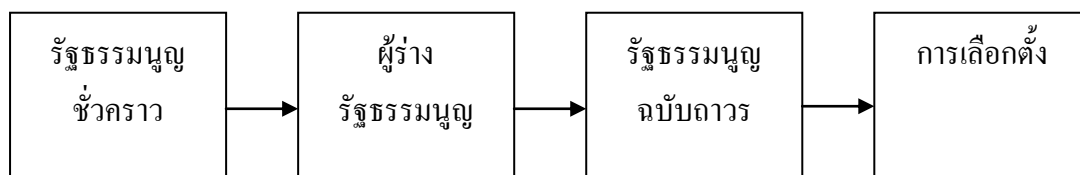


ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ *

การรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายหลายประการไม่ว่าจะเป็นการล้มล้างรัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ที่มีเนื้อหาดีที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย ฯลฯ แต่กระนั้นก็ตามการปกครองโดยระบบเผด็จการที่อำนาจอธิปไตยยังคงรวมศูนย์อยู่ที่คณะรัฐประหารที่เดียว ซึ่งไม่ว่าจะเรียกตนเองว่า คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) หรือ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ย่อมไม่สามารถเป็นไปได้อันที่จะได้รับการยอมรับเชื่อถือจากนานาอารยประเทศยิ่งในบรรยากาศของโลกเสรีประชาธิปไตยปัจจุบัน

ประสบการณ์อันยาวนานในทางรัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองไทยสอนให้รู้ว่า ผู้เผด็จการไม่ว่าจะเป็น “เผด็จการที่ดี” หรือ “เผด็จการที่เลว” ย่อมใช้อำนาจเผด็จการที่มีลักษณะรวมศูนย์ไปถึงขีดสุดของตนเองซึ่งแน่นอนย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และนำพาประเทศไปสู่หายนะในที่สุด ประสบการณ์บอกเราเช่นกันว่า คณะรัฐประหารที่ฉลาดจะต้องจัดให้มีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งเพื่อนำพาประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในสถานการณ์ปกติโดยเร็วที่สุดแต่ก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญ (ฉบับถาวร) และจัดให้มีการเลือกตั้ง คณะรัฐประหารก็มีความจำเป็นที่จะต้องจัดระบบระเบียบของประเทศให้เข้าที่เข้าทางด้วยการเขียนรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ไว้ใช้พลางก่อน ซึ่งกระบวนการในการนำประเทศเข้าสู่ระบบปกติในประวัติศาสตร์ของการเมืองไทยส่วนใหญ่จึงมีลักษณะดังนี้



ในอดีตก็สามารถเห็นขั้นตอนดังกล่าวได้จากตัวอย่างจากประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของประเทศไทยหลายครั้ง เช่น

* คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา รัฐธรรมนูญ และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งแรก เมื่อมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ก็มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475 ซึ่งได้มีการจัดตั้งอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรของสภาผู้แทนราษฎรขึ้น และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 และมีการเลือกตั้งครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2476

ครั้งที่สอง การรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 นำมาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นต่อมาก็มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้แก่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2492 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2490 ไปเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ.2491 และต่อมาก็มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2494 จึงยังไม่มีมีการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2492

ครั้งที่สาม การรัฐประหารโดยการนำของพลเรือเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2520 นำมาซึ่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ลงมติเห็นชอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ.2521 และมีการเลือกตั้งต่อมาเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522

ครั้งที่สี่ การรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 นำมาซึ่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้จัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ขึ้นเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2534 และมีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2535

ครั้งล่าสุดก็คือการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 ซึ่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 โดยได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น และท้ายที่สุดก็ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ที่ใกล้จะถึงนี้ อันนับเป็น “วงจรการร่างรัฐธรรมนูญ” ครั้งที่ห้า ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม แม้จะมี “วงจร” ในลักษณะนี้หลายครั้ง แต่การร่างรัฐธรรมนูญและสาระของรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ในแต่ละห้วงสมัยก็มีความแตกต่างกันออกไปด้วยปัจจัยแวดล้อมจากเงื่อนไขต่างๆ ทั้งสภาพสังคม เศรษฐกิจและบรรยากาศทางการเมืองในขณะนั้นๆ ทั้งนี้การร่างรัฐธรรมนูญและสาระของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นับว่ามีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการร่างรัฐธรรมนูญที่แล้งๆมาหลายประการ ถึงแม้จะเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นภายหลังจากการรัฐประหารก็ตาม แต่อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความก้าวหน้าในการพยายามสานต่อเจตนารมณ์ของการปฏิรูป

การเมืองร่วมตลอดจนการลงมือแก้ไขข้อบกพร่องทั้งหลายที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้ดีขึ้น ซึ่งข้อกล่าวหาจากบางฝ่ายว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความล้าหลังและเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการรัฐประหาร ดังนั้นจึงไม่สามารถยอมรับได้เพราะมีที่มาโดยไม่ชอบธรรม และมีการรณรงค์กันอย่างกว้างขวางให้ประชาชนลงประชามติไม่รับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ข้อกล่าวหาทั้งหลายเหล่านั้น หากพิจารณาด้วยเหตุด้วยผล ก็จะพบว่า บางประเด็นเป็นมุมมองที่อาจต่างกันได้ในทางวิชาการซึ่งยังไม่มีข้อยุติว่าการบัญญัติเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในแต่ละเรื่องแต่ละมาตราไว้เช่นใดจึงจะเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมการเมืองไทยที่สุด แต่ก็มีหลายข้อด้วยกันที่เป็นการกล่าวหาโดยไม่ได้อ่านรัฐธรรมนูญทั้งฉบับซึ่งนับว่าน่าเสียดายยิ่ง ความเป็นจริงในความเป็นมาของการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นการร่างรัฐธรรมนูญอีกฉบับหนึ่งที่คำนึงถึงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนไม่น้อยไปกว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และมีเจตนารมณ์สำคัญที่มุ่งหมายในการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเมืองของประเทศ อย่างไรก็ตามจะได้พิจารณารายละเอียดกันต่อไป

1. ความเป็นมาของการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ดังที่กล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่เกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหาร ก็จะมีที่มาของกระบวนการจัดทำกร่างรัฐธรรมนูญที่ถูกกำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวซึ่งได้ประกาศใช้ ผลผลิตที่เป็นรัฐธรรมนูญจะดีหรือไม่นั้น ที่มาและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญนับว่ามีสำคัญเป็นอย่างมาก ซึ่งหากเปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญถาวรในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่เกิดขึ้นในอดีตเปรียบเทียบกันก็จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีลักษณะก้าวหน้า แม้จะไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยประชาชนทางตรงขึ้นมาได้ แต่อย่างน้อยก็บัญญัติให้มีการจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติที่ประกอบด้วยประชาชนจากหลากหลายภาคส่วนมาเป็นผู้เลือกกันเองถึงบุคคลที่มีความเหมาะสมเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และท้ายสุดประชาชนก็เป็นเป็นผู้ออกเสียงลงประชามติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่ได้กร่างขึ้น โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการออกเสียงประชามติครั้งแรกในประเทศไทย

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ต้นกำเนิดของรัฐธรรมนูญ 2550

เจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญ 2549 คือ มุ่งหมายให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ด้วยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากประชาชนในทุกชั้นตอน โดยกำหนดผู้ที่ทำหน้าที่จัดทำกระบวนการ และขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ไว้ดังนี้

1.1.1 การเกิดขึ้นของสมัชชาแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญปี 2549 ได้กำหนดให้มีสมาชิกแห่งชาติจำนวนไม่เกินสองพันคน ที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด อายุไม่ต่ำกว่า สิบแปดปี ซึ่งเป็นบุคคลจากกลุ่มต่างๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ จากภูมิภาคต่างๆ อย่างเหมาะสม โดยรัฐธรรมนูญกำหนดไม่ให้นำกฎหมายห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้บังคับแก่บุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกแห่งชาติ และประธานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ (มาตรา 20)

สมาชิกแห่งชาติจะต้องจัดให้มีการประชุมโดยมีประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานสภาแห่งชาติ และรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รองประธานสภาแห่งชาติ เพื่อดำเนินการคัดเลือกสมาชิกด้วยกันเองเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อ ผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ จำนวนสองร้อยคน โดยสมาชิกสภาแห่งชาติมีสิทธิเลือกได้คนละไม่เกินสามรายชื่อ และให้ผู้ได้คะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบสองร้อยคนเป็นผู้ได้รับเลือก หากกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากันในระดับใดอันจะทำให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสองร้อยคน ก็ให้ใช้วิธีจับสลาก ซึ่งสมาชิกแห่งชาติจะต้องคัดเลือกสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันเปิดประชุมสภาแห่งชาติครั้งแรก และเมื่อได้คัดเลือกสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญแล้ว หรือเมื่อครบกำหนดเวลาแล้ว ยังไม่อาจคัดเลือกได้ครบถ้วน รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกแห่งชาติเป็นอันสิ้นสุดลงทันที (มาตรา 22)

1.1.2 การเกิดขึ้นของสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญและกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติได้รับบัญชีรายชื่อที่ได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกแห่งชาติแล้ว คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติจะต้องคัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้เหลือหนึ่งร้อยคน และนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญต่อไป แต่หากสมาชิกแห่งชาติไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันเปิดประชุมสภาแห่งชาติครั้งแรก คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติจะต้องเลือกสมาชิกสภาว่างแห่งชาติจำนวนหนึ่งร้อยคนเป็นสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ โดยการคัดเลือกดังกล่าวจะไม่ให้นำกฎหมายห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้บังคับแก่บุคคลที่ได้รับคัดเลือกเช่นกัน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป โดยพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญเป็นประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและรองประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญอีกไม่เกินสองคน ตามมติของสภาว่างรัฐธรรมนูญ และประธานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว (มาตรา 23)

ในระหว่างที่สภาว่างรัฐธรรมนูญยังปฏิบัติหน้าที่ไม่แล้วเสร็จ หากมีสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญต้องพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด ประธานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติจะต้องคัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อของสมาชิกแห่งชาติที่เหลืออยู่ หรือจากบุคคลที่เคยเป็นสมาชิกสภาแห่งชาติ แล้วแต่กรณี

เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีตำแหน่งว่าง โดยในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่เหลืออยู่ (มาตรา 24)

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญจะแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง ที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวนยี่สิบห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนสิบคนตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (มาตรา 25)

1.1.3 กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำคำชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญด้วย โดยเอกสารดังกล่าวจะต้องชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้น มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในเรื่องใดบ้าง และมีเหตุผลในการแก้ไขอย่างไร ไปยังสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ องค์กร และบุคคลดังต่อไปนี้ เพื่อพิจารณาและเสนอความคิดเห็น (มาตรา 26)

- (1) คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ
- (2) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- (3) คณะรัฐมนตรี
- (4) ศาลฎีกา
- (5) ศาลปกครองสูงสุด
- (6) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (7) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (8) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
- (9) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (10) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (11) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (12) สถาบันอุดมศึกษา

นอกเหนือจากนี้ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินการเพื่อเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารชี้แจงดังกล่าวให้ประชาชนทั่วไปทราบ ตลอดจนส่งเสริมและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนประกอบด้วย

ในส่วนของการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารชี้แจงจากกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้ว หากประสงค์จะแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติม จะต้องมีการอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญลงชื่อรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ และต้องยื่นคำขอแปรญัตติพร้อมทั้งเหตุผลก่อนวันนัดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยสมาชิกที่ยื่นคำขอแปรญัตติหรือที่ให้คำรับรองคำแปรญัตติของสมาชิกอื่นแล้ว จะยื่นคำขอแปรญัตติหรือรับรองคำแปรญัตติของสมาชิกอื่นได้อีกไม่ได้ (มาตรา 27)

เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญและคำชี้แจงดังกล่าวเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปทราบ กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และคำแปรญัตติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งจัดทำรายงานการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งเหตุผล เผยแพร่ให้ทราบเป็นการทั่วไป แล้วนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา โดยการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และเฉพาะมาตราที่สมาชิกยื่นคำขอแปรญัตติหรือที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมนอกจากที่ยื่นคำขอไว้ไม่ได้ เว้นแต่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจะเห็นชอบด้วยหรือสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้าเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 28) โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก (มาตรา 29วรรคแรก)

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเฉพาะที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จด้วย เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาดำเนินการต่อไป ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่รับร่างจากคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากนี้ เพื่อประโยชน์แห่งการจัดส่วนได้เสียรัฐธรรมนูญได้กำหนดห้ามมิให้กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ภายในสองปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา 30)

1.1.4 การลงประชามติ

เมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งต้องออกเสียงประชามติไม่เร็วกว่าสิบห้าวันและไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญประกาศ

กำหนด โดยการออกเสียงประชามติดังกล่าวต้องกระทำภายในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร (มาตรา 29
วรรคสองและวรรคสาม)

ในการออกเสียงประชามตินั้นถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียง
ประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำ
ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้
ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้ (มาตรา 31)

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว หรือเมื่อครบกำหนดระยะเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ
สุดแต่เวลาใดจะถึงก่อน สภาร่างรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลงทันที แต่ถ้าหากสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่สามารถ
จัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้ความเห็นชอบร่าง
รัฐธรรมนูญ หรือในการออกเสียงประชามติประชาชนโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติไม่
เห็นชอบให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติจะต้องประชุมร่วมกับ
คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใด
ฉบับหนึ่ง มาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ และนำขึ้น
ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป (มาตรา 32)

1.2ความเป็นจริงในการร่างรัฐธรรมนูญ 2550

ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะได้รับการประกาศใช้ให้เป็น
รัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 ของประเทศไทย นั้น เราสามารถย้อนเวลากลับไปถึงความเป็นมาในเรื่องราวของ
การร่างรัฐธรรมนูญ ที่อาจแบ่งช่วงเวลาสำคัญของเหตุการณ์ได้ 3 ช่วงใหญ่ ๆ คือ

- 1.ช่วงแรกเป็นการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาแห่งชาติเพื่อคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเป็นสมาชิกสภา
ร่างรัฐธรรมนูญ 200 คนให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้เลือกให้เหลือ 100 คน
- 2.ช่วงที่สองเป็นการทำหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
- 3.ช่วงที่สามเป็นระยะเวลาในระหว่างการออกเสียงประชามติของประชาชนเพื่อรับหรือไม่รับร่าง
รัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญยกร่างขึ้น

โดยแต่ละช่วงของเหตุการณ์มีรายละเอียดที่ควรจดจำดังต่อไปนี้

1.2.1ช่วงการแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติเพื่อคัดเลือกบัญชีผู้เหมาะสมเป็นสมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 100 คน

ก่อนที่จะมาเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ 100 คน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2549
ที่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาชาติขึ้นเป็นครั้งแรกเสียก่อน รวม

จำนวนไม่เกิน 2,000 คน และให้สมาชิกสภาแห่งชาติเลือกกันเองให้เหลือจำนวน 200 คนเพื่อเสนอรายชื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้เหลือเพียง 100 คน และนำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต่อไป (มาตรา 21 ถึง มาตรา 23 ของรัฐธรรมนูญ 2549)

การแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2549 และได้มีการประชุมเลือกกันเองเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ.2549 ณ หอประชุมกองทัพเรือ มีสมาชิกจากภาคราชการได้รับเลือก 74 คน จากสมาชิกราชการ 574 คน สมาชิกภาคสังคม 38 คน จากสมาชิกราชการ 538 คน และสมาชิกภาคเอกชน 54 คน จากสมาชิกราชการ 545 คน ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติได้คัดเลือกครั้งอีกครั้งโดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2550 โดยสามารถแบ่งที่มาของสมาชิกเป็น สัดส่วนจากภาคต่างๆ คือ ภาครัฐ 30 คน ภาควิชาการ 27 คน ภาคเอกชน 25 คนและภาคสังคม 18 คน

1.2.2 ช่วงการทำหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2550 ซึ่งได้เลือกให้รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภา โดยมีรองประธาน 2 คน คือ นายเสรี สุวรรณภานนท์ เป็นรองประธานคนที่ 1 และนายเดโช สอนานนท์เป็นรองประธานคนที่ 2 ต่อมาในวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2550 ได้มีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อคัดเลือกคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่มาจาก สสร. จำนวน 25 คน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรับทราบรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่เสนอจาก คมช.จำนวน 10 คน รวมเป็น 35 คน

วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2550 ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 12 คณะ โดยนายวาอากาศ ตีรี ประสงค์ สุนศิริ ได้รับเลือกให้ เป็นประธานกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีรองประธาน 4 คน ได้แก่ นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์ (รองคนที่ 1) นายจรัญ ภักดีธนากุล (รองคนที่ 2) ศาสตราจารย์(พิเศษ) วิชิต มหาคุณ (รองคนที่ 3) และ นายแพทย์ ชูชัย ศุภวงศ์ (รองคนที่ 4) มีศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ เป็นเลขาธิการคณะกรรมการ และ มีรองเลขาธิการ 4 คน ได้แก่ นายอัษฎพร จารุจินดา นางกาญจนาภรณ์ ธีวโรจน์ นายคมสัน โพธิ์คง และผู้ช่วยศาสตราจารย์นิติพันธุ์ เชื้อ บุญชัย

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ.2550 และได้มีการประชุมพิจารณาแนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการโดยกำหนดให้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆมาเป็นกรอบในการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญแต่ทั้งนี้จะต้องนำพื้นฐานความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ

รวมทั้งด้านอื่นๆมาประกอบพิจารณาด้วย ซึ่งคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบแนวทางหลักในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ออกเป็น 3 กรอบ คือ กรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจ กรอบที่ 2 ว่าด้วยสถาบันการเมือง และกรอบที่ 3 ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระและศาล

คณะกรรมการการได้มีการประชุมทั้งสิ้น 62 ครั้ง มีการรวบรวมและรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆในสังคมเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญทั่วประเทศ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมการการได้รับฟังข้อมูลความคิดเห็นจากคณะกรรมการของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการวิสามัญประสานการมีส่วนร่วมและการประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนประจำจังหวัด คณะกรรมการการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้
- (2) คณะกรรมการการได้มีการเดินทางไปชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นร่วมกับคณะกรรมการวิสามัญประสานการมีส่วนร่วมและการลงประชามติ คณะกรรมการการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ และ คณะกรรมการการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนประจำจังหวัด
- (3) คณะกรรมการการมีการประชุมร่วมกับองค์กรเอกชนต่างๆ จำนวน 13 องค์กรเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ คือ ขบวนการผู้หญิงกับการปฏิรูปการเมือง เครือข่ายคนพิการ เครือข่ายครอบครัว เครือข่ายคุ้มครองผู้บริโภค สมาคม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาคม อบต.แห่ง ประเทศไทย สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย สหพันธ์วิทยุชุมชนแห่งชาติ คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยและเครือข่าย ขบวนการสหกรณ์ไทย กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรี ภาคประชาชน (FTA Watch) เครือข่ายศิลปินแห่งประเทศไทย และเครือข่ายปฏิรูปสื่อภาคประชาชน
- (4) การรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ
- (5) รวบรวมความคิดเห็นจากหน่วยงาน องค์กรและประชาชนที่ส่งข้อมูลมายังคณะกรรมการ

คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญได้ทำการศึกษาการร่างรัฐธรรมนูญร่างแรก ฉบับรับฟังความคิดเห็นพร้อมคำชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในเรื่องใด พร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไขและสาระสำคัญแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2550 และได้มีการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและเชิญผู้แทนขององค์กรและบุคคลตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญ 2549 มารับร่างรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปพิจารณาและเสนอความคิดเห็นตั้งแต่

วันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2550 ซึ่งคณะกรรมการการก็ได้รวบรวมข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆมาปรับปรุงแก้ไข และได้เสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขในระหว่างวันที่ 11-30 มิถุนายน พ.ศ. 2550 และได้มีการเสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาทบทวนถ้อยคำและเนื้อความอีกครั้งในวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 และวันรุ่งขึ้น ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 40/2550 วันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ โดยวิธีชานซ็ือ ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 98 เสียง และมีสมาชิก ขาดการประชุม 2 คน

1.2.3 ช่วงการออกเสียงลงประชามติเพื่อเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ

นอกจากการลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในการประชุมวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติในเรื่องสำคัญ 2 เรื่อง คือ

1. กำหนดวันนำร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้วออกเผยแพร่ให้ประชาชนทราบในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามตินี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการจัดพิมพ์เผยแพร่แก่ประชาชนจำนวน 20 ล้านเล่ม

2. กำหนดวันออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญในวันอาทิตย์ที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งถือ ว่าเป็นการออกเสียงประชามติครั้งแรกในประเทศไทย โดยเป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 29 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2549 ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2550 มารองรับ

ในการดำเนินการจัดและควบคุมการออกเสียงประชามตินั้น ตามประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ ข้อ 8 ก็ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดและควบคุมการออกเสียงประชามติให้ เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ตามที่สภาร่างรัฐธรรมนูญมอบหมาย โดยให้มีอำนาจออกประกาศ และระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติในการดำเนินการตามประกาศสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ สำหรับผลการลง ประชามติครั้งนี้ ปรากฏผลข้อมูลที่สำคัญ ดังนี้

1. มีจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติตามบัญชีรายชื่อมีจำนวน 45,092,955 คน
2. มีจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติ 25,978,954 คน
3. มีจำนวนบัตรเสีย 504,120 บัตร
4. มีผู้เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 14,727,306 คน
5. มีผู้ไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 10,747,441 คน

ผลจากคะแนนเสียงที่ให้ความเห็นชอบมากกว่าไม่เห็นชอบ ดังนั้นแล้วจึงถือว่าประชาชนผู้มี สิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้ บังคับ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับทราบผลการออกเสียงประชามติในการประชุมครั้งที่ 43/2550 วันที่ 20

สิงหาคม พ.ศ. 2550 วันรุ่งขึ้นผลการออกเสียงลงประชามติได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 124 ตอน 45 ก ลงวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ.2550 ถัดมาในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็นำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและได้ประกาศใช้ในวันเดียวกันในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 124 ตอนที่ 47 ก

2. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ร่างขึ้นบนสถานการณ์ที่ต้องการให้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่ก่อให้เกิดปัญหากับระบบการเมืองหลายประการ โดยยังคงยึดถือโครงสร้างใหญ่ของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่วางไว้ เป็นหลัก ซึ่งหากจะประมวลสภาพปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้เมืองคัมภีร์ประกอบสำคัญสองส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกเป็นปัญหาที่เกิดจากข้อบกพร่องที่ตัวรัฐธรรมนูญเอง กับส่วนที่สองคือปัญหาทางข้อเท็จจริงทางการเมืองที่เกิดปรากฏการณ์พรรคการเมืองที่สามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้อย่างเด็ดขาดจนทำให้ดุลแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารสูญเสียไปมีลักษณะของเผด็จการรัฐสภา รวมถึงการแทรกแซงการใช้อำนาจขององค์กรอิสระทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ประกอบกับบุคลิกภาพของผู้นำและการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรมผสมกันก็ทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่ดีในหลายเรื่องถูกบิดเบือนไปและฝ่ายรัฐบาลก็แสวงหาประโยชน์และโอกาสข้อได้เปรียบต่างๆจากรัฐธรรมนูญมาเป็นเครื่องมือ

ดังนั้นการจะทำความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้อย่างถูกต้อง จึงมีความจำเป็นที่ต้องย้อนกลับไปพิจารณาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ 2540 เสียก่อน เพื่อให้ทราบความเป็นมาและเป็นไปของการแก้ไขปรับปรุงในรัฐธรรมนูญ 2550

2.1 ปัญหาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 อันนำมาซึ่งการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งของประเทศไทย แต่การเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดไม่ได้หมายความว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่มีข้อบกพร่องเลย ดังจะเห็นได้จากการวิพากษ์วิจารณ์รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตลอดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2549 รวมตลอดถึงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องของรัฐธรรมนูญเป็นอย่างดี โดยปัญหาที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญ 2540 อาจสรุปได้ว่ามีประเด็นสำคัญอยู่ด้วยกัน 4 กรณีได้แก่

2.1.1 ปัญหาเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 แม้เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่เกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2540 แต่ปรากฏว่ามีปัญหาอยู่หลายประการเกิดขึ้น

- การที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ แต่ก็มักจะเขียนให้มีรายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในทางปฏิบัติพบว่ากฎหมายจำนวนมากไม่ได้รับการตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยประชาธิปไตยที่จะต้องออกตามความในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองตามมาตรา 57 วรรคสอง กฎหมายว่าด้วยสิทธิของบุคคลในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 กฎหมายว่าด้วยการคืนสิทธิการพิทักษ์ที่ถูกวินิจฉัยแล้วมิได้ใช้ตามมาตรา 49 วรรคสี่ ฯลฯ นอกจากนี้ยังนักกฎหมายส่วนใหญ่ยังตีความว่า ตราบใดที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติขึ้น รัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพไว้ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ สิทธิเสรีภาพหลายประการของปวงชนชาวไทยจึงยังไม่เกิดขึ้นแม้จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดได้รับรองไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา

- การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติสิทธิและเสรีภาพไว้แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นไปได้ยากหรือมีความสลับซับซ้อนเกินไป เช่น เรื่องการเข้าชื่อของประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่จะถอดถอนนักการเมือง หรือเสนอร่างกฎหมายจำนวนของประชาชนที่จะเข้าชื่อและกระบวนการของการเข้าชื่อทำให้ในทางปฏิบัติกระบวนการเข้าชื่อแบบนี้แทบจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย เพราะต้องรวบรวมรายชื่อให้ได้มากถึง 50,000 รายชื่อ (มาตรา 304 และมาตรา 170 รัฐธรรมนูญ 2540)

- ปัญหาที่รัฐธรรมนูญนั้นยังไม่มี การรับรองสิทธิและเสรีภาพใหม่ๆ เช่น สิทธิและเสรีภาพของผู้ใช้แรงงาน ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย ผู้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์แก่รัฐ ฯลฯ ใช้อย่างเหมาะสม

2.1.2 ปัญหาเรื่องการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม

ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีใช้ประชาธิปไตยแต่เพียงรูปแบบ ซึ่งก็คือประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ต้องมีการพิจารณาประชาธิปไตยในทางเนื้อหาควบคู่กันไปด้วย ซึ่งก็คือการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ผู้มีอำนาจใช้อำนาจตามหลักการปกครองโดยกฎหมายมิใช่การปกครองโดยอำเภอใจของตน มีการแบ่งแยกอำนาจโดยชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ในทางปฏิบัติพบว่าตลอดช่วง 4-5 ปีก่อนการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 อำนาจรัฐทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดถูกผูกขาดอยู่ในมือของบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มเดียวไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่เป็นพวกเดียวกันและไม่มีทางที่จะตรวจสอบกันและกันได้ ยิ่งกว่านั้นยังมีการแทรกแซงองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร อันทำให้ระบบการตรวจสอบล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ไม่เว้นแม้แต่ศาล เช่น ศาลรัฐธรรมนูญก็ถูกแทรกแซงจนขาดความเป็นกลางในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีหลายคดี จะมีก็แต่เพียงศาลปกครองและศาลยุติธรรมเท่านั้นที่ยังดำรงความอิสระของตนไว้ได้

เมื่อสามารถควบคุมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและบางส่วนของศาลได้ การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมและขัดกับกฎหมายจึงเกิดขึ้นอย่างขนานใหญ่ เช่น การปราบปรามผู้มีอิทธิพลและผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด การใช้อำนาจปราบปรามประชาชนใน 3 จังหวัดภาคใต้ทั้งที่มีสิทธิถือหีและกรณีตากใบ อันนำมาซึ่งการที่ผู้บริสุทธิ์ล้มตามเป็นจำนวนมาก ขัดกับหลัก

นิติศาสตร์ที่ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าคนโดยทั่วไปเป็นผู้บริสุทธิ์ การดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่ตนเองมีผลประโยชน์ทับซ้อนทั้งในเรื่องเศรษฐกิจและการเมือง การแต่งตั้งญาติ คนสนิทเข้าสภาในตำแหน่งต่างๆ ของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่คำนึงถึงหลักความรู้ความสามารถและคุณธรรม ฯลฯ เหล่านี้แม้ส่วนหนึ่งจะเป็นปัญหาที่ “คน” ไม่ใช่ปัญหาที่ “ระบบ” หรือ “รัฐธรรมนูญ” ทั้งหมดก็ตาม แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็เป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้เกิดสถานการณ์ของการผูกขาดอำนาจรัฐ และการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น แม้จะไม่ได้ตั้งใจและคาดคิดว่าจะมีรัฐบาลเสี่ยงข้างมากเกิดขึ้นเพียงการเลือกตั้งเพียงครั้งเดียว

2.1.3 การขาดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คุณธรรมและจริยธรรมเป็นคุณสมบัติที่สำคัญประการหนึ่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ก็เป็นสิ่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยขาดมาก แม้มาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 จะบัญญัติให้มีการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม¹ ขึ้นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็พบว่ามาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับใช้ ในขณะเดียวกันการละเมิดคุณธรรมและจริยธรรมก็เกิดขึ้นตลอดเวลา เช่นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ การอภิปรายที่ไม่มีสาระ เสียยศและบางกรณีขัดแย้งกับความเป็นจริง การทะเลาะวิวาทในสภา การมีปัญหาในเรื่องเพศสัมพันธ์ การไม่มาปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงเวลาและมีประสิทธิภาพ ฯลฯ แต่ที่ร้ายแรงที่สุดก็คือการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) ที่เป็นกรณีทุจริตสีเทาที่ระบบกฎหมายไทยยังไม่สามารถจับได้ไล่ทัน และระบบการตรวจสอบทางการเมืองก็ไม่สามารถทำงานได้เพราะมีพลังฝ่ามือหนุนหลังอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรคอยปกป้องไว้ ซึ่งกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนของรัฐบาลชุดที่ผ่านมาก็ได้สร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงแก่ประเทศชาติทั้งด้านตัวเลขจำนวนเงิน และสร้างรอยด่างพร้อยในสังคมไทยจนทำให้ประชาชนเอาแต่คิดว่า รัฐบาลที่ไม่โกงมีที่ไหน แต่ขอให้บริหารให้เศรษฐกิจดี เงินทองถึงมือประชาชนก็พอ ค่านิยมที่ผิดๆเช่นนี้ยอมเป็นเชลล์มัมเร้งร้ายที่จะต้องกำจัดออกไปจากสังคม

2.1.4 ปัญหาการแทรกแซงองค์กรตรวจสอบทำให้ระบบตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ

องค์กรตรวจสอบเดิมที่เรามีอยู่ก็คือศาลยุติธรรมต่อมาเราได้สร้างองค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญจำนวนมาก ได้แก่ ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในจำนวนองค์กรเหล่านี้ เราจะแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม

¹ มาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่”

กลุ่มแรก คือ ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เราพบว่าเป็นองค์กรที่ผู้มีอำนาจแทรกแซงได้น้อย และทำงานได้มีประสิทธิภาพมาก

กลุ่มที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีการแทรกแซงกระทำผ่านกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้

กลุ่มที่สาม ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งแม้ผู้มีอำนาจจะทำการแทรกแซงน้อย แต่โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ก็บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่น้อยเช่นเดียวกัน ทำให้ผลงานที่ดำเนินการมายังไม่เป็นที่ชัดเจนนัก

การทำหน้าที่ขององค์กรอิสระต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในภาพรวมนั้นมีปัญหาใหญ่ๆ ที่สำคัญ 3 ข้อ กล่าวคือ²

1) ปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสัดส่วนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่รัฐธรรมนูญ 2540 ได้กำหนดตัวแทนของพรรคการเมืองเอาไว้เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงกระบวนการสรรหาได้ ปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของวุฒิสภา ข้อจำกัดของระยะเวลาในการสรรหา

2) ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ปัญหาว่าองค์กรใดบ้างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

3) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการเลือกตั้งที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ ขาดการตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรอื่นๆ ปัญหาการทำหน้าที่ของ ป.ป.ช. ที่ล่าช้าเพราะมีภารกิจมาก ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและบุคลากรขององค์กรอิสระ เป็นต้น

2.2.1 เจตนารมณ์ทั่วไปที่เป็นกรอบในการร่างรัฐธรรมนูญ 2550 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 นั้น คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการพิจารณากำหนดกรอบแนวทางหลักในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ถือว่าเป็นเจตนารมณ์ทั่วไปของรัฐธรรมนูญ 2550 ไว้ ดังนี้

(1) ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้

² รายละเอียดปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ปี 2540 นี้ โปรดดูเพิ่มเติมใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ .“ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” การเมืองการปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว . (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า , 2549) หน้า 301-331.

(2)ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย

(3)องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องในทางใดๆมิได้

(4)ประเทศไทยปกครองด้วยระบบนิติรัฐ

(5)ประเทศไทยปกครองด้วยระบบรัฐสภา

(6)อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย โดยพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

(7)รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

(8)ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(9)ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ ความเสมอภาค การมีส่วนร่วมของประชาชนและอำนาจของชุมชน ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครอง

(10)ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาและพิพากษารรคดีทั้งหลาย ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

โดยคณะกรรมการได้กำหนดแนวทางการในพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไว้เป็น 3 กรอบใหญ่ คือ

แนวทางกรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจ

(1)ควรมีการกำหนดสิทธิเสรีภาพให้ชัดเจน และขยายสิทธิและเสรีภาพให้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยระบุเรื่องการจำกัดสิทธิให้ชัดเจน

(2)ควรสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้มากที่สุดโดยไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยมีกลไกทำหน้าที่ส่งเสริมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

(3)ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

(4)ควรบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ

(5)ควรส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

แนวทางกรอบที่ 2 ว่าด้วยสถาบันการเมือง

(1)ควรมีสองสภา โดยสมาชิกวุฒิสภามีคุณสมบัติสูง

- (2) ควรเปลี่ยนแปลงการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใหม่
- (3) ควรจัดระบบการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น
- (4) ควรกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอิสระจากพรรคการเมืองการครอบงำทางการเมืองและผลประโยชน์ทับซ้อน ในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ
- (5) นายกรัฐมนตรีมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีบทบัญญัติห้ามมีผลประโยชน์ทับซ้อน ทั้งในระหว่างการดำรงตำแหน่งและหลังจากพ้นจากตำแหน่ง
- (6) ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภา รวมทั้งให้พรรคการเมืองเสียงข้างน้อยในสภามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง
- (7) ให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองอย่างแท้จริง และมีบทบัญญัติว่าด้วยการให้เงินสนับสนุนและเงินบริจาคพรรคการเมืองอย่างชัดเจนและเหมาะสม
- (8) ควรมีบทบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมและคุณธรรมของนักการเมืองและข้าราชการ รวมทั้งบทกำหนดโทษ
- (9) ควรมีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการอย่างเหมาะสม

แนวทางกรอบที่ 3 ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระและศาล

- (1) ควรคงองค์กรตรวจสอบอิสระและศาลไว้ทั้งหมด โดยปรับปรุงอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพขึ้น
- (2) ปรับปรุงระบบการสรรหาองค์กรตรวจสอบอิสระให้มีอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง ไม่ควรให้วุฒิสภาเป็นองค์กรทำหน้าที่แต่งตั้งองค์กรตรวจสอบอิสระเพียงองค์กรเดียว
- (3) ควรมีระบบการตรวจสอบการทำงานขององค์กรตรวจสอบอิสระตามรัฐธรรมนูญ
- (4) ควรให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของศาลและองค์กรตรวจสอบอิสระโดยตรงได้ง่ายขึ้น
- (5) ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย ควรใช้ระบบไต่สวนโดยเร็ว

แนวทางการพิจารณาในด้านอื่น ๆ

- (1) ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ง่ายขึ้น และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขได้
 - (2) บทเฉพาะกาลให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ในปัจจุบันอยู่จนครบวาระ
- จากเจตนารมณ์ที่เป็นกรอบทั่วไปซึ่งคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้วางไว้ข้างต้น ก็ได้พัฒนาไปสู่การพิจารณารายละเอียดโดยยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แต่ละบทแต่ละมาตรา ซึ่งมีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า บทบัญญัติในส่วนหมวดที่ 2 พระมหากษัตริย์ นั้น คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้หยิบยกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 2540 มาใช้ทั้งหมดโดยไม่มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมแต่อย่างใด
- ทั้งนี้ในการศึกษาวิเคราะห์ถึงความเป็นมาและเจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยสภากร่างรัฐธรรมนูญนั้น สำนักงานเลขาธิการสภากร่างรัฐธรรมนูญ (สำนักงานกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) ได้มีการสรุปรวบรวมเอกสารซึ่งในทางวิชาการ

ถือเป็นเอกสารสำคัญช่วยในการศึกษาทำความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อยู่ 3 ชั้นด้วยกัน โดยผู้ที่สนใจควรที่จะได้นำไปศึกษาต่อไป กล่าวคือ

- 1)สรุปกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- 2)เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยคณะกรรมการการวิสามัญ บันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ
- 3)เปรียบเทียบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และสาระสำคัญ

2.2.2 เจตนารมณ์เฉพาะในด้านต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

การจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีจุดมุ่งหมายที่จะนำพาประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จัดให้มีการเลือกตั้ง แก้ปัญหาและข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การเมืองที่ขาดความโปร่งใส ขาดคุณธรรมและจริยธรรม ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ล้มเหลว และการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงมีเจตนารมณ์และหลักการสำคัญในด้านต่างๆ ได้แก่

- (1) การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่
- (2) การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม
- (3) การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม
- (4) การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(1) การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่

รัฐธรรมนูญต้องเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนอย่างแท้จริง ประชาชนต้องมีส่วนร่วมและสามารถกำหนดชีวิตของตนเองได้ มิใช่เป็นรัฐธรรมนูญของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือนักการเมืองเท่านั้น โดยมีมาตรการดังนี้

- **การเพิ่มประสิทธิภาพและเสรีภาพให้มากขึ้นกว่าเดิม** ซึ่งสิทธิและเสรีภาพที่เพิ่มขึ้นได้แก่ กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยรับรองมีผลผูกพันเช่นเดียวกับสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการคุ้มครองบุคคลจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคล กำหนดให้เพิ่มเติมสิทธิในกระบวนการยุติธรรมโดยการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง ให้การคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม รวมทั้งให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเองได้เป็นครั้งแรก กำหนดให้หลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานและการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน การกำหนดเพิ่มเติมในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยห้ามแทรกแซงสื่อมวลชนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม รวมทั้งห้ามผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการสื่อสารมวลชนด้วย กำหนดให้ประชาชนได้รับการศึกษาฟรีไม่น้อยกว่า 12 ปี กำหนดให้บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐเป็นครั้งแรก รวมตลอดถึงขยายสิทธิชุมชนให้ครอบคลุมถึงการรวมตัวกันของชุมชนที่ไม่จำต้องรวมตัวกันมากเป็นเวลานานจนถือว่าเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม นอกจากนี้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพของประชาชน จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน โดยชุมชนมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของภาครัฐได้

- **การทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพง่ายขึ้น** โดยแบ่งหมวดหมู่ของสิทธิและเสรีภาพให้ชัดเจน กำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองได้ทันทีแม้ยังไม่มีกฎหมายลูกตราขึ้นโดยการร้องขอต่อศาล กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและช่วยเหลือประชาชนในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งลดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูง

- **การทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพมีประสิทธิภาพและมีมาตรการคุ้มครองอย่างชัดเจน** โดยการตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกจากท้ายบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพหลายมาตรา เพื่อแสดงให้เห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นทันทีตามรัฐธรรมนูญ และกำหนดระยะเวลาในการตรากฎหมายลูกที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ชัดเจน รวมทั้งให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้ชุมชนมีสิทธิฟ้องศาลได้ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิชุมชน ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฟ้องศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้ และเป็นผู้เสียหายแทนประชาชนเพื่อฟ้องศาลในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการมิชอบอันมีผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวมได้โดยไม่ต้องมีการร้องเรียนก่อน

- **การทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความชัดเจนรอบด้านและผูกพันรัฐมากขึ้น** โดยแยกแยะหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐให้ครอบคลุมทุกด้านอย่างชัดเจน และกำหนดเรื่องสำคัญเพิ่มขึ้น เช่น การพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นคุณภาพ คุณธรรม และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จัดให้มีการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและมีให้ตกอยู่ในความผูกขาดของเอกชน เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีองค์กรต่างๆ เพื่อดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้แก่ สภาพัฒนาการเมือง กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง องค์กรเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม สภาเกษตรกร

และให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่ต้องตราขึ้นเพื่อ
อนุวัติการตามรัฐธรรมนูญ

- **การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นและกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น** เพื่อให้เป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย
ระดับประเทศ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานของตนเองในทุกด้าน
ปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลโดยให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นข้าราชการ
เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน และเมืองคกรบริหารงานบุคคลของตนเองที่เป็นอิสระจากส่วนกลาง
รวมทั้งให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมระดับท้องถิ่นด้วย ในส่วนของการเพิ่มการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถลงประชามติในเรื่อง
เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนได้ ลดจำนวนประชาชนที่จะเข้าซื้อที่ดินของนักการเมืองท้องถิ่น และการเสนอร่าง
ข้อบัญญัติท้องถิ่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับการบริหารจัดการ โดยให้องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานผลการดำเนินงานในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการ
ดำเนินงานในรอบปี

(2) การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มุ่งเน้นให้มีรัฐบาลที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพแต่ต้องไม่ใช้การ
ผูกขาดอำนาจจนนำไปสู่การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม รวมทั้งจะต้องสามารถสร้าง คุลยภาพของ
อำนาจทางการเมืองให้เกิดขึ้นได้ โดยมีมาตรการต่างๆ คือ

- **การเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่ประชาชน** เพื่อให้ประชาชนมีบทบาท
ทางการเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งมีมาตรการมากมายเช่น กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
ต่างๆ ของภาครัฐ การทำหนังสือสัญญา การลงประชามติในเรื่องที่สำคัญและมีผลผูกพันการตัดสินใจ
ของรัฐบาล กำหนดให้ประชาชนและชุมชนมีอำนาจในการฟ้องร้องรัฐที่ใช้อำนาจไม่เป็นธรรมได้
กำหนดให้ประชาชนใช้สิทธิการทางเมืองได้ง่ายขึ้น เช่น ลดจำนวนประชาชนในการเข้าซื้อที่ดินของ
นักการเมืองและการเสนอกฎหมาย ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น

- **การจำกัดการผูกขาดและการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐบาล** โดยกำหนด
วาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีให้อยู่ได้ไม่เกิน 8 ปี กำหนดให้การตราพระราชกำหนดของ
รัฐบาลจะต้องถูกตรวจสอบโดยเคร่งครัดจากศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดให้มีบทบัญญัติหมวดการเงิน การ
คลัง และงบประมาณขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินอย่างไม่มีวินัยทางการเงิน
และงบประมาณ กำหนดให้รัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถขอแปรญัตติต่อ
คณะกรรมการธิการของสภาได้โดยตรง และให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถเสนอแก้ไขกฎหมายของตน
ไปยังรัฐสภาได้โดยตรง กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นอิสระจากรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้

อำนาจรัฐได้อย่างเต็มที่ และกำหนดห้ามมิให้มีการควมรวมพรรคการเมืองที่มี ส.ส. ในสภาในระหว่างอายุของสภาเพื่อป้องกันการเกิดเสียงข้างมากอย่างผิดปกติในสภา

- **การทำให้คนดีมีความสามารถเป็น ส.ส. และเป็นอิสระจากการครอบงำของพรรคการเมือง** เพื่อให้ ส.ส. ทำหน้าที่ผู้แทนประชาชนอย่างเต็มที่ที่ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของพรรค โดยปรับปรุงระบบการเลือกตั้ง ส.ส. ใหม่ โดยให้ ส.ส. ที่มาจากเขตเลือกตั้งเป็นผู้แทนในเขตเลือกตั้งที่ใหญ่ขึ้นเพื่อให้คนดีมีความสามารถแข่งขันกับคนที่ใช้เงินได้ ปรับปรุงระบบ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อให้เป็นระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีการแบ่งเป็นกลุ่มจังหวัด 8 กลุ่มจังหวัด เพื่อมิให้เกิดการกระจุกตัวของ ส.ส. แต่ในส่วนกลาง และยกเลิกสัดส่วน 5% เพื่อให้พรรคเล็กมีที่นั่งในสภา นอกจากนี้ได้กำหนดให้ ส.ส. มีอิสระจากพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ การอภิปราย และการลงมติไม่วางใจ รวมทั้งสามารถเสนอร่างกฎหมายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด

- **การทำให้ ส.ว. ปลอดจากอิทธิพลของพรรคการเมือง** ด้วยการกำหนดให้มี ส.ว. จากการเลือกตั้ง 76 คน (จังหวัดละ 1 คน) และมาจากการสรรหา 74 คน รวมเป็น 150 คนเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากกลุ่มการเมืองให้มากที่สุด โดยกำหนดคุณสมบัติของ ส.ว. ให้สูงขึ้น และมีการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาที่เป็นกลาง รวมทั้งสรรหา ส.ว. จากบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์จากทุกกลุ่มวิชาชีพ และเปิดโอกาสให้แก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย

- **การห้าม ส.ส. และ ส.ว. แทรกแซงข้าราชการประจำ** โดยการกำหนดห้ามก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนและพรรคการเมือง ทั้งทางตรงและทางอ้อม ในการปฏิบัติงานการบรรจุ แต่งตั้ง โอน โยกย้าย เลื่อนตำแหน่งหรือเงินเดือน

(3) **การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม** ปัญหาเรื่องการขาดความโปร่งใส ขาดคุณธรรมและจริยธรรมของนักการเมืองเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในห้วงระยะเวลาของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงได้มีการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อนำประเทศไปสู่ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ดังนี้

- **การบัญญัติหมวดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ** โดยกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจน มีกลไกและระบบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ กำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการละเมิด กำหนดให้การฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมที่ร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

- **การกำหนดมาตรการเพื่อไม่ให้มีผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเมือง** โดยห้ามมิให้ ส.ส. และ ส.ว. ดำรงตำแหน่งหน้าที่ใดในภาคราชการหรือท้องถิ่น ห้ามมิให้รับหรือแทรกแซงหรือก้าวกายการเข้ารับสัมปทานจากภาครัฐ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับภาครัฐอันมีลักษณะผูกขาดตัดตอน หรือเป็น

หุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ห้ามมิให้รับเงินหรือผลประโยชน์ใดๆ จากส่วนราชการเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ รวมทั้งห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการสื่อสารมวลชน หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว

ในส่วนของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะนั้น ห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นใน ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ หากประสงค์ที่จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไปจะต้องแจ้งให้ประธาน ปปช. ทราบภายในเวลาที่กำหนด และโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว

- **การแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความเข้มแข็งขึ้น** คือ นอกจากจะต้องแสดงของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะแล้ว ยังขยายไปถึงทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย และการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของ ส.ส. และ ส.ว. จะต้องเปิดเผยแก่สาธารณชนเช่นเดียวกับของรัฐมนตรี

- **การทำให้ ส.ส. ส.ว. นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งในกรณีศาลมีคำพิพากษาได้ง่ายขึ้น** กรณี ส.ส. และ ส.ว. เมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกแม้จะมีการรอลงโทษก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง และในกรณีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เมื่อมีคำพิพากษาให้จำคุกแม้คดีจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอลงโทษก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่ทั้งสองกรณีดังกล่าวมีข้อยกเว้นในกรณีที่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

- **การห้ามประธานสภา รองประธานสภา นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีดำเนินการในลักษณะที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน** ประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นกรรมการบริหารหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองในระหว่างการดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ได้ นอกจากนี้ได้กำหนดห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีห้ามออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นด้วย

(4) **การทำให้องค์กรตรวจสอบมีความอิสระ เข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ**

เนื่องจากองค์กรตรวจสอบและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ถูกแทรกแซงและล้มเหลวในการทำงาน การปรับปรุงระบบตรวจสอบจึงต้องเกิดขึ้น ดังนี้

- **การปรับปรุงระบบการสรรหาองค์กรตรวจสอบ เพื่อให้ได้คนที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง** โดยกำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครอง

สูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนฯ เป็นคณะบุคคลสรรหาองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

- **การปรับปรุงอำนาจหน้าที่และระบบการทำงานขององค์กรตรวจสอบให้ดียิ่งขึ้น** โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับฟ้องเรื่องที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพได้โดยตรง ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้พิจารณาคดีที่มีการฟ้องว่านักการเมืองไม่แสดงทรัพย์สินหรือหนี้สินหรือแสดงเป็นเท็จด้วย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถหยิบยกเรื่องที่เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะขึ้นเองได้โดยไม่ต้องมีการร้องเรียนก่อน รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การติดตามประเมินผลและจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดูแลเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงเท่านั้น เพื่อให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ได้ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฟ้องศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้ และเป็นผู้เสียหายแทนประชาชนเพื่อฟ้องศาลในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ให้ ส.ส. สามารถอภิปรายนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีและอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายบุคคลได้ง่ายขึ้น และกำหนดให้สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีที่หลบการอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอื่นได้ รวมทั้งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องมาตอบกระทู้และชี้แจงต่อสภาด้วยตนเอง กำหนดให้แยกองค์การอัยการออกมาเป็นอิสระจากรัฐบาลเพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล

- **การจัดให้มีระบบการตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ** โดยกำหนดให้การให้ใบเหลือง ใบแดง ของคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาได้ ส่วนการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นสามารถอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ศาลอุทธรณ์ได้ กำหนดให้กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง สามารถถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้ และกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรในกระบวนการยุติธรรม โดยไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรพุทธศักราช 2550 ร่างขึ้นบนเงื่อนไขของสถานการณ์ที่ “ไม่ปกติ” ของสังคมไทย สถานการณ์ดังกล่าวได้แก่สถานการณ์ที่คนในชาติแบ่งเป็น 2 ฝ่ายอย่างชัดเจนอันได้แก่ ฝ่าย “เอาทักษิณ” กับฝ่าย “ไม่เอาทักษิณ” อันนำมาซึ่งการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549

รัฐธรรมนูญฉบับนี้แม้จะพยายามนำสังคมไทยกลับสู่ระบบประชาธิปไตยเต็มรูปแบบที่มีฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังเช่นนานาอารยประเทศแต่เมื่อความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้นอย่างรุนแรง สุดท้ายรัฐธรรมนูญจึงเป็น “จำเลย” ของสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ บทบัญญัติในหลายมาตราที่มิได้ขัดหรือแย้งกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็มีผู้พยายามตีความว่าขัดหรือแย้งอย่างอคติ โดยไม่ฟังเสียงอธิบายที่มีเหตุผลทางวิชาการรองรับ บทบัญญัติบางมาตราแม้อาจจะนำไปสู่ข้อถกเถียงทางวิชาการได้อย่างมาก แต่ก็ป็นกรณีปกติที่ความเห็นทางวิชาการนั้นย่อมสามารถมองแตกต่างกันได้ในวงวิชาการทุกวงการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางความเห็นกฎหมายด้วยแล้ว แต่ก็กลับถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างเกินเลยว่าเป็นการสืบทอดอำนาจของทหารหรือ คมช. บทบัญญัติบางมาตราที่ร่างขึ้นด้วยเจตนารบิสฐุทธิ์เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม ก็ถูกทำลายด้วยข้อหาว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่เข้าใจระบบกฎหมายของประเทศ ฯลฯ

ในฐานะนักกฎหมายมหาชนที่เล่าเรียนและศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญมา ผมไม่คิดว่าจะมีรัฐธรรมนูญฉบับไหนในโลกที่ไม่มีข้อบกพร่องเลย ปรากฎการณ์ที่รัฐธรรมนูญของทุกประเทศในโลกถูกแก้ไขถูกเปลี่ยนแปลงเป็นเครื่องยืนยันในเรื่องเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้เขียนขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการแก้ไขในอนาคต แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะไม่ให้แก้ไขเลย

เจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเด่นชัดว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการสถาปนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้มีความยั่งยืนขึ้นในประเทศไทย ขจัดจุดอ่อนที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีอยู่หลายข้อ โดยเฉพาะการที่ให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งมากเกินไปจนมีผลข้างเคียงทำลายสมดุลในระบบการเมืองทั้งหมด ก่อให้เกิด “วิกฤตที่สุดในโลก” ทำให้กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจเป็นอัมพาต รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นการมุ่งหน้าสู่ทศวรรษใหม่ของการเมืองการปกครองไทย ทศวรรษที่สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะได้รับการรับรองคุ้มครองอย่างแน่นหนา ทศวรรษที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองมากขึ้น ทศวรรษที่นักการเมืองต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ปรับเปลี่ยนระบบคุณธรรมและจริยธรรมของตนเอง เพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศสืบไป