

ถอดบทเรียนรัฐธรรมนูญ 2540 เพื่อร่างรัฐธรรมนูญ 2550

นฤมล สัจฉิตเสรี *

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีมากฉบับหนึ่งของโลก แต่ภายหลังการบังคับใช้ กระบวนการตามรัฐธรรมนูญ 2540 กำหนดได้นำพาประเทศไปสู่ทางตัน ไม่มีช่องทางแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมือง กลไกตามครรลองประชาธิปไตยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 ล้มเหลว จนกระทั่งเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 การเมืองของไทยกลับหันหลังมาที่การแก้รัฐธรรมนูญอีกครั้ง โดยรัฐธรรมนูญ 2540 ได้ถูกยกเลิกโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีการปฏิวัติ 1 ครั้ง การรัฐประหาร 11 ครั้ง และกบฏ 11 ครั้ง ในการปฏิวัติรัฐประหารดังกล่าวนี้ ได้ล้มล้างรัฐธรรมนูญ 8 ครั้ง โดยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่เคยใช้อยู่ 2 ครั้ง ทั้งนี้ โดยเฉลี่ยแล้ว มีการพยายามทำการปฏิวัติรัฐประหารในทุก 3 ปี และเกิดการปฏิวัติรัฐประหารในทุก 5 ปี และช่วงที่ว่างเว้นการปฏิวัติรัฐประหารที่ยาวนานที่สุด คือ ช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภา 2535 จนถึง 19 กันยายน 2549 นอกจากนั้น ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญเปลี่ยนมากที่สุด ซึ่งรัฐธรรมนูญที่เพิ่งถูก คปค. ยกเลิกไปนั้น เป็นฉบับที่ 16 ดังนั้น โดยเฉลี่ยแล้วประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญ 4 ปี ต่อ 1 ฉบับ

ภายหลังการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16 แล้ว ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งในส่วนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ กระบวนการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ การได้มาซึ่งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ที่นำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้รับการยอมรับ

การยกร่างรัฐธรรมนูญในประเทศไทยเกิดขึ้นบ่อยมาก เป็นการกลับไปสู่วงจรเดิม ๆ ที่ไม่สามารถหลุดพ้น เป็นระยะเวลานานถึง 75 ปี ทั้งนี้ กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย ก็จะมีผลต่อการให้ประชาชนชาวไทย

* ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาบุคลากร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนใหญ่มีส่วนเกี่ยวข้องในการร่างรัฐธรรมนูญโดยแท้จริง หรือเป็นการร่วมกันร่างโดยกลุ่มอำนาจระดับบน แต่การร่างรัฐธรรมนูญจะสำเร็จได้ ก็เมื่อประชาชนยอมรับร่วมกัน

รัฐธรรมนูญ 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ดีมาก และได้ชื่อ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เป็นรัฐธรรมนูญที่มีประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญมากที่สุด แล้วเกิดอะไรกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ต้องร่วมกันพิจารณาว่า ในรัฐธรรมนูญ 2540 มีอะไรผิด และในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหรือการนำรัฐธรรมนูญ 2540 มาใช้เกิดอะไรขึ้น ทำไมต้องถูกยกเลิก แล้วการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น จะมีกระบวนการที่ไม่ด้อยไปกว่าการร่างรัฐธรรมนูญ 2540 หรือไม่ โดยเฉพาะในส่วนของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และรัฐธรรมนูญใหม่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ 2540 ได้หรือไม่

ที่กล่าวมานั้น เป็นประเด็นสำคัญที่กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบ และมองทุกอย่างอย่างรอบด้าน เพราะถ้าผิดพลาดอาจนำไปสู่การไม่ได้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ยกร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรืออาจนำไปสู่การล้มล้างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ รวมทั้งนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองที่ใช้ความรุนแรงอย่างกว้างขวางได้

บทเรียนจากรัฐธรรมนูญ 2540

รัฐธรรมนูญ 2540 ถือเป็นผลพวงจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เมื่อปี 2535 นั้น ซึ่ง “ชนชั้นกลาง” ได้เข้ามาอยู่ในกระบวนการทางการเมืองชัดเจนขึ้น และนำการพัฒนาประชาธิปไตย ที่เน้นการสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด และเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้นานถึงเกือบ 9 ปีเต็ม เป็นกลไกในการพัฒนาประชาธิปไตยที่นำไปสู่การเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเท่าที่เคยปรากฏในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญ 2540 มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ปัญหาทางการเมืองไทยทั้งระบบ 3 ประการ ประการแรก คือ การเปลี่ยน “การเมืองของนักการเมือง” ให้เป็น “การเมืองของพลเมือง” โดยการเพิ่มสิทธิเสรีภาพใหม่ๆ และความเสมอภาคให้กับประชาชน การทำให้สิทธิเสรีภาพเป็นจริงในทางปฏิบัติ และการเพิ่มหน้าที่ของรัฐและการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้รัฐมีหน้าที่ต่างๆ มากขึ้น เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองระดับชาติ และกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จริง ประการที่สอง คือ การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจ และการเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ มุ่งที่จะทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตเพิ่มมากขึ้น มีลักษณะ

เป็น GOOD GOVERNANCE และประการที่สาม คือ การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ และรัฐสภามีประสิทธิภาพ

ผลพวงของเหตุการณ์พฤษภาทมิฬและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ได้สร้างวัฒนธรรมทางการเมือง ที่แตกต่างกันที่นำไปสู่ความขัดแย้งและที่นำไปสู่รัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ดังนี้

1. วัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยสากล ที่ยึดหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกและความคิดเห็นที่แตกต่าง เชื่อมั่นในกระบวนการตามครรลองประชาธิปไตย การใช้อำนาจผ่านระบบรัฐสภา ผู้บริหารที่ต้องมาจากการเลือกตั้ง และหลักกฎหมาย ย่อมไม่ได้ที่จะมีการละเมิดอำนาจอธิปไตยของประชาชน ไม่ยอมให้อำนาจใดๆ อยู่เหนืออำนาจของประชาชน

2. วัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยภาคประชาชน มีแนวคิดที่ไม่เชื่อในระบบการเลือกตั้ง และรัฐสภา มากเท่ากับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การพึ่งตนเองของท้องถิ่น เชื่อมั่นว่า ระบบรัฐสภาในกรอบของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาไม่ได้ให้หลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ดังนั้น กระบวนการทางการเมืองในลักษณะองค์กรประชาชน (NGOs) และการชุมนุมเรียกร้องบนท้องถนน จึงกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองในช่วงเกือบทศวรรษที่ผ่านมา

3. วัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยทุนนิยมเสรี ให้ความสำคัญกับการเลือกตั้ง ระบบรัฐสภา และกฎหมาย ซึ่งไม่ได้มีหลักการของประชาธิปไตยโดยแท้จริง แต่อาศัยกลไกแบบประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือเพื่อนำไปสู่การสร้างฐานอำนาจทางการเมือง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาทุนนิยม กระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไปสู่ชนบทเพียงเพื่อสร้างฐานเสียงและสร้างกลไกเพื่อครอบงำทางการเมืองและธุรกิจในระดับชาติ ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่ไม่ชอบธรรม

4. วัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในช่วง 3 - 5 ปี ก่อนการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ได้เกิดความขัดแย้งภายในประเทศ นำไปสู่การต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มด้วยกัน ซึ่งแต่ละกลุ่มได้กล่าวหาตักเตือนถึงสถาบันพระมหากษัตริย์เพื่อให้ประชาชนเห็นด้วยและต่อต้านฝ่ายตรงกันข้าม หรือเพื่อทำลายคู่ต่อสู้ และการขอพึ่งพระบารมีโดยการถวายฎีกาขอนายกรัฐมนตรีพระราชทาน เพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศ

5. วัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญ 2540 ได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีกลไกการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกมิติ และเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ที่จะสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาล ที่ทำให้มีรัฐบาลที่บริหารประเทศได้ครบวาระเป็นครั้งแรก และได้จัดตั้งรัฐบาลจากพรรคการเมืองพรรคเดียวครั้งแรกในประเทศไทยด้วย เหล่านี้เป็นความภาคภูมิใจของปวงชนชาวไทยจำนวนไม่น้อย เมื่อใดที่จะตัดสินใจการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ก็จะยึดถือกติกาตามรัฐธรรมนูญเป็นหลัก แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีข้อบกพร่องบางประการ

แต่เป็นที่ยอมรับกันว่า 9 ปีที่ผ่านมา นั้น ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ปฏิเสธว่า รัฐธรรมนูญ 2540 มีคุณประโยชน์ต่อประเทศไทยอย่างยิ่ง

6. วัฒนธรรมแบบประชาธิปไตยอำนาจนิยม เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยอมให้มีการเว้นวรรคของประชาธิปไตยได้ชั่วคราวในยามวิกฤติ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญกว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชน คือ ความสามัคคี เนื่องจากเห็นว่า การแทรกแซงเพื่อขจัดปัญหาความขัดแย้งในระบบประชาธิปไตยเป็นช่วง ๆ ดังนั้น จึงยอมรับอำนาจนอกรัฐธรรมนูญ

วัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกต่างกันดังกล่าวนั้น ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าจะเป็นผลพวงจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ทั้งนี้ หากพิจารณาจากเจตนารมณ์ของบริบทของรัฐธรรมนูญ 2540 ตามที่ได้กล่าวแล้วนั้น เป็นผลพวงจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 นั้น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการเปลี่ยน “**การเมืองของนักการเมือง**” ให้เป็น “**การเมืองของพลเมือง**” และการทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ และรัฐสภามีประสิทธิภาพ

ในการยกย่องรัฐธรรมนูญ 2540 ให้มีความสำคัญกับรูปแบบการสร้างฝ่ายบริหารให้เข้มแข็ง มีเสถียรภาพในการบริหารประเทศ เนื่องจากที่ผ่านมา นั้น ประเทศไทยมีการปฏิวัติรัฐประหารเป็นประจำการบริหารประเทศภายใต้รัฐบาลผสมที่อ่อนแอ ผู้บริหารมักจะบริหารประเทศได้ไม่นาน ก็ต้องเปลี่ยนแปลง ทำให้การบริหารประเทศขาดการต่อเนื่อง เป็นผลให้ประเทศไทยพัฒนาไปอย่างล่าช้า

รัฐธรรมนูญ 2540 ประสบผลสำเร็จในการสร้างรัฐบาลที่เข้มแข็งได้โดยเร็ว ก่อให้เกิดการบริหารประเทศกระทำโดยคล่องตัว มีความต่อเนื่อง และรวดเร็ว ในทางตรงกันข้ามการมีรัฐบาลที่เข้มแข็งเกินไป จนสามารถแทรกแซงอำนาจนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติอ่อนแอ และแทรกแซงองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้ผู้นำมีเสถียรภาพสูงสุด สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ โดยขาดการถ่วงดุลอำนาจ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้จริง สิ่งที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรอิสระที่มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่ควรจะมีการทบทวนในการยกย่องรัฐธรรมนูญใหม่

แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่สำคัญ ๆ มี 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) การมีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งเท่ากัน ก็จะทำให้เกิดการแยกอำนาจที่เข้มแข็ง แต่ถ้าต่างฝ่ายต่างแข็ง ก็ทำงานกันไม่ได้ (2) การมีฝ่ายบริหารที่อ่อนแอ แต่มีฝ่ายนิติบัญญัติที่แข็งแกร่ง รัฐบาลก็จะค่อนข้างปวกเปียก และ (3) ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอ่อนแอด้วยกันทั้งคู่ ก็อาจจะมีบุคคลที่ 3 มาเกี่ยวข้อง เช่น กรณีของประเทศไทย ที่บ่อยครั้งก็มีทหารเข้ามาเกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ 2540 เห็นว่า การที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมฝ่ายบริหารเพียงลำพัง ก็จะไม่สามารถหลุดพ้นวัฏจักรการเมืองแบบเดิม ๆ ที่มีการปฏิวัติรัฐประหารและล้มล้างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ 2540 จึงบัญญัติให้องค์กรอิสระ ที่มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งคาดหวังว่า กลไกเหล่านี้นั้นจะมีส่วนในการสร้าง “ดุลยภาพและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร” และสร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐที่มีประสิทธิภาพ

แต่ภายหลังจากการใช้รัฐธรรมนูญ 2540 สิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศไทย องค์กรอิสระเหล่านี้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองตามที่กฎหมายกำหนดได้ด้วยดี ประกอบกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่สามารถทำได้จริง เหล่านี้ล้วนแต่เป็นประเด็นสำคัญมาก ๆ ไม่ใช่เฉพาะประเด็นการสร้างฝ่ายนิติบัญญัติให้เข้มแข็งเท่านั้น แต่สิ่งที่สำคัญกว่านั้น คือ การสร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐที่มีประสิทธิภาพ และการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในมิติต่าง ๆ ให้มีผลในทางปฏิบัติได้จริง ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นได้

ดังนั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่ปัญหา แต่ปัญหาอยู่ที่การนำรัฐธรรมนูญไปใช้ และปัญหาสำคัญไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับดุลยภาพและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร รวมทั้งฝ่ายตุลาการ เพื่อให้เกิดภาวะ check and balance หรือการเพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยนำหลักประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ให้มากขึ้น แต่ว่าปัญหาอยู่ที่องค์กรอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ด้วยเหตุดังกล่าว การร่างรัฐธรรมนูญใหม่จึงไม่จำเป็นต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้มแข็งกว่าฝ่ายบริหาร เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต้องทำงานร่วมกัน แต่สิ่งที่ต้องได้รับความสำคัญ คือ ให้องค์กรอิสระสามารถทำหน้าที่ของตนเองตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างเข้มแข็ง และให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการต่าง ๆ รวมถึงกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐโดยประชาชนปฏิบัติได้จริง

กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2549 กำหนดให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ดังรายละเอียดต่อไป

(1) สภาร่างรัฐธรรมนูญ

มาตรา 22 กำหนดให้มีสมาชิกแห่งชาติไม่เกิน 2,000 คน เพื่อคัดเลือกกันเองไปเป็นผู้แทนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 200 คน ภายหลังจากที่เลือกกันเองเหลือ 200 คนแล้ว จะต้องดำเนินการตามมาตรา 23 ซึ่งกำหนดให้เมื่อได้รับบัญชีรายชื่อที่ได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกแห่งชาติแล้ว ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ คัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้เหลือ 100

คน และนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
อำนาจจึงกลับมาที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติอีกครั้ง ทำให้ดูเหมือนว่าคณะมนตรีความมั่นคง
แห่งชาติ อาจจะควบคุมการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ หรืออาจจะแทรกแซงการทำงานของ
ของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้

(2) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

มาตรา 25 ได้กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการ
คัดเลือกตามมติของสภาจำนวนยี่สิบห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่าง
รัฐธรรมนูญจำนวนสิบคนตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ ตาม
หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จะเห็นได้ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญจะเลือกกันเอง
เพื่อเป็นกรรมการร่างจำนวน 25 คน และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ จะเป็นผู้แต่งตั้งมาเพิ่ม
โดยมิได้ผ่านกระบวนการสรรหาใดๆ อีก 10 คน รวมเป็นคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญถาวรฉบับใหม่
ทั้งสิ้น 35 คน

(3) การพิจารณาและให้ความเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญโดยบุคคลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญกำหนด

มาตรา 26 กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ
แล้ว ให้จัดทำคำชี้แจงว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้น มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในเรื่องใด พร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไข ไปยังสมาชิก
สภาร่างรัฐธรรมนูญ องค์กร และบุคคลดังต่อไปนี้ (1) คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (2) สภา
นิติบัญญัติแห่งชาติ (3) คณะรัฐมนตรี (4) ศาลฎีกา (5) ศาลปกครองสูงสุด (6) คณะกรรมการการ
เลือกตั้ง (7) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (8) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
(9) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (10) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (11) สภาที่ปรึกษา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ (12) สถาบันอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณาและเสนอความเห็น

(4) กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 กำหนดให้มี
กระบวนการประชาคมเพื่อรับรองรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 29 วรรคสอง จะกำหนดให้เมื่อจัดทำร่าง
รัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้ความ
เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งต้องจัดทำไม่เร็วกว่าสิบห้าวันและไม่ช้ากว่าสามสิบ
วันนับแต่วันที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาร่าง
รัฐธรรมนูญประกาศกำหนด แต่หากประชาชนไม่เห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญ ก็ให้ดำเนินการตามมาตรา

32 ซึ่งกำหนดให้ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ก็ดี สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 28 วรรคสอง ก็ดี หรือในการออกเสียงประชามติตามมาตรา 31 ประชาชนโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ดี ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ ล้มสลาย และให้คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้ แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป ถือเป็นการพยายามให้ประชาชนมี ส่วนร่วม เป็นวิธีการที่จะทำให้ประชาชนสนใจ และรู้สึกตัวเองมีส่วนร่วมด้วย

จากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาการได้มาซึ่งสมาชิกสภาร่าง รัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว อาจจะมีประเด็นหลายประเด็นที่เปิดโอกาส ให้คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ แทรกแซงการร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามความต้องการของ คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ หรือกลุ่มชนชั้นนำในประเทศได้ สำหรับกระบวนการประชามตินั้น หากประชาชนโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบนั้น เป็นการให้คณะกรรมการความมั่นคง แห่งชาติใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหลายฝ่ายเกรงว่า หากไปถึงจุดนี้ ก็อาจ จะนำไปสู่ความยุ่งยากในประเทศได้

ประเด็นสำคัญ ๆ ของรัฐธรรมนูญ 2550 ที่ควรพิจารณาเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่

แต่อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลา 9 ปี ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 มีประเด็นปัญหาบาง ประการของการนำรัฐธรรมนูญ 2540 มาใช้ และได้มีการพยายามให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะ มีการรัฐประหาร ในประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

1. ข้อกำหนดคุณสมบัติการศึกษาผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จะต้องจบปริญญาตรีให้พิจารณาว่าควรยกเลิกหรือไม่ ควรที่จะทำประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็น จากประชาชน ในกรณีผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการจำกัดสิทธิผู้มีคุณสมบัติต่ำกว่า ปริญญาตรีแต่มีความสามารถ แต่สำหรับผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภา ควรกำหนดให้สูงขึ้นไป อีกอย่างน้อยให้เท่ากับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2489

2. เสนอให้ทบทวนการกำหนดให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อให้การสังกัดพรรคการเมืองหรือย้ายพรรคการเมืองของนักการเมืองเป็นเรื่องอุดมการณ์และนโยบายไม่ใช่เพียงอาศัยสมัครรับเลือกตั้งแต่ละครั้งเท่านั้น แต่ก่อให้เกิดปัญหาทางตันเนื่องจากเกิดปัญหาการทางการเมือง ที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องย้ายพรรคการเมืองแต่เงื่อนไขในเรื่องเวลา จะทำให้ไม่สามารถสมัครรับเลือกตั้ง จึงไม่สามารถย้ายพรรคการเมืองได้ รวมถึงกรณีการตั้งพรรคการเมืองใหม่ด้วย ที่จะต้องดำเนินการในเรื่องการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองภายใน 90 วัน ก่อนการเลือกตั้ง

3. การลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเนื่องจากเกิดภาวะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมฝ่ายค้านมีจำนวนสมาชิกไม่ถึง 2 ใน 5 หรือ 200 คน ทำให้ไม่สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ จึงมีการเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ

แต่ภายหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ได้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ จึงมีการพิจารณาเนื้อหาสาระที่จะบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกลไกการบริหารประเทศใหม่ทั้งระบบ ประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

(1) อำนาจนิตินิติบัญญัติ

อำนาจนิตินิติบัญญัติประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก โดยในเบื้องต้นจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่น่าจะมีข้อขัดแย้งกันมาก แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทเดียว เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือจะมีทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อเช่นรัฐธรรมนูญ 2540 แต่อาจจะพิจารณาถึงคุณสมบัติ จำนวน วิธีการเลือกตั้ง และการกำหนดสัดส่วนคะแนน

ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต

ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตที่ควรจะนำมาพิจารณามีอยู่ 4 ระบบ โดยสรุปดังนี้

1. ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ๆ ละคน เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ 2540
2. ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ๆ ละ 3 คน โดยให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 3 คน จะเป็นพรรคเดียวกันหรือต่างพรรคก็ตาม ซึ่งเคยมีการปฏิบัติมาแล้ว โดยให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเลือกได้เพียงคนเดียว
3. ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขต โดยให้จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้เพียงคนเดียว ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดตามจำนวนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นพึงมี จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ 2540

4. ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขต โดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งออกเสียงเลือกผู้สมัครได้ตามจำนวนที่จังหวัดนั้นพึงมี

ระบบการเลือกตั้งส่วนใหญ่ในโลกเป็นระบบเขตเดียวคนเดียว แต่หากจะใช้ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ๆ ละ 3 คน โดยให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้คนเดียว ก็เป็นไปตามหลักการ ONE MAN ONE VOTE แต่การให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนได้ตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เขตนั้นพึงมีได้นั้น ขัดต่อหลักการประชาธิปไตยพื้นฐาน ดังนี้

1. ความไม่เสมอภาคทางการเมือง เช่น กรณีจังหวัดนครนายกซึ่งเป็นจังหวัดเล็ก ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเสียงได้เพียง 1 คน แต่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในจังหวัดอื่นลงได้ 3 คน

2. การให้สิทธิผู้ออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเสียง 3 คน ซึ่งอาจจะมาจาก 3 พรรค ที่มีนโยบายและอุดมการณ์ทางการเมืองต่างกัน เหล่านี้ไม่สามารถอธิบายเหตุและผลตามหลักประชาธิปไตย และอาจจะเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองที่ต้องการอาศัยบารมีของนักการเมืองที่มีคะแนนนิยมชมชอบช่วยชูอีก 2 คนขึ้นไป อาจก่อให้เกิดความแตกแยกในระหว่างผู้สมัครในสังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน และอาจจะมีเกี่ยวกับการดูแลประชาชนในเขต เป็นวิธีการเลือกตั้งที่ทำให้ความสำคัญกับประโยชน์ของพรรคการเมืองมากกว่าหลักการหรืออุดมการณ์ทางการเมือง

ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน

สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนนั้น หลายฝ่ายเห็นว่า ควรจะยกเลิกเนื่องจากทำให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนนิยมสูง เกิดความหลงและอ้างคะแนนที่ได้รับดำเนินการบริหารประเทศโดยดูแก่อำนาจ นอกจากนั้น ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีเงินเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและเป็นรัฐมนตรีต่อไป แต่ไม่ได้รับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งเลย ทั้งนี้ หลงระเหิดกับความมีอำนาจและความนิยมชมชอบ ย่อมขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่สามารถจะเรียกคะแนนเสียงได้มาก รวมทั้งนโยบายที่ประชาชนได้ประโยชน์สำหรับผู้ที่ย่ำแย่ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนก็สามารถเป็นรัฐมนตรีได้ เพราะการเป็นรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งได้จากผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว และในส่วนของการไม่ได้รับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต เป็นคนละประเภทกัน มีวัตถุประสงค์และภารกิจต่างกัน

แต่ผลในทางบวกของการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนตามบัญชีรายชื่อมีดังต่อไปนี้

1. ระบบบัญชีรายชื่อทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง เนื่องจากต้องพัฒนาและปรับปรุงพรรคการเมืองให้เป็นที่ยอมรับ และทำให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต ได้เข้าเป็น

สมาชิกพรรคการเมืองและร่วมอุดมการณ์พรรคการเมืองโดยสมัครเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค

2. พรรคการเมืองจะต้องเสนอนโยบายที่สามารถสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเพื่อให้ได้รับคะแนนเสียง เพราะการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อ นั้น ประชาชนจะพิจารณาทั้งนโยบายของพรรค และรายชื่อบุคคลในบัญชีรายชื่อ หรือที่เรียกกันว่า “เลือกพรรคเป็นหลัก”

3. ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีผลงานเป็นที่ยอมรับ และซื่อสัตย์สุจริต ที่ต้องการรับใช้บ้านเมือง แต่อาจไม่สันทัดในการลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ก็จะมีโอกาสเข้ามารับใช้บ้านเมืองได้ หรือดังที่กล่าวว่า “เปิดโอกาสให้คนดีคนเก่งได้เข้ามาทำงานให้แก่บ้านเมือง”

4. ในประเทศที่มีชนกลุ่มน้อย เช่น คาทอลิก มุสลิม คนพิการ สตรี ชาวเขา ฯลฯ แต่มีจำนวนไม่มากพอที่จะได้คะแนนเสียงนิยมจนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ก็จะมีโอกาสเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าอยู่ในระบบบัญชีรายชื่อ

5. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตจะใช้เวลาส่วนใหญ่ลงพื้นที่ ภาระทางนิติบัญญัติจะตกอยู่กับผู้ที่มีความรู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

6. หากไม่มีระบบบัญชีรายชื่อ หากหัวหน้าพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบแบ่งเขต จะไม่มีโอกาสที่จะไปช่วยบรรณรค์หาเสียงให้กับลูกพรรค และหากไม่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งๆ ที่พรรคการเมืองอาจจะมีจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ แต่ถ้ามีการกำหนดว่านายกรัฐมนตรีจะต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หัวหน้าพรรคการเมืองก็จะไม่สามารถเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารได้

7. ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ทำให้ประชาชนพยากรณ์องค์ประกอบของรัฐบาล ได้ว่า ใครจะมาเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ พาณิชย์ เสมือนว่า การตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง นั่นก็คือ การเลือกรัฐบาล

ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ในการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น ต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาก่อนว่า จะกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่อย่างไร ถ้าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เฉพาะการกลั่นกรองกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วเท่านั้น ก็อาจจะให้มาจากการแต่งตั้งหรือการสรรหาก็ได้ ทั้งนี้ ใครเป็นผู้มีหน้าที่แต่งตั้งหรือหน้าที่สรรหา จะต้องเป็นหลักประกันว่า จะต้องไม่ฝักใฝ่ทางการเมือง หรือเป็นกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อสามารถได้คนดีมีความรู้ความสามารถมาทำหน้าที่จริงๆ

แต่หากจะให้วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหรือองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญด้วย เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการ ป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ที่มาของสมาชิกวุฒิสภาก็จำเป็นต้องมีฐานที่เชื่อมโยงกับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อที่จะยึดโยงและอธิบายถึงอำนาจหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระหรือองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญได้โดยชอบธรรม สมาชิกวุฒิสภาก็มาจากแต่งตั้งหรือการสรรหาเพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่ต้องมาจากการเลือกตั้งด้วย

(2) อำนาจนิตินิบัญญัติ

ในส่วนของอำนาจนิตินิบัญญัติ ประกอบด้วยประเด็นสำคัญ 3 ประเด็น คือ (1) นายกรัฐมนตรี (2) คณะรัฐมนตรี และ (3) การคงไว้ซึ่งสถานภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลังได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะรัฐมนตรีแล้ว ในส่วนของที่มาของนายกรัฐมนตรีนั้น การที่จะพิจารณาว่า จะแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเรียกว่า “คนนอก” นั้น ไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย เป็นการถอยหลังไปสู่อดีต ซึ่งการเมืองไทยน่าจะข้ามผ่านจุดนี้ไปแล้ว หากจะย้อนกลับไปอีก จะได้รับการยอมรับจากประชาชนมากน้อยเพียงใด และจะนำไปสู่ปัญหาทางตัน ซึ่งควรที่นากรณีเหตุการณ์พฤษภา 2535 มาเป็นอุทาหรณ์

สำหรับการคงไว้ซึ่งสถานภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลังได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะรัฐมนตรีแล้วนั้น น่าจะยกเลิก เนื่องจากผู้ที่ได้รับเลือกจากประชาชนให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตนซึ่งคาดหวังว่าจะอยู่ 4 ปี เมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ก็จะได้เป็นทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรี แต่ถ้ารัฐมนตรีผู้นั้นเสียสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เท่ากับไม่เคารพเจตนารมณ์ของประชาชนที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และในกรณีที่มีการปรับคณะรัฐมนตรีและบุคคลผู้นั้นสูญเสียตำแหน่งรัฐมนตรีก็เท่ากับประชาชนสูญเสียผู้แทน เสียงของประชาชนที่ลงให้จำนวนมากก็จะถูกละเลยโดยสิ้นเชิง แต่ในอีกแง่มุมหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับแนวคิดที่ว่าต้องการให้มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจนิตินิบัญญัติกับอำนาจบริหารที่ชัดเจนขนาดไหน จะยังคงให้ผู้มีอำนาจนิตินิบัญญัติ ยังทำหน้าที่ในอำนาจบริหารได้ด้วย ซึ่งอาจจะมีการแทรกแซงการใช้อำนาจระหว่างสองอำนาจนี้ได้ หากเห็นว่า ไม่จำเป็น ก็ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นคณะรัฐมนตรียังคงสถานภาพของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย แต่มีอีกมุมมองหนึ่งที่เห็นว่า

(3) การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ 2540 โดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงของวุฒิสภา การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และการถอดถอน กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้มาก เพื่อให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งและมีเสถียรภาพ และเมื่อฝ่ายบริหารเข้มแข็งมาก แต่ฝ่ายนิติบัญญัติอ่อนแอ ทำให้การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจซึ่งเป็นมาตรการทางการเมืองสูงสุดของสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรแต่เมื่อมีคะแนนเสียงไม่ถึงก็ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ ทำให้ไม่สามารถควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ เป็นช่องทางที่ให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการควบคุมและการตรวจสอบ

นอกจากนั้น ยังมีการกล่าวถึงประเด็นการใช้อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว และวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้จำกัดสมัยแห่งการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เนื่องจากบทเรียนที่ผ่านมานายกรัฐมนตรีเข้มแข็งมากมีอำนาจเบ็ดเสร็จ และมีแนวโน้มที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีหลายสมัย และอาจมีการผูกขาดอำนาจด้วยทำให้เกิดความเกรงกลัว และมีแนวคิดที่จะกำหนดมาตรการป้องกัน

(4) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระ

กลไกตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ 2540 ไม่สามารถทำงานได้ เนื่องจากเมื่อฝ่ายบริหารเข้มแข็งมาก มีอิทธิพลต่อองค์กรตรวจสอบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรืออาจกล่าวได้ว่า ฝ่ายบริหารเข้มแข็งมากถึงกับสามารถเข้าไปครอบงำฝ่ายอื่นๆ แม้แต่วุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่สรรหาบุคคลในองค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบต่างๆ เพราะระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งและกำหนดไม่ให้หาเสียง ทำให้ได้คนของพรรคการเมืองที่มีฐานเสียงในพื้นที่อยู่แล้วเป็นส่วน

ห

ญ

วุฒิสภาแทนที่จะเป็นพี่เลี้ยง จึงกลายเป็นบริวารของสภาผู้แทนราษฎร ที่ถูกครอบงำเบ็ดเสร็จโดยฝ่ายบริหาร เมื่อระบบวุฒิสภาล้มเหลว กลไกทั้งหมดก็ล้มเหลว และองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญก็ไม่มีการตรวจสอบกันเองอีก การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภากับผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกัน ดังนั้น จึงควรที่จะทบทวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา หากยังคงให้มีหน้าที่สรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบด้วยแล้ว ก็จะต้องให้หลุดพ้นจากความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือนักการเมืองให้มากที่สุด

แนวทางการแก้ไขปัญหาคความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารมากเกินไป คือ การสร้างเสริมความเข้มแข็งของระบบตรวจสอบ เพื่อลดความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร องค์กรตรวจสอบต้องมีอำนาจและสามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างแท้จริง จึงควรต้องกำหนดวิธีการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบให้เปิดกว้างมากที่สุด และจำกัดภาคการเมืองไม่ให้มีสัดส่วนมาก จนสามารถกำหนดตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบหรือ “บล็อกโหวต” ได้ ทำให้การแทรกแซงขององค์กรตรวจสอบของฝ่ายบริหารนั้นทำได้ทั้งก่อนเข้ารับตำแหน่งและหลังเข้ารับตำแหน่ง

สำหรับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญ 2540 นั้น ระบุเหตุที่จะยื่นถอดถอนไว้ว่ามีพฤติกรรมร้ายวยผิดปกติและส่อไปในทางทุจริต กระทำผิดในหน้าที่ ซึ่งมีปัญหาในการตีความคำว่า ‘ส่อ’ อยู่พอสมควร นอกจากนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะที่มีหน้าที่ชี้มูลความผิด ที่จะส่งเรื่องไปให้วุฒิสภาชี้ขาด ก็ไม่มี

ความอิสระและเที่ยงตรงเพียงพอ ทำให้องค์กรตรวจสอบไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้แท้จริง

ดังนั้น จึงต้องมีการทบทวนถึงที่มา องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และกระบวนการทำงานขององค์กรตรวจสอบ ให้ปลอดจากการเมืองโดยแท้จริง และสามารถปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้โดยแท้จริง ไม่ใช่เป็นเพียงสัญลักษณ์แห่งการตรวจสอบหรือเป็นสื่อกระดาดเท่านั้น

(5) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญ 2540 เน้นที่ภาคตัวแทนของประชาชนเป็นส่วนใหญ่นั้น ทำให้การตรวจสอบอำนาจรัฐโดยประชาชนเองยากมาก กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารระดับสูงโดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 50,000 คน นั้น เป็นเพียงการกระทำในเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น โดยที่ผ่านมา มีการใช้กลไกเพื่อการมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว มีกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย ในทางปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้จริง ตลอดระยะเวลาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญไม่มีกฎหมายใดที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา และกระบวนการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากต้องผ่านคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และวุฒิสภาด้วย

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญ 2540 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 76 บัญญัติไว้ว่ารัฐบาลใดที่เข้ามาบริหารประเทศจากการเลือกตั้ง ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนา ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ แต่ในความเป็นจริง ไม่มีผู้ใช้อำนาจรัฐที่จะให้ประชาชนมาตรวจสอบตัวเองตลอดเวลาทุกเรื่อง ในเมื่อการใช้อำนาจรัฐเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติและอาจรวมถึงประโยชน์ของคนใช้อำนาจด้วย

ด้วยเหตุที่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญ 2540 บัญญัติขึ้น ล้มเหลว เนื่องจากองค์กรอิสระถูกครอบงำ จึงเกิดการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยภาคประชาชนขึ้น เพื่อให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบอำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นฝ่ายถ่วงดุลการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยฝ่ายนิติบัญญัติและโดยองค์กรอิสระ เช่น การคุ้มครองการใช้สิทธิการชุมนุมของประชาชน สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ และสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ 2550 ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน พึ่งที่จะพิจารณากำหนดมาตรการหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ 2540 สามารถปฏิบัติได้จริงก่อน มิจำเป็นต้องเพิ่มสิทธิเสรีภาพ

การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนใหม่ เพราะเท่าที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ 2540 ยังไม่สามารถนำไปบังคับใช้ให้เกิดผลได้จริง

เหล่านี้ล้วนแต่เป็นประเด็นที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการร่างรัฐธรรมนูญ 2550 จะต้องพิจารณาโดยรอบคอบ ถ้าไม่ระวังก็อาจจะถูกมองว่า เป็นความพยายามควบคุมอำนาจทางการเมือง หรือแม้กระทั่งการสืบทอดอำนาจโดยตนเองหรือตัวแทน อาจจะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ผ่านป ร ะ ช า ม ตี หรือหากผ่านประชามติ ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหากับระบบโครงสร้างและกระบวนการบริหารประเทศทั้งหมด ทำให้กระทำการเพื่อปฏิรูปให้ดีขึ้นด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นทั้งฉบับจะขาดน้ำหนักโดยสิ้นเชิง และรัฐธรรมนูญใหม่ฉบับนี้ อาจจะได้ไม่นาน เนื่องจากระบบการเมืองไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่สอดคล้องกับสภาวะทางการเมืองไทย หรือมีข้อบกพร่องมาก จึงจำเป็นต้องมีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่อีกครั้ง

บทสรุป

โดยปกติการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เป็นวาระแห่งชาติที่จะมีผลต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนทั้งประเทศ ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพิจารณาในรายละเอียดทุกแง่มุมทั้งในเชิงกว้างลึก และไกลอย่างรอบด้าน และต้องให้ความสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และประชาชนให้การยอมรับให้มากที่สุด โดยเฉพาะในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ 2550 ซึ่งมีได้อยู่ในบริบทแห่งประชาธิปไตย แต่กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญก็ยังให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และโดยการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ แต่ยังคงกังวลอยู่ว่า หากไม่ผ่านประชามติแล้ว จะทำอย่างไร สุดท้ายคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติก็ยังคงต้องรักษาอำนาจไว้ อาจจะด้วยความหวังไวว่าจะไม่สามารถกระทำการตามเจตนารมณ์ที่จะปฏิรูปการเมือง เพื่อสร้างคุณภาพและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรตรวจสอบใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถปฏิบัติให้เกิดผลได้จริง

แต่อย่างไรก็ตาม การยกร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของประเทศ เช่น เราต้องการฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง ฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้และองค์กรตรวจสอบที่มีอิสระปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น รวมถึงต้องการให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองในช่องทางต่าง ๆ ด้วย แต่กลไกต่าง ๆ เหล่านี้ทั้งหลายทั้งปวงล้วนมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องคำนึงถึงมิใช่กลัวในประเด็นใดประเด็นหนึ่งมากเกินไป ทำให้น้ำหนักของ

รัฐธรรมนูญไปอยู่ที่การทำลายความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว หรือไปเพิ่มสิทธิเสรีภาพ และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากเกินไป ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติได้จริงมากกว่าที่เกิดขึ้นจากการใช้รัฐธรรมนูญ 2540 หรือไปเพิ่มอำนาจให้กับองค์กรอิสระเพื่อให้สามารถตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐมากเกินไปจนกลายเป็นองค์กรที่คอยจับผิดผู้บริหาร ทำให้ผู้บริหารประเทศไม่กล้าที่ตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลลบต่อการบริหารประเทศก็ได้

รัฐธรรมนูญ 2550 เป็นกฎหมายที่จะใช้บังคับกับประชาชนทั่วประเทศ จึงเป็นความหวังของประชาชน และเป็นเงื่อนไขแรกของการ “ปฏิรูปการเมือง” โดยการวางกติกาที่จะทำให้การปฏิรูปเกิดขึ้นได้ เหล่านี้จะแก้ไขปัญหาวិฤตของบ้านเมืองได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในการยกร่างรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เป็นอย่างไร และต้องเป็นบทบัญญัติที่สามารถบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ด้วย

เอกสารอ้างอิง

เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า KPI Congress ครั้งที่ 8 ประจำปี 2549
วันที่ 3 – 5 พฤศจิกายน 2549

[http://www.prachatai.com/05web/th/home/page2.php?mod=mod_ptcms&ContentID=5712
&SystemModuleKey=HilighNews&SystemLanguage=Thai](http://www.prachatai.com/05web/th/home/page2.php?mod=mod_ptcms&ContentID=5712&SystemModuleKey=HilighNews&SystemLanguage=Thai) (2549)

[http://www.prachatai.com/05web/th/home/page2.php?mod=mod_ptcms&ContentID=5713
&SystemModuleKey=HilighNews&SystemLanguage=Thai](http://www.prachatai.com/05web/th/home/page2.php?mod=mod_ptcms&ContentID=5713&SystemModuleKey=HilighNews&SystemLanguage=Thai) (2549)