

1. บทนำ

สืบเนื่องจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข (คปค.) ได้ทำการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลโดยการนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จากนั้น ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งบัญญัติให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ซึ่งเป็นกลไกในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เป็น “คนกลาง” จากทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

สมัชชาแห่งชาติเป็นกลไกในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในประเทศไทยแล้ว เมื่อปี พ.ศ. 2516 สมัชชาแห่งชาติตามแนวทางของ คมช. จะเป็นกลไกในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 18 ได้ประสบผลสำเร็จเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 หรือไม่ นั้น ขณะนี้กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญโดย คมช. เป็นเจ้าภาพ กำลังถูกจับตามองจากประชาชนทั้งประเทศ และอาจจะเป็นชนวนนำการเปิดความขัดแย้งของคนในชาติอีกครั้งหนึ่ง

2. ย้อนอดีต : ต้นแบบสมัชชาแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2516

2.1 ความเป็นมา

การประชุมสมัชชาแห่งชาติ (The National People's Assembly) จัดตั้งขึ้นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2516 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งกำหนดว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชอำนาจที่จะแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่วนการแต่งตั้งด้วยวิธีใดนั้นแล้วแต่พระราชวินิจฉัย การแต่งตั้งสมัชชาแห่งชาติขึ้นเพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัตินี้ก็เป็นวิธีการอันหนึ่ง ดังนั้น เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2516 สำนักนายกรัฐมนตรีออกคำชี้แจงแก่ประชาชน เรื่อง การจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติ ดังนี้¹

* เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

¹ รัฐสภาสาร ปีที่ 22 ฉบับธันวาคม 2516

(1) ขณะนี้การปกครองของประเทศไทยเป็นไปตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

(2) ก่อนที่จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติปรากฏว่า มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลาออกจากตำแหน่งเป็นลำดับติดต่อกันเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุที่จะทำให้ไม่ครบองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติที่จะปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามมาตรา 10 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

(3) การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 6 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งทั้งหมด 299 คน ในกรณีเริ่มแรกหรือในกรณียุบสภา หรือแต่งตั้งซ่อมในเมื่อตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามวาระ

(4) ในการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้ จะทรงใช้วิธีการใดย่อมสุดแต่พระบรมราชวินิจฉัย

(5) สำหรับการแต่งตั้งคราวสำคัญนี้ โปรดเกล้าฯ ให้ใช้วิธีการตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติขึ้นประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ อาชีพ วิชาความรู้ ตลอดจนทรรศนะและแนวความคิดทางการเมืองให้มากและกว้างขวางที่สุด แล้วมาประชุมกันเลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมาชิกสภาแห่งชาติขึ้นจำนวนหนึ่ง แล้วนำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลเหล่านั้นเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป²

(6) สำหรับการนัดหมายและจัดการประชุมสมาชิกสภาแห่งชาติโปรดเกล้าฯ ให้รัฐบาลจัดการ โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานและรองประธานที่ประชุมขึ้นเป็นอีกส่วนหนึ่ง

(7) รัฐบาลได้จัดการสนองพระราชประสงค์ทั้งนี้โดยเร่งรีบ และดำเนินการนัดหมายติดต่อกับสมาชิกสภาแห่งชาติโดยใกล้ชิด พร้อมทั้งวางระเบียบวิธีการออกเสียงเลือกตั้งที่ถูกต้องรวดเร็ว ซึ่งจะได้ชี้แจงให้สมาชิกสภาแห่งชาติทราบโดยชัดเจนโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถจะทำได้ ทั้งนี้ โดยได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งของเจ้าหน้าที่ทุกกระทรวง ทบวง กรมและสถาบันที่เกี่ยวข้อง พร้อมด้วยนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครเป็นจำนวนมาก

2.2 การดำเนินการและการลงทะเบียน

เมื่อวันที่ 12 - 15 ธันวาคม 2516 ศูนย์ประสานงานสมาชิกสภาแห่งชาติ หรือศูนย์สมาชิกสภาแห่งชาติประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทย และกรมตำรวจได้ดำเนินการตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับบัญชีรายชื่อและประวัติของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งทั้งหมด โดยเฉพาะอายุและสัญชาติเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เนื่องจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

² ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 90 ตอนที่ 161 วันที่ 10 ธันวาคม 2516

มาตรา 6 บัญญัติว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องมีสัญชาติไทยโดยกำเนิดและมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ ซึ่งได้มีสมาชิกสภาแห่งชาติที่มีอายุไม่ถึง 35 ปีบริบูรณ์ ซึ่งไม่มีสิทธิได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนด้วยกัน ได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านการกำหนดอายุสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังกล่าวว่า เป็นการไม่สมควรที่จะมีการกำหนดเช่นนั้น เพราะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมาจากการเลือกตั้งไม่ควรมีการกำหนดอายุและคุณสมบัติใด ๆ และเห็นว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งจะต้องทำหน้าที่พิจารณารัฐธรรมนูญควรจะต้องประกอบด้วยบุคคลจากทุกฝ่าย ทุกอาชีพและสมาชิกสภานิติบัญญัติใหม่ไม่ควรจะรับเงินเดือนโดยถือว่าเป็นผู้ที่มีเกียรติที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศชาติ

หลังจากการตรวจสอบเกี่ยวกับยศ ชั้น ตัวสะกดการันต์ และตัดชื่อผู้ถึงแก่กรรมไปแล้ว มีจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติ รวมทั้งสิ้น 2,347 คน ประกอบด้วยผู้แทนจากกลุ่มอาชีพต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ขาวนา กลุ่มศิลปิน นักแสดง และนักดนตรี โดยที่แต่ละกลุ่มอาชีพก็ประสงค์จะให้ผู้แทนกลุ่มอาชีพได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย รวมทั้งมีความพยายามที่จะเรียกร้องให้สมาชิกสภาแห่งชาติได้ใช้วิจรรณญาณพิจารณาคัดเลือกสตรีที่มีความรู้ความสามารถให้ได้มีส่วนวางรากฐานการปกครองประเทศด้วย³

ทั้งนี้ โดยประมาณครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ต่างจังหวัด กระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้สมาชิกสภาแห่งชาติในจังหวัดทราบถึงการแต่งตั้ง และจ่ายเงินทดรองสำหรับเดินทางไปประชุม โดยสมาชิกสภาแห่งชาติที่อยู่ต่างจังหวัด จะได้รับเบี้ยเลี้ยงเป็นค่าที่พักและอาหารวันละ 200 บาท และเบิกจ่ายค่าพาหนะได้เท่าที่จ่ายจริง โดยศูนย์สมาชิกสภาแห่งชาติได้อำนวยความสะดวกในการจองโรงแรมที่พักให้ผู้ที่ไม่สามารถหาที่พักได้ และจัดให้โรงพยาบาลวชิระเป็นที่สำหรับรักษาพยาบาลในเวลาเจ็บป่วย ส่วนสมาชิกสภาแห่งชาติที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร จะเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงและพาหนะไม่ได้ ซึ่งเป็นไปตามระเบียบราชการ

ต่อมาเมื่อวันที่ 16 - 17 ธันวาคม 2516 เวลา 08.30 - 18.00 น. เจ้าหน้าที่สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรีได้จัดให้มีการลงทะเบียน ที่ศูนย์สมาชิกสภาแห่งชาติ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล และแจกจ่ายเอกสารให้สมาชิกทั้งหมด โดยในการลงทะเบียนเจ้าหน้าที่จะจัดแบ่งรายชื่อของสมาชิกออกเป็นโต๊ะตามลำดับอักษร สมาชิกที่ไปลงทะเบียนจะต้องแจ้งชื่อ อายุ ที่อยู่ สัญชาติและประวัติโดยย่อ ทั้งนี้ ในจำนวนสมาชิกที่ไปลงทะเบียน มีสมาชิกที่เป็นชาวบ้านในอำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน รวมอยู่ด้วย 5 คน ซึ่งทางอำเภอปาย ได้แจ้งให้ทราบว่า ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาแห่งชาติ และนายอำเภอให้ยืมเงินมาคนละ 1,000 บาท เป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ซึ่งได้ขึ้นเครื่องบินจากอำเภอปายลงที่จังหวัดเชียงใหม่ แล้วขึ้นเครื่องบินจากเชียงใหม่เดินทางต่อมายังกรุงเทพมหานคร

³ รัฐสภาสาร ปีที่ 22 ฉบับธันวาคม 2516

ในระหว่างที่มีการลงทะเลเบียนนั้น ได้มีการหาเสียงสนับสนุนเพื่อให้ได้รับเลือกเป็นสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติกันอย่างคึกคัก บางคนใช้วิธีการแจก ส.ค.ส. อวยพรความสุขปีใหม่แก่สมาชิก สหประชาชาติทุกคน ที่หน้าทำเนียบรัฐบาล บางคนได้ใช้วิธีการหาเสียงโดยขอแลกหมายเลขประจำตัว กับสมาชิกคนอื่น ๆ เพื่อจะได้ลงคะแนนเสียงสนับสนุนซึ่งกันและกัน ในการหาเสียงวิธีนี้สมาชิกคนนั้น ๆ จะ พยายามขอแลกการสนับสนุนกับสมาชิกคนอื่น ๆ ไปทุกคนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ส่วนบางคนก็ใช้ วิธีการหาเสียงโดยแจกกระดาษแจ้งหมายเลขประจำตัวของตนให้แก่สมาชิกคนอื่น ๆ นอกจากนี้ ก็ได้มีการ นัดหมายชุมนุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นตามที่ต่าง ๆ เป็นกลุ่ม ๆ เพื่อตกลงสนับสนุนบุคคลใดหรือกลุ่มใด⁴

สำหรับสถานที่ประชุมสหประชาชาตินั้น ได้มีการพิจารณาถึงปัญหาเกี่ยวกับสถานที่กันอย่าง มาก แต่ปรากฏว่าสถานที่แห่งอื่นซึ่งมีขนาดใหญ่พอเช่น หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรือโรงละคร แห่งชาติอยู่ห่างจากเครื่องคอมพิวเตอร์ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการนับคะแนนเสียงของการประชุม ขนาดใหญ่เช่นนี้ จึงได้พิจารณาจะใช้สถานที่ของราชตฤณมัยสมาคมเป็นที่ประชุม เพราะสถานที่ ดังกล่าวมีเครื่องคอมพิวเตอร์อยู่แล้ว จึงมีการเรียกสหประชาชาติว่า “สภาสนามม้า”

2.3. การประชุมและการเลือกสมาชิกสหประชาชาติเพื่อเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ

(1) พิธีเปิดประชุมสหประชาชาติ

เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2516 เวลา 9.30 น. พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราช ดำเนินไปทรงเปิดประชุมสหประชาชาติ ณ สนามราชตฤณมัยสมาคม และได้ทรงมีพระราชดำรัสเปิด ประชุมตอนหนึ่งว่า “สมาชิกแห่งสหประชาชาติจะต้องกระทำหน้าที่โดยสุจริตยุติธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ อาชีพ วิชาการ ตลอดจนทรรศนะความคิดเห็นอัน กว้างขวางในประเทศของเราอย่างแท้จริง เพื่อจะได้ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ รวมทั้งพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร อันจักได้ประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองบ้านเมืองต่อไป

พ ร ะ บ า ท ส ม เ ตี จ

พระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสด้วยว่า ข้าพเจ้ามั่นใจว่า ท่านทุกคนที่มาประชุม ณ ที่นี้ มีเจตนาดีต่อบ้านเมืองและมีความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ อันเป็นที่รักของเราทั้งปวง และด้วยความมั่นใจนี้ ข้าพเจ้าขอมอบหมายให้ท่านร่วมกันเลือกผู้ที่สมควรจะได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป”⁵

⁴ รัฐสภาสาร ปีที่ 22 ฉบับมกราคม 2517

⁵ รัฐสภาสาร ปีที่ 22 ฉบับธันวาคม 2516

เมื่อเสด็จพระราชดำเนินกลับแล้ว พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ประธานที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติ⁶ ทรงปราศรัยต่อที่ประชุมว่า “ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2514 การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แต่ด้วยพระมหากรุณาธิคุณต่อปวงประชาราษฎร์ จึงมิได้ทรงใช้พระราชอำนาจนั้นด้วยพระองค์

เอง หรือทรงหาหรือในวงแคบ แต่ทรงมีพระราชประสงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมวางรากฐานการปกครองตั้งแต่ต้น การที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมัชชาแห่งชาติ เพื่อเลือกบุคคลที่เหมาะสมแก่การเป็นสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นการไว้วางพระราชหฤทัย และพระราชทานเกียรติยศอย่างสูง จึงทรงขอให้ สมาชิกทุกคนฉลองพระเดชพระคุณ โดยลงคะแนนด้วยความรับผิดชอบ ด้วยความสุจริตใจ และด้วย วิจารณ์ญาณอันสุขุม เพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชน และเพื่อความวิวัฒนาการของระบอบ ประชาธิปไตยสมตามพระราชประสงค์ทุกประการ”⁷

ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเปิดประชุมแล้ว ประธานและรองประธาน ที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติ จะได้ชี้แจงให้สมาชิกทั้งหมดทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งและแจก บัญชีรายชื่อของสมาชิกทั้งหมด นำกลับไปพิจารณาสมควรจะเลือกใครในจำนวนสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ทั้งหมด ที่มีอายุ 35 ปีบริบูรณ์ และมีสัญชาติไทยโดยกำเนิดเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และให้ สมาชิกสมัชชาแห่งชาติพร้อมกันที่ราชตฤณมัยสมาคม ในวันที่ 19 ธันวาคม 2516 เวลา 8.30 น. นำบัตร แสดงตนว่าเป็นสมาชิกซึ่งได้รับมอบเมื่อไปลงทะเบียน พร้อมทั้งบัตรประจำตัวข้าราชการหรือบัตร ประชาชนไปด้วย เพื่อแสดงต่อเจ้าหน้าที่ เมื่อถึงเวลา 10.00 น. จะห้ามสมาชิกเข้าหรือออกจากบริเวณที่ ประชุม หลังจากนั้น ประธานให้เจ้าหน้าที่แจกบัตรเลือกตั้งแล้วดำเนินการลงคะแนนเสียง เมื่อลงคะแนน เสร็จแล้ว ประธานที่ประชุมจะได้ให้ประกาศชื่อกรรมการตรวจคะแนนจำนวน 100 คน แล้วจึงเลิกประชุม

ก่อนและภายหลังพิธีเปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติ ได้มีการหาเสียงให้ได้รับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติกันอย่างคึกคัก โดยมีการแจกใบปลิว นามบัตร ตลอดจนหนังสือแนะนำตัว ที่หน้าประตูราชตฤณมัยสมาคมฯ และมีการชุมนุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันด้วย

(2) การเลือกสมาชิกสมัชชาแห่งชาติเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2516 ประธานที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติทรงปราศรัยปิดประชุม ขอบคุณสมาชิกที่ได้ปฏิบัติกรณียกิจสมพระราชประสงค์ และรับสั่งว่า สมัชชาแห่งชาตินี้เป็นอุปกรณ์การ เลือกตั้งผู้แทนของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ในรูปแบบหนึ่งที่จะทำได้ให้เป็นผลใน

⁶ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 90 ตอนที่ 165 วันที่ 16 ธันวาคม 2516 โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เป็นประธานที่ประชุมของสมัชชาแห่งชาติ พระยามานวราชเสวี เป็นรองประธานที่ประชุมของ สมัชชาแห่งชาติ คนที่ 1 และนายสุกิจ นิมมานาเหมินทร์ เป็นรองประธานที่ประชุมของสมัชชาแห่งชาติ คนที่ 2

⁷ รัฐสภาสาร ปีที่ 22 ฉบับธันวาคม 2516

ประเทศไทย เป็นก้าวหนึ่งไปสู่ระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ยังเป็นความคิดใหม่ ซึ่งมีขึ้นในประวัติศาสตร์การเมืองเป็นครั้งแรกแห่งประเทศไทย นับว่าเป็นการทดลองอย่างหนึ่ง เมื่อสมาชิกได้ลงคะแนนเลือกเสร็จไปแล้วโดยเรียบร้อย ก็ได้ชื่อนำผลสำเร็จมาสู่สมัชชาแห่งชาติ และนำความหวังมาสู่ความก้าวหน้าแห่งระบอบประชาธิปไตยต่อไป

จากนั้น ทรงแจ้งให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติทราบว่า จะเลือกข้าราชการตุลาการหรือผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 35 ปีก็ได้ โดยหลังจากที่ได้ทรงปรึกษาหารือกันแล้ว มีความเห็นว่า สำหรับข้าราชการตุลาการหากไม่ให้สิทธิได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะเป็นการตัดสิทธิไป ส่วนผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 35 ปี เป็นเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ซึ่งเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หน้าที่ของสมัชชาแห่งชาติมีแต่เลือกสมาชิกที่เห็นว่าเหมาะสมแก่การดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติ ถ้าเห็นว่าผู้ใดแม้จะมีอายุต่ำกว่า 35 ปี ถ้ามีความเหมาะสมก็น่าจะลงคะแนนให้ได้ และทรงมอบให้นายสุกิจ นิมมานเหมินท์ รองประธานที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติ คนที่ 2 ประกาศรายชื่อสมาชิกสมัชชาแห่งชาติที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจนับคะแนนจำนวน 100 คน มีนายประสิทธิ์ ศรีสุชาติ เลขาธิการรัฐสภาเป็นประธานกรรมการ และให้รายงานผลให้ประธานที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติทราบ เพื่อเสนอไปยังนายกรัฐมนตรี นำความกราบบังคมทูลต่อไป

ต่อจากนั้น รองประธานที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติ คนที่ 2 ได้ชี้แจงเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งแก่สมาชิก และพระยามานวราชเสวี รองประธานที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติ คนที่ 1 ได้กล่าวปราศรัย แสดงความยินดีต่อที่ประชุมที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งในครั้งนี้อย่างเรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่ซึ่งประกอบด้วยนิสิตนักศึกษาจำนวน 1,000 คน ได้แจกบัตรเลือกตั้งแก่สมาชิก ซึ่งเป็นบัตรสี่เหลี่ยมมีช่องอยู่ทั้งหมด 100 ช่อง สมาชิกได้เริ่มออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง เมื่อเวลา 10.15 น. โดยกรอกหมายเลขประจำตัวสมาชิกที่ตนประสงค์จะเลือกลงในบัตรเลือกตั้งซึ่งแบ่งออกเป็น 100 ช่อง จำนวนไม่เกิน 100 เลขหมาย แล้วนำบัตรเลือกตั้งไปมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ เพื่อนำมาตรวจสอบจำนวนบัตรให้ตรงกับบัตรออกเสียงลงคะแนน เมื่อสมาชิกลงคะแนนเสร็จแล้วได้นำบัตรไปมอบแก่เจ้าหน้าที่ตามโต๊ะที่กำหนดจำนวน 24 โต๊ะ

ทั้งนี้ ตามระเบียบการประชุมสมัชชาแห่งชาติ สมาชิกต้องไปประชุมกันไม่ต่ำกว่า 1,400 คน จึงจะถือว่าเป็นองค์ประชุม และกำหนดให้สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิออกเสียงเลือกบุคคลที่ตนเห็นสมควรไม่เกิน 100 คน โดยกรอกหมายเลขประจำตัวสมาชิกที่ตนประสงค์จะเลือกลงในบัตรเลือกตั้งจำนวนไม่เกิน 100 เลขหมาย ลงในแผ่นกระดาษซึ่งมีอยู่ 100 ช่อง เสร็จแล้วนำไปใส่ในหีบบัตรเลือกตั้งที่จัดไว้ ห้ามสมาชิกสมัชชาแห่งชาติที่มีใช้กรรมการตรวจคะแนนเข้าไปในบริเวณที่ทำการตรวจคะแนน ห้ามมิให้มีการแสดงความคิดเห็นหรืออภิปรายในการประชุมสมัชชาแห่งชาติ และห้ามมิให้มีการหาเสียงหรือชักชวนให้ลงคะแนนเสียงให้ผู้หนึ่งผู้ใดในบริเวณที่ประชุม

เมื่อเลิกประชุมแล้ว ให้คณะกรรมการตรวจคะแนนทำการตรวจคะแนนรวบเดียวโดยเปิดเผยจนเสร็จ ห้ามมิให้เลื่อนหรือประวิงการนับคะแนน บัตรเลือกตั้งปลอมหรือบัตรเลือกตั้งที่กรอก

หมายเลขรวมแล้วเกินกว่า 100 หมายเลข ให้ถือเป็นบัตรเสียและให้คณะกรรมการตรวจคะแนนลงหลัก
หลังว่าเสียแล้ว ให้กรรมการตรวจคะแนนไม่น้อยกว่า 3 คน ลงลายมือชื่อกำกับไว้ในการนับคะแนน หากมี
บัตรเสียให้แยกบัตรเสียไว้ส่วนหนึ่งและห้ามมิให้นับบัตรเสียเป็นคะแนนไม่ว่าในกรณีใด ๆ

(3) ผลการตรวจนับคะแนนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

หลังจากที่ประธานที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติทรงประกาศปิดการประชุม เมื่อเวลา 10.40
น. แล้ว นิสิตนักศึกษาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่นับคะแนน ได้ดำเนินการกรอกคะแนนของสมาชิกลงในบัตรที่จะใส่
เข้าเครื่องคอมพิวเตอร์อีกต่อหนึ่ง ในการรวมคะแนนเพื่อนำไปป้อนให้แก่เครื่องคอมพิวเตอร์นี้ ได้แบ่ง
สมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวน 2,347 คน ออกเป็นกลุ่ม ๆ ละ 72 คน รวม 74 กลุ่ม ในแต่ละกลุ่มจะแบ่ง
ออกเป็นบัตรคิว และบัตรเพลช จำนวน 16 คนเท่ากันในการกรอกคะแนนนั้น บัตรเลือกตั้งของสมาชิก
สมัชชาแห่งชาติแต่ละคนซึ่งได้ลงคะแนนเสียงเลือกผู้ที่เห็นสมควรไว้ 100 เลขหมาย จะต้องนำคะแนนนั้น
ลงไปกรอกในบัตรเล็กจำนวน 74 บัตร เมื่อเจ้าหน้าที่ลอกคะแนนเสียงจากบัตรเลือกตั้งลงในบัตรข้อมูล
เสร็จสิ้นแล้ว ได้นำข้อมูลไปป้อนเข้าคอมพิวเตอร์ที่ละกลุ่ม ในการป้อนข้อมูลเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์
นักศึกษาจะแจ้งข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ประจำช่องรับแจ้งที่ละกลุ่ม และคอมพิวเตอร์จะเก็บข้อมูลต่าง ๆ ไว้
พร้อมกับรายงานให้ทราบทางแผ่นป้ายไฟฟ้าในสนามว่า ในแต่ละกลุ่มได้คะแนนเท่าใด

จากผลการรวมคะแนนกลุ่มแรก ๆ ได้แก่ กลุ่มที่หนึ่งวัน หมายถึง สมาชิกหมายเลข 1 ถึง
16 ได้คะแนนเสียงรวมกัน 1,660 คะแนน เพลช หมายถึง สมาชิกหมายเลข 17 – 32 ได้คะแนนรวมกัน
2,215 คะแนน กลุ่มที่สอง วัน หมายถึง สมาชิกหมายเลข 33 – 48 ได้คะแนนรวมกัน 1,443 คะแนน เพลช
คือ หมายเลข 49 – 64 ได้ 1,206 คะแนน แต่ละคนได้คะแนนเท่าใด และใครได้คะแนนมากที่สุด หรือน้อย
ที่สุด เครื่องคอมพิวเตอร์จะรายงานผลเรียงลำดับคะแนนของสมาชิกทั้งหมด เมื่อการป้อนข้อมูลได้เสร็จสิ้น
ทั้ง 74 กลุ่มแล้ว และในการรวมข้อมูลของแต่ละกลุ่มจะใช้เวลาเพียงไม่กี่วินาที

แต่เนื่องจากนิสิตนักศึกษาที่ช่วยเหลือดำเนินงานเลือกตั้งครั้งนี้ไม่เคยชินกับระบบการ
ป้อนข้อมูล จึงทำให้เกิดการขลุกขลักบ้างในระยะแรก ๆ แต่เมื่อมีความเคยชินแล้ว การแจ้งข้อมูลก็มีความ
รวดเร็วขึ้น โดยเฉลี่ยใช้เวลาประมาณกลุ่มละ 4 นาที ทั้งนี้ ในการแจ้งคะแนนกลุ่มแรกต้องใช้เวลา 43 นาที
สำหรับกลุ่มที่ 2 ใช้เวลา 13 นาที กลุ่มที่ 3 และกลุ่มที่ 4 ใช้เวลา 12 นาที กลุ่มที่ 5 และกลุ่มที่ 6 ใช้เวลา 8
นาที กลุ่มที่ 7 และกลุ่มที่ 8 ใช้เวลา 5 นาที และจากนั้นก็ใช้เวลาในการแจ้งข้อมูลเร็วขึ้นตามลำดับ โดย
กลุ่มที่ 74 ซึ่งเป็นกลุ่มสุดท้ายเสร็จเรียบร้อย เมื่อเวลา 15.30 น. ต่อจากนั้นเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมเครื่อง
คอมพิวเตอร์ก็ดำเนินการตัดทอนแก้ไขความผิดพลาดต่าง ๆ อันเกิดจากการป้อนข้อมูล รวมทั้งปัญหาบัตร
เสียด้วย และเครื่องคอมพิวเตอร์ได้สรุปผลคะแนนเรียงตามลำดับของสมาชิกที่ไปออกเสียงตั้งแต่หมายเลข
1 ถึงหมายเลข 2269 เสร็จเรียบร้อย เมื่อเวลา 06.30 น. ของวันที่ 20 ธันวาคม 2516

จากนั้นบ่ายวันที่ 20 ธันวาคม 2516 ก็ได้มีประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล ปรากฏว่า ในจำนวนสมาชิกสมัชชาแห่งชาติที่ได้คะแนนสูง 299

คนแรก ประกอบด้วยบุคคลอาชีพต่าง ๆ เกือบทุกสาขา ยกเว้นนักแสดงและศิลปิน และมีข้าราชการได้รับเลือกมากที่สุด คือ 68 คน รองลงมา คือ อาจารย์มหาวิทยาลัยและโรงเรียน 37 คน นักการเมือง 33 คน ข้าราชการฝ่ายปกครอง 26 คน ทหาร 23 คน นักธุรกิจ 14 คน ตำรวจและสตรีอย่างละ 13 คน แพทย์ 12 คน กำนันผู้ใหญ่บ้าน 11 คน นักหนังสือพิมพ์กับชาวบ้านทั่วไปอย่างละ 10 คน นักกฎหมายและทนายความ 8 คน ตุลาการ 7 คน นักการธนาคาร 7 คน นักเขียน 3 คน และสามล้อเครื่อง 1 คน คือ นายประทีป เสียงหวาน นายกสสมาคมสามล้อเครื่อง ซึ่งมีคะแนนสูงสุดอันดับที่ 299

สำหรับบุคคลที่มีคะแนนสูงสุด 20 คนแรก ได้แก่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ นายเกษม สุวรรณกุล คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นายเกษม จาติกวณิช ผู้ว่าราชการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย นายแพทย์กระแส ชนะวงศ์ นายแพทย์ซึ่งได้รับรางวัลแมกไซไซ นายนพพร บุญยฤทธิ์ อดีตบรรณาธิการหนังสือพิมพ์สยามรัฐ พ.ต.อ.วศิษฐ์ เดชบุญชร ผู้บังคับการประจำกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน พลโทสวัสดิ์ มัการุณ แม่ทัพกองทัพภาคที่ 2 นายชูสง่า ฤทธิ์ประสาธ อธิบดีกรมการปกครอง นายมารุต บุณนาค นายกสสมาคมทนายความแห่งประเทศไทย พันเอกถนัด คอมันตร์ อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศ คุณหญิงเลอศักดิ์ สมบัติศิริ เจ้าของรถเมล์ขาว พลตรีศิริ สิริโยธิน อดีตประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายไพโรจน์ ชัยนาม อาจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นายก่อสวัสดิพานิชย์ อธิบดีกรมสามัญศึกษา พลโทสายหยุด เกิดผล ผู้บังคับศูนย์อำนวยการ กองอำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ คุณหญิงจินตนา ยศสุนทร (ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัย) นายจันทร์ อินลูปเพท (กำนันพระราชทานปริญญาโทกิตติมศักดิ์) และนายชลอ ธรรมศิริ รองอธิบดีกรมการปกครอง

ในประกาศนั้น ประธานที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติรับสั่งว่าตามที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งสมัชชาแห่งชาติขึ้นและให้สมัชชาแห่งชาติประชุมเพื่อคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม จากสมาชิกสมัชชาขึ้นจำนวนหนึ่งเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ บัดนี้ การเลือกของสมาชิกสมัชชาแห่งชาติได้เสร็จสิ้นลงแล้ว ส่วนการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องเป็นไปตามธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งได้มีการกราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทราบถึงผลการเลือกตั้งทั้งหมด เพื่อทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยด้วยพระองค์เอง ดังนั้น จึงกราบบังคมทูลผลความเลือกตั้งทั้งหมดไม่ใช้กราบบังคมทูลรายชื่อผู้ที่ได้รับเลือก 299 คน ส่วนการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย และสำหรับปัญหาในเรื่องผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 35 ปี ก็เป็นเรื่องที่จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยเอง แล้วแต่พระมหากษัตริย์คุณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถ้าจำเป็นก็ต้องแก้ไขธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

3. แนวคิดในการนำรูปแบบสมัชชาแห่งชาติมาใช้เป็นกลไกการได้มาซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

3.1 การนำรูปแบบสมัชชาแห่งชาติมาใช้เป็นกลไกการได้มาซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของพรรคไทยรักไทย

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 313 ดังกล่าวกำหนดให้คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา หรือ 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เสนอญัตติให้มีการแก้ไขเท่านั้น ในขณะที่พรรคไทยรักไทยมีเสียงข้างมากในสภาเกือบทั้งหมด และเป็นเจ้าภาพในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทำให้ถูกมองว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้คนนอกที่เป็นคนกลางเข้ามามีส่วนร่วม

ดังนั้น เมื่อเดือนเมษายน 2549 พรรคไทยรักไทย ได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อสร้างกลไกการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยนำรูปแบบของ “สภาสนามม้า” หรือ “สมัชชาสนามม้า” ซึ่งใช้ในการสรรหาสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อ ปี พ.ศ. 2516 คือ การใช้บุคคลหลากหลายอาชีพมารวมตัวกัน เลือกกันเองเพื่อเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งร่างที่พรรคไทยรักไทยเตรียมเสนอใช้ชื่อว่า “สภาปฏิรูปการเมือง” ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งร้อยยี่สิบคน ดังต่อไปนี้ ทำหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ⁸

- (1) บุคคลซึ่งสมัชชาแห่งชาติเลือกกันเองจำนวน 100 คน
 - (2) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 20 คน ดังต่อไปนี้
 - (ก) ผู้แทนอดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 จำนวน 5 คน
 - (ข) ผู้แทนอดีตตุลาการหรือผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง 5 คน
 - (ค) ผู้แทนอดีตคณะกรรมการการเลือกตั้ง อดีตผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอดีตคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และอดีตคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 5 คน
 - (ง) ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สาขาบริหารราชการแผ่นดิน และสาขาสังคมศาสตร์ สาขาละ 1 คน จำนวน 5 คน
- ทั้งนี้ ให้มีสมัชชาแห่งชาติไม่เกิน 2,000 คน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลสาขาอาชีพต่างๆ ซึ่งจะกำหนดรายละเอียดในบัญชีต่อไป สำหรับรูปแบบของการสรรหา “คนกลาง” ที่มาจากกลุ่มคนหลากหลายอาชีพ จะยึดหลักการตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 เริ่มจากการให้ผู้ประกอบอาชีพต่างๆ ในแต่ละจังหวัดมาลงทะเบียนกับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยธุรการของสมัชชา

⁸ หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 9 และ 16 เมษายน 2549 (<http://www.matichon.co.th/matichon>)

แห่งชาติ และให้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาทำหน้าที่หลักในการเลือกสมาชิกสภาปฏิรูปการเมือง ทำหน้าที่รวบรวมตัวแทนจากแต่ละจังหวัด พร้อมกับมีการนัดประชุมสมัชชาแห่งชาติเพื่อคัดเลือกตัวแทนกันเอง โดยสมาชิกสมัชชาแห่งชาติคนหนึ่งมีสิทธิเลือกผู้สมควรเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปการเมืองได้ 3 คน การออกเสียงลงคะแนนให้กระทำการเป็นการลับ และผู้ออกเสียงลงคะแนนย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยอาณัติใดๆ ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุด 100 คนแรก เป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่ผู้ใดได้คะแนนเสียงเท่ากันอันจะเป็นเหตุให้จำนวนผู้รับเลือกตามวรรคหนึ่ง เกิน 100 คน ให้ประธานสมัชชาแห่งชาติจับสลากเลือกผู้ที่ได้รับคะแนนต่ำสุด ในบรรดาที่คะแนนเท่ากันนั้นให้เหลือเพียง 100 คน

แต่อย่างไรก็ตาม ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในสังกัดพรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งเกือบเต็มสภา เป็นอันโมฆะและได้เกิดการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 กลไกในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามแนวคิดของพรรคไทยรักไทยดังกล่าวจึงไม่ได้ถูกนำมาใช้ในมิติดังกล่าว

3.2 การนำรูปแบบสมัชชาแห่งชาติมาใช้เป็นกลไกการได้มาซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งบทบัญญัติ มาตรา 19 – 23 กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ 18) พร้อมได้มีการประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ และประกาศสมัชชาแห่งชาติ เรื่อง การประชุมสมัชชาแห่งชาติและวิธีการคัดเลือกคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ รายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ให้มีสมัชชาแห่งชาติไม่เกิน 2,000 คน มีหน้าที่คัดเลือกสมาชิกด้วยตนเอง เพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 200 คน โดยให้คำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่างๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเหมาะสม ให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน นับแต่วันเปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติครั้งแรก และเมื่อได้คัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว หรือเมื่อครบกำหนดเวลาแล้ว ยังไม่อาจคัดเลือกได้ครบถ้วน ให้สมัชชาแห่งชาติเป็นอันสิ้นสุด

ทั้งนี้ ให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติมีสิทธิเลือกได้คนละไม่เกิน 3 รายชื่อ และให้ผู้ใดคะแนนเสียงสูงสุดเรียงไปตามลำดับจนครบ 200 คน เป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่ผู้มีคะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันจะทำให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 200 คน ให้ใช้วิธีจับสลาก แล้วให้ประธานสมัชชาแห่งชาติส่งบัญชีรายชื่อให้

คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) คัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้เหลือ 100 คน และนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่สมาชิกแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ไม่แล้วเสร็จภายใน 7 วัน ให้ (คมช.) เลือกสมาชิกสมาชิกแห่งชาติ จำนวน 100 คน เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป โดยให้ประธาน คมช. เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

(2) คุณสมบัติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี และต้องไม่เป็น หรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองภายในเวลา 2 ปี ก่อนวันได้รับการคัดเลือกให้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และต้องไม่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะเดียวกัน

(3) หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกสมาชิกแห่งชาติกำหนดให้สมาชิกแห่งชาติจะประกอบด้วยบุคคล 9 ประเภท คือ (1) ผู้แทนภาคเศรษฐกิจ-สังคม จำนวน 767 คน (2) ผู้แทนภาครัฐ จำนวน 312 คน (3) ผู้แทนภาคการเมืองและการปกครองท้องถิ่น 227 คน (4) ผู้แทนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ 16 คน (5) ผู้ทรงคุณวุฒิ 302 คน (6) นิสิตนักศึกษา 140 คน (7) ผู้แทนสาขาอาชีพและผู้ทรงคุณวุฒิในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ ที่คณะรัฐมนตรีสรรหา จำนวน 115 คน (8) ผู้แทนสาขาอาชีพและผู้ทรงคุณวุฒิในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ ที่คณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติสรรหา จำนวน 115 คน และ (9) ผู้แทนสาขาอาชีพและผู้ทรงคุณวุฒิในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ ให้คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้สรรหาเพิ่ม เหลือให้ครบ 2,000 คนซึ่งไม่ระบุจำนวน ถือเป็นการกำหนดกลุ่มบุคคลเข้าร่วมที่มีความหลากหลายมาก โดยมีทั้งชาวไร่ชาวนา นักการเมือง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สหภาพแรงงานทั้งในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ นักวิชาการ กลุ่มวิชาชีพต่างๆ ข้าราชการ และอื่นๆ รวมทั้งนิสิตนักศึกษาด้วย

นอกจากนั้น มาตรา 25 ยังกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็น หรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภา จำนวน 25 คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็น หรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 10 คน ตามคำแนะนำของประธานคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

4. บทวิเคราะห์

4.1 สมาชิกแห่งชาติ : กลไกการร่างรัฐธรรมนูญ

(1) สมาชิกแห่งชาติเป็นกลไกที่นำมาใช้ในสถานการณ์ที่บ้านเมืองประสบปัญหาทางการเมืองเพื่อให้ได้บุคคลที่เป็น “คนกลาง” ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนทุกภาคส่วนทั่วประเทศ มาทำหน้าที่ร่าง

รัฐธรรมนูญ ถือเป็นความพยายามนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ให้สามารถอธิบายให้เห็นถึงความชอบธรรมได้อยู่บ้าง

(2) สมัชชาแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2516 กำหนดให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี และไม่ได้ให้นิสิตนักศึกษาได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติด้วย ขณะที่สมัชชาแห่งชาติตามแนวคิดของพรรคไทยรักไทยกำหนดให้ต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ไม่ได้กำหนดสัดส่วนของนักศึกษาไว้โดยเฉพาะ แต่สมัชชาแห่งชาติ ตามแนวทางของ คมช. กำหนดให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีและให้นิสิต นักศึกษาได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติด้วย

(3) สมัชชาแห่งชาติตามแนวทางของ คมช. กำหนดให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติต้องไม่เป็น หรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง ภายในเวลา 2 ปี ก่อนวันได้รับการคัดเลือกให้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ถือเป็น การตัดสิทธิ์ประชาชนประมาณ 25 - 30 ล้านคน ที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองออกจากการมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ

(4) สมัชชาแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2516 ให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติลงคะแนนเลือกสมาชิกสมัชชาแห่งชาติได้ไม่เกิน 100 หมายเลข ขณะที่สมัชชาแห่งชาติตามแนวคิดของพรรคไทยรักไทยและตามแนวทางของ คมช. ให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติลงคะแนนเลือกสมาชิกสมัชชาแห่งชาติได้ไม่เกิน 3 หมายเลข

(5) สมัชชาแห่งชาติตามแนวคิดของพรรคไทยรักไทย กำหนดให้การลงคะแนนโดยวิธีลับ แต่สมัชชาแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2516 และสมัชชาแห่งชาติตามแนวทางของ คมช. ไม่ได้กำหนดให้ให้การลงคะแนนโดยวิธีลับ

ทั้งนี้ ในการเลือกกันเองของสมาชิกสมัชชาแห่งชาติตามแนวทางของ คมช. เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2549 ที่ผ่านมา ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการแจกบัตรลงคะแนนก่อนเวลา และมีสมาชิกสมัชชาแห่งชาติลงคะแนนนอกคุหาเลือกตั้ง ทำให้การลงคะแนนไม่เป็นความลับ เอื้อต่อการทุจริต แม้ว่าในการเลือกกันเองดังกล่าว นั้น ไม่มีหลักเกณฑ์หรือข้อบังคับใด ๆ กำหนดให้การลงคะแนนกระทำโดยวิธีลับ แต่ควรที่จะคำนึงถึงในกติกาการเลือกตั้งที่เป็นสากลหรือหลักความเป็นธรรมในการเลือกตั้งด้วย ทำให้ภาพลักษณ์ของกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่งดงามเท่าที่ควร และเป็นเหตุให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติจำนวนหนึ่งได้ถวายฎีกาเพื่อยกเลิกการเลือกกันเองในวันดังกล่าว

(6) การกำหนดให้คำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่างๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเหมาะสม ตามแนวทางของ คมช. นั้น ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกันเองเพื่อให้บุคคลจากกลุ่มต่างๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการจากภูมิภาคต่างๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสม และไม่ได้กำหนดว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยบุคคลจากกลุ่ม

ต่างๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการจากภูมิภาคต่างๆ ในสัดส่วนเท่าไรไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจจะทำให้ได้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่กระจายครบทุกภาคส่วนในสัดส่วนที่เหมาะสม

(7) สมัชชาแห่งชาติตามแนวทางของ คมช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการสรรหาสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ (กคส.) โดยให้ พล.อ.อ. ชลิต พุกผาสุข รองประธาน คมช. เป็นประธาน และประกอบด้วยกรรมการ ได้แก่ ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา รวมถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งประธาน คมช. แต่งตั้งขึ้น ร่วมเป็นกรรมการ แต่มีเงื่อนไขเรื่องเวลาจึงเร่งรีบดำเนินการมาก จนทำให้ดำเนินการหลาย ๆ ขั้นตอนไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและหลักประชาธิปไตย มีความไม่ชัดเจนในหลาย ๆ ประเด็น และประชาชนในวงกว้างไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเท่าที่ควร อันเป็นการดำเนินการที่ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

(8) การสรรหาสมาชิกสมัชชาแห่งชาติมีกระบวนการและขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยาก ต้องเกี่ยวข้องกับองค์กรและบุคคลต่าง ๆ มากมาย และต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการค่อนข้างสูง เพื่อให้ได้ผู้แทนจากทุกภาคส่วนโดยแท้จริง และอายุของสมัชชาแห่งชาติมีเพียง 7 วัน หรือเมื่อสิ้นสุดการเลือกกันเองของสมาชิกสมัชชาแห่งชาติแล้ว ถือเป็นการสูญเปล่า

(9) การเลือกกันเองของสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2516 และสมัชชาแห่งชาติตามแนวคิดของพรรคไทยรักไทยถือเป็นที่สุด ต่างกับสมัชชาแห่งชาติตามแนวทางของ คมช. ที่ต้องเสนอรายชื่อสมาชิกสมัชชาแห่งชาติที่ได้รับเลือกจำนวน 200 คน ให้เป็นผู้สมควรเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญให้ คมช. พิจารณาคัดเลือกให้เหลือ 100 คน

แต่อย่างไรก็ตาม การสรรหาสมาชิกสมัชชาแห่งชาติและการเลือกกันเองของสมาชิกสมัชชาแห่งชาติตามแนวคิดของพรรคไทยรักไทยและตามแนวทางของ คมช. มีความใกล้เคียงกันมาก ทั้งในส่วนของรูปแบบและวิธีการ และบัญชีผู้แทนสาขาอาชีพและผู้ทรงคุณวุฒิในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ จำนวน 2,000 คน เพียงแต่หลักเกณฑ์บางประการที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และประกาศสมัชชาแห่งชาติเรื่อง การประชุมสมัชชาแห่งชาติและและวิธีการคัดเลือกคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่จะไม่ปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายในยุคประชาธิปไตย เช่น เมื่อได้รับบัญชีรายชื่อที่ได้รับการคัดเลือกจากสมัชชาแห่งชาติแล้ว ให้

ค ม ช .
คัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้เหลือ 100 คน ห้ามิให้แสดงความคิดเห็นหรืออภิปรายในการประชุมสมัชชาแห่งชาติ และเมื่อประกาศผลการนับคะแนนแล้ว และห้ามิให้มีการคัดค้านผลการนับคะแนน

4.2 กลไกการร่างรัฐธรรมนูญของ คมช. กับกลไกการร่างรัฐธรรมนูญฯ ที่ คมช. ยกเลิก

การได้มาซึ่งสมาชิกสภาแห่งชาติถือเป็นต้นธารของสภาร่างรัฐธรรมนูญอย่างเป็นรูปเป็นร่าง และถือเป็นการแสดงเจตนาอีกครั้งของ คมช. เป็นการประกาศเจตนาที่จะร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เสร็จโดยเร็ว และการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ ที่กระจายกลุ่มคนในสังคมแบบหลากหลาย ก็เป็นการแสดงเจตจำนงที่ต้องการให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีตัวแทนจากกลุ่มบุคคลทุกภาคส่วนเข้าร่วม

สภาร่างรัฐธรรมนูญของ คมช. จึงมีความแตกต่างจากสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16 ซึ่ง คมช. ยกเลิกไป ที่สมาชิกร่างรัฐธรรมนูญมาจากการเลือกตั้ง ประเด็นที่น่าสนใจตรงนี้ คือ เมื่อสมาชิกสภาแห่งชาติเลือกกันเองได้ 200 คน แล้ว คมช. มีอำนาจที่จะคัดเลือกบุคคลจาก 200 คน ให้เหลือ 100 คน เพื่อเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ คมช. จึงเป็นผู้มีอำนาจในคัดเลือกให้เหลือ 100 คน ดังนั้น จึงต้องพิจารณาระหว่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผลผลิตของสภาร่างรัฐธรรมนูญจากระบบการ "แต่งตั้ง" กับรัฐธรรมนูญที่เป็นผลผลิตของสภาร่างรัฐธรรมนูญจากระบบการ "เลือกตั้ง" อะไรจะเหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่ากัน

ถ้าเปรียบเทียบพัฒนากระบวนการร่าง จะพบว่าจุดเด่นที่สำคัญของกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16 ที่ถูกฉีกทิ้งไปนั้น เป็นรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์เพื่อการปฏิรูปการเมือง มีกระบวนการจัดทำที่มีความชัดเจนตั้งแต่เริ่มแรก เพราะบัญญัติไว้ในมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมี 99 คน แบ่งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จังหวัดละ 1 คน รวม 76 คน จาก 76 จังหวัด อีก 23 คน เป็นผู้มีความรู้ด้านกฎหมายมหาชน ด้านรัฐศาสตร์และผู้มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนั้น ในกระบวนการร่างที่กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางตลอดทุกขั้นตอนของกระบวนการตั้งแต่การเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส ส ร .) โ ด ย มีพื้นฐานความเชื่อมั่นว่าประชาชนสามารถร่วมกันร่างได้ มิใช่ต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะใดๆ รวมทั้งมีความเป็นอิสระของสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้อำนาจบุคคลหรือบุคคลที่มีอำนาจพิจารณาคัดเลือกเป็นการเฉพาะ แต่ก็มีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ ไม่มีสัดส่วนประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่ชัดเจน รวมทั้งต้องมีอายุ 40 ปี ขึ้นไป และต้องมีการศึกษาระดับปริญญาตรี

ความไม่ชัดเจนและความเร่งรีบในกระบวนการคัดสรรบุคคลมาเป็นสมาชิกสภาแห่งชาติ เพื่อจะคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญให้เหลือ 100 คน จึงไม่อาจพยากรณ์ได้ว่า คณะบุคคลที่จะเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะได้มาภายใต้กฎเกณฑ์อย่างไร ประกอบกับอำนาจการกลั่นกรองของ คมช. และรัฐบาลในการส่งรายชื่อไปสมทบให้ครบ 2,000 คน และ คมช. จะคัดเลือกบุคคลจากกลุ่มต่างๆ ในภาคภูมิภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการจากภูมิภาคต่างๆ จำนวน 200 คน ให้เหลือ 100 คน ให้ได้ผู้แทนจากทุกภาคส่วนในสัดส่วนที่เหมาะสมได้หรือไม่ อย่างไร และสุดท้ายจะได้บุคคลที่เตรียมการไว้แล้ว หรือได้พวกพ้องของผู้มีอำนาจ อันเป็นการบล็อกโหวต (Block Vote) นอกจากนั้น คมช. ยังมีอำนาจตั้ง

คณะกรรมการการร่างอีกจำนวนหนึ่ง ทำให้ภาพของการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 18 สลัว ๆ และดูเหมือนจะอยู่ในการควบคุมของ คมช. จึงยากที่จะเชื่อมั่นได้ว่า จะไม่มีบทบัญญัติที่เอื้อต่อการสืบทอดอำนาจทั้งในแง่บุคคลและระบอบมาตยาธิปไตย หากเป็นเช่นนั้น ความคาดหวังที่จะได้เห็นรัฐธรรมนูญที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ก็เป็นเรื่องยาก

4.3 ผลการเลือกกันเองของสมาชิกสภาแห่งชาติ

ช่วงบ่ายของวันที่ 18 ธันวาคม 2549 เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่นับคะแนนด้วยระบบคอมพิวเตอร์เสร็จสิ้นลง ผลการเลือกกันเองของสมาชิกสภาแห่งชาติ จำนวน 200 คน จำแนกตามภาคส่วนต่างๆ ได้ดังนี้

(1)	ภาครัฐ	74	คน	คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 37.0
(2)	ภาคเอกชน	54	คน	คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 27.0
(3)	ภาควิชาการ	38	คน	คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19.0
(4)	ภาคสังคม	34	คน	คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 17.0

จะเห็นได้ว่า ผู้แทนจากภาครัฐได้รับเลือกสูงถึงร้อยละ 37 แต่เมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดของผู้แทนจากแต่ละภาค ซึ่งโดยข้อเท็จจริงพบว่า ระบุไม่ตรงกับข้อเท็จจริง เช่น ผู้แทนจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ประเภทผู้แทนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ) ซึ่งมีได้เป็นข้าราชการ แต่ระบุว่า เป็นภาครัฐ หรือข้าราชการบำนาญ นักการเมืองท้องถิ่น หรือกำนันผู้ใหญ่ ก็ระบุว่าเป็นภาครัฐเช่นเดียวกัน ทำให้บุคคลในกลุ่มภาครัฐมีจำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

ดังนั้น การที่ คมช. จะเลือกให้เหลือเพียง 100 คน นั้น จะกำหนดหลักเกณฑ์อย่างไร โดยอาจจะกำหนดให้ได้ผู้แทนจาก 4 ภาค ๆ ละเท่า ๆ กัน เท่ากับภาคส่วนละ 25 คน หรืออาจจะกำหนดให้ภาครัฐมีสัดส่วนน้อยกว่าภาคอื่น เนื่องจากภาครัฐอันเป็นเจ้าหน้าที่รัฐไม่ควรจะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมากนัก เพราะอาจจะเอื้อประโยชน์ต่อภาครัฐหรือภาคราชการมากเกินไป ทั้งนี้ ต้องสามารถอธิบายเหตุและผลที่รับฟังได้

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สมาชิกสภาแห่งชาติเป็นกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่นำมาใช้ในสถานการณ์ที่บ้านเมืองประสบปัญหาทางการเมืองเพื่อให้ได้บุคคลที่เป็น “คนกลาง” ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนทุกภาคส่วนทั่วประเทศ มาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยไม่ละเลยหลักการให้ความสำคัญกับผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ถือเป็นความพยายามนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ให้สามารถอธิบายให้เห็นถึงความชอบธรรมได้ระดับหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการต้องมีความละเอียดรอบคอบและต้องคำนึงถึงความเป็นถูกต้องและเป็นธรรม สืบเนื่องจากการได้มาซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญถือเป็นกระบวนการเริ่มแรกของกระบวนการ

ร่างรัฐธรรมนูญ อันจะนำไปสู่ผลผลิต นั่นก็คือ รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดวิถีชีวิตของประชาชนและทิศทางการพัฒนาประเทศ หากกระบวนการเริ่มต้นไม่ชัดเจน หรือมีความไม่โปร่งใส เพียงพอ ก็จะทำให้รัฐธรรมนูญหมวมองตั้งแต่ต้น

ดังนั้น จึงควรที่จะมีการชี้แจงแนวทางการคัดเลือกบุคคลจาก 200 คน ให้เหลือ 100 คน รวมถึงการเลือกเฟ้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 35 คน ให้เกิดกระจ่างชัดและเป็นที่ยอมรับของประชาชน โดยต้องคำนึงถึงความถูกต้อง ชอบธรรมตามครรลองที่ควรจะเป็น เพราะการหาคนมาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ดีกว่ารัฐธรรมนูญ 2540 และต้องทำให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่จะออกเสียงประชามติ ซึ่งเป็นเรื่องยาก เนื่องจากมีปัจจัยต่างๆ ที่เป็นตัวแปรต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้น ยังต้องเก็บประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาแห่งชาติ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขึ้นมาพิจารณาเพื่อหาแนวทางลดกระแสความไม่เห็นด้วย เช่น การตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองซึ่งถือเป็นประชาชนจำนวนมาก หรือการพิจารณาใช้หลักการสร้างความต่อเนื่อง โดยกำหนดภารกิจให้สมาชิกสภาแห่งชาติ มิใช่มีหน้าที่คัดกรองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ต้องทำหน้าที่ไปจนถึงกระบวนการออกเสียงประชามติจนแล้วเสร็จ โดยอาจจะเลือกบุคคลที่เหมาะสมเพื่อทำหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนซึ่งในจังหวัด หรือให้ทำหน้าที่ทำความเข้าใจกับประชาชนให้จังหวัด เพื่อสนับสนุนให้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการไปอย่างราบรื่นและเป็นไปตามกรอบเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด นอกจากนี้ ยังต้องเป็นผู้มีสัมพันธภาพที่ดีกับภาคส่วนต่างๆ เพราะในการจัดทำรัฐธรรมนูญจำเป็นจะต้องรับฟังความเห็นจากบุคคลและองค์กรต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาด้วย

ทั้งนี้ การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 18 ที่จะเริ่มอย่างจริงจังตั้งแต่ต้นปี 2550 มีความสำคัญต่อประเทศชาติ ต่อประชาชน การคัดเลือกผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องมีคุณสมบัติเพียบพร้อม ทั้งความรู้ ความเข้าใจการเมืองไทย กระบวนการต่าง ๆ ในทุกขั้นตอนจึงต้องตระหนักในการเข้ามีส่วนร่วมของภาคประชาชน รวมถึงให้ความสำคัญต่อปัญหาและอุปสรรคต่างๆ จากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ที่จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข

อย่างไรก็ตาม คงจะต้องเปิดให้ประชาชนได้แสดงออกมีอยู่สองโอกาสด้วยการตามทบทวนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว คือ การทำประชาพิจารณ์ตามมาตรา 26 และการลงประชามติตามมาตรา 31 ทั้งสองกระบวนการคาดว่า ประชาชนจะแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง และแยกกันเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่เห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยคงจะมีกระบวนการของแต่ละฝ่ายออกมาเคลื่อนไหว โดยเฉพาะช่วงทำประชาพิจารณ์ และก่อนมีการออกเสียงประชามติ เพื่อโน้มน้าวให้ประชาชนเห็นด้วยกับฝ่ายของตน ซึ่งอาจก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านรัฐธรรมนูญ สร้างความแตกแยกให้กับสังคมอย่างรุนแรงอีกครั้งหนึ่งก็ได้

นอกจากนั้น บทบัญญัติมาตรา 32 ซึ่งกำหนดว่า ถ้าผลการออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้ คมช. ประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีให้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เคยบังคับใช้มาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงใช้ภายใน 30 วัน นับแต่วันออกเสียงประชามติ ก็จะเป็นเหตุทำให้เกิดวิกฤตรัฐธรรมนูญ และอาจจะมีการต่อต้านผู้ครองอำนาจจากประชาชนในวงกว้าง

ดังนั้น ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งเสร็จสิ้น ทุกกระบวนการหรือทุกขั้นตอนมีความละเอียดอ่อน ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องระมัดระวัง อย่าให้เกิดประเด็นปัญหา และหากเกิดปัญหา ก็จะต้องหาแนวทางแก้ไขปัญหา มิให้ลุกลามไปจนกลายเป็นปัญหาพอกหางหมู ไม่สามารถเยียวยาได้ และอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติได้อย่างใหญ่หลวง

เอกสารอ้างอิง

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 90 ตอนที่ 161 วันที่ 10 ธันวาคม 2516

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 90 ตอนที่ 165 วันที่ 16 ธันวาคม 2516

รัฐสภาสาร ปีที่ 22 ฉบับธันวาคม 2516

รัฐสภาสาร ปีที่ 22 ฉบับมกราคม 2517