

กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ “๒๑๑”

รองศาสตราจารย์ อดิษฐ์ โพธิ์แทน*

ความเป็นมา

เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๙ ได้มีการประกาศ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙” ลงในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๓ ตอนที่ ๕๓ ก โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๓๙ เป็นต้นไป

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนี้เป็นการเพิ่มเติม “หมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” โดยเพิ่ม มาตรา ๒๑๑ ทวิ จนถึง มาตรา ๒๑๑ เอจนวิสติ รวม ๑๘ มาตรา สรุปสาระสำคัญได้ว่าให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เพื่อ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ทำกันอยู่ไม่มีที่มาจาก

เพิ่มมาตรา ๒๑๑ เรื่อยไป ผมก็เลยถือโอกาสเรียกชื่อว่าเป็น “ฉบับ” ๒๑๑

สภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย สมาชิก ๙๙ คน มาจากจังหวัดละ ๑ คน รวมกรุงเทพมหานครอีก ๑ คน รวมเป็น ๙๖ คน และอีก ๒๓ คน มาจากผู้เชี่ยวชาญ

“สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทุกคน.... จะต้องเดินทางกันไม่หยุดหย่อนเรียกได้ว่า ไม่มีวันที่จะได้พักอยู่กับบ้านของตนเต็มวันเลย”

สาขาวิชากฎหมายมหาชน ๘ คน ผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชารัฐศาสตร์ หรือ รัฐประศาสนศาสตร์ ๘ คน และ ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหาร

ราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ ๗ คน

รัฐสภาได้ “เลือกตั้ง” สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง ๙๙ คน เมื่อวันที่พฤหัสบดี ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๓๙ นับตั้งแต่นั้น “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” จะต้อง

* อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชารัฐศาสตร์

จัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๒๔๐ วัน ซึ่งก็คือภายในวันศุกร์ที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๐ ถ้าหากไม่แล้วเสร็จภายในวันดังกล่าวสภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องสิ้นสภาพ ซึ่งจะต้องมีการจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดเดิมจะเป็นสมาชิกอีกไม่ได้

การดำเนินการเบื้องต้น

สภาร่างรัฐธรรมนูญ มีการประชุมอย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อวันอังคารที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๐ โดยได้เลือกนายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ศาสตราจารย์ กระมล ทองธรรมชาติ เป็นรองประธานสภาฯ คนที่หนึ่งและนางยุพา อุดมศักดิ์เป็นรองประธานสภาฯ คนที่สอง

ต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้ง คณะกรรมการวิสามัญขึ้น ๕ ชุด คือ

๑. คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน

๒. คณะกรรมการวิชาการข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มีศาสตราจารย์ กระมล ทองธรรมชาติ เป็นประธาน

๓. คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ มี ศาสตราจารย์ อมร รักษาสัจดิ์ เป็นประธาน

๔. คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ มีนายสมเกียรติ อ่อนวิมล เป็นประธาน

๕. คณะกรรมการจดหมายเหตุ ตรวจรายงานการประชุม และกิจการสภามีนายเดโช สนวนานนท์ เป็นประธาน

นอกจากนี้ยังได้มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ ขึ้นอีก ๗๖ ชุด ประจำแต่ละจังหวัด และกรุงเทพมหานครโดยมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประจำแต่ละจังหวัดเป็นประธาน

สภาร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ได้ประชุมดำเนินงานติดต่อกันเรื่อยมา โดย คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้จัดทำ “กรอบเบื้องต้น” ในการร่างรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดประเด็นปัญหาหลักและหลักการสำคัญในการแก้ปัญหา เพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งประเทศก่อนการลงมือยกร่างรัฐธรรมนูญ “ตามกรอบ” และตาม “ความคิดเห็น” ที่ได้รับฟังมาจากประชาชน

“กรอบเบื้องต้น” ที่คณะกรรมการ
การยกร่างรัฐธรรมนูญกำหนดนั้นมีอยู่ ๓
กรอบใหญ่ ๆ คือ¹

๑. สิทธิหน้าที่และการมีส่วนร่วม
ของพลเมือง อันประกอบด้วย ประเด็น
หลัก ๆ คือ

๑.๑ สิทธิ เสรีภาพ และ
หน้าที่

๑.๒ แนวนโยบายแห่งรัฐ

๑.๓ การปกครองท้องถิ่น

๑.๕ การลงประชามติ

๒. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
ประกอบด้วยประเด็นหลัก ๆ คือ

๒.๑ การแสดงทรัพย์สิน
และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๒.๒ ศาลรัฐธรรมนูญ

๒.๓ ศาลยุติธรรม

๒.๔ ศาลปกครอง

๒.๕ ตุลาการคดีอาญาการ-
เมืองและ ป.ป.ป.

๒.๖ ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ของรัฐสภา

๒.๗ การตรวจเงินแผ่นดิน

๓. สถาบันการเมืองและความสัม-
พันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง ประกอบ
ด้วยประเด็นหลัก ๆ คือ

๓.๑ พรรคการเมือง

๓.๒ การเลือกตั้ง

๓.๓ คณะกรรมการการ

เลือกตั้ง

๓.๔ รัฐสภา และการ

ดำเนินงานของรัฐสภา

๓.๕ คณะรัฐมนตรี

๓.๖ ความสัมพันธ์ระหว่าง

คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา

เนื่องจาก รัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่ม
เติมฉบับที่ ๖) มาตรา ๒๑๑ เตรส วรค
สาม กำหนดว่า “ในการจัดทำร่างรัฐธรรม-
นูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึง
ความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ”
แต่กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้

1 ดูรายละเอียดในเอกสารของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ กรอบเบื้องต้นร่างรัฐ
ธรรมนูญฉบับประชาชน มีนาคม ๒๕๔๐ ซึ่งมีการแจกจ่ายเผยแพร่ไปทั่วทั้งประเทศ หลายแสนฉบับ

สภาร่างรัฐธรรมนูญมีเวลาเพียง ๒๔๐ วัน (๘ เดือน) ที่จะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดระยะเวลา “การรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ” เป็น ๒ ช่วง คือ

ช่วงแรก ระหว่างเดือน กุมภาพันธ์ ถึงกลางเดือนเมษายน ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นช่วงที่นำ “กรอบเบื้องต้น” ไปเผยแพร่ให้ประชาชนพิจารณาให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อนำมาประมวลประกอบกับการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ช่วงที่สอง เป็นช่วงที่ร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำเสร็จสิ้นเป็นร่างแรกและได้รับความเห็นชอบในวาระที่หนึ่งจากสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ก็จะนำร่างรัฐธรรมนูญ “ร่างแรก” นี้ แจกจ่ายแก่ประชาชนทั้งประเทศ แล้วจัดทำ “ประชาพิจารณ์” ในทุกจังหวัด และสรุปในทุกภาค เพื่อนำข้อมูลความเห็นของประชาชนจากการจัดทำประชาพิจารณ์ มาประกอบการพิจารณาร่าง ในการ “แปรญัตติ” ก่อนและในระหว่าง การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง มาตราในวาระที่สองของสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งอยู่ในระหว่าง เดือน พฤษภาคม ถึง เดือน กรกฎาคม ๒๕๔๐ (ช่วงประชา

พิจารณ์อยู่ระหว่าง ๘-๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๐)

การรับฟังความคิดเห็น

ในขณะที่มีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญทุกวันจันทร์ และวันอังคารคณะกรรมการธิการชุดต่าง ๆ ก็ประชุมกันทุกวัน พุธ พฤหัสบดี และวันศุกร์ ส่วนวันเสาร์และอาทิตย์นั้น คณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดต่าง ๆ ก็จัดกิจกรรม ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอยู่ตลอดทุกจังหวัด

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากจังหวัดต่าง ๆ ในวันจันทร์ถึงศุกร์จะมีการกิจเข้ามาประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการวิสามัญชุดต่าง ๆ ณ ที่ทำการรัฐสภาที่กรุงเทพฯ พอวันเสาร์-อาทิตย์ ก็กลับไปจังหวัดของตนซึ่งบางที่ อาจต้องจัดรับฟังความคิดเห็นในวันปรกติ ด้วยเหมือนกัน

ส่วนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีประสบการณ์นั้น ก็มีภารกิจในทำนองเดียวกัน ที่วันธรรมดา ๕ วัน อยู่ที่กรุงเทพฯหรืออาจไปช่วยอธิบายแก่ประชาชนในจังหวัดต่าง ๆ แต่วันเสาร์-อาทิตย์ ทุกคนก็แยกย้ายกันไป

จังหวัดต่าง ๆ ที่พอไปได้ เพื่อช่วยสมาชิกต่างจังหวัดในการชี้แจงและอธิบายเรื่องราวต่าง ๆ แก่ประชาชน

ช่วงเวลาตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ถึงต้นเดือนมิถุนายน ๒๕๔๐ เป็นช่วงที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ “ทุกคน” ไม่ว่าจะ เป็นประเภทตัวแทนจังหวัดหรือประเภทผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จะต้องเดินทางกันไม่หยุดหย่อนเรียกได้ว่าไม่มีวันที่จะได้พักอยู่กับบ้านของตนเต็มวันเลย

ผู้เขียนในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้หนึ่ง และเป็นกรรมาธิการอยู่สองชุด คือ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมาธิการวิชาการฯ โดยปรกติ วันจันทร์ถึงวันศุกร์ จะประชุมอยู่ที่อาคารรัฐสภาที่กรุงเทพฯ ส่วนวันเสาร์-อาทิตย์ จะต้องไปช่วย สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต่างจังหวัดตลอด บางครั้งก็จำเป็นต้องไปวันธรรมดาบ้าง นับได้ว่า ในการรับฟังความคิดเห็น ช่วงที่สองนั้นไปได้ ๘ จังหวัด รวมเบ็ดเสร็จ ๒๒ จังหวัด !

ทราบมาว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายคน เดินทางไปจังหวัดต่าง ๆ มากกว่าผู้เขียนเสียอีก บางคน ๓๐-๔๐ จังหวัด ก็มี !

ในการไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดต่าง ๆ นั้นแต่ละจังหวัดมีประชาชน เป็นจำนวนมากมาช่วย แสดงความคิดเห็น ไม่มีจังหวัดไหนที่ผู้เขียนไปจะมีคนต่ำกว่าร้อย บางแห่ง สาม-สี่ร้อย บางแห่ง สอง-สามพันคนเมื่อได้สอบถามกับสมาชิกคนอื่น ๆ ก็ทราบว่า ในทุกจังหวัดที่จัดให้มีการแสดงความคิดเห็น ก็จะมีประชาชนมาร่วมด้วยเป็นจำนวนมาก เช่นเดียวกัน

ไม่ว่าใครจะวิพากษ์วิจารณ์ว่า คนที่มาร่วมแสดงความคิดเห็นในจังหวัดต่าง ๆ จะมีที่มาที่ไปอย่างไร หรือมีแรงจูงใจอย่างไรก็แล้ว

ของประชาชนที่มาร่วมประชุมนั้น ก็มีเป็นจำนวนมาก ซึ่งก็แน่นอนว่าคงไม่ใช่คนส่วนใหญ่ของทั้งประเทศ เพราะถ้าส่วนใหญ่ ก็คงต้องกว่า ๓๐ ล้านคนซึ่งคงไม่มีใครจัดได้ถึงขนาดนั้น แต่เมื่อรวม ๆ กันแล้วทุกจังหวัดก็มีเป็นจำนวนกว่าแสนคน และหากพิจารณา จากประชาชนที่ติดตามดูรายการวิทยุ หรือโทรทัศน์ ที่จัดเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ คาดว่ามีคนสนใจติดตามดูรายการต่าง ๆ หลายล้านคนแน่นอน

นอกจากนั้นยังมีผู้แสดงความคิดเห็นในรูปของจดหมายมายังสภาร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกเป็นจำนวนมากรวมแล้วว่ามีเพิ่มขึ้น ตัวผู้เขียนเองก็ได้รับจดหมายต่าง ๆ รวมกันแล้วเป็นร้อยฉบับ

คงเป็นความจริงที่ปฏิเสธได้ยากว่า กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ประชาชนคนไทยจำนวนมากได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และวิพากษ์วิจารณ์ กันอย่างกว้างขวางมากและกว้างขวางกว่าไม่รู้กี่ร้อยกี่พันเท่าของกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ ที่ผ่านมาของประเทศไทย !!

กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี กรรมการธิการ ๒๘ คน ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญอย่างจริงจังต่อเนื่อง เรียกได้ว่า “หามรุ่งหามค่ำ” เอาทีเดียว

ในช่วงที่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนช่วงแรก ๆ คณะกรรมการก็ประชุมกันไม่หยุดหย่อนในการพิจารณา “กรอบเบื้องต้น” แล้วขยายความคร่าว ๆ ของแต่ละกรอบเตรียมไว้ รอคอยความคิดเห็นของประชาชน เพราะ “เนื้อหา” ในร่างรัฐธรรมนูญนั้นถ้าจะพูดไปแล้ว เป็นเรื่องราว

สำคัญ ๆ ของ รัฐและประชาชน แทบทั้งหมดทีเดียว

ในการประชุมของคณะกรรมการนั้นได้มีการพูดถึงทั้งข้อเท็จจริงในอดีตและปัจจุบันของประเทศไทย และประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก มีการพิจารณาถึง แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐ เกี่ยวกับประชาชน กลุ่มประชาชน สถาบันการเมือง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ

คณะกรรมการได้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมา ๓ ชุด เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละกรอบ ซึ่งมีทั้งบุคคลในคณะกรรมการเอง และนักวิชาการจากภายนอก

การเริ่มยกร่างที่สำคัญและ “เคร่งเครียด” ของคณะอนุกรรมการ อยู่ในระหว่างวันที่ ๑๖-๑๙ เมษายน ๒๕๔๐ ที่ คณะอนุกรรมการทั้ง ๓ ชุด พร้อมกับ ประธาน รองประธาน และฝ่ายเลขานุการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการได้ไป “ปิด” ห้องที่โรงแรมอิมพีเรียล คิวินสปาร์ค ถนนสุขุมวิท ร่างกันทั้งวันทั้งคืนจนเสร็จคร่าว ๆ แล้วนำเข้าสู่วาระการประชุม “ชุดใหญ่” พร้อมกับเชิญสมาชิก

สภาร่างรัฐธรรมนูญทุกคน ไปร่วมประชุม ขัดเกลาร่างดังกล่าวอย่าง “هامรุ่งหามคำ” อีกเช่นกันระหว่างวันที่ ๒๐-๒๗ เมษายน ๒๕๔๐ ที่โรงแรมรอยัล คลิฟ บีช รีสอร์ท ที่ พัทยา จังหวัดชลบุรี จนได้ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับแรก ที่มีความยาวถึง ๓๓๙ มาตรา

ในสัปดาห์ต่อมาระหว่างวันที่ ๒๘ เมษายน ถึง ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๐ คณะ กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้นำรัฐธรรมนูญ มาขัดเกลา ดำเนินการพิมพ์ แล้ว เสนอประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ในวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๐

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ ประชุม พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในระหว่างวันที่ ๖-๘ พฤษภาคม ๒๕๔๐ แล้วมีมติรับร่าง รัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งไว้พิจารณาเพื่อ แปรญัตติภายใน ๓๐ วัน โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งคณะกรรมการชั้นชุดหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ หรือเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่า คณะกรรมการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญ มีจำนวน ๓๓ คน มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน

ก่อนจะครบกำหนดการสิ้นสุดการ เสนอคำแปรญัตติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (คือวันเสาร์ที่ ๗ มิถุนายน

๒๕๔๐) เป็นช่วงที่ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะระดมการทำ “ประชาพิจารณ์” ทั่วประเทศในทุกจังหวัด และมีการสรุป การทำประชาพิจารณ์ ระดับภาคอีก ๕ ภาค คือ ภาคตะวันออก จันทบุรี วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ ขอนแก่นวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ภาคกลางที่ นครปฐมวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ภาคใต้ที่ สงขลาวันที่ ๒๓ พฤษภาคม และภาค เหนือที่เชียงใหม่วันที่ ๒๕ พฤษภาคม

การจัดทำประชาพิจารณ์ ในทุก จังหวัดสิ้นสุดในต้นเดือนมิถุนายน ๒๕๔๐ ในขณะที่มีการทำประชาพิจารณ์นั้น คณะ กรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ ประชุมเตรียมพร้อมในการพิจารณาไป พร้อม ๆ กัน เรียกกันที่เล่นที่จริงว่า เป็น ช่วง “สนทนาธรรม” ในหมู่คณะกรรมการ

การพิจารณา “แปรญัตติ” ในหมู่ คณะกรรมการ เริ่มต้นอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๐ เวลา ๑๐ นาฬิกา โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่คำ ปรารภ ซึ่งยังไม่เรียบร้อย และให้ “แขวน” ไว้ก่อน แล้วเรียงมาตรา ตั้งแต่ มาตรา ๑ ไปเรื่อย ๆ

คณะกรรมการมีการประชุมกัน
แทบทุกวัน ในสัปดาห์แรกตั้งแต่ วันที่ ๙-
๑๔ มิถุนายน หยุดวันอาทิตย์ที่ ๑๕ วัน
เดียว สัปดาห์ต่อมาพิจารณาต่อ ในวันที่
๑๖-๒๑ มิถุนายน ส่วนวันที่ ๒๒ มิถุนายน
เป็นการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้ง
หมดเป็น “กรณีกรอบ” สัปดาห์ที่สาม
เริ่มพิจารณาระหว่างวันที่ ๒๓-๒๗
มิถุนายน และการพิจารณาแปรญัตติใน
หมู่คณะกรรมการก็สิ้นสุดลงในคืนวัน
นั้น

การประชุมคณะกรรมการที่ ให้
สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้เสนอคำแปร
ญัตติซึ่งมีตั้ง ๕๕ ญัตติมาแปรญัตติด้วย
ตนเอง อยู่ในระหว่างวันเสาร์ที่ ๒๔ - วัน
จันทร์ที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ ซึ่ง สมาชิก
สภาร่างรัฐธรรมนูญผู้เสนอคำแปรญัตติ
ส่วนใหญ่ เห็นว่า เนื่องจาก เวลาเสนอคำ
แปรญัตติมีจำกัดแค่สามวัน จึงได้ตกลง
ส่งวนคำแปรญัตติไว้เกือบทั้งหมดเพื่อนำ
ไปพิจารณาอย่างเป็นทางการในวาระสอง
ของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นการพิจารณา
เรียงมาตรา

คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐ
ธรรมนูญ ได้ทำรายงาน ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม
ค.ม ๒๕๔๐ พร้อมรายละเอียดของร่างรัฐ

ธรรมนูญที่คณะกรรมการได้พิจารณา
แล้วพร้อมกับคำแปรญัตติที่กรรมการ
และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ส่งวนไว้
ส่งต่อประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็น
เอกสารสองเล่ม เล่มแรกเป็นร่างรัฐธรม-
นูญที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ
การหนา ๑๓๖ หน้า เล่มที่สองเป็นคำแปร
ญัตติหนา ๔๒๒ หน้า !

การพิจารณาในวาระที่สองชั้นแปร ญัตติ

การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ
เพื่อ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เรียงมาตรา
อย่างเป็นทางการในวาระที่ ๒ เริ่มขึ้นใน
เวลา ๙.๓๐ น. ของวันจันทร์ที่ ๗ กรกฎาคม
๒๕๔๐ เริ่มตั้งแต่คำปรารภซึ่งที่ประชุมมี
มติ ให้ “แขวน” ไว้ก่อนเพื่อรอให้
พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เสร็จทุกมาตรา
แล้วค่อยกลับมาพิจารณาอีกครั้งเพราะจะ
ต้องดูว่าเนื้อหาที่มีการ “แปรญัตติ” เรียบ
ร้อยแล้วเป็นอย่างไร เพื่อจะได้เขียนคำ
ปรารภ ให้สอดคล้องกับเนื้อหาของรัฐ-
ธรรมนูญได้

การพิจารณาเรียงมาตราในวาระที่
สองเป็นไปอย่างต่อเนื่องตั้งแต่วันจันทร์ที่
๗ ถึงวันศุกร์ที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐
โดยหยุดเพียงวันเสาร์ที่ ๑๙-อาทิตย์ที่ ๒๐

กรกฎาคม เท่านั้น เพราะตรงกับเทศกาล
อาสาฬหบูชาและวันเข้าพรรษา ส่วนวันอื่น ๆ
นั้นมีการพิจารณาตั้งแต่เช้าจดค่ำแทบทุก
วัน หลายวันจนถึง ๒๓ นาฬิกา ในวันศุกร์
ที่ ๒๕ กรกฎาคม พิจารณา ตอนกลางคืน
จนถึง เกือบสองนาฬิกาของเสาร์ที่ ๒๖

การพิจารณาเพื่อ “ทบทวน” ถ้อย
คำและมาตราท้าย ๆ ของวาระที่สองมีอีก
๒ วันคือวันอังคารที่ ๒๙ และวันพุธที่ ๓๐
กรกฎาคม ซึ่งในปลายวันที่ ๓๐ กรกฎาคม
ถือว่า ได้พิจารณา “วาระที่สอง” “อย่าง
เป็นทางการ” เสร็จสิ้นโดย ร่างรัฐธรรมนูญ

ขณะนี้เหลืออยู่ ๓๓๖ มาตรา ลด
ลงจากต้นฉบับเดิมของวาระที่หนึ่ง ๓
มาตรา

การพิจารณาวาระที่สองนี้ เน้นไป
อย่าง “คร่ำเคร่ง” ไม่แพ้กระบวนการร่าง
และพิจารณาร่างของคณะกรรมการ
เพียงแต่ว่าตอนพิจารณาโดยคณะกรรมการ
ฯ นั้น ผู้ที่ต้องอยู่ประจำคือคณะกรร
มาธิการ ๓๓ คน แต่ช่วงเวลา ๑๙ วันของ
การพิจารณาเต็มสภานั้น สมาชิก ๙๙ คน
มาร่วมพิจารณากับประจำหลายคนโดย
เฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในคณะกรรมการ
ยกร่างและคณะกรรมการพิจารณาร่างที่
ต้องประชุมหามรุ่งหามค่ำ แทบไม่มีเวลา

พักผ่อน มีอาการเจ็บป่วยมากบ้างน้อย
บ้างตามสภาพความฟิตทางร่างกาย แต่
ทุกคนก็ไม่ยอมพักผ่อน

ความจริงแล้ว สมาชิกสภาร่างรัฐ
ธรรมนูญผู้ที่ไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการ
ทั้งสอง ก็เป็นกรรมการของคณะกรรมการ
อื่นกันทั้งสิ้น อย่างน้อยก็อยู่ในคณะ
กรรมการสามัญคนละสองชุด และเป็น
ประธานคณะกรรมการวิสามัญประจำ
จังหวัดของตน (ในส่วนของสมาชิกสภาร่าง
รัฐธรรมนูญตัวแทนจังหวัด)ทุกคน มีภาระ
กิจ ต้องประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ
เหล่านั้นเรียกได้ว่า ทุกสัปดาห์เช่นเดียวกัน
ไหนจะประชุม ไหนจะเดินทางไปมาระหว่าง
จังหวัดของตนกับกรุงเทพมหานคร ก่อนมี
การพิจารณาในวาระที่สอง พอพิจารณา
วาระที่สองก็อยู่ยาวไม่ไปไหน ความเหนื่อย
ความเครียด ก็รุมเร้า มากบ้างน้อยบ้าง
ตามสภาพ ยิ่งบางครั้งหนังสือพิมพ์ไปลง
ข่าว ในลักษณะ “กล่าวหา” คนนั้นคนนี้
กลุ่มนั้นกลุ่มนี้ จริงบ้างไม่จริงบ้าง หลาย
ครั้งก็ “เวอร์” ไปบ้างทั้ง ๆ ที่เรียกได้ว่า ทุก
คนอุทิศเวลา แรงความคิด แรงกายในการ
ประชุมกันจริง ๆ จัง ๆ กันทั้งนั้น ก็ทำให้
บางคนที่ถูก ข้อเขียนของหนังสือพิมพ์

หนังสือพิมพ์กระแทบแรง ๆ ก็มีอาการ “น้อตหลุด” เป็นครั้งคราว เหมือนกัน

วาระที่สามและหลังจากนั้น...?

ในขณะที่เขียนบทความนี้อยู่ เป็นเวลาที่มีการพิจารณาวาระที่สองเพิ่งเสร็จสิ้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดว่าจะมีการพิจารณาวาระที่สามเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญขั้นสุดท้ายก่อนนำเสนอรัฐสภาในวันศุกร์ที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ ตามข้อบังคับของรัฐสภาที่นำมาใช้กับสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยอนุโลมคือจะต้องทิ้งช่วงระหว่างการพิจารณาวาระที่สองเสร็จจนถึงการพิจารณาวาระที่สามไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน

จากการทำงานร่วมกันมาสองร้อยกว่าวันในบรรยากาศที่ “เอาจริง เอาจัง” กันทุกคน แม้จะมี ความขัดแย้งในการอภิปรายกันบ้างแต่ทุกคนก็ “เข้าใจกันดี” ผมเชื่อว่า การลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในวาระที่สามจะไม่มีปัญหาแต่ประการใด สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่ทุกคนร่วมกัน “สร้าง” อย่างแน่นอนไม่มีทางเป็นอื่นไปได้

หลังจากวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ แล้วไม่กี่วัน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ก็จะถูกนำเสนอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณาต่อไปซึ่งตามข้อบังคับรัฐสภา เมื่อประธานรัฐสภาได้รับร่างรัฐธรรมนูญแล้วก็ต้องเรียกประชุมรัฐสภาภายใน ๓๐ วันนับแต่วันได้รับร่าง ๆ เพื่อดำเนินการพิจารณา

สวนรัฐสภาจะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่อย่างไรนั้น ก็คงจะได้ทราบกันในตอนนั้น ซึ่งกว่าบทความนี้ถูกตีพิมพ์เผยแพร่ ผู้อ่านก็คงจะได้ทราบผลแล้วว่าเป็นอย่างไร..... รับหรือไม่รับ..... ซึ่งก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปตามที่รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๖ “มาตรา ๒๑๑ ทั้งหลาย” บัญญัติ

มาตรา ๒๑๑ “ทั้งหลาย” ที่กล่าวถึง มีข้อความดังนี้

มาตรา ๒๑๑ **ป็นรศ** เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภา

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิเข้าชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้

ให้รัฐสภาพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ การลงมติให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย

และต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายและให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมาหรือเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่มิได้คะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

มาตรา ๒๑๑ โสฬส ในกรณีที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงประชามติตามมาตรา ๒๑๑ บัณรส วรรคห้า ให้ประธานรัฐสภาประกาศในราช

กิจจานุเบกษา กำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวัน แต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศ ทั้งนี้ วันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๒๑๑ สัตตรส แต่ถ้าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นหรือมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

มาตรา ๒๑๑ สัตตรส เมื่อมีประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๓ และมาตรา ๒๑๑ บัณรส วรรคสี่ มา

ใช้บังคับโดยอนุโลมและให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

หากเกิดร่างรัฐธรรมนูญ “มีอันเป็นไป” โดยไม่ผ่านขั้นตอนไหนเลยข้างต้น รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ เอกราชวิสติ ก็เปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีหรือ สมาชิกสภาเสนอให้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ได้ถ้าอยากทำ

มาตรา ๒๑๑ เอกราชวิสติ ถ้าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามหมวดนี้ตกไป คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้

แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเสนอญัตติต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภามีมติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามความในหมวดนี้ก็ได้ การออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบของรัฐสภาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

เมื่อรัฐสภามีมติอย่างหนึ่งอย่างใดตามวรรคหนึ่งแล้ว จะมีการเสนอญัตติตามวรรคหนึ่งอีกไม่ได้ เว้นแต่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่”

