม่มีสิทธิ์ในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

- 1) เป็นผู้ที่มีตำแหน่งเป็นข้าราชการ
- 2) เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 3) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานราชการ
- 4) เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนท้องถิ่น

จากผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ  
จำนวน 7 คน

#### ประเด็นที่ 4 ช่วงเวลาในการจัดทำรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ตามที่มาตรา 211 ซึ่งผ่านการแก้ไข และได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาไปแล้ว ได้มีการกำหนดช่วงเวลาในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จนแล้วเสร็จไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ มาตรา 211 ได้มีการกำหนดให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน 240 วัน\* หากไม่สามารถดำเนินการจนแล้วเสร็จ ก็จะไม่มีการเพิ่มเติมระยะเวลาในการจัดทำไม่ว่ากรณีใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งเมื่อผ่านระยะเวลา 240 วันไปแล้ว สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะสิ้นสุด สมาชิกภาพไปโดยทันที และไม่สามารถที่จะสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้อีก ประเด็นนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอตั้งสังเกตว่า การที่มาตรา 211 มีการจำกัดระยะเวลาในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้เพียง 240 วัน เป็นเรื่องที่เหมาะสมหรือไม่\*\* ในทางปฏิบัติสามารถกระทำได้หรือไม่ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะออกมาจะมีเนื้อหาที่ครบถ้วนสมบูรณ์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงหรือไม่ ปัญหาซึ่งควรต้องยอมรับความเป็นจริงกันก็คือ ช่วงระยะเวลาเพียง 240 วันในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นน้อยเกินไปในการนำเสนอความคิดเห็นซึ่งเป็นเครื่องสะท้อนความต้องการแท้จริงของประชาชนบรรจุไว้ ซึ่งจะส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะออกมาจะเป็นผลผลิตอันเกิดขึ้นมาจาก

---

\* ในประเด็นนี้ที่มาตรา 211 ได้กำหนดระยะเวลาในการจัดทำรัฐธรรมนูญไว้ 240 วัน อาจเนื่องมาจากบทเรียนที่เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์การร่างรัฐธรรมนูญของไทยในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมีการใช้เวลาในการร่างรัฐธรรมนูญยาวนานเกือบ 10 ปี กว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ในวันที่ 20 มิถุนายน 2511 ซึ่งในบริบทของการเมืองไทยในปัจจุบันคงมีอาจกระทำได้อีกต่อไป

\*\* การถกเถียงกันในประเด็นของช่วงเวลาในการดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเกิดขึ้นมานานพอสมควร ตั้งแต่การพิจารณาในระดับคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาตรา 211 ซึ่งมี ศ.ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน จนมาถึงการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งเสียงส่วนใหญ่มีความเห็นว่า หน้าที่ที่สำคัญที่สุดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีเพียงเรื่องเดียว นั่นคือการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต่างจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีงานด้านนิติบัญญัติที่ต้องรับผิดชอบอีกมากมาย ดังนั้น จึงเห็นว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ควรจะทำงานของตนเองได้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

ความต้องการและความคิดของบุคคลเพียงบางกลุ่มบางพวกเท่านั้น ซึ่งบุคคลเหล่านี้ก็คือบรรดาสมาชิกสภา  
ร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นั่นเอง\*

ประเด็นที่ 5 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นเพื่อใช้ในการร่าง  
รัฐธรรมนูญ

ประเด็นนี้เป็นเรื่องที่ถูกวิพากษ์เห็นว่ามีสำคัญที่สุด ทั้งนี้จากอดีตที่ผ่านมา ไม่เคยมีการร่างรัฐ  
ธรรมนูญครั้งใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น หรือมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นเพื่อ  
ประกอบการร่างรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง แต่ในครั้งนี้อัตรา 211 เทรส ได้มีการกำหนดเอาไว้ชัดเจนในการร่าง  
รัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้นการจัดทำและยก  
ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับในครั้งนี้ จึงนับได้ว่าประชาชนจะมีโอกาสเข้าไปร่วมมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาใน  
ประวัติศาสตร์การร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย การมีส่วนร่วมของประชาชน เช่นนี้ถูกวิพากษ์เห็นว่ามี  
สำคัญอย่างน้อยที่สุด 5 ประการคือ

1. ตัวแทนซึ่งมาจากประชาชนเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (แม้จะมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมก็  
ตาม แต่ก็ยังดีกว่าให้ผู้มีอำนาจเป็นผู้กำหนดตัวบุคคลทั้งหมด)
2. ความคิดเห็นของประชาชนจะมีส่วนสำคัญในการพิจารณาของสมาชิกสภาร่างรัฐ  
ธรรมนูญเพื่อกำหนดบทบัญญัติ และกลไกของรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับสภาพความต้องการเป็นจริงทางสังคมและ  
ความต้องการของประชาชนมากที่สุด
3. ประชาชนจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ รัก และหวงแหนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทำให้  
การโค่นล้มรัฐธรรมนูญโดยใช้กำลังมีอาจกระทำได้อีกต่อไป
4. ประชาชนสามารถคาดหวังได้ว่าจะได้รับประโยชน์และความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ  
ฉบับใหม่ เพราะว่า "รัฐธรรมนูญแห่งสิทธิเสรีภาพ" ของประชาชน
5. ประชาชนจะได้เห็นการพัฒนากระบวนการเมืองไทยไปในวิถีทางแห่งความเป็น  
ประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ ภายใต้กรอบกติกาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

---

\* แม้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะใช้เวลาในการยกร่างตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งแล้วเสร็จ เพียง 233 วัน ซึ่ง  
ใช้เวลาน้อยกว่าที่รัฐสภากำหนดไว้ 7 วัน แต่เนื้อหาของบทบัญญัติต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่  
ก็ยังเป็นที่กังขา จากหลายฝ่ายว่าเป็นไปโดยความต้องการและการชี้แนะของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็น  
นักวิชาการเพียงไม่กี่คนที่ทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

ประเด็นของการคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนนี่เอง ที่ก่อให้เกิดคณะกรรมการมารับฟังความคิดเห็น และประชาพิจารณ์ รวมทั้งคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประชาสัมพันธจังหวัดทั้ง 76 จังหวัดนั่นเอง แม้ว่าการร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาในอดีตจะมีการให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น แต่ก็ยังเป็นเพียงการตั้งคณะทำงานขึ้นมารับฟังความคิดเห็นเท่านั้น ซึ่งประชาชนส่วนน้อยเท่านั้นที่ให้ความสนใจ และเสนอความคิดเห็นส่งมาซึ่งคณะผู้ร่างก็มิได้ให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นเหล่านั้นเท่าใดนัก ซึ่งต่างจากครั้งนี้ เพราะได้มีการกำหนดไว้เป็น “หลักการสำคัญ” ซึ่งบรรจุไว้ในมาตรา 211 เตราส ของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

ประเด็นที่ 6 การบัญญัติข้อห้ามมิให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงโดยเด็ดขาด ในเรื่องรูปแบบของรัฐ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

เนื่องจากหลักการสำคัญประการหนึ่งของการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับคือ การอนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองใหม่ได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการดำรงไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ มาตรา 211 เตราส จึงได้มีการบัญญัติข้อห้ามไว้อย่างชัดเจน ดังข้อความที่ว่า<sup>5</sup>

**“ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐจะกระทำมิได้”**

ความสำคัญของข้อบัญญัติดังกล่าวนี้ เปรียบเสมือนกรอบที่ทำให้การยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้จะต้องคงสภาพความเป็นราชอาณาจักรอันเป็นรัฐเดี่ยวเอาไว้ จะเปลี่ยนไปเป็นสาธารณรัฐ สหพันธรัฐ สหรัฐ หรือรูปแบบของรัฐอื่นๆ จะกระทำมิได้ มิฉะนั้นให้ถือว่า ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไปทันที และสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการเมือง การปกครองของไทย จะต้องประกอบไปด้วยโครงสร้างหลักที่เป็นแบบรัฐสภาโดย

---

<sup>5</sup>ดูรายละเอียดของมาตรานี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 , อ้างแล้วหน้า 193.



มืองค์พระมหากษัตริย์เป็นประมุขเท่านั้น\* ถ้าหากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการเปลี่ยนแปลง แก้ไขปรับปรุง โดยมีได้ตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว ก็มีผลให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไปโดยทันทีเช่นกัน

ประเด็นที่ 7 ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ, รัฐสภาและสถาบันพระมหากษัตริย์ในเรื่องของการให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ประเด็นนี้นับเป็นประเด็นสุดท้าย ซึ่งถือว่ามีความสำคัญ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าประเด็นอื่นๆ ที่กล่าวมาทั้งหมด ทั้งนี้เป็นเพราะการพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่ออนุมัติรัฐธรรมนูญในความนี้ ไม่เหมือนกับครั้งที่ผ่านๆ มาในประวัติศาสตร์ของการร่างรัฐธรรมนูญไทย กล่าวคือ ในการให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นจะต้องคำนึงถึงหลักสำคัญอยู่หลายประการ ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา 211 ป้นรล<sup>๕</sup>

ประการที่ 1 กำหนดให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดๆ มิได้ ข้อนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง และเป็นสิ่งที่หลายฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีความวิตกกังวลกันมาก เนื่องจากหากสมาชิกรัฐสภาไม่พอใจในประเด็นใดประเด็นหนึ่งในร่างรัฐธรรมนูญ ก็อาจส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นไม่ผ่านการพิจารณาได้ ซึ่งในเรื่องของการบังคับให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมอะไรได้เลยนี้เอง ที่ต่อมาได้กลายเป็นข้ออ้างประการสำคัญที่บรรดาสมาชิกรัฐสภา และชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มอื่น ๆ ใช้เพื่อทำการต่อรองกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในระหว่างขั้นตอนของกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้ข้อเรียกร้องและความต้องการอันเป็นผลประโยชน์แก่กลุ่มของตนเอง ได้รับการบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญดังจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

ประการที่ 2 คณะเสียงที่ได้ความเห็นชอบจะต้องเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ทั้ง 2 สภา หากคณะเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่ง จะต้องมีการจัดทำประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงเพื่อชี้ขาดว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ถือเป็นอำนาจตัดสินสุดท้าย ข้อนี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะคืน

---

\* ตรงนี้สามารถตีความต่อไปได้ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภาของไทย พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งหลาย ทั้งปวงเท่านั้น จะเป็นบุคคลอื่นใดหรือคณะใดใช้อำนาจอธิปไตยแทนมิได้

<sup>๕</sup>ดูเพิ่มเติมเนื้อหามาตรา 211 ป้นรล ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539. อ้างแล้ว หน้า 194-195.

อำนาจในการตัดสินใจกลับไปสู่ประชาชน เป็นการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ อย่างจริงจังเป็น ครั้งแรกซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้สึกผูกพันและเป็นเจ้าของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามใน มาตรา 211 โสฬส ได้กำหนดไว้ว่า จำนวนประชาชนที่มาใช้สิทธิในการลงประชามติจะต้องมากกว่า 1 ใน 5 ของผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง<sup>7</sup> มิฉะนั้นให้ถือว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป<sup>\*</sup>

ประกาศที่ 3 พระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ในการให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข และมีรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในกรณีที่องค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงใช้อำนาจ อธิปไตยร่วมกับประชาชน ไม่ทรงเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ย่อมส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่สามารถ ที่จะนำมาบังคับใช้เหมือนกับเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายอื่นๆ โดยทั่วไปไม่ได้ ซึ่งเรื่องนี้มาตรา 211 ได้ระบุเอาไว้ชัดเจน กล่าวคือ<sup>8</sup>

**“ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย กับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันแล้ว มิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป”**

<sup>7</sup>ดูรายละเอียดของมาตรา 211 โสฬส ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539. อ้างแล้ว หน้า 195.

<sup>\*</sup>ในประเด็นนี้ อาจกล่าวได้ว่า เป็นการหมกเม็ดซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในมาตรา 211 ซึ่งในเรื่องของจำนวนคน ผู้มาใช้สิทธิในการแสดง ประชามติถือเป็นจุดที่เปราะบางมาก ทั้งนี้เป็นเพราะเราต้องยอมรับว่า อิทธิพลของนักการเมืองในท้องถิ่นที่มี ต่อประชาชน ยังคงมีอยู่อย่างมาก ขณะเดียวกัน การสร้างความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองโดยเฉพาะ อย่างยิ่งในเรื่องของกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ ยังเป็นเรื่องที่ห่างไกลจากปัญหาเศรษฐกิจของประชาชน จึงเป็นเรื่องยากที่จะกล่าวว่าประชาชนได้ให้ความสนใจกับกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในเรื่อง ความเข้าใจเนื้อหา และสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ หากมีการจัดทำประชามติเกิดขึ้น อาจส่งผลให้ ประชาชนมาใช้สิทธิน้อย หรือกลุ่มที่มากี่มาโดยการชี้แนะ หรือปลุกระดมของนักการเมืองหรือข้าราชการกลุ่ม เสียผลประโยชน์ ซึ่งจะส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

<sup>8</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539. อ้างแล้ว หน้า 194.

นั้นย่อมหมายความว่า เมื่อประธานรัฐสภาได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในกำหนด 30 วันแล้ว หากพระองค์ไม่ทรงเห็นชอบ หรือไม่ได้พระราชทานคืนมาภายใน 90 วัน ให้ถือว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไปทันที ในข้อนี้ถือเป็นการรักษาไว้ซึ่งพระราชอำนาจในฐานะองค์พระประมุขย่อมต้องทรงตรากฎหมายได้ในเรื่องนี้ ธงทอง จันทรางศุ ได้อธิบายเพิ่มเติมในเรื่องพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยไว้อย่างน่าสนใจ<sup>9</sup> กล่าวคือ สถาบันพระมหากษัตริย์นับเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่ง ซึ่งดำรงอยู่ในระบบการเมืองของไทย มาเป็นเวลายาวนาน นับตั้งแต่สมัยที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาจนกระทั่งเปลี่ยนมาใช้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงฐานะองค์พระประมุข และเป็นที่เคารพสักการะของประชาชนตลอดมา พระราชอำนาจของพระองค์นอกจากทรงตรากฎหมาย, ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี แล้ว ยังทรงมีพระราชอำนาจโดยโบราณราชประเพณี (Conventions) อันได้แก่ พระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล (The Right to be consulted) พระราชอำนาจที่จะสนับสนุนหรือให้กำลังใจรัฐบาล (The Right to encourage) และพระราชอำนาจที่ทรงตักเตือน (The Right to warn) ซึ่งทั้ง 3 อำนาจนี้อาจเรียกรวมกันว่า พระราชอำนาจที่จะได้รับการกราบบังคมทูลและการปรึกษา (The Right to be informed and the right to be consulted) นั้นเอง<sup>10</sup>

โดยสรุปแล้วข้อเสนอทั้ง 7 ประเด็นซึ่งบรรจุไว้ในมาตรา 211 ที่ได้ผ่านการพิจารณาของที่ประชุมรัฐสภานับเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการจุดประกายทางความคิดในเรื่องของการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการยกวางรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ให้เกิดขึ้นและแผ่ขยายกลายเป็นประเด็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันไปอย่างกว้างขวางในสังคมไทย ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นที่น่าสนใจ อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเรื่องของปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ตลอดจนกรอบกติกาภายในโครงสร้างของการเมืองการปกครองไทย ดังจะได้อธิบายถึงในลำดับต่อไป

### 3.2 โครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

จากการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 3/2539 (สมัยสามัญครั้งที่ 1) เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 26 ธันวาคม 2539 ซึ่งรัฐสภาได้มีการประชุมเพื่อเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 99 คน จากบัญชีรายชื่อ

<sup>9</sup> สัมภาษณ์ ธงทอง จันทรางศุ. รองประธานคณะกรรมการการจดหมายเหตุ ตรวจสอบรายงานการประชุมและกิจการสภา สภาร่างรัฐธรรมนูญ. 12 กันยายน 2540.

<sup>10</sup> ผู้สนใจในประเด็นนี้ สามารถติดตามได้ใน ธงทอง จันทรางศุ. "พระราชอำนาจที่จะได้รับการกราบบังคมทูลและการปรึกษา," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 43 ฉบับที่ 28 (ธันวาคม 2539): 5-9.

ต่างๆ โดยวิธีการลงคะแนนลับตามข้อกำหนดซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 211 วรรค 1<sup>11</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ทั้งนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 99 คน มีหน้าที่ที่สำคัญคือ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 240 วัน ต่อมาเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกจากราชการ 2 คน คือศาสตราจารย์ อุกฤษ มงคลนาวิน\* (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทผู้มีประสบการณ์ด้านการเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญ) และนายทองใบ ทองเปาด์ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน) ส่งผลให้ที่ประชุมร่วมกับรัฐสภาครั้งที่ 4/2540 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 1) เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2540 ได้ลงมติเลือกตั้ง นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทน ศาสตราจารย์ อุกฤษ มงคลนาวิน และในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2540 (สมัยวิสามัญ) เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2540 ได้ลงมติเลือกตั้ง รองศาสตราจารย์มนตรี รูปสุรโรจน์ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทน นายทองใบ ทองเปาด์ ทั้งนี้ในการลงมติเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้ง เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาตรา 211 ทศ วรรคสาม<sup>12</sup> นั่นเอง จนกระทั่งในการประชุมครั้งที่ 1 ของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก เลือกนายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร และได้มีการเลือกศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ 1 และนางยุพา อุดมศักดิ์ เป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่ 2 หลังจากนั้นการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรอย่างเป็นทางการจึงเริ่มต้นขึ้น โดยกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินไปตามวิธีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาตรา 211 จตุทศ ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า

<sup>11</sup>ดูรายละเอียดของมาตรานี้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539, อ้างแล้ว หน้า 189-190.

\*กรณีการลาออกของนายอุกฤษ มงคลนาวิน นั้น มีสาเหตุมาจากกระแสกดดันจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกลุ่ม 28 องค์กรประชาธิปไตย ซึ่งได้ออกแถลงการณ์คัดค้านไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือกนายอุกฤษ เป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เหตุผลว่า นายอุกฤษ เป็นคนที่เคยทำงานให้กับสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ที่ทำการปฏิวัติรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ และเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ

<sup>12</sup>ดูเพิ่มเติมใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539, อ้างแล้ว หน้า 191-192.

**“วิธีการพิจารณา และจัดทำร่างรัฐธรรมนูญการประชุม การลงมติแต่งตั้งกรรมการ และการดำเนินงานของกรรมการ การรักษาระยะียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติของหมวดนี้ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาโดยอนุโลม...”**

นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติไว้อีกว่าในกรณีที่ไม้อาจใช้ข้อบังคับการประชุมรัฐธรรมนูญได้ ก็ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรไปก่อน จึงอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการยื่นญัตติ, การลงมติ, การประชุมในระดับต่างๆ รวมไปถึงการแต่งตั้งกรรมการชุดต่างๆ ล้วนต้องอาศัยข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาเป็นแนวทางทั้งสิ้น\*

ในสภาพความเป็นจริงคณะกรรมการชุดต่าง ๆ นั้น ถือเป็นกลไกสำคัญซึ่งสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยปราศจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการทั้ง 7 คณะ โดยอาศัยข้อบังคับการประชุมรัฐสภาเป็นหลักในเรื่องของอำนาจหน้าที่ตลอดจน กระบวนการทำงานของคณะกรรมการแต่ละคณะ มีรายละเอียดที่น่าสนใจพอนำมาสรุปได้ดังต่อไปนี้

### **1. คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ**

กรรมการชุดนี้นับว่ามีความสำคัญมากที่สุดในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ เพราะเป็นผู้เสนอกรอบการพิจารณาทั้ง 3 กรอบซึ่งมีความสำคัญต่อการกำหนดเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นอกจากนี้ตัวบุคคลผู้มิฐานะเป็นกรรมการชุดนี้ล้วนเป็นแกนนำสำคัญทางความคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทบทั้งสิ้น ซึ่งผู้วิจัยได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษ โดยจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงบทบาทการดำเนินงานของคณะกรรมการยกร่าง รวมทั้งอิทธิพลและความสัมพันธ์ ที่มีต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.ร.) คนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอที่ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

---

\*ในเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการกำหนดข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา มีความสำคัญเทียบได้กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากจะต้องทำให้เสร็จตามกำหนดเวลา ซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังสามารถขอให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นข้อขัดแย้งก่อนที่จะมีการประกาศใช้ก็ได้ โดยมีเงื่อนไขว่า สมาชิกสภาของแต่ละสภาจำนวนหนึ่งจะต้องเห็นว่าข้อบังคับนั้น ๆ อาจจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ นั่นเอง

กรรมวิธีการยกร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย กรรมวิธีการจำนวน 29 คน\* มีหน้าที่โดยตรงในการยกร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดกรอบความคิดพื้นฐาน หลักการตลอดจนสาระสำคัญที่ควรนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยได้มีการดำเนินการจัดการทำตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาตรา 211 ที่ให้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และให้นำมาประกอบการพิจารณาทุกขั้นตอน ที่สำคัญคือต้องดำรงไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นอกจากนี้ยังได้เน้นให้การบรรจุเนื้อหาของมาตราต่างๆ เป็นไปเพื่อการเสริมสร้างพื้นฐานสำคัญให้แก่การปฏิรูปทางการเมือง (Political Reform) เพื่อให้ระบบการเมือง มีความเป็นประชาธิปไตย และมีความชอบธรรม อีกทั้งยังมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่เพื่อให้มีเสถียรภาพ และสามารถสนองต่อความต้องการในการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศในปัจจุบัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย โดยงานชิ้นแรกที่คณะกรรมวิธีการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้นำเสนอต่อที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็คือการนำเสนอกรอบเบื้องต้นในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการนำเสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบก่อนที่จะนำไปสู่การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนครั้งที่ 1 ซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่เป็นตัวแทนจากจังหวัดทุกจังหวัดรวมทั้งกรุงเทพมหานคร ในฐานะประธานคณะกรรมวิธีการวิสามัญรับฟังความคิดเห็น และประชาสัมพันธ์จังหวัดจะเป็นผู้รับไปดำเนินการ สำหรับกรอบที่คณะกรรมวิธีการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอในสภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณานั้น มีลักษณะเป็นเอกสารพื้นฐาน เพื่อใช้ประกอบการระดมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้เพื่อสร้างความเข้าใจเบื้องต้นให้กับประชาชนถึงประเด็นต่างๆ ที่จะได้มีการยกร่างขึ้นใหม่ ทำให้ประชาชนสามารถติดตามตลอดจนแสดงความคิดเห็นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และง่ายต่อการทำความเข้าใจ

---

\*ในจำนวนกรรมวิธีการยกร่าง 29 คน นั้นมีการแต่งตั้งเพิ่มเติมจากครั้งแรกที่ได้แต่งตั้งไว้ เดิม 21 คน โดยเพิ่มเติมขึ้นมาอีก 8 คน เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานและรับทั้งข้อมูลตลอดจนความคิดเห็น จากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นตัวแทนจังหวัดในภาคต่างๆ รวมทั้งองค์กรอิสระ ส่วนชุดเดิมกรรมวิธีการร่าง 21 คนนั้น ได้มาโดยการลงคะแนนลับของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแต่ละคนเรียงมาโดยลำดับ 17 คน และมาจากประธานคณะกรรมวิธีการวิสามัญ คณะอื่นๆ อีก 4 คณะ ร่วมเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมวิธีการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยที่ประชุมได้เลือกให้นายอานันท์ ปันยารชุน (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สาขาผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน) ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมวิธีการยกร่างรัฐธรรมนูญ, โดยมีศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สาขากฎหมายมหาชน) ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ

มากขึ้น ซึ่งที่มาของกรอบเบื้องต้นดังกล่าว คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ร่างขึ้นโดยตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานของปัญหา 3 ประการ ซึ่งถือเป็นเป้าหมายในการยกร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้นี้กล่าว คือ<sup>13</sup>

1) การเพิ่มขยายความคุ้มครองในเรื่องของสิทธิ และเสรีภาพ ขั้นพื้นฐานให้มีความกว้างขวาง และมีผลในทางปฏิบัติได้มากกว่าเดิม รวมทั้งการทบทวนแก้ไขในเรื่องของขั้นตอนตลอดจนกระบวนการดำเนินงานในการปฏิบัติภารกิจ อันได้แก่การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ ให้มีความชัดเจนและทันต่อสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน

2) การปรับปรุงกลไกตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ ให้มีประสิทธิภาพ ทั้งในส่วนของ การควบคุมดูแลเพื่อมิให้เกิดการทุจริตหรือประพฤตินิষอบในระบบการบริหารราชการ การกำหนดมาตรการให้การลงโทษผู้กระทำผิด และยังคงมีการให้หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย

3) การทบทวนเนื้อหาจุดบกพร่อง ตลอดจน กำหนดแนวทางในการแก้ไข เพื่อประสิทธิภาพของระบบผู้แทนราษฎรทั้งระบบ ระบบพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และระบบรัฐบาล โดยมุ่งหวังในการส่งเสริมเพื่อให้ได้มาซึ่งการปกครองที่สุจริต มีประสิทธิภาพและเป็นการปกครองที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชน

จากหลักการพื้นฐาน 3 ประการดังกล่าว จึงเป็นที่มาของ “กรอบเบื้องต้น” ซึ่งได้ระบุถึงหลักการและแนวทางในการแก้ไขปัญหอันสืบเนื่องมาจากหลักพื้นฐานดังกล่าว ซึ่งสภารัฐธรรมนูญโดยข้อเสนอของคณะกรรมาธิการยกร่างได้มีมติอย่างเป็นเอกฉันท์ ให้กรอบเบื้องต้นที่กำหนดขึ้นนี้ เป็นเพียงข้อพิจารณาเบื้องต้นที่เห็นว่ามีเหตุผล สมควรแก่การนำไปให้ประชาชนได้พิจารณา และแสดงความคิดเห็น ทุกฝ่ายรวมทั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเอง ยังคงมีสิทธิโดยสมบูรณ์ที่จะให้ความเห็นในเชิงคัดค้าน ตติง แก้ไข เพิ่มเติมได้เสมอ โดยความคิดเห็นต่างๆ จากทุกฝ่าย จะได้รับการรวบรวมเข้าสู่กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ ของคณะกรรมาธิการฯ ภายในเดือนมีนาคม พ.ศ.2540 ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้น ข้อคิดเห็นต่างๆ จะถูกวิเคราะห์ และสรุปรวมออกมาเป็น “เจตนารมณ์ของประชาชน” และจะนำไปให้ประชาชนได้ทำประชาพิจารณ์อีกครั้งก่อนนำเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา จุดนี้เองที่ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นครั้งแรกที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนรวมทั้งกลุ่มผลักดันต่างๆ ในสังคมได้มีโอกาสวิเคราะห์วิจารณ์ กรอบเบื้องต้นอันจะนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญกันอย่างกว้างขวาง ทั้งในแง่ของการมองปัญหา ซึ่งประชาชนสามารถพิจารณาว่ากรอบดังกล่าว สามารถมองปัญหาได้ครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ เนื้อหาที่เขียนไว้เป็นการนำเสนอมาตรการแก้ไขได้ถูกต้องตรงจุดเพียงใด อีกทั้งมีมาตรการอื่นใดอีกหรือไม่ที่ควรแก่การนำมาพิจารณา และเขียนไว้ในกรอบ

<sup>13</sup> กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน: เอกสารพื้นฐานประกอบระบบการรับฟังความคิดเห็น เพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญ โดยประชาชนจัดทำโดยคณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ม.ป.ท.), 2540), หน้า 11.

ดังกล่าว นอกจากนี้ในบรรดาทางเลือกต่างๆ นั้น แต่ละมาตรการมีผลกระทบที่จะต้องเล็งเห็นและแก้ไขเช่นใดบ้าง ซึ่งที่สุดผู้วิจัยเชื่อว่าประชาชนจะสามารถเข้าใจในประเด็นปัญหาที่ปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างสมบูรณ์ภายใน กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญตลอดจนสามารถแสดงความคิดเห็นอันจะเป็นประโยชน์นี้ ทั้งแก่ตนเองและการสร้างสรรค์การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม กรอบดังกล่าวหรือในชื่ออย่างเป็นทางการว่า “กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” พร้อมทั้งแผนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ก็สามารถผ่านการพิจารณาและได้รับการอนุมัติ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในการประชุมตามวาระ เมื่อต้นเดือนมีนาคม 2540 ทั้ง 3 กรอบ ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาสรุปไว้ดังนี้

#### กรอบที่ 1 ประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง

จากการศึกษาของผู้วิจัย กรอบนี้ได้พยายามแยกแยะสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของพลเมือง รวมทั้งการมีส่วนร่วมของพลเมืองไว้อย่างชัดเจน อาทิ เช่นในเรื่องของสิทธิเสรีภาพ เราจะพบว่าสิทธิเสรีภาพและหน้าที่บางประการยังไม่ครบถ้วน หรือยังไม่ชัดเจน นอกจากนี้สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่บางประการที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้อย่างไม่มีผลคุ้มครองให้ใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ หรือในเรื่องของการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์อื่น เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพยังเป็นเรื่องที่สามารถทำได้โดยง่าย จนอาจกระทบสาระสำคัญของสิทธิ เสรีภาพได้ ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เช่นเดียวกัน ในปัจจุบันเราจะพบว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐ เข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการเมือง ถ้าไม่นับรวมกิจกรรมการเลือกตั้งแล้วถือว่ายังมีน้อยมาก นอกจากนี้ การกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง ก็ยังไม่เป็นรูปธรรมชัดเจนในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุแห่งปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอหลักการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ในกรอบที่ 1 นี้ ไว้ถึง 6 หลักการ<sup>14</sup> คือ \*

- 1) การเพิ่ม สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ให้ครบถ้วนขึ้น
- 2) การขยายความสิทธิเสรีภาพให้ชัดเจนขึ้น
- 3) การคุ้มครองให้สิทธิเสรีภาพมีผลบังคับได้จริง
- 4) การกำหนดให้การจำกัดสิทธิ เสรีภาพ โดยกฎหมายหรือโดยการใช้อำนาจรัฐจะกระทำได้เฉพาะเหตุที่รัฐธรรมนูญอนุญาตไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น
- 5) การเปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมในระบบการเมืองมากขึ้น
- 6) การเพิ่มบทบัญญัติให้กระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้นในทางปฏิบัติ

<sup>14</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-27.

\* ผู้สนใจติดตามรายละเอียดได้ในภาคผนวก



จากหลักการทั้ง 6 ประการ\* ดังที่กล่าวมาข้างต้น ดูเหมือนว่าคณะกรรมการการกว้างรัฐธรรมนูญ ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยการให้ความสำคัญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้เพราะที่ผ่านมาในอดีตรัฐเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายเหนือประชาชนในสังคม ซึ่งการใช้อำนาจโดยองค์กรและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมักมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง หลายครั้งเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น หากหลักการที่คณะกรรมการการกว้างฯ ได้เขียนไว้ในกรอบเบื้องต้นกรอบที่ 1 นี้ สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ดังที่เขียนไว้ก็จะเป็นหลักประกันในการให้อำนาจคุ้มครองมิให้รัฐใช้อำนาจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และอาจก่อให้เกิดการจัดสรรปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนในรูปแบบใหม่ให้เกิดดุลยภาพมากยิ่งขึ้น

## กรอบที่ 2 ประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

จากการศึกษาของผู้วิจัย กรอบนี้ได้มีการระบุถึงปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองหรือกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองภายในรัฐ ซึ่งอำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือประชาชนนั้นมีมากมายและกว้างขวาง ส่งผลให้การใช้อำนาจรัฐดังกล่าวของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำระดับสูง มักใช้ไปในลักษณะที่มีการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบให้กับตนเองและกลุ่มของตนเอง ขณะเดียวกันการใช้อำนาจนั้นก็กลับขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุมครบถ้วนทุกมิติของการใช้อำนาจ ซึ่งระบบการตรวจสอบครอบคลุมที่มีอยู่เดิมก็ขาดประสิทธิภาพในการควบคุมการใช้อำนาจทุกด้านอย่างจริงจัง การที่อำนาจรัฐมีมากและการควบคุมการใช้อำนาจไม่ครบถ้วนและไม่มีประสิทธิภาพเช่นนี้ จึงทำให้การแข่งขันกันในกระบวนการเลือกตั้งและการแย่งชิงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐมีความรุนแรงมากขึ้น และเมื่อได้เข้ามามีตำแหน่งทางการเมืองแล้วก็มักใช้อำนาจนั้นในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ จึงเป็นเหตุให้คณะกรรมการการกว้างฯ ได้วางหลักการเพื่อการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐของผู้ปกครองให้ครอบคลุมและครบถ้วนทุกด้าน นอกจากนี้ จะต้องกำหนดให้การควบคุมแต่ละด้านมีอิสระและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุม ดังนั้น คณะกรรมการการกว้างฯ จึงได้มีการเสนอหลักการให้เพิ่มเติมระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเพิ่มเติมจากหลักการที่มีอยู่ โดยระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ปรับปรุงเพิ่มเติมใหม่นี้จะประกอบไปด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ, ศาลยุติธรรม, ศาลปกครอง, ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, การตรวจเงินแผ่นดิน และ สุดท้ายคือระบบการควบคุมการทุจริตอันประกอบด้วย 3 ส่วนคือ การแสดงบัญชี

\* หลักการใด ๆ ที่มีได้บัญญัติไว้ ณ ที่นี้ จะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาหรือข้อเสนออื่น ๆ ด้วย

ทรัพย์สินและหนี้สิน, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ป.)<sup>\*</sup> ที่เป็นอิสระและตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้\*\* ในความเห็นของคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญนับเป็นกระบวนการตรวจสอบที่ครอบคลุมการใช้อำนาจทุกด้านและไม่ซ้ำซ้อนกัน แต่ในทางตรงกันข้ามจะเป็นระบบที่มีการเสริมซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีหน้าที่สำคัญในการควบคุมเฉพาะกฎหมายหรือการกระทำขององค์กรต่าง ๆ ไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ ขณะที่ศาลยุติธรรมจะทำหน้าที่ตัดสินคดีแพ่งระหว่างบุคคล และคดีอาญา (ยกเว้นคดีอาญาบางประเภทของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) ส่วนศาลปกครองจะทำหน้าที่ควบคุมเฉพาะเรื่องการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหารให้ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่ตรวจสอบความไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมของการใช้อำนาจ (ทั้ง ๆ ที่อาจชอบด้วยกฎหมาย) การตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระจะป้องกันการประพฤติมิชอบในการใช้เงินแผ่นดิน การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจะเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยทุจริตได้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เป็นอิสระจะควบคุมพฤติกรรมทุจริตและร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สู้ท้ายตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ในการพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติให้มีความรวดเร็วและเกิดประสิทธิภาพในการตรวจสอบเพื่อให้สามารถเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ทันทีที่พบว่ามีกรกระทำผิดจริง\*\*\*

---

\* เมื่อมีการพิจารณาในขั้นสุดท้ายโดยสภากร่างรัฐธรรมนูญก่อนนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอต่อรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ได้ถูกเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จัดเป็นหน่วยงานใหม่ที่มุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะการทุจริตที่กระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการชั้นสูง ซึ่งมักเป็นชนชั้นนำทางการเมือง ผู้มีอิทธิพลและมักมีความสามารถในการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบได้

\*\* สำหรับหลักการใดที่มีได้บัญญัติไว้ ณ ที่นี้ จะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา หรือข้อเสนออื่นๆ ด้วย ดังนั้นสิ่งที่บัญญัติไว้จึงเป็นสิ่งที่เพิ่มเติมจากหลักการที่มีอยู่

\*\*\* รายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอื่น ๆ ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ติดตามได้ในภาคผนวก

อย่างไรก็ตาม ระบบตรวจสอบที่ได้กล่าวมาทั้งหมด นับเป็นการกำหนดขึ้นจากชนชั้นนำทางการเมืองภายในคณะกรรมการการกว้างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นประเด็นที่มีความขัดแย้งกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

กรอบที่ 3 ประเด็นปัญหา และหลักการสำคัญเกี่ยวกับสถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

กรอบนี้ได้พุ่งประเด็นไปที่ปัญหาของตัวระบบการเมือง ซึ่งไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้เป็นเพราะกลไกในการคัดเลือกคนเข้าสู่ระบบการเมืองนั้นคือ การเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ใช้เงินเป็นหลักทั้งในการเลือกตั้ง และในการแย่งชิงตำแหน่งกันเองในพรรคการเมือง ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเช่นนี้ย่อมไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็น “คนดี” คนที่มีความซื่อสัตย์ สุจริต และมีความสามารถได้รับการเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ในทางการเมืองได้ นอกจากจะต้องก้าวเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของ “ระบบธุรกิจการเมือง” ที่ยังครอบงำสถาบันการเมืองทั้งหลายอยู่ จึงทำให้นักการเมืองซึ่งเป็นผลผลิตจากระบบธุรกิจการเมืองนี้ทำงานในลักษณะที่เห็นแก่ผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง มากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม อันได้แก่ การบับัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลที่มีการจัดตั้งขึ้นภายหลังที่มีการเลือกตั้งมักมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค เนื่องจากไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากจนเพียงพอในการจัดตั้งรัฐบาลได้เองเพียงพรรคเดียว ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคที่ตกลงใจเข้าร่วมรัฐบาลมีการแก่งแย่งแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งรัฐมนตรี มีการนำเอาระบบโควตามาใช้เพื่อ แบ่งสัดส่วนที่นั่งในคณะรัฐมนตรี โดยพรรคที่เป็นตัวแปรสำคัญในการเลือกตั้งแต่ละครั้งมักใช้เรื่องตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นข้อต่อรองสำคัญในการเข้าร่วมรัฐบาลอยู่เสมอ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย เป็นเหตุให้รัฐบาลผสมที่เกิดขึ้นไร้ประสิทธิภาพในการบริหารงานและขาดเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำรัฐบาลก็ตกอยู่ภายใต้ความกดดันของพรรคตนเองและพรรคร่วมรัฐบาล จึงไม่อาจแสดงภาวะผู้นำในการบริหารประเทศและไม่มีเวลาในการรับฟังและแก้ไขปัญหของประชาชน เพราะต้องคอยแก้ไขและผ่อนคลายความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในพรรคของตนเองและในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา<sup>15</sup> นอกจากนั้นการมีรัฐบาลผสมโดยใช้ระบบสัดส่วนโควตาดังนี้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล รวมทั้งพรรคร่วมรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะไม่มีรัฐมนตรีคนใดอยู่ในตำแหน่งได้นานพอที่จะแก้ไข ปัญหาบ้านเมืองรวม

<sup>15</sup> สัมภาษณ์ กระมล ทองธรรมชาติ. รองประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญคนที่ 1 และประธานคณะกรรมการวิชาการข้อมูลและศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ สภาว่างรัฐธรรมนูญ. 16 ตุลาคม 2540.

ทั้งติดตามผลจากการแก้ปัญหาได้ ในขณะที่เดียวกันถึงแม้จะมีการเลือกตั้งใหม่ ระบบก็มักจะคัดเลือกได้ นักการเมืองหน้าเดิม ๆ เข้ามา นำมาซึ่งปัญหาของรัฐบาลผสมวนเวียนเป็นวงวนอยู่เช่นนี้ ประสิทธิภาพในการบริหารประเทศจึงเป็นเรื่องที่ไม่มีทางจะเกิดขึ้นได้ภายในระบบการเมืองที่มีปัญหาเช่นนี้ ดังนั้น คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญจึงได้เสนอให้มีการแก้ไขระบบการเลือกตั้งและระบบพรรคการเมือง เพื่อจัดระบบธุรกิจการเมืองให้หมดไปหรือให้มีความเป็นธุรกิจการเมืองน้อยลงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ ความสามารถ มีความจริงใจ และซื่อสัตย์ สุจริต ได้มีโอกาสรับการคัดเลือกเข้ามาสู่ระบบการเมืองมากยิ่งขึ้น ซึ่งคณะกรรมการการยกย่องฯ มีความเชื่อว่าน่าจะส่งผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ รัฐมนตรีมีความรู้ความสามารถเกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้นายกรัฐมนตรีมีภาวะเป็นผู้นำไม่ต้องใช้เวลาไปกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ทำให้มีเวลาควบคุมดูแลงานให้ดำเนินไปตามนโยบายที่แถลงไว้มากยิ่งขึ้น สำหรับประเด็นที่คณะกรรมการการยกย่องฯ ได้เสนอไว้ในเรื่องนี้ สามารถนำมาสรุปได้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้คือ \*

- 1) กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นหลักสำคัญในฝ่ายนิติบัญญัติ และมีวุฒิสภา เป็นองค์กรทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายให้รอบคอบ ทั้งยังเป็น การคานอำนาจพรรคการเมืองในบางเรื่อง โดยเฉพาะอำนาจในการตรวจสอบและถอดถอน
- 2) กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยระบบผสมจำนวน 500 คน โดย 400 คนมาจากการเลือกตั้ง โดยทางตรงจากประชาชนโดยใช้ระบบเขตเดียวคนเดียว และอีก 100 คน มาจากระบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 2 ประเภท จะต้องทำหน้าที่ลงมติเสนอแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ควบคุมรัฐบาลโดยตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ ควบคุมงบประมาณ พิจารณากฎหมาย เริ่ม และร่วมพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 3) กำหนดให้วุฒิสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย เริ่มและร่วมพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทำหน้าที่อภิปรายทั่วไปในปัญหา ระดับชาติโดยไม่มีกรรมติ
- 4) การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จะต้องลดบทบาทธุรกิจการเมืองและการใช้เงินซื้อเสียงมา รวมทั้งเพิ่มความหลากหลายของกลุ่มในสังคมให้มีโอกาสเข้ามาในรัฐสภาให้มากขึ้น

---

\* ผู้สนใจในประเด็นนี้ สามารถติดตามรายละเอียดได้ในภาคผนวก

การกำหนดโครงสร้าง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองต่าง ๆ ในรูปแบบใหม่ดังที่ได้กล่าวมานี้\* คณะกรรมาธิการยกร่างฯ มีความเชื่อว่าจะทำให้ระบบการเมืองได้รับความเชื่อถือ และความไว้วางใจจากประชาชน ขณะเดียวกันก็จะทำให้ระบบสามารถเปิดรับคนดีที่มีความรู้ ความสามารถได้มีโอกาสเข้ามาทำงานทางการเมืองมากขึ้น โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม นอกจากนี้ รัฐบาลก็สามารถบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น ขณะที่ระบบธุรกิจการเมืองก็จะถูกควบคุมโดยระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ ซึ่งทำให้การซื้อสิทธิ์ ขายเสียง เป็นเรื่องที่ทำได้อย่างขึ้นบัญชีพบบัญชีและการแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีก็จะลดน้อยลง การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารก็จะมีแบ่งแยกหน้าที่กันอย่างชัดเจน ซึ่งจะทำให้แต่ละฝ่ายสามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรีก็จะมีภาวะผู้นำมากขึ้น ไม่ต้องพะวงถึงการรักษาเสถียรภาพของพรรคร่วมรัฐบาลจนไม่มีเวลาในการบริหารประเทศ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นผลดีต่อระบบการเมืองไทยก่อให้เกิดการพัฒนาไปในแนวทางที่เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์

คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งนำโดยนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ใช้เวลาประมาณ 11 เดือน ตั้งแต่ต้นเดือนกุมภาพันธ์ ถึงต้นเดือนมีนาคม พ.ศ.2540 ในการจัดทำกรอบเบื้องต้นทั้ง 3 กรอบ ซึ่งสภาวรัฐธรรมนูญได้มีมติเห็นชอบกับกรอบทั้ง 3 กรอบ และได้เพิ่มเติมเรื่อง ศาลปกครอง และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในกรอบที่ 2 “การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” และในกรอบที่ 3 “สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง” ได้มีการแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รวมไว้ในกรอบดังกล่าวเพื่อนำไปรับฟังความเห็นของประชาชนในลำดับต่อไป ในการทำงานของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการจัดตั้งอนุกรรมาธิการยกร่างขึ้น 3 คณะ โดยจะเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาเป็นคณะอนุกรรมาธิการได้ ยกเว้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) เนื่องจากหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นของสภาวฯ ส่วน ส.ส. และ ส.ว. สามารถเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ผ่านทางสมาชิกสภาวรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งการจัดอนุกรรมาธิการดังกล่าวก็เพื่อที่จะมาช่วยดำเนินการระดับหนึ่งด้วย ทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่พิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการและสาระสำคัญของกรอบทั้ง 3 กรอบ นำเสนอคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปโดยความรอบคอบและสมบูรณ์ที่สุด นอกจากนี้อนุกรรมาธิการยังมีหน้าที่ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างเสร็จแล้วให้ที่ประชุมใหญ่ของสภาวรัฐธรรมนูญได้พิจารณาอีกด้วย ขณะเดียวกันในระหว่างการทำเนิงานคณะกรรมาธิการยกร่างฯ ก็ยังได้มีการจัดประชุมนอกสถานที่ โดยจัดขึ้นที่โรงแรมรอยัล คลิฟท์ พัทยา จังหวัดชลบุรี เป็นเวลา 1 สัปดาห์

---

\* หลักการใด ๆ ซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้ ณ. นี้ จะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญเกี่ยวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาหรือข้อเสนออื่น ๆ ด้วย จึงจะนับว่ามีความสมบูรณ์ในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

(22-27 เมษายน 2540) นอกจากการประชุมซึ่งประชุมกันทั้งกลางวันและกลางคืนตลอดทั้งสัปดาห์แล้ว คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญยังได้เชิญให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่สนใจเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเรียงตามลำดับมาตรากับคณะกรรมาธิการยกร่างฯ ด้วย\* ซึ่งก่อนหน้านั้น คณะอนุกรรมาธิการทั้ง 3 คณะ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิพร้อมด้วยเจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมาธิการกฤษฎีกาได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญเรียงมาตราขึ้นเป็นต้นร่างนำเสนอต่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งคณะ โดยจัดให้มีการประชุมขึ้นที่โรงแรมอิมพีเรียลควีนส์ปาร์ค กรุงเทพมหานคร โดยใช้เวลาในการประชุม 3 วัน

สาเหตุที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญและอนุกรรมาธิการยกร่างฯ ได้จัดให้มีการประชุมนอกสถานที่ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า สถานที่ประชุมภายในรัฐสภานั้นมีความจำกัด ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาของการเปิดประชุมสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งต่างก็มีคณะทำงานมากมายและมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ห้องเพื่อดำเนินการประชุม นอกจากนี้ การจัดให้มีการประชุมในต่างจังหวัดยังเป็นข้อดีทำให้การประชุมมีความเป็นสัดส่วนและสะดวกสบายในการเตรียมหรือค้นหาข้อมูล รวมทั้งยังทำให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญละทิ้งภารกิจส่วนตัว เพื่อทุ่มเทให้การยกร่างรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานยกร่างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันตามเงื่อนไขของเวลาที่ได้กำหนดไว้อีกด้วย

ในระหว่างการทำงานของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ และอนุกรรมาธิการทั้ง 3 คณะ ได้รับการรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากคณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ และคณะกรรมาธิการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด ตลอดจนข้อเสนอของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ในสังคมและประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งได้มีการส่งความคิดเห็นมาโดยตลอด ซึ่งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้นำเอาความคิดเห็นและข้อเสนอต่าง ๆ เหล่านั้นมาใช้ "ประกอบการพิจารณา" ยกร่างรัฐธรรมนูญโดยได้มีการนำเสนอเอาความคิดเห็นดังกล่าวมาพิจารณาประกอบกับสภาพ

---

\* ลีอวลชน กลุ่มผลักดันและบรรดากลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองต่าง ๆ มองว่า การที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีการเชิญสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ได้เป็นกรรมาธิการยกร่างฯ และส่วนใหญ่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัดเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมาธิการที่พิหยาภิเพื่อเป็นการหยั่งเสียงและรับทราบความคิดเห็นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัดเกี่ยวกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่บัญญัติไว้ นอกจากนี้หลายฝ่ายยังมองว่าเป็นแผนการของนายอานันท์ ปันยารชุน และบรรดาแกนนำคนสำคัญของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ อาทิ นายบรรคักดิ์ อุวรรณโณ, นายคณิน บุญสุวรรณ ในการพยายามล็อบบี้ (Lobby) กลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัดให้เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย

ปัญหาทางการเมืองที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน และความเหมาะสมกับลักษณะสังคมการเมือง การปกครองไทย เพื่อให้ได้ร่างรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหา สอดคล้องและตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งในเรื่องของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะได้นำมากล่าวไว้โดยละเอียดในลำดับต่อไป

## 2. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์

กรรมการชุดนี้มีหน้าที่โดยตรงในการทำหน้าที่รวบรวมและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญ โดยในหลักการจะมีการนำเอาความคิดเห็นเหล่านั้นส่งต่อไปยังคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประกอบการพิจารณาเพื่อเป็นแนวทางในการ ยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การทำงานของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์จึงจำเป็นที่จะต้องมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยกรรมการจำนวนทั้งสิ้น 38 คน โดยมีศาสตราจารย์อมรรักษ์าสัตย์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ได้รับเลือกเป็นประธานกรรมการ และมีนายสนั่น อินทรประเสริฐ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจังหวัดนครนายก) ทำหน้าที่เป็นเลขาธิการ โดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์จะเป็นผู้กำหนดแผนงานในการดำเนินงานในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยตลอดช่วงระยะเวลาการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยกลวิธีต่าง ๆ แล้วจึงนำความคิดเห็นต่าง ๆ มารวบรวม วิเคราะห์แยกแยะประเด็นที่มีความสำคัญ แล้วสรุปผลส่งให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการคณะต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและ

คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ\* นอกจากนั้น ยังมีการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนตามหลักวิชาการร่วมกับสถาบันอื่น ๆ เพื่อพิจารณาเปรียบเทียบความคิดเห็นที่ได้รับฟังมาอีกด้วย งานที่สำคัญนอกไปจากการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้วก็คือ การวางแผนในการจัดทำประชามติ ซึ่งงานในภาคสนามนั้นเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็น และประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัด โดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชามติจะเป็นผู้รวบรวมข้อมูลควบคู่ไปกับการดำเนินงานรับฟังความคิดเห็นในระดับภาคด้วยตนเอง เพื่อนำส่งต่อไปยังคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญต่อไป ซึ่งการดำเนินงานในการรับฟังความคิดเห็นและการทำประชามติของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชามตินี้ ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาตรา 211 6 เตราส ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั่นเอง

ในการดำเนินงาน คณะกรรมการได้มีมติแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นอีก 5 คณะ เพื่อให้การดำเนินงานในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปโดยสมบูรณ์ อนุกรรมการทั้ง 5 คณะดังกล่าวประกอบด้วย

1. คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นจากสถาบันการศึกษาและองค์กรเอกชน
2. คณะอนุกรรมการประมวลและสรุปข้อคิดเห็นจากประชาชน
3. คณะอนุกรรมการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน
4. คณะอนุกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติงานทางวิชาการของ สสร. จังหวัด
5. คณะอนุกรรมการจัดทำประชามติ

---

\* คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้จัดตั้งขึ้นเป็นคณะหลังสุด เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2540 โดยมีหน้าที่สำคัญ ซึ่งได้รับการส่งมอบหน้าที่ต่อจากคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้สลายตัวไปหลังจากเสร็จสิ้นภารกิจในวันที่ 8 พฤษภาคม 2540 นั่นคือ การพิจารณาคำแปรญัติติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะนำเสนอร่างดังกล่าวไปสู่การพิจารณารับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 3 ตามข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา เป็นที่น่าสังเกตว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับเลือกให้ทำหน้าที่กรรมาธิการชุดนี้ แทบจะเป็นกลุ่มเดียวกันกับคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ผู้สนใจสามารถติดตามได้ในภาคผนวก) โดยมี นายอานันท์ ปันยารชุน ได้รับเลือกให้ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การประชุมดำเนินไปได้ด้วยความเรียบร้อย



จะเห็นได้ว่า การตั้งอนุกรรมการขึ้นมาอีก 5 คณะนั้น เพื่อประโยชน์ในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับข้อมูลอันจะเป็นประโยชน์ต่อการร่างรัฐธรรมนูญมากที่สุด นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังได้จัดให้มีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการประชุม, อภิปรายและสัมมนา กลุ่มย่อย รวมทั้งจัดเวทีประชาธิปไตยเพื่อระดมความคิดเห็น โดยได้ดำเนินการเองหรือร่วมจัดกับสถาบันการศึกษาหรือองค์กรอื่น ๆ รวมทั้งสิ้น 9 ครั้ง แล้วส่งความคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้รับมาไปยังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญหรือตัวประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง นอกจากนี้ยังมีการรับฟังความคิดเห็นโดยผ่านทางคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ ในแต่ละจังหวัดจะมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละจังหวัดทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ โดยตำแหน่ง ทั้งนี้เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกจังหวัดได้ดำเนินไปในแนวทางเดียวกัน

นอกจากนี้ คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ยังได้จัดทำชุดแบบสอบถามสำหรับรับฟังความคิดเห็นที่ประกอบไปด้วยสาระสำคัญตามกรอบเบื้องต้นทั้ง 3 กรอบ โดยใช้ชื่อเรียกว่า “ชุดคำถามและข้อชี้แนะในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรวมทั้งแบบสำรวจความคิดเห็นของประชาชน” เพื่อนำไปใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศอีกครั้ง นอกจากการดำเนินการดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการยังได้จัดทำแผ่นป้ายและกล่องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปติดตั้งในที่สาธารณะ หรือสถานที่ราชการภายในชุมชน เพื่อให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็น\* แล้วนำมาประมวลผลรายงาน แล้วส่งไปให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้เพื่อประกอบการพิจารณาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ด้วย

### 3. คณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัด 76 คณะ

เพื่อให้การดำเนินงานรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั่วประเทศเป็นไปได้อย่างสมบูรณ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้มีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดขึ้นมาให้ครบทุกจังหวัด ซึ่งจะมีจำนวนทั้งสิ้น 76 คณะ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการวิสามัญ

---

\*ในทางปฏิบัติความคิดเห็นที่ได้รับมาโดยผ่านกล่องรับฟังความคิดเห็น มักเป็นการร้องเรียนในเรื่องของความเดือดร้อนในชีวิตประจำวันของประชาชนมากกว่าที่จะเป็นการแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดคำถามต่อไปได้ว่า ประชาชนโดยทั่วไปได้ให้ความสนใจในเรื่องของกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้มากน้อยแค่ไหน

ในแต่ละจังหวัดจะประกอบด้วย ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จังหวัดดำเนินการคัดเลือกกันเองไว้จังหวัดละ 10 คน เป็นกรรมาธิการวิสามัญฯ ตามความสมัครใจ นอกจากนี้ยังมีบุคคลอื่น ๆ ทั้งในภาครัฐและเอกชนที่มีความเหมาะสมในจังหวัดนั้นร่วมเป็นกรรมาธิการด้วย โดยมีสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญประจำจังหวัดนั้น ๆ ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ รวมแล้วในคณะกรรมการวิสามัญฯ แต่ละคณะจะมีกรรมาธิการจำนวนทั้งสิ้น 15 คน

หน้าที่ซึ่งถือว่ามีค่ามากที่สุดของคณะกรรมการวิสามัญฯ รับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดก็คือ การลงพื้นที่เพื่อสำรวจความคิดเห็น รวบรวมข้อเสนอต่าง ๆ รวมทั้งความต้องการอันหลากหลายของประชาชนในพื้นที่เพื่อนำมาประมวลและนำเสนอต่อคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งคณะกรรมการชุดอื่น ๆ ของสภาว่างรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ ซึ่งหน้าที่ตรงจุดนี้ถือว่าเป็นครั้งแรกที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางจากประชาชน แต่จะมีการนำไปใช้มากนักน้อยเพียงใดนั้นคงจะขึ้นกับประเด็นที่นำเสนอและวิจารณ์ของสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญแต่ละคน<sup>16</sup>

หน้าที่อีกประการหนึ่งของคณะกรรมการวิสามัญฯ รับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดก็คือ การทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งจะต้องรายงานความเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมของสภาว่างรัฐธรรมนูญให้ประชาชนได้รับทราบด้วย ทั้งนี้เพื่อปลุกกระตุ้นคนให้มีความรู้สึกตื่นตัวในเรื่องของการร่างรัฐธรรมนูญให้มากที่สุด จากการทำหน้าที่ที่มีความสำคัญทั้ง 2 ประการดังที่กล่าวข้างต้น จึงส่งผลให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสามารถครอบคลุมพื้นที่ได้อย่างกว้างขวางและค่อนข้างสมบูรณ์ ทำให้ประชาชนชาวไร่ ชาวนา ในชนบทซึ่งไม่เคยให้ความสนใจกับเรื่องของรัฐธรรมนูญได้เริ่มหันมาสนใจที่จะเรียนรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลผูกพันกับการดำรงชีวิตของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับของสิทธิ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับชีวิตของประชาชนทุกคนในสังคม

นอกจากนี้ สำหรับงานด้านการประชาสัมพันธ์ซึ่งมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างคณะกรรมการวิสามัญฯ ประชาสัมพันธ์, คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ และคณะกรรมการวิสามัญฯ รับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัด ได้ทำให้กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ได้เป็นที่รู้จักและได้รับความสนใจจากประชาชนโดยทั่วไปมากกว่าการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญครั้งใด ๆ ที่เคยมีมาใน

<sup>16</sup> สัมภาษณ์ อุทัย พิมพ์ใจชน. ประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญ. 28 กุมภาพันธ์ 2540.

ประวัติศาสตร์ของการเมืองการปกครองไทย และนับเป็นครั้งแรกที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำรัฐธรรมนูญแทบทุกขั้นตอน

ในความคิดเห็นของผู้วิจัย การดำเนินงานของคณะกรรมการการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดทั้ง 76 คณะนั้นมีโครงสร้างการทำงานที่น่าสนใจและเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้งานด้านการรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนการประชาสัมพันธ์เป็นไปโดยราบรื่น และมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ

1) ประธานคณะกรรมการการวิสามัญแต่ละคณะมาจากสมาชิกสภาว่รัฐธรรมนูญของจังหวัด ซึ่งตรงนี้เป็นผลดีในการประสานงานตลอดจนข้อมูลต่าง ๆ ที่รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในจังหวัดมาจะได้รับการถ่ายทอดโดยผ่านบุคคลเหล่านี้เข้าไปสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ของสภาว่รัฐธรรมนูญและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ผู้ที่นั้นสังกัดอยู่ ขณะเดียวกันตัวประธานคณะกรรมการการวิสามัญ เองในฐานะของสมาชิกสภาว่รัฐธรรมนูญคนหนึ่งย่อมจะรู้เรื่องราวการดำเนินงานของสภาว่รัฐธรรมนูญเป็นอย่างดี และย่อมจะเป็นแหล่งข้อมูลที่ดีที่สุดที่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่จะได้ซักถามเกี่ยวกับความเป็นไปในการดำเนินงานจัดทำรัฐธรรมนูญโดยละเอียดในทุก ๆ ขั้นตอนของการดำเนินงาน

2) บุคลากรซึ่งเข้ามาเป็นคณะกรรมการการวิสามัญแต่ละคน ส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่แทบทั้งสิ้น ถ้าไม่ใช่ผู้ที่อาสาเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาว่รัฐธรรมนูญที่มักจะเป็นผู้นำขององค์กรภาคเอกชนแทบทั้งสิ้น แต่ละคนย่อมถือได้ว่าเป็นตัวแทนทางความคิดของกลุ่มประชาชน ซึ่งสนับสนุนตนเองที่แตกต่างหลากหลายกันไปตามวิชาชีพ \* ทำให้ข้อมูลที่ได้รับมีความหลากหลายและเข้าถึงความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ในทางปฏิบัติการมีตัวแทนของคนแต่ละกลุ่มในพื้นที่เข้าร่วมเป็นกรรมการการวิสามัญย่อมส่งผลดีต่อการเข้าไปสอบถามข้อมูล ตลอดจนความคิดเห็นของประชาชน ทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และขยายฐานของกลุ่มเป้าหมายได้กว้างมากขึ้น

3) คณะกรรมการการวิสามัญ ได้มีการเชิญสมาชิกสภาว่รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นนักวิชาการและผู้มีประสบการณ์ทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินเข้าร่วมประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอยู่เสมอ ทำให้สมาชิกสภาว่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นนักวิชาการที่มีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญได้มีโอกาสสัมผัสถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ (อาจสัมผัส แต่ไม่ใส่ใจ) ทำให้ดูเหมือนว่า

---

\* ในประเด็นของความแตกต่างหลากหลายในวิชาชีพของบุคคลซึ่งทำหน้าที่คณะกรรมการการวิสามัญ อาจมีผู้แย้งว่าไม่เป็นความจริง ทั้งนี้จากข้อมูลที่ได้รับการสำรวจจากโพลส่วนใหญ่อาชีพของผู้ที่เข้ามาสมัครเป็นสมาชิกสภาว่รัฐธรรมนูญ จะมีอาชีพเป็นนายความมากที่สุด อย่างไรก็ตามในที่นี้ผู้วิจัยยังคงมีความเชื่อมั่นว่า ความแตกต่างหลากหลายทางวิชาชีพยังพอมืออยู่บ้างไม่มากนักน้อย และถึงแม้จะเป็นบุคคลที่อยู่ในสาขาวิชาชีพเดียวกัน ก็อาจมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันได้

การยกร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ดำเนินไปโดยนำเอาความคิดเห็นจากประชาชนในแต่ละพื้นที่มาใช้ประกอบการพิจารณา และยังเป็นทำให้การเรียนรู้ทางการเมือง (Political Socialization) แก่คณะกรรมการวิสามัญฯ ในแต่ละจังหวัด ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้กรรมการวิสามัญแต่ละคนนำไปอธิบายและทำความเข้าใจกับประชาชน นอกจากนี้อาจมีการจัดเวทีประชาธิปไตย ซึ่งเป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นนักวิชาการ นับเป็นการให้ข้อมูลเพื่อสร้างการเรียนรู้ให้แก่ประชาชนทางหนึ่ง

ด้วยเหตุผลทั้ง 3 ประการ ที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับการที่คณะกรรมการวิสามัญฯ ในแต่ละจังหวัดได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ อีกจังหวัดละหลายสิบคน เมื่อรวมกับจำนวนคณะกรรมการวิสามัญฯ ทั้ง 76 จังหวัด ๆ ละ 15 คน ทำให้จำนวนผู้ร่วมงานในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในครั้งนี้มีจำนวนกว่าหนึ่งหมื่นคน นอกจากนี้ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ยังได้รับความร่วมมือในการประชาสัมพันธ์งานจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ การจัดสัมมนาเกี่ยวกับงานยกร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จากกลุ่มผลักดันต่าง ๆ อีกกว่า 200 องค์กร อาทิ กลุ่มธุรกิจเอกชน, กลุ่มสถาบันการเงิน, กลุ่มอุตสาหกรรม, องค์กรพัฒนาเอกชนและสิ่งแวดล้อม, กลุ่มเกษตรกร, องค์กรวิชาชีพต่าง ๆ สถาบันการศึกษา, องค์กรพัฒนาประชาธิปไตยต่าง ๆ รวมทั้งสื่อมวลชน จึงส่งผลให้ข้อมูลจากความคิดเห็น ซึ่งได้รวบรวมมารวมทั้งข้อวิจารณ์ในบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับมีจำนวนมากกว่าการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญครั้งใด ๆ ในอดีต

#### 4. คณะกรรมการประชาสัมพันธ์

คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยคณะกรรมการทั้งสิ้น 17 คน โดยมี นายสมเกียรติ อ่อนวิมล (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จังหวัดสุพรรณบุรี) ทำหน้าที่เป็นประธาน\* และมี นายธงชาติ รัตนวิชา (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จังหวัดนครศรีธรรมราช) ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ มีหน้าที่สำคัญในการผลิตเอกสาร รวมทั้งวัสดุประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ เพื่อใช้ในการประชาสัมพันธ์กิจกรรมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งเน้นในเรื่องของการกระจายข่าวสารข้อมูล รวมทั้งสาระสำคัญที่จะนำไปบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการสร้างความตื่นตัวให้กับประชาชน เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็น

---

\* นายสมเกียรติ อ่อนวิมล ได้ยื่นใบลาออกจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2540 ด้วยเหตุผลที่ว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ดีเพียงพอที่จะนำไปประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนด้วยความเต็มใจได้ และที่ประชุมได้มีมติเลือก นายแก้วสรร อติโพธิ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ผู้เชี่ยวชาญ สาขากฎหมายมหาชน) รักษาการแทนในตำแหน่งประธานคณะกรรมการ

และวิพากษ์วิจารณ์เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้มากที่สุด นอกจากนั้น ยังมีการขอความร่วมมือไปยังสื่อมวลชนทุกแขนง ในการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูล รวมทั้งมีการใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ต, การจัดทำปฏิทินข่าวประจำวัน, สรุปรายข่าวประจำวัน, เอกสารเผยแพร่, เอกสารข้อมูลทั่วไป, การส่งโทรสารโดยตรงจากคอมพิวเตอร์ (Group Fax), การส่งข่าวด่วนถึงสถานีวิทยุโทรทัศน์ และสื่อมวลชนต่าง ๆ รวมทั้งการส่งและการรับ Electronic Mail ในการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลในครั้งนี้ด้วย คณะกรรมการได้มีการตั้งศูนย์ข้อมูล สารสนเทศ (ศูนย์กลางข่าว ส.ส.ร.) ซึ่งตั้งอยู่ที่ชั้น 1 อาคารรัฐสภา 2 เพื่อเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูล ข่าวสาร และเผยแพร่กิจกรรมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการคนอื่น ๆ ในการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ แม้จะมีอุปสรรคในเรื่องของงบประมาณที่จำกัด\*\* แต่การดำเนินงานก็เป็นไปในระดับที่คณะกรรมการฯ พอใจ โดยข้อมูลที่ได้มาจากการที่ประชาชนนับล้านคน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นทั้งในรูปของแบบสอบถาม และการทำประชาพิจารณ์ ถือได้ว่าเป็นหลักฐานที่ยืนยันความสำเร็จในการดำเนินงานของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยก็ยังไม่ใคร่แน่ใจว่า คณะกรรมการชุดอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจะให้ความสำคัญกับความคิดเห็นเหล่านั้นมากน้อยแค่ไหน

ผลงานที่เห็นเด่นชัดและเป็นรูปธรรมของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์มีมากมาย ส่วนใหญ่เป็นเอกสารคำอธิบายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้พิมพ์เป็นจำนวนกว่า 1 ล้านเล่ม รวมทั้งมีการจัดทำเทปเพลงเพื่อการรณรงค์รัฐธรรมนูญ มีการจัดทำวีดีทัศน์, แถบบันทึกเสียง ภาพยนตร์ โฆษณา แผ่นพับ, สติกเกอร์ที่เขียนคำขวัญในลักษณะที่เชิญชวนให้ประชาชนหันมาให้ความสนใจในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ อาทิ “ประเทศไทยคือ เรา ร่วมร่างรัฐธรรมนูญ”, “เราขอสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน”, “รัฐธรรมนูญใหม่ ชีวิตใหม่” เป็นต้น

สัญลักษณ์ที่เป็นเสมือนเครื่องหมายของสภาร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ นอกจากสิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้วก็คือ “สีเขียวตองอ่อน” ซึ่งทางคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ได้ขอความร่วมมือไปยังภาคเอกชนในการจัดทำธงสีเขียวตองอ่อนผืนเล็ก ๆ เพื่อเป็นสัญลักษณ์ของผู้ให้การสนับสนุนการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้

---

\*\* ปัญหาเรื่องงบประมาณในการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น นายอมร รัชชสัจจกุล ประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า งบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลนั้นมีไม่เพียงพอ ทำให้ทั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ และคณะกรรมการประชาสัมพันธ์จำเป็นต้องขอเงินสนับสนุนการดำเนินงานจากองค์กรต่าง ๆ ซึ่งเต็มใจให้ก็ย่อมมาใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งก็ยังไม่เพียงพอและอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน ที่สำคัญอาจทำให้ผลงานที่ออกมาไม่ดีเพียงพอที่หลายฝ่ายได้ตั้งความหวังเอาไว้

นี้\* ซึ่งนอกจากจะใช้ธงแล้วยังมีเลื้อยัด หมวก, ผ้าคาดศีรษะ, เข็มกลัด และเนคไทสีเขียวกัคณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ได้มีการรณรงค์ให้ประชาชนหามาสมใส่ในช่วงที่กำลังจะมีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา เพื่อเป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนที่ต้องการให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านโดยรัฐสภาเพื่อนำมาประกาศใช้ได้โดยสมบูรณ์

## 5. คณะกรรมาธิการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมาธิการชุดนี้ มีการดำเนินงานที่ไม่เป็นที่สนใจของประชาชนโดยทั่วไปเท่าใดนัก ทั้งนี้ เพราะงานส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการค้นคว้าข้อมูลเพื่อนำมาประกอบการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะกรรมาธิการดังกล่าวมีจำนวนทั้งสิ้น 17 คน ส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการ โดยที่ประชุมได้เลือกให้ศาสตราจารย์ กระทบล ทองธรรมชาติ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์) ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมาธิการฯ และมีรองศาสตราจารย์ วิสุทธิ โพธิ์แทน (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์) ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมาธิการฯ การดำเนินงานที่ถือว่ามีส่วนสำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งคณะกรรมาธิการวิชาการฯ ได้ดำเนินงานไปนั้นแบ่งได้เป็น 4 ส่วน คือ

1) การศึกษาค้นคว้าเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญและการยกร่างรัฐธรรมนูญรวมทั้งรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ

ทั้งนี้ เพื่อสังเคราะห์เอาหลักการและสาระสำคัญที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการเมืองไทย เพื่อนำไปบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันประกอบไปด้วยหลักการที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง, หลักการเลือกตั้ง, หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ, หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น, ระบบศาลรัฐธรรมนูญ, ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ซึ่งหลักการต่าง ๆ เหล่านี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทาง และเป็นทางเลือกสำหรับประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

---

\* สีเขียวต้องอ่อนได้ถูกกำหนดขึ้นเป็นสัญลักษณ์ของฝ่ายที่ให้การสนับสนุนกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ขณะที่กลุ่มผู้คัดค้านได้มีการใช้ "สีเหลือง" มาเป็นสัญลักษณ์ในการรณรงค์เพื่อคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เช่นกัน

## 2) การศึกษาแนวทางการร่างรวมทั้งสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ในส่วนนี้ถือว่า มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าส่วนแรก ทั้งนี้เนื่องมาจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นเสมือนส่วนขยายในรายละเอียดของหลักการและวิธีการนำไปปฏิบัติของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะออกมามีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างเต็มที่ โดยแบ่งออกได้เป็น 6 เรื่อง คือ

- (1) แนวทางการร่างและสาระสำคัญร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- (2) แนวทางการร่างและสาระสำคัญร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการเลือกตั้ง
- (3) แนวทางการร่างและสาระสำคัญร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง
- (4) แนวทางการร่างและสาระสำคัญร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (5) แนวทางการร่างและสาระสำคัญร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (6) แนวทางการร่างและสาระสำคัญร่างประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในทางปฏิบัติคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่มีเวลาเพียงพอที่จะทำการศึกษาแนวทางการร่างและสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้อย่างลึกซึ้ง และครบทุกเรื่อง อย่างไรก็ตามคณะกรรมการวิชาการฯ ก็ได้เสนอตัวอย่างของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในบางเรื่องบางมาตรา อาทิ ในเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐสภาได้ดำเนินการต่อไปหลังจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภา และมีผลบังคับใช้แล้ว<sup>17</sup>

<sup>17</sup> สัมภาษณ์ กระมล ทองธรรมชาติ, รองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนที่ 1 และประธานคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 16 ตุลาคม 2540.

### 3) การกำหนดรูปแบบของ “แบบแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ”

งานในส่วนนี้เป็นการสร้างแบบแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยกรมการวิชาการฯ ได้ทำรายงานความคิดเห็นในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับร่างรัฐธรรมนูญ โดยจัดแบ่งออกเป็นหมวดหมู่ที่ชัดเจน แล้วจึงจัดพิมพ์เป็นเอกสารเพื่อนำไปใช้ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อหาข้อสรุปและความโน้มเอียงของความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ตามคำร้องขอของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ รวมทั้งคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็น และประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัด เพื่อนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามงานในส่วนนี้ก็ประสบปัญหาในเรื่องของงบประมาณในการดำเนินงาน ทำให้เอกสารที่จัดพิมพ์มีไม่เพียงพอกับความต้องการ จึงจำเป็นต้องขอความร่วมมือและการสนับสนุนทางการเงินจากองค์กรต่าง ๆ เช่นองค์กรเอกชน และองค์กรธุรกิจ ซึ่งก็ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี

### 4) การจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ

งานในส่วนนี้คณะกรรมการได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ โดยได้มีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ รวมทั้งสิ้น 3 ครั้ง เพื่อทำการรวบรวมและประมวลแนวคิด เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมทั้งการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย โดยมีการดำเนินงานดังนี้<sup>18</sup>

- (1) การประชุมเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 1 (25-26 กุมภาพันธ์ 2540)  
ในหัวข้อ “ปัญหาและระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย”
- (2) การประชุมเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 2 (11-12 มีนาคม 2540)  
ในหัวข้อ “ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ”
- (3) การประชุมเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 3 (25-26 มีนาคม 2540)  
ในหัวข้อ “แนวนโยบายแห่งรัฐ สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง”

<sup>18</sup>ดูรายละเอียดใน รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องปัญหาและระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ สถาบันการเมือง ((ม.ป.ท.), 2540), หน้า 2-59.



จากการประชุมเชิงปฏิบัติการทั้ง 3 ครั้ง จึงเป็นที่มาของแนวคิดหลัก โดยคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญได้นำไปใช้ในการสร้างกรอบเบื้องต้นทั้ง 3 กรอบ ดังที่กล่าวมาแล้วในส่วนของการดำเนินงานของคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของระบบการเลือกตั้งและกลไกคณะกรรมการเลือกตั้ง ในเรื่องนี้ นายกระมล ทองธรรมชาติ ในฐานะประธานคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า<sup>19</sup> “กลไกควบคุมการเลือกตั้งถือเป็นประเด็นสำคัญที่คณะกรรมการวิชาการฯ นำมาพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน โดยมีความเห็นพ้องต้องกันว่าการเลือกตั้งทั่วไปในทางการเมืองนั้น ควรได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จ และมีสิทธิ์ชี้ขาดในด้านการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวประธานคณะกรรมการเลือกตั้งควรมีอำนาจสั่งการได้เทียบเท่าอำนาจของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ด้วยเหตุผลสำคัญคือ เพื่อเปิดโอกาสให้คนจากกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้เข้ามาทำงานทางการเมืองในระบบรัฐสภามากขึ้น”

นอกจากนี้ คณะกรรมการเลือกตั้งจะต้องมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางอย่างแท้จริง โดยการดำเนินงานจะไม่ขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทย แต่ถ้ากระทรวงมหาดไทยจะเข้ามาช่วยเหลือทางด้านบุคลากรสนับสนุนในการดูแลการเลือกตั้งก็เป็นเรื่องที่สามารถทำได้

โดยสรุปแล้ว การดำเนินงานทั้ง 4 ส่วนของคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญถือว่าได้รับความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งนอกจากงานหลักทั้ง 4 ส่วนแล้ว คณะกรรมการวิชาการฯ ยังได้ระดมกำลังกันยกยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ\* ที่รัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดไว้ว่าจะต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญไปแล้ว โดยนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณาควบคุมไปกับตัวร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคณะกรรมการวิชาการฯ มีความเห็นว่า การยกเว้นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐสภา ผู้มีหน้าที่โดยตรงในการร่างกฎหมายลูกจะได้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้อย่างเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด

---

<sup>19</sup>สัมภาษณ์ กระมล ทองธรรมชาติ, รองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนที่ 1 และประธานคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ, 16 ตุลาคม 2540.

\* ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับ ประกอบไปด้วย กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา, กฎหมายพรรคการเมือง และกฎหมายคณะกรรมการเลือกตั้ง

## 6. คณะกรรมาธิการจตุรภาคี ตรวจสอบรายงานการประชุมและกิจการสภา

คณะกรรมาธิการชุดนี้ประกอบด้วยกรรมาธิการทั้งสิ้น 17 คน โดยที่ประชุมได้มีมติให้ นายเดโช สวานานนท์ (สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ทำหน้าที่เป็นประธาน และมีนายสุนทร ทิพย์มณี (สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ จังหวัดสระแก้ว) ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ โดยหน้าที่หลักของคณะกรรมาธิการชุดนี้จะต้องรับผิดชอบในการจัดทำบันทึก จดหมายเหตุ ตรวจสอบรายงานการประชุมของสภาว่างรัฐธรรมนูญและงานกิจการของสภาว่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการอื่น ๆ ตามที่ประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญได้มอบหมายมาด้วย

หากจะทำการแบ่งแยกประเภทของงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการจตุรภาคี ซึ่งได้มีการดำเนินงานไปคงแบ่งได้เป็น 4 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ

### 1) งานจดหมายเหตุของสภาว่างรัฐธรรมนูญ

เรื่องของการจดหมายเหตุของสภาว่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการจตุรภาคี ได้มีการตั้งอนุกรรมาธิการขึ้นมา 1 คณะ เพื่อรับผิดชอบงานนี้โดยตรง โดยใช้ชื่อว่า “คณะอนุกรรมาธิการจดหมายเหตุ” มีรองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ (สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน) ได้รับเลือกให้เป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการฯ สำหรับงานในส่วนนี้เป็นการรวบรวมและบันทึกกิจกรรมต่าง ๆ ของสภาว่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ เพื่อเก็บรักษาเอกสารทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับงานจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ไว้เป็นหลักฐานสำคัญทางประวัติศาสตร์การเมือง การปกครองของไทยสืบไป โดยมีการจัดเก็บรวบรวมอย่างเป็นระบบ ทั้งเอกสารที่มีการจัดพิมพ์ วิดีทัศน์ ภาพยนตร์ แถบบันทึกเสียง รวมทั้งวัสดุต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง นำมาจัดทำเป็นฐานข้อมูลในคอมพิวเตอร์ เพื่อประโยชน์ในการนำไปอ้างอิง ค้นคว้าได้ทุกเรื่อง และทุกเวลา นอกจากนี้ที่จะจัดเก็บไว้เป็นจดหมายเหตุของชาติอันเป็นเป้าหมายหลักของงานในส่วนนี้

สำหรับการจัดเตรียมงานข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในงานนี้ ธงทอง จันทรางศุ ในฐานะประธานคณะอนุกรรมาธิการจดหมายเหตุได้อธิบายเพิ่มเติมว่า<sup>20</sup> การเตรียมการจัดทำฐานข้อมูลทางคณะอนุกรรมาธิการฯ ได้มี

<sup>20</sup> สัมภาษณ์ ธงทอง จันทรางศุ, ประธานคณะอนุกรรมาธิการจดหมายเหตุ และโฆษกคณะกรรมาธิการวิชาการข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ, 28 มกราคม 2540.

การประชุมร่วมกับผู้เชี่ยวชาญด้านระบบงานสารสนเทศจากภาคเอกชนเพื่อจัดทำฐานข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์แม่ข่าย 2 ระบบ คือ

- (1) ค้นหารายงานสืบหาข้อเท็จจริง
- (2) ทำเป็นจดหมายในรูปแบบของโฮมเพจ (Home page) ในอินเทอร์เน็ต (Internet) เพื่อเป็นระบบกลางในการ) ค้นข้อมูล

โดยการจักระบบฐานข้อมูลดังกล่าวเมื่อหมดวาระการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องอยู่ในความดูแลของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งต่อไป ซึ่งเท่าที่ได้มีการพิจารณาไว้อาจเป็นหน้าที่ของรัฐสภา (กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อไป

## 2) งานตรวจรายงานการประชุม

ในเรื่องของการตรวจรายงานการประชุมถือเป็นงานที่มีความสำคัญอย่างมาก และเป็นภาระที่หนักมากสำหรับคณะกรรมการจดหมายเหตุฯ ทั้ง 17 คน โดยจะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องจากฉบับที่ก่อกำเนิดในทุกถ้อยคำ ที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีการแสดงความคิดเห็นไว้ในการประชุมแต่ละครั้งของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานของทางราชการต่อไป\* และเมื่อการดำเนินงานจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น คณะกรรมการจดหมายเหตุฯ ก็สามารถตรวจรับรองรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการประชุมกันตั้งแต่ครั้งแรกจนถึงครั้งสุดท้ายรวมทั้งสิ้น 29 ครั้ง ได้โดยสมบูรณ์

---

\* เอกสารทั้งหมดซึ่งเป็นรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันได้ถูกเก็บไว้ในห้องใต้ดินของอาคารรัฐสภา 1 โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐสภากำลังนำมาเรียบเรียงและจัดหมวดหมู่ คาดว่าจะดำเนินการเสร็จสิ้นและ อาจมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจได้นำเอาข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการศึกษา หรือค้นคว้าอ้างอิงได้ในราวปลายปีพุทธศักราช 2542.

### 3) งานกิจการของสภาว่างรัฐธรรมนูญ

ในเรื่องของงานกิจการสภาว่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการจดหมายเหตุ ได้มีการตั้งอนุกรรมาธิการขึ้นมาอีก 1 คณะ โดยใช้ชื่อว่า “คณะอนุกรรมาธิการกิจการสภา” มี ร้อยตรีสมนึก ชูวิเชียร (สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญจังหวัดเลย) ได้รับเลือกให้เป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการฯ ซึ่งคณะอนุกรรมาธิการกิจการสภามีหน้าที่ดำเนินการ ในภารกิจทั้งหลายทั้งปวงของสภาว่างรัฐธรรมนูญ อาทิเช่น การดำเนินการประสานงานและกำกับดูแลในการประชุมของสภาว่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาที่นำมาบังคับใช้โดยอนุโลม ตลอดจนดูแลรับผิดชอบและประสานงานเกี่ยวกับงบประมาณและค่าใช้จ่ายของสภาว่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ รวมทั้งสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญแต่ละคน เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ นอกจากนี้ยังรับผิดชอบในเรื่องของการจัดสวัสดิการต่าง ๆ อีกด้วย

### 4) งานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

สำหรับงานอื่น ๆ ซึ่งคณะกรรมาธิการจดหมายเหตุ ตรวจรายงานการประชุมและกิจการสภาได้รับมอบหมายจากประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญ และถือได้ว่าเป็นความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ในครั้งนี้คือ การจัดให้มีการประชุมสัมมนา 2 ครั้ง ดังนี้

1) คณะกรรมาธิการฯ ร่วมกับกองทุนสนับสนุนการวิจัย ได้จัดให้มีการประชุมสัมมนา เรื่อง “ประสบการณ์ต่างประเทศในการปฏิรูปการเมือง” ระหว่างวันที่ 16-19 มีนาคม 2540 ซึ่งได้จัดขึ้นที่ โรงแรมรอยัล คลิฟท์ พัทยา จังหวัดชลบุรี โดยได้มีการเชิญนักวิชาการชาวต่างประเทศที่มีประสบการณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญมาเป็นวิทยากร และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ ผู้มีบทบาทสำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญ อาทิ นายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ, นายกระมล ทองธรรมชาติ เป็นต้น การประชุมสัมมนาครั้งนี้ได้รับความสนใจจากบรรดาสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญพอสมควร โดยมีสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญไปร่วมฟังการสัมมนากว่าหกสิบคน โดยส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัด

2) คณะกรรมาธิการฯ ได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาเรื่อง “ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.... และกระบวนการทำประชาพิจารณ์” โดยจัดขึ้นในระหว่างวันที่ 9-11 พฤษภาคม

2540\* ที่โรงแรมมณเฑียร ริเวอร์ไซด์ กรุงเทพมหานคร โดยในการจัดประชุมครั้งนี้ คณะกรรมการ จดหมายเหตุตรวจรายงานการประชุม และกิจการสภาได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากคณะกรรมการ ทุกคณะ รวมทั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดทั้ง 76 คณะด้วย โดย วัตถุประสงค์หลักของการจัดสัมมนาในครั้งนี้ก็เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจในสาระสำคัญของประเด็น ต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เพิ่งผ่านความเห็นชอบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญในรอบแรก ให้กับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทุกคน ก่อนนำไปทำประชาพิจารณ์ทั่วประเทศ

โดยสรุปแล้ว การดำเนินงานของคณะกรรมการจดหมายเหตุ ตรวจรายงานการประชุมและกิจการ สภา นั้น ถือได้ว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าคณะกรรมการคณะอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัด ระบบฐานข้อมูลที่มีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ เป็นที่คาดหวังไว้ว่าจะทำให้ประชาชนผู้สนใจสามารถ ติดตามการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้สะดวกขึ้น ทั้งยังก่อให้เกิดการประสานงานกันอย่างเป็นระบบทั้ง ในด้านข้อมูลและการเบิกจ่ายงบประมาณระหว่างคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งมีภารกิจมากมาย นับว่าการ ดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ได้ส่งผลให้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในคราวนี้เป็นไปได้อย่างสมบูรณ์ใน ระดับหนึ่ง

## 7. คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

ภายหลังจาก การปฏิบัติภารกิจในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีนายอนันต์ บันยารชุน เป็นประธานได้เสร็จสิ้นลงในวันที่ 8 พฤษภาคม 2540 ซึ่งถือเป็นวันสุดท้ายก่อนนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ยุติบทบาทและสลายตัวกันไป เมื่อร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 9 พฤษภาคม 2540 ผลปรากฏว่า ร่างรัฐธรรมนูญได้ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 1 ด้วย คะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ (ที่ประชุมมีมติเห็นชอบ 89 เสียง งดออกเสียง 1 เสียง) และสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญในกระบวนการพิจารณารัฐ

---

\* การประชุมดังกล่าวได้จัดขึ้นหลังจากการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 ผ่านพ้นไป โดยที่ ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติรับหลักการ และได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในวาระที่ 2 เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไข และพิจารณาคำแปรญัตติที่สมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอขอแปรญัตติในบางเรื่อง บางมาตรา ที่ยังไม่ได้ข้อสรุปที่ลงตัว

ธรรมนูญในวาระที่ 2 นั่นคือ การพิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้มีการเสนอขอแปรญัตติไว้ก่อนที่จะมีการนำเสนอเข้าที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อลงมติ “รับ” หรือ “ไม่รับ” ร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 ตามข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา

คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมการจำนวนทั้งสิ้น 33 คน โดยที่ประชุมมีมติเลือกนายอานันท์ ปันยารชุน (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ และอดีตประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ) ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการฯ โดยมีศาสตราจารย์วรศักดิ์ อุวรรณโณ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน และอดีตเลขาธิการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ) ทำหน้าที่เป็นเลขาธิการคณะกรรมการฯ

สำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานสำคัญอันเป็นการสืบทอดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาตรา 211 ที่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญสภาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ภายในช่วงเวลาในการทำงานที่เหลืออยู่ประมาณ 3 เดือน (พฤษภาคม-กรกฎาคม 2540) คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการจัดกิจกรรมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของสถาบันองค์กร และกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ในสังคมรวมทั้งประชาชนโดยทั่วไปมาพิจารณาประกอบการร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 โดยได้มีการรับฟังความคิดเห็นจาก

#### 1) กลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ได้แก่

- ความคิดเห็นของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งความเห็นของพรรคการเมืองต่าง ๆ \*

---

\* ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็นกันมากในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ เรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา อำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา, ระบบและวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประเด็นการห้าม ส.ส. เป็นรัฐมนตรี เป็นต้น

- ความคิดเห็นของฝ่ายบริหาร ซึ่งประกอบด้วยความเห็นของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี, หน่วยงานหรือข้าราชการระดับสูงในฝ่ายบริหารที่ได้เสนอความเห็นเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน นั้น ๆ \*

- ความคิดเห็นของฝ่ายตุลาการ ซึ่งประกอบด้วยความเห็นของผู้พิพากษา อัยการ และคณะกรรมการการศึกษาวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับศาลเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในศาลฎีกา \*\* ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการตุลาการในระดับสูง

2) กลุ่มผลักดัน อันประกอบไปด้วยความคิดเห็นของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ อาทิ องค์กรธุรกิจเอกชน, สหภาพแรงงาน, กลุ่มสหภาพนายความ, กลุ่มเครือข่ายองค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ, กลุ่มสื่อมวลชน รวมทั้งประชาชนโดยทั่วไปในสังคม \*\*\*

---

\* ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็นในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองฝ่ายบริหาร มักเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มระบบตรวจสอบอำนาจรัฐและองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบ อาทิเช่น การสอบสวนการทุจริต โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีเรื่องที่มาและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งเรื่องการห้าม ส.ส.เป็นรัฐมนตรี เช่นเดียวกันกับกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติ

\*\* ความคิดเห็นในส่วนของฝ่ายตุลาการ ส่วนใหญ่จะมาจากกลุ่มผู้พิพากษา ซึ่งไม่พอใจกับการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งบรรดากลุ่มผู้พิพากษาและข้าราชการตุลาการระดับสูงมองว่า มีอำนาจเหนือกว่าศาลยุติธรรม นอกจากนี้ยังมีเรื่องของการจัดตั้งศาลปกครอง, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกลุ่มข้าราชการตุลาการระดับสูงถือว่าเป็นการรื้อระบบโครงสร้างของศาล และเป็นการนำอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมาก้าวล่วงการทำงานของฝ่ายตุลาการ ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อน

\*\*\* ประเด็นในการเรียกร้องและแสดงความคิดเห็นของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ส่วนใหญ่มักเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิ, เสรีภาพของประชาชน ซึ่งต้องการให้ได้รับการบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเฉพาะประเด็นความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิพื้นฐาน นอกจากนี้ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ อาทิ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะ, สิทธิประชาธิปไตย, สิทธิในการเข้าชื่อให้มีการถอดถอนนายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกวุฒิสภา, ประธานศาลทั้งหลาย รวมทั้งข้าราชการระดับสูง หากมีพฤติการณ์ส่อทุจริต หรือร้ายแรงผิดปกติ ซึ่งในประเด็นเหล่านี้ต่างได้รับความสนใจจากกลุ่มผลักดันตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง

นอกเหนือไปจากการที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองและกลุ่มผลักดันดังที่กล่าวมาข้างต้น มาใช้พิจารณาประกอบการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ในช่วงที่มีการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการฯ ยังได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ\* ที่ยื่นคำแปรญัตติไว้เป็นรายลักษณะอักษรโดยคณะกรรมการฯ ได้เชิญสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญรวมทั้งกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญบางคนที่ยื่นคำแปรญัตติไว้มาชี้แจง ในที่ประชุมคณะกรรมการฯ ซึ่งในการนี้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการฯ คณะนี้ได้ขอแปรญัตติไว้เป็นจำนวนถึง 57 คน มีคำแปรญัตติ ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นเอกสารที่มีความยาวถึง 470 หน้า หากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เป็นกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญพอใจไม่ต้องอภิปรายในสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่ไม่พอใจ ก็สามารถสงวนคำแปรญัตติไว้อภิปรายในสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ ในกรณีของกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ยื่นขอแปรญัตติไว้ก็เช่นเดียวกัน หากไม่พอใจก็สามารถสงวนความคิดเห็นไว้อภิปรายในสภาร่างรัฐธรรมนูญได้

สำหรับการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยละเอียดทั้งฉบับโดยเรียงลำดับมาตรา ตั้งแต่คำปรารภไปจนครบทุกมาตรานั้น คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจะมีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็น, ชี้แจง และตอบข้อสงสัยของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และขอสงวนคำแปรญัตติไว้ รวมทั้งกรรมการฯ ที่ขอสงวนความคิดเห็นไว้ด้วย โดยที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้สงวนคำแปรญัตติไว้ไม่มีสิทธิในการอภิปรายตลอดช่วงเวลานี้

ด้วยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและชี้แจงตอบข้อสงสัย จากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ได้เป็นคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแทบทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 นี้อย่างละเอียดถี่ถ้วน หลังจากที่เคยมีคำครหาจากหลายฝ่ายที่มักมองว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นคณะกรรมการร่างฯ หรือคณะกรรมการพิจารณาร่างฯ เท่านั้นที่มีความสามารถในการจัดทำหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้<sup>21</sup>

\*ในงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยถือว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทุกคนเป็นชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มหนึ่ง

<sup>21</sup> สัมภาษณ์ สมเกียรติ อ่อนวิมล, ประธานคณะกรรมการประชาสัมพันธ์และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จังหวัดสุพรรณบุรี, 17 ธันวาคม 2540.



นอกจากนี้ ในกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีความพยายามที่จะแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการฯ ได้มีการหยิบยกประเด็น ซึ่งมาจากความคิดเห็นจากประชาชนทั่วประเทศที่ได้จากการจัดทำประชามติของสภาวาระรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชามติที่ได้จัดทำประชามติทั้งในระดับภาคและระดับจังหวัด ในช่วงระยะเวลา 1 เดือนเศษ (10 พฤษภาคม-10 มิถุนายน 2540) ตามที่คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชามตินี้ได้รวบรวมและประมวลความคิดเห็นของประชาชน องค์กรและสถาบันต่าง ๆ ไว้มาประกอบการพิจารณาในระหว่างที่มีการแปรญัตติด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติ กระบวนการแปรญัตติ มักเป็นการชี้แจงตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญที่ได้ยื่นคำแปรญัตติไว้มากกว่าการนำเอาความคิดเห็นของประชาชนและกลุ่มผลักดันต่าง ๆ มาพิจารณา

โดยสรุปแล้ว การดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติภารกิจที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อีกทั้งยังได้รับความกดดันจากทั้งสมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญด้วยกันเอง กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองต่าง ๆ รวมทั้งบรรดากลุ่มผลักดันและประชาชนในสังคม ทำให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความยากลำบากอยู่พอสมควร ซึ่งรายละเอียดที่น่าสนใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นกรรมการชุดนี้ กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มอื่น ๆ และกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกลุ่มของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเองนั้น ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

อย่างไรก็ดี สภาวาระรัฐธรรมนูญโดยการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้เวลารวมทั้งสิ้น 21 วัน (7 กรกฎาคม-30 กรกฎาคม 2540) ในการชี้แจงคำแปรญัตติในวาระที่ 2 เรียงมาตรา จึงสามารถผ่านการพิจารณาในวาระนี้ไปได้ ในวันที่ 30 กรกฎาคม 2540 โดยพิจารณาปรับบทบัญญัติต่าง ๆ ภายในร่างรัฐธรรมนูญให้คงเหลือ 336 มาตรา จากเดิม 339 มาตรา ในการนี้สภาวาระรัฐธรรมนูญได้ใช้เวลาอีก 15 วัน เพื่อตรวจจตุรายละเอียดของร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งว่ามีถ้อยคำใดที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งการแก้ไขจะได้เฉพาะถ้อยคำ (ตัวสะกด) ตลอดจนความผิดพลาดจากการพิมพ์เท่านั้น โดยห้ามมีการแก้ไขเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาด นั้นย่อมหมายความว่าในช่วงระยะเวลานี้จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาหรือเพิ่มเติมความคิดเห็นใด ๆ ทั้งสิ้น จนกระทั่งในวันที่ 15 สิงหาคม 2540 ที่ประชุมสภาวาระรัฐธรรมนูญก็ได้พิจารณาลงมติเพื่อนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาพิจารณาด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 92 เสียง, ไม่เห็นชอบ-เสียง, งดออกเสียง 4 เสียง รวมเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 233 วัน

### 3. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน : ความคิดเห็นของประชาชนภายใต้กรอบของชนชั้นนำ ทางการเมือง

โดยหลักการกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ถือเป็นหัวใจสำคัญของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ทั้งนี้เป็นเพราะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาตรา 211 เทรส ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ซึ่งการบัญญัติไว้เช่นนี้นับเป็นครั้งแรกที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญให้มีที่มาจากความต้องการของประชาชน ในบรรดากลุ่มผลึกต้นต่าง ๆ รวมทั้งนักวิชาการที่ต้องการจะเห็นการปฏิรูปการเมือง<sup>22</sup> ต่างก็ตั้งความหวังที่จะให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนอย่างสมบูรณ์ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการยกร่างรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง มิใช่เป็นเพียงแค่หลักการ แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ได้รับความสนใจจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและพิจารณาพิจารณา รวมทั้งคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดขึ้นมารวมทั้งสิ้น 77 คณะ เพื่อดำเนินการในเรื่องนี้โดยตรง ซึ่งในการดำเนินงานได้อาศัยกลวิธีการดำเนินงานที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1) การส่งข้อมูลทางโทรสารหรือจดหมายมาที่คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและพิจารณาพิจารณาโดยตรง ในการนี้ประชาชนที่ต้องการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขหรือการบัญญัติเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สามารถติดต่อกับสภาร่างรัฐธรรมนูญได้โดยตรง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติวิธีนี้มักได้รับความสนใจจากประชาชนโดยทั่วไปน้อย เนื่องจากประชาชนเห็นว่าความคิดเห็นที่ส่งไปจากประชาชนเป็นจำนวนมาก ๆ และหลากหลายแตกต่างกันไป สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญคงไม่มีเวลาให้ความสนใจ อีกทั้งการยกร่างรัฐธรรมนูญคงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทุกคน ประกอบกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้กำหนดเวลาที่ชัดเจน คือ 240 วัน จึงเป็นเรื่องยากที่จะนำเอาความคิดเห็นที่เสนอมานำเสนอ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาในการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน แต่ละคนซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องกับร่างรัฐธรรมนูญ

<sup>22</sup>ดูเพิ่มเติมในประเด็นของการปฏิรูปการเมืองได้ใน อัมภางค์ ปาณิกบุตร, แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสุชมและบุตร จำกัด, 2540), หน้า 1-57.

โดยตรง มากล้นกรอกรวบรวมและสร้างประเด็นนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้นวิธีการนี้จึงไม่ได้รับความสนใจทั้งจากประชาชนและบรรดาสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญเท่าที่ควร<sup>23</sup>

2) การแสดงความคิดเห็นผ่านคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัด ทั้ง 76 คณะ ซึ่งคณะกรรมการแต่ละคณะจะประกอบไปด้วย สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญประจำจังหวัดที่รัฐสภาได้แต่งตั้งไว้ 1 คน ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญของแต่ละจังหวัด ร่วมกับบุคคลอื่น ๆ ซึ่งเคยลงสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญในจังหวัดนั้น และบุคคลผู้มีชื่อเสียงและเป็นผู้น้ององค์กรต่าง ๆ ภายในจังหวัด อีก 14 คน รวมแล้วคณะกรรมการวิสามัญฯ แต่ละคณะจะมีกรรมการรวมทั้งสิ้น 15 คน สำหรับภารกิจที่สำคัญของกรรมการวิสามัญในแต่ละคณะนั้นมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ กรรมการแต่ละคนจะต้องลงไปในพื้นที่ เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ให้กับประชาชน รวมทั้งจะต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นปัญหาความเดือดร้อนในชีวิตประจำวันของตนเอง และต้องการให้รัฐบาลได้เข้ามาช่วยเหลือ ซึ่งกรรมการจะปฏิเสธไม่ได้ว่าไม่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญและจะต้องนำไปตีความเองว่า ควรจะแก้ไขปัญหาโดยการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในหมวดใดมาตราใด ในส่วนของประชาชนที่พอมีความรู้ในเรื่องรัฐธรรมนูญก็มักจะเสนอความคิดเห็นให้เพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากขึ้น นอกจากนี้ประชาชนก็มีความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐอีกด้วย

นอกจากนี้ ในแต่ละจังหวัดนอกจากกลุ่มของข้าราชการในจังหวัดแล้ว\* ยังมีการรวมกลุ่มในรูปแบบของกลุ่มผลักดัน โดยใช้ชื่อว่าสมัชชาประชาธิปไตยประจำจังหวัด อันประกอบไปด้วย กลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่นอกระบบราชการ อาทิ กลุ่มอุตสาหกรรม, กลุ่มองค์กรการค้า, กลุ่มเกษตรกร ฯลฯ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ต่างก็มีผลประโยชน์และมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน คณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัด จึงได้มีการจัดสัมมนา เวทีประชาธิปไตยขึ้นเพื่อให้มีการอภิปรายโต้เถียง และแสดงจุดยืนของแต่ละกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยกรรมการวิสามัญฯ จะได้รวบรวมประเด็น

<sup>23</sup> สัมภาษณ์ อมร รัชชาติ, ประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ และสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์, 13 สิงหาคม 2540.

\* เป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มของข้าราชการในแต่ละจังหวัด มักมีการแสดงความคิดเห็นที่ผูกติดอยู่กับนโยบายของรัฐบาลอยู่มาก ส่วนใหญ่มักจะมีความคิดเห็นไปในแนวทางเดียวกันกับผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการระดับสูงในจังหวัด ถ้าจังหวัดใดผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสนใจกับการทำงานของคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัด บรรดาข้าราชการในจังหวัดนั้นก็มักจะให้ความร่วมมือในการดำเนินงานเป็นอย่างดี

ซึ่งเป็นมติของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ แล้วนำเสนอเป็นข้อเรียกร้องให้มีการร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญส่งผ่านไปยังประธานคณะกรรมการการวิสามัญแต่ละจังหวัดซึ่งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการคณะอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องต่อไป นอกจากการรับฟังความคิดเห็นในระดับจังหวัด ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดแล้ว ในระดับเขต สภาร่างรัฐธรรมนูญยังได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นจากองค์การนอกภาครัฐ (Non Governmental Organizations : NGOs) และคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์อีก 9 ชุด ซึ่งอยู่ในกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งได้ถูกแบ่งออกเป็น 9 เขต รวมทั้งสิ้นในระดับเขตจะมีความทำงานของคณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นถึง 10 ชุด นับเป็นกระบวนการทำงานที่กว้างขวางและครอบคลุมพื้นที่มากที่สุดเท่าที่เคยมีมา นอกจากนี้ยังมีการจัดกิจกรรมการแสดงความความคิดเห็นในระดับภาค ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของคณะกรรมการการวิสามัญ หลายจังหวัด เพื่อเสริมกิจกรรมในระดับจังหวัดและในระดับเขต แต่งานหลักยังคงเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในระดับจังหวัดและในระดับเขตอยู่นั่นเอง สำหรับงานในระดับภาคมักจะเป็นเรื่องของกิจกรรมการทำประชาพิจารณ์ดังกล่าวถึงต่อไป

3) การจัดทำเอกสารแบบสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ได้จัดทำแบบสำรวจความคิดเห็นออกมามากหลายชุด และคณะกรรมการการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดได้นำไปดัดแปลงเพื่อใช้ในจังหวัดของตน\* ซึ่งเมื่อมีการส่งไปถึงประชาชนที่อยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทางคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ได้รับข้อมูลตอบกลับมาเป็นจำนวนทั้งสิ้น 608,735 ฉบับ ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ในระดับหนึ่ง แม้ความคิดเห็นเหล่านั้นจะถือว่า มาจากประชาชนเพียงกลุ่มหนึ่งในจำนวนประชาชนกว่า 60 ล้านคนในประเทศก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเครื่องบอกรับถึงความสนใจของประชาชนกลุ่มหนึ่งที่มีต่อกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ได้เป็นอย่างดี

4) การจัดทำประชาพิจารณ์\*\* นับเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นหลังสุดเมื่อเทียบกับการดำเนินงาน 3 ประการที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์นี้เริ่มต้นขึ้นเมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้ผ่านการพิจารณาโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 รับหลักการโดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ รวมทั้งคณะกรรมการการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัด มีเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์ประมาณ 45 วัน (พฤษภาคม-กลางเดือนมิถุนายน 2540) แม้ว่าก่อนหน้านี้ในช่วงตั้งแต่เดือนมกราคมไปจนถึงสิ้นเดือนมีนาคม จะได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้วิพากษ์วิจารณ์และแสดงความคิดเห็น

\* ดูตัวอย่างแบบสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ในภาคผนวก

\*\* ผู้สนใจในประเด็นที่คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ได้มีการกำหนดขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้ทำประชาพิจารณ์ สามารถติดตามได้ในภาคผนวก

เกี่ยวกับเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญไปแล้วรอบหนึ่ง แต่ในครั้งนี้อถือว่าเป็นการจัดทำประชาพิจารณ์ที่มีความชัดเจนในประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญมากขึ้น เนื่องจากประชาชนได้มีโอกาสได้อ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเพื่อการทำประชาพิจารณ์ทั้งฉบับ ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการประชาสัมพันธ์สภาร่างรัฐธรรมนูญ<sup>24</sup> รวมทั้งเอกสารที่เป็นคู่มือประกอบการทำประชาพิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนซึ่งเป็นการสรุปประเด็นให้ประชาชนได้รับทราบว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้อะไรกับประชาชนบ้าง ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการประชาสัมพันธ์สภาร่างรัฐธรรมนูญ<sup>25</sup> เช่นกัน โดยประชาชนจะได้รับแจกเอกสารทั้ง 2 ฉบับนี้ควบคู่กันไปในกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเห็นภาพรวมของร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับที่ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 1 จากสภาร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งจะได้มีเวลาในการศึกษารายละเอียดในประเด็นที่ตนเองสนใจและเกี่ยวข้องกับตนเอง ซึ่งมีความคาดหวังกันว่าจะทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างชัดเจนและตรงประเด็นมากยิ่งขึ้น และโดยหลักการคณะกรรมการฯ จะได้นำผลของการจัดทำประชาพิจารณ์ในครั้งนี้ส่งไปให้คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้นำไปประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญอีก 1 รอบ พร้อมกับการนำไปใช้เป็นข้อมูลในการอภิปรายกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ขอแปรญัตติไว้ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วนั่นเอง

ในเรื่องของแผนงานการจัดทำประชาพิจารณ์ คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ได้จัดทำแผนงานการทำประชาพิจารณ์ ดังนี้

1. จัดทำประชาพิจารณ์ในระดับจังหวัดทุกจังหวัด ในระหว่างวันที่ 15-30 พฤษภาคม 2540
2. จัดทำประชาพิจารณ์ในระดับภาคทุกภาค ในระหว่างวันที่ 16-25 พฤษภาคม 2540.

จำนวน 5 ครั้ง ดังนี้

- ก. ภาคตะวันออก ณ จังหวัดจันทบุรี
  - ข. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ณ จังหวัดขอนแก่น
  - ค. ภาคกลาง ณ จังหวัดนครปฐม
  - ง. ภาคใต้ ณ จังหวัดสงขลา
  - จ. ภาคเหนือ ณ จังหวัดเชียงใหม่
3. จัดทำประชาพิจารณ์ระดับชาติ 1 ครั้ง ในวันอังคารที่ 10 มิถุนายน 2540 ณ ตึกรัฐสภา

<sup>24</sup>ดูเพิ่มเติมใน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพื่อการทำประชาพิจารณ์ ((ม.ป.ท.), 2540), หน้า 1-108.

<sup>25</sup>ดูเพิ่มเติมใน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้อะไรกับประชาชน? : คู่มือประกอบการทำประชาพิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ((ม.ป.ท.), 2540), หน้า 1-12.

สำหรับช่วงเวลาซึ่งสภาว่างรัฐธรรมนูญ โดยการดำเนินงานของคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ คณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัด ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาประกอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับการดำเนินงานยกเว้นรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้มีการกำหนดขั้นตอนและแผนการดำเนินงานในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยละเอียดเดือนต่อเดือน ตั้งแต่มีการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในวันอังคารที่ 7 มกราคม 2540 จนถึงช่วงเวลาที่มีการตรวจทานแก้ไขก่อนนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณาในวันที่ 15 สิงหาคม 2540 ดังมีรายละเอียดซึ่งผู้วิจัยนำมาสรุปได้ดังนี้<sup>26</sup>

### **ช่วงที่ 1 มกราคม - เมษายน 2540**

(1) **เดือนมกราคม-มีนาคม 2540** เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเบื้องต้น เพื่อนำเอาความคิดเห็นที่ได้รับมากำหนดประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญในการแก้ไขปัญหา โดยคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญจะมีการนำเอาข้อเสนอและความคิดเห็นของประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ที่ผ่านมากในอดีต ตลอดจนผลการศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญในอดีตมาจัดทำเป็นโครงสร้างในรูปแบบของเอกสารแบบสั้น ๆ และได้มีการนำเอาข้อเสนอและความคิดเห็นของประชาชนที่ได้มีการออกไปสำรวจความคิดเห็นและข้อมูลเบื้องต้นจากคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดมาประกอบกันแล้วจัดทำเป็น “กรอบเบื้องต้น” 3 กรอบ แล้วนำเสนอที่ประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบเพื่อใช้เป็น “หลักการเบื้องต้น” เพื่อให้สมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญจากจังหวัดต่าง ๆ ในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด ได้นำไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในลำดับต่อไป

24-31 มกราคม 2540 : คณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญได้เสนอปัญหาและหลักการสำคัญ เรื่อง “สิทธิ หน้าที่และส่วนร่วมของพลเมือง” อันได้แก่ หมวดสิทธิเสรีภาพและหน้าที่, หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ, หมวดการปกครองท้องถิ่น, การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการลงประชามติ

(2) **เดือนกุมภาพันธ์-เมษายน 2540** คณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญได้ทำการยกเว้นรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกันสภาว่างรัฐธรรมนูญก็ยังมีมารับฟังความคิดเห็นของประชาชนควบคู่ไปกับการดำเนินงานยกเว้นรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญโดยตลอด

<sup>26</sup> จังหวะก้าวการทำงานของ กมธ. และ ส.ร., มติชน (24 มกราคม 2540) : 4.

3-4 กุมภาพันธ์ 2540 : สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบเนื้อหา เรื่อง "สิทธิ หน้าที่ และส่วนร่วมของพลเมือง" เพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นจากประชาชน

5-14 กุมภาพันธ์ 2540 : คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอปัญหาและหลักการสำคัญ เรื่อง "การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ" ได้แก่ การแสดงทรัพย์สิน/หนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, ศาลรัฐธรรมนูญ, ศาลยุติธรรม, ศาลปกครอง, ตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

17-18 กุมภาพันธ์ 2540 : สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบเนื้อหา เรื่อง "การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ" เพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นจากประชาชน

19 กุมภาพันธ์-7 มีนาคม 2540 : คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอปัญหาและหลักการสำคัญเกี่ยวกับ "สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง" ได้แก่ พรรคการเมือง, คณะกรรมการเลือกตั้ง รัฐสภา และการดำเนินงานของรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา

10-11 มีนาคม 2540 : สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบเนื้อหา "สถาบันและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง" เพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นจากประชาชน

31 มีนาคม 2540 : กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนช่วงต้น สิ้นสุดลงในวันนี้

1-30 เมษายน 2540 : คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญนำผลการรับฟังความคิดเห็นในแต่ละส่วนมาใช้ประกอบการพิจารณาในยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติในแต่ละมาตรา พร้อมกับดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในส่วนอื่น ๆ มายกร่างต่อจนเสร็จสิ้นทั้งฉบับ

17-19 เมษายน 2540 : การทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 กรอบ ประชุมเตรียมการ เพื่อเอาเนื้อหาของ 3 กรอบมารวมกันเป็น "รัฐธรรมนูญฉบับตุ๊กตา"

20-27 เมษายน 2540 : คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดประชุมเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญรายมาตรา ที่พิทยา จ.ชลบุรี

## **ช่วงที่ 2 พฤษภาคม - 15 สิงหาคม 2540**

(1) **เดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2540** กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังคงดำเนินการไปควบคู่กับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการดำเนินการดังนี้

-คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ จัดทำประชาพิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญระดับภาค ภาคละ 1 ครั้ง และระดับประเทศจำนวน 1 ครั้ง

-คณะกรรมาธิการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดของแต่ละจังหวัด จัดให้มีการประชาพิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญระดับจังหวัด จังหวัดละ 1 ครั้ง

ขณะเดียวกันกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญก็ยังคงดำเนินต่อไป เช่นเดียวกัน

8-9 พฤษภาคม 2540 : คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ผลปรากฏว่าที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์รับหลักการในวาระที่ 1 และยังมีมติแต่งตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 33 คน

10-26 พฤษภาคม 2540 : สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะขอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใดในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้เสนอคำแปรญัตติต่อประธานคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมเหตุผล ในระหว่างนี้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากการทำประชาพิจารณ์ยังคงดำเนินต่อไป

1-30 มิถุนายน 2540 : คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเชิญสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่เสนอคำแปรญัตติไว้มาชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมาธิการฯ โดยการพิจารณาในขั้นนี้จะเน้นที่ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหา (โดยไม่ยึดลำดับมาตราหรือหมวด) หากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญพอใจไม่ต้องอภิปรายในสภาร่างฯ แต่ในกรณีที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่พอใจก็สามารถส่งวนคำแปรญัตติไว้อภิปรายในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้

10 มิถุนายน 2540 : คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ ส่งสรุปความคิดเห็นของประชาชนที่ได้มาจากการทำประชาพิจารณ์ทั้งในระดับจังหวัด ระดับภาค และระดับประเทศ มาให้คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้ประกอบการพิจารณา

7-30 กรกฎาคม 2540 : ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการพิจารณาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญโดยละเอียดเรียงลำดับมาตรา และได้ใช้เวลาวันจันทร์และวันอังคารของสัปดาห์พิจารณาลงมติเฉพาะปัญหาที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ ได้ใช้สิทธิในการอภิปรายและให้กรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงตอบข้อซักถามแล้วให้มีการลงมติไปที่ละมาตรา โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้สงวนคำแปรญัตติไว้ไม่อาจอภิปรายได้ ในระหว่างนี้กรรมาธิการส่วนต่าง ๆ สามารถเสนอข้อมูลได้ตลอดเวลา การพิจารณาในกระบวนการนี้ได้เสร็จสิ้นในวันที่ 30 กรกฎาคม 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติให้ใช้เวลา 15 วัน เพื่อตรวจความเรียบร้อยของร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งสุดท้าย

1-15 สิงหาคม 2540 : พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยละเอียด เพื่อแก้ไขถ้อยคำที่ผิดหรือไม่สอดคล้องกัน

15 สิงหาคม 2540 : สภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติให้นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อรัฐสภา

สำหรับช่วงเวลาในการดำเนินงานดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมด สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้เวลาทั้งสิ้น 233 วัน ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ซึ่งสภาร่างฯ ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตลอดเวลา นับตั้งแต่มีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก (7มกราคม 2540) จนกระทั่งพิจารณาในวาระที่



2 แล้วเสร็จ (30 กรกฎาคม 2540) รวมเวลาที่สภาร่างรัฐธรรมนูญรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่น้อยกว่า 200 วัน

**ตารางที่ 3.1 แสดงกระบวนการดำเนินงานจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ  
(7 มกราคม-15 สิงหาคม 2540)**

ภารกิจ	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.
1. จัดตั้งและพัฒนาคณะกรรมการ	■	■	■	■	■			
2. กำหนดกรอบเบื้องต้นเพื่อขอความเห็นจากประชาชนทุกจังหวัด	■	■						
3. ประชาสัมพันธ์และระดมความคิดเห็นเบื้องต้นแล้วสรุปผลทั่วประเทศ	■	■	■					
4. วิเคราะห์สรุปและยกร่างโดยกรรมการพิจารณาผ่านวาระ 1			■	■	■			
5. นำร่างเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิจารณาในระดับจังหวัดและระดับภาค					■			
6. แปรญัตติและอภิปรายรายมาตราจนสิ้นวาระ 2						■	■	
7. ลงมติวาระ 3 และจัดพิมพ์นำเสนอรัฐสภา								■



ที่มา : ดัดแปลงจากกรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ((ม.ป.ท.), 2540), หน้า 10.

จากที่กล่าวมาทั้งหมด โดยหลักการแล้ว กระบวนการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ที่จัดทำขึ้น โดยความร่วมมือและประสานงานกันระหว่างคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ และคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ประจำจังหวัดทั้ง 76 คณะ ซึ่งใช้เวลากว่า 200 วัน น่าจะเป็นกระบวนการที่สามารถรวบรวมและถ่วงดุลเอาความคิดเห็นของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ และประชาชนโดยทั่วไป เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาของร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงความคิดเห็นของกลุ่มผลักดัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการรวมตัวกันของประชาชนเป็นหลัก แต่ในทางปฏิบัติจากการติดตามการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็น และประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัด พบว่าหลายจังหวัดไม่ได้มีการจัดรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากปัญหาการขาดบุคลากรผู้มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานเพียงพอ ขณะเดียวกัน ความเห็นที่รวบรวมได้ส่วนใหญ่ก็เป็นความเห็นที่ได้รับการชี้แนะจากประเด็นคำถามในแบบสอบถาม ซึ่งไม่ได้มีค่าอะไรไปกว่า ความเห็นในเชิง "เห็นด้วย", "ไม่เห็นด้วย", หรือ "สนับสนุน", "คัดค้าน" จึงทำให้ข้อมูลที่ได้รับมาเป็นเพียงตัวเลขที่สนับสนุนหรือไม่สนับสนุน ข้อเสนอซึ่งเป็นกรอบที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญภายในคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้เสนอไว้ นอกจากนี้ การแสดงความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ก็มักเป็นเรื่องของปัญหาความเดือดร้อนในชีวิตประจำวัน ซึ่งต้องการให้รัฐบาลช่วยแก้ไข ทำให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายคนมองว่า ความคิดเห็นเหล่านั้นไม่มีความสำคัญเพียงพอที่จะต้องนำมาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้เลอะและไม่ใช่ใจกับข้อเสนอต่าง ๆ เหล่านี้ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว ความเดือดร้อนหรือความทุกข์ของชาวบ้าน ล้วนเป็นผลสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

ตามความเห็นของผู้วิจัย กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการจัดทำประชาพิจารณ์นับเป็นสิ่งที่ดีที่ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสสัมผัส และรับรู้ถึงการดำเนินงานจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ แต่ในสภาพความเป็นจริง กระบวนการดังกล่าวยังเป็นกระบวนการที่ถูกกำหนดขึ้นโดยกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง และมีการดำเนินการรวบรวมข้อมูล ตลอดจนการประเมินและสรุปผลโดยกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนั่นเอง นอกจากนี้ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็นก็ยังเป็นประเด็นที่ถูกกำหนดขึ้นภายใต้กรอบเบื้องต้นที่จัดทำโดยชนชั้นนำทางการเมืองภายในคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญอีกด้วย ทำให้การแสดงความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ถูกตีกรอบให้ดำเนินไปตามแนวทางที่วางไว้ ขณะที่ความคิดเห็นที่นอกเหนือไปจากกรอบดังกล่าว กลับไม่ได้รับความสนใจจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ คงจะเป็นร่องรอยที่สำคัญในการติดตามกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้ต่อไปถึงกระบวนการตัดสินใจ (Decision-making Policy) ในการผ่านร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เป็นผลของการตัดสินใจนั้น จะเป็นเรื่องยืนยันได้เป็นอย่างดีว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในครั้งนี้ ได้ดำเนินไปเพื่อแสวงหาความชอบธรรมให้กับกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือเพื่อ สร้างสรรค์การปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง