

บทที่ 4

เนื้อหา และสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 211

จากที่ได้กล่าวเอาไว้ในบทที่ 3 ถึงความเป็นความมาและพัฒนาการของนโยบายปฏิรูปการเมือง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 พบว่า มีองค์กรและคณะกรรมการหลายชุด ด้วยกันที่ได้เสนอร่างแก้ไขมาตรา 211 ซึ่งพอจะจำแนกร่างแก้ไขมาตรา 211 ออกได้เป็น 5 ร่างดังนี้

1. ร่างของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ร่างของ คพป.)
2. ร่างของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (ร่างของ คปก.)
3. ร่างของคณะรัฐมนตรี (ร่างของรัฐบาล)
4. ร่างของคณะกรรมการวิสามัญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 211 (ร่างของ กมธ.1) ซึ่งเสนอต่อประธานรัฐสภา ในวันที่ 31 กรกฎาคม 2539
 - 4.1 ร่างของกรรมาธิการฯ ปรับปรุงหลังจากรับหลักการแล้ว 5 ประการ และมีการประชุมคณะกรรมการเพื่อแก้ไข เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2539
 - 4.2 ร่างของกรรมาธิการปรับปรุงภายหลังการประชุมคณะกรรมการอีกครั้ง ในวันที่ 28 สิงหาคม 2539 (ร่าง กมธ.3)
5. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) ปีพุทธศักราช 2539 (ร่างของรัฐสภาที่ผ่านมาลงมติวาระที่ 2 ในวันที่ 29 สิงหาคม 2539)

โดยในบทนี้จะทำการสรุปและวิเคราะห์ถึงที่มา และองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เข้ามาทำหน้าที่พิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 อีกทั้งยังกล่าวถึงสาระสำคัญของเนื้อหาในแต่ละร่างแก้ไขมาตรา 211 ในเชิงเปรียบเทียบถึงความคล้ายคลึงและแตกต่างอย่างพินิจพิเคราะห์ พร้อมทั้งตั้งข้อสังเกต และพิจารณาถึงข้อวิพากษ์วิจารณ์ของกลุ่มพลังนอกรัฐสภา นักวิชาการ และสื่อมวลชน เกี่ยวกับร่างแก้ไขมาตรา 211 เหล่านี้อีกด้วย ซึ่งผู้วิจัยขอหยิบยกร่างมาตรา 211 โดยจำแนกพิจารณาแต่ละร่าง ดังต่อไปนี้

1. ร่างของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)

- 1.1 ที่มาและองค์ประกอบของ คพป. เนื่องจากข้อเรียกร้อง และการผลักดันให้รัฐบาลเร่งดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญและแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร และบทบาททางการเมืองของ ศ นพ. ประเวศ วะสี ในสมัยของนายชวน หลีกภัย (ดูในบทที่ 3) ได้

ทำให้นายมารุต บุณนาค ประธานรัฐสภา จากพรรคแกนนำรัฐบาลในขณะนั้น ต้องหาทางคลี่คลายแรงกดดันทางการเมืองในขณะนั้นด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง ซึ่งก็คือ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย หรือ คพป. เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2537 (ตามคำสั่งสภาผู้แทนราษฎรที่ 10/2537) รวมทั้งสิ้น 58 คน* โดยมี ศ.นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธานกรรมการ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน (ส.ส.ประชาธิปัตย์) และ นาวาโท เดชา สุขารมณ เป็นรองประธานกรรมการ และ พล.อ.สายหยุด เกิดผล เป็นรองประธานและโฆษกกรรมการ นอกจากนั้นยังประกอบไปด้วย กรรมการจากฝ่ายต่าง ๆ เช่น องค์กรประชาชน 4 คน ข้าราชการประจำ 5 คน สมาชิกวุฒิสภา 2 คน ทนายความ 2 คน นักการเมือง 10 คน สื่อมวลชน 5 คน แพทย์ 3 คน ทหาร 4 คน นักวิชาการ 16 คนและอื่น ๆ อีกจำนวน 7 คน เป็นต้น และหากพิจารณาให้ดีแล้ว จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของ คพป. ส่วนใหญ่นั้น เป็นนักวิชาการ(ประมาณ 16 คน) ในขณะที่นักการเมือง ซึ่งเป็นตัวแทนจากพรรคการเมือง พรรคละ 1 คน มีจำนวนเพียง 9 คน

นอกจากนั้นการที่คณะกรรมการชุดนี้มี ศ.นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธานนั้นได้ส่งผลต่อภาพลักษณ์และความชอบธรรมในการทำงานให้กับ คพป. ได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ เนื่องจาก ศ.นพ.ประเวศ วะสี เอง เคยได้รับรางวัลแมกไซไซ และได้รับการขนานนามจากบุคคลทั่วไปว่า “ราษฎรอาวุโส” อีกด้วย จึงทำให้มีความเชื่อมั่นว่าการออกมาเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองของ ศ.นพ.ประเวศ วะสี นั้น เป็นการกระทำที่บริสุทธิ์ใจ ปราศจากผลประโยชน์ใด ๆ แอบแฝง และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ คณะกรรมการชุดดังกล่าว ได้มี ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ เป็นหนึ่งในคณะกรรมการอีกด้วย จึงทำให้ผลการศึกษา และแนวทางการร่างแก้ไข มาตรา 211 ของ คพป. มีลักษณะคล้ายคลึงและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน แนวคิด Constitutionalism และร่างแก้ไขมาตรา 211 ของ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ อย่างมาก ส่วนอำนาจหน้าที่ของ คพป. พอสรุปได้ดังนี้ กล่าวคือทำการศึกษา พิจารณารวบรวมความคิดเห็นและเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมายว่าด้วย การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง และ ร่างกฎหมายที่จะเป็นต่อการพัฒนาประชาธิปไตย รวมไปถึง การปฏิรูปการเมือง และจัดทำแผนโครงการพัฒนาทางการเมืองของประเทศในระยะสั้น และระยะยาวด้วย (คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538 ก : 5)

ต่อมา หลังจากทีคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย หรือ คพป. ใช้เวลาประมาณ 11 เดือนในการได้ทำการศึกษา รวบรวมข้อมูลและเรียบเรียงบทบัญญัติเป็นร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งจัดทำแผนในการปฏิรูปการเมืองเสร็จแล้ว ก็ได้ส่งมอบผลการศึกษาที่เป็นกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย และร่างรัฐธรรมนูญ

* รายนามและองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย ทั้ง 58 คน ดูรายละเอียดจาก ภาคผนวก ข

ญูแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 211) ฉบับที่.... พุทธศักราช... ต่อนายมารุต บุณาค
ประธานรัฐสภา เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2538 ข้อเสนอดังกล่าวมี 2 ประการหลัก ๆ คือ (คณะกรรมการพัฒนา
ประชาธิปไตย (คพป.), 2538 ข : 6)

ประการแรก ควรมีองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยการตั้ง "คณะกรรมการ
พัฒนาการเมือง" หรือ "สภาพัฒนาการเมือง"

ประการที่สอง ควรมีการปฏิรูปการเมือง ซึ่งทำได้โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 211

นอกจาก 2 ประเด็นดังกล่าวแล้ว คพป. ยังเห็นว่า จำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรอิสระ เพื่อเข้ามา
ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อนำไปสู่ปฏิรูปการเมือง ดังนั้นในตอนท้ายของข้อเสนอความคิดของ คพป. ได้มี
การนำเอาแนวทางการแก้ไขมาตรา 211 ของ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ มาตีพิมพ์เอาไว้ด้วย* (คณะกรรมการ
พัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), 2538 ค : 87-93)

1.2 สาระสำคัญของเนื้อหาในร่างของ คพป. สาระสำคัญในข้อเสนอของ คพป. เกี่ยวกับวิธีการ
แก้ไขมาตรา 211 เพื่อจัดตั้ง คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ มีดังต่อไปนี้

1. องค์กรประกอบของ "คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ"

1.1 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ จำนวนไม่เกิน 3 ท่าน ที่ทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากอดีตนายกรัฐมนตรีโดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนอง
พระบรมราชโองการ

1.2 กรรมการผู้เชี่ยวชาญจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน แต่ไม่เกิน 15 คน
ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษตาม (1.1) คัดเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญ
ทางนิติศาสตร์ และบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ที่ได้จัดทำขึ้น และ
ให้ประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติตามวรรคสาม
เป็นผู้แต่งตั้ง โดยกรรมการผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า
กึ่งหนึ่งของกรรมการประเภทนี้

*โปรดพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่.....) พุทธศักราช.... ตาม
ข้อเสนอของ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ในภาคผนวก ข.

1.3 ที่ปรึกษาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ ดังต่อไปนี้

- 1.3.1 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และผู้นำฝ่ายค้าน
ในสภาผู้แทนราษฎรเป็นที่ปรึกษาโดยตำแหน่ง
- 1.3.2 ผู้ที่รอบรู้กิจการบ้านเมือง จำนวนไม่เกิน 2 คน ที่ประธาน
คณะกรรมการพิเศษแต่งตั้ง โดยปรึกษาหารือกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

2. บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ มีหน้าที่ให้คำวิจารณ์และเสนอ
ข้อคิดเห็นใน "ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (และสาระสำคัญของกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญ)" ที่คณะกรรมการพิเศษยกร่างขึ้น

หมายเหตุ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนได้ส่วนเสียในผลประโยชน์ของการแก้ไข
หรือไม่แก้ไขรัฐธรรมนูญในระบบเดิม จึงไม่ควรใช้อำนาจชี้ขาดเรื่องนี้ด้วยตนเอง

3. กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ (Process) ต้องโปร่งใส transparency
โดยกำหนดให้จัดพิมพ์

- ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
- บันทึกชี้แจงเหตุผลในสาระสำคัญของร่างฯ
- คำวิจารณ์และข้อคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเผยแพร่
แก่ประชาชนให้ได้รับทราบและมีโอกาสพิจารณาได้อย่างทั่วถึง

4. อำนาจของประชาชน (เจ้าของประเทศ) เป็น "องค์กรตัดสิน" ประชาชน
มีสิทธิและอำนาจในการออกเสียงเลือก

- จะใช้บังคับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 (ไม่ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว
กี่ครั้ง) ต่อไป หรือ
- จะใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้บังคับ

5. มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน คือ การปฏิรูปทางการเมืองจะเสร็จสิ้น
ภายในเวลาประมาณ 1 ปี 4 เดือน นับแต่วันเลือกตั้ง "คณะกรรมการพิเศษเพื่
ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ"

ถ้าประชาชนเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ "คณะกรรมการพิเศษ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ" จะยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่าง ๆ นั้น และจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ต่อไป และจะดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใน 90 วัน

จากสาระสำคัญของเนื้อหาในร่างของ คพป. ได้แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการปฏิรูป การเมืองของ คพป. ดังนี้

1. เพื่อให้คนดีเข้ามาสู่ระบบการเมือง และทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ
2. สร้างกลไกตรวจสอบและถ่วงดุล การใช้อำนาจ (เพื่อมิให้ "คนดี" ที่เข้ามาใช้อำนาจรัฐเหล่านั้น เผลอตัว และต้องกลายเป็น "คนไม่ดี" เมื่อมีโอกาส)
3. ทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องทำให้ผู้นำในการบริหารอยู่ในฐานะที่จะตัดสินใจ กระทำการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest) ได้โดยไม่ติดอยู่กับอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง

ดังนั้น จากกลไกและวิธีการที่ระบุไว้ในร่างของ คพป. ประกอบกับ วัตถุประสงค์ 3 ประการข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ และจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดของการปฏิรูปการเมือง โดยการแก้ไขมาตรา 211 ของ คพป. กล่าวคือ การจัดตั้ง "องค์กรการปฏิรูปการเมือง" ที่มีความเป็นอิสระ และไม่มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะนักการเมืองในสภา เพื่อมาทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญในอนาคต พร้อมทั้งแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในขณะเดียวกัน

นอกจากนั้น คพป. ยังได้ทำการเสนอรูปแบบของรัฐธรรมนูญที่ควรจะยกร่างขึ้นในอนาคตอีกด้วย ซึ่งในรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาส่วนหนึ่ง ที่น่าสนใจมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่อง "การเมืองของพลเมือง" ซึ่งหมายถึง การเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้มากขึ้น โดยให้คงอยู่กับประชาชนตลอดตั้งแต่ วันเลือกตั้ง จนถึงวันเลือกตั้งใหม่ ซึ่งต่างจากอดีต จะเห็นได้ว่า พลเมืองจะมีสิทธิตรวจสอบระบบการเมือง โดยผ่านการเลือกตั้งเท่านั้น เพราะฉะนั้นเนื้อหาในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ "การเมืองพลเมือง" จึงถือได้ว่าเป็น รากฐานสำคัญของประชาธิปไตย ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญ 2 ประการคือ (คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), 2538 ง : 32-37)

ประการแรก เป็นการรับรอง สิทธิ เสรีภาพ และกำหนดหน้าที่ของพลเมือง เช่น มีการเพิ่มเติมสิทธิใหม่ ๆ บางประการให้กับประชาชน เช่น สิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากร เป็นต้น

ประการที่สอง คือ รัฐธรรมนูญจะก่อตั้ง “องค์กรอิสระ” กลไกและกระบวนการที่ใช้ในการควบคุม ตรวจสอบการตัดสินใจในการกระทำขององค์กรทางการเมือง และข้าราชการประจำเพื่อให้การใช้อำนาจขององค์กรทางการเมืองและข้าราชการประจำนั้น ชอบด้วยกฎหมาย มีความเป็นธรรม และสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น ประการนี้จึงสำคัญมาก เพราะเป็นการเน้นถึงการใช้อำนาจของพลเมืองในการตรวจสอบ ควบคุมองค์กรทางการเมืองและข้าราชการได้ตลอดเวลา แม้กระทั่งหลังเลือกตั้งแล้ว

2. ร่างของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)

2.1 ที่มา และองค์ประกอบของ คปก. พบว่า ที่มาและจุดมุ่งหมายหลักของการจัดตั้ง คปก. มีความคล้ายคลึงกับ คพป. ในหลายประการ กล่าวคือ ในแง่จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการทั้ง 2 ชุด ล้วนถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อศึกษาและหาแนวทาง ตลอดจนวิธีการในการปฏิรูปการเมือง แล้วนำเสนอผลการศึกษาและข้อสรุปต่าง ๆ เสนอต่อรัฐบาล แต่จุดที่แตกต่างกันก็อยู่ที่เนื้อหาสาระของร่างที่คณะกรรมการแต่ละชุดนำเสนอ และระยะเวลาที่ถูกจัดตั้งขึ้นในช่วงต่างสมัยรัฐบาล กล่าวคือ ขณะที่ คพป. ถูกแต่งตั้งขึ้นมาในสมัยของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย (2537) เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ คปก. ถูกแต่งตั้งขึ้นมาในสมัยของรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี (2538)

ที่มาของการแต่งตั้ง คปก. นั้น กล่าวคือ ภายหลังจากที่ นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้แถลงนโยบายต่อที่ประชุมสภาในวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ว่า จะดำเนินการจัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเพื่อแสดงให้เห็นว่า ตนจริงใจต่อการปฏิรูปการเมือง ท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์ ถึงความไม่เห็นด้วยทั้งจากสมาชิกพรรคชาติไทย และจากพรรคร่วมรัฐบาลที่มีท่าทีไม่สนับสนุนแนวทางการปฏิรูปการเมือง โดยการแก้ไขมาตรา 211 ดังนั้น โดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 118/2539 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2538 จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง ซึ่งก็คือ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) โดย นายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานกรรมการ นายโภคิน พลกุล นายลิขิต ธีรเวคิน และ นพ. สันต์ หัตถีรัตน์ เป็นรองประธานกรรมการตามลำดับ พร้อมคณะกรรมการร่วมอีกจำนวน 34 ท่าน อีกทั้งได้มีการแบ่งเป็นคณะอนุกรรมการ

เพื่อทำงานด้านต่าง ๆ อีก 4 ชุด คือ ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการ ตัวแทนจากพรรคการเมือง ต่าง ๆ สมาชิกวุฒิสภา ตัวแทนองค์กรเอกชน และองค์กรประชาธิปไตย เป็นต้น*

มีข้อนำสังเกตเกี่ยวกับองค์ประกอบของ คปก. ว่า ในจำนวนทั้งหมด 35 คน มีจำนวนนักวิชาการอิสระถึง 15 คน จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น นายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ นายโคทม อาริยา นายสมยศ เชื้อไทย และนายอัษฎางค์ ปาณิกบุตร เป็นต้น ตัวแทนจากนักธุรกิจ เช่น นายโสภณ สุภาพงษ์ องค์กรเอกชน เช่น นางประทีป อึ้งทรงธรรม-ฮาดะ และองค์กรประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแทนจากสมาพันธ์ประชาธิปไตย นำโดย น.พ. สันต์ หัตถิรัตน์ เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย ซึ่งหากพิจารณาให้ละเอียดแล้ว องค์ประกอบเหล่านี้ก็มากพอที่จะถ่วงดุลย์กับนักการเมืองจากพรรคต่าง ๆ 13 คน ในการทำงานและกำหนดข้อเสนอของ คปก. ได้

นอกจากนั้น เราจะเห็นได้ว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการ 2 ชุด ทั้ง คพป. และ คปก. ล้วนแล้วแต่มีความพยายามของรัฐบาลในขณะนั้น ที่พยายามทำให้องค์ประกอบของทั้งคณะกรรมการมีความหลากหลายมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เปิดโอกาสให้องค์กรเอกชน หรือองค์กรประชาธิปไตยและนักวิชาการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการ เช่น การเข้าร่วมเป็นกรรมการใน คปก. ของ สมาพันธ์ประชาธิปไตย ซึ่งถือได้ว่า การที่ตัวแทนจากกลุ่มพลังนอกวุฒิสภา ได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของ คปก. ที่รัฐบาลตั้งขึ้น นับเป็นโอกาสและช่องทางอันหนึ่งที่ทำให้ข้อเสนอของกลุ่มและองค์กรของตนเข้าสู่เวทีการพิจารณา และได้รับการตัดสินใจเป็นนโยบายจากรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจได้มากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นผลดีต่อรัฐบาลในการอ้างความชอบธรรมและการแสดงความจริงใจของรัฐบาล นายบรรหาร ในการปฏิรูปการเมืองด้วย นอกจากนั้นในการทำงาน คปก. ยังได้แบ่งออกเป็นคณะอนุกรรมการถึง 4 ชุดด้วยกัน กล่าวคือ

1. คณะอนุกรรมการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง มี นายลิขิต ธีรเวคิน (นักวิชาการ) เป็นประธาน
2. คณะอนุกรรมการการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 มี นายอมร รัชสาสัย (นักวิชาการ) เป็นประธาน ต่อมา นายอมร รัชสาสัย ขอลาออก จึงเปลี่ยนเป็น นายชุมพล ศิลปอาชา
3. คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกฎหมาย ระเบียบ ข้อคำสั่งที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง มีนายโคคิน พลกุล (รมต. ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี จากพรรคความหวังใหม่) เป็นประธาน
4. คณะอนุกรรมการ ประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็น มี น.พ. สันต์ หัตถิรัตน์ (ตัวแทนสมาพันธ์ประชาธิปไตย) เป็นประธาน

* พิจารณารายนามและองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ทั้ง 35 คน ในภาคผนวก ค.

คปก. นั้น มีอำนาจหน้าที่ ๗ ได้ระบุไว้ตามคำสั่งแต่งตั้งของ นายกรัฐมนตรี รวมทั้งสิ้น 8 ประการ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ 2 ประการใหญ่ ๆ ดังนี้

ประการแรก จัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พร้อมทั้งเสนอแนวทางและวิธีการปฏิรูปการเมืองต่อคณะรัฐมนตรี

ประการที่สอง พิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 211 โดยคำนึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย และองค์กรประชาธิปไตยอื่น ๆ

คณะกรรมการชุดนี้เริ่มประชุมครั้งแรกเมื่อ 11 สิงหาคม 2538 จนกระทั่งถึงเดือนพฤศจิกายน ปีเดียวกัน ซึ่งใช้เวลาศึกษาและพิจารณาทั้งสิ้น รวม 3 เดือน หลังจากนั้นก็ได้รายงานและสรุปผลการศึกษาต่อคณะรัฐมนตรี โดย คปก. เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สามารถกระทำได้ใน 2 ลักษณะ

1. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตรา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติใน มาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538
2. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ" หรือ "คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ" ซึ่งมีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และ สาระสำคัญของกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

2.2 สาระสำคัญและเนื้อหา ข้อเสนอในวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เพื่อให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ในร่าง คปก. นั้น สรุปได้ดังนี้คือ* ในการร่างรัฐธรรมนูญให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ" หรือ "คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ" มีองค์ประกอบ คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้ง ดังนี้

องค์ประกอบของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.), 2538)

*โปรดพิจารณาและศึกษารายละเอียดร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 211 ตามแนวทางของ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ในภาคผนวก ค.

คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ประกอบด้วย กรรมการ
โดยตำแหน่งและกรรมการผู้แทนองค์กรต่าง ๆ ดังนี้

1.1 กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย

ประธานรัฐสภา	เป็นประธาน
ประธานวุฒิสภา	เป็นรองประธาน
นายกรัฐมนตรี	เป็นรองประธาน
ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร	เป็นรองประธาน

1.2 กรรมการผู้แทนองค์กร ประกอบด้วย

1.2.1 ผู้แทนพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยให้พรรคการเมืองที่มีที่นั่ง
ในสภาผู้แทนราษฎรคัดเลือกบุคคลที่เป็นผู้แทนราษฎรหรือบุคคลอื่นที่ทางพรรค
เห็นสมควรเป็นตัวแทนของพรรค พรรคละ 1 คน

1.2.2 สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 5 คน โดยวิธีการลงคะแนนเสียงของ
สมาชิกวุฒิสภาในที่ประชุมวุฒิสภาโดยเปิดเผย

1.2.3 นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญทางสาขานิติศาสตร์ และสาขารัฐศาสตร์
สาขาละ 5 คน รวมจำนวน 10 คน

1.2.4 นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญทางสาขาอื่นนอกเหนือจากสาขานิติศาสตร์
และสาขารัฐศาสตร์ จำนวน 5 คน

1.2.5 ผู้แทนจากประชาชนสาขาอาชีพต่าง ๆ จำนวน 32 คน ซึ่งประกอบด้วย
ผู้แทนจากสาขาอาชีพดังต่อไปนี้

- (1) แพทย์และสาธารณสุข จำนวน 1 คน
- (2) ทนายความ จำนวน 1 คน
- (3) วิศวกร จำนวน 1 คน
- (4) นักบัญชี จำนวน 1 คน
- (5) ศิลปกรรม จำนวน 1 คน
- (6) สถาปนิก จำนวน 1 คน
- (7) ครูและอาจารย์ จำนวน 3 คน
- (8) สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จำนวน 1 คน
- (9) สมาหการค้าแห่งประเทศไทย จำนวน 1 คน
- (10) สมาคมธนาคารไทย จำนวน 1 คน

- (11) ผู้แทนข้าราชการประจำ (โดยพิจารณาจากทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ ข้าราชการพลเรือน) จำนวน 5 คน
- (12) ผู้แทนพนักงานรัฐวิสาหกิจ จำนวน 1 คน
- (13) ผู้แทนเกษตรกร (โดยพิจารณาจากกลุ่มเกษตรกร ในแต่ละภาค คือ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ ภาคตะวันออก)
- (14) ผู้แทนผู้ใช้แรงงาน จำนวน 3 คน
- (15) สื่อมวลชน จำนวน 1 คน
- (16) นักแสดงอิสระ จำนวน 1 คน
- (17) องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO.) จำนวน 1 คน
- (18) ผู้แทนองค์กรทางศาสนา จำนวน 1 คน
- (19) ผู้แทนพนักงานองค์กรส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน
- (20) ลูกจ้างประจำของรัฐและรัฐวิสาหกิจ จำนวน 1 คน

2. คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ

2.1 ให้ประธานรัฐสภากำหนดระเบียบว่าด้วยวิธีการสรรหาคุณสมบัติ กระบวนการ ได้มาซึ่งกรรมการประเภทนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญทางสาขานิติศาสตร์ และสาขารัฐศาสตร์ และกรรมการประเภทนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญทางสาขาอื่น นอกเหนือจากสาขานิติศาสตร์ และสาขารัฐศาสตร์ โดยระเบียบดังกล่าวให้ได้รับความเห็นชอบจากกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้แทนพรรคการเมืองและกรรมการผู้แทนสมาชิกวุฒิสภา

ระเบียบดังกล่าวจะต้องกำหนดวิธีการที่ให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อในแต่ละสาขาเลือกตั้งกันเอง

2.2 ให้ประธานรัฐสภากำหนดระเบียบว่าด้วยวิธีการสรรหาคุณสมบัติ กระบวนการ ได้มา และการให้ความเห็นชอบกรรมการประเภทผู้แทนจากประชาชนสาขาอาชีพต่าง ๆ โดยระเบียบดังกล่าวนี้ให้ได้รับความเห็นชอบจากกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้แทน พรรคการเมือง กรรมการผู้แทนสมาชิกวุฒิสภา กรรมการผู้แทนนักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญ ทางสาขานิติศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์ และสาขาอื่นนอกเหนือจากสาขานิติศาสตร์ และสาขา รัฐศาสตร์

2.3 เมื่อได้รายชื่อกรรมการผู้แทนองค์กรต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

2.4 ให้คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับสิ้นสุดลงในการณื่อดังต่อไปนี้

2.4.1 ยุบสภา

2.4.2 ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบ หรือไม่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมของทั้งสองสภา

2.5 กรณีที่ตำแหน่งกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับว่างลงไม่ว่ากรณีใด ๆ ประธานรัฐสภาอาจแต่งตั้งบุคคลแทนตำแหน่งที่ว่างลงหรือไม่ก็ได้

3. การดำเนินการ

3.1 การดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ให้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย

3.2 ให้ประธานรัฐสภาออกระเบียบว่าด้วยวิธีดำเนินการของคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับโดยระเบียบดังกล่าวให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

3.3 ให้คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ประธานรัฐสภาลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หากการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ประธานรัฐสภาลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หากการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา ประธานรัฐสภาอาจขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 90 วัน

3.4 ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่นั้น คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ จะต้องจัดทำแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (ORGANIC LAW) แนบไปพร้อมกับตัวร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ยกร่างขึ้นด้วย

3.5 ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการของคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

4. กระบวนการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับ

การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ให้กระทำได้โดยหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

4.1 เมื่อคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำเข้าสู่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยเร็ว ในโอกาสแรกของสมัยประชุมรัฐสภา เพื่อให้พิจารณาให้ความเห็นชอบวาระเดียวว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ แต่ก่อนการลงมติดังกล่าว ให้สมาชิกในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ข้อคิดเห็น

และข้อเสนอแนะ และเมื่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเห็นชอบกับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวแล้วให้คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ นำกลับไปพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง จากนั้นจึงให้นำร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาลงมติอีกครั้งหนึ่งภายใน 30 วัน

4.2 กรณีที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ความเห็นชอบในร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยมีจำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 93 และมาตรา 94 ต่อไป โดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญต่อไป

กรณีที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วย กล่าวคือ จำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ให้ความเห็นชอบมีจำนวนไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นตกไป

4.3 กรณีที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วย แต่มีคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบมีจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธาน รัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงมีพระราชดำริว่าจะให้ประชาชนได้วินิจฉัยหรือไม่ หากไม่มีพระราชดำรินั้นภายใน 90 วัน ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป หากมีพระราชดำริเห็นสมควรให้ประชาชนได้วินิจฉัย ให้นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติไม่ก่อน 90 วัน แต่ไม่เกิน 120 วัน นับแต่วันที่ทรงมีพระราชดำริ

4.4 กรณีที่ประชาชนออกเสียงลงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการออกเสียงลงประชามติ และในกรณีนี้ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ประกาศใช้ต่อไป

กรณีที่ประชาชนออกเสียงลงประชามติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นตกไป

การให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ
ในร่างรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ คปค. นั้น เป็นการลงประชามติว่าเห็นชอบหรือ
ไม่เห็นชอบทั้งฉบับ ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงลงประชามติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

5. การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งฉบับอีก ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข
เพิ่มเติมทั้งฉบับต้องตกไป

กรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญได้มีการยกร่างครั้งแรกต้องตกไปไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้
คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวน
สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสอง
สภามีสิทธิเสนอญัตติให้มีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ทั้งฉบับอีกได้ โดยความ
เห็นชอบของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปสมัยถัดไปและการเสนอ
ญัตติดังกล่าวไม่ต้องมีร่างรัฐธรรมนูญประกอบ

6. บทเฉพาะกาล

ให้มีบทเฉพาะกาลเพื่อให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้ง
ฉบับได้ทันที่นับแต่วันที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 มีผลใช้บังคับ

ภายหลังจากที่ คปค. ได้ใช้เวลาประมาณ 3 เดือน เพื่อจะได้ข้อสรุปและได้นำเอาผลการศึกษาเรื่อง
แนวทางการปฏิรูปการเมือง และวิธีการแก้ไขมาตรา 211 เสนอต่อรัฐบาล ในเดือนกุมภาพันธ์ 2539 แต่รัฐบาล
ก็มิได้แสดงท่าทีสนับสนุนหรือขานรับแนวทางการศึกษาของ คปค. แต่อย่างใด จนทำให้กลุ่ม สมาพันธ์
ประชาธิปไตยนำโดย น.พ. สันต์ หัตถิรัตน์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ได้ประกาศ
ลาออก โดยให้เห็นผลว่า ภารกิจในการเสนอแนวทางการแก้ไขมาตรา 211 เสร็จสิ้นแล้ว อีกทั้งยังกล่าวอีกว่า
รัฐบาลและ คปค. ไม่จริงใจต่อการปฏิรูปการเมือง ดังนั้น จึงขอร่วมกับกลุ่มพลังอื่น ๆ ผลักดันรัฐบาลฝ่ายค้าน
วุฒิสภาอย่างอิสระ (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 20 ฉบับที่ 45 หน้า 1266) ยิ่งไปกว่านั้น การประชุม คร.ม. ในวันที่
2 เมษายน 2539 รัฐบาลได้ประชุมกันเพื่อโดยมีมติที่จะเตรียมผลักดันร่างแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐบาลเอง
เข้าสู่ระเบียบวาระการพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่หนึ่ง (17 พฤษภาคม 2539) จนทำให้คณะกรรมการสายนัก
วิชาการจำนวนหนึ่ง ไม่พอใจต่อการกระทำของรัฐบาล และยังได้กล่าวตำหนิว่า รัฐบาลไม่จริงใจ จนกระทั่งได้
ประกาศลาออกในที่สุด

ร่างที่สาม : ร่างของคณะรัฐมนตรี

ที่มาของร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล รวมทั้งสิ้น 7 พรรค ซึ่งประกอบด้วยพรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคนำไทย และพรรคมวลชน) จำนวน 232 เสียง การเสนอร่างของคณะรัฐมนตรี เกิดขึ้นเมื่อมีการประชุมคณะรัฐมนตรี ณ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2539 เรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2534 โดยมีหลักการและเหตุผล คือ ต้องการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเพื่อเป็นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย บุคคลจากหลายสาขาอาชีพ เป็นองค์กรในการร่าง ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติได้ด้วย (เอกสารประกอบการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ), 2539) ซึ่งการเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของ ครม. เองนั้นได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ ตำหนิ และแสดงความไม่พอใจจากหลายฝ่ายว่า รัฐบาลไม่จริงใจกับการปฏิรูปการเมือง อีกทั้งนักวิชาการบางท่านนอกจากแสดงท่าทีไม่พอใจแล้ว แม้กระทั่งบางท่านได้ประกาศถอนตัวจาก คปก. ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้นยังมีการกล่าวกันว่าใน คปก. ว่าผู้ที่มิบทบาทสำคัญในการคิดค้นและจัดทำร่างแก้ไขมาตรา 211 ของคณะรัฐมนตรีนั้น คือ ดร. โภคิน พลกุล ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี อีกทั้งเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลในขณะนั้นอีกด้วย (ชุมพล ศิลปอาชา, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2542)

ส่วนในเรื่องของเนื้อหาและสาระสำคัญ ก็เป็นที่กล่าวขวัญกันมากกว่า เป็นการนำเอาเนื้อหาของร่างมาตรา 211 ของ คปก. มาปรับให้เป็นร่างของรัฐบาลเอง หรือกระทั่งว่า เป็นการ “ลอกเลียน” เนื้อหาจากร่างของ คปก. และการปรับเปลี่ยนแก้ไขเนื้อหาในร่างของรัฐบาลได้มีการกระทำอย่างลับ ๆ จึงเป็นที่มาของความไม่พอใจของคณะกรรมการบางท่าน ต่อท่าทีเช่นนี้ของรัฐบาล โดยที่ คปก. ไม่ทราบเรื่อง ก็มีการกระทำอย่างลับ ๆ (ชุมพล ศิลปอาชา, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2542) ซึ่งหากเราพิจารณารายละเอียดในเนื้อหาของร่างของรัฐบาลโดยถี่ถ้วนแล้ว องค์ประกอบและสาระสำคัญของแนวทางแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐบาลมีความคล้ายคลึงกับร่างของ คปก. อย่างมาก ซึ่งประเด็น นันทิยะกุล ในฐานะเลขาธิการของ คปก. ได้แสดงความคิดเห็นว่า “ร่างของรัฐบาล ก็คือ ร่างที่เอามาจาก คปก. 80% แก้ไขเพิ่มเติมเอง 20% (วัฏจักร, 5 มีนาคม 2539 : 3) จะแตกต่างกันก็แต่เพียงในประเด็นของการลงประชามติเท่านั้น *

*โปรดพิจารณาและดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) (พุทธศักราช...) ที่ ครม. ได้เสนอไว้ใ้ในภาคผนวก ง.

ร่างที่สี่ : ร่างของคณะกรรมการวิสามัญ (ร่าง กมธ. 1)

ที่มาของคณะกรรมการชุดนี้ ก็เนื่องมาจาก ภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เข้าสู่การพิจารณาร่วมกันของรัฐสภาสมัยสามัญ สมัยที่ 2 (ครั้งที่ 1/2538) เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2539 นั้น เมื่อที่ประชุมลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขมาตรา 211 แล้ว จึงได้เสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ* ขึ้นมาพิจารณาชุดหนึ่ง เพื่อพิจารณาศึกษา กำหนดการแปรญัตติตามข้อบังคับที่ได้รับหลักการมาในวาระที่ 1 ซึ่งคณะกรรมการฯ ชุดดังกล่าวมีจำนวนทั้งสิ้น 45 คน โดยมี นายชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธานคณะกรรมการฯ ซึ่งคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากวุฒิสภา จำนวน 18 คน และจากสมาชิกสภาผู้แทนของพรรคการเมืองต่าง ๆ จำนวน 27 คน** นอกเหนือจาก สส. และ สว. แล้ว จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ มีนักวิชาการและตัวแทนขององค์กรเอกชนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการในนามของพรรคการเมืองต่าง ๆ อีกด้วย ดังเช่น นายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ นายลิขิต ธีรเวคิน นายเกษม สุวรรณกุล นายธีรภัทร เสรีรังสรรค์ นายอัษฎางค์ ปาณิกบุตร และนายชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นต้น บุคคลดังกล่าวนอกจากที่จะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ส่วนใหญ่และภูมิหลังของบุคคลดังกล่าวนี้มาจากกลุ่มของนักวิชาการ นอกจากนั้นยังมี นายแพทย์ สันต์ หัตถิรัตน์ ซึ่งเป็นตัวแทนจากกลุ่มพลังประชาชนไทยเข้าร่วมอีกด้วย ดังมีรายชื่อ ต่อไปนี้ (รายงานการประชุมร่วมกันของสภา, ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญ/ครั้งที่ 2), 17 พฤษภาคม 2539)

**โดยหลักการแล้ว คณะกรรมการวิสามัญ (Adhoc Committee) คือ คณะบุคคลซึ่งสภาเลือกและตั้งจากบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาในเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา และการตั้งคณะกรรมการฯ จะเกิดขึ้นเมื่อสภาพิจารณาเห็นว่าเรื่องที่สภาได้พิจารณาอยู่นั้น ควรฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย นอกจากนั้นข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดให้ ครม. มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งคณะกรรมการฯ จากบุคคลที่ ครม. เสนอชื่อ มีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด นอกจากนั้น ให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ ซึ่งจะต้องมีจำนวนตาม/ใกล้เคียงกับอัตราส่วนของ สส. ในแต่ละพรรคการเมืองในสภา และในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 211 ได้กำหนดให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กองกรรมการ, 2539 : 14-17)

** รายงานคณะกรรมการวิสามัญ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก จ.

คณะกรรมการการฯ ชุดนี้ได้มีการประชุมพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 รวมทั้งสิ้น 16 ครั้ง และภายหลังที่คณะกรรมการฯ ได้ทำการศึกษาและพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว 13 ครั้ง และทำการพิจารณา สภาจึงได้นำข้อสรุปที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช... (ร่าง กมธ.1) พร้อมด้วยรายงานของคณะกรรมการวิสามัญเสนอต่อนายบุญเหลือ ประเสริฐสุวรรณ ประธานรัฐสภา (2538-2539) ต่อมาประธานรัฐสภาได้ส่งร่างของ กมธ. 1 และและคำสงวนการแปรญัตติของสมาชิกให้กับสมาชิกรัฐสภาเพื่อพิจารณาและบรรจุในวาระการประชุมเพื่อพิจารณา ร่างของ กมธ.(1) ในวาระที่สองต่อไป

ส่วนสาระสำคัญในร่างแก้ไขของกรรมการการฯ เมื่อพิจารณาจากรายละเอียดแล้วพบว่า ตัวประธานกรรมการการฯ ได้มีการแสดงถึงจุดยืนในร่างของกรรมการการฯ ว่าได้แก้ไขภาพรวมและโครงสร้างของร่างเดิมให้ดียิ่งขึ้น และได้มีการขยายส่วนรวมของประชาชนมากขึ้น โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการเลือกตั้งผู้ที่จะเข้ามาร่างรัฐธรรมนูญ (ชัยอนันต์ สมุทรวรณิช, "คำกล่าวของ นายชัยอนันต์ สมุทรวรณิช ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมการฯ พิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ต่อประธานรัฐสภา, 31 กรกฎาคม 2539) ซึ่งโครงสร้างของร่างแก้ไขมาตรา 211 ของกรรมการการฯ พอสรุปได้คร่าว ๆ ดังนี้

1. องค์การในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

กำหนดให้มีสมาชิกรัฐธรรมนูญจำนวน 99 คน ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ

(1) สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน รวมทั้งสิ้น 76 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน

(2) สมาชิกที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ รวมทั้งสิ้น 23 คน ซึ่งประกอบด้วย

ก. ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านสาขากฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน

ข. ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน

ค. ผู้มีประสบการณ์ทางด้านการเมือง การบริหารประเทศ และการร่างรัฐธรรมนูญ

จำนวน 7 คน

2. วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้ง 2 ประเภท

2.1 สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

- กำหนดให้ประชาชนแต่ละจังหวัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จังหวัดละ 1 คน

- ผู้ประสงค์ที่จะสมัครเป็นสมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญสามารถสมัครรับเลือกตั้งในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งได้ โดยไม่ต้องมีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้น

2.1.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(1) บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- 1) มีสัญชาติไทยโดยกำหนด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ในวันเลือกตั้ง
- 3) สำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาตรี

(2) บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาวาระรัฐธรรมนูญจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ตามมาตรา 113 (1) ถึง (12) คือ

- 1) ตัดยาเสพติดให้โทษ
- 2) เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- 3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 110

(1) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ (2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช หรือ (4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา

- 4) เป็นบุคคลหูหนวกและเป็นใบ้
- 5) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- 6) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายัง

ไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความรับผิดชอบได้กระทำโดยความประมาท

- 7) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ

หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

- 8) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

- 9) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

- 10) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

- 11) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือ

ของราชการส่วนท้องถิ่น

- 12) เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ

ตามมาตรา 98 โดยยังไม่พ้นกำหนดสี่ปีนับแต่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติจนถึงวันเลือกตั้ง

นอกจากนั้น ยังจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้เพิ่มขึ้นอีกด้วย

- 1) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา
- 2) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง

2.1.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 109 และมาตรา 110 คือ

- คุณสมบัติ

- 1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง และ
- 3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้ง

- ลักษณะต้องห้าม

- 1) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- 2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช
- 3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- 4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา

2.1.3 เขตเลือกตั้ง

ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ 1 คน โดยถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง

2.1.4 ระยะเวลาการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินการให้มีการเลือกตั้งภายในเวลา 90 วัน นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ

2.2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่รวบรวมรายชื่อบุคคลผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 เท่าของจำนวนสมาชิกที่จะมีได้ (69 คน) เพื่อเสนอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทำการคัดเลือกให้ได้สมาชิกประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 23 คน โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ

ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้แทนจากสถาบันการศึกษาชั้นอุดมศึกษา

- 1) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- 2) เลขาธิการวุฒิสภา
- 3) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 4) เลขาธิการ ก.พ.
- 5) เลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏ
- 6) ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 1 คน
- 7) ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งที่มีการสอนหรือการวิจัยในระดับ

ปริญญาตรีขึ้นไปในสาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์ หรือสาขารัฐประศาสนศาสตร์ จำนวนมหาวิทยาลัย
ละ 1 คน

2.2.2 วิธีการสรรหารายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ

การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งรายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ
นั้น ให้คณะกรรมการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิดำเนินการดังนี้

1) กำหนดระเบียบเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งที่มีการสอนในระดับ
ปริญญาตรีขึ้นไป ในสาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์ หรือสาขารัฐประศาสนศาสตร์ ทำการคัดเลือกกราย
ชื่อผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายมหาชน จำนวน 24 คน และด้านรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 24
คน เพื่อเสนอคณะกรรมการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ

2) พิจารณาสรรหาและคัดเลือกกรายชื่อผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหาร
ประเทศ หรือการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 21 คน

2.2.3 การเสนอรายชื่อ

คณะกรรมการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นผู้รวบรวมรายชื่อที่ได้
รับจากการเสนอของสถาบันอุดมศึกษา 48 คน และจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีประสบการณ์ จำนวน 21 คน รวมทั้ง
สิ้น 69 คน เพื่อเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้คัดเลือกต่อไป

2.2.4 ลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ

กำหนดลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้ทรงคุณวุฒิว่าต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสมาชิก

3. การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญจะดำเนินการโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งคณะ ทั้งนี้ วิถีพิจารณาเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาร่างรัฐธรรมนูญกำหนด

3.1 ระยะเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลา 240 วัน นับแต่วันที่มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครบทั้ง 2 ประเภท

3.2 การกำหนดข้อจำกัดของบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ

กำหนดให้ร่างรัฐธรรมนูญจะกระทำให้มีผลเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้

3.3 การคุ้มครองการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

กำหนดให้การประชุมของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเช่นเดียวกับการประชุมวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 131 คือ เอกสิทธิ์ในการประชุมสมาชิกฯ จะกล่าวถ้อยคำในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนน และมาตรา 139, มาตรา 140 และมาตรา 141 คือความคุ้มกันที่จะถูกจับกุมหรือคุมขัง หรือถูกฟ้องร้องไม่ได้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขพิเศษ

3.4 การดำเนินการเมื่อจัดทำรัฐธรรมนูญเสร็จ

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้วให้นำทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำริเห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอกะทบถึงประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศหรือประชาชน ทรงมีพระราชอำนาจให้มีประชามติว่า จะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

4. การสิ้นสุดของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

- 1) เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา
- 2) ร่างรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบหรือตกไป

ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง และให้มีการเลือกตั้งและคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดเดิมจะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกไม่ได้

ถ้าผลประชามติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไป และการดำเนินการเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับจะกระทำอีกมิได้ จนกว่าจะพ้นระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่มียผลประชามติ

จากสาระสำคัญในร่างของ กมธ. ช่างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าจุดสำคัญอยู่ที่การพยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มากที่สุด ดังนั้น คณะกรรมาธิการจึงได้ทำการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลได้ทำการเสนอไว้เดิมในรูปแบบของ “คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งประกอบด้วย นักการเมือง ผู้เชี่ยวชาญ และตัวแทนประชาชนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ จำนวน 67 คน มาเป็น “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” จำนวน 99 คน ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนของประชาชนจากการเลือกตั้งโดยตรง จังหวัดละ 1 คน (76 คน) และนักวิชาการอีก 23 คน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็เนื่องจาก คณะกรรมาธิการส่วนใหญ่เห็นว่า ร่างของรัฐบาลที่รับหลักการในวาระที่ 1 นั้น มีปัญหาพอสรุปได้ 4 ประการ ดังนี้ (มติชน, 24 กรกฎาคม 2539 : 2)

1. ปัญหาเรื่องของคณะบุคคลซึ่งจะเข้าดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกอบด้วยบุคคลหลายคณะหลายประเภท แต่ละประเภทมีที่มาแตกต่างกัน ก่อให้เกิดปัญหาความลึกลับ เช่น มีทั้งกรรมการโดยตำแหน่ง ตัวแทนของพรรคการเมือง ตัวแทนของวุฒิสภา ตัวแทนจากผู้ทรงคุณวุฒิในสถาบันอุดมศึกษา และตัวแทนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ ซึ่งตัวแทนต่าง ๆ เหล่านี้มีวิธีคัดเลือกต่างกัน
2. ปัญหาสถานภาพของคณะผู้จัดทำรัฐธรรมนูญใหญ่ กล่าวคือ มีสถานภาพที่อ่อนเกินไปกว่าที่จะมาดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะเป็นเพียงตัวแทนทอดที่สองของพวกเขา ส.ส. และนักการเมือง
3. ปัญหาความต่อเนื่องของคณะผู้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะต้องสิ้นสุดลงเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภา

4. ปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งออกเป็นสาขาอาชีพ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นการจัดทำกติกาที่ใหญ่ที่สุด สำหรับประชาชนทั้งประเทศ ไม่ใช่การจัดทำกฎหมายที่จะมีผลกระทบต่ออาชีพใดอาชีพหนึ่ง แต่เป็นการวางหลักเกณฑ์ กติกาสำหรับสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยรวม

ทั้ง 4 ข้อข้างต้น จึงเป็นที่มาและเหตุผลของคณะกรรมการ ในการจัดทำและแก้ไขปรับปรุงร่างมาตรา 211 ของรัฐบาลให้ดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2539 ได้มีการประชุมรวมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 1) โดยที่ประชุมของรัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับ...) ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว และหลังจากนี้ได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างของคณะกรรมการ ฝ่ายรัฐบาลได้ลุกขึ้นมาอภิปรายโจมตี และแสดงความไม่เห็นด้วยต่อร่างของ กมธ. จนในที่สุดที่ประชุมต้องมิมติ 5 ประเด็น และที่ประชุมรวมกันของรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2539: 48-49).

ประเด็นที่ 1 องค์กรที่จะมาทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญควรใช้แบบใด ที่ประชุมลงมติให้ใช้รูปแบบสภาร่างรัฐธรรมนูญ 476 เสียง (คณะกรรมการยกร่าง 20 เสียง)

ประเด็นที่ 2 องค์กรประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ควรประกอบด้วยใครบ้าง ที่ประชุมลงมติให้ประกอบด้วย นักวิชาการและประชาชนทั่วไปให้มีที่มาเหมือนกัน 377 เสียง (ให้มาจากสมาชิกรัฐสภา, นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป 49 เสียง) ส่วนจำนวนของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญควรมีเท่าไร ที่ประชุมลงมติให้คณะกรรมการฯ เป็นผู้กำหนด จำนวน 466 เสียง (ที่ประชุมรวมของสภา เป็นผู้กำหนด 3 เสียง)

ประเด็นที่ 3 ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ควรมาจากทางใด ที่ประชุมลงมติมาจากทางอ้อมโดยรัฐสภา 277 เสียง เลือกตั้งทางตรง 151 เสียง

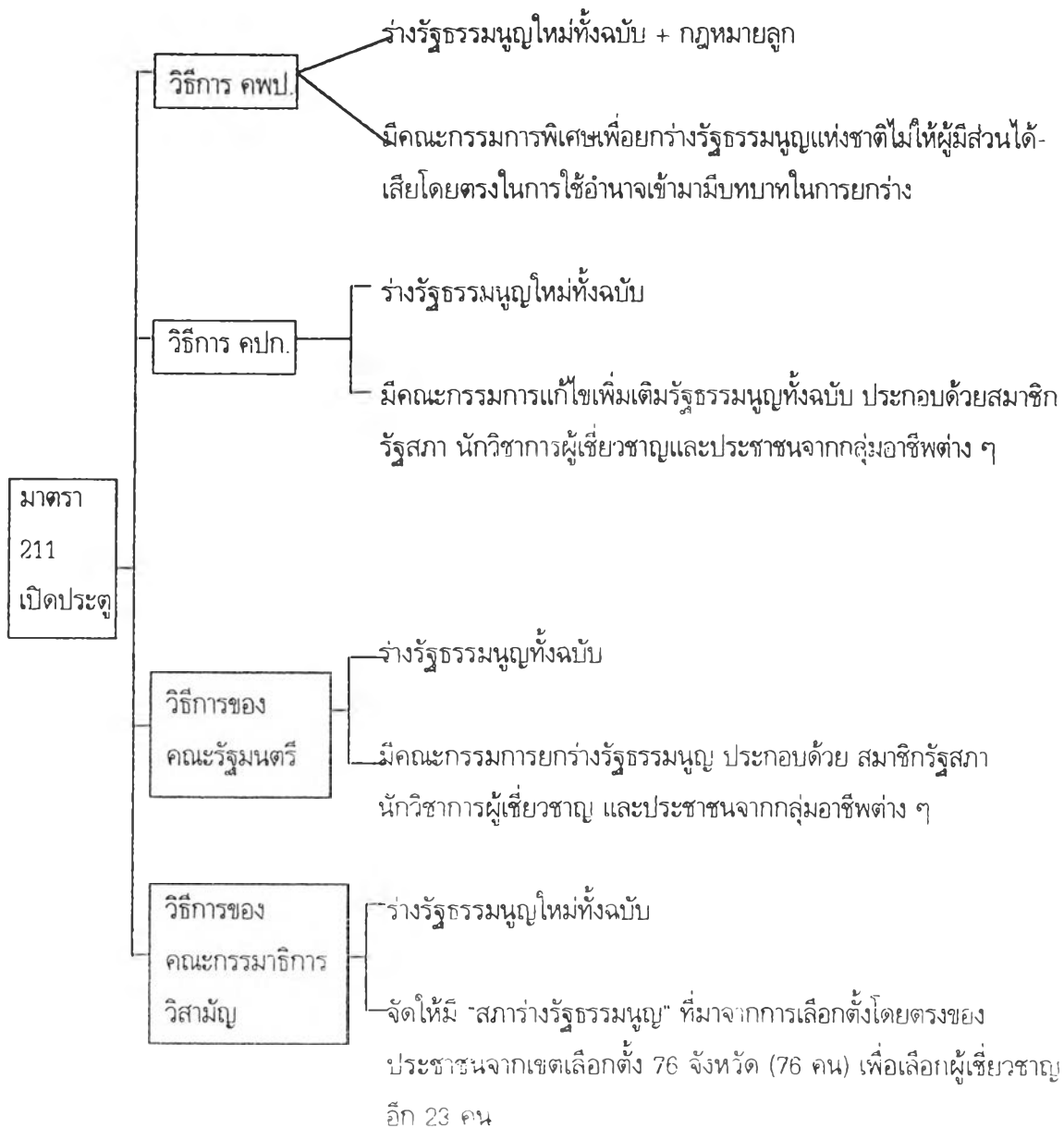
ประเด็นที่ 4 เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ร่างรัฐธรรมนูญหลังเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบหรือไม่ มติคือ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว เสนอต่อรัฐสภาอนุมัติ โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้รับสนองพระราชโองการ 306 เสียง (ไม่ต้องให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ และให้ความเห็นชอบ 90 เสียง)

ประเด็นที่ 5 ถ้ารัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ หรือไม่อนุมัติร่างรัฐธรรมนูญ ผลจะเป็นประการใด มติเป็นเอกฉันท์ให้นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อประชาชนเพื่อลงประชามติ

ทั้ง 5 ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นนั้น คือประเด็นที่รัฐสภาได้มอบหมายให้คณะกรรมการธิการรับเอาไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณา แก้ไขปรับปรุงร่างมาตรา 211 ของตนเอง ภายหลังจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อพิจารณาร่างมาตรา 211 ในวาระที่ 2 เมื่อ 22 สิงหาคม 2539 ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ทั้ง 5 ประเด็น คือ กรอบหลักที่เป็นตัวกำหนดสาระสำคัญของร่างมาตรา 211 ที่คณะกรรมการธิการต้องนำกลับไปพิจารณาแก้ไขใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับมติของที่ประชุมสภาและจะได้นำร่างมาตรา 211 ที่ได้รับการพิจารณาแก้ไขแล้ว กลับเข้าสู่การพิจารณาของสภาอีกครั้งในวาระที่ 2 (ครั้งที่ 2) ในวันที่ 29 สิงหาคม 2539 ต่อไป ฉะนั้น ร่างมาตรา 211 ที่คณะกรรมการธิการทำการปรับปรุงแก้ไขหลังการประชุมที่รับหลักการทั้ง 5 ประการ ในวันที่ 22 สิงหาคม นั้น ของเรียกว่า “ร่าง กมธ. 2)

ก่อนที่จะกล่าวถึงสาระสำคัญของร่างแก้ไขมาตรา 211 ของคณะกรรมการธิการที่ได้มีการแก้ไขแล้ว ภายหลังจากการประชุมเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2539 ขอสรุปสาระสำคัญของวิธีการแก้ไขมาตรา 211 ของ คพป. ร่างของ คปก. ร่างของคณะรัฐมนตรี และร่างของคณะกรรมการวิสามัญด้วยแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพ เปรียบเทียบร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ 4 ร่าง



ที่มา : สถาบันนโยบายศึกษา, "เกาะติดสถานการณ์ปฏิรูปการเมือง" : 6

4.1 ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการวิสามัญ ฉบับที่ 2 หรือ "ร่างของ กมธ.2"*

ที่มาของร่างคณะกรรมการ 2 นี้เกิดขึ้นภายหลังจากที่ประชุมรัฐสภา ในวันที่ 22 สิงหาคม 2539 ได้มีมติ 5 ประเด็น ให้คณะกรรมการวิสามัญ นำไปเป็นกรอบในการแก้ไขปรับปรุงพิจารณาร่างของคณะกรรมการวิสามัญ ที่ได้เสนอมาในครั้งแรก โดยในวันต่อมาชัชยอนันต์ สมุทวณิช ได้เรียกประชุมคณะกรรมการ เพื่อปรับปรุงแก้ไขโดยเร่งด่วน เพื่อเตรียมเสนอต่อรัฐสภาให้ทันเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 ในวันที่ 29 สิงหาคม 2539 ต่อไป ส่วนในเนื้อหานั้นโดยทั่ว ๆ ไป แล้ว ยังมีลักษณะคล้ายคลึงกับร่างเดิมของคณะกรรมการวิสามัญ ยกเว้นในประเด็นเกี่ยวกับที่มาขององค์กรยกวางรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงใหม่ กล่าวคือ ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากจังหวัดต่าง ๆ ในร่างของคณะกรรมการ เดิมนั้น กำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจังหวัดละ 1 คน (รวมทั้งสิ้น 76 คน) แต่ต่อมาในร่างนี้ได้มีการเปลี่ยนเป็นรูปแบบของการมี "สมัชชาจังหวัดแต่ละจังหวัด" โดยให้มีการคัดเลือกตนเอง โดยที่มาของสมัชชานั้นมาจาก 1) การสมัครรับเลือกตั้งของคนในจังหวัดนั้น ๆ และ 2) มาจากผู้แทนขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยที่มาในประการหลังนี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายว่า จะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจและอิทธิพลของเจ้าหน้าที่จากกระทรวงมหาดไทย (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) อีกทั้งเป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่า กระทรวงมหาดไทยยังต้องขึ้นต่อรัฐบาล ฉะนั้นจึงมีความเป็นไปได้ว่า รัฐบาลอาจจะเข้าแทรกแซงต่อกระบวนการเลือกสรรผู้ที่เข้ามาร่างรัฐธรรมนูญได้ง่าย นอกจากนั้นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มาด้วยเช่นกัน ซึ่งเดิมให้สายจังหวัดเป็นผู้เลือก แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนให้ "สมาชิกรัฐสภา" เป็นผู้เลือกสมาชิกสภาร่างจากนักวิชาการแทน ดังนั้น คณะกรรมการวิสามัญ จึงได้มีการประชุมอีกครั้ง เพื่อปรับปรุงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ซึ่งเป็นครั้งที่สอง ในวันที่ 28 สิงหาคม 2539

4.2 ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการวิสามัญ ฉบับที่ 3 (ร่างของ กมธ.3)

ที่มาของร่างดังกล่าวมีขึ้นหลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญ ได้ประชุมเพื่อแก้ไขและปรับปรุงร่างที่ได้รับหลักการมา 5 ประการ ในวันที่ 23 ธันวาคม 2539 แล้วได้นำเสนอต่อรัฐสภาก่อนวันที่ 29

* สาระของร่างแก้ไขเพิ่มรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ที่เป็นของคณะกรรมการวิสามัญ จะกล่าวไว้ในภาคผนวก ค เท่านั้น ส่วนร่างของคณะกรรมการ ที่มีการแก้ไข หลังจากวันที่ 22 สิงหาคม 2539 จนถึงผ่านการพิจารณาในวาระ 2 ในวันที่ 29 สิงหาคม 2539 โดยใจความทั่วไปแล้ว คงใกล้เคียงกับร่างของคณะกรรมการ ที่นำเสนอต่อรัฐสภาในครั้งแรก ยกเว้นประเด็นสำคัญที่ได้กล่าวไว้แล้ว ยกเว้นประเด็นสำคัญที่ได้กล่าวไว้แล้ว ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมิได้นำเอาของคณะกรรมการ ที่แก้ไขแล้วมาร่างไว้อีก คณะกรรมการวิสามัญในร่างแรกของคณะกรรมการฯ ที่ได้แก้ไขแล้ว ในรูปของตารางในท้ายบทที่ 4

สิงหาคม 2539 ก็ยังคงมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากต่อตัวเนื้อหามาตรา 211 ร่างของคณะกรรมการการวิสามัญฯ 2 อีก จนทำให้ประธานคณะกรรมการการวิสามัญได้มีการเรียกประชุมคณะกรรมการ เพื่อแก้ไขเนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 อีกครั้งในวันที่ 28 สิงหาคม 2539 (ก่อนการนำร่างเสนอสู่สภาในวาระที่ 2 เพียง 1 วัน) ประเด็นของการแก้ไขในร่างคณะกรรมการฯ 3 นี้ ว่าคงอยู่ที่ประเด็น เรื่อง "ที่มาขององค์กรกรร่างรัฐธรรมนูญ" ซึ่งเดิมเป็นรูปแบบ "สมัชชาจังหวัด" ในร่างนี้ได้เปลี่ยนเป็นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตจังหวัดให้ได้จังหวัดละ 3 คน แล้วให้รัฐสภาคัดเลือกให้เหลือเพียง 1 คน โดยกระทำพร้อมกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายผู้เชี่ยวชาญจากบัญชีรายชื่อ นอกจากนี้ยังได้เปลี่ยนองค์กรผู้จัดทำบัญชีรายชื่อของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายผู้เชี่ยวชาญมาเป็น "คณะกรรมการสรรหาตัวบุคคล"

แต่กระนั้นก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมการการวิสามัญจะได้อำนาจการปรับปรุงแก้ไขร่างมาตรา 211 ตามที่สภาได้วางกรอบเอาไว้ 5 ประการ เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2539 ก็ตาม รัฐสภาก็ยังคงมีมติไม่รับร่างของคณะกรรมการฯ ในการประชุมของรัฐสภา วาระที่ 2 เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2539 โดยรัฐสภาให้เหตุผลว่า ต้องการให้ที่มาขององค์กรกรร่าง "มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม" ซึ่งรัฐสภามองว่าร่างแก้ไขของคณะกรรมการฯ ลำสุดนี้ (ร่าง กมธ.3) เป็นการเลือกตั้งแบบทางตรง เพราะฉะนั้นรัฐสภาจึงได้เปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัดเสียใหม่ โดยเปลี่ยนเป็นรูปแบบของ "สมัชชาจังหวัด" ซึ่งประกอบด้วยผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งสมัครได้โดยไม่จำกัดจำนวน และให้มีการลงคะแนนเลือกกันเอง ภายในสมัชชาให้เหลือจังหวัดละ 10 คน แล้วส่งมาให้สมาชิกรัฐสภาคัดเลือกให้เหลือเพียงจังหวัดละ 1 คน และในครั้งนี้เป็น การปรับเปลี่ยนเนื้อหาในร่าง แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ครั้งนี้ เป็นครั้งสุดท้าย ซึ่งถือว่าเป็นร่างแก้ไขมาตรา 211 ครั้งที่ 3 หลังจากนั้นก็ผ่านการลงมติในวาระที่ 2 และรอไว้ 15 วัน หลังจากนั้นก็ได้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อลงมติผ่านร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 211 ในวาระที่ 3 ในวันที่ 14 กันยายน 2539 โดยที่ประชุมได้ร่วมลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเกินครึ่งจากจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาด้วยคะแนนเสียง 604 เสียง งดออกเสียง 2 เสียงและในที่สุดได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ในวันที่ 22 ตุลาคม 2539* (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 13 วรรคที่ 53 ก. วันที่ 22 ตุลาคม 2539)

*โปรดดูรายละเอียดของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ในภาคผนวก ก.

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบ สาระสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 ขององค์กรต่าง ๆ

ประเด็นและสาระสำคัญในการยกร่าง	ร่างของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ค.พ.ป.)	ร่างของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (ค.ป.ก./รัฐบาล)	ร่างของคณะกรรมการวิสามัญ (ร่างของ กมธ.)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย "แก้ไข" เพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) 2539	หมายเหตุ
1. องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ	"คณะกรรมการพิเศษ" 15 คน ประกอบด้วย 1. ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ (ผู้ทรงคุณวุฒิ) แต่งตั้งจากกษัตริย์/แต่งตั้งจากนายกฯ ไม่เกิน 3 คน 2. กรรมการผู้เชี่ยวชาญจากบัญชีรายชื่อ 10-15 คน	"คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ" ประกอบด้วย 1. ฝ่ายการเมือง (กรรมการโดยตำแหน่ง) เช่น ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา นายกฯ ตัวแทนพรรคการเมือง 20 คน 2. ตัวแทนอาชีพ (20 สาขา) 32 คน 3. ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ 15 คน	"สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ประกอบด้วย 1. เลือกตั้งโดยอ้อม จากสมาชิกจังหวัด ๆ ละ 1 คน รวม 76 คน) 2. นักวิชาการ 23 คน รวมทั้งสิ้น 99 คน	"สภาร่างรัฐธรรมนูญ" ประกอบด้วย 1. เลือกตั้งโดยอ้อม จากสมาชิกจังหวัด ๆ ละ 1 คน รวม 76 คน) 2. นักวิชาการ 23 คน รวมทั้งสิ้น 99 คน	องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญของรัฐบาล และ ค.ป.ก. มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "คณะกรรมการนานาอาชีพ"
2. องค์กรที่ให้ความเห็นชอบ	ประชาชนลงประชามติ ส.ส. มีหน้าที่ให้คำวิจารณ์ และเสนอข้อคิดเห็น	รัฐสภา ร่าง ค.ป.ก. ลงประชามติทั้งฉบับ รัฐบาล ลงประชามติรายมาตรา	ประชาชนลงประชามติทั้งฉบับที่ กษัตริย์ทรงพระราชนิพนธ์	รัฐสภา ลงประชามติทั้งฉบับ	

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเด็นและสาระสำคัญในการยกร่าง	ร่างของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ค.พ.ป.)	ร่างของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (ค.ป.ก./รัฐบาล)	ร่างของคณะกรรมการวิสามัญ (ร่างของ กมธ.)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย "แก้ไข" เพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) 2539	หมายเหตุ
3. พระราชอำนาจกับการออกเสียงประชามติและสิทธิยับยั้ง	กรณีที่เสียงประชามติเห็นชอบให้นายก นำร่างดังกล่าวเสนอต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย	ถ้าสภาเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญใหม่ พระมหากษัตริย์มีอำนาจยับยั้ง (ไม่เด็ดขาด) ถ้ารัฐสภาไม่เห็นด้วย แต่เสียง ส.ส.เกินครึ่ง พระมหากษัตริย์มีอำนาจ 2 อย่าง 1. ยับยั้งเด็ดขาด 2. ให้ประชาชนลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญใหม่	กษัตริย์มีสิทธิยับยั้ง (เด็ดขาด) ให้นำร่างรัฐธรรมนูญออกเสียงประชามติ	กษัตริย์ทรงมีสิทธิยับยั้ง (เด็ดขาด) ถ้าคะแนนเสียงเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งสองสภาให้มีประชามติ	ในร่างของ คพป. มีได้ระบู่ถึงกรณีที่เสียงประชามติไม่เห็นชอบว่าต้องให้ดำเนินการอย่างไร
4 การสิ้นสุดของการปฏิรูปการเมือง	ถ้าประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ 2534 ให้ "คณะกรรมการพิเศษ เพื่อยกร่าง" สิ้นสุดลง ไม่ผูกติดกับสภา	1. สภามีมติไม่เห็นชอบ 2. ยุบสภา	- มีรัฐธรรมนูญใหม่ - ไม่ผูกติดกับสภา	มีรัฐธรรมนูญใหม่	
5. ระยะเวลาในการยกร่าง	6 เดือน	180 วัน หากไม่แล้วเสร็จ ขยายเวลาได้อีก 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 90 วัน	240 วัน		

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเด็นและสาระสำคัญในการยกร่าง	ร่างของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ค.พ.ป.)	ร่างของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (ค.ป.ก./รัฐบาล)	ร่างของคณะกรรมการวิสามัญ (ร่างของ กมธ.)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย "แก้ไข" เพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) 2539	หมายเหตุ
6. ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ	นายกรัฐมนตรี	ประธานรัฐสภา	ประธานสภาฯ	ประธานรัฐสภา	
7. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	ให้ "คณะกรรมการพิเศษ" ยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย แล้วให้ประชาชนลงประชามติ	ร่างของ คปก. ให้พิจารณาแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอต่อประธานรัฐสภา ร่างของรัฐบาล มิได้ระบุนำมาได้			เรื่องของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญในร่างของรัฐบาล/กมธ. และรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) มิได้ระบุนำได้แต่เป็นการให้อำนาจแก่ ค.ร.ม. และ ส.ส. เป็นผู้จัดทำขึ้น

ที่มา : ดัดแปลงและปรับปรุงจาก จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง. "ตามกระแสปฏิรูปการเมือง", สถาบันนโยบายศึกษา, 2539

ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบ เนื้อหาในร่างของคณะกรรมการวิสามัญฯ

ประเด็นและสาระสำคัญ	ร่างคณะกรรมการ (1) เสนอสภา วันที่ 31 ก.ค. 39	ร่าง คณะกรรมการ (2) วันที่ 23 สิงหาคม 2539	ร่างคณะกรรมการ (3) วันที่ 28 สิงหาคม 2539
<p>1. ที่มา องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ</p> <p>องค์กรจัดทำบัญชีรายชื่อ</p>	<p>“สภาร่างรัฐธรรมนูญ” 99 คน มาจาก</p> <p>1. การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจังหวัด ๆ ละ 1 คน รวม 76 คน และ</p> <p>2. นักวิชาการ 13 คน มาจากการคัดเลือกของ สสร. จังหวัด 79 คน</p> <p>“คณะกรรมการสรรหา”</p>	<p>สสร. จังหวัด 76 คน มาจากการแต่งตั้งของสภา โดยคัดเลือกจากสมาชิกประจำจังหวัด ๆ ละ 1 คน</p> <p>สมาชิกมาจาก</p> <p>1. ผู้สมัครรับเลือกตั้ง</p> <p>2. ผู้แทนขององค์กรส่วนท้องถิ่น สสร. นักวิชาการ 23 คน มาจากการแต่งตั้งของสภา</p> <p>“คณะกรรมการสรรหา”</p>	<p>- สสร. จังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จังหวัดละ 3 คน แล้วส่งให้สภาคัดเลือกเหลือ 1 คน (76 คน)</p> <p>- สสร. นักวิชาการมาจากการแต่งตั้งของสภา</p> <p>สถาบันอุดมศึกษา</p>

บทวิเคราะห์ และข้อสังเกต ถึงสาระสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ

ประการแรก เมื่อได้พิจารณาถึงเนื้อหาของร่างแก้ไขมาตรา 211 ที่ คพป. ได้เสนอไว้ (ร่างของ ศ.ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์) จะเห็นได้ว่า สาระสำคัญของร่างดังกล่าวนั้นอยู่ที่การจำกัดมิให้บุคคลที่มีส่วนได้ ส่วนเสีย จากการใช้อำนาจเข้ามามีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นสาระโดยเริ่มแรกของการเรียกร้องให้มีการแก้ไขมาตรา 211 ดังจะเห็นได้จากที่มาและองค์ประกอบขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งใน ส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้เชี่ยวชาญไม่ได้เปิดโอกาสให้นักการเมืองหรือสภาเข้ามามีส่วน เลย และหากพิจารณาถึงองค์กรที่ให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่ออกมานั้น ก็อาศัยการลงประชามติโดยประชาชน นอกจากนั้นในกระบวนการร่างจะมีการดำเนินการต่อเนื่อง ไม่สะดุดหยุดลง หากเกิดการ ยุบสภา หรือ ค.ร.ม.ลาออก หมายความว่า มิได้ผูกติดกับการเมืองในสภาเลย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า นี่คือนจุดเด่น ของร่าง คพป. อีกทั้งยังนับได้ว่าเป็น "ร่างต้นแบบ" ที่เป็นหัวใจหลักของการแก้ไข มาตรา 211 อีกด้วย กล่าว คือต้องการจำกัดมิให้ผู้มีส่วนใช้อำนาจเข้าสู่การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เพราะหากผู้ใช้อำนาจเหล่านี้เข้ามามี ส่วนพัวพันต่อกระบวนการแก้ไขมาตรา 211 และจัดตั้งองค์กรที่จะเข้ามายกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดโครงสร้าง และระบบการเมืองใหม่นั้น การปฏิรูปการเมืองให้เป็นไปตาม ย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ ศ.ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ ศ.นพ.ประเวศ วะสี และองค์กรประชาธิปไตยบางกลุ่ม เช่น สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท) และสถาบันนโยบายศึกษา เป็นต้น ที่สนับสนุนความคิดดังกล่าวแล้ว เราจะเห็นได้ว่า ผู้สนับสนุนความคิดใน ร่างของ คพป. ส่วนใหญ่มักจะเป็นนักวิชาการจากร่วมวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักวิชาการสาขากฎหมาย มหาชน เช่น ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, ดร.พูนศักดิ์ ใสสารจวบ เป็นต้น ซึ่งอาจจะ เป็นไปได้ว่าการที่นักวิชาการสนับสนุนนั้น เนื่องจากหลักการในร่างของ คพป. อิงอยู่กับนักวิชาการและหลัก การทางกฎหมายมหาชนเป็นหลัก ซึ่งเชื่อว่า "การปฏิรูปการเมือง" เกิดขึ้นได้โดยอาศัยการสร้างกลไกทาง กฎหมาย

ในทางกลับกัน เสียงวิจารณ์ไม่เห็นด้วยกับร่าง คพป. นั้น ส่วนใหญ่จะมาจากนักการเมือง เนื่อง จากเป็นที่ทราบดีว่า สาระสำคัญของร่าง คพป. จำกัดมิให้กลุ่มคนเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นอกจากนั้นวุฒิสมาชิกบางคนก็ออกมาแสดงความคิดเห็นว่า "การแก้ไขมาตรา 211 ตามร่างของ คพป. เข้าไปได้ยาก เป็นเพียงจินตนาการของนักวิชาการที่ต้องการแก้ไขปัญหาด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญพร้อม กันหลายจุด" (สมภพ โหตะกิตย, ผู้จัดการรายวัน, 21 กรกฎาคม 2538) และนายมีชัย ฤชุพันธ์ ประธาน วุฒิสภาเอง ก็วิพากษ์วิจารณ์ไม่เห็นด้วยกับแนวทาง คพป. และกล่าวว่า เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ (ผู้จัดการ รายวัน, 3 สิงหาคม 2538) และการที่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า "เป็นได้ยากในทางปฏิบัติ" นั้น สามารถตั้งข้อ สังเกตได้ดังนี้

1. ร่าง คพป. ถูกมองว่าเป็นร่างของนักวิชาการเท่านั้น เพราะเมื่อเราพิจารณาถึงองค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญตามร่างของ คพป. แล้ว พบว่าเป็น "นักวิชาการ" หรือ "นักเทคนิค" เสียเป็นส่วนใหญ่ มิได้เปิดโอกาสให้กลุ่มอื่น ๆ หรือประชาชนเข้ามามีส่วนต่อกระบวนการจัดทำเลย จะมีแต่เพียงการลงประชามติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญในขั้นตอนสุดท้ายเท่านั้น ดังคำกล่าวของเสกสรรค์ ประเสริฐกุล ที่ว่า "...ในการร่างรัฐธรรมนูญเราต้องเลิกคิดเลิกเชื่อเสียที่ว่า การร่างรัฐธรรมนูญเป็นงานของผู้เชี่ยวชาญล้วน ๆ หรือเป็นภารกิจของคนบนเวทีการเมืองเท่านั้น หากจะต้องเชิญประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอน" (ผู้จัดการรายวัน, 7 กันยายน 2539 : 28)

2. นักการเมืองในสภาและวุฒิสภาส่วนใหญ่มองว่า ร่างของ คพป. เป็นการจัดตั้ง "องค์กรอิสระ" หรือ "ฐานันดรที่ 4" ขึ้น เสมือนเป็นการยึดอำนาจในการออกกฎหมายและการร่างรัฐธรรมนูญไปจากสภา ซึ่งไม่ต่างอะไรจากเผด็จการ (ชุมพล ศิลปอาชา, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2542) และนอกจากนั้น นายสีหชัย ฤชุพันธ์ ยังกล่าวอีกว่า แนวทางของ คพป. ไม่ใช้ระบบรัฐสภา การจะแก้ไขมาตรา 211 นั้นก็ยังไม่ไปไม่ได้ (ผู้จัดการรายวัน, 3 สิงหาคม 2538 : 3)

3. นอกจากบริบททางการเมืองในขณะนั้น (รัฐบาลชวน 1) ไม่เอื้ออำนวยต่อการนำเอาข้อเสนอดังกล่าวมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมแล้ว ประการสำคัญที่สุดก็คือ ร่างของ คพป. ยังมองข้ามข้อจำกัดประการหนึ่งที่ว่า ในขณะที่ร่างดังกล่าวจำกัดการมีส่วนร่วมของพวกนักการเมืองในสภา แต่การจะยืนยันร่างแก้ไข มาตรา 211 ของ คพป. ยังคงต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาทั้ง 3 วาระอยู่นั่นเอง ของ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล ได้แสดงความคิดเห็นว่า "... คพป. จะมีทางเลือกอะไร นอกจากเอาข้อเสนอทั้งหมดไปขึ้นต่อความเห็นชอบของรัฐสภา ถ้านักการเมืองในสภาดูเห็นด้วยก็ปฏิบัติได้ ถ้าไม่เห็นด้วยก็ไม่รู้จะว่าอย่างไร" (ผู้จัดการรายวัน, 7-8 กันยายน 2539 : 28)

ประการที่สอง ในร่างของ คพป. และร่างของรัฐบาล ซึ่งทั้ง 2 ร่างมีเนื้อหาที่คล้ายคลึงกันในหลายประเด็น เช่น ชื่อเรียกที่มาขององค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญ องค์กรที่ตัดสินให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น และที่สำคัญที่สุดทั้งสองร่างยังมี "ลักษณะร่วม" ที่สำคัญมาก กล่าวคือ ทั้ง 2 ร่างได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญจากองค์กรอิสระ" ตามร่างของ คพป. มาอยู่ที่รัฐสภา (รัฐบาล) เกือบทั้งหมดและจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชน และจากความคล้ายคลึงดังกล่าว จึงทำให้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า "รัฐบาลลอกเอาจากร่างของ คพป." โดยนำเอาร่างของ คพป. มาเปลี่ยนหลักการและวิธีการบางอย่างเสียใหม่เท่านั้น ในขณะที่เดียวกันก็เป็นช่วงที่หลายฝ่ายได้ออกมาวิจารณ์ชัดเจนว่า รัฐบาลเริ่มมีท่าทีเบี่ยงเบนประเด็นการแก้ไขมาตรา 211 และไม่จริงจังต่อการปฏิรูปทางการเมือง จนทำให้กรรมการ สายนักวิชาการบางท่าน

ใน คปก. ต้องขอลาออก นอกจากนั้น ร่างของรัฐบาลก็ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักถึงประเด็นการให้ลงประชามติเป็นรายมาตรา ซึ่งเป็นการยุ่งยากและเสียเวลา อีกทั้งไม่สามารถนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองได้

ประการที่สาม มีข้อนำสังเกตรประการหนึ่งว่า การตั้ง คพป. ในสมัยรัฐบาลชวน 1 (2535-2538) หรือการตั้ง คปก. ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (2538) ล้วนแล้วแต่มีลักษณะบางประการร่วมกันอยู่ กล่าวคือ

3.1 คณะกรรมการทั้ง 2 ชุด ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อลดแรงกดดันทางการเมืองเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการเมืองที่มีต่อรัฐบาลในขณะนั้น ๆ เหมือนที่ชุมพล ศิลปอาชา ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ถึงการแต่งตั้ง คพป.ว่า "เป็นการเตะลูกออก" ของรัฐบาลเพื่อปลดล็อกทางการเมืองตอนนั้น (ชุมพล ศิลปอาชา, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2542)

3.2 ข้อเสนอของคณะกรรมการทั้ง 2 ชุด ต่อรัฐบาลนั้น รัฐบาลมิได้นำไปดำเนินการให้อย่างจริงจัง แต่อย่างไรก็ตาม จนทำให้รัฐบาลถูกตำหนิจากองค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ ว่า ทั้ง คพป. และ คปก. ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อซื้อเวลาในการปฏิรูปการเมืองเท่านั้น หรือที่สื่อมวลชนได้ขนานนาม คปก. คือ คพป.2 นั่นเอง (กรุงเทพธุรกิจ, 5 มีนาคม 2539) ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลทั้ง 2 ชุด ตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพียงแค่ศึกษาและหาข้อสรุปเท่านั้น

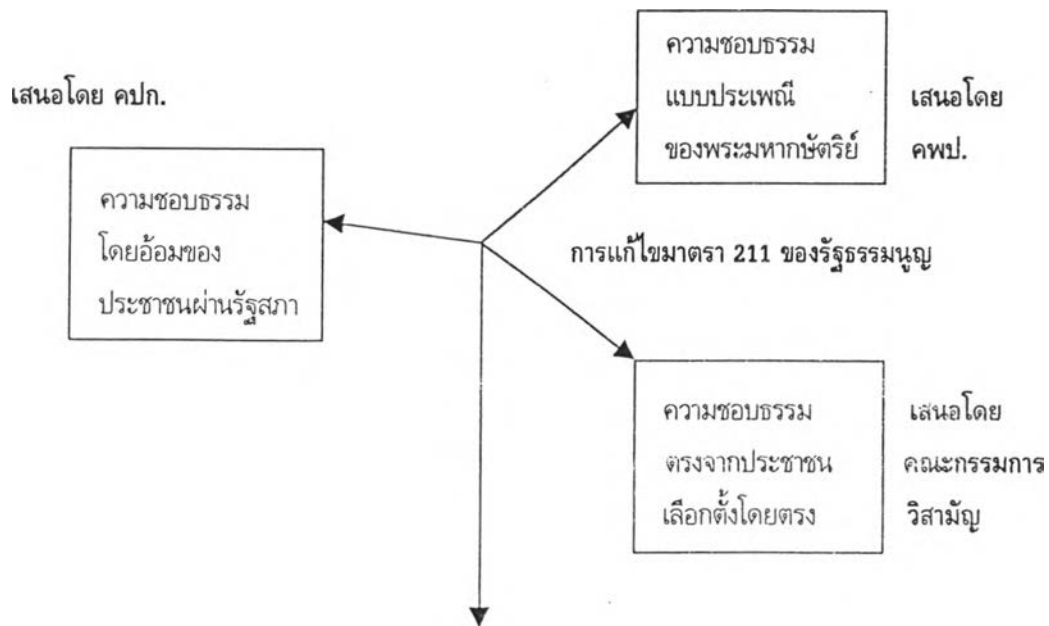
ประการที่สี่ ร่างของคณะกรรมการวิสามัญฯ มีหลักการสำคัญมากคือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมร่างรัฐธรรมนูญ ดังที่นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ประธานกรรมการ ได้กล่าวไว้ในขณะนั้น เราสามารถพิจารณาเห็นว่า ร่างดังกล่าวได้ย้ายอำนาจในการแก้ไขมาตรา 211 จากรัฐสภา (ร่างของ คปก./รัฐบาล) ไปที่ประชาชนโดยตรงอีกครั้ง ซึ่งหากเราพิจารณาจากเนื้อหาในร่างของคณะกรรมการวิสามัญฯ แล้ว พบว่า ทั้งในขั้นตอนของการได้มาซึ่งองค์กรยกร่าง องค์กรตัดสินใจขั้นสุดท้าย ล้วนแล้วแต่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนทั้งสิ้น อีกทั้งยังคำนึงถึง "หลักการของความเชี่ยวชาญ" โดยการให้ "นักวิชาการ" และ "นักเทคนิค" (ทางด้านรัฐศาสตร์ และกฎหมายมหาชน) เข้ามามีส่วนด้วย ฉะนั้นร่างดังกล่าวจึงได้รับการยอมรับอย่างดีจากประชาชน นักวิชาการ และสื่อมวลชนอีกด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเด่นของร่างดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม จุดเด่นดังกล่าวได้กลายเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของร่างกรรมาธิการวิสามัญฯ ที่ให้ฝ่ายรัฐบาลโจมตีได้ ในเวลาต่อมาโดยที่ประเด็นซึ่งถูกวิจารณ์มากที่สุดก็คือ "คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ทำผิดหลักการในรัฐธรรมนูญ" โดยที่ได้มีการเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งหมด ซึ่งแตกต่างจากร่างเดิมของรัฐบาลอย่างสิ้นเชิง (มติชน, 21 กรกฎาคม 2539 : 8) ซึ่งทางฝ่ายคณะกรรมการ หลายท่านก็พยายามออกมาชี้แจงว่า "ไม่ขัด" ต่อหลักการการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ระบุเอาไว้ในร่างของรัฐบาล นอกจากนั้น ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายรัฐบาล วุฒิสภาบางท่าน และสมาพันธ์ประชาธิปไตยถึงประเด็นที่

มาของสภาว่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จากจังหวัดต่าง ๆ โดยวิธีการเลือกตั้งว่าจะมีการซื้อเสียงอย่างหนัก (มติชน, 1 กรกฎาคม 2539) นอกจากนั้น การเปลี่ยนแปลงของเนื้อหาในมาตรา 211 ร่างของกรรมาธิการวิสามัญถึงสองครั้ง หลังจากที่ได้มีการนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระ 2 ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า คณะกรรมาธิการ มีความกวัดแกว่งและไม่มั่นคงในหลักการของตนเอง โดยเฉพาะในประเด็นของที่มาขององค์กรยกวางรัฐธรรมนูญ ถึงกระนั้นก็ตาม ต่อประเด็นนี้ผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า เนื่องจากต้องการให้ร่างแก้ไขมาตรา 211 ผ่านการพิจารณาของสภาไปให้ได้ โดยต้องการประนีประนอม และมีข้อจำกัดทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น จึงทำให้คณะกรรมาธิการ ต้องมีการประชุม เพื่อปรับเปลี่ยนเนื้อหาหลาย ๆ ครั้ง ทั้งนี้เพื่อต้องการให้ผ่านการพิจารณาในวาระ 2 ให้ได้ และหากสังเกตให้ดี เราพบว่าข้อจำกัดและอุปสรรคสำคัญในร่างของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ก็เป็นข้อจำกัดประการเดียวกับสิ่งที่ร่างของ คพป. ต้องประสบมาเช่นเดียวกันคือ ในขณะที่ต้องการจำกัดมิให้ผู้มีสิทธิได้เสียกับอำนาจหรือนักการเมืองต่าง ๆ เข้ามามีส่วนต่อกระบวนการร่าง แต่ในขณะเดียวกัน ก็ต้องเอาร่างดังกล่าวไปอยู่ภายใต้การอนุมัติและเห็นชอบจากสภาอยู่นั่นเอง ประการนี้จึงเป็นการยากที่จะทำให้สภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายรัฐบาลหรือแม้แต่สมาชิกวุฒิสภาเอง สนับสนุนร่างของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

ประการสุดท้าย เนื้อหาในร่างแก้ไขมาตรา 211 ที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาในวาระ 2 โดยออกมาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) ปีพุทธศักราช 2539 นั้น หากพิจารณาแล้วพบว่า เป็นการผสมผสานเอาเนื้อหาและสาระสำคัญจากหลาย ๆ ร่างเข้ามาไว้ด้วยกัน กล่าวคือร่าง คพป. ซึ่งอ้างความชอบธรรมจากพระมหากษัตริย์ ร่างของ คปก. ในความชอบธรรมโดยอ้อมของประชาชนผ่านรัฐสภาส่วนร่างของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ในความชอบธรรมมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน พิจารณาจากรูป

จากเนื้อหาในร่างแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 ขององค์กรต่าง ๆ มีข้อน่าสังเกตว่า ในร่างแก้ไขมาตรา 211 ของคณะกรรมการแต่ละชุดมีการพลิกผันและเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาสาระสำคัญอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่มาและองค์ประกอบขององค์กรยกวางรัฐธรรมนูญ และในประเด็นขององค์กรผู้อนุมัติร่างรัฐธรรมนูญในขั้นตอนสุดท้าย ในร่างแก้ไขมาตรา 211 ของคณะกรรมาธิการ ในขั้นตอนของการพิจารณาในกระบวนการรัฐสภา ทั้งนี้เพราะประเด็นดังกล่าวมีส่วนสำคัญและส่งผลกระทบต่ออำนาจและผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจในรัฐสภาขณะนั้น ในการกำหนดตัวผู้ที่จะเข้ามายกวางรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นสุดท้ายแล้วในกระบวนการพิจารณาแก้ไขมาตรา 211 กลุ่มต่าง ๆ ได้ใช้อำนาจ อิทธิพลในการผลักดันประเด็นดังกล่าวอย่างไร? และใครได้ประโยชน์ สามารถคุมการตัดสินใจเพื่อเลือกองค์กรที่จะยกวางรัฐธรรมนูญได้? และท้ายที่สุดแล้วท่ามกลางความขัดแย้งของกลุ่มต่างในรัฐสภา เพื่อผ่านร่าง มีปัจจัยใดที่ส่งผลให้ร่างแก้ไขมาตรา 211 ผ่านการพิจารณาในวาระที่ 3 ได้ ซึ่งรายละเอียดจะได้นำเสนอในบทที่ 5 ต่อไป



การแก้ไขมาตรา 211 ที่ผ่านรัฐสภา
อาศัยความชอบธรรมจากทั้งสามแบบ
เช่น ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาว่าง
โดยอ้อมให้รัฐสภารับรองแต่ก็สงวน
ให้ประชาชนได้มีโอกาสลงประชามติ
และให้พระราชอำนาจในการไว้ได้ เป็นต้น

ที่มา ธีรยุทธ บุญมี. มติชนสุดสัปดาห์ 29 ตุลาคม 2539: 35.