



สถาบันพระปกเกล้า

สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : ประสบการณ์ต่างประเทศ และประเทศไทย

โดย

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
ชมพูนุท ตังถาวร



สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย



โดย

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
ชมพูนุท ตังถาวร



สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ชมพูนุท ตั้งถาวร

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.

สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย.--
กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2555.

220 หน้า.

1. รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. I. ชมพูนุท ตั้งถาวร, ผู้แต่งร่วม.

II. ชื่อเรื่อง.

342.02

ISBN = 978-974-449-623-2

สนล.55-10-3000.2000

พิมพ์ครั้งที่ 1 กุมภาพันธ์ 2555

จำนวนพิมพ์ 3000 เล่ม

ผู้จัดรูปเล่ม นายสุชาติ วิวัฒน์ตระกูล
และออกแบบปก

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ที่

ส เจริญ การพิมพ์

1510/10 ถนนประชากรราษฎร์ 1 แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800

โทรศัพท์ 02-913-2080 โทรสาร 02-913-2081

นางจรินทร์พร เสนีวงศ์ ณ อยุธยา ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี (อาคารบี) ชั้น 5
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02 - 1419563-77 โทรสาร 02-1438175

เว็บไซต์ www.kpi.ac.th

สารบัญ

บทนำ	๑
๑. อำนาจในการตรารัฐธรรมนูญ:	๓
การใช้อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งระบอบและองค์การทางการเมือง	
๒. การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ :	๔
คณะกรรมการหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือรูปแบบอื่น?	
๒.๑ คณะกรรมการหรือคณะกรรมการสิทธิการ	๕
๒.๒ สภาร่างรัฐธรรมนูญ	๕
๓. กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ	๗
๓.๑ การขอประชามติจากประชาชนและการกำหนด	๘
หลักการสำคัญก่อนลงมือร่างรัฐธรรมนูญ	
๓.๒ ส่วนร่วมของ “ผู้เชี่ยวชาญ” หรือของ “ประชาชน”	๙
๓.๓ เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ	๑๐
ส่วนที่ ๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ	๑๓
ตอนที่ ๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นต้นแบบ	๑๗
ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตะวันตก	
๑. สภาร่างรัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกา	๑๗
๑.๑ ความเป็นมา	๑๗
๑.๒ ที่มา และองค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ	๑๙
๑.๓ การดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ	๒๐
และการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ	
๑.๔ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ : การให้สัตยาบัน	๒๔
๒. สภาร่างรัฐธรรมนูญเครือจักรภพออสเตรเลีย	๒๘
๒.๑ ความเป็นมา	๒๘
๒.๒ ที่มา และองค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ	๓๑
๒.๓ การดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ	๓๓
และการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ	
๒.๔ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ : การลงประชามติ	๓๕
และการขอความเห็นชอบจากประเทศอังกฤษ	

สารบัญ

๓. สภาร่างรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐฝรั่งเศส	๔๐
๓.๑ ความเป็นมา	๔๒
๓.๒ ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	๔๗
ตอนที่ ๒ สภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศที่ร่างรัฐธรรมนูญ ภายหลังเหตุการณ์พิเศษ	๕๕
๑. สภาร่างรัฐธรรมนูญประเทศอินเดีย	๕๕
๑.๑ ความเป็นมา	๕๕
๑.๒ ที่มา และองค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ	๕๘
๑.๓ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญ	๖๐
๒. สภาร่างรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้	๖๔
๒.๑ ความเป็นมา	๖๔
๒.๒ ที่มา และองค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ	๖๙
๒.๓ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ	๗๑
๓. สภาร่างรัฐธรรมนูญในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	๗๕
๓.๑ ความเป็นมา	๗๕
๓.๒ การจัดทำต้นร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการจัดทำ ต้นร่างรัฐธรรมนูญ : <i>Constitutional Convention of Herrenchiemsee</i>	๗๙
๓.๓ องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ : <i>Parlamentarischer Rat</i>	๘๑
๓.๔ การจัดทำรัฐธรรมนูญ และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ	๘๒
ตอนที่ ๓ การร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ	๘๕
๑. คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐฝรั่งเศส	๘๕
๑.๑ การเตรียมต้นร่างรัฐธรรมนูญ <i>(La préparation de l'avant projet)</i>	๘๖
๑.๒ การนำร่างรัฐธรรมนูญไปลงประชามติ	๘๗
๒. การร่างรัฐธรรมนูญในประเทศญี่ปุ่น	๘๘
๒.๑ ความเป็นมา	๘๘

สารบัญ

๒.๒	การยกเว้นข้อเสนอกฎใช้รัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการยกเว้นรัฐธรรมนูญ	๙๐
๒.๓	การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ	๙๒
<hr/>		
ส่วนที่ ๒	สภาร่างรัฐธรรมนูญในประเทศไทย	๙๓
ตอนที่ ๑	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๑	๙๗
๑.	ความเป็นมา	๙๗
๒.	ที่มา และองค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	๑๐๐
๓.	การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ	๑๐๒
๔.	การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ : การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา	๑๐๗
ตอนที่ ๒	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐	๑๐๙
๑.	ความเป็นมา	๑๐๙
๒.	ที่มา และองค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ	๑๑๔
๓.	การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ	๑๑๖
๓.๑	การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	๑๑๗
๓.๒	การยกเว้นรัฐธรรมนูญโดยคณะอนุกรรมการ	๑๒๐
๔.	การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา	๑๒๒
ตอนที่ ๓	สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	๑๒๕
๑.	ความเป็นมา	๑๒๕
๒.	ที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ	๑๒๖
๓.	การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ	๑๒๘
๓.๑	การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการยกเว้นรัฐธรรมนูญ	๑๓๐
๓.๒	การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และองค์กรต่าง ๆ	๑๓๑
๓.๓	การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ	๑๓๓
๔.	การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ : การออกเสียงประชามติ	๑๓๕

สารบัญ

บทส่งท้าย	๑๓๗
๑. รัฐธรรมนูญกับการต่อสู้ของกลุ่มพลังในสังคม	๑๔๐
๒. รัฐธรรมนูญกับวัฒนธรรมการเมือง	๑๔๒
๓. ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการจัดทำและอนุมัติรัฐธรรมนูญ	๑๔๓
๓.๑ เหตุอันเป็นที่มาแห่งการตรารัฐธรรมนูญ	๑๔๔
๓.๒ บรรยากาศและความหวังขณะร่างรัฐธรรมนูญ	๑๔๔
๓.๓ องค์ประกอบของผู้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ	๑๔๔
๓.๔ กระบวนการที่ใช้ในการสร้างรัฐธรรมนูญ	๑๔๕
๓.๕ เนื้อหารัฐธรรมนูญ	๑๔๕
๓.๖ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญ	๑๔๖
ภาคผนวก	๑๔๗
ภาคผนวก ๑	๑๔๗
รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา	
ภาคผนวก ๒	๑๕๓
รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	
ปี ค.ศ. ๑๙๔๘	
ภาคผนวก ๓	๑๕๗
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม	
(ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๙๑	
ภาคผนวก ๔	๑๖๑
รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๑	
ภาคผนวก ๕	๑๖๕
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖)	
พุทธศักราช ๒๕๓๙	

สารบัญ

ภาคผนวก ๖	๑๗๕
รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และรายชื่อของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและ คณะอนุกรรมการ	
ภาคผนวก ๗	๑๘๓
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๙-มาตรา ๓๓)	
ภาคผนวก ๘	๑๘๙
ข้อเสนอเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ โดย ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์	
ภาคผนวก ๙	๑๙๙
รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐	
ดัชนี	๒๐๕

တပု



๑. อำนาจในการตรารัฐธรรมนูญ: การใช้อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งระบอบ และองค์กรทางการเมือง

ในทางวิชาการกฎหมายมหาชนนั้น ถือว่าอำนาจในการตรารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจก่อตั้งระบอบการเมืองและองค์กรทางการเมือง ที่เรียกในภาษาฝรั่งเศสว่า Pouvoir constituant (Constituent Power) และอำนาจนี้มีความสำคัญมาก ในบางกรณี อำนาจนี้เป็นอำนาจที่เกิดขึ้น และเป็นที่มาของรัฐและอำนาจอธิปไตย โดยเฉพาะเมื่อเมืองแม่ให้เอกราชแก่เมืองขึ้น หรือรัฐที่อยู่ในอารักขา ดังเช่นกรณีสหราชอาณาจักรให้รัฐธรรมนูญแก่มาเลเซียเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๕๗ เป็นที่มาของการให้เอกราชแก่มาเลเซียในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ปีเดียวกัน ในกรณีนี้ ต้องถือว่าอำนาจตรารัฐธรรมนูญมีมาก่อน และก่อให้เกิดรัฐใหม่และอำนาจอธิปไตยของรัฐใหม่นั้น

ในกรณีนี้ประเทศเป็นเมืองขึ้นและประกาศเอกราชเองจากเมืองแม่ ดังเช่นกรณีสหรัฐอเมริกา การเกิดรัฐและอำนาจอธิปไตยเกิดขึ้นก่อนมีรัฐธรรมนูญ อำนาจในการตรารัฐธรรมนูญภายหลังจากได้เอกราชจึงเคลื่อนกลับไปกับอำนาจอธิปไตยนั่นเอง กรณีการใช้อำนาจตรารัฐธรรมนูญในรัฐเอกราชทั้งหลาย จึงเป็นการใช้อำนาจสูงสุดที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยนั่นเอง เพื่อกำหนดระบอบการปกครองรัฐนั้นๆ รวมทั้งก่อตั้งองค์กรทางการเมืองทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นมุขของรัฐ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรตุลาการ ด้วยเหตุแห่งความสำคัญสูงสุดเช่นนี้ การแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจก่อตั้งระบอบและองค์กรทางการเมืองด้วยการตรารัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับจึงเกิดขึ้นในบ้านเมืองหลังความเปลี่ยนแปลงใหญ่แบบพลิกดินพลิกฟ้าในสังคม

นั้นๆ เช่น ภายหลังจากประกาศเอกราช (เช่นกรณีสหรัฐอเมริกา) ภายหลังจากการปฏิวัติใหญ่ (เช่นในฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ หรือในรัสเซีย ปี ๑๙๑๗) ภายหลังจากแพ้งสงคราม (เช่นกรณีเยอรมนีและญี่ปุ่น) หรือภายหลังจากเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบบหนึ่งไปสู่อีกระบบหนึ่ง (เช่นกรณีประเทศไทย)

ผู้มีอำนาจในการตรารัฐธรรมนูญ ก็คือผู้มีอำนาจสูงสุดหรือทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยในรัฐนั้นนั่นเอง หรือจะเรียกย่อๆ ก็คือ รัฐอธิปไตย (Sovereign) ในประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นองค์อธิปัตย์ทรงไว้ซึ่งสมบูรณ์อำนาจอธิปไตย พระมหากษัตริย์ก็ทรงตรารัฐธรรมนูญโดยพระราชอำนาจสูงสุดนั้นได้ ดังเช่นรัฐธรรมนูญเม็กซิโกของญี่ปุ่น ซึ่งสมเด็จพระจักรพรรดิมีสซุฮิโตะพระราชทานให้ชาวญี่ปุ่นในปี ค.ศ. ๑๘๙๐ แต่ในคติประชาธิปไตย ซึ่งถือว่า รัฐอธิปไตยคือประชาชน อำนาจในการตรารัฐธรรมนูญก็ต้องอยู่ที่ประชาชน

อำนาจตรารัฐธรรมนูญนี้แสดงออกโดยการอนุมัติ (approve) ให้ใช้รัฐธรรมนูญ เช่นในปี ๑๗๘๗ สภาคองเกรสของสมาพันธรัฐอนุมัติให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญที่ฟิลาเดลเฟีย (Convention of Philadelphia) เสนอมาโดยคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ และรัฐสภาของมลรัฐเอกราช ๑๓ มลรัฐให้สัตยาบันร่างรัฐธรรมนูญเกิน ๓ ใน ๔ ของจำนวนมลรัฐหรือร่างรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๔ และสาธารณรัฐที่ ๕ ได้รับประชามติจากประชาชนฝรั่งเศสมากกว่าครึ่งให้ใช้บังคับได้ในปี ๑๙๔๖ และ ๑๙๕๕ ตามลำดับ หรือรัฐธรรมนูญไทยปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้รับประชามติเห็นชอบให้ใช้บังคับได้ และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

๒. การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ : คณะกรรมการหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือรูปแบบอื่น?

แต่ก่อนที่ผู้เป็นรัฐอธิปไตยจะอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญให้ใช้บังคับ ก็อาจจะต้องมีการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเรียงมาตราในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญนั้น ในประเทศต่างๆ ก็จะใช้วิธีการจัดทำไม่เหมือนกัน

๒.๑ คณะกรรมการหรือคณะกรรมการ

บางประเทศใช้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชุดพิเศษเป็นผู้ยกร่าง เช่น ร่างรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น ปี ๑๙๔๖ จัดทำโดยคณะกรรมการ ๘ ชุดที่ นายพลแมคคาร์เธอร์ตั้งขึ้น และคณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นลงมติเห็นชอบ และนำเสนอสภาที่ปรึกษา (Privy Council) พิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือการจัดทำรัฐธรรมนูญปี ๑๙๕๕ ซึ่งมีคณะกรรมการ ๒ ชุดในการยกร่าง คือ คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (Comité d'experts) ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการระดับสูง และคณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงทั้งหลาย (Comité Interministériel) ซึ่งนายพลเดอโกล (Général de Gaulle) และนายมิเชล เดอเบร (Michel Debré) เป็นผู้นำสำคัญในการยกร่างแล้วนำเสนอคณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้ง (Comité Consultatif) เป็นผู้ให้ความเห็นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม ก่อนนำเสนอสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) พิจารณาสุดท้ายก่อนจะนำไปให้ประชาชนลงประชามติในวันที่ ๒๘ กันยายน ๑๙๕๕

ประเทศไทยในอดีตก็เคยใช้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทำนองนี้เหมือนกัน เช่น คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง

นอกจากคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว บางประเทศก็ใช้คณะกรรมการของสภาเป็นผู้จัดทำ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่าง ๙ ท่าน ประกอบด้วย พระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นประธาน พระยาเทพวิฑูร พระยามานวราชเสวี พระยานิติศาสตร์ไพศาล พระยาปรีदानฤเบศร์ หลวงสินาดโยธารักษ์ พระยาศรีวิสารวาจา พระยาราชวังสัน และหลวงประดิษฐ์มนูธรรม เป็นเลขานุการ

๒.๒ สภาร่างรัฐธรรมนูญ

แต่รูปแบบที่หลายประเทศใช้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญก็คือสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constitutional Convention) ซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบที่มีการจัดทำด้วยวิธีนี้ โดยมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เมืองฟิลาเดลเฟีย โดยผู้แทนของ ๑๒ มลรัฐ ๕๕ คน ในปี ๑๗๘๗ ซึ่งต่อมาฝรั่งเศสก็ใช้รูปแบบ

เดียวกันโดยสภา Convention ซึ่งเปลี่ยนสภาพมาจากสภานานันดรก่อนปฏิวัติใหญ่ และรูปแบบสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ก็แพร่หลายทั่วไป ความจริงแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญเช่นนี้ เกิดตั้งแต่การประกาศเอกราชอเมริกาซึ่งในมลรัฐเอกราชทั้ง ๑๓ แห่ง ได้มีการจัดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญของมลรัฐ (State Convention) ถึง ๑๕๐ ครั้ง (Albert L.Starn, "The development of American State Constitutions", 12 Publius (1982), p.57-98) และอันที่จริง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญอเมริกันในสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้ตัวอย่างของรัฐธรรมนูญมลรัฐนี้เองในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญอเมริกัน (Marsha L.Baum and Christian G. Fritz, "American Constitution-Making : The Neglected State Constitutional Sources", 27 Hastings Constitutional law Quarterly (2000), p.199-242)

ประเทศที่ใช้รูปแบบสภาร่างรัฐธรรมนูญก็มี สภาร่างรัฐธรรมนูญนอร์เวย์ (ปี ๑๘๑๔) สภาร่างรัฐธรรมนูญเบลเยียม (ปี ๑๘๓๐) สภาร่างรัฐธรรมนูญลักเซมเบิร์ก (ปี ๑๘๔๘) สภาร่างรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย (ปี ๑๘๙๗) สภาร่างรัฐธรรมนูญเยอรมนี (ปี ๑๙๑๙) สภาร่างรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ (ปี ๑๙๒๒) สภาร่างรัฐธรรมนูญจอร์เจีย (ปี ๑๙๑๔) สภาร่างรัฐธรรมนูญลิทัวเนีย (ปี ๑๙๒๐) สภาร่างรัฐธรรมนูญเอสโตเนีย (ปี ๑๙๒๐ และ ๑๙๙๒) สภาร่างรัฐธรรมนูญอิตาลี (ปี ๑๙๔๖) สภาร่างรัฐธรรมนูญอินเดีย (ปี ๑๙๔๖) สภาร่างรัฐธรรมนูญซีเรีย (ปี ๑๙๓๐) สภาร่างรัฐธรรมนูญอินโดนีเซีย (ปี ๑๙๕๕) สภาร่างรัฐธรรมนูญปากีสถาน (ปี ๑๙๔๗) สภาร่างรัฐธรรมนูญเอลซัลวาดอร์ (ปี ๑๙๙๒) สภาร่างรัฐธรรมนูญโคลัมเบีย (ปี ๑๙๙๑) สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรู (ปี ๑๙๗๙ และ ๑๙๙๒) สภาร่างรัฐธรรมนูญเวเนซุเอลา (ปี ๑๙๙๙) สภาร่างรัฐธรรมนูญเนปาล (ปี ๒๐๐๘) สภาร่างรัฐธรรมนูญอิรัก (ปี ๒๐๐๕) สภาร่างรัฐธรรมนูญโบลิเวีย (ปี ๒๐๐๘) สภาร่างรัฐธรรมนูญเอกวาดอร์ (ปี ๒๐๐๗) สภาร่างรัฐธรรมนูญมอนเตเนโกร (ปี ๒๐๐๖) สภาร่างรัฐธรรมนูญไอซ์แลนด์ (ปี ๒๐๑๐)

สำหรับประเทศไทย เราเคยใช้รูปแบบสภาร่างรัฐธรรมนูญมาแล้ว ๒ ครั้ง คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญในปี ๒๔๙๑ ซึ่งจัดทำรัฐธรรมนูญปี ๒๔๙๒ และสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ๒๕๓๙ ซึ่งจัดทำรัฐธรรมนูญปี

๒๕๔๐ (สำหรับสภาร่างรัฐธรรมนูญตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ นั้น เนื่องจากทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติด้วย และมาจากการแต่งตั้งของคณะปฏิวัติในปี ๒๕๐๐ จึงไม่นำมาจัดไว้ในกรณีศึกษา)

สภาร่างรัฐธรรมนูญเหล่านี้ก็มีลักษณะต่างๆ กัน บางสภาร่างรัฐธรรมนูญใช้วิธีให้มีสมาชิกที่มีได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่อาจมาจากการเลือกของรัฐสภา เช่น สภาร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี ๑๗๘๗ นั้น ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่รัฐบาลบางมลรัฐ หรือรัฐสภามลรัฐเป็นผู้ส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุม หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญไทย ปี ๒๔๙๑ และ ๒๕๓๙ ก็ให้รัฐสภาเป็นผู้เลือก แต่บางประเทศ ก็ให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เช่น สภาร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในปี ๑๙๔๖ สภาร่างรัฐธรรมนูญของอินเดียในปี ๑๙๔๖ บางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย ในปี ๑๙๙๗ ก็ใช้ผสมระหว่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง กับให้รัฐสภาของมลรัฐเลือกตัวแทนมา ในบางประเทศก็ให้รัฐสภาเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญไปด้วย แต่จัดประชุมในลักษณะพิเศษ แตกต่างจากการพิจารณากฎหมายธรรมดา เช่น แอฟริกาใต้ ได้เลือกรูปแบบให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (๔๐๐ คน) อันมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และวุฒิสภาอันมีที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาจังหวัด (๙๐ คน) แต่ในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ให้ประชุมร่วมกันของ ๒ สภา

๓. กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญมีความสำคัญกว่าการจัดทำกฎหมายธรรมดา เพราะเป็นการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประชาชนกับสถาบันทางการเมือง ซึ่งทำแทนประชาชนประการหนึ่ง และเป็นการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจของสถาบันการเมืองและชนชั้นนำของสังคมเป็นประการที่สอง ทั้งยังกำหนดอุดมการณ์และโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศที่มีผลผูกพันตลอดไปเป็นประการที่สาม และกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญจะเพิ่มหรือลดความชอบธรรมและการยอมรับของรัฐธรรมนูญเป็นประการที่สี่ ดังนั้น กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญไม่แพ้

องค์กรที่มีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นที่ยอมรับว่า กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญจะมีผลโดยตรงต่อเนื้อหาของรัฐธรรมนูญโดยตรง

กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยนั้น จะมีลักษณะต่าง ๆ กันไปตามแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ทางการเมืองแต่ละประเทศ บรรยากาศและสภาพการเมืองขณะร่างรัฐธรรมนูญ ความเข้มแข็ง หรืออ่อนแอของพลเมืองและประชาสังคม ความใส่ใจของสื่อมวลชน ฯลฯ แต่มีประเด็นที่น่าสนใจในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ อันควรแต่การพิจารณา ดังนี้

๓.๑ การขอประชามติจากประชาชนและการกำหนดหลักการสำคัญก่อนลงมือร่างรัฐธรรมนูญ

การให้ประชาชนออกเสียงประชามติกำหนดสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญก่อนจะให้ลงมือยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น หลายประเทศใช้กระบวนการนี้ อาทิ

ในฝรั่งเศสหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้มีการขอให้ประชาชนลงประชามติในคำถาม ๒ คำถาม พร้อมๆกับการเลือกตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๑๙๔๕ คือ คำถามข้อ ๑ “ท่าน (ประชาชนฝรั่งเศส) ต้องการให้สภานิติบัญญัติที่เลือกตั้งในวันนี้เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติหรือไม่?” คำถามข้อที่ ๒ คือ ถ้าผลการลงประชามติมีเสียงข้างมากกว่า “เห็นชอบ” ก็ขอให้ตอบคำถามข้อ ๒ ว่า “ท่านเห็นชอบที่จะให้จัดการปกครองประเทศโดยองค์กรทั้งหลายที่กำหนดไว้ในร่างกฎหมายที่แนบมาด้วยนี้ จนกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีผลใช้บังคับหรือไม่?” เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ให้ความเห็นชอบ ร่างกฎหมายทำประชามติก็เป็น “รัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญ” ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๑๙๔๕ ทั้งนี้

อีกประเทศหนึ่งก็คือ ประเทศแอฟริกาใต้ เมื่อมีการปรองดองหลังจากการกดขี่แบ่งสีผิวมาอย่างรุนแรง เมื่อมีการให้ที่ประชุมร่วมรัฐสภาเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็มีความกลัวว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ซึ่งอาจประกอบด้วยคนผิวดำที่มาจากพรรค ANC (African National Congress ของคนผิวดำ) เป็นฝ่ายข้างมาก) จะร่างรัฐธรรมนูญกดขี่คนผิวขาวซึ่งเป็นฝ่ายข้างน้อยเป็นการ

แก่แค่นพรรค NP (National Party ของคนผิวขาว) จึงมีการขอให้ใช้เสียงข้างมาก ๗๕ % ของรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งพรรค ANC ไม่ยอม การประนีประนอมจึงล้มเหลว จึงมีความพยายามใหม่ โดยเสนอให้มีการกำหนดหลักการสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญชั่วคราว เพื่อให้สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการนั้น ๓๔ ประการ

หลักการสำคัญที่กำหนดเป็นกรอบในการร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ มี ๓๔ หลัก ดังมีตัวอย่าง เช่น จะต้องเป็นระบบการเมืองหลายพรรค (Multi party democracy) สิทธิเลือกตั้งทั่วไปของพลเมือง ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การไม่เลือกปฏิบัติเพราะผิวหรือเพศ การรับรองสิทธิเสรีภาพพลเมือง การแบ่งแยกอำนาจ ความเป็นอิสระของศาล การเคารพความหลากหลายของภาษาและวัฒนธรรม ฯลฯ

๓.๒ ส่วนร่วมของ “ผู้เชี่ยวชาญ” หรือของ “ประชาชน”

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยนั้น ประชาชนต้องมีส่วนร่วม แต่ส่วนร่วมของประชาชนนั้น มักจะเข้าใจว่าเป็นส่วนร่วมด้วยการลงคะแนนเป็นทางการ เช่น ลงคะแนนเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือลงประชามติ แท้จริงแล้ว ส่วนร่วมของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญด้วยการให้ความคิดเห็น และกดดันผู้ร่างรัฐธรรมนูญโดยผ่านกระบวนการต่างๆ เช่น การทำประชาพิจารณ์ (Public hearing) การทำประชาหารือ (Public consultation) การทำการเสวนา (Dialogue) และอื่นๆ อย่างเข้มข้น นอกจากจะทำให้ผู้ร่างได้รับรู้ความต้องการและความรู้สึกของประชาชน เพื่อนำมาแปลงลงเป็นบทบัญญัติต่างๆของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังสร้างความยอมรับและความเป็น “เจ้าข้าวเจ้าของ” รัฐธรรมนูญโดยประชาชนด้วยในเรื่องนี้ ตัวอย่างการทำรัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้และของไทยในปี ๒๕๔๐ มักได้รับการอ้างอิงอย่างกว้างขวาง ซึ่งแสดงความสำเร็จและทำให้รัฐธรรมนูญได้สมญาว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน”

อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าการร่างรัฐธรรมนูญก็ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในการเมืองการปกครอง และเทคนิคการบัญญัติกฎหมาย ดังนั้นความจำเป็นที่ต้องให้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญจึงเป็นที่ยอมรับทั่วไป ดังเช่นการจัดทำรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี ๑๙๕๘ ที่อาศัยผู้เชี่ยวชาญในการยกร่าง

แม้กฎหมายพื้นฐานเยอรมนี รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น หรือรัฐธรรมนูญไทยในปี ๒๔๙๒, ๒๕๔๐ ก็อาศัยผู้เชี่ยวชาญเช่นกัน และเป็นที่ยอมรับว่า ระบบรัฐสภาแบบทำให้เป็นเหตุเป็นผลขึ้น (Rationalized parliamentary system) ซึ่งมุ่งการสร้างเสถียรภาพให้รัฐบาลและการสร้างระบบตรวจสอบที่หลากหลายเป็นผลมาจากข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญ

นอกจากนั้น ส่วนร่วมของสมาชิกรัฐสภาก็มีประเด็นต้องขบคิด เพราะด้านหนึ่ง คนเหล่านี้ก็เป็น “ผู้แทนปวงชน” แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็น “ผู้มีส่วนได้เสีย” โดยตรงจากรัฐธรรมนูญ บางประเทศจึงให้อำนาจร่างรัฐธรรมนูญอยู่ที่สมาชิกรัฐสภา แต่อำนาจเห็นชอบอยู่ที่ประชาชน (เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี ๑๙๕๖) แต่บ้างก็ไม่ให้สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ และไม่ให้อำนาจเห็นชอบ แต่ให้มีเพียงอำนาจให้ความเห็นประกอบการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ให้เกิดสภาวะ “ผู้รับเหมาเป็นผู้เขียนสเปค” เช่น การร่างรัฐธรรมนูญ ปี ๑๙๕๘ ของฝรั่งเศสมีการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาทั้ง ๒ เสนอความเห็นผ่านคณะกรรมการที่ปรึกษา (Comité Consultatif) เท่านั้น

ดังนั้น กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ จึงต้องสร้างความสมดุลระหว่างส่วนร่วมของประชาชน ความชำนาญของผู้ทรงคุณวุฒิ และส่วนร่วมของสมาชิกรัฐสภา ความเหมาะสมพอดีของสามส่วนผสมนี้เอง ที่จะทำให้ทั้งเนื้อหาและความชอบธรรมของรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น

๓.๓ เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

เนื้อหาของรัฐธรรมนูญในพัฒนาการของการยกร่างรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ในโลกนั้น เริ่มตั้งแต่ทฤษฎีดั้งเดิมของรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเนื้อหาจะต้องกำหนด ระบอบการเมือง และองค์กรทางการเมืองเท่านั้น ดังเช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาในปี ๑๗๘๗ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปี ๑๙๔๖ และ ๑๙๕๘ หรือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ในคดีนี้ รัฐธรรมนูญจะไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง (แต่อาจจัดทำเป็นเอกสารต่างหาก เช่น คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ปี ๑๗๘๙)

ต่อมา มีเรื่องเรียกร้องให้นำ **สิทธิเสรีภาพ (Bill of Rights) มาบัญญัติไว้** เพื่อคุ้มครองประชาชนจากรัฐ รัฐธรรมนูญอเมริกันบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ ๑-๑๐ ที่ตราขึ้นทันทีหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ๑๗๘๗ คือ ตัวอย่าง จนเป็นที่ยอมรับทั่วไปว่า รัฐธรรมนูญยุคหลังๆ จะต้องบรรจุเรื่องนี้ไว้

ครั้นล่วงมาถึงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ก็มีการนำหลักการสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม ที่เห็นกันว่าเป็นรากฐานของสังคมมาบัญญัติเพิ่มเข้าไว้เป็น **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Fundamental Principles of the State)** รัฐธรรมนูญอินเดียเป็นผู้บุกเบิกในเรื่องนี้ และรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ ก็นำมาบัญญัติไว้เป็น “แนวนโยบายแห่งรัฐ” เป็นครั้งแรก หลังจากนั้น ก็มีการนำเรื่องสำคัญๆ ที่ต้องการให้แก้ไขยากไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เช่น การปกครองท้องถิ่น หรือการห้ามดื่มสุรา (ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ ๑๘ ซึ่งถูกยกเลิกโดยบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ ๒๑)

ความสั้นยาวของรัฐธรรมนูญก็มีความแตกต่างกัน รัฐธรรมนูญในยุคแรกๆ จะมีความสั้นกะทัดรัด เช่นรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา เพราะถือคติว่า รัฐธรรมนูญควรบัญญัติแต่เรื่องสำคัญที่สุดไว้ และต้องกะทัดรัดถึงขนาดเมื่อพิมพ์แล้ว สามารถพกติดตัวไปที่ใดก็ได้ เพื่อให้ใช้ได้ทุกเมื่อ และเพื่อให้จำจนขึ้นใจได้ แต่รัฐธรรมนูญในยุคหลังๆ ซึ่งบรรจุรายละเอียดไว้มาก เช่นรัฐธรรมนูญอินเดีย รัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้ หรือรัฐธรรมนูญไทย มักจะมีความยาวมากขึ้น จนเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันไป

ในหนังสือเล่มนี้ จะได้นำเสนอกระบวนการจัดทำและการให้ความเห็นชอบให้ตรารัฐธรรมนูญ เป็น ๒ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ จะได้นำเสนอสภาร่างรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ซึ่งจะมี ๓ ตอน คือ

ตอนที่ ๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นต้นแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตะวันตก (สหรัฐอเมริกา, ออสเตรเลีย, ฝรั่งเศส ในปี ๑๙๔๖)

ตอนที่ ๒ สภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศที่ร่างรัฐธรรมนูญภายหลังเหตุการณ์พิเศษ (อินเดีย ภายหลังประกาศเอกราช, แอฟริกาใต้)

ตอนที่ ๓ การร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ฝรั่งเศสในปี ๑๙๕๘, ญี่ปุ่น)

ส่วนที่ ๒ จะได้นำเสนอสภาร่างรัฐธรรมนูญในประเทศไทย ซึ่งจะมี ๓ ตอน คือ

ตอนที่ ๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๑


ตอนที่ ๒. สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐

ตอนที่ ๓ สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

ส่วนที่ ๑

สภาร่างรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ





สำหรับสภาร่างรัฐธรรมนูญในต่างประเทศที่นำมา ยกตัวอย่างนี้ แบ่งเป็น สภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศ ที่เป็นต้นแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตะวันตก (ตอนที่ ๑) ได้แก่ สภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศ สหรัฐอเมริกา (๑.) ซึ่งได้ทำการร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๗๘๗ และรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ยังคงมีผลบังคับใช้มาจน ปัจจุบัน และได้มีการนำวิธีการร่างรัฐธรรมนูญด้วยสภาร่าง รัฐธรรมนูญดังกล่าวมาใช้ในการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญใน ประเทศเครือจักรภพออสเตรเลีย (๒.) เพื่อร่างรัฐธรรมนูญ แต่ ประเทศเครือจักรภพออสเตรเลียกลับประสบความล้มเหลวใน

การร่างรัฐธรรมนูญเมื่อนำวิธีการจัดตั้งสภาร่าง รัฐธรรมนูญอย่างประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการในการจัดตั้งสภาร่าง รัฐธรรมนูญ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนมี ส่วนร่วมซึ่งทำให้การร่างรัฐธรรมนูญประสบความสำเร็จในท้าย ที่สุด และสภาร่างรัฐธรรมนูญในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส (๓.) ซึ่งจะขอกล่าวอย่างละเอียดเฉพาะการร่างรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๕๕-๑๙๕๖ ซึ่งเป็นการร่างรัฐธรรมนูญที่มีการจัดให้ลง ประชามติตั้งแต่ก่อนการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ และก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ จะได้กล่าวถึงสภาร่างรัฐธรรมนูญ ของประเทศที่ร่างรัฐธรรมนูญภายหลังเหตุการณ์พิเศษ (ตอนที่ ๒) ได้แก่ สภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดีย

(๑.) ซึ่งได้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญให้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้รับเอกราชจากประเทศอังกฤษ และสภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (๒.) ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการสร้างความปรองดองเพื่อยุติข้อขัดแย้งในเรื่องการแบ่งแยกสีผิว ซึ่งเป็นปัญหาความขัดแย้งที่ฝังรากลึกในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มานาน และสุดท้ายคือ สภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (๓.) ซึ่งเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นด้วยการริเริ่มของกลุ่มประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรตะวันตก (ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส) ที่ควบคุมเขตเยอรมนีตะวันตกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งต้องการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยในเขตเยอรมนีตะวันตกเนื่องจากเกรงกลัวภัยของลัทธิคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็น

ตอนที่ ๑

สภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศ ที่เป็นต้นแบบของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยตะวันตก

๑. สภาร่างรัฐธรรมนูญ ประเทศสหรัฐอเมริกา

๑.๑ ความเป็นมา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นจากการประกาศแยกตัวจากการเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษของ ๑๓ อาณานิคมในทวีปอเมริกาเหนือ ซึ่งได้แก่ คอนเนตทิคัต (Connecticut), เดลาแวร์ (Delaware), จอร์เจีย (Georgia), แมริแลนด์ (Maryland), แมสซาชูเซตส์ (Massachusetts), นิวแฮมป์เชียร์ (New Hampshire), นิวเจอร์ซีย์ (New Jersey), นิวยอร์ก (New York), นอร์ทแคโรไลนา (North Carolina), เพนซิลเวเนีย (Pennsylvania), โรดไอแลนด์ (Rhode Island) และ เซาท์แคโรไลนา (South Carolina) การประกาศแยกตัวจากการเป็นอาณานิคมดังกล่าวเกิดจากความขัดแย้งระหว่างประเทศอังกฤษ และทั้ง ๑๓ อาณานิคม เช่น การออกกฎหมายจำกัดสิทธิทางการเมืองของอาณานิคม และการได้รับความไม่เป็นธรรมในเรื่องของการถูกเรียกเก็บภาษี โดยทั้ง ๑๓ อาณานิคมต้องจ่ายภาษีให้แก่ประเทศอังกฤษ โดยไม่มีผู้แทนอยู่ในประเทศอังกฤษ ดังนั้น ทั้ง ๑๓ อาณานิคมจึงฝ่าฝืนกฎหมายการเรียกเก็บภาษีของประเทศอังกฤษ เป็นต้น

ความขัดแย้งดังกล่าวทำให้ ๑๓ อาณานิคมรวมตัวกันเป็นสภาอาณานิคมคองเกรส (Continental Congress)



โดยให้แต่ละอาณานิคมส่งตัวแทนไปร่วมประชุม ทั้งนี้ ในการประชุมครั้งแรก มีผู้แทนเข้าร่วมประชุมทั้งหมด ๕๐ คน (อาณานิคมจอร์เจียไม่ส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุม) และทั้ง ๕๐ คนนี้ ล้วนเป็นนักปรัชญา นักวิชาการ และเป็นบุคคลสำคัญในยุคนั้นทั้งสิ้น ได้แก่ จอห์น อัดัมส์ (John Adams), แซมมวล อัดัมส์ (Samuel Adams), เพย์ตัน แรนดอล์ฟ (Peyton Randolph) และ จอร์จ วอชิงตัน (George Washington) เป็นต้น

การประชุมครั้งแรกของสภาดังกล่าวไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าใดนัก แต่การประชุมครั้งที่สองที่เกิดขึ้น ณ เมืองฟิลาเดลเฟีย นั้น นำไปสู่การประกาศ “คำประกาศอิสรภาพ” (The Declaration of Independence) ในวันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๗๖ หลังจากนั้น ทั้ง ๑๓ อาณานิคม ก็ทำสงครามประกาศอิสรภาพกับประเทศอังกฤษ^๑ สภาอาณานิคมก็ได้ประกาศใช้ “บทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ” (The Articles of Confederation) เพื่อสร้างความร่วมมือกันระหว่าง ๑๓ รัฐดังกล่าวในการป้องกันภัยคุกคามจากประเทศอังกฤษ^๒

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐเป็นเสมือนสนธิสัญญาพหุภาคี (Multilateral treaty) ระหว่าง ๑๓ รัฐ มากกว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัตินั้น เน้นย้ำว่า แต่ละรัฐยังคงมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง มีอิสรภาพ และเป็นเอกราช และภายใต้บทบัญญัติดังกล่าว แต่ละรัฐต้องส่งผู้แทนมาร่วมประชุม เป็นสภาองเกรส เหมือนเช่นเคย แต่สภาองเกรสนั้น มีอำนาจเพียงผ่านกฎหมาย โดยให้แต่ละรัฐสามารถออกเสียงได้เพียงเสียงเดียวเท่านั้น (ไม่ว่ารัฐนั้นจะส่งผู้แทนมาร่วมประชุมในสภาองเกรสกี่คนก็ตาม) นอกจากนี้ สภาองเกรสไม่มีอำนาจในการเรียกเก็บภาษี อีกทั้งรัฐบาลกลางก็มีอำนาจน้อย ไม่มีกำลังทหาร และไม่มีศาลกลาง การดำเนินการตามมาตรการต่างๆ จะต้องได้รับความยินยอมที่เป็นเอกฉันท์ของทั้ง ๑๓ รัฐ^๓

^๑ จนกระทั่งปี ค.ศ. ๑๘๘๓ ประเทศอังกฤษยอมรับความเป็นเอกราชของสหรัฐอเมริกา และลงนามในสนธิสัญญาปารีส

^๒ Gregory E. Maggs and Peter J. Smith. Constitutional Law : A contemporary Approach. Thomson Reuters, 2009, p. 3-4

^๓ เรื่องเดียวกัน หน้า 5

ความอ่อนแอของการรวมตัวกันของทั้ง ๑๓ รัฐ ภายใต้บทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ ทำให้สภาองเกรสเรียกประชุมในปี ๑๗๘๗ เพื่อแก้ไขบทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ แต่เมื่อมีการประชุมเกิดขึ้นจริงๆแล้ว เนื้อหาในการประชุมกลับกลายเป็นการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากการรวมตัวแบบหลวมๆอย่างสมาพันธรัฐ กลายเป็นรูปแบบสหรัฐ ซึ่งมีรัฐบาลกลางที่มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น และรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก็เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก และฉบับเดียวของสหรัฐอเมริกาที่มีผลบังคับใช้มาจนถึงทุกวันนี้

๑.๒ ที่มา และองค์ประกอบของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ

การประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้น ณ เมืองฟิลาเดลเฟีย ระหว่างวันที่ ๑๔ พฤษภาคม - ๑๗ กันยายน ค.ศ. ๑๗๘๗ (รวมเวลาที่ใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ประมาณ ๔ เดือน) โดยสภาองเกรสมีมติให้รัฐทั้ง ๑๓ รัฐส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม ทั้งนี้ แต่ละรัฐจะส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมรัฐละกี่คนก็ได้ แต่ในเวลาลงมติในที่ประชุม จะต้องลงมติในนามของรัฐ กล่าวคือ ไม่ว่ารัฐนั้นจะส่งตัวแทนมากี่คนก็ตาม เวลาลงมติในที่ประชุม แต่ละรัฐจะมีเสียงเพียงเสียงเดียวในการลงมติเท่านั้น ไม่ได้ลงมติตามจำนวนผู้แทนที่ส่งมาร่วมประชุม ซึ่งในประเด็นนี้ มีนักวิชาการมองว่าการไม่จำกัดจำนวนตัวแทนที่แต่ละรัฐจะส่งเข้าร่วมประชุมแต่จำกัดให้แต่ละรัฐมีเสียงในการลงประชามติเพียงเสียงเดียวอย่างการประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้อาจจะทำให้เกิดปัญหาความยุ่งยากได้ ถ้าหากรัฐหนึ่งๆ ส่งตัวแทนมาเป็นจำนวนมาก แล้วในบรรดาตัวแทนจากรัฐเดียวกันมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ก็จะทำให้การลงมติให้ความเห็นชอบในประเด็นต่างๆเป็นไปอย่างล่าช้า หรือหยุดชะงักลง เพราะตัวแทนในรัฐนั้นๆ ไม่สามารถตกลงกันได้ว่าจะลงมติดังไร^๔

สำหรับที่มาของตัวแทนของแต่ละรัฐนั้น สภาองเกรสไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์การคัดเลือกตัวแทนในแต่ละรัฐ และไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของตัวแทนเหล่านั้นด้วย แต่รัฐส่วนใหญ่มักจะให้ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐนั้นๆ

^๔ Fafard and Patrick, Constituent Assembly : A comparative survey prepared for the federal provincial relations office, Government of Canada by the Institut of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, Ontario, 1991, P. 17

ทำหน้าที่เลือกผู้ที่จะมาเป็นตัวแทนของรัฐในการประชุม

ในการประชุมที่เมืองฟิลาเดลเฟียดังกล่าว มีรัฐโรดไอแลนด์เพียงรัฐเดียว ที่ไม่ยอมส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุม ตัวแทนจาก ๑๒ รัฐทั้งหมดมีจำนวน ๕๕ คน ในส่วนของตัวแทนผู้เข้าร่วมประชุมนั้น มีข้อสังเกตอยู่สองประการ คือ ประการแรก ตัวแทนทั้ง ๕๕ คนนี้ ล้วนแล้วแต่เป็นนักวิชาการ นักปรัชญา ทั้งทางสาขา นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ บางคนก็เป็นพ่อค้าหรือผู้มีอิทธิพลในรัฐนั้นๆ ยิ่งกว่านั้น บางคนก็เป็นผู้มีส่วนร่วมในการประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา เช่น เบนจามิน แฟรงคลิน (Benjamin Franklin), เจมส์ เมดิสัน (James Madison), อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน (Alexander Hamilton) และ จอร์จ วอชิงตัน (George Washington) เป็นต้น โดยทั้ง ๕๕ คนนี้ ไม่มีผู้ใดมาจากชนชั้นกรรมกร ผู้ใช้แรงงาน หรือ ทาสเลย ประการที่สอง เมื่อไม่มีข้อกำหนดถึงคุณสมบัติของตัวแทนที่เข้าร่วมประชุม ตัวแทนทั้ง ๕๕ คนดังกล่าว จึงอยู่ในวัยที่ต่างๆกัน บางคนก็อยู่ในวัยที่อาวุโส อายุเกิน ๖๐ ปี (เช่น โรเจอร์ เซอร์แมน (Roger Sherman), วิลเลียม จอห์นสัน (William Johnson) เป็นต้น) แต่ส่วนใหญ่ ตัวแทนเหล่านี้มีอายุน้อยมาก โดยมีตัวแทนจำนวน ๔ คนที่มีอายุยังไม่ถึง ๓๐ ปี และจำนวนหนึ่งในสามของตัวแทนทั้งหมด อยู่ในวัยไม่เกิน ๓๐ ปี

๑.๓ การดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

ในลำดับแรกของการประชุมนั้น ที่ประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์เลือก จอร์จ วอชิงตัน เป็นประธานในที่ประชุม และเลือก วิลเลียม แจคสัน (William Jackson) เป็นเลขา จากนั้นที่ประชุมก็ได้ตั้งคณะกรรมการธิการ ซึ่งมีองค์คณะทั้งหมด ๓ คน ได้แก่ อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน, จอร์จ ไวท์ (George Wythe) และชาร์ลส์ พินคเนย์ (Charles Pinckney) ทำหน้าที่ร่างกฎในการประชุมเพื่อใช้บังคับตลอดการประชุม เพื่อให้การประชุมมีระเบียบ โดยกฎดังกล่าว แบ่งออกเป็น ๒ ด้าน^๕ ได้แก่

^๕ Robert A. Goldwin and Art Kaufman (written by Walter Berns), Constitutional makers on constitution making. American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1988, p 134

- กฎที่เกี่ยวข้องกับความประพฤติของผู้เข้าร่วมประชุม

กฎประเภทนี้ที่น่าสนใจ ได้แก่ เรื่องการปราศรัยในที่ประชุม และการอภิปรายในที่ประชุม โดยกฎดังกล่าวได้กำหนดว่า ถ้าหากตัวแทนที่เข้าร่วมประชุมคนใดต้องการลุกขึ้นปราศรัย ต้องบอกกล่าวประธานในที่ประชุมก่อน และระหว่างที่บุคคลผู้นั้นกำลังปราศรัยอยู่นั้น ห้ามบุคคลอื่นในที่ประชุมพูดแซง หรือพูดคุยกับคนอื่น และห้ามอ่านหนังสือ แผ่นพับ รายงาน สิ่งพิมพ์ หรือเอกสารที่เขียนด้วยลายมือ เป็นต้น (นั่นหมายความว่า ถ้าหากมีตัวแทนคนใดลุกขึ้นปราศรัยแล้ว ตัวแทนคนอื่นๆ ต้องตั้งใจฟังจนกว่าตัวแทนคนนั้นจะพูดจบ)

- กฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการประชุม

กฎในการประชุมกำหนดว่า การประชุมดังกล่าวนี้ถือหลักว่าการประชุมจะต้องเป็นความลับ ห้ามตัวแทนผู้เข้าร่วมประชุมทำสำเนาส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือทั้งหมดของรายงานการประชุม ห้ามตัวแทนเผยแพร่ทุกสิ่งที่เกิดในที่ประชุมสู่สาธารณะ หรือนำเรื่องดังกล่าวไปเล่าให้คนอื่นฟัง โดยไม่ได้รับอนุญาตจากที่ประชุม^๖ และห้ามสื่อมวลชนเข้าในที่ประชุมด้วย หลักเรื่องการประชุมเป็นความลับนี้ มีข้อดีหลักๆ ที่เป็นปัจจัยให้การประชุมดังกล่าวประสบความสำเร็จอยู่สองประการด้วยกัน คือ ประการแรก กฎดังกล่าวทำให้ตัวแทนที่เข้าร่วมประชุมสามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระ ไม่ต้องกลัวว่าคำพูดของตนเองจะก่อให้เกิดผลร้ายกับตนเองในภายหลัง ประการที่สอง เมื่อการประชุมไม่ได้เผยแพร่สู่สาธารณะแล้ว การประชุมก็ดำเนินไปอย่างราบรื่นยิ่งขึ้น เพราะตัวแทนผู้เข้าร่วมประชุมจะโต้แย้งแสดงความคิดเห็นกันด้วยเหตุผล ไม่ใช่แสดงความคิดเห็นเพื่อแสดงความเก่งให้สาธารณชนได้รับรู้โดยพยายามหักล้างความเห็นของอีกฝ่ายทุกวิถีทางด้วยเหตุผลที่ไม่สมเหตุสมผล หรือด้วยสิ่งที่ไม่เป็นประเด็นอันเป็นสาระสำคัญ

^๖ อย่างไรก็ตาม กฎการประชุมดังกล่าวไม่ได้ห้ามตัวแทนผู้เข้าร่วมประชุมจดบันทึกสิ่งที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในที่ประชุม นายเมดิสันจึงบันทึกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในการประชุมที่เมืองฟิลาเดลเฟียดังกล่าว และเมื่อเมดิสันเสียชีวิตลงบันทึกของเขาได้ถูกนำมาเผยแพร่ ทำให้สาธารณชนได้รับรู้ว่า เกิดอะไรขึ้นบ้างในการประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญครั้งนั้น

เมื่อมีการตกลงเรื่องกฎการประชุมเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนไปก็เป็นการพิจารณาประเด็นสำคัญที่จะต้องอยู่ในรัฐธรรมนูญ โดยประเด็นสำคัญที่จะนำมายกตัวอย่างในที่นี้ คือ เรื่องจำนวน และที่มาของผู้แทนในสภาองเกรส ซึ่งเป็นสภากลางของสหรัฐอเมริกา และเป็นเรื่องที่ใช้เวลาอภิปรายกันประมาณเดือนเศษ

ในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๗๘๗ เจมส์ แรนดอล์ฟ (James Randolph) ได้เสนอแผนเวอร์จิเนีย (Virginia Plan)^๗ ต่อที่ประชุม ซึ่งเป็นแนวความคิดของ เจมส์ เมดิสัน หลักการของแผนเวอร์จิเนีย คือ ให้สภาองเกรสประกอบด้วย ๒ สภา โดยสภาแรกจะประกอบไปด้วยผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในมลรัฐต่างๆ ส่วนสภาที่สอง จะประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกในสภาแรก นั่นหมายความว่า ผู้แทนจากทั้งสองสภา มีความสัมพันธ์กับจำนวนประชากรในแต่ละมลรัฐ แผนเวอร์จิเนียดังกล่าวได้รับการยอมรับจากรัฐใหญ่ๆ ที่มีจำนวนประชากรมาก เช่น แมสซาชูเซตส์, เพนซิลเวเนีย, นิวยอร์ก และเวอร์จิเนีย แต่รัฐเล็กๆ ที่มีจำนวนประชากรน้อยต่างไม่เห็นด้วยกับแผนเวอร์จิเนีย ด้วยเหตุผลว่า แผนเวอร์จิเนียอาจทำให้รัฐเล็กๆ ไม่มีผู้แทนในสภาองเกรสเลย เนื่องจาก ในสภาแรกที่กำหนดให้ผู้แทนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นที่แน่นอนว่าผู้แทนจากรัฐใหญ่จะมีจำนวนมากกว่าผู้แทนจากรัฐเล็ก เพราะจำนวนประชากรในรัฐเล็กน้อยกว่ารัฐใหญ่ ทำให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของรัฐเล็กแพ้คะแนนเสียงผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของรัฐใหญ่ซึ่งมีคะแนนเสียงมากกว่า แล้วเมื่อสภาที่สอง กำหนดให้ผู้แทนต้องมาจากการเลือกตั้งโดยผู้แทนในสภาแรก ก็เป็นไปได้อีกว่า ผู้แทนในสภาที่สองจะมีผู้แทนจากรัฐใหญ่มากกว่าผู้แทนจากรัฐเล็ก เพราะผู้แทนจากรัฐใหญ่ในสภาแรกย่อมเลือกผู้แทนจากรัฐตนเองไปเป็นผู้แทนในสภาที่สองแน่นอน เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมเป็นไปได้ว่า อาจจะไม่มีการเลือกผู้แทนจากรัฐเล็กในสภาองเกรสเลยก็ได้ถ้าหากว่าในวันเลือกตั้ง ประชากรที่มีสิทธิเลือกตั้งในรัฐใหญ่มีมากกว่าจำนวนประชากรที่มีสิทธิเลือกตั้งในรัฐเล็กอยู่มากจนทำให้ไม่มีผู้แทนจากรัฐเล็กในสภาแรกของสภาองเกรสเลย ก็เป็นที่แน่นอนว่า จะไม่มีผู้แทนของรัฐนั้นในสภาที่สองของสภาองเกรสด้วยเช่นกัน

^๗ Gregory E. Maggs and Peter J. Smith. Constitutional Law : A contemporary Approach. Thomson Reuters, 2009, p. 7

การอภิปรายเรื่องแผนเวอร์จิเนียมีขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑๓-๑๕ มิถุนายน และในวันที่ ๑๕ มิถุนายน วิลเลียม พาเทอสัน (William Paterson) ตัวแทนจากรัฐนิวเจอร์ซีย์ ได้เสนอ แผนนิวเจอร์ซีย์ หลักการของแผนดังกล่าวมีอยู่ว่า ให้สภาองเกรสมีสภาเพียงสภาเดียว และในสภานั้น ให้มีผู้แทนมาจากทุกมลรัฐ มลรัฐละเท่าๆ กัน แผนนิวเจอร์ซีย์ได้รับการสนับสนุนจากรัฐเล็ก แต่รัฐใหญ่ที่มีประชากรจำนวนมากๆ ต่างไม่เห็นด้วยกับแผนนิวเจอร์ซีย์ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐใหญ่มีจำนวนประชากรมากกว่า ก็ย่อมสะท้อนความต้องการของประชากรจำนวนมาก จะให้รัฐใหญ่มีผู้แทนเท่ากับรัฐเล็กซึ่งสะท้อนความต้องการของประชากรจำนวนน้อยกว่าได้อย่างไร^๔

การอภิปรายในเรื่องดังกล่าวใช้เวลานานร่วมเดือน เนื่องจากรัฐเล็กและรัฐใหญ่ไม่สามารถตกลงกันได้ จนกระทั่งวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๘๗ ที่ประชุมได้ลงมติให้ความเห็นชอบกับแผนที่มีชื่อว่า “การประนีประนอมที่ยิ่งใหญ่” (The Great Compromise) หรือ “การประนีประนอมของคอนเนตทิคัต” (Connecticut Compromise) โดยแผนการประนีประนอมดังกล่าวมีหลักคือ ให้สภาองเกรสมีสองสภา สภาแรก มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ซึ่งจะได้ผู้แทนมีสัดส่วนตามจำนวนประชากรในมลรัฐนั้น คือ มลรัฐที่ประชากรมากก็มีผู้แทนมาก มลรัฐที่ประชากรน้อย ก็มีผู้แทนน้อย เพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐใหญ่ และสภาที่สอง ให้มีผู้แทนจากทุกๆ มลรัฐ มลรัฐละเท่าๆ กัน เพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐเล็ก^๕

เมื่อได้มีการอภิปรายและลงมติในประเด็นสำคัญจนครบแล้ว ที่ประชุมก็ตั้งคณะกรรมการพิจารณารายละเอียด (Committee of Detail) ประกอบด้วยบุคคล ๕ คน เพื่อทำหน้าที่นำประเด็นสำคัญที่ได้รับการลงมติจากที่ประชุมแล้ว มาพิจารณาในรายละเอียดที่จะต้องเขียนอยู่ในรัฐธรรมนูญ และเมื่อได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวก็ต้องทำรายงานเสนอต่อที่ประชุม และที่ประชุมก็ต้องอภิปรายต่อในรายละเอียดที่คณะกรรมการเสนอ โดยต้องพิจารณาเป็นรายมาตราไป

^๔ เรื่องเดียวกัน

^๕ เรื่องเดียวกัน

เมื่อที่ประชุมได้พิจารณารายละเอียดเรียบร้อยแล้ว ที่ประชุมก็จะส่งรายละเอียดเหล่านั้นให้แก่คณะกรรมการธิการรูปแบบ (Committee of Style) โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่นำข้อตกลงของที่ประชุม และรายละเอียดต่างๆ มาเขียนเป็นร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนพิจารณาถ้อยคำภาษาในร่างรัฐธรรมนูญด้วย คณะกรรมการฯ นี้ ได้แก่ เจมส์ เมดิสัน, วิลเลียม จอห์นสัน, รูฟัส คิง (Rufus King) และอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน^{๑๐}

จากนั้น ที่ประชุมก็ต้องพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการธิการพิจารณารูปแบบร่างเสร็จ ในขั้นตอนนี้ ที่ประชุมมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกเล็กน้อยเมื่อแก้ไขเรียบร้อยแล้ว ตัวแทนผู้เข้าร่วมประชุมก็ได้ลงนามในร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ ๑๗ กันยายน ค.ศ. ๑๗๘๗ โดยมีตัวแทนผู้เข้าร่วมประชุมลงนามเพียง ๓๙ คนเท่านั้น เพราะมีตัวแทนจำนวน ๑๖ คน ได้เดินทางกลับรัฐของตนเองระหว่างการประชุมยังดำเนินอยู่ อย่างไรก็ตาม แม้ตัวแทนทั้ง ๑๖ คน จะไม่ได้ลงนามในรัฐธรรมนูญ แต่ตัวแทนที่ร่วมลงนามทั้ง ๓๙ คนนั้น ก็มีครบทั้ง ๑๒ รัฐ

๑.๔ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ : การให้สัตยาบัน

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดเอาไว้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญจะยังไม่มีผลบังคับใช้ใดๆ จนกว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นจะได้รับการให้สัตยาบันโดยมลรัฐต่างๆ แล้ว แต่การให้สัตยาบันโดยรัฐเพียง ๙ รัฐ (จาก ๑๓ รัฐ) ก็ถือว่าเพียงพอ และรัฐธรรมนูญนั้น จะมีผลผูกพันรัฐที่เหลือ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาก็คือ ใครจะต้องเป็นผู้ให้สัตยาบัน

สำหรับประเด็นปัญหานี้ เจมส์ เมดิสัน เคยเขียนจดหมายถึง จอร์จ วอชิงตัน ก่อนมีการประชุม โดยมีใจความหลัก คือ การให้สัตยาบันนั้น ต้องทำโดยประชาชน ไม่ใช่สัตยาบันจากอำนาจโดยทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติ ในทางปฏิบัติ ที่ประชุม ได้เสนอให้สภาองเกรสส่งร่างรัฐธรรมนูญไปให้มลรัฐทั้ง ๑๓ มลรัฐ พร้อมแนบคำแนะนำด้วยว่า ให้มอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ให้แก่

^{๑๐} Robert A. Goldwin and Art Kaufman (written by Walter Berns), Constitutional makers on constitution making. American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1988, p. 145

ที่ประชุมของผู้แทนในแต่ละรัฐ ซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนในรัฐนั้นๆ^{๑๑} ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐนั้นๆ เอง จะเป็นผู้จัดให้มีการอภิปรายเรื่องการให้สัตยาบันแก่รัฐธรรมนูญ และตัวแทนที่ได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนในการประชุมเพื่ออภิปรายดังกล่าว ก็ได้รับเลือกจากประชาชนทั้งโดยตรง และทางอ้อมแล้วแต่รัฐ ซึ่งตัวแทนเหล่านั้นมีจำนวนไม่เท่ากันในแต่ละรัฐ และส่วนใหญ่ก็มักจะเป็นผู้แทนในฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐนั้นๆ นั่นเอง

การให้สัตยาบันเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ เป็นเรื่องที่ยากกว่าที่ทุกคนคาดไว้แต่แรก ตัวแทนที่ไม่ได้ลงนามในร่างรัฐธรรมนูญในที่ประชุมฟิลลาเดลเฟีย ส่วนใหญ่กลายเป็นผู้ที่ต่อต้านการให้สัตยาบันแก่ร่างรัฐธรรมนูญ เพราะไม่สนับสนุนให้รัฐบาลกลางมีอำนาจ และยังคงต้องการให้รัฐทุกรัฐยังมีอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ ๙ รัฐแรกที่ให้สัตยาบัน และทำให้ร่างรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ได้ ได้แก่ เดลาแวร์, เพนซิลเวเนีย, นิวเจอร์ซีย์, จอร์เจีย, คอนเนตทิคัต, แมสซาชูเซตส์, แมริแลนด์, เซาท์ แคโรไลนา และนิวแฮมป์เชียร์ ในทางกฎหมาย ถือว่ารัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ได้แล้ว และต้องผูกพันกับรัฐทั้ง ๑๓ รัฐ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง ทุกรัฐยังคงจับตามองรัฐใหญ่อย่างเวอร์จิเนีย และนิวยอร์ก เพราะทุกรัฐรู้ดีว่า ทราบไคที่สองรัฐใหญ่นี้ยังไม่ให้สัตยาบันแก่รัฐธรรมนูญ สถานะของรัฐธรรมนูญ และการรวมตัวกันเป็นสหรัฐ ก็ยังไม่ถือว่ามั่นคง^{๑๒}

ทั้งนี้ การให้สัตยาบันของรัฐเวอร์จิเนีย และนิวยอร์ก เป็นเรื่องที่น่าสนใจ เพราะทั้งสองรัฐมีการเปิดอภิปรายเรื่องการให้สัตยาบันดังกล่าวอย่างเข้มข้น โดยในการประชุมเพื่อให้สัตยาบันแก่รัฐธรรมนูญทั้งสองรัฐนั้น ตัวแทนได้แบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายที่สนับสนุนการให้สัตยาบันร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสนับสนุนการสร้างอำนาจให้แก่รัฐบาลกลาง (เรียกว่า federalist หรือ nationalist) ส่วนอีกฝ่าย คือ ฝ่ายที่ต่อต้านการให้สัตยาบันรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการให้อำนาจอย่างมากแก่รัฐบาลกลาง (เรียกว่า Anti-Federalist) ในรัฐเวอร์จิเนีย ฝ่ายที่สนับสนุนการให้สัตยาบันแก่ร่างรัฐธรรมนูญ

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน หน้า 147

^{๑๒} James Mussatti. The Constitution of the United States. D.Van Nostrand Company, Inc. 1960, p.76

นำโดย เจมส์ เมดิสัน, จอร์จ นิโคลัส (George Nicholas), จอห์น มาแชล (John Marshall), เฮนรี ลี (Henry Lee), เอดมันน์ เพนเดลตัน (Edmund Pendleton) และเอดมันน์ แรนดอล์ฟ (Edmund Randolph) ส่วนฝ่ายที่ต่อต้านการให้สัตยาบันแก่ร่างรัฐธรรมนูญ นำโดย จอร์จ เมสัน (George Mason) และแพทริค เฮนรี (Patrick Henry) แต่สุดท้าย ที่ประชุมในเวอร์จิเนียก็ลงมติให้สัตยาบันแก่รัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนนเสียง ๘๙ - ๗๙ ซึ่งการลงมติดังกล่าวในเวอร์จิเนียใช้เวลาในการอภิปรายทั้งสิ้นถึง ๓ สัปดาห์^{๑๓}

ส่วนในนิวยอร์กนั้น การอภิปรายดังกล่าว ฝ่ายสนับสนุนการให้สัตยาบันแก่รัฐธรรมนูญ นำโดย อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน ส่วนฝ่ายคัดค้านการให้สัตยาบันแก่ร่างรัฐธรรมนูญ นำโดย เมแลงค์ตัน สมิทท์ สุดท้ายที่ประชุมของตัวแทนมีมติให้สัตยาบันแก่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยผลการลงมตินั้น มีผู้ลงมติให้สัตยาบัน ต่างจากผู้ลงมติไม่ให้สัตยาบันเพียง ๓ คนเท่านั้น (๓๐ - ๒๗) ทั้งนี้ การลงมติให้ความเห็นชอบกับการให้สัตยาบันดังกล่าว ไม่ได้เกิดจากการโน้มน้าวใจของฝ่ายที่สนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ หากแต่มลรัฐนิวยอร์กเกรงว่า ถ้าหากตนไม่ให้สัตยาบันแก่ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว เมืองต่างๆ ทางใต้ของมลรัฐนิวยอร์ก และเมืองใหญ่หลายเมืองจะใช้เหตุผลดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการขอแยกตัวจากมลรัฐนิวยอร์ก เพื่อไปร่วมตัวกับสหรัฐ^{๑๔}

ต่อมา รัฐนอร์ธ แคโรไลนา ได้ลงมติไม่ให้สัตยาบันแก่ร่างรัฐธรรมนูญ แต่ในการประชุมครั้งต่อมา ที่ประชุมได้ลงมติให้สัตยาบันแก่รัฐธรรมนูญ และสุดท้าย ที่ประชุมของรัฐโรดไอแลนด์ (ซึ่งไม่ได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมตั้งแต่แรกที่เมืองฟิลาเดลเฟีย) ก็มีมติให้สัตยาบันแก่ร่างรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๗๙๐ ด้วยคะแนนเสียง ๓๔ - ๓๒ เพราะเกรงว่า เมื่อมลรัฐทั้ง ๑๒ มลรัฐ ต่างให้สัตยาบันแก่ร่างรัฐธรรมนูญ และเข้าร่วมสหรัฐกันหมดแล้ว ตนเองจะโดดเดี่ยว และถูกปฏิบัติจากมลรัฐทั้ง ๑๒ ประหนึ่งเป็นรัฐต่างดาว จึงยอมให้สัตยาบันแก่ร่างรัฐธรรมนูญ และเข้าร่วมสหรัฐด้วย

^{๑๓} Robert A. Goldwin and Art Kaufman (written by Walter Berns), Constitutional makers on constitution making. American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1988, p 148

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน

ตารางแสดงการให้สัตยาบันแก่ร่างรัฐธรรมนูญของมลรัฐทั้ง ๑๓ มลรัฐ^{๑๕}

รัฐ	วันที่ให้สัตยาบัน	ผลการให้สัตยาบัน (เห็นชอบ-ไม่เห็นชอบ)
เดลาแวร์	วันที่ ๗ ธันวาคม ค.ศ.๑๗๘๗	๓๐-๐
เพนซิลเวเนีย	วันที่ ๑๒ ธันวาคม ค.ศ. ๑๗๘๗	๔๖-๒๓
นิวเจอร์ซีย์	วันที่ ๑๘ ธันวาคม ค.ศ. ๑๗๘๗	๓๘-๐
จอร์เจีย	วันที่ ๒ มกราคม ค.ศ. ๑๗๘๘	๒๖-๐
คอนเนตทิคัต	วันที่ ๙ มกราคม ค.ศ. ๑๗๘๘	๑๒๘-๔๐
แมสซาชูเซตส์	วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๗๘๘	๑๘๗-๑๖๘
แมริแลนด์	วันที่ ๒๘ เมษายน ค.ศ. ๑๗๘๘	๖๓-๑๑
เซาท์แคโรไลนา	วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๗๘๘	๑๔๙-๗๓
นิวแฮมป์เชียร์	วันที่ ๒๑ มิถุนายน ค.ศ. ๑๗๘๘	๕๗-๔๗
เวอร์จิเนีย	วันที่ ๒๕ มิถุนายน ค.ศ. ๑๗๘๘	๘๙-๗๙
นิวยอร์ก	วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๘๘	๓๐-๒๗
นอร์ทแคโรไลนา	วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๗๘๙	๑๙๕-๗๗
โรดไอแลนด์	วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๗๙๐	๓๔-๓๒

^{๑๕} George E . Maggs and Peter J. Smith, Constitutional law : A comtemporary approach ; Thomson Reuters, 2009 หน้า 10

๒. สภาร่างรัฐธรรมนูญเครือจักรภพออสเตรเลีย

๒.๑ ความเป็นมา

เครือจักรภพออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ประกอบด้วยมลรัฐ ๖ มลรัฐ ได้แก่ รัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales), รัฐวิกตอเรีย (Victoria), รัฐควีนส์แลนด์ (Queensland), รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย (Western Australia), รัฐเซาท์ออสเตรเลีย (South Australia) และ รัฐแทสมเนีย (Tasmania) และมีเขตปกครองตนเองอีกสองเขต คือ เขตเมืองหลวงออสเตรเลีย (Australian Capital Territory) และเขตนอร์ทเทิร์นเทร์ริทอรี (Northern Territory) โดยรัฐทั้ง ๖ เป็นอาณานิคมปกครองตนเองของประเทศอังกฤษ

ช่วง ค.ศ. ๑๗๖๓ – ๑๘๘๐ รัฐทั้ง ๖ ได้รวมตัวกันและทำข้อตกลงในเรื่องภาษี เพื่อให้มีการกำหนดรูปแบบภาษีให้เป็นรูปแบบเดียวกันเพื่อความสะดวกในการการค้าระหว่างรัฐ แต่ในขณะนั้นยังไม่มีรัฐอาณานิคมใดคิดถึง การรวมตัวกันในรูปแบบสหพันธรัฐเหมือนอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาเลย

ในช่วงทศวรรษที่ ๑๘๖๐ เริ่มมีการแผ่ขยายอำนาจจากหลายประเทศในภาคพื้นยุโรป อย่างเช่น ประเทศเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ทำให้รัฐอาณานิคมบนภาคพื้นทวีปออสเตรเลีย รวมทั้งประเทศนิวซีแลนด์ (ซึ่งขณะนั้นก็เป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษเช่นกัน) และหมู่เกาะในบริเวณทวีปออสเตรเลีย มีแนวความคิดที่จะรวมตัวกันในรูปแบบสหพันธรัฐเหมือนสหรัฐอเมริกา เพราะเกรงกลัวการแผ่ขยายอำนาจของภาคพื้นยุโรป โดยก่อตั้ง “สภาที่ปรึกษาสหพันธรัฐแห่งออสเตรเลียเชีย” (Federal Council of Australasia) ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๘๕ ซึ่งรัฐที่เข้าร่วมกับสภาที่ปรึกษาดังกล่าว ได้แก่ นิวซีแลนด์, รัฐวิกตอเรีย, รัฐแทสมเนีย, รัฐเซาท์ออสเตรเลีย และหมู่เกาะฟีจี (Fiji) แต่รัฐใหญ่อย่างรัฐนิวเซาท์เวลส์ ไม่ได้เข้าร่วมสภาที่ปรึกษาดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม สภาที่ปรึกษาสหพันธรัฐแห่งออสเตรเลียเชีย เป็นความร่วมมือที่ไม่ประสบความสำเร็จ และสภาที่ปรึกษานี้ได้ล่มสลายในปี ๑๓ ปีต่อมา

ในระหว่างวันที่ ๖ - ๑๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๘๙๐ ตัวแทนของผู้นำอาณานิคมทั้งในทวีปออสเตรเลียได้รวมตัวกันอีกครั้งในเมืองเมลเบิร์น (Melbourn) และที่ประชุมมีมติให้จัดการประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญโดยให้แต่ละรัฐอาณานิคมในทวีปออสเตรเลียส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมเหมือนอย่างสกปร่างรัฐธรรมนูญที่เมืองฟิลาเดลเฟีย สหรัฐอเมริกา ที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๗๘๗

การประชุมดังกล่าวถูกจัดขึ้นที่เมืองซิดนีย์ (Sydney) ในวันที่ ๒ มีนาคม-๙ เมษายน ปี ค.ศ. ๑๘๙๑ แต่ในการประชุมครั้งนี้ ไม่มีตัวแทนจากหมู่เกาะมาเข้าร่วมประชุม โดยตัวแทนที่เข้าร่วมประชุมได้แก่ ตัวแทนจากรัฐทั้ง ๖ ของภาคพื้นทวีปออสเตรเลีย และประเทศนิวซีแลนด์ ทั้งนี้ ตัวแทนทั้งหลายที่เข้าร่วมประชุม ล้วนเป็นตัวแทนที่ได้รับเลือกมาจากสภานิติบัญญัติของรัฐนั้นๆ ดังเช่นการส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมที่เมืองฟิลาเดลเฟีย ในปี ค.ศ. ๑๗๘๗ ในการประชุมดังกล่าว ได้มีการตกลงในเรื่องสำคัญหลายเรื่อง ได้แก่ เรื่องโครงสร้างของสหพันธรัฐ และอำนาจของรัฐบาลกลาง การจัดการนโยบายภาษี และการสร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของรัฐเล็ก กับรัฐใหญ่ เป็นต้น เมื่อที่ประชุมลงมติในประเด็นต่างๆเรียบร้อยแล้ว ที่ประชุมก็ต้องคณะกรรมการขึ้น นำโดย เซอร์ แซมมวล กริฟฟิท (Sir Samuel Griffith) นายกรัฐมนตรีของรัฐควีนส์แลนด์ โดยคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้ถูกเขียนขึ้นในที่ประชุมอย่างร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา หากแต่ถูกเขียนบนเรือยอร์ชลูซินดา (Lucinda) ในขณะที่อยู่กลางทะเล

เมื่อที่ประชุมได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือ การนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปให้สัตยาบันโดยสภานิติบัญญัติของรัฐอาณานิคมต่างๆ อย่างไรก็ตาม ไม่มีสภานิติบัญญัติของรัฐอาณานิคมใดเลยที่จัดประชุมสภาเพื่อพิจารณาเรื่องการให้สัตยาบันแก่ร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากสาเหตุหลักๆ ๓ ประการ คือ^{๑๖}

ประการแรก หลายรัฐอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านของรัฐสภา กล่าวคือ รัฐสภาของหลายรัฐกำลังจะมีการเลือกตั้งใหม่ และหลายรัฐก็มีปัญหาด้าน

^{๑๖} Charles Cameron Kingston. GB : A sketch of Australian Constitutional History, 2007 p. 333-334

เสถียรภาพทางการเมือง ทำให้การพิจารณาเพื่อให้สัตยาบันร่างรัฐธรรมนูญ ต้องถูกเลื่อนออกไป **ประการที่สอง** ในขณะนั้น หลายรัฐกำลังประสบปัญหาภายในรัฐเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางเศรษฐกิจ ทำให้หลายๆ รัฐเห็นว่าประเด็นเรื่องการรวมตัวกันเป็นสหพันธรัฐ และการให้สัตยาบันร่างรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องที่ไม่สำคัญเมื่อเทียบกับปัญหาที่รัฐของตนกำลังเผชิญอยู่ และ**ประการที่สาม** ประชาชนในรัฐต่างๆ ไม่ให้ความสนใจกับเรื่องการให้สัตยาบันร่างรัฐธรรมนูญเลย เนื่องจากเมื่อพิจารณาโครงสร้างที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นว่า ตัวแทนที่เข้าร่วมประชุมในสภาร่างรัฐธรรมนูญล้วนแล้วแต่มาจาก การเลือกของฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐนั้น โดยประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทน และในการให้สัตยาบัน ผู้ที่มีหน้าที่ให้สัตยาบัน ก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐนั้นๆ อีก ทั้งยังไม่ได้มีการลงประชามติ เมื่อประชาชนไม่สนใจเรื่องการให้สัตยาบันดังกล่าว ก็ยิ่งทำให้รัฐสภาของแต่ละรัฐเพิกเฉยต่อเรื่องการให้สัตยาบันนี้ เพราะขาดกระแสจากประชาชน

ในปี ค.ศ. ๑๘๙๓ กลุ่มประชาชนที่เคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้มีการปกครองแบบสหพันธรัฐ (The Federation Movement) ก็เริ่มเคลื่อนไหวมากขึ้น และพัฒนาจนกลายเป็น “กลุ่มสันนิบาตเรียกร้องการปกครองแบบสหพันธรัฐ” (Federation League) สันนิบาตดังกล่าวได้มีการประชุมร่วมกันที่เมืองโคโรวา (Corowa) รัฐนิวเซาท์เวลส์ ในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม - ๑ สิงหาคม ค.ศ. ๑๘๙๓ โดยในการประชุมครั้งนี้ นายจอห์น ควิก (John Quick) ได้เสนอทางออกว่า ถ้าหากต้องการให้การดำเนินการให้มีการปกครองแบบสหพันธรัฐประสบความสำเร็จ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนสามขั้นตอนนี้^{๑๗} คือ **หนึ่ง** ต้องจัดให้มีการประชุมร่วมกันของตัวแทนในแต่ละรัฐเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ และจัดตั้งสหพันธรัฐ **สอง** ตัวแทนที่เข้าร่วมประชุมดังกล่าวควรจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และ**สาม** เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว ควรจัดให้มีการลงประชามติ และเพื่อให้ข้อเสนอดังกล่าวเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ ทุกมลรัฐต้องออกพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง เรียกว่า “พระราชบัญญัติมอบอำนาจพิเศษ” (Enabling Act) ซึ่งจะเป็นพระราชบัญญัติ

^{๑๗} Australian Government – National archives of Australia. Constitutional for a nation : Quick steps. จากเว็บไซต์ <http://www.naa.gov.au/collection/explore/federation/constitution-website/stories/quick-steps/pods/dr-john-quick-1893/index.html>

ที่กำหนดวิธีการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแทนที่จะเข้าร่วมประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ และกำหนดวิธีการลงประชามติ อย่างไรก็ตาม มีรัฐเพียง ๔ รัฐเท่านั้นที่ผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวในรัฐของตนเอง ได้แก่ รัฐนิวเซาท์เวลส์, รัฐวิกตอเรีย, รัฐแทสเมเนีย และรัฐเซาท์ออสเตรเลีย

ในปี ค.ศ. ๑๘๙๕ นายกรัฐมนตรี ของแต่ละรัฐได้ประชุมร่วมกันที่เมืองโฮบาร์ท (Hobart) รัฐแทสเมเนีย โดยที่ประชุมเห็นพ้องต้องกันว่า ควรจะจัดตั้งการปกครองแบบสหพันธรัฐ เหมือนอย่างสหรัฐอเมริกา และมีการร่างรัฐธรรมนูญสำหรับสหพันธรัฐ ในประเด็นของการร่างรัฐธรรมนูญนี้ ที่ประชุมได้มีข้อตกลงที่สำคัญสองประการ คือ **หนึ่ง** ก่อนการร่างรัฐธรรมนูญจะเสร็จสิ้นลง ควรเปิดโอกาสให้รัฐสภาในแต่ละรัฐ และสาธารณชนวิจารณ์และให้ความเห็น **สอง** เมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว จะนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปให้พระราชินีอังกฤษให้ความเห็นชอบได้ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐต่างๆ แล้วอย่างน้อย ๓ รัฐ และนี่คือที่มาของสภาาร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๙๗ – ๑๘๙๘ และเป็นสภาาร่างรัฐธรรมนูญที่ประสบความสำเร็จในการร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ แนวความคิดในการที่จะต้องมีผู้แทนเข้าร่วมประชุม และการให้สัตยาบัน ออสเตรเลียนำแนวความคิดเหล่านี้มาจากการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา แต่เพิ่มเติมตรงที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยมากยิ่งขึ้น ดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

๒.๒ ที่มา และองค์ประกอบของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ

การประชุมร่วมกันของนายกรัฐมนตรีของแต่ละรัฐในภาคพื้นทวีปออสเตรเลีย ในปี ค.ศ. ๑๘๙๕ ณ เมืองโฮบาร์ท รัฐแทสเมเนีย นั้น ที่ประชุมมีมติให้จัดการประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญโดยให้แต่ละรัฐส่งตัวแทนมาเข้าร่วมประชุม ที่เมืองแอดเลด (Adelaide) ทั้งนี้ สำหรับเรื่องที่มาของตัวแทนนั้น ตัวแทนที่เข้าร่วมประชุมที่มาจากรัฐนิวเซาท์เวลส์, รัฐวิกตอเรีย, รัฐแทสเมเนีย และรัฐเซาท์ออสเตรเลีย เป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในรัฐนั้นๆ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ใน “พระราชบัญญัติมอบอำนาจพิเศษ” ในรัฐนั้นๆ เอง ไม่ได้มาจากการเลือกกันเองของรัฐสภาอย่างในการประชุมที่ฟิลลาเดลเฟีย ยกเว้นตัวแทนรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย ที่มาจากการเลือกตั้งของรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภาของรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลียไม่เห็นชอบกับการผ่านร่างพระราชบัญญัติ

มอบอำนาจพิเศษ^{๑๘} และในตัวพระราชบัญญัตินี้เองก็จะกำหนดคุณสมบัติของ ผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนเข้าร่วมประชุม เช่น พระราชบัญญัติ มอบอำนาจพิเศษของรัฐนิวเซาท์เวลส์ กำหนดว่า ผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น ตัวแทนเข้าร่วมประชุมได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติในการลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

ในเรื่องของการแบ่งเขตการเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งก็จะต้อง เป็นไปตามพระราชบัญญัติมอบอำนาจพิเศษในแต่ละรัฐเช่นกัน อย่างเช่น พระราชบัญญัติมอบอำนาจพิเศษของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ก็ได้บัญญัติให้ใช้เขตรัฐ เป็นเขตเลือกตั้ง^{๑๙} นั้นหมายความว่าทั้งรัฐจะมีเขตเลือกตั้งเพียงเขตเดียว และ ในบัตรเลือกตั้งนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ครบตาม จำนวนผู้แทนทั้งหมดที่กำหนดไว้ กล่าวคือ รัฐนิวเซาท์เวลส์จะต้องส่งตัวแทน เข้าร่วมประชุมทั้งหมด ๑๐ คน ในบัตรเลือกตั้งนั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ต้องเลือก ผู้ที่จะเข้าไปเป็นตัวแทนให้ครบทั้ง ๑๐ คน ผู้เลือกตั้งคนใดเลือกน้อยกว่า จำนวนที่กำหนดไว้ หรือมากกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ ก็จะนับว่าบัตรนั้นเป็นบัตรเสีย เป็นต้น

ส่วนเรื่องจำนวนตัวแทนของแต่ละรัฐที่จะส่งเข้ามาร่วมประชุมนั้น ที่ประชุมของนายกรัฐมนตรีในปี ค.ศ. ๑๘๙๕ ได้กำหนดให้แต่ละรัฐส่ง ตัวแทนเข้าร่วมประชุมรัฐละ ๑๐ คน ในการประชุมครั้งนี้ มีรัฐควีนส์แลนด์ เพียงรัฐเดียวที่ไม่ส่งตัวแทนมาเข้าร่วมประชุมด้วยเนื่องจากรัฐสภาของ ควีนส์แลนด์ไม่เห็นชอบกับการผ่านร่างพระราชบัญญัติมอบอำนาจพิเศษ ส่วนประเทศนิวซีแลนด์เอง ก็ไม่คิดจะร่วมเป็นเครือจักรภพกับออสเตรเลียอีก จึงไม่ได้ส่งตัวแทนมาเข้าร่วมประชุมเช่นกัน รวมแล้ว การประชุมในครั้งนี้ มีตัวแทนเข้าร่วมประชุมทั้งหมด ๕๐ คน โดยเป็นตัวแทนจากรัฐทั้ง ๕ รัฐ

^{๑๘} Australian Electoral Commission (24 March 2011). Federation Fact Sheet 1 : The Referendum 1898-1900 จากเว็บไซต์ http://www.aec.gov.au/About_AEC/publications/Fact_Sheets/factsheet1.htm

^{๑๙} พระราชบัญญัติมอบอำนาจพิเศษแห่งการประชุมสหพันธรัฐออสเตรเลียเขียน ของ นิวเซาท์เวลส์ มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า

"The voting shall be taken throughout New South Wales as one Electoral District, and every voter shall vote for the full number of Representatives required, otherwise the vote shall be rejected as informal."

๒.๓ การดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

ในพระราชบัญญัติมอบอำนาจพิเศษของแต่ละรัฐจะมีบทบัญญัติบางส่วนที่บัญญัติเหมือนกัน นั่นคือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประชุม และการดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก่

๑. ให้เริ่มดำเนินการจัดให้มีการประชุมเมื่อมีรัฐจำนวนตั้งแต่ ๓ รัฐขึ้นไป ได้ดำเนินการเลือกตั้งภายในรัฐจนได้ผู้แทนที่จะมาเข้าร่วมประชุมเรียบร้อยแล้ว ส่วนเรื่องของสถานที่ และเวลาที่จะเริ่มประชุมนั้น ให้เป็นไปตามมติเสียงส่วนใหญ่ของที่ประชุมรวมนายกรัฐมนตรีของรัฐที่จะเข้าร่วมประชุม^{๒๐}

๒. เมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานในที่ประชุมจะต้องกล่าวปิดประชุม โดยระยะเวลาที่กล่าวปิดประชุมนี้ จะต้องไม่ช้ากว่า ๑๒๐ วัน แต่จะต้องไม่เร็วเกินกว่า ๖๐ วัน^{๒๑} นั้นหมายความว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญจะใช้เวลาในการประชุมเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญเกินกว่า ๑๒๐ วันไม่ได้ และจะน้อยกว่า ๖๐ วันไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาจัดทำรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดถี่ถ้วน

^{๒๐} พระราชบัญญัติมอบอำนาจพิเศษแห่งการประชุมสหพันธรัฐออสเตรเลียเขียน ของนิวเซาท์เวลส์ มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า

“When the first elections have been held in three or more Colonies, a meeting of the Convention shall be convened for such time and place as a majority of the Governors of such Colonies may decide, or, in case of an equal division, as the Governor of the senior of such Colonies may fix.”

^{๒๑} พระราชบัญญัติมอบอำนาจพิเศษแห่งการประชุมสหพันธรัฐออสเตรเลียเขียน ของนิวเซาท์เวลส์ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า

“When the Constitution has been framed by the Convention, copies thereof shall be supplied to the Members of the Convention, and the President shall declare the sitting of the Convention adjourned to a time and place to be fixed by the Convention, not being less than sixty nor more than one hundred and twenty days thereafter. And as soon as convenient the draft Constitution shall be submitted for consideration to each House of Parliament sitting in Committee of the Whole, and such amendments as may be desired by the Legislature, together with the draft Constitution, shall be remitted to the Convention through the Senior Representative.”

๓. เมื่อพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในการประชุมครั้งแรกเรียบร้อยแล้ว แล้วนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นเข้าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละรัฐ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรของรัฐต่างๆพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น โดยต้องพิจารณาด้วยองค์ประชุมเต็มสภา ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรมีข้อแก้ไขติดงักให้วุฒิสภาของรัฐนั้นส่งข้อแก้ไขนั้นกลับมาให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ^{๒๒}

๔. สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องประชุมร่วมกันอีกครั้งหลังจากที่ได้ร่างรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาของแต่ละรัฐส่งคืนมาแล้ว และให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญตามที่สภาผู้แทนราษฎรของแต่ละรัฐต้องการตามที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นสมควร^{๒๓}

การประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงแบ่งออกเป็น ๓ ช่วงด้วยกัน โดยการประชุมในช่วงแรกจัดที่เมือง แอเดเลด ในวันที่ ๒๒ มีนาคม – ๕ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๘๙๗ ที่ประชุมมีมติเลือกนาย ชาร์ลส์ คาเมรอน คิงสตัน (Charles Cameron Kingston) เป็นประธาน ผลจากการประชุมครั้งนี้ทำให้ที่ประชุมได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ฉบับหนึ่ง แต่เนื้อหาส่วนใหญ่ก็มีความเหมือนร่างรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๘๙๑ เมื่อการประชุมครั้งแรกนี้เสร็จสิ้นลง สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปให้รัฐสภาของแต่ละรัฐพิจารณาเพื่อให้เห็น

เมื่อรัฐสภาแต่ละรัฐได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญคืนมายังสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ในปีเดียวกันนั่นเอง สภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีการประชุมอีกในช่วงที่สอง ซึ่งจัดขึ้นที่เมืองซิดนีย์ระหว่างวันที่ ๒ - ๒๔ กันยายน โดยในการประชุมครั้งนี้ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขมาตราหลายๆ มาตราตามข้อเสนอที่รัฐสภาของของแต่ละรัฐ เมื่อแก้ไขเสร็จ สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ส่งร่าง

^{๒๒} อ้างแล้วในพระราชบัญญัติมอบอำนาจพิเศษแห่งการประชุมสหพันธรัฐออสเตรเลียเซียนของนิวเซาท์เวลส์ มาตรา ๒๖

^{๒๓} พระราชบัญญัติมอบอำนาจพิเศษแห่งการประชุมสหพันธรัฐออสเตรเลียเซียน ของนิวเซาท์เวลส์ มาตรา ๒๗

“On the reassembling of the Convention, the Constitution as framed prior to the adjournment shall be reconsidered, together with such suggested amendments as shall have been forwarded by the various Legislatures, and the Constitution so framed shall be finally adopted with any amendments that may be agreed to.”

รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเรียบร้อยแล้วกลับไปให้รัฐสภาแต่ละรัฐเพื่อพิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง แต่การพิจารณารั้งนี้เป็นไปอย่างล่าช้า เพราะรัฐวิกตอเรียมีการเลือกตั้ง ส่งผลให้การเรียกประชุมของสภาาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกครั้งล่าช้าไปด้วย

การประชุมในช่วงที่สามจัดขึ้นที่เมืองเมลเบิร์น ระหว่างวันที่ ๒๒ มกราคม - ๑๗ มีนาคม ๑๘๙๘ สภาาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง จนได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์ที่พร้อมให้ประชาชนลงประชามติ

๒.๔ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ : การลงประชามติ และการขอความเห็นชอบจากประเทศอังกฤษ

เมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์แล้ว สภาาร่างรัฐธรรมนูญได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญกลับไปยังรัฐสภาของแต่ละรัฐเพื่อให้ดำเนินการลงประชามติว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้หรือไม่ ทั้งนี้ ในการลงประชามติ มีทั้งกลุ่มคนที่สนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ (เรียกว่า Billites) และกลุ่มผู้ไม่สนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ (เรียกว่า Anti-Billites) โดยกลุ่มที่สนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญเชื่อว่าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และการรวมตัวแบบสหพันธรัฐ จะเป็นผลดีต่อความร่วมมือของรัฐในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการป้องกันประเทศ ส่วนกลุ่มผู้ไม่สนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มที่อาศัยอยู่ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ เพราะเกรงว่าการมีรัฐบาลกลางจะทำให้รัฐใหญ่อย่างตนเองต้องสูญเสียอำนาจ และผลประโยชน์ไป

การลงประชามติดังกล่าวกระทำโดยให้ผู้เข้าลงประชามติเขียนคำว่า Yes หรือ No ลงในกระดาษแล้วหย่อนลงในกล่อง

การลงประชามติครั้งแรกจัดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๙๘ โดยรัฐที่จัดการลงประชามติมีเพียง ๔ รัฐเท่านั้น ได้แก่ รัฐนิวเซาท์เวลส์, รัฐเซาท์ออสเตรเลีย, รัฐแทสเมเนีย และรัฐวิกตอเรีย โดยผลการลงประชามติทั้ง ๔ รัฐ ก็คือประชาชนให้การสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญเป็นเสียงข้างมาก แต่สำหรับนิวเซาท์เวลส์นั้น แม้ประชาชนที่ลงมติสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญจะมากกว่าประชาชนที่คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็ถือว่าประชาชนรัฐ

นิวเซาท์เวลส์ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติมอบอำนาจพิเศษของรัฐนิวเซาท์เวลส์บัญญัติว่า ในผลการลงประชามตินั้น ถ้าหากมีผู้ให้ความเห็นชอบไม่ถึง ๘๐,๐๐๐ เสียง^{๒๔} ถือว่าผลการลงประชามติดังกล่าว คือ ไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ นั้นหมายความว่า แม้เสียงส่วนใหญ่จะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าหากเสียงที่เห็นชอบนั้นมีไม่ถึง ๘๐,๐๐๐ เสียงแล้ว จะถือว่าประชาชนมีมติยอมรับร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้ และผลการลงประชามติในครั้งนี้ มีประชาชนรัฐนิวเซาท์เวลส์ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญเพียง ๗๑,๕๙๕ คนเท่านั้น (ดูตารางประกอบ)

หลังจากนั้น ในปี ค.ศ. ๑๘๙๙ นายกรัฐมนตรีรัฐต่างๆ ได้เข้าหารือกันเกี่ยวกับเรื่องการลงประชามติครั้งแรกที่ผ่านมา และได้มีการทำความเข้าใจเรื่องต่างๆ และได้มีการแก้ไขตัวร่างรัฐธรรมนูญเล็กน้อยบางข้อ อย่างเช่น บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเสนอพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน และการเสนอของงบประมาณ เป็นต้น และหลังจากที่ได้มีการแก้ไขแล้ว รัฐต่างๆ ก็ได้จัดให้มีการลงประชามติอีกครั้งตลอดช่วงเดือนเมษายน - เดือนกันยายน ค.ศ. ๑๘๙๙ โดยในครั้งนี้ มีรัฐจำนวน ๕ รัฐที่จัดให้มีการลงประชามติ ได้แก่ รัฐนิวเซาท์เวลส์, รัฐควีนส์แลนด์, รัฐเซาท์ออสเตรเลีย, รัฐแทสเมเนีย และรัฐวิกตอเรีย โดยผลการลงประชามติดังกล่าวคือ ทั้ง ๕ รัฐลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย ยังไม่ได้ดำเนินการจัดให้มีการลงประชามติแต่อย่างใด

จากนั้นก็มีการนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปยังกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษเพื่อขอความเห็นชอบจากราชินีของประเทศอังกฤษ (ซึ่งในขณะนั้นคือพระนางเจ้าวิกตอเรีย) โดยมีการแก้ไขร่างนั้นอีกเล็กน้อย ทั้งนี้ ประเด็นที่มีการยกขึ้นโต้แย้งมากที่สุด และจะนำมายกตัวอย่างในที่นี้ คือ

^{๒๔} พระราชบัญญัติมอบอำนาจพิเศษแห่งการประชุมสหพันธรัฐออสเตรเลียเขียน ของนิวเซาท์เวลส์ มาตรา ๓๕ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมอบอำนาจพิเศษแห่งการประชุมสหพันธรัฐออสเตรเลียเขียน ค.ศ. ๑๘๙๗)

“The majority of votes shall decide the question, and if the Constitution thereby rejected, no further action shall be taken pursuant to this Act : Provided that any number of votes in the affirmative less than eighty thousand shall be equivalent to the rejection of the Bill.”

ประเด็นเรื่องการอุทธรณ์คดีของศาลออสเตรเลียต่อสภาที่ปรึกษาของประเทศอังกฤษ (Privy Council)

เดิมที คดีทุกคดีที่ตัดสินโดยศาลออสเตรเลีย สามารถอุทธรณ์ต่อสภาที่ปรึกษาของประเทศอังกฤษได้ และในประเด็นนี้ ที่ประชุมสหพันธรัฐออสเตรเลียที่ได้ประชุมกันเพื่อร่างรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ นั้น ตัวแทนส่วนใหญ่ต้องการล้มเลิกการอุทธรณ์คดีของศาลออสเตรเลียต่อสภาที่ปรึกษาของประเทศอังกฤษและสร้างศาลในออสเตรเลียซึ่งจะทำหน้าที่เป็นศาลสุดท้ายในการตัดสินคดีของออสเตรเลีย ทั้งนี้ นายแอนดรู อิงกลิส คลาก (Andrew Inglis Clark)^{๒๕} ได้ให้เสนอว่า ให้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลในออสเตรเลียต่อสภาที่ปรึกษาประเทศอังกฤษได้ เฉพาะกรณีที่เป็นคดีเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะของเครือจักรภพออสเตรเลีย หรือของรัฐใดๆ หรือของดินแดนอื่นๆที่อยู่ในอำนาจปกครองของพระราชินีอังกฤษ อย่างไรก็ตาม ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ตกไปอันเนื่องมาจากการไม่จัดอภิปรายเพื่อให้สัตยาบันแก่ร่างรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

เมื่อมีการประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ประเด็นดังกล่าวก็กลับมาเป็นที่ถกเถียงกันอีกครั้งหนึ่ง โดยกลุ่มนักธุรกิจบางส่วนไม่เห็นด้วยกับการล้มเลิกการอุทธรณ์คดีต่อสภาที่ปรึกษาของประเทศอังกฤษเพราะเกรงว่าการกระทำดังกล่าวจะทำให้นักลงทุนชาวอังกฤษไม่ยอมมาลงทุนในออสเตรเลีย อย่างไรก็ตามร่างรัฐธรรมนูญที่สภาาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติเห็นชอบ และกำหนดให้มีการลงประชามติ ตลอดจนนำไปขอรับความเห็นชอบจากพระราชินีของประเทศอังกฤษนั้น ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการอุทธรณ์คดีของศาลออสเตรเลีย ต่อสภาที่ปรึกษาของประเทศอังกฤษไว้ว่า ห้ามอุทธรณ์คดีที่มาจากศาลในออสเตรเลียต่อสภาที่ปรึกษา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตีความของรัฐธรรมนูญนี้ หรือรัฐธรรมนูญอื่นๆ ของรัฐในเครือจักรภพออสเตรเลีย เว้นแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเขตการปกครองอื่นๆ ที่อยู่ในอำนาจของพระราชินีที่นอกเหนือจากเครือจักรภพออสเตรเลีย หรือนอกเหนือจากรัฐ

^{๒๕} Charles Cameron Kingston. GB : A sketch of Australian Constitutional History, 2007 p. 334

ในเครือจักรภพ^{๒๖}

ในประเด็นดังกล่าว นายโจเซฟ แชมเบอร์เลน (Joseph Chamberlain) เลขาธิการอาณานิคม คัดค้านเรื่องนี้อย่างรุนแรง โดยให้เหตุผลว่า การอุทธรณ์ต่อสภาที่ปรึกษาของอังกฤษควรจะต้องมีอยู่ เพื่อให้เกิดเอกภาพทางกฎหมายในเครือจักรภพอังกฤษ (สหราชอาณาจักร และรัฐอาณานิคมทั้งหลาย) จนสุดท้ายได้มีการแก้ไขประเด็นดังกล่าวโดยการประนีประนอมกัน คือ ในคดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ให้อุทธรณ์ต่อศาลสูงของออสเตรเลีย แต่อาจจะอุทธรณ์ต่อสภาที่ปรึกษาของอังกฤษก็ได้ ถ้าหากศาลสูงนั้นเห็นว่าปัญหานั้นควรตัดสินโดยสภาที่ปรึกษา ส่วนในเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญของเครือจักรภพออสเตรเลียนั้น สามารถอุทธรณ์ต่อสภาที่ปรึกษาของประเทศอังกฤษได้ทั้งหมด^{๒๗ ๒๘}

รัฐสภาของประเทศอังกฤษได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญของเครือจักรภพออสเตรเลียในวันที่ ๕ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๐๐ โดยประกาศใช้เป็น “พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งเครือจักรภพออสเตรเลีย ค.ศ. ๑๙๐๐”

ในต้นปี ค.ศ. ๑๙๐๐ รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย ยังคงนิ่งเฉยต่อการจัดให้มีการลงมติของประชาชน ทำให้ประชาชนที่อาศัยในเขตอีสเทิร์น โกลด์ฟิลด์ (Eastern Goldfields ซึ่งเป็นบริเวณตั้งแต่เมืองเพิร์ธ (Perth) จนถึงเมืองคัลกูลี-บูลเดอร์ (Kalgoorlie-Boulder)) ทำการประท้วงโดยทำที่ท่าว่าจะแยกตัว

^{๒๖} No appeal shall be permitted to the Queen in Council in any matter involving the interpretation of this Constitution or of the Constitution of a State, unless the public interests of some part of Her Majesty's Dominions, other than the Commonwealth or a State, are involved.

^{๒๗} No appeal shall be permitted to the Queen in Council from a decision of the High Court upon any question, howsoever arising, as to the limits inter se of the Constitutional powers of the Commonwealth and those of any State or States, or as to the limits inter se of the Constitutional powers of any two or more States, unless the High Court shall certify that the question is one which ought to be determined by Her Majesty in Council.

^{๒๘} Charles Cameron Kingston. GB : A sketch of Australian Constitutional History, 2007 p. 335

ออกจากรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลียแล้วตั้งรัฐใหม่^{๒๙} ในที่สุด รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลียก็จัดให้มีการลงประชามติในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๐๐ หลังจากที่พระราชินีประเทศอังกฤษทรงให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งเครือจักรภพออสเตรเลียเริ่มมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๐๑

ตารางแสดงผลการลงประชามติของรัฐต่างๆ ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๙๘-๑๙๐๐^{๓๐}

ช่วงเวลาที่มีการให้สัตยาบัน	รัฐที่จัดให้มีการลงประชามติ	จำนวนของผู้ที่ลงมติเห็นชอบ	จำนวนของผู้ที่ลงมติไม่เห็นชอบ
วันที่ ๓-๔ มิถุนายน ค.ศ. ๑๘๙๘	นิวเซาท์เวลส์	๗๑,๕๙๕	๖๖,๒๒๘
	เซาท์ออสเตรเลีย	๓๕,๘๐๐	๑๗,๓๒๐
	แทสเมเนีย	๑๑,๗๙๗	๒,๗๑๖
	วิกตอเรีย	๑๐๐,๕๒๐	๒๒,๐๙๐
เดือนเมษายน-เดือนกันยายน ค.ศ. ๑๘๙๙	นิวเซาท์เวลส์	๑๐๗,๔๒๐	๘๒,๗๔๑
	ควีนส์แลนด์	๓๘,๔๔๘	๓๐,๙๙๖
	เซาท์ออสเตรเลีย	๖๕,๙๙๐	๑๗,๐๕๓
	แทสเมเนีย	๑๓,๔๓๗	๗๙๑
	วิกตอเรีย	๑๕๒,๖๕๓	๙,๘๐๕
วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๐๐	เวสเทิร์นออสเตรเลีย	๔๔,๕๐๐	๑๙,๖๙๑

^{๒๙} Australian Electoral Commission (24 March 2011). Federation Fact Sheet 1: The Referendum 1898-1900 จากเว็บไซต์ http://www.aec.gov.au/About_AEC/publications/Fact_Sheets/factsheet1.htm

^{๓๐} เรื่องเดียวกัน

๓. สภาร่างรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ตั้งแต่หลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ เป็นต้นมา ประเทศฝรั่งเศสก็มีการปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐสลับกับการปกครองรูปแบบอื่นๆ เช่น รูปแบบจักรวรรดิ เรื่อยมา โดยมีการปกครองรูปแบบสาธารณรัฐมาแล้วทั้งสิ้น ๕ ครั้ง และในปัจจุบัน ประเทศฝรั่งเศสอยู่ในยุคของสาธารณรัฐที่ ๕ ทั้งนี้ ในช่วงเปลี่ยนผ่านของแต่ละยุค ก็จะมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ รัฐธรรมนูญบางฉบับก็ถูกร่างโดยคณะบุคคล เช่น รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. ๑๙๕๘ และรัฐธรรมนูญบางฉบับก็ถูกร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก่ :

- รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ ๓ กันยายน ค.ศ. ๑๗๙๑ : รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศฝรั่งเศส และถูกร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ (Assemblée Nationale Constituante) ที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ เริ่มจากการรวมตัวกันของสมาชิกสภาฐานันดรสามัญชน (Tiers état) ในสภาฐานันดร เดิมที่ สภาฐานันดรประกอบด้วยตัวแทนจาก ๓ ฐานันดร ได้แก่ ๑. ขุนนาง (Noblesse) ๒. พระสงฆ์ (Clergé) และ ๓. สามัญชน (Tiers état) สภาฐานันดรเป็นสภาที่มีอยู่ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทำหน้าที่เสมือนเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ โดยพระมหากษัตริย์จะทรงเรียกประชุมสภาฐานันดรเมื่อเกิดปัญหาสำคัญขึ้นในบ้านเมือง หรือเมื่อต้องการขอความเห็นในข้อราชการ อย่างไรก็ตาม กติกาของการลงมติของสภาฐานันดรมีอยู่ว่า แต่ละฐานันดรสามารถออกเสียงได้เพียงฐานันดรละ ๑ เสียงเท่านั้น กติกาดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้แก่สมาชิกฐานันดรที่ ๓ (สามัญชน) เป็นอย่างมาก เนื่องจากสมาชิกฐานันดรสามัญชนเป็นตัวแทนของประชาชนฝรั่งเศสกว่า ๒๔ ล้านคน ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ แต่กลับมีสิทธิ์ออกเสียงเพียง ๑ ใน ๓ ของสภาฐานันดรเท่านั้น ดังนั้น เหล่าสมาชิกฐานันดรสามัญชนจึงตัดสินใจแยกตัวออกจากสภาฐานันดรแล้วรวมตัวกันเองเป็น “สมัชชาแห่งชาติ” (Assemblée Nationale) และในวันที่ ๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ สมัชชาแห่งชาติและผู้แทนจากฐานันดรขุนนางและพระสงฆ์บางคน ได้ร่วมกันก่อตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติขึ้น (Assemblée Nationale Constituante) แล้วจัดตั้งคณะกรรมการ

ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๓๐ คนร่วมกันร่างรัฐธรรมนูญขึ้น และประกาศใช้ในวันที่ ๓ กันยายน ค.ศ. ๑๗๙๑^{๑๑} แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่มีการลงประชามติ ไม่มีเปิดอภิปรายสาธารณะให้ประชาชนได้แสดงความเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

- **รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๘๔๘** : รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นรัฐธรรมนูญที่ทำให้ประเทศฝรั่งเศสเข้าสู่ยุคสาธารณรัฐที่ ๒ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ เรียกว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” (Assemblée Nationale Constituante) ซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนกติกากการเลือกตั้งและเรื่องอื่นๆ เกี่ยวกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาตินั้น ถูกกำหนดโดยรัฐกำหนดลงวันที่ ๕ มีนาคม ค.ศ. ๑๘๔๘^{๑๒} ซึ่งบัญญัติว่า

๑. ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ ๙ เมษายน ค.ศ. ๑๘๔๘ และให้ใช้เขตมณฑล (Département) เป็นเขตเลือกตั้ง ส่วนเรื่องจำนวนผู้แทนในแต่ละมณฑลนั้น ให้คำนวณจำนวนผู้แทนจากสัดส่วนของจำนวนประชากรในมณฑลนั้นๆ ซึ่งรวมแล้ว ให้มีผู้แทนทั้งหมด ๙๐๐ คน ทั้งนี้ ในจำนวนผู้แทน ๙๐๐ คนนี้ ให้รวมถึงผู้แทนจากรัฐอัลจีเรีย และรัฐอาณานิคมอื่นๆ ของประเทศฝรั่งเศสด้วย นั่นหมายความว่า ประเทศฝรั่งเศสให้รัฐอัลจีเรียและรัฐอาณานิคมของฝรั่งเศสมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญด้วย

๒. ผู้แทนจะต้องเป็นผู้ที่ชนะการเลือกตั้งในมณฑลนั้นๆ และต้องเป็นผู้ที่ได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒,๐๐๐ เสียง กล่าวคือ ถ้าหากผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงไม่ถึง ๒,๐๐๐ เสียง แม้จะเป็นผู้ที่ได้คะแนนเสียงมากเป็น

^{๑๑} Assemblée nationale. Histoire de l'Assemblée nationale. จากเว็บไซต์ <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/histoire-1789.asp>

^{๑๒} Décret du 5 mars 1848

Article 2 : L'élection aura pour base la population

Article 3 : Le nombre total des Représentants du Peuple sera de neuf cents ; y compris l'Algérie et les Colonies françaises.

Article 4 : Ils seront répartis entre les départements dans la proportion indiquée au tableau ci-joint.

อันดับ ๑ ในมณฑลนั้น ก็ไม่ถือว่าได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน^{๓๓}

๓. ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติเปิดประชุมวันแรกในวันที่ ๒๐ เมษายน ค.ศ. ๑๘๔๘^{๓๔}

วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติในช่วงก้าวเข้าสู่ยุคสาธารณรัฐที่ ๒ นี้ นับเป็นต้นแบบของวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติในยุคต่อมา เพราะรัฐธรรมนูญที่ร่างในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคสาธารณรัฐที่ ๓ และยุคสาธารณรัฐที่ ๔ นั้น ก็ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบให้เขตมณฑลเป็นเขตเลือกตั้งอย่างนี้เช่นกัน ในที่นี้ จะขอกล่าวถึงสภาร่างรัฐธรรมนูญในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคสาธารณรัฐที่ ๔ อย่างละเอียด เนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีความน่าสนใจในเรื่องของการลงประชามติ และเรื่องของการร่างรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องมีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญถึง ๒ ครั้ง กว่าที่จะได้ประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ

๓.๑ ความเป็นมา

ยุคสาธารณรัฐที่ ๓ ของประเทศฝรั่งเศสล่มสลายลงในปี ค.ศ. ๑๘๔๐ ด้วยปัจจัยหลายประการด้วยกัน ที่สำคัญได้แก่ ความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล โดยในช่วงสาธารณรัฐที่ ๓ นั้น รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศมักจะเป็นรัฐบาลผสม และมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยถึง ๑๐๔ ชุดในระยะเวลาเพียง ๗๐ ปี เท่ากับว่า โดยเฉลี่ยแล้วรัฐบาลแต่ละชุดมีอายุประมาณ ๘ ปี^{๓๕}

นอกจากนี้ ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศฝรั่งเศสรบกับประเทศเยอรมนีแล้วพ่ายแพ้ในช่วงต้นสงคราม ทำให้ประเทศฝรั่งเศสต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของประเทศเยอรมนี และในวันที่ ๑๐ กรกฎาคม

^{๓๓} Article 9 aliéna 4 : Nul ne pourra être nommé Représentant du Peuple s'il ne réunit pas deux mille suffrages.

^{๓๔} Article 12 : L'Assemblée nationale constitutante s'ouvrira le 20 avril

^{๓๕} เกரியไกร เจริญธนาวัฒน์. เอกสารวิชาการ ของสถาบันพระปกเกล้า ชุด รู้เขารู้เรา : ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส. สยามศิลป์การพิมพ์, กรุงเทพฯ พ.ศ. 2543, หน้า 41

ค.ศ. ๑๙๔๐ สภาสูง (ซึ่งต่อไปจะขอเรียกว่า “วุฒิสภา”) และสภาผู้แทนราษฎรของประเทศฝรั่งเศสได้ประชุมร่วมกันที่แวร์ซายส์ และมีมติให้นายพลเปแตง (Pétain) เป็นผู้บริหารประเทศ นายพลเปแตงได้พยายามสร้างระบบในการปกครองใหม่ที่รู้จักกันในชื่อว่า “ระบบวิชซี” (Le régime de Vichy) และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับวิชซี ซึ่งมีเนื้อหาหลักเป็นการรวบอำนาจทางการเมืองทั้งหมดมาไว้ที่นายพลเปแตงแต่เพียงผู้เดียว ยิ่งกว่านั้น นายพลเปแตงเองก็ยังได้ให้ความร่วมมือกับประเทศเยอรมนีตลอดเวลาที่เยอรมนีได้เข้ายึดครองประเทศฝรั่งเศสอีกด้วย จนกระทั่งเยอรมนีพ่ายแพ้สงครามในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ระบบวิชซีของนายพลเปแตงก็ได้ล่มสลายตามไปด้วย^{๓๖}

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลง วันที่ ๓ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๔๕ ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยมีนายพลชาร์ลส์ เดอโกล ซึ่งเป็นผู้นำกลุ่มผู้เคลื่อนไหวเพื่อปลดปล่อยฝรั่งเศสในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นประธานาธิบดี เมื่อสงครามได้ยุติแล้ว และสถานการณ์ของประเทศเข้าสู่สภาวะปกติ ก็ถึงเวลาที่ควรจะพูดถึงเรื่องรัฐธรรมนูญ และการปกครองในฝรั่งเศส ในประเด็นนี้ นายพลเดอโกลต้องการให้ประเทศฝรั่งเศสมีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐอีกครั้ง และต้องการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ด้วย เนื่องจาก นายพลเดอโกลเห็นว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้ในยุคสาธารณรัฐที่ ๓ นั้น ให้อำนาจแก่รัฐสภามากเกินไปจนกลายเป็นอุปสรรคในการทำงานของฝ่ายบริหาร และยังทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ ในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ นายพลเดอโกลได้หารือกับนายเรอเน่ กาบิตอง (René Capitant) ศาสตราจารย์วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อหาช่องทางให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และนายเรอเน่ กาบิตองก็ได้เสนอให้นายพลเดอโกล “ลองถามประชาชน” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่า จะให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่หรือไม่^{๓๗} และนับแต่นั้นมา ประชาชนชาวฝรั่งเศสก็เริ่มรู้จัก “ระบบใหม่ชั่วคราว” ซึ่งเป็นระบบที่ตั้งอยู่บนฐานความต้องการของมหาชน

^{๓๖} เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

^{๓๗} Robert A. Goldwin and Art Kaufman (written by Jean Foyer). Constitution makers on Constitution making. American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1988, p. 9

ในวันที่ ๑๗ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่ ๔๕ - ๑๘๓๖^{๓๔} ซึ่งกำหนดให้มีการลงประชามติในคำถาม ๒ คำถาม^{๓๕} ดังนี้

๑. ให้มีการลงประชามติในวันที่ ๒๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ (วันเดียวกับวันเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) โดยมีคำถาม ๒ ข้อในการลงประชามตินั้น

๒. คำถามข้อแรก คือ “ท่านทั้งหลาย (ประชาชนชาวฝรั่งเศส) ต้องการให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับเลือกตั้งในวันนี้ เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ หรือไม่?” เท่ากับถามประชาชนว่า ต้องการรัฐธรรมนูญใหม่หรือไม่ ถ้าหากผลของการลงประชามติคือ “ไม่เห็นชอบ” สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับเลือกตั้งในวันที่ ๒๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ นี้ จะเป็นสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๘๗๕ (รัฐธรรมนูญยุคสาธารณรัฐที่ ๓) และจะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาภายใน ๒ เดือน ซึ่งหมายความว่า ถ้าหากประชาชนไม่ต้องการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ก็จะกลับไปใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๘๗๕ ของสาธารณรัฐที่ ๓ ตามเดิม

๓. ถ้าหากผลการลงประชามติออกมาว่า “เห็นชอบ” ก็ให้ถามคำถามข้อที่ ๒ ว่า “ท่านทั้งหลาย (ประชาชนชาวฝรั่งเศส) เห็นชอบที่จะจัดให้มีการปกครองประเทศโดยองค์กรทั้งหลายที่กำหนดไว้ในร่างกฎหมายที่แนบท้ายมาด้วยนี้ จนกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีผลใช้บังคับ หรือไม่?” ถ้าหากผลของการลงประชามติเป็น “เห็นชอบ” ด้วยกับคำถามทั้ง ๒ ข้อ ก็ให้ร่างกฎหมายที่แนบท้ายมาด้วยนี้ มีผลบังคับใช้อย่างรัฐธรรมนูญ

ผลจากการลงประชามติในวันที่ ๒๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ คือ “เห็นชอบ” ด้วยกับคำถามทั้ง ๒ ข้อ ดังตารางนี้

^{๓๔} Dmitri Georges Lavroff, Le droit constitutionnel de la Ve République, Dalloz, Paris 1995, p.58

^{๓๕} Ordonnance no 45-1836 จากเว็บไซต์ <http://mjp.univ-perp.fr/france/co1944-5.htm>

ตารางแสดงผลการลงประชามติสำหรับคำถามข้อแรก^{๔๐}

จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด	๒๕,๗๔๔,๙๙๒ คน	
จำนวนผู้ไม่มาใช้สิทธิ์	๕,๓๙๑,๐๐๗ คน	
จำนวนผู้มาใช้สิทธิ์	๒๐,๒๔๒,๙๘๕ คน	
จำนวนผู้งดออกเสียง	๑,๐๗๐,๑๐๓ คน	
จำนวนผู้ออกเสียง	๑๙,๒๗๒,๘๘๒ คน	
ผลการลงประชามติ	“เห็นชอบ”	๑๘,๕๘๔,๗๔๖ คน
	“ไม่เห็นชอบ”	๖๙๘,๑๓๖ คน

ตารางแสดงผลการลงประชามติสำหรับคำถามข้อที่สอง^{๔๑}

จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด	๒๕,๗๔๔,๙๙๒ คน	
จำนวนผู้ไม่มาใช้สิทธิ์	๕,๓๙๑,๐๐๗ คน	
จำนวนผู้มาใช้สิทธิ์	๒๐,๒๔๒,๙๘๕ คน	
จำนวนผู้งดออกเสียง	๑,๑๐๙,๘๓๖ คน	
จำนวนผู้ออกเสียง	๑๙,๒๔๔,๑๔๙ คน	
ผลการลงประชามติ	“เห็นชอบ”	๑๒,๗๙๔,๙๔๓ คน
	“ไม่เห็นชอบ”	๖,๔๔๙,๒๐๖ คน

ดังนั้น ร่างกฎหมายที่แนบท้ายดังกล่าว จึงกลายเป็น “รัฐธรรมนูญ” (Loi constitutionnelle) ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๕ ซึ่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อกำหนดที่สำคัญในเรื่องของการเลือกตั้งสมาชิกสภา

^{๔๐} Jean Pierre Maury (vers Digithèque MJP). Référendum du 21 octobre 1945 จากเว็บไซต์ <http://mjp.univ-perp.fr/france/ref1945.htm>

^{๔๑} Jean Pierre Maury (vers Digithèque MJP). Référendum du 21 octobre 1945 (2^e question) จากเว็บไซต์ <http://mjp.univ-perp.fr/france/ref1945-2.htm>

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ เรื่องการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว และเรื่องการร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ^{๔๒} ดังนี้

๑. สภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับเลือกตั้งมาในวันที่ ๒๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ นี้ ต้องเลือกหัวหน้ารัฐบาลชั่วคราวแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งหัวหน้ารัฐบาลชั่วคราวดังกล่าวจะต้องเป็นผู้แต่งตั้งคณะรัฐบาล และให้คณะรัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ

๒. สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ และรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติยอมรับแล้วนั้น จะต้องนำไปให้ประชาชนชาวฝรั่งเศสผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงประชามติภายใน ๑ เดือน นับแต่วันที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติยอมรับร่างรัฐธรรมนูญ นั้นหมายความว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะมีผลใช้บังคับได้ ก็ต่อเมื่อได้มีประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ

๓. สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวสิ้นสุดได้ในสองกรณี คือ กรณีแรก เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น สิ้นสุดลงทันที และกรณีที่สอง คือ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเจ็ดเดือนนับจากวันที่มีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก นั้นหมายความว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญ จะต้องจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๗ เดือน

๔. ในกรณีที่ผลการลงประชามติออกมาว่าประชาชนไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นจัดทำขึ้น หรือสภาไม่สามารถร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จได้ภายในเวลาที่กำหนด ให้มีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และให้ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับเลือกตั้งใหม่นั้น ในวันอังคารที่สองหลังจากการเลือกตั้ง

^{๔๒} Loi constitutionnelle du 2 novembre 1945 จากเว็บไซต์ <http://mjp.univ-perp.fr/france/co1945.htm>

๓.๒ ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ผลการลงประชามติในวันที่ ๒๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ ทำให้สภานิติบัญญัติที่ได้รับเลือกตั้งในวันเดียวกันนั่นเอง กลายสภาพเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ นั้นหมายความว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กับฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ออกกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสในช่วงเวลานั้น เป็นสภาเดียวกันนั่นเอง

ทั้งนี้ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดล้วนมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนทั้งสิ้น ส่วนรูปแบบการเลือกตั้งนั้น ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งเหมือนอย่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในสมัยสาธารณรัฐที่ ๒ นั่นคือ ใช้เขตมณฑลเป็นเขตเลือกตั้ง^{๔๓} และให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญคำนวณตามจำนวนของประชากรในเขตมณฑลนั้น

ส่วนเรื่ององค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และการจัดทำรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจาก การร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเข้าสู่ยุคสาธารณรัฐที่ ๔ ดังกล่าว มีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญถึง ๒ ครั้ง จึงขออธิบายเรื่ององค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ดังกล่าวโดยแบ่งเป็นช่วงสภาร่างรัฐธรรมนูญที่หนึ่ง และสภาร่างรัฐธรรมนูญที่สอง ดังนี้

๓.๒.๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญที่ ๑ : ได้รับเลือกตั้งวันที่ ๒๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๔๕

● องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ผลการเลือกตั้งในวันที่ ๒๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ ปรากฏว่า ผู้ชนะการเลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองฝ่ายซ้าย ทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวประกอบด้วยนักการเมืองฝ่ายซ้ายเป็นส่วนมาก ดังนี้^{๔๔}

^{๔๓} Robert A. Goldwin and Art Kaufman (written by Jean Foyer). Constitution makers on Constitution making. American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1988, p. 9

^{๔๔} Législative de la 1^{ère} constituante 1945 จากเว็บไซต์ http://www.roi-president.com/elections_legislatives/constituante_legislatives_1945.php

- พรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศส (Parti Communiste Français หรือ PCF) ๑๕๙ คน
- พรรครีพับลิกัน (Mouvement Républicain Populaire หรือ MRP) ๑๕๐ คน
- พรรคผู้ใช้แรงงานนานาชาติ (Section française de l'internationale ouvrière หรือ SFIO) ๑๔๖ คน
- พรรคสังคมนิยมหัวรุนแรง (Parti Radicaux-Socialistes) และพรรคสหภาพประชาธิปไตยและสังคมนิยม (Union Démocratique et Socialiste de la Résistance หรือ UDSR) ๗๑ คน
- พรรคการเมืองฝ่ายขวาอื่นๆ รวม ๕๓ คน
- พรรคการเมืองเล็กอื่นๆ ๗ คน

รวมทั้งสิ้น สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ มีสมาชิกทั้งหมด ๕๘๖ คน โดยมีพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย ได้แก่ พรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศส พรรคผู้ใช้แรงงานนานาชาติ พรรคสังคมนิยมหัวรุนแรง เป็นต้น เป็นเสียงข้างมากในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในเบื้องต้น สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้เลือกนายพลเดอโกลเป็นหัวหน้ารัฐบาลชั่วคราว อย่างไรก็ตาม นายพลเดอโกลเองก็ไม่ไว้วางใจในพรรคฝ่ายซ้ายซึ่งเป็นเสียงข้างมากในสภานี้

● การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และการลงประชามติ

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ใช่เรื่องที่ย่าง่ายอย่างที่คาดหมายไว้แต่แรก เนื่องจาก สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากพรรคการเมืองใหญ่ทั้ง ๓ พรรค ได้แก่ พรรคคอมมิวนิสต์ พรรคสังคมนิยม (พรรคการเมืองฝ่ายซ้าย) และพรรครีพับลิกัน (พรรคการเมืองฝ่ายขวา) มีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องรูปแบบของสภา กล่าวคือ พรรคสังคมนิยมไม่เห็นด้วยกับการมีวุฒิสภา (ไม่ว่าจะมีหนึ่งสภา หรือสองสภาก็ตามแต่) พรรคคอมมิวนิสต์ ต้องการให้ใช้ระบบสภาเดียว คือ มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงอย่างเดียว ส่วนพรรครีพับลิกัน ต้องการให้ใช้ระบบสองสภา คือ มีสภาผู้แทนราษฎร และมีวุฒิสภา

อย่างไรก็ดี สมาชิกในสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ไม่ยอมรับการเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้นำฝ่ายบริหารของประเทศ และสุดท้าย ตัวแทนจากพรรคคอมมิวนิสต์ พรรคสังคมนิยม และพรรคฝ่ายซ้ายอื่นๆ ซึ่งรวมกันเป็นเสียงส่วนใหญ่ในสภา ก็ได้ลงมติยอมรับร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ ๑๙ เมษายน ค.ศ. ๑๙๕๖ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้ใช้ระบบสภาเดี่ยว คือสภาผู้แทนราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ ๓ นั้น ก็ถูกแทนที่ด้วยฝ่ายที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ (Le Conseil Economique) และสภาที่ปรึกษาสหภาพฝรั่งเศส (Le Conseil de l'Union française) และอำนาจของฝ่ายบริหาร ก็แบ่งเป็น ๑. ประธานาธิบดี ซึ่งได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร และ ๒. ประธานคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้รับเลือกมาจากสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน โดยอำนาจบริหารจริงๆ อยู่กับประธานคณะรัฐมนตรี ส่วนประธานาธิบดี แทบจะไม่มีอำนาจเลย

นายพลเดอโกลไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เพราะโครงสร้างระบบดังกล่าวทำให้รัฐบาลอ่อนแอ^{๔๕} และได้เชิญชวนให้ประชาชนลงประชามติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ และผลจากการลงประชามติในวันที่ ๕ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๕๖ ก็คือ ประชาชนส่วนใหญ่ลงคะแนนเสียง “ไม่รับ” ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (ดังตาราง) ส่งผลให้ต้องจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และจัดทำรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง

^{๔๕} Dmitri Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Dalloz, Paris 1995, p. 59

ตารางแสดงผลการลงประชามติเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก
(วันที่ ๕ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๖)^{๔๖}

จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด	๒๕,๘๒๙,๔๒๕ คน	
จำนวนผู้มาใช้สิทธิ์	๒๐,๕๖๗,๓๗๘ คน	
จำนวนผู้งดออกเสียง	๕๒๘,๙๘๕ คน	
จำนวนผู้ออกเสียง	๒๐,๐๓๘,๓๙๓ คน	
ผลการลงประชามติ	“เห็นชอบ”	๙,๔๕๔,๐๓๔ คน
	“ไม่เห็นชอบ”	๑๐,๕๘๔,๓๕๙ คน

๓.๒.๒ สภาร่างรัฐธรรมนูญที่ ๒

● องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในวันที่ ๒ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๔๖ ประเทศฝรั่งเศสได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง โดยในรอบนี้ พรรคที่ได้คะแนนสูงที่สุดคือ พรรครีพับลิกัน ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายขวา แต่เมื่อพิจารณาภาพรวมของสมาชิกทั้งหมดของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว พบว่า เสียงข้างมากในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็ยังคงเป็นของพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายอยู่นั่นเอง แม้จะมีสมาชิกที่มาจากพรรคการเมืองฝ่ายขวามากขึ้นก็ตาม โดยผลการเลือกตั้ง สรุปได้ ดังนี้^{๔๗}

- พรรครีพับลิกัน (Mouvement Républicain Populaire หรือ MRP) ๑๖๖ คน
- พรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศส (Parti Communiste Français หรือ PCF) ๑๕๓ คน
- พรรคผู้ใช้แรงงานนานาชาติ (Section française de l'internationale ouvrière หรือ SFIO) ๑๒๘ คน

^{๔๖} Jean Pierre Maury (vers Digithèque MJP). Référendum sur le projet de constitution du 19 avril 1946 จากเว็บไซต์ <http://mjp.univ-perp.fr/france/ref1946-5.htm>

^{๔๗} Législative de la 2e constitutante 1946 จากเว็บไซต์ http://www.roi-president.com/elections_legislatives/constituante_legislatives_1946.php

- พรรคการเมืองฝ่ายขวาอื่นๆ รวม ๗๘ คน
- พรรคการเมืองฝ่ายซ้ายอื่นๆ รวม ๕๒ คน
- พรรคการเมืองเล็กอื่นๆ ๙ คน

รวมทั้งสิ้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้มีจำนวนทั้งหมด ๕๘๖ คน เช่นเดียวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญแรก ทั้งนี้ ในช่วงเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๔๖ นายพลเดอโกลก็ปราศรัยต่อหน้าสาธารณชนในเมืองบายเออร์ (Bayeux) ถึงแนวความคิดของตนเองว่า ต้องการให้มีระบบสองสภา และสร้างความเข้มแข็งให้แก่รัฐบาล^{๔๘} การที่พรรคการเมืองฝ่ายขวาได้รับเลือกตั้งมากขึ้นทำให้นายพลเดอโกลมีความหวังว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเป็นไปในทางที่ตนเองต้องการ แต่แล้ว นายพลเดอโกลก็กลับต้องผิดหวังในเรื่องนี้^{๔๙} ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

● การจัดทำรัฐธรรมนูญ และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการประนีประนอมกันระหว่างสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากพรรคการเมืองใหญ่สามพรรค ได้แก่ พรรครีพับลิกัน พรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศส และพรรคสังคมนิยม ซึ่งมีความเห็นขัดแย้งกันมาตั้งแต่ช่วงร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเนื้อหาส่วนใหญ่คล้ายกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ประชาชนลงมติไม่ให้ความเห็นชอบ แต่มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องรูปแบบของรัฐสภา กล่าวคือ ให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาสองสภา คือ ๑. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (เทียบได้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย และลงมติให้ความเห็นชอบในการออกกฎหมาย และ ๒. สภาสูง (หรือที่เรียกว่า “สภาที่ปรึกษาแห่งสาธารณรัฐ” (Le Conseil de la République)) ซึ่งเป็นสภาอีกสภาหนึ่งแยกต่างหากจากสภาล่าง โดยสภาดังกล่าว ทำหน้าที่ลงมติให้ความเห็นชอบต่อ

^{๔๘} Dmitri Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Dalloz, Paris 1995, p.60

^{๔๙} Robert A. Goldwin and Art Kaufman (written by Jean Foyer). *Constitution makers on Constitution making*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1988, p. 10

ร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาล่างแล้ว^{๕๐} ส่วนเรื่องอำนาจบริหารนั้นให้อำนาจบริหารอยู่ที่ประธานาธิบดี และประธานคณะรัฐมนตรี โดยที่อำนาจบริหารที่แท้จริงจะอยู่ที่ประธานคณะรัฐมนตรี ไม่ได้อยู่ที่ประธานาธิบดี เช่นเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้ว

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้ว ก็มีการนำร่างรัฐธรรมนูญมาทำประชามติเช่นเดียวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก ทั้งนี้ นายพลเดอโกลก็ได้ออกมาคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ด้วยเหตุผลเดียวกับที่เคยให้ไว้ตอนที่คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก นั่นคือ ระบบตามร่างรัฐธรรมนูญจะทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ และเชิญชวนให้ประชาชนลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม ผลจากการลงประชามติปรากฏว่า ประชาชนส่วนใหญ่ “เห็นชอบ” กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ด้วยคะแนนเสียงที่ต่างกันเล็กน้อยดังตารางทั้งที่เนื้อหา และหลักการส่วนใหญ่ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เหมือนกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แล้วที่ประชาชนมีมติ “ไม่เห็นชอบ” เหตุผลที่ประชาชนมีมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่ทำประชามติในครั้งนี้สองนี้ ไม่ใช่เพราะมีเนื้อหาเป็นที่น่าพอใจ หากแต่ประชาชนส่วนใหญ่เบื่อหน่ายกับปัญหาเรื่องการร่างรัฐธรรมนูญ^{๕๑} ซึ่งกินเวลานานมาตั้งแต่ปลายปี ค.ศ. ๑๙๕๕ แล้ว ในที่สุดร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็มีการบังคับใช้ในวันที่ ๒๗ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๖ และนับเป็นวันที่ประเทศฝรั่งเศส เข้าสู่ยุคสาธารณรัฐที่ ๔

^{๕๐} Dmitri Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Dalloz, Paris 1995, p. 61

^{๕๑} Robert A. Goldwin and Art Kaufman (written by Jean Foyer). *Constitution makers on Constitution making*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1988, p. 10

ตารางแสดงผลการลงประชามติเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่สอง
(วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๕๖)^{๕๒}

จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด	๒๖,๓๑๑,๖๔๓ คน	
จำนวนผู้มาใช้สิทธิ	๑๗,๗๙๒,๐๐๘ คน	
จำนวนผู้งดออกเสียง	๓๒๙,๐๗๙ คน	
จำนวนผู้ออกเสียง	๑๗,๔๖๒,๙๒๙ คน	
ผลการลงประชามติ	“เห็นชอบ”	๙,๒๙๗,๔๗๐ คน
	“ไม่เห็นชอบ”	๘,๑๖๕,๔๕๙ คน

^{๕๒} Jean Pierre Maury (vers Digithèque MJP). Référendum sur la Constitution de la Quatrième République จากเว็บไซต์ <http://mjp.univ-perp.fr/france/ref1946-10.htm>

ตอนที่ ๒

สภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศ ที่ร่างรัฐธรรมนูญภายหลังเหตุการณ์พิเศษ

๑. สภาร่างรัฐธรรมนูญประเทศอินเดีย

๑.๑ ความเป็นมา

ในยุคล่าอาณานิคม ประเทศอินเดียตกเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๕๘ โดยประเทศอังกฤษได้ดำเนินนโยบายปกครองประเทศอินเดียอยู่ ๒ รูปแบบด้วยกัน รูปแบบแรก คือ การปกครองโดยรัฐบาลอังกฤษเข้าบริหารโดยตรง ซึ่งเรียกส่วนที่ปกครองแบบนี้ว่า “บริติช อินเดีย” (British India) ส่วนรูปแบบที่สอง คือ การปกครองแบบเมืองประเทศราช ซึ่งรัฐในประเทศอินเดียที่ได้รับการปกครองแบบนี้ เรียกว่า “รัฐเจ้าผู้ครองนครอินเดีย” (Princely Indian State) การปกครองแบบเมืองประเทศราชนี้ เกิดขึ้นได้โดยเจ้าผู้ครองนครในรัฐนั้นๆยังคงต้องการเป็นประมุขของรัฐนั้นต่อไป จึงได้ทำสนธิสัญญากับรัฐบาลอังกฤษยินยอมเป็นเมืองประเทศราช แลกกับการให้รัฐได้สิทธิปกครองตนเอง ทั้งนี้ ช่วงที่ประเทศอินเดียยังเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษอยู่นั้น รัฐสภาอังกฤษได้ผ่านกฎหมายออกมาหลายฉบับเพื่อใช้ในการปกครองอินเดีย โดยมีฉบับที่สำคัญ ได้แก่

- พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาอินเดีย ค.ศ. ๑๘๙๒ (The Indian Councils Act 1892) : พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้แต่ละรัฐในอินเดีย



(Province) มีสถานิติบัญญัติประจำรัฐ และกำหนดให้มีตัวแทนของคนอินเดียในฝ่ายรัฐบาลมีจำนวนมากขึ้น (ซึ่งแต่เดิมฝ่ายบริหารของประเทศอินเดียจะประกอบด้วยข้าราชการชั้นสูงของรัฐบาลอังกฤษ)

- พระราชบัญญัติรัฐบาลอินเดีย ค.ศ. ๑๙๓๕ (Government of India Act 1935): พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียในเวลาต่อมาเป็นอย่างมาก เพราะเป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดให้มีการปกครองแบบสหพันธรัฐ (แบบรัฐรวม) โดยให้แต่ละรัฐมีอำนาจในการดำเนินนโยบายบริหารรัฐของตนได้โดยไม่ต้องขึ้นกับรัฐอื่นๆ (แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาลอังกฤษ) และกำหนดให้มีรัฐบาลกลาง และฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐรวม ซึ่งประกอบด้วย ๒ สภา ได้แก่ สภาของสหพันธรัฐ (federal assembly) และ สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Council of State) ทั้งนี้รูปแบบการปกครองดังกล่าว ได้กลายเป็นรูปแบบของการปกครองประเทศอินเดียที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตาม ประชาชนชาวอินเดียได้พยายามเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้ประเทศอังกฤษปล่อยประเทศอินเดียจากการเป็นอาณานิคมอยู่ตลอดเวลา และมีกระบวนการต่างๆ เพื่อเรียกร้องเอกราชเกิดขึ้นหลายครั้ง อย่างเช่น กระบวนการประท้วงโดยสันติด้วยวิธีอหิงสาของมหาตมะ คานธี นอกจากนี้ กระบวนการการต่อสู้เพื่อเอกราชของอินเดียโดยกลุ่มคนต่างๆ ก่อให้เกิดกระแสการเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนเพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญ โดยแนวความคิดของการมีสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นแนวความคิดของ สวาราช (Swaraj) ที่ต้องการให้ประชาชนชาวอินเดียเป็นผู้ร่วมตัดสินใจถึงกติกากการปกครองประเทศ^{๕๓}

ในปี ค.ศ. ๑๙๔๐ ประเทศอังกฤษได้ยอมรับให้ประเทศอินเดียมีการปกครองตนเอง และในปี ค.ศ. ๑๙๔๒ รัฐบาลอังกฤษก็ยอมให้ประเทศอินเดียมีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุติลง

^{๕๓} ประณต นันทิยะกุล. การเมืองการปกครองอินเดีย. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2531, หน้า 154

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลง วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๔๖ รัฐบาลอังกฤษก็ได้ประกาศว่าจะส่งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีอังกฤษจำนวน ๓ คน เรียกว่า Cabinet Mission มาที่ประเทศอินเดีย คณะกรรมการทั้ง ๓ คนนั้น ประกอบด้วย ลอร์ดเพธิค ลอว์เรนซ์ (Lord Pethick-Lawrence), เซอร์ สแตฟฟอร์ด คริปส์ (Sir Stafford Cripps) และ นาย เอวี อเล็กซานเดอร์ (A.V. Alexander) โดยที่คณะกรรมการเหล่านี้ จะเป็นผู้วางแผนเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อปลดปล่อยประเทศอินเดียจากการเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ และจะช่วยวางแผนเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประเทศอินเดียได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์ โดยคณะกรรมการชุดนี้จะได้ประชุมร่วมกับผู้นำจากทุกรัฐในอินเดีย

ที่ประชุมได้เสนอแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญว่า ทางที่ดีที่สุดคือ ต้องมีการร่างรัฐธรรมนูญที่มีผู้ร่างรัฐธรรมนูญมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่การจะใช้วิธีการดังกล่าวอาจจะไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนี้ เนื่องจาก ประเทศอินเดียต้องการมีรัฐธรรมนูญอย่างรวดเร็วที่สุด เพื่อจะได้มีกติกากในการปกครองประเทศ และการให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยวิธีการดังกล่าวก็อาจจะต้องใช้เวลาานาน เนื่องจากประเทศอินเดียมีขนาดที่กว้างใหญ่ ประกอบด้วยรัฐย่อยๆ อีกหลายรัฐ และมีประชากรเป็นจำนวนมาก สุดท้ายที่ประชุมได้ตกลงกันโดยเสนอให้สภานิติบัญญัติในแต่ละรัฐ (Provincial Legislative) เลือกตัวแทนมาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนประเด็นเรื่องจำนวนตัวแทนนั้น ให้คำนวณตามสัดส่วนของจำนวนประชากรทั้งหมด โดยให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๑ คน ต่อจำนวนประชากร ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน

แนวทางการสร้างสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวสร้างความไม่พอใจเป็นอย่างมากให้แก่กลุ่มชาวมุสลิมในอินเดีย ด้วยเหตุผลที่ว่า แม้ว่าประชากรชาวมุสลิมในประเทศอินเดียจะมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่เมื่อเทียบกับประชากรชาวฮินดูในอินเดียแล้ว ก็ต้องนับว่าชาวมุสลิมเป็นคนส่วนน้อย ชาวมุสลิมในอินเดียจึงเกรงว่าผู้แทนที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสียข้างมากจะเป็นชาวฮินดู ซึ่งจะส่งผลให้รัฐธรรมนูญที่จะถูกร่างมาเอื้อประโยชน์ต่อประชากรชาวฮินดูและไม่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชาวมุสลิมซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย ความขัดแย้งดังกล่าวทวีความรุนแรงมากขึ้นจนสุดท้าย ชาวมุสลิม

ส่วนใหญ่ในอินเดียก็ได้แยกตัวออกไปเป็นประเทศปากีสถาน และมีสภาร่างรัฐธรรมนูญของตนเอง

ในวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๔๗ รัฐสภาอังกฤษได้ผ่านพระราชบัญญัติอิสรภาพของประเทศอินเดีย ค.ศ. ๑๙๔๗ (Indian Independence Act 1947) เพื่อให้ปลดปล่อยอาณานิคมทั้งประเทศอินเดียและประเทศปากีสถาน โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติว่า ประเทศอินเดียและปากีสถาน จะยังเป็นรัฐปกครองตนเองในเครือจักรภพของอังกฤษอยู่ ในระหว่างที่ยังร่างรัฐธรรมนูญไม่เสร็จ นั้นหมายความว่า ประเทศอินเดีย และประเทศปากีสถานจะได้รับเอกราชสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

๑.๒ ที่มา และองค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ข้อเสนอของ Cabinet Mission ในประเด็นที่เกี่ยวกับที่มา และองค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ มีดังนี้^{๕๔} คือ

๑. สำหรับกลุ่มรัฐที่อยู่ในปกครองของประเทศอังกฤษ (British India) ให้แต่ละรัฐส่งผู้แทนมาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐนั้น เฉพาะสภาล่าง (สภาผู้แทนราษฎร) เท่านั้น ที่จะเป็นผู้คัดเลือกผู้แทน ส่วนเรื่องจำนวนผู้แทนนั้น ให้คำนวณตามสัดส่วนของประชากร โดยให้มีผู้แทน ๑ คน ต่อจำนวนประชากร ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน

๒. เนื่องจากประเทศอินเดียประกอบด้วยประชากรที่นับถือศาสนา ๓ กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ ชาวฮินดู (ซึ่งเป็นประชากรส่วนมาก) ชาวมุสลิม และชาวซิกข์ ดังนั้น ข้อเสนอของ Cabinet Mission จึงกำหนดว่าเมื่อคำนวณจำนวนผู้แทนในแต่ละรัฐได้เรียบร้อยแล้ว ให้แบ่งที่นั่งของผู้แทนในรัฐนั้นที่จะเข้าเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญออกเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มทั่วไป (ซึ่งหมายถึงชาวฮินดู) กลุ่มมุสลิม และกลุ่มซิกข์ โดยแต่ละกลุ่มมีสัดส่วนจำนวนเท่าใดนั้น ให้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรผู้นับถือศาสนานั้นๆ ในรัฐนั้น ทั้งนี้ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่นับถือศาสนานั้นๆ เป็นผู้เลือกผู้แทนในกลุ่มศาสนานั้นๆ ไปเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เช่น สมมติว่าในรัฐรัฐหนึ่ง

^{๕๔} ข้อมูลเรื่องข้อเสนอของ Cabinet Mission จาก http://www.legalserviceindia.com/constitution/const_india1.htm

คำนวณแล้วพบว่าจะมีผู้แทนกลุ่มมุสลิมได้ ๓ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นชาวมุสลิมในสภาของรัฐนั้นๆ ก็จะเป็นผู้ทำการคัดเลือกชาวมุสลิมจำนวน ๓ คนเพื่อเข้าเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีกฎบังคับว่ากลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชาวมุสลิมจะต้องเลือกชาวมุสลิมด้วยตัวเอง กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชาวมุสลิมอาจเลือกชาวฮินดูเข้าไปเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ ด้วยเหตุนี้ เมื่อคำนวณจากจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดแล้ว พบว่ามีโควตาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสำหรับผู้แทนชาวมุสลิมถึง ๗๘ ที่นั่ง แต่เมื่อมีการเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจริงๆ กลับพบว่า มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นชาวมุสลิมเพียง ๗๓ คนเท่านั้น^{๕๕}

๓. สำหรับรัฐเจ้าผู้ครองนครที่เป็นเมืองประเทศราชของประเทศอังกฤษนั้น (ซึ่งขณะนั้นมีอยู่ทั้งสิ้น ๕๖๕ รัฐด้วยกัน) ให้เจ้าผู้ครองนครประชุมร่วมกันแล้วเลือกผู้แทนเข้ามาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วย

การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของทุกรัฐมีขึ้นในช่วงเดือนกรกฎาคม - เดือนสิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๖ ผลการเลือกตั้งดังกล่าวมีจำนวนผู้แทนจากรัฐต่างๆ ของกลุ่มรัฐที่อยู่ในปกครองของอังกฤษทั้งหมด ๒๙๖ คน และเป็นตัวแทนของรัฐผู้ครองนครอีกทั้งสิ้น ๙๓ คน รวมเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมด ๓๘๙ คน โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้สามารถแบ่งได้เป็น ๔ กลุ่ม คือ

๑. กลุ่มผู้แทนจากพรรคคองเกรส (ซึ่งเป็นแกนสำคัญเนื่องจากได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละรัฐเป็นจำนวนมากจนเป็นฝ่ายที่มีคะแนนเสียงข้างมากในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ กลุ่มผู้แทนจากพรรคคองเกรสมีทั้งผู้แทนที่เป็นชาวฮินดู และผู้แทนที่เป็นชาวมุสลิม)

๒. สมาชิกอิสระที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากสภาผู้แทนราษฎรในรัฐของตนเนื่องจากการสนับสนุนของพรรคคองเกรส

๓. ชาวมุสลิมกลุ่มน้อยที่ได้รับการเลือกตั้งโดยการสนับสนุนจาก

^{๕๕} ประณต นันทิยะกุล. การเมืองการปกครองอินเดีย. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2531, หน้า 155

กลุ่มสันนิบาตมุสลิม (Muslim League) ที่ไม่ได้แยกไปตั้งเป็นประเทศปากีสถาน

๔. สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งที่ไม่ใช่ชาวฮินดูและไม่ใช่ชาวมุสลิม (เป็นเสียงส่วนน้อยในสภาร่างรัฐธรรมนูญ)

ทั้งนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวประกอบด้วยบุคคลสำคัญหลายคน เช่น บัณฑิต เนห์รู (Pandit Nehru), ชาร์ดาร์ วัลลาไบ ปาเทล (Sardar Vallabhai Patel) และสโรจินี ไนดู (Sarojini Neidu) โดยบุคคลสำคัญเหล่านี้ได้ให้แนวความคิดทั้งภาคทฤษฎี และภาคปฏิบัติที่สำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ทั้งสิ้น ส่วนมหามตะ คานธี ผู้นำคนสำคัญของพรรคคองเกรสไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ด้วย

๑.๓ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเปิดประชุมในวันที่ ๙ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๖ ในเบื้องต้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติเลือก ดร. ซาชิดานันดา ซินฮา (Sachidananda Sinha) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากรัฐพิหาร เป็นประธานในที่ประชุมชั่วคราวไปก่อน และในวันที่ ๑๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๖ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติเลือก ดร.ราเชนทร์ ประศาสน์ เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๖ นายบัณฑิต เนห์รู ได้เสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ และหลักการร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวฉบับนี้เป็นหัวใจหลักของรัฐธรรมนูญอินเดีย และเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพที่สำคัญของชาวอินเดีย ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการยอมรับจากการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ ๒๒ มกราคม ค.ศ. ๑๙๔๗ กรอบแนวคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงอุดมคติของชาวอินเดีย และเป็นหลักสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญที่สร้างหลักการปกครองประเทศที่ดี โดยหลักดังกล่าวที่สำคัญ^{๕๖} ได้แก่

^{๕๖} ประณต นันทิยะกุล. การเมืองการปกครองอินเดีย. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2531, หน้า 157

๑. ประเทศอินเดียเป็นสาธารณรัฐ มีเอกราช และมีอธิปไตยสมบูรณ์

๒. ประชากรทุกรัฐในททุกส่วนของประเทศอินเดียมีความเท่าเทียมกัน ไม่แตกต่างกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในรัฐใด

๓. อำนาจของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลมลรัฐ จะต้องมาจากประชาชน

๔. การร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ จะต้องปกป้องคุ้มครอง และให้สิทธิแก่ชนกลุ่มน้อย โดยให้โอกาสในการแสดงออกทางการเมืองและได้รับความยุติธรรมทางการเมือง ตลอดจน ชนกลุ่มน้อยจะต้องได้รับความเท่าเทียมกันในทางสังคม เศรษฐกิจ

เมื่อได้กรอบแนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ตั้งคณะกรรมการต่างๆเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ^{๕๗} ดังนี้

๑. คณะกรรมการทาง “เทคนิค” (Technic Committee) ที่สำคัญ ได้แก่

- คณะกรรมการระเบียบข้อบังคับการประชุม
- คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ
- คณะกรรมการจัดวาระการประชุม
- คณะกรรมการแปลภาษาฮินดี เป็นต้น

๒. คณะกรรมการพิจารณาเนื้อหา ที่สำคัญ ได้แก่

- คณะกรรมการที่ปรึกษา
- คณะกรรมการว่าด้วยอำนาจของรัฐบาลกลาง
- คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
- คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานและชนกลุ่มน้อย

คณะกรรมการคณะที่สำคัญที่สุด ได้แก่ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจะทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้แต่งตั้ง ดร.แอมเบดการ์ (Dr. Ambedkar) เป็นประธานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

^{๕๗} เรื่องเดียวกัน หน้า 159

การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว แบ่งออกเป็น ๕ ขั้นตอน^{๔๔} ได้แก่

๑. ในขั้นตอนแรก คณะกรรมาธิการคณะต่างๆ จะต้องทำรายงานในประเด็นต่างๆ ไปอย่างกว้างๆ ที่จะเขียนในร่างรัฐธรรมนูญให้แก่สภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา

๒. คณะที่ปรึกษาสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งนำโดยนายบี เอ็น โรว์ (B.N. Rau) จะต้องเตรียมต้นร่างรัฐธรรมนูญ (First Draft) โดยเนื้อหาในต้นร่างดังกล่าวจะต้องอยู่บนพื้นฐานของรายงานที่คณะกรรมาธิการคณะต่างๆ ได้เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว และต้องเสนอนำงานวิจัยของตนเอง ซึ่งได้วิจัยเกี่ยวกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในต่างประเทศด้วย โดยคณะที่ปรึกษาสภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องเสนอรายงานดังกล่าวพร้อมงานวิจัยให้แก่สภาร่างรัฐธรรมนูญ และสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ใช้เวลาตลอดช่วงวันที่ ๒๘ เมษายน ๑๙๔๗ - วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๑๙๔๗ เพื่อพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมาธิการต่างๆ และต้นร่างรัฐธรรมนูญตลอดจนงานวิจัยของคณะที่ปรึกษาสภาร่างรัฐธรรมนูญ

๓. เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมาธิการต่างๆ และงานวิจัยของคณะที่ปรึกษาสภาร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญก็จะส่งข้อเสนอเหล่านั้น ไปยังคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญในรายละเอียดมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การยกร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของต้นร่างรัฐธรรมนูญซึ่งต้องศึกษาควบคู่ไปกับงานวิจัยของคณะที่ปรึกษาสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วย และในขั้นตอนนี้คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญ

๔. เมื่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว ประธานคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญให้แก่ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๑๙๔๘ เพื่อให้ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญนำร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่ที่ประชุมสภาร่าง

^{๔๔} ข้อมูลเรื่องการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในประเทศอินเดีย จาก <http://parliamentofindia.nic.in/lr/debates/debates.htm>

รัฐธรรมนูญเพื่ออภิปรายต่อไป แต่ก่อนที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจะประชุมเพื่ออภิปรายนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญก่อน เพื่อให้ประชาชนได้วิพากษ์วิจารณ์ โดยระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวยาวนานทั้งสิ้น ๘ เดือน เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ ในการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ประชาชนชาวอินเดียสามารถมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย เพราะการประชุมเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีหลายวาระที่เป็นการประชุมที่เปิดสู่สาธารณะ ผิดจากการร่างรัฐธรรมนูญในสหรัฐอเมริกาที่เมืองฟิลาเดลเฟียซึ่งเป็นการประชุมลับ

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เปิดประชุมเพื่ออภิปรายร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๑๙๔๘ และในการประชุมเพื่ออภิปรายร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายคนลุกขึ้นอภิปราย และซักถามในประเด็นต่างๆ ในร่างรัฐธรรมนูญ และ ดร.แอมเบดการ์ ในฐานะประธานคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ตอบคำถามเหล่านั้นจนเป็นที่พอใจแก่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ^{๕๙}

๕. เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญเป็นที่เรียบร้อยแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ต้องลงมติว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญ หรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ และผลจากการลงมติของที่ประชุมในวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๔๙ ก็คือ ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ได้ประกาศใช้ในวันที่ ๒๖ มกราคม ค.ศ. ๑๙๕๐ รวมระยะเวลาที่ใช้ในการจัดทำรัฐธรรมนูญทั้งสิ้นเกือบ ๓ ปี (๒ ปี ๑๑ เดือน ๑๘ วัน)

^{๕๙} ประณต นันทิยะกุล. การเมืองการปกครองอินเดีย. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2531, หน้า 168

๒. สภาร่างรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

๒.๑ ความเป็นมา

ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น ๕ ฉบับ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือ ฉบับที่ ๕ ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๗ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีที่มาจากความพยายามในการยุติความขัดแย้งในเรื่องการแบ่งแยกสีผิว (Apartheid) ดังนั้น ก่อนที่จะอธิบายเรื่องที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญและการดำเนินการเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ จะขออธิบายเรื่องความขัดแย้งในประเทศ และการเจรจาที่นำไปสู่ข้อตกลงในการร่างรัฐธรรมนูญเสียก่อนเพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ซึ่งมีขั้นตอนบางประการแตกต่างไปจากการร่างรัฐธรรมนูญในประเทศอื่นๆ

ความขัดแย้งและการเจรจาเพื่อนำไปสู่ข้อตกลงในการร่างรัฐธรรมนูญ

ความขัดแย้งในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เป็นความขัดแย้งในเรื่องการเหยียดสีผิวระหว่างคนผิวขาว หรือก็คือ “ชาวดัตช์” ซึ่งเข้ามาตั้งรกรากในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ตั้งแต่ยุคแห่งการล่าอาณานิคม โดยชาวดัตช์ที่อาศัยในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้นี้จะเรียกตัวเองว่าพวก “บัวร์” (Boer) กับคนผิวดำ คือคนพื้นเมืองเผ่าต่างๆ ในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้^{๖๐} ทั้งนี้ กลุ่มรัฐบาลที่ปกครองแอฟริกาใต้มักจะเป็นกลุ่มคนผิวขาว แม้ว่าคนผิวขาวจะเป็นเพียงชนกลุ่มน้อยในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ก็ตาม

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุติลงในปี ค.ศ. ๑๙๔๔ ประเทศเจ้าอาณานิคมตะวันตกหลายประเทศเริ่มเตรียมที่จะปลดปล่อยอาณานิคมเนื่องจากกระแสแนวความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพ และสิทธิมนุษยชนได้เริ่มหลั่งไหลเข้ามา อย่างไรก็ตาม รัฐบาลผิวขาว (รัฐบาลพรรค National Party) ในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ไม่เปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศ

^{๖๐} ฌ็องซาทัวร์ อุนตรงจิตร. กรณีศึกษาแอฟริกาใต้. สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ พ.ศ. 2554, หน้า 4

เพื่อให้เข้ากับกระแสแนวความคิดดังกล่าว แต่กลับดำเนินนโยบายกีดกันสีผิวให้รุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยมีการออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อกีดกันสิทธิของคนผิวดำ เช่น รัฐบัญญัติจดทะเบียนประชากร ค.ศ. ๑๙๕๐ (Population Legislation Act 1950) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดการแบ่งเผ่าพันธุ์ของประชากรในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้อย่างชัดเจน, รัฐบัญญัติการแบ่งแยกในการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ ค.ศ. ๑๙๕๓ (Separation Amenities Act 1953) ซึ่งเป็นรัฐบัญญัติที่กำหนดเชื้อชาติของผู้ที่จะมีสิทธิเข้ารับบริการสาธารณะต่างๆ ทำให้คนผิวขาวเท่านั้นที่มีสิทธิ์เข้าถึงบริการสาธารณะส่วนใหญ่ได้ เป็นต้น นอกจากนี้ ในปีค.ศ. ๑๙๗๐ พรรครัฐบาล National Party ก็ได้ดำเนินนโยบายกีดกันความเป็นพลเมืองของประชากรผิวดำ และกำจัดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ใช่คนผิวขาว^{๖๑} ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายดังกล่าวสร้างความไม่พอใจอย่างมากให้แก่คนผิวดำซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ โดยมีกลุ่มคนผิวดำที่ต่อต้านรัฐบาลเรียกว่ากลุ่มสภาแห่งชาติแอฟริกัน (African National Congress หรือ ANC) ความขัดแย้งดังกล่าวทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ถึงขั้นมีการเผชิญหน้ากันระหว่างรัฐบาล และกลุ่มสภาแห่งชาติแอฟริกัน จนทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก มีการดำเนินนโยบายคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของคนผิวดำ ซึ่งส่งผลกระทบต่อคนผิวขาวในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ด้วย^{๖๒} และองค์กรทางศาสนาในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ก็เริ่มต่อต้านการกระทำของรัฐบาลผิวขาวโดยการไม่เคารพกฎหมายที่เป็นการเหยียดสีผิวของคนผิวขาว จนในที่สุด รัฐบาลผิวขาวต้องยอมเจรจาเพื่อให้เกิดการยุติการแบ่งแยกสีผิวและสร้างความปรองดองในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

การเจรจาระหว่างรัฐบาลผิวขาว (พรรค National Party) และกลุ่มคนผิวดำที่ต่อต้านรัฐบาลเพื่อยุติการเหยียดสีผิวในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ นำโดยกลุ่มสภาแห่งชาติแอฟริกัน เกิดขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ โดยเรียกการประชุมดังกล่าวว่า การประชุมเพื่อประชาธิปไตยในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Convention for a Democratic South Africa หรือ CODESA) ที่ประชุมได้ข้อสรุปว่า ต้องมีการร่างรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ไม่มีการแบ่งชนชั้นในสังคม ไม่มีการแบ่งสีผิวอย่างที่แล้มา ต่อมาจึงได้มีการ

^{๖๑} เรื่องเดียวกัน หน้า 7

^{๖๒} เรื่องเดียวกัน หน้า 9

ประชุมเพื่อเจรจาครั้งที่ ๒ ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๙๒ โดยมีประเด็นหนึ่งที่เป็นข้อโต้แย้งถกเถียงกันอย่างมากในที่ประชุมคือ เรื่องกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าวว่า “ใครจะเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ?” ทั้งนี้ กลุ่มสภาแห่งชาติแอฟริกันยืนยันว่า รัฐธรรมนูญที่กำลังจะถูกร่างขึ้นนี้ จะต้องถูกร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่มาจากการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการโดยประชาชนโดยตรง โดยในช่วงนี้ควรจะต้องมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว และรัฐธรรมนูญชั่วคราวนั้นจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์การเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จะมาร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรด้วย^{๖๓}

แต่กลุ่มรัฐบาลผิวขาวไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงเสนอว่ารัฐธรรมนูญที่จะถูกร่างขึ้นใหม่นี้ ควรร่างโดยให้คู่ขัดแย้งมาเจรจากันแล้วร่วมกันร่างรัฐธรรมนูญ จากนั้นก็นำร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ไปลงประชามติ (คล้ายๆ กับการร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะบุคคล) เนื่องจากกลุ่มคนผิวขาว (ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้) เกรงว่าถ้าหากปล่อยให้มีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ อาจจะได้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีแต่คนผิวดำ หรือไม่ก็มีเสียงส่วนใหญ่เป็นคนผิวดำ ซึ่งอาจจะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้มา ไม่มีการปกป้องสิทธิของคนกลุ่มน้อยอย่างคนผิวขาว การประชุมดังกล่าวประสบความสำเร็จล้มเหลว เนื่องจากทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงถึงเรื่องที่มาของผู้ที่จะเข้ามาร่างรัฐธรรมนูญได้^{๖๔}

กลุ่มผู้เจรจาเพื่อยุติข้อขัดแย้งและสร้างความปรองดองได้ทำการเจรจากันในเรื่องการร่างรัฐธรรมนูญอีกหลายครั้ง และครั้งสำคัญเกิดขึ้นในเดือนเมษายน ค.ศ. ๑๙๙๓ การเจรจาดังกล่าวเรียกว่า “กระบวนการเจรจาหลายฝ่าย” (Multi-Party Negotiating Process หรือ MPNP) โดยมีการตั้งคณะกรรมการปฏิบัติการ (Technical Committee) เข้าร่วมประชุมกับคู่กรณีด้วย ทั้งนี้ ได้มีการเสนอวิธีการในการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมา ๓ วิธีการ^{๖๕} ได้แก่

^{๖๓} South African History Online. The CODESA negotiations. จากเว็บไซต์ <http://www.sahistory.org.za/codesa-negotiations>

^{๖๔} ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. กรณีศึกษาแอฟริกาใต้. สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ พ.ศ. 2554, หน้า 9

^{๖๕} The O'Malley Archives. View on a Constitution-Making Body จากเว็บไซต์ <http://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv02039/04lv02046/05lv02097/06lv02101.htm>

๑. ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด และใช้วิธีการเลือกตั้งแบบ one man one vote แต่ฝ่ายรัฐบาลแอฟริกาใต้ (กลุ่มคนผิวขาว) ไม่เห็นด้วยกับวิธีการนี้ เพราะการใช้วิธีการดังกล่าวเป็นการให้ความสำคัญกับ “เสียงส่วนใหญ่” แต่เพียงอย่างเดียว ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของการเจรจา ซึ่งอาจทำให้สิทธิเสรีภาพของคนกลุ่มน้อย ไม่ได้รับความคุ้มครอง

๒. ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากที่ประชุมหลายฝ่าย (Multi Party Conference ซึ่งก็หมายถึงฝ่ายคู่ขัดแย้งอันได้แก่คนผิวดำและคนผิวขาว) ซึ่งมีลักษณะเหมือนการเจรจา

๓. ให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วย ๒ สภา ทำหน้าที่เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสภานิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎร) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของสภาจังหวัด (Province) ซึ่งจะสะท้อนความต้องการของชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่เป็นกลุ่มในท้องที่บางท้องที่

ในวันที่ ๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๓ การประชุมของกระบวนการเจรจาหลายฝ่ายดังกล่าวได้สรุปข้อเสนอเพื่อนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเป็นข้อเสนอเพื่อประนีประนอมความต้องการของกลุ่มคนผิวดำและคนผิวขาว^{๖๖} ดังนี้

๑. ให้มีการร่าง “หลักการของรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Principles) ขึ้นมา โดยที่ประชุมจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบกับหลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ให้ความเห็นชอบแก่หลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็คือ คู่ขัดแย้งทั้งกลุ่มคนผิวดำ และกลุ่มคนผิวขาวในที่ประชุมนั่นเอง และรัฐธรรมนูญที่จะร่างขึ้นใหม่นี้ จะต้องสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย นั่นหมายความว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ว่าสมาชิกในสภาจะประกอบด้วยคนผิวดำ หรือคนผิวขาวจำนวนมากน้อยอย่างไรก็ตามแต่ ไม่สามารถร่างรัฐธรรมนูญอย่างตามใจชอบได้ หากแต่ต้องเคารพ หลักการของรัฐธรรมนูญซึ่งผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมเจรจาของ

^{๖๖} Constitutional Court Of South Africa. The Constitution : The history of the Constitution จากเว็บไซต์ <http://www.constitutionalcourt.org.za/site/theconstitution/history.htm>

คู่ขัดแย้งทั้งสองฝ่าย จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้มีการร่างหลักการของรัฐธรรมนูญนี้ เป็นการตอบสนองของความต้องการของกลุ่มคนผิวขาวซึ่งเดิมต้องการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญโดยการเจรจาของคู่ขัดแย้ง

๒. ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ และการเลือกตั้งนั้นจะต้องเป็นการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ การกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการเลือกตั้ง ก็เป็นการตอบสนองความต้องการของกลุ่มคนผิวดำ ซึ่งต้องการสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจาก การเลือกตั้งตั้งแต่แรก

อย่างไรก็ตาม หลักการของรัฐธรรมนูญประกอบด้วยหลักการทั้งหมด ๓๔ ข้อ โดยหลักการดังกล่าวไม่ได้กำหนดเนื้อหารายละเอียดที่จะมีอยู่ในรัฐธรรมนูญไปเสียหมดทุกเรื่องจนทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณารายละเอียดอะไรไม่ได้เลย หากแต่หลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าว กำหนดเฉพาะเรื่องประเด็นสำคัญๆ ที่คู่ขัดแย้งกังวลมากเท่านั้น เช่น การรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้, การปกป้องสิทธิของชนกลุ่มน้อย (คนผิวดำ), การปกป้องความหลากหลายทางภาษาและวัฒนธรรม และหลักการในเรื่องการเลือกตั้ง ว่าการเลือกตั้งดังกล่าวจะต้องเป็นการเลือกตั้งโดยทั่วไป (Universal Suffrage) ไม่มีการจำกัดสิทธิการเลือกตั้งโดยเหตุผลของเชื้อชาติ (เนื่องจากสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ไม่เคยมีการเลือกตั้งที่เป็นการทั่วไป ผู้บริหารประเทศ มักจะเป็นรัฐบาลเผด็จการของคนผิวดำ)^{๖๗} เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นที่เรียบร้อยแล้ว จะต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตรวจสอบว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้น สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าหากร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวกลับไปให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขใหม่

^{๖๗} ฌัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. กรณีศึกษาแอฟริกาใต้. สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ พ.ศ.

เมื่อได้เจรจาทกลงกันเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญชั่วคราว (Interim Constitution) ขึ้นใน ค.ศ. ๑๙๙๓ ซึ่งมีชื่อว่า รัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ที่ ๒๐๐ ค.ศ. ๑๙๙๓ (Constitution of Republic of South Africa Act 200 of 1993 ซึ่งต่อไปจะขอเรียกสั้นๆ ว่า "รัฐธรรมนูญชั่วคราว) และรัฐธรรมนูญชั่วคราวนั้นก็ได้รับการประกาศใช้ในวันที่ ๒๗ เมษายน ค.ศ. ๑๙๙๔ โดยรัฐธรรมนูญชั่วคราวดังกล่าว ได้กำหนดถึงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และได้มีการนำหลักการของรัฐธรรมนูญที่ได้รับการรับรองจากที่ประชุมมาใส่ไว้ในตอนท้ายของรัฐธรรมนูญชั่วคราวด้วย

๒.๒ ที่มา และองค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญชั่วคราว ปีค.ศ. ๑๙๙๓ กำหนดให้ใช้รัฐสภาเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๙๕๕ ที่กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วย จะต่างกันก็ตรงที่ว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยนั้นมีรูปแบบเป็นสภาเดียว แต่รัฐสภาที่เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้นี้ มีรูปแบบเป็นสองสภา และรัฐธรรมนูญชั่วคราวได้กำหนดว่า ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สภาผู้แทนราษฎร) และวุฒิสภา ประชุมรวมกัน ดังนั้นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ จึงมีที่มา^{๖๔} ดังนี้

๑. มาจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน ๔๐๐ คน โดยทั้ง ๔๐๐ คนนี้ เป็นผู้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนด้วยระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (Party Lists) โดยแต่ละพรรคจะต้องทำบัญชีรายชื่อ บัญชีละไม่เกิน ๔๐๐ รายชื่อ^{๖๕}

^{๖๔} South African Government Information : Constitution of Republic of South Africa Act 200 of 1993 (Chapter 5 section 68(1)) จากเว็บไซต์ <http://www.info.gov.za/documents/constitution/93cons.htm#CHAP5>

^{๖๕} South African Government Information : Constitution of Republic of South Africa Act 200 of 1993 (Chapter 4 section 40) จากเว็บไซต์ <http://www.info.gov.za/documents/constitution/93cons.htm#SECTION39>

๒. สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด ๙๐ คน โดยประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้แบ่งออกเป็น ๙ จังหวัด (Province) และแต่ละจังหวัดก็มีสมาชิกวุฒิสภาได้จังหวัดละ ๑๐ คน โดยวุฒิสภาเหล่านี้ ไม่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน แต่ได้รับการเลือกตั้งมาจากสภาจังหวัด^{๙๐} โดยสมาชิกสภาจังหวัดเหล่านี้ จะได้รับการเลือกตั้งมาจากประชากรในจังหวัดนั้นๆ ด้วยการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

การเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสมาชิกวุฒิสภาเพื่อรวมกันเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น มีขึ้นระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๙ เมษายน ค.ศ. ๑๙๙๔ โดยผลการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ปรากฏว่าพรรคที่ได้คะแนนและถือเสียงข้างมากในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือ พรรคสภาแห่งชาติแอฟริกัน โดยมีสมาชิกพรรคได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน ๒๕๒ คน และที่สองคือ พรรค National Party ซึ่งมีสมาชิกสภานิติบัญญัติจำนวน ๘๒ คน^{๙๑} แต่โดยภาพรวมแล้ว เสียงสมาชิกส่วนใหญ่ของสภานิติบัญญัติมาจากกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลเมื่อครั้งยังดำเนินนโยบายเหยียดสีผิวทั้งสิ้น

ผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาก็เช่นกัน พรรคที่มีจำนวนสมาชิกวุฒิสภามากเป็นอันดับแรก และเป็นเสียงข้างมากในสภา ได้แก่ พรรคสภาแห่งชาติแอฟริกัน โดยมีสมาชิกพรรคได้เป็นสมาชิกวุฒิสภารวมทั้งสิ้น ๖๐ คน^{๙๒}

^{๙๐} South African Government Information : Constitution of Republic of South Africa Act 200 of 1993 (Chapter 4 section 48) จากเว็บไซต์ <http://www.info.gov.za/documents/constitution/93cons.htm#SECTION48>

^{๙๑} Election Resources on the Internet : Republic of South Africa General Election Results Lookup. April 26-29,1994 General Election Results-Republic of South Africa Total : National Assembly จากเว็บไซต์ <http://electionresources.org/za/provinces.php?election=1994>

^{๙๒} Murray Faure. Elections for Parliament and the Provinces in the New South Africa : 1994-2004. African journal, politic science (1997), Vol. 2 No. 1,70-88, p. 76

๒.๓ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ได้กำหนดถึงกติกากำหนดจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญเอาไว้ ดังนี้

๑. สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่สภาร่างรัฐธรรมนูญประชุมเป็นครั้งแรก

๒. สภาร่างรัฐธรรมนูญสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการปฏิบัติการปฏิบัติงาน (Technical Committee) ใดๆ หรือที่ปรึกษาอื่นๆ อีก เพื่อช่วยในการร่างรัฐธรรมนูญ^{๗๓} ก็ได้

๓. ให้มีการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญอิสระซึ่งเป็นประชากรของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้จำนวน ๗ คน ขึ้นเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญ (Constitutional Experts) โดยผู้เชี่ยวชาญที่แต่งตั้งขึ้นนี้ จะต้องไม่ใช่สมาชิกรัฐสภาหรือ ฝ่ายนิติบัญญัติอื่นๆ และต้องไม่ใช่สมาชิกพรรคการเมืองใดๆ ด้วย ทั้งนี้ การแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวจะต้องได้รับการลงมติรับรองจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นจำนวน ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ถ้าหากไม่ได้รับคะแนนเสียงรับรองตามจำนวนที่กล่าวไว้ข้างต้น ให้มีตัวแทนของพรรคแต่ละพรรค พรรคละ ๑ คน ที่มีจำนวนสมาชิกพรรคเข้าเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ ๔๐ คนขึ้นไป เข้าร่วมเป็นคณะผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญด้วย^{๗๔}

๔. ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะต้องได้รับการลงมติรับรองจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ ของสมาชิกทั้งหมด

^{๗๓} South African Government Information : Constitution of Republic of South Africa Act 200 of 1993 (Chapter 5 section 73(1)) จากเว็บไซต์ <http://www.info.gov.za/documents/constitution/93cons.htm#CHAP5>

^{๗๔} South African Government Information : Constitution of Republic of South Africa Act 200 of 1993 (Chapter 5 section 72(1)) จากเว็บไซต์ <http://www.info.gov.za/documents/constitution/93cons.htm#CHAP5>

ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ^{๗๕}

๕. เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติรับรองร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงข้างมากตามที่กำหนดแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นไปตาม “หลักการของรัฐธรรมนูญ” ตามที่อยู่ในส่วนท้ายของรัฐธรรมนูญชั่วคราวหรือไม่ ถ้าหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ ก็ให้ศาลรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญนั้นกลับไปให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำการแก้ไข แต่ถ้าหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญตรงกับหลักการดังกล่าวแล้ว ก็เป็นอันใช้ได้^{๗๖}

๖. อย่างไรก็ตาม ถ้าหากสภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญไม่ถึง ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปให้คณะผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญ เพื่อให้คณะผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญเสนอข้อเสนอก่อนเพื่อแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญนั้นภายใน ๓๐ วัน และเมื่อได้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอนั้นแล้ว ก็ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติอีกครั้งหนึ่ง แต่ถ้าหากสภาร่างรัฐธรรมนูญยังให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญไม่ถึง ๒ ใน ๓ ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือคณะผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญไม่มีข้อเสนอในการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในเวลาที่กำหนดให้นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญรับรอง และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองแล้ว ก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ประชาชนลงประชามติ ถ้าหากผลการลงประชามติมีผู้เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญคิดเป็นร้อยละ ๖๐ ของคะแนนเสียงที่ลงประชามติ ถือว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอัน

^{๗๕} South African Government Information : Constitution of Republic of South Africa Act 200 of 1993 (Chapter 5 section 73(2)) จากเว็บไซต์ <http://www.info.gov.za/documents/constitution/93cons.htm#CHAP5>

^{๗๖} South African Government Information : Constitution of Republic of South Africa Act 200 of 1993 (Chapter 5 section 71(2)) จากเว็บไซต์ <http://www.info.gov.za/documents/constitution/93cons.htm#CHAP5>

ใช้ได้^{๗๗}

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คณะผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญชั่วคราวบัญญัติให้ตั้งขึ้นนั้น มีบทบาทเสมือนเป็นคนกลางที่ทำหน้าที่เจรจาในหลายครั้งที่สมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญขัดแย้งกัน หรือไม่สามารถตกลงกันได้ ทั้งนี้เนื่องจากในตอนที่ยังตกลงกันไม่ได้มีสภาาร่างรัฐธรรมนูญนั้น มีความเกรงกลัวว่าฝ่ายผู้ที่เคยเหยียดสีผิว (คนผิวขาว) กับฝ่ายที่ต่อต้านการเหยียดสีผิวดังกล่าว (คนผิวดำ) ที่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญอาจจะขัดแย้งกัน ในระหว่างร่างรัฐธรรมนูญได้ จึงกำหนดให้มีคณะผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นคนกลางและไม่ได้มาจากพรรคการเมืองเข้าร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญด้วย แต่ไม่มีสิทธิออกเสียง

สภาาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้เปิดประชุมในวันที่ ๙ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๙๔ และในเดือน มิถุนายนปีเดียวกัน ก็ได้มีการตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญชั่วคราวกำหนดไว้ และในเดือนมกราคม ค.ศ. ๑๙๙๕ สภาาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการเชิญชวนให้ประชาชนได้ร่วมแสดงข้อเสนอแนะว่ามีประเด็นอะไรบ้างที่ควรจะมีการกำหนดลงในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นอกจากนี้ ในระหว่างการทำงานของสภาาร่างรัฐธรรมนูญก็มีการตีพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญบางส่วนที่ออกสู่สาธารณะเพื่อให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นอีกด้วย

วันที่ ๘ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๙๖ (ซึ่งเป็นวันที่ครบกำหนด ๒ ปี ในการร่างรัฐธรรมนูญพอดี) สภาาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ลงมติให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงคิดเป็นร้อยละ ๘๖ ของจำนวนสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมด และได้มีการส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญที่ได้จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญชั่วคราวพิจารณาว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ท้ายรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือไม่ อย่างไรก็ดี ในวันที่ ๖ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ ไม่รับรองร่าง

^{๗๗} South African Government Information : Constitution of Republic of South Africa Act 200 of 1993 (Chapter 5 section 73(3)-(6)) จากเว็บไซต์ <http://www.info.gov.za/documents/constitution/93cons.htm#CHAP5>

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้น ไม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่า ร่างรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีการปกป้องสิทธิพื้นฐานของประชาชนอย่างเพียงพอ อีกทั้งคณะกรรมการ ตรวจสอบต่างๆที่ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญนั้น ยังไม่มีความเป็นอิสระเพียงพอ^{๗๘}

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวตามที่ศาลรัฐธรรมนูญท้วงติงมาจนแล้วเสร็จ และมีการลงมติรับรองร่าง รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเสร็จแล้วนั้นในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๖^{๗๙} และได้ส่ง ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญรับรองอีกครั้ง และในครั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ลงมติ รับรองร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวันที่ ๔ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๖ จากนั้น ประธานาธิบดีเนลสัน เมนดาลา (Nelson Mandela) ก็ได้ลงนามในร่าง รัฐธรรมนูญในวันที่ ๑๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๖ และได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญดังกล่าวในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๗

^{๗๘} Constitutional Court Of South Africa. The constitution : The certification process. จากเว็บไซต์ <http://www.constitutionalcourt.org.za/site/theconstitution/thecertificationprocess.htm>

^{๗๙} เรื่องเดียวกัน

๓. สภาร่างรัฐธรรมนูญ ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

๓.๑ ความเป็นมา

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ประเทศเยอรมนีตกเป็นฝ่ายพ่ายแพ้สงคราม และถูกแบ่งออกเป็น ๔ ส่วน โดยแต่ละส่วนก็ถูกปกครองโดยประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรซึ่งเป็นฝ่ายชนะสงคราม ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และ สหภาพโซเวียต^{๘๐} และแต่ละส่วนการปกครองก็จะแบ่งออกเป็นรัฐต่างๆ (Länder) ย่อยลงไปอีก และรัฐบาลทหารของฝ่ายสัมพันธมิตร ๓ ชาติ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส ก็ค่อยๆ คืบอำนาจในการปกครองให้แก่ชาวเยอรมนีตามข้อตกลงพอทสดัม (Potsdam Agreement) ค.ศ. ๑๙๔๕^{๘๑} โดยเริ่มจากการให้ประชาชนเลือกตั้งองค์กรปกครองตนเองระดับท้องถิ่น และมลรัฐต่างๆ

ในช่วงที่สงครามโลกครั้งที่สองเพิ่งยุติลงใหม่ๆ ประเทศเยอรมนีต้องประสบกับปัญหาเศรษฐกิจอย่างมาก เกิดภาวะข้าวยากหามาแพงเช่นเดียวกับประเทศอื่นในยุโรป กลุ่มผู้นำฝ่ายสัมพันธมิตรที่ปกครองประเทศเยอรมนีอยู่จึงประชุมร่วมกันเพื่อหาทางฟื้นฟูเศรษฐกิจให้แก่ประเทศในยุโรปหลายๆ ประเทศรวมถึงประเทศเยอรมนีด้วย การประชุมครั้งแรกเกิดขึ้นในฤดูใบไม้ร่วงของปี ค.ศ. ๑๙๔๗ ในกรุงลอนดอน โดยในที่ประชุมมีมติเสนอให้ใช้แผนงานฟื้นฟูยุโรป (European Recovery Programme (ERP)) หรือที่เรียกว่า แผนการมาร์แชล (Marshall) เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจในยุโรป และเพื่อฟื้นฟูระบบทุนนิยมในยุโรปด้วย อย่างไรก็ตาม การประชุมในครั้งนั้นได้ประสบความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากสหภาพโซเวียตไม่ยอมรับแผนการมาร์แชล และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งในการนำแผนการมาร์แชลมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

^{๘๐} Agnes Strauss. Testing the « View of Ignorance » Hypothesis in Constitutional Choice : Evidence from the German basic law, 2012, p. 4 จากเว็บไซต์ http://www.pubchoicesoc.org/papers_2012/Strauss.pdf

^{๘๑} Russell F. Moore, Modern Constitutions with brief commentaries. Iowa 1957 p. 88

ในประเทศเยอรมนี ยิ่งกว่านั้น เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ต่างๆแล้ว เริ่มเป็นที่เห็นได้ชัดจนมากขึ้นทุกวันว่า สหภาพโซเวียตจะนำแนวความคิดของลัทธิคอมมิวนิสต์เข้ามาเผยแพร่ในเขตที่ตนเองปกครองอยู่ในประเทศเยอรมนีรวมถึงประเทศอื่นๆ ในยุโรปตะวันออก และสถานการณ์ดังกล่าวก็ได้รุนแรงขึ้นเรื่อยๆ จนมีการสร้างกำแพงเบอร์ลินในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ ทำให้ประเทศเยอรมนีถูกแบ่งออกเป็นประเทศเยอรมนีตะวันตก และประเทศเยอรมนีตะวันออก^{๑๒}

จากสถานการณ์ที่รุนแรงดังกล่าว กลุ่มประเทศสัมพันธมิตรตะวันตก ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส เข้าประชุมร่วมกันอีกครั้งหนึ่ง ณ กรุงลอนดอน โดยมีประเทศเบลเยียม เนเธอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก เข้าร่วมประชุมด้วย แต่ว่าการประชุมครั้งนี้ ไม่มีการเชิญสหภาพโซเวียตเข้าร่วมประชุมด้วยเหมือนครั้งที่แล้ว เพราะประเทศสัมพันธมิตรตะวันตกเกรงว่าอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์จะแผ่ขยายเข้ามาในเขตประเทศเยอรมนีตะวันตกที่พวกตนปกครองอยู่ จึงเกิดแนวความคิดที่จะให้รัฐต่างๆ ของประเทศเยอรมนีในเขตที่ตนเองปกครองอยู่ รวมตัวกัน และสร้างรัฐธรรมนูญขึ้นมา เพื่อสร้างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และการปกครองแบบสหพันธรัฐในเขตเยอรมนีตะวันตก จนในที่สุด ที่ประชุมก็ได้มีการร่างข้อเสนอในการสร้างรัฐเยอรมนีตะวันตกขึ้นมา เรียกว่า “เอกสารแฟรงค์เฟิร์ต” (Frankfurt Documents หรือ Frankfurter Dokumente) โดยประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรตะวันตกทั้ง ๓ ประเทศที่ปกครองเยอรมนีตะวันตกอยู่ ก็ได้นำข้อเสนอดังกล่าวนี้ เสนอต่อที่ประชุมเมืองแฟรงค์เฟิร์ตซึ่งเป็นที่ประชุมของนายกรัฐมนตรีที่มาจากรัฐต่างๆในเขตเยอรมนีตะวันตก ในวันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๔๘^{๑๓}

เอกสารเมืองแฟรงค์เฟิร์ตดังกล่าว ได้กล่าวถึงการดำเนินการเพื่อรวมรัฐเยอรมนีตะวันตกเข้าด้วยกันในรูปแบบสหพันธรัฐ โดยให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นหนึ่งฉบับเพื่อให้เป็นกฎหมายสูงสุดในประเทศเยอรมนีตะวันตก

^{๑๒} Richard Overy. Chronique du IIIe Reich. Ixelles Publishing, 2011, p. 386

^{๑๓} Bundeskanzler Willy Brandt Stiftung. Übergabe der Frankfurter Dokumente จากเว็บไซต์ http://www.bwbs.de/biografie/Frankfurt_documents_handed_over_B1522.html

และมีการกำหนดถึงเรื่องสภาร่างรัฐธรรมนูญไว้ด้วย^{๘๔} ดังนี้

๑. นายกรัฐมนตรีของรัฐที่อยู่ในเขตเยอรมนีตะวันตกต้องจัดให้มีการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยการจัดประชุมดังกล่าว จะต้องไม่ล่าช้าไปกว่าวันที่ ๑ กันยายน ค.ศ. ๑๙๔๘

๒. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องมีจำนวนตามสัดส่วนของจำนวนประชากรที่ปรากฏในสำมะโนครัวครั้งล่าสุด โดยให้มีผู้แทน ๑ คน ต่อจำนวนประชากร ๗๕๐,๐๐๐

๓. สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะต้องร่างรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตย ต้องสร้างการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐที่เหมาะสม และต้องมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย

๔. ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้ากองกำลังทหารของฝ่ายสัมพันธมิตรทั้ง ๓ ประเทศที่คุมเขตเยอรมนีตะวันตก และจะต้องได้รับการให้สัตยาบันจากรัฐต่างๆ โดยการให้สัตยาบันนั้น ต้องทำด้วยวิธีการลงประชามติ ซึ่งในการลงประชามตินั้น ให้ยึดหลักเสียงข้างมากของผู้ลงประชามติในแต่ละรัฐ ส่วนหลักเกณฑ์ และวิธีการลงประชามติ ให้แต่ละรัฐเป็นผู้กำหนดเอง และร่างรัฐธรรมนูญจะใช้บังคับได้ และมีผลผูกพันต่อรัฐทุกรัฐในเขตประเทศเยอรมนีตะวันตกก็ต่อเมื่อได้รับการให้สัตยาบันรับรองจากรัฐต่างๆ ไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของรัฐทั้งหมดในเขตเยอรมนีตะวันตก (แต่กฎหมายพื้นฐานซึ่งมีค่าบังคับเป็นรัฐธรรมนูญ ซึ่งถูกร่างขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ นี้ไม่เคยได้ผ่านกระบวนการการลงประชามติเลย)

นายกรัฐมนตรีของรัฐต่างๆ ในประเทศเยอรมนีตะวันตกได้ประชุมร่วมกันในวันที่ ๘-๑๐ กรกฎาคม ในปีเดียวกัน ณ เมือง โคเบลนซ์ (Koblenz)^{๘๕} และที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอตามที่ปรากฏในเอกสารแฟรงค์เฟิร์ต

^{๘๔} Frankfurter Dokumente จากเว็บไซต์ <http://www.documentarchiv.de/brd/frftdok.html>

^{๘๕} German History in Documents and Images. Volume 8. Occupation and the Emergence of Two States, 1945-1961 : The "Koblenz Decisions" of the West German Minister Presidents (July 10, 1948), p. 1 จากเว็บไซต์ http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/pdf/eng/Founding%20202_ENG.pdf

แต่จะไม่ขอเรียกกฎหมายสูงสุดของประเทศเยอรมนีตะวันตกดังกล่าวว่า “รัฐธรรมนูญ” หากแต่จะเรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” (Basic law หรือภาษาเยอรมนี เรียกว่า Grundgesetz) แทน ด้วยเจตนาเพื่อบ่งชี้ว่า กฎหมายพื้นฐานนี้แม้จะมีค่าบังคับเป็นรัฐธรรมนูญในเขตเยอรมนีตะวันตก แต่ก็จะใช้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น^{๓๖} จนกว่าจะมีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่เมื่อประเทศเยอรมนีได้กลับมาวมกันอีกครั้งหนึ่ง (อย่างไรก็ตาม แม้ในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ ประเทศเยอรมนีจะได้กลับมาวมกัน แต่ก็ไม่มีกรยกเลิกกฎหมายพื้นฐานแล้วร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ดังนั้น กฎหมายพื้นฐานดังกล่าวจึงยังคงมีผลบังคับใช้ และมีค่าบังคับเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเยอรมนีจนทุกวันนี้) ดังนั้น กฎหมายสูงสุดของประเทศเยอรมนี จึงมีชื่อเรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” แทนที่จะเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” อย่างในหลายๆ ประเทศ (แต่ในที่นี้ จะขอใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญ” แทนคำว่า “กฎหมายพื้นฐาน” เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ)

การร่างรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีใน ค.ศ. ๑๙๔๘ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ไม่เหมือนกับการร่างรัฐธรรมนูญในสภาร่างรัฐธรรมนูญในประเทศอื่นๆ กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญ จะมีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยอาจจะมีการตั้งคณะกรรมการในสภาร่างรัฐธรรมนูญเอง เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่มีความเชี่ยวชาญด้านต่างๆ กันเพื่อพิจารณาในประเด็นต่างๆ ในร่างรัฐธรรมนูญ แต่การร่างรัฐธรรมนูญในประเทศเยอรมนีนั้น มีการจัดตั้ง Constitutional Convention (ซึ่งปกติแล้ว คำนี้จะหมายถึง “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” แต่ในกรณีของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น จะขอแปลคำนี้ว่า “คณะกรรมการจัดทำต้นร่างรัฐธรรมนูญ” เนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ นั้น มี Constitutional Convention และสภาร่างรัฐธรรมนูญแยกต่างหากอีกทีหนึ่ง) ก่อนมีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งการตั้งคณะกรรมการดังกล่าว มีลักษณะคล้ายสภาร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ มีผู้เข้าร่วมประชุมเป็นตัวแทนมาจากรัฐต่างๆ และที่ประชุมนี้เองจะทำหน้าที่จัดทำต้นร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าหากจะเปรียบเทียบแล้ว คณะกรรมการจัดทำต้นร่างรัฐธรรมนูญนี้ ทำหน้าที่คล้ายๆ กับคณะ

^{๓๖} ศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๓๓ หน้า ๑๒๕

กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย หากแต่มีความแตกต่างจาก คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยก็ตรงที่คณะกรรมาธิการ ยกร่างรัฐธรรมนูญมักจะได้รับเลือกมาจากสภาร่างรัฐธรรมนูญเอง และเป็น เสมือน “ส่วนหนึ่ง” ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่ที่ประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ ของเยอรมนีซึ่งทำหน้าที่เหมือนคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ มีลักษณะแตกต่างหากจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ และไม่ได้มาจากการแต่งตั้ง โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อได้ต้นร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว ก็จะส่งต้นร่างดังกล่าวไปให้ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทั้งนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี เรียกว่า Parlamentarischer Rat (Parliamentary Council) ไม่ได้เรียกว่า สภาร่าง รัฐธรรมนูญ หรือ Constituent Assembly เหมือนอย่างประเทศอื่นๆ) โดย สภาร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้พิจารณาต้นร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนใด ประเด็นใดที่ สภาร่างรัฐธรรมนูญคิดว่ามีปัญหา หรือต้องแก้ไข ก็จะมีการแก้ไขในชั้นสภาร่าง รัฐธรรมนูญ จนได้ร่างฉบับสุดท้าย (Final Draft) ในที่นี้ จะขอกกล่าวถึง องค์ประกอบ และการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของที่ประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ และของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามลำดับ ดังนี้

๓.๒ การจัดทำต้นร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมาธิการ จัดทำต้นร่างรัฐธรรมนูญ : Constitutional Convention of Herrenchiemsee

การประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีเกิดขึ้นในวันที่ ๑๐ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ ณ เกาะแฮเรนคิมเซ (Herrenchiemsee) ในรัฐ บาวาเรีย (Bavaria) ผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญนี้ ประกอบด้วย^{๔๗}

๑. ผู้แทนจากรัฐทั้ง ๑๑ รัฐในเขตเยอรมนีตะวันตก จำนวนรัฐละ ๑ คน ผู้แทนเหล่านี้เป็นผู้ได้รับเลือกจากรัฐนั้นๆ ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชน และผู้แทนทุกคนล้วนแล้วแต่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสูงในทาง

^{๔๗} Liste der Teilnehmer des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee จาก เว็บไซต์ http://www.uni-protokolle.de/Lexikon/Liste_der_Teilnehmer_des_Verfassungskonvents_auf_Herrenchiemsee.html

ราชการ หรือในทางการเมืองของรัฐนั้นๆทั้งสิ้น เช่น นายกรัฐมนตรี, ที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือทูต เป็นต้น และมีผู้แทนจากเมืองเบอร์ลินอีก ๑ คน แต่ผู้แทนจากเมืองเบอร์ลินนี้ถือว่าเป็น “แขกรับเชิญ” ในที่ประชุมเฉยๆ กล่าวคือ ผู้แทนจากเมืองเบอร์ลินสามารถให้ความเห็นในที่ประชุมได้ แต่ไม่มีสิทธิลงมติในประเด็นปัญหาต่างๆในที่ประชุม ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจาก รัฐเบอร์ลินในขณะนั้น ถูกแบ่งออกเป็น ๔ ส่วนโดยแต่ละส่วนจะถูกควบคุมโดยกลุ่มประเทศสัมพันธมิตรตะวันตกทั้ง ๓ ประเทศ และสหภาพโซเวียต^{๘๘} สภาบอร์ลินในตอนนั้นจึงไม่เหมือนรัฐอื่นๆที่ไม่ได้ถูกแบ่งเขตการปกครอง แต่เมื่อเบอร์ลินก็เป็นรัฐที่มีความสำคัญเพราะเป็นเมืองหลวงของเยอรมนี เบอร์ลินฝั่งตะวันตก (หมายถึงเบอร์ลิน ๓ ส่วนที่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายสัมพันธมิตรตะวันตกทั้ง ๓ ประเทศ) จึงสามารถส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียง

๒. ผู้เชี่ยวชาญจากรัฐทั้ง ๑๑ รัฐ ทั้งนี้ ไม่มีกฎเกณฑ์กำหนดไว้ตายตัวว่าแต่ละรัฐจะต้องส่งผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนรัฐละกี่คน แต่ในวันที่ประชุม รัฐต่างๆ จะส่งผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมประชุมเพียงรัฐละ ๑ - ๒ คนเท่านั้น รวมแล้ว ในที่ประชุมมีผู้เชี่ยวชาญประเภทนี้อยู่ทั้งสิ้น ๑๕ คน โดยที่ส่วนใหญ่ของผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้มักจะมาจกฝ่ายปกครอง หรือมาจากมหาวิทยาลัย

๓. ผู้เชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ จำนวน ๕ คน โดยผู้เชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์เหล่านี้ มีคนที่เป็นอาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัย ๑ คน ส่วนอีก ๔ คน เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในกระทรวงการคลัง

ถ้าหากมองโดยภาพรวมแล้ว การประชุมเพื่อจัดทำต้นร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ มีจำนวนผู้เชี่ยวชาญ มากกว่าจำนวนของผู้แทนของแต่ละรัฐ^{๘๙} โดยมีจำนวนผู้แทนของแต่ละรัฐที่สามารถออกเสียงลงมติได้ทั้งสิ้น ๑๑ คน และมีผู้เชี่ยวชาญรวมทั้งสิ้น ๒๐ คน

^{๘๘} Die Geschichte des Grundgesetzes จากเว็บไซต์ <http://grundgesetz.wordpress.com/grundgesetz/0100001-die-geschichte-des-grundgesetzes/>

^{๘๙} Agnes Strauss. Testing the « View of Ignorance » Hypothesis in Constitutional Choice : Evidence from the German basic law, 2012, p. 7 จากเว็บไซต์ http://www.pubchoicesoc.org/papers_2012/Strauss.pdf

ส่วนเรื่องการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญนั้น เบื้องต้น ที่ประชุมได้เลือก นายอันโทน ไฟเฟอร์ (Anton Pfeiffer) เป็นประธานในที่ประชุม จากนั้น ที่ประชุมก็ได้ตั้งคณะกรรมการย่อยอีกหลายชุดเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการบรรณาธิการ ซึ่งทำหน้าที่เขียนต้นร่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ทั้งนี้ ที่ประชุมได้จัดทำต้นร่างของร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยในวันที่ ๒๓ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ โดยต้นร่างของรัฐธรรมนูญนั้นมีอยู่ประมาณ ๑๔๘ มาตรา ซึ่งเท่ากับว่า ที่ประชุมดังกล่าวใช้เวลาในการจัดทำต้นร่างของร่างรัฐธรรมนูญในเวลาประมาณ ๒ สัปดาห์เท่านั้น^{๙๐}

๓.๓ องค์ประกอบของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ : Parlamentarischer Rat

สมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนรวมทั้งสิ้น ๖๕ คน มาจากรัฐ ทั้ง ๑๑ รัฐในเขตเยอรมนีตะวันตก และมาจากการเลือกของรัฐสภาในรัฐอื่นๆ ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยการเลือกสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละรัฐ มีขึ้นตั้งแต่วันที่ ๖ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ จนถึงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ส่วนในเรื่องจำนวนว่าแต่ละรัฐจะสามารถเลือกผู้แทนเพื่อ มาเป็นสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญได้กี่คนนั้น ก็ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในรัฐ นั้นๆ เอง กล่าวคือ เอกสารแฟรงค์เฟิร์ตกำหนดให้มีผู้แทน ๑ คน ต่อจำนวน ประชากร ๗๕๐,๐๐๐ คน ส่วนรัฐใดที่มีจำนวนประชากรน้อย ไม่ถึง ๗๕๐,๐๐๐ คน แต่ถ้าหากมีจำนวนประชากรเกิน ๒๐๐,๐๐๐ คน ก็จะมี ผู้แทนมาเป็นสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญได้ ๑ คน^{๙๑} ดังนั้น แต่ละรัฐจะมีการ เลือกผู้แทนมาเป็นสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนไม่เท่ากัน เช่น รัฐใหญ่ อย่างรัฐ Nordrhein-Westfalen ซึ่งมีจำนวนประชากรมาก ก็มีผู้แทนทั้งสิ้น ๑๖ คน ส่วนรัฐเล็กอย่าง Bade และ Bremen เป็นรัฐเล็ก มีประชากรน้อย

^{๙๐} เรื่องเดียวกัน หน้า 9

^{๙๑} German History in Documents and Images. Volume 8. Occupation and the Emergence of Two States, 1945-1961 : The "Koblenz Decisions" of the West German Minister Presidents (July 10, 1948), p. 2 จากเว็บไซต์ <http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/pdf/eng/Founding%20ENG.pdf>

ก็มีจำนวนประชากรเพียงร้อยละ ๑ คน^{๙๒} เป็นต้น

ทั้งนี้ ผู้แทนทั้ง ๖๕ คนที่ได้รับเลือกมาจากรัฐต่าง ๆ นั้น ล้วนแล้วแต่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่อยู่ในรัฐสภาของรัฐนั้นๆ ทั้งสิ้น ได้แก่ พรรคคริสเตียนเดอโมแครต (Christlich Demokratische Union), พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมนี (Sozialdemokratische partei Deutschlands), พรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย (Freie Demokratische Partei), พรรคคอมมิวนิสต์เยอรมนี (Kommunistische Partei Deutschlands), พรรคเยอรมนี (Deutsche Partei ซึ่งเดิมพรรคการเมืองนี้คือ พรรคนาซี), และพรรคเยอรมนีเซนทรัม (Deutsche Zentrumspartei) โดยตัวแทนจากพรรคคริสเตียนเดอโมแครต พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมนี ซึ่งสองพรรคใหญ่นี้มีสมาชิกพรรคที่เข้าเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญถึงพรรคละ ๒๗ คน^{๙๓}

นอกจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง ๖๕ คนที่มาจากรัฐทั้ง ๑๑ รัฐแล้ว ยังมีผู้เข้าร่วมประชุมอีก ๕ คน ซึ่งมาจากเบอร์ลิน ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมทั้ง ๕ คนนี้ เป็นเหมือน “แขกรับเชิญ” เช่นเดียวกับการประชุมเพื่อจัดทำต้นร่างรัฐธรรมนูญที่เมืองแฮอเรนชิมเซ โดยผู้เข้าร่วมประชุมทั้ง ๕ คนนี้ไม่มีสิทธิออกเสียงลงมติในที่ประชุม

๓.๔ การจัดทำรัฐธรรมนูญ และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้เปิดประชุมในวันที่ ๑ กันยายน ค.ศ. ๑๙๔๘ โดยในเบื้องต้น ที่ประชุมได้เลือกประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก่ นายคอนราด อะเดอนาว (Konrad Adenauer) สมาชิกพรรคคริสเตียนเดอโมแครต เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ และได้เลือกตั้งรองสภาร่างรัฐธรรมนูญอีก ๒ คน ได้แก่ นายอดอล์ฟ โชนเฟลเดอร์ (Adolf Schönfelder)

^{๙๒} Agnes Strauss. Testing the «View of Ignorance» Hypothesis in Constitutional Choice : Evidence from the German basic law, 2012, p.7 จากเว็บไซต์ http://www.pubchoicesoc.org/papers_2012/Strauss.pdf

^{๙๓} Der parlamentarische Rat 1948/1949 : Liste der Mitglieder จากเว็บไซต์ http://www.haus-der-geschichte.de/informationen_897.html

สมาชิกพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมนี และนายเฮอมันน์ แชฟเฟอร์ (Hermann Schäfer) สมาชิกพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย

การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มด้วยการนำรายงานผลการประชุมของการประชุมเพื่อจัดทำต้นร่างของร่างรัฐธรรมนูญที่เกาะแอสเรนชคิมเซ ซึ่งเปรียบเสมือนต้นร่างของร่างรัฐธรรมนูญ มาพิจารณาประเด็นใดที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่ายังเป็นปัญหาที่จะนำมาอภิปราย และมีการแก้ไขปรับเปลี่ยนในบางประเด็น ทั้งนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งคณะกรรมการการย่อยเช่นเดียวกับการประชุมเพื่อจัดทำต้นร่างของร่างรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการแต่ละคณะก็จะรับผิดชอบเรื่องเฉพาะทางที่ต้องมีอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญเป็นเรื่อยๆ ไป เช่น คณะกรรมการพิจารณาเรื่ององค์กร กับศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรมแห่งสหพันธรัฐ, คณะกรรมการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้ง, คณะกรรมการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการคลัง^{๙๔} เป็นต้น

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จในวันที่ ๘ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ ซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงที่มีผู้เห็นด้วยจำนวน ๕๓ คน และมีผู้ไม่เห็นด้วยอีก ๑๒ คน^{๙๕} จากนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญก็นำร่างรัฐธรรมนูญไปให้กลุ่มประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรตะวันตกที่ควบคุมเขตเยอรมนีตะวันตกอยู่เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ และกลุ่มประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรดังกล่าวก็ได้ให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญนั้น^{๙๖}

^{๙๔} Agnes Strauss. Testing the « View of Ignorance » Hypothesis in Constitutional Choice : Evidence from the German basic law, 2012, p. 10 จากเว็บไซต์ http://www.pubchoicesoc.org/papers_2012/Strauss.pdf

^{๙๕} Die Geschichte des Grundgesetzes จากเว็บไซต์ <http://grundgesetz.wordpress.com/grundgesetz/0100001-die-geschichte-des-grundgesetzes/>

^{๙๖} François Venter, Constitutional Comparison : Japan, Germany, Canada and South Africa as constitutional states. Kluwer law International, Netherlands, 2000, p. 65

เมื่อกลุ่มประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรที่ควบคุมเขตเยอรมนีตะวันตกอยู่ ได้ให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ แต่ละรัฐจะต้องให้ สัตยาบันแก่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว และร่างรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับการให้ สัตยาบันจากจำนวนรัฐ ๒ ใน ๓ ของรัฐทั้งหมดเป็นอย่างน้อยร่างรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวจึงจะมีผลใช้บังคับได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเอกลการแฟรงค์เฟิร์ตจะระบุ ว่าการให้สัตยาบันดังกล่าวจะต้องทำโดยการลงประชามติ แต่ในความเป็นจริง แล้ว ไม่มีรัฐใดดำเนินการจัดให้มีการลงประชามติเลย การให้สัตยาบันแก่ร่าง รัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงทำโดยให้รัฐสภาของรัฐแต่ละรัฐเป็นผู้ให้สัตยาบัน โดยการนัดประชุมเพื่อให้สัตยาบันนั้น อยู่ในช่วงวันที่ ๑๖ - ๒๒ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๙^{๙๗} ทั้งนี้ รัฐทั้ง ๑๐ รัฐได้ให้สัตยาบันยอมรับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่มีรัฐบาวาเรียเพียงรัฐเดียวที่ไม่ให้สัตยาบัน แต่เมื่อมีรัฐเกินกว่า ๒ ใน ๓ ของรัฐทั้งหมดให้สัตยาบัน รัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงมาผลบังคับใช้และผูกพันรัฐ ทุกรัฐในเขตเยอรมนีตะวันตก ตั้งแต่วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๙^{๙๘}

เมื่อมีการรวมเขตเยอรมนีตะวันตก และเขตเยอรมนีตะวันออก เข้าด้วยกันอีกครั้งในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ กฎหมายพื้นฐานที่เคยตั้งใจว่าจะให้เป็น กฎหมายสูงสุดชั่วคราวจนกว่าจะมีการรวมประเทศนั้น ก็ไม่ได้ถูกยกเลิกไปดังที่ ตั้งใจไว้แต่แรก หากแต่เมื่อรัฐต่างๆในเขตเยอรมนีตะวันออกเข้าร่วมเป็น สหพันธรัฐกับเยอรมนีตะวันตกแล้ว ก็ยอมรับกฎหมายพื้นฐานดังกล่าวเป็น กฎหมายสูงสุดของสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี และกฎหมายพื้นฐานดังกล่าว ก็ยังคงเป็นเสมือนรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้มาจนทุกวันนี้

^{๙๗} German History in Documents and Images. Documents-Founding of Two States : The federal Republic of Germany and the German Democratic Republic จาก เว็บไซต์ http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=2858

^{๙๘} Russell F. Moore, Modern Constitutions with brief commentaries. Iowa 1957 p. 88

ตอนที่ ๓

การร่างรัฐธรรมนูญ

โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำหรับการร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนี้ จะขอยกตัวอย่างการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๙๕๘ (๑.) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญในสมัยสาธารณรัฐที่ ๕ และการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นในปี ค.ศ. ๑๙๔๖ (๒.)

๑. คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การร่างรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ทำให้ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสก้าวเข้าสู่ยุคสาธารณรัฐที่ ๕ นั้น เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่ร่างขึ้นโดยคณะกรรมการ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และมีการนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปลงประชามติ ทั้งนี้ ในวันที่ ๑ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๕๘ นายพลชาร์ลส์ เดอโกล ได้จัดตั้งรัฐบาลแห่งชาติโดยได้รับการรับรองจากรัฐสภา^{๙๙} และในวันที่ ๓ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๕๘ รัฐสภาได้ผ่านรัฐบัญญัติทั้งหมด ๓ ฉบับ และหนึ่งในนั้น คือ รัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๕๘ รัฐบัญญัติดังกล่าวเป็นการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๙๐

^{๙๙} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพมหานคร, พ.ศ. ๒๕๔๓ หน้า ๔๘

ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๑๙๕๖ (รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ ๔) ซึ่งเป็นมาตราที่กำหนดวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ถ้าหากพิจารณาตามตัวบทกฎหมายแล้ว รัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเนื้อหาเป็นการเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการในการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว รัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้เป็นต้นกำเนิดในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

รัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้มอบอำนาจให้แก่รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นในวันที่ ๑ มิถุนายน ๑๙๕๕ (รัฐบาลที่นายพลเดอโกลจัดตั้ง) เป็นผู้มีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ^{๑๐๐} โดยรัฐบาลต้องจัดทำ “ข้อเสนอรัฐธรรมนูญ” (Projet de loi constitutionnelle) ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กำหนด^{๑๐๑} เช่น อำนาจนิติบัญญัติและบริหารจะต้องมีที่มาจาก การเลือกตั้งทั่วไป, รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา, อำนาจตุลาการจะต้องเป็นอิสระ และต้องเป็นหลักประกันในการเคารพเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติรับรองไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ปี ๑๙๔๖ และในคำประกาศสิทธิมนุษยชน (แต่ละคน) และพลเมือง (แต่ละคน) และร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีกระบวนการในการจัดทำ ดังนี้

๑.๑ การเตรียมต้นร่างรัฐธรรมนูญ (La préparation de l'avant projet)

การเตรียมต้นร่างรัฐธรรมนูญนี้ มีคณะกรรมการ ๒ ชุดในการยกร่าง ได้แก่ คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (Comité d'experts) ซึ่งมีผู้นำสำคัญคือ นายมิเชล เดอเบร (Michel Debré) โดยคณะผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวประกอบด้วย สมาชิกสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ศาสตราจารย์จากคณะนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัย และข้าราชการระดับสูง (Administrateur civil) ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจัดทำต้นร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว

^{๑๐๐} รัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๕๘ (Loi constitutionnelle du 3 juin 1958) มาตรา ๑ จากเว็บไซต์ http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19580604&pageDebut=05326&pageFin=&pageCourante=05326

^{๑๐๑} เรื่องเดียวกัน

ก็จะนำต้นร่างรัฐธรรมนูญนั้นเสนอต่อคณะกรรมการคณะที่ ๒ ซึ่งก็คือ คณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงทั้งหลาย (Comité Interministériel) อันประกอบไปด้วยรัฐมนตรี ๔ คน และมีนายพลเดอโกลเป็นประธาน

เมื่อจัดทำต้นร่างเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวก็ส่งต้นร่างไปยัง คณะกรรมการที่ปรึกษารัฐธรรมนูญ (Le Comité consultatif constitutionnel) ทั้งนี้ คณะกรรมการที่ปรึกษาดังกล่าว ประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐสภาจำนวน ๓๖ คน ที่รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้ง แบ่งเป็นตัวแทนที่ได้รับเลือกมาจากคณะกรรมการในสมานิติบัญญัติ ๑๖ คน และตัวแทนที่ได้รับเลือกมาจากคณะกรรมการในสภาที่ปรึกษาแห่งสาธารณรัฐ (Conseil de la République ซึ่งก็เทียบได้กับ สภาสูง หรือวุฒิสภา) จำนวน ๑๐ คน และตัวแทนที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล โดยออกเป็นรัฐกำหนด ๑๓ คน คณะกรรมการดังกล่าวได้ประชุมครั้งแรกเพื่อ พิจารณาต้นร่างรัฐธรรมนูญ ในวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๑๙๕๕ โดยคณะกรรมการมีมติเห็นชอบกับต้นร่างรัฐธรรมนูญ และไม่ได้แก้ไขอะไรเลย^{๑๐๒}

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาต้นร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว ก็ต้อง นำต้นร่างดังกล่าวไปให้สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) พิจารณาให้ความเห็น โดยสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐได้ขอให้แก้ไขประเด็นเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของอาณานิคมโพ้นทะเล และนายพลเดอโกลเห็นชอบด้วย จากนั้น คณะรัฐมนตรี (Le Conseil des ministres) ก็เป็นผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ (ซึ่งมีชื่อเรียกว่า “ข้อเสนอของรัฐบาล” (Le projet gouvernemental)) เพื่อนำไปลงประชามติ

๑.๒ การนำร่างรัฐธรรมนูญไปลงประชามติ

การประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว กระทำโดยผ่านการลงประชามติในวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. ๑๙๕๘ ผลการลงประชามติคือ ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ทำให้ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเข้าสู่การปกครองยุคสาธารณรัฐที่ ๕ และรัฐธรรมนูญที่ได้อำนาจขึ้นใน ปี ค.ศ. ๑๙๕๘ นี้ ก็ยังคงมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

^{๑๐๒} Dmitri Georges lavroff, Le droit constitutionnel de la V^e République, Dalloz, Paris 1995. P 69

ตารางแสดงผลการลงประชามติ
ในวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. ๑๙๕๘^{๑๐๓}

จำนวนผู้มีสิทธิลงประชามติ	๒๖,๖๐๓,๔๖๔ คน
จำนวนผู้มาออกเสียงลงประชามติ	๒๒,๒๙๓,๓๐๑ คน
จำนวนผู้ไม่มาออกเสียง	๔,๐๐๖,๖๑๔ คน
บัตรเสีย	๓๐๓,๕๔๙ คน
เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ	๑๗,๖๖๘,๗๙๐ คน
คิดเป็นร้อยละของผู้มีสิทธิออกเสียง	๖๖.๔
คิดเป็นร้อยละของผู้มาออกเสียง	๗๙.๒
ไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ	๔,๖๒๔,๕๑๑ คน
คิดเป็นร้อยละของผู้มีสิทธิออกเสียง	๑๗.๔
คิดเป็นร้อยละของผู้มาออกเสียง	๒๐.๘

๒. การร่างรัฐธรรมนูญในประเทศญี่ปุ่น

๒.๑ ความเป็นมา

การร่างรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นในปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ยังมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันนั้น เป็นการร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์พิเศษ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ถูกร่างขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งขณะนั้น ประเทศญี่ปุ่นต้องยอมลงนามสนธิสัญญาพอทสดัม (Potsdam Declaration) และในข้อตกลงนี้ ได้กำหนดให้ประเทศญี่ปุ่นต้องทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมจิ (Meiji)^{๑๐๔} โดยต้องแก้ไข

^{๑๐๓} Dmitri Georges lavroff, Le droit constitutionnel de la Ve République, Dalloz, Paris 1995. P 70

^{๑๐๔} Lynn Parisi, Lessons on the Japanese Constitution, National Clearinghouse for United States-Japan Studies, Indiana University, November 2002 p.1

บทบัญญัติทั้งหมดที่เป็นการขัดขวางการวางรากฐานการปกครองในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากรัฐธรรมนูญเมจิให้อำนาจแก่จักรพรรดิเป็นอย่างมาก แม้ว่าจะมีการกำหนดให้มีฝ่ายบริหาร มีรัฐสภา แต่จักรพรรดิก็น่าจะมีอำนาจเหนือองค์กรเหล่านั้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังทำให้รัฐสภาอ่อนแอ และฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไป^{๑๐๕} ดังนั้น การร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ จึงไม่ได้มีจุดประสงค์เพื่อร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ หากแต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมจิที่ใช้อยู่เดิม

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมจิดังกล่าว เกิดขึ้นโดยคณะกรรมการทั้งสิ้น ๒ คณะ คือ คณะกรรมการซึ่งจัดตั้งโดยรัฐบาลญี่ปุ่น (ประกอบด้วยชาวญี่ปุ่นทั้งหมด) และคณะกรรมการซึ่งนายพลแมคคาร์เธอร์เป็นผู้จัดตั้ง (ไม่มีชาวญี่ปุ่นเลย) กล่าวคือ ในเบื้องต้น รัฐบาลญี่ปุ่นยอมรับที่จะให้มีการทบทวนรัฐธรรมนูญเมจิเพื่อพิจารณาว่ามีบทบัญญัติใดที่จะต้องได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม โดยในวันที่ ๒๕ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ คณะรัฐมนตรีได้จัดตั้งคณะกรรมการสำรวจปัญหาทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Problems Investigation Committee) ขึ้น ซึ่งมีนายโจจิ มัตซึโมโตะ (Joji Matsumoto) ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เป็นประธานคณะกรรมการฯ ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ดังกล่าว ไม่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อยกร่างข้อเสนอในการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ หากแต่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ทำการศึกษาแนวทางที่จะสามารถนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญในอนาคตเท่านั้น และคณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้จัดประชุมอภิปรายประเด็นต่างๆ ในรัฐธรรมนูญเมจิตั้งแต่วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๑๙๔๕^{๑๐๖} และได้ทำการศึกษาเรื่อยมาจนกระทั่งในวันที่ ๒๖ มกราคม ค.ศ. ๑๙๔๖^{๑๐๗} คณะกรรมการฯ ก็ได้เสนอร่างข้อเสนอ ๒ ฉบับ ได้แก่

๑. ข้อเสนอ “สรุปใจความสำคัญของการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ”
(Gist of the Revision of Constitution)

^{๑๐๕} François Venter, *Constitutional Comparison : Japan, Germany, Canada and South Africa as constitutional states*, Kluwer Law International, Netherlands, 2000 p. 61

^{๑๐๖} Birth of the Constitution of Japan, Chronological table September 1, 1939-October 15, 1945 จากเว็บไซต์ <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/history01.html>

^{๑๐๗} Birth of the Constitution of Japan, Chronological table October 27, 1945-January 31, 1946 จากเว็บไซต์ <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/history02.html>

๒. ข้อเสนอแนวโน้มนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (Tentative Revision of the Constitution)

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้เปิดประชุมเพื่ออภิปรายข้อเสนอทั้งสองฉบับตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม ค.ศ. ๑๙๔๖

อย่างไรก็ตาม กองบัญชาการสหรัฐอเมริกาที่ควบคุมประเทศญี่ปุ่นหลังแพ้สงครามอยู่ (Supreme Commander of the Allied Powers หรือ SCAP) ได้เร่งให้ประเทศญี่ปุ่นทำการปฏิรูปรัฐธรรมนูญโดยเร็ว แต่การศึกษาวิเคราะห์ปัญหารัฐธรรมนูญเมื่อดำเนินการดังกล่าวของรัฐบาลญี่ปุ่นทำให้การพิจารณาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างยืดเยื้อล่าช้ามาก ประกอบกับข้อเสนอที่จัดทำโดยคณะกรรมการฯ ดังกล่าวซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการที่เป็นชาวญี่ปุ่นเองนั้น ไม่เป็นไปตามแนวความคิดที่สหรัฐอเมริกาประสงค์ ทำให้นายพลแมคอาร์เธอร์ (MacArthur) ซึ่งเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองบัญชาการในขณะนั้น ดำเนินการร่างข้อเสนอในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเบื้องต้นเสียเอง^{๑๐๘} โดยนายพลแมคอาร์เธอร์ได้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เสนอต่อรัฐบาลญี่ปุ่น เพื่อให้สภาที่ปรึกษา (Privy Council) ไปถกเถียงกันต่อ ดังจะได้อธิบายรายละเอียดต่อไปนี้

๒.๒ การยกร่างข้อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๔๖ นายพลแมคอาร์เธอร์ได้มีคำสั่งให้ตั้งคณะกรรมการขึ้น ๘ คณะเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการไม่เกิน ๔ คน รวมแล้วมีกรรมการทั้งสิ้น ๒๕ คน โดยคณะกรรมการทั้ง ๘ คณะนี้ แบ่งตามประเด็นต่างๆของรัฐธรรมนูญ^{๑๐๙} ได้แก่

^{๑๐๘} François Venter, Constitutional Comparison : Japan, Germany, Canada and South Africa as constitutional states, Kluwer Law International, Netherlands, 2000 p. 61

^{๑๐๙} Theodor Mcnelly, The origins of Japan's Democratic Constitution, University press of America, 2000 p. 58

- คณะกรรมการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติ
- คณะกรรมการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับฝ่ายบริหาร
- คณะกรรมการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับสิทธิพลเมือง
- คณะกรรมการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับฝ่ายตุลาการ
- คณะกรรมการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government)
- คณะกรรมการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการคลัง
- คณะกรรมการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับจักรพรรดิ และสนธิสัญญา
- คณะกรรมการพิจารณาเรื่องคำปรารภในรัฐธรรมนูญ

ผู้ที่เป็นกรรมการมีทั้งที่เป็นนักกฎหมาย เช่น General Courtney Whitney, Charles L.Kade, Milo Rowell และ Dr. Cyrus Peake ซึ่งเป็นศาสตราจารย์วิชาประวัติศาสตร์กฎหมายจีน และผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครอง เช่น Major Cecil Tilton^{๑๑๐} เป็นต้น

คณะกรรมการฯดังกล่าวได้ดำเนินการยกร่างข้อเสนอในการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Revision Proposal) โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๔๖ และคณะกรรมการฯได้ยกร่างข้อเสนอเสร็จสิ้นในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๑๙๔๖ (เท่ากับว่า การร่างข้อเสนอในการปรับปรุงรัฐธรรมนูญดังกล่าว ใช้เวลาเพียงประมาณ ๑ สัปดาห์เท่านั้น) และนายพลแมคคาร์เธอร์ได้ให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอดังกล่าวในวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๑๙๔๖

ในวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๑๙๔๖ นายมัตซีโมโต้ นายกรัฐมนตรี ได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาร่างข้อเสนอในการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๑๙๔๖ และได้มีการส่งร่างข้อเสนอดังกล่าวไปยังกระทรวงการต่างประเทศเพื่อให้ดำเนินการแปลข้อเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว (เนื่องจากข้อเสนอดังกล่าวถูกร่างเป็นภาษาอังกฤษ) และในกระบวนการแปลนั้น ก็มีการแก้ไขปรับปรุงร่างข้อเสนอบางประการ เช่นการปรับถ้อยคำบางคำ จึงอาจกล่าวได้ว่า

^{๑๑๐} เรื่องเดียวกันหน้า 59

ขั้นตอนการเปลี่ยนนั้น เปรียบเสมือนการเจรจาตกลงกันระหว่างรัฐบาลญี่ปุ่น และกองบัญชาการฝ่ายสัมพันธมิตรที่ควบคุมประเทศญี่ปุ่นอยู่

ในวันที่ ๖ มีนาคม ๑๙๔๖ และรัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดทำเค้าโครงของร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไข (The outline of a draft for a revised constitution) และรัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้ประชุมร่วมกับกองบัญชาการฝ่ายสัมพันธมิตรเพื่อทำการแก้ไขปรับปรุงเค้าโครงของร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไข และยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขขึ้น โดยทั้งสองฝ่ายได้เจรจาต่อรองกัน จนในวันที่ ๑๗ เมษายน ปีเดียวกัน รัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขดังกล่าว และนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเสนอต่อสภาที่ปรึกษา (Privy Council) เพื่อให้สภาที่ปรึกษาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ

๒.๓ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้กระทำโดยเป็นการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ หากแต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมจิที่ใช้มาตั้งแต่เดิม และไม่ได้มีการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไปลงประชามติแต่อย่างใด ทั้งนี้ ในวันที่ ๒๒ เมษายน ๑๙๔๖^{๑๑๑} สภาที่ปรึกษาได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบของสภาที่ปรึกษาในการตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไข (Examination committee of the privy council on draft for a revised constitution) เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว และสภาที่ปรึกษาได้มีมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในวันที่ ๘ มิถุนายน ๑๙๔๖ จากนั้นก็ได้มีการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญ (Constitutional Revision Bill) ซึ่งเมื่อสภาไดเอท (Diet) ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ได้ให้สมเด็จพระมหาจักรพรรดิลงนามในวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๑๙๔๖ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวในวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๑๙๔๖ แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้จริงในเวลาถัดมาอีก ๖ เดือน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง คือ วันที่ ๓ พฤษภาคม ๑๙๔๗

^{๑๑๑} Birth of the Constitution of Japan, Chronological table April 22, 1946 – November 25, 1946 จากเว็บไซต์ <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/history04.html>

ส่วนที่ ๒

สภาร่างรัฐธรรมนูญในประเทศไทย



ในส่วนของสภาร่างรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนั้น จะขอก
กล่าวถึงสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๓ สภา ได้แก่ สภาร่างรัฐธรรมนูญ
ในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ (ตอนที่ ๑) ซึ่งเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัด
ทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และ
รัฐธรรมนูญฉบับนี้ นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกนับแต่ พ.ศ.
๒๔๗๕ ที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ
โดยการแสดงความคิดเห็น และวิพากษ์วิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญได้
ต่อมาจะกล่าวถึงสภาร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ (ตอนที่
๒) ซึ่งเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งนับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็น
ประชาธิปไตยมากที่สุด และเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ประชาชนมีส่วน
ร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญโดยการแสดงความคิดเห็น แต่ไม่มีการ
ลงประชามติ และสุดท้าย จะขอกกล่าวถึงสภาร่างรัฐธรรมนูญในปี
พ.ศ. ๒๕๕๐ (ตอนที่ ๓) ซึ่งเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ร่าง
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็น
รัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน โดยเป็นรัฐธรรมนูญ
ที่ประชาชนได้ลงประชามติก่อนประกาศใช้ด้วย



ตอนที่ ๑

สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

๑. ความเป็นมา

รัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ถูกยึดอำนาจโดยคณะรัฐประหาร นำโดยพลโทผิน ชุณหะวัณ นาวาอากาศเอก กาจ สงคราม (กาจ เก่งระดมยิง) พ.อ. เผ่า ศรียานนท์ และ พ.อ. สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐ และคณะรัฐประหารได้เชิญจอมพล ป. พิบูลย์สงครามให้เข้ามาร่วมด้วยในภายหลัง^{๑๑๒} ทั้งนี้ คณะรัฐประหารได้ให้เหตุผลในการก่อรัฐประหารว่า รัฐบาลทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง ประกอบกับรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศในเรื่องการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภค และเรื่องราคาสินค้าในท้องตลาดที่มีราคาแพงขึ้นได้^{๑๑๓}

ในวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐ คณะรัฐประหารได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ แล้ว

^{๑๑๒} ศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมืองการปกครองไทย : พ.ศ. ๑๗๖๒ - ๒๕๐๐, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ, พ.ศ. ๒๕๕๙ หน้า ๗๔๙

^{๑๑๓} ประจวบ อัมพะเสวต. พลิกแผ่นดิน : ประวัติการเมืองไทย ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕-๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖. กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๓. หน้า ๒๓๖

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐ แทน^{๑๑๔} (ซึ่งต่อไปจะขอเรียกสั้นๆว่า รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว) และในวันถัดมา ก็มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยคณะรัฐประหารเปิดโอกาสให้นายควง อภัยวงศ์ จัดตั้งคณะรัฐมนตรีอย่างเสรี ดังนั้น รัฐมนตรีส่วนใหญ่จึงเป็นคนของพรรคประชาธิปัตย์^{๑๑๕}

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว กำหนดให้รัฐสภา ประกอบด้วย ๒ สภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทน โดยให้ทั้งสองสภามีจำนวนสมาชิกเท่ากัน^{๑๑๖} รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าว ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมถึง ๓ ครั้ง และในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๒ ก็เป็นต้นกำเนิดของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่ง

นายควง อภัยวงศ์ ได้เสนอให้รัฐสภา (ซึ่งขณะนั้น หมายถึง วุฒิสภา เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวบัญญัติให้วุฒิสภาทำหน้าที่ของรัฐสภา จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสภาผู้แทน)^{๑๑๗} พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรในเวลาที่รวดเร็วขึ้น โดยรัฐบาลได้เสนอวิธีการร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมด ๓ วิธี^{๑๑๘} คือ

^{๑๑๔} ศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ อ่างธัญวงศ์, การเมืองการปกครองไทย : พ.ศ. ๑๗๖๒ - ๒๕๐๐, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ, พ.ศ. ๒๕๔๙ หน้า ๗๕๒

^{๑๑๕} เรื่องเดียวกัน หน้า ๗๕๔

^{๑๑๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓

^{๑๑๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๖

“ในวาระเริ่มแรก วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกตั้งภายในกำหนด ๑๕ วัน นับตั้งแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และถ้าจำเป็นจะทำการประชุมวุฒิสภาก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไปจนกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จะสำเร็จเรียบร้อย”

^{๑๑๘} สุนีย์ อธิมฤตภาพ. การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๒. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๒๐

๑. ตั้งกรรมาธิการขึ้นยกร่างรัฐธรรมนูญ

๒. ให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แล้วให้สภาร่างรัฐธรรมนูญยุบเลิกไปหลังจากร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ

๓. ให้รัฐสภาเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อรัฐสภา

ที่ประชุมของวุฒิสภาในฐานะรัฐสภาได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นจำนวน ๑๕ คน เพื่อพิจารณาข้อเสนอตั้งกล่าวของรัฐบาล และในการประชุมวุฒิสภา สมัยสามัญครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๙๑ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบกับการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการวิสามัญซึ่งได้แก้ไขร่างของรัฐบาล โดยให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา และให้สภาร่างรัฐธรรมนูญตั้งกล่าวมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระจากรัฐสภา^{๑๙} ทั้งนี้ หม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร ได้ให้เหตุผลในการใช้วิธีการดังกล่าวเพื่อคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒ ประการด้วยกัน^{๒๐} ประการแรก เพื่อให้ประเทศไทยมีสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเช่นเดียวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ ซึ่งในต่างประเทศสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ก็จะนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ประชาชนลงประชามติ แต่ประเทศไทยไม่สามารถนำหลักการทั้งหมดมาใช้ได้ และการร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถอีกระดับหนึ่ง เกรงว่าราษฎรจะเลือกตั้งได้สมาชิกที่ไม่เหมาะสม ประการที่สอง การร่างรัฐธรรมนูญนั้น ยากกว่าการร่างพระราชบัญญัติ จึงต้องอาศัยความรู้ในหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับความเจนจัดในราชการแผ่นดิน และความรอบรู้ในฐานะความเป็นอยู่ของประเทศเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแทนประชาชน เพราะเป็นวิธีที่ใกล้เคียงประชาธิปไตยมากที่สุด

^{๑๙} เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๒

^{๒๐} เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๓

๒. ที่มา และองค์ประกอบของ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้บัญญัติให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกประเภทต่างๆ ดังนี้^{๑๒๑}

๑. ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากสมาชิกวุฒิสภา ๑๐ คน และผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากสมาชิกสภาผู้แทน ๑๐ คน

๒. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่วุฒิสภาและไม่ใช่สภาผู้แทน โดยต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในประเภทใดประเภทหนึ่งดังต่อไปนี้

- ประเภทที่ ๑ ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ (ผู้มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี บริบูรณ์) จำนวน ๕ คน
- ประเภทที่ ๒ ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งในประเภทที่ ๑ และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี หรือเทียบเท่า จำนวน ๕ คน
- ประเภทที่ ๓ ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งประเภทที่ ๑ และเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จำนวน ๕ คน
- ประเภทที่ ๔ ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งประเภทที่ ๑ และเป็นผู้สำเร็จการศึกษาได้รับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

ทั้งนี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะลงสมัครได้แต่เพียงประเภทเดียวเท่านั้น และผู้มีคุณสมบัติในการลงสมัครในประเภทที่ ๒, ๓ หรือ ๔ จะลงสมัครประเภทที่ ๑ ไม่ได้ เนื่องจากสมาชิกสภาร่าง

^{๑๒๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๑ มาตรา ๙๕ ทวิ และมาตรา ๙๕ ตริ

รัฐธรรมนูญประเภทที่ ๑ นี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรทั่วไปที่ไม่มีคุณสมบัติตรงตามประเภท ๒,๓ หรือ ๔ มีสิทธิสมัครประเภทที่ ๑ ได้ ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อครหาว่า รัฐธรรมนูญใหม่ที่กำลังจะถูกร่างขึ้นนี้ เป็นรัฐธรรมนูญ “ของรัฐสภา” หรือเป็นการตัดสิทธิประชาชนจากการมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ^{๑๒๒}

วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปตามข้อบังคับว่าด้วยวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งได้ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๙๑^{๑๒๓} โดยข้อบังคับดังกล่าวกำหนดให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ ๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๙๑^{๑๒๔} และให้ใช้วิธีเขียนชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงในบัตรเลือกตั้ง^{๑๒๕} และเมื่อรัฐสภาได้ลงคะแนนเสียงเรียบร้อยแล้ว ให้เรียงลำดับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนมากที่สุดลงมาจากอันดับที่ ๑๐ (สำหรับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทสมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภา) หรือจนถึงลำดับที่ ๕ (สำหรับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้สมัครรับเลือกตั้งประเภทที่ ๑ ถึง ๔) ถ้าหากมีคนได้คะแนนเท่ากัน ให้เรียงลำดับตามอักษรชื่อ แต่ถ้าหากมีผู้ได้คะแนนเท่ากันเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในแต่ละประเภท ให้ประธานที่ประชุมจับฉลากในจำนวนผู้ที่ได้คะแนนเท่ากัน^{๑๒๖} แต่ถ้าหากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทใด มีผู้สมัครไม่เกินจำนวนที่กำหนด ให้ถือว่าบรรดาผู้สมัครในประเภทนั้น ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ^{๑๒๗}

ในขณะนั้น พรรคประชาธิปไตยเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนที่ประชุมพรรคได้มีการประชุมเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

^{๑๒๒} สุนีย์ อธิมุติภาพ. การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๓๔

^{๑๒๓} ข้อบังคับว่าด้วยวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๑ ข้อ ๒ จาก ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๖๕ ตอนที่ ๒๘ (วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๔๙๑), หน้า ๓๑๔

^{๑๒๔} ข้อ ๙

^{๑๒๕} ข้อ ๑๑

^{๑๒๖} ข้อ ๒๐

^{๑๒๗} ข้อ ๒๑

และได้มีมติให้เป็นฟรีโหวต (Free vote) โดยในขั้นแรก จะให้พรรคเลือกบุคคลที่มีความสามารถจริงๆ เข้ามาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาดังกรรมการของพรรคขึ้น แล้วเลือกว่าจะเอาผู้ใดเพื่อเสนอรายชื่อให้หัวหน้าพรรคไปลงคะแนนเสียงในวุฒิสภา และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ก็ให้เลือกผู้นั้นเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต่อไป แต่หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ เห็นว่า ควรจะปล่อยให้สมาชิกต่างคนต่างเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามความเห็นตนเอง เพื่อให้รัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นรัฐธรรมนูญของปวงชนอย่างแท้จริง สุดท้าย ที่ประชุมพรรคประชาธิปัตย์ลงมติว่า ในการร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ พรรคประชาธิปัตย์จะปล่อยให้มีการเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอย่างฟรีโหวตจริงๆ^{๑๒๘} คือ ใครอยากเลือกใคร ก็เลือกได้โดยอิสระ และผลการเลือกตั้งโดยรัฐสภา ก็ได้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๔๐ คน^{๑๒๙} โดยพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่

๓. การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญ จะต้องร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเลือกตั้ง^{๑๓๐} (ไม่ใช้นับแต่วันแรกของการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญอย่างในหลายๆ ประเทศ) สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เปิดประชุมในวันที่ ๑๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ และสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้พระที่นั่งอภิเชษฐาสถาน เป็นสถานที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร ประธานอภิรัฐมนตรีในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในพระปรมาภิไธย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จมาทำพิธีเปิด

^{๑๒๘} สุนีย์ อธิมฤตทิภาพ. การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๓๕

^{๑๒๙} ดูรายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ในภาคผนวก

^{๑๓๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๙๑ มาตรา ๙๕ เบญจ

การประชุม^{๑๓๑} ในเบื้องต้น ที่ประชุมได้เลือกเจ้าพระยาศรัทธาธรรมาธิเบศร์ เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ และให้พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ เป็นรองประธาน และนายหยุด แสงอุทัย เป็นเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สำหรับลักษณะของการประชุมนั้น ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ประชุมพิจารณาในประเด็นเรื่องลักษณะของการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญว่าจะให้เป็นการประชุมลับ หรือเปิดเผย ในตอนแรก ที่ประชุมมีความคิดเห็นแยกเป็น ๒ ฝ่าย โดยฝ่ายแรกคือ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ ซึ่งเห็นว่าไม่ควรให้มีการประชุมโดยเปิดเผย เนื่องจากเกรงว่าการประชุมโดยเปิดเผย จะทำให้สมาชิกไม่กล้าพูดความจริงที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อผู้อื่น และทำให้ประชาชนรู้อะไรไม่เป็นระเบียบแบบแผน เนื่องจากที่ประชุมอาจมีการถกเถียงกัน มีการแสดงความคิดเห็นต่างๆ จนอาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดคิดว่าการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวเป็นมติ ทั้งที่ยังไม่ใช่มติที่แน่นอน ดังนั้นจึงควรให้มีการเปิดเผยอย่างมีแบบแผน โดยออกแถลงความคิดเห็นที่แน่นอนแล้วต่อประชาชนอีกครั้งหนึ่ง^{๑๓๒} ส่วนฝ่ายที่สองคือ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมทย์ ซึ่งเห็นว่าควรจะให้เป็นการประชุมโดยเปิดเผย เนื่องจากสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแทนประชาชน จึงควรให้มีการเปิดเผยข้อถกเถียงให้เป็นที่ล่วงรู้กันโดยทั่วไป และการประชุมโดยเปิดเผย จะทำให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนประชาชนอย่างแท้จริง และอยู่ในความควบคุมของสาธารณชน นอกจากนี้ ยังเป็นการเปิดโอกาสให้มีการวิจารณ์อย่างเต็มที่ด้วย^{๑๓๓}

ในที่สุด ที่ประชุมมีมติให้การประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นการประชุมโดยเปิดเผย เว้นแต่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๑ ใน ๔ (ไม่น้อยกว่า ๑๐ คน) จะขอให้ประชุมลับ^{๑๓๔} และผลของการกำหนดให้การ

^{๑๓๑} สุณี๋ย อธิมุตินาพ. การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๔๕

^{๑๓๒} เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๘

^{๑๓๓} เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๙

^{๑๓๔} สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑-๑๐ (๑๒ กรกฎาคม ๒๔๙๑ ถึง ๒ สิงหาคม ๒๔๙๑), หน้า ๕๗ อ้างจาก สุณี๋ย อธิมุตินาพ. การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๑๘

ประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นการประชุมโดยเปิดเผย คือ หนังสือพิมพ์ได้ย่อคำอภิปรายนำไปตีพิมพ์ทุกกระยะ และมีการวิพากษ์วิจารณ์การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญอย่างมาก แต่การประชุมโดยเปิดเผยเช่นนี้ ทำให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญพ้นจากการถูกกล่าวหาว่าร่างรัฐธรรมนูญโดยไม่บริสุทธิ์^{๑๓๕}

นอกจากสภาร่างรัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญยังได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น เพื่อทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

จากนั้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้น ๕ คณะ โดยเลือกสมาชิกด้วยกันเองเป็นกรรมการ และกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรรมการแต่ละคณะ โดยคณะกรรมการทั้ง ๕ คณะนั้น^{๑๓๖} ได้แก่

๑. คณะกรรมการจัดระเบียบวาระ ทำหน้าที่พิจารณาหลักการสำคัญที่ควรบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยตรวจพิจารณาหลักการรัฐธรรมนูญที่เคยใช้มาแล้วในประเทศ และในต่างประเทศ และจัดลำดับหลักการดังกล่าวเพื่อนำเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการชุดนี้มีความสำคัญมาก เพราะรัฐธรรมนูญจะมีหลักการอย่างไร ขึ้นอยู่กับประเด็นที่คณะกรรมการชุดนี้กำหนด

๒. คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการใหญ่ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติแล้ว

๓. คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญชั้นแปรญัตติ ทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ และร่างรัฐธรรมนูญหลังจากที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้แปรญัตติเรียบร้อยแล้ว

^{๑๓๕} สุนีย์ อธิมุตินาพ. การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๕๐

^{๑๓๖} เรื่องเดียวกัน หน้า ๕๑-๕๓

๔. คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน แล้วพิจารณากลับกรองความคิดเห็นนั้นเพื่อเสนอต่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ดำเนินการรวบรวมความคิดเห็นของประชาชน ๒ วิธี คือ หนึ่ง คณะกรรมาธิการประกาศให้ประชาชนผู้สนใจสามารถเสนอความคิดเห็นต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ โดยคณะกรรมาธิการจะทำหน้าที่ประมวลความคิดเห็นเหล่านั้นเพื่อเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ และสอง ตลอดระยะเวลาในการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการอ่านหนังสือพิมพ์รายวัน และรายสัปดาห์ ทุกฉบับที่มีการกล่าวถึงประเด็นในการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่ปรากฏอยู่ในหนังสือเหล่านั้น

๕. คณะกรรมาธิการตรวจรายงานการประชุม ทำหน้าที่ตรวจรายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และนำเสนอต่อที่ประชุม

สำหรับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญนั้น^{๑๓๗} เริ่มจาก คณะกรรมาธิการจัดระเบียบวาระได้ประชุมเพื่อจัดระเบียบวาระในการพิจารณาหลักการในรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมาธิการได้เสนอหัวข้อหลักการในรัฐธรรมนูญให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณารวมทั้งสิ้น ๓๖ หัวข้อ แต่ในความเป็นจริง สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาได้เพียง ๓๔ หัวข้อเท่านั้น เนื่องจากระยะเวลาในการร่างรัฐธรรมนูญมีจำกัด และสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติกำหนดหลักการสำคัญ เช่น เรื่องระบบรัฐสภา โดยให้มีสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้ง และมีวุฒิสภาซึ่งมาจากพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตลอดจดเรื่องการกำหนดขอบเขตสิทธิและหน้าที่ของประชาชนที่เป็นทหาร และของข้าราชการประจำที่เป็นพลเรือน และตำรวจด้วย

ทั้งนี้ ในการพิจารณาหลักการในรัฐธรรมนูญนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญจะลงมติเป็นหลักการใหญ่ ส่วนรายละเอียดจะมีอย่างไรนั้น เป็นหน้าที่ของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่จะต้องไปพิจารณาเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ และในบางเรื่องก็แทบจะเรียกว่าคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาทั้งหมด เช่น ประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ เป็นต้น

^{๑๓๗} เรื่องเดียวกัน หน้า ๕๘-๖๓

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติในหลักการในรัฐธรรมนูญที่จะต้องบรรจุลงในร่างรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญก็ต้องพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญตามหลักการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติไว้ ประเด็นใดที่สภาร่างรัฐธรรมนูญยังไม่ได้พิจารณา แต่ได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการพิจารณา คณะกรรมาธิการก็ต้องพิจารณา เพื่อเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นคณะกรรมาธิการที่มีอิทธิพลต่อโครงสร้างของรัฐธรรมนูญมากที่สุด เพราะต้องพิจารณารายละเอียดในโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการยกร่างรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการยกร่างและตรวจพิจารณาถึง ๓ ครั้ง ก่อนที่จะเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญให้แก่สภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญก็เริ่มการประชุมพิจารณาตรวจแก้ยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยการประชุมดังกล่าวได้เริ่มขึ้นในวันที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ ที่ประชุมได้เลือกตั้งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญชั้นแปรญัตติ โดยให้คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เป็นกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญชั้นแปรญัตติ โดยให้พิจารณาคำแปรญัตติในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญอย่างกรรมาธิการเต็มสภา และการแปรญัตติไม่ต้องมีสมาชิกรับรอง

ในชั้นแปรญัตติของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบางมาตรา โดยบทบัญญัติที่แก้ไขส่วนใหญ่เป็นไปตามที่คณะกรรมาธิการขอแก้ไขทั้งสิ้น ๓๔ มาตรา ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการแก้ไขถ้อยคำ และการใช้ภาษา จากนั้น คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ชั้นแปรญัตติก็ได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญที่ตรวจแก้ไขเพิ่มเติมเรียบร้อยแล้วให้แก่สภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณาเพื่อเป็นการสรุปทบทวน และลงมติ ซึ่งในการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนี้ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญบ้าง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ไข ในเรื่องถ้อยคำ และในวันที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้ลงมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ (โดยมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเข้าร่วมประชุมทั้งหมด

๒๔ คน จาก ๔๐ คน)^{๑๓๘}

๔. การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ : การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไป สภาร่างรัฐธรรมนูญก็ต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปยังรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาลงมติว่าจะนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อ พระมหากษัตริย์เพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือไม่ และสภาพของสภาร่างรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลง เมื่อรัฐสภาได้ลงมติแล้ว^{๑๓๙}

รัฐสภาได้ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒ โดยจัดการประชุม ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม สำหรับการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิไปชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญในที่ประชุมรัฐสภาได้^{๑๔๐} แต่ในการประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของรัฐสภานี้ รัฐสภาจะแก้ไขเพิ่มเติมประกาศใดๆในร่างรัฐธรรมนูญได้ไม่ได้^{๑๔๑} เท่ากับว่า รัฐสภามีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาก็ได้เพียงว่า จะรับร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่รับ เท่านั้น ทั้งนี้ ที่ประชุมได้กำหนดให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นหมวด และให้อภิปรายไปที่ละหมวด และเมื่ออภิปรายในหมวดหนึ่งๆ เสร็จ ก็ให้ผ่านไปโดยไม่มีกรลงมติในแต่ละหมวดนั้น^{๑๔๒}

^{๑๓๘} สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๑-๘๑ (๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ - ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑) อ้างจาก สุนีย์ อธิมุติภาพ, การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๒, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๕๘ หน้า ๖๓

^{๑๓๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๑ มาตรา ๙๕ เบญจ และมาตรา ๙๕ ฉ วรรคหนึ่ง

^{๑๔๐} มาตรา ๙๕ ฉ วรรคสอง

^{๑๔๑} มาตรา ๙๕ ฉ วรรคสาม

^{๑๔๒} สุนีย์ อธิมุติภาพ, การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๒, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๕๘ หน้า ๖๘

รัฐสภาได้กำหนดให้มีการลงมติเพื่อรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยก่อนที่จะถึงวันลงมติดังกล่าว นักการเมืองที่มีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญมีการเคลื่อนไหวกันอย่างมาก^{๑๓๓} โดยมีฝ่ายที่พยายามคัดค้านไม่ให้ร่างรัฐธรรมนูญผ่านสภา ได้แก่ พรรคประชาชน ซึ่งมีนายเลียง ไชยกาล เป็นหัวหน้าพรรค, พรรคธรรมธำธิปัตย์ ซึ่งมีนายมังกร พรหมโยธี เป็นหัวหน้าพรรค และสมาชิกคณะรัฐประหาร และมีฝ่ายที่พยายามสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญ^{๑๓๔} ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์

ในวันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันที่รัฐสภากำหนดให้มีการลงมติว่าจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญนั้น ผลปรากฏว่า^{๑๓๕} รัฐสภาได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกในรัฐสภา คือ มีผู้ลงมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ ๑๒๕ เสียง (จากสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด ๒๐๐ คน) โดยมีผู้ไม่เห็นชอบ ๓๐ คน ไม่อยู่ในที่ประชุม ๔๐ คน ดออกเสียง ๕ คน

เมื่อรัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานวุฒิสภา (ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานรัฐสภา)^{๑๓๖} ได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยในวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ และคณะอภิรัฐมนตรีในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ลงนามในรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวแทนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

^{๑๓๓} หนังสือพิมพ์สยามนิกรรายวัน ฉบับประจำวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๒ อ้างจาก สุนีย์ อธิมุติภาพ. การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๒. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๕๘ หน้า ๗๒

^{๑๓๔} หนังสือพิมพ์สยามนิกรรายวัน ฉบับประจำวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๒ อ้างจาก สุนีย์ อธิมุติภาพ. การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๒. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๕๘ หน้า ๗๓

^{๑๓๕} สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ หน้า ๖๖๐-๖๖๗ อ้างจาก สุนีย์ อธิมุติภาพ. การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๒. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๕๘ หน้า ๗๔

^{๑๓๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๑

ตอนที่ ๒

สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐

๑. ความเป็นมา

ในวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ (ซึ่งต่อไปจะขอเรียกสั้นๆ ว่า รัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร แทนธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากว่ามีบทบัญญัติบางมาตราเปิดช่องให้คณะ รสช. สืบทอดอำนาจ^{๑๔๗} เช่น การกำหนดให้บุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรีได้ และผลจากการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๕ พรรคการเมืองทั้ง ๕ พรรค ได้แก่

พรรคสามัคคีธรรม พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร ได้เชิญให้พลเอกสุจินดา คราประยูร ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี^{๑๔๘} ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชน

เป็นอย่างมาก เพราะพลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นบุคคลในคณะ รสช. และเป็นนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ความไม่พอใจดังกล่าวทวีความรุนแรงขึ้นจนนำไปสู่เหตุการณ์ความขัดแย้งในช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ จนในที่สุดพลเอกสุจินดา คราประยูร ต้องลาออกจากตำแหน่ง

^{๑๔๗} ศาสตราจารย์ ดร. สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองการปกครองไทย : ยุคเผด็จการ - ยุคปฏิรูป, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ, ๒๕๔๘ หน้า ๕๘๗

^{๑๔๘} เรื่องเดียวกัน หน้า ๖๐๑



หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว ได้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๓๔ หลายครั้ง โดยประเด็นสำคัญที่ได้รับการแก้ไขตั้งแต่เริ่มแรกคือ การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๓๕ พรรค ประชาธิปัตย์ชนะการเลือกตั้ง และได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ในสมัย ของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ชุดนี้ มีการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ อีกหลายครั้ง และเนื่องจากเกิดกระแสจากประชาชนที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมืองและพัฒนาประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ทางการเมืองมากขึ้น รัฐบาลจึงตัดสินใจทบทุนโครงสร้างทางการเมืองใหม่ โดยตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง ชื่อว่า คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ ๕๕ คน มีนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการชุดนี้ ได้เสนอกรอบปฏิรูปการเมืองไทย โดยมีข้อเสนอที่สำคัญคือ เสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับด้วยการ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๑๑ แห่งรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ เนื่องจากคณะกรรมการเห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางการเมืองของประเทศไทย อันได้แก่ ความล้มเหลวของระบบการเมืองไทย และ ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้^{๑๔๙} ทั้งนี้ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้ยื่นข้อเสนอ ให้จัดตั้ง “คณะกรรมการ พิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” ซึ่งประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้^{๑๕๐}

๑. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ จำนวนไม่เกิน ๓ คน ที่พระมหากษัตริย์ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากอดีตนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรี ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยกรรมการประเภทนี้ จะมีที่ปรึกษา ๒ ประเภท ได้แก่

^{๑๔๙} ศาสตราจารย์ ดร. แถมสุข นุ่มนนท์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางปฏิรูป การเมืองไทย, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ, พ.ศ. ๒๕๕๐ หน้า ๑

^{๑๕๐} นางสาววลัยมาศ แก้วศรีชัย, สภาร่างรัฐธรรมนูญ กับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนว รัฐธรรมนูญนิยม, วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๔๑ หน้า๑๑๗

- ที่ปรึกษาโดยตำแหน่ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของรัฐบาล และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
- ที่ปรึกษาที่มาจากการแต่งตั้ง ได้แก่ ผู้ที่รอบรู้กิจการบ้านเมือง จำนวนไม่เกิน ๒ คน ที่ประธานคณะกรรมการพิเศษแต่งตั้ง โดยปรึกษาหารือกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

๒. กรรมการผู้เชี่ยวชาญจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐ คน แต่ไม่เกิน ๑๕ คน โดยให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ และบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ แล้วให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษเป็นผู้คัดเลือกจากบัญชีรายชื่อเหล่านั้น ทั้งนี้ จากผลการคัดเลือกจะต้องได้กรรมการผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการประเภทนี้ทั้งหมด และกรรมการประเภทนี้ จะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมือง

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมนบุรณ์ เรื่อง “การจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง”^{๑๕๑} โดยเสนอให้มี “คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” เป็นผู้ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยกรรมการซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจำนวน ๗ คน แบ่งเป็น ๒ ประเภท ซึ่งมีที่มา ดังนี้

๑. ประเภทกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญ จำนวน ๕ คน ได้แก่

- ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธานองคมนตรีถวายชื่อตามคำแนะนำของคณะองคมนตรี จำนวน ๒ คน

^{๑๕๑} ข้อเสนอดังกล่าวนี้ได้เสนอตั้งแต่ก่อนจะมีสภาร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.๒๕๔๐ และได้มีการเสนออีกครั้งหลังจากที่เกิดการรัฐประหารในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งการเสนอครั้งหลังซึ่งมีเนื้อหาเหมือนครั้งแรกนี้มีสื่อมวลชนนำไปตีพิมพ์ในวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๙ และได้เผยแพร่ทางเว็บไซต์ โปรดดู ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมนบุรณ์, ความสำคัญของ “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ” ในการปฏิรูปการเมือง, จากเว็บไซต์ <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=989>

- ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธานวุฒิสภาถวายชื่อตามคำแนะนำของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑ คน
- ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรถวายชื่อ ๒ คน โดยคนหนึ่งตามคำแนะนำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองที่เป็นพรรครัฐบาล และอีกคนหนึ่งตามคำแนะนำของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

๒. ประเภทกรรมการที่มีประสบการณ์ทางการเมือง ที่ประธานองคมนตรีถวายชื่อตามคำแนะนำของคณะองคมนตรีจากผู้ที่เคยเป็นนายกรัฐมนตรีมาแล้ว จำนวน ๒ คน

ทั้งนี้ บุคคลที่จะเป็นกรรมการพิเศษฯ ได้จะต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และภายในสามปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งกรรมการพิเศษฯ ห้ามบุคคลดังกล่าวสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และห้ามเป็นข้าราชการการเมือง

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลประชาธิปไตยก็ได้ดำเนินการอย่างไรต่อไปอีกจนกระทั่งรัฐบาลประกาศยุบสภาเนื่องจากคดีโดนดตีดิน สปก. ๔-๐๑ และผลจากการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ นายบรรหาร ศิลปอาชาได้เป็นนายกรัฐมนตรี และได้แถลงนโยบายว่าจะสนับสนุนการแก้ไขมาตรา ๒๑๑ แห่งรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔

รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานกรรมการ ทำหน้าที่ศึกษาแนวทางการปฏิรูปทางการเมือง และได้ยื่นข้อเสนอให้มีการตั้ง “คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ” ซึ่งประกอบด้วยบุคคล^{๑๕๒} ดังต่อไปนี้

^{๑๕๒} นางสาววลัยมาศ แก้วศรีชัย, สภาร่างรัฐธรรมนูญ กักับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม, วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๔๑ หน้า๑๒๖

๑. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ประธานรัฐสภา เป็นประธาน คณะกรรมการฯ และให้ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธาน

๒. กรรมการผู้แทนองค์กรต่างๆ ประกอบด้วย

- ผู้แทนพรรคการเมือง โดยให้พรรคการเมืองที่มาที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรคัดเลือกบุคคลที่เป็นผู้แทนราษฎร หรือ บุคคลอื่นที่ทางพรรคเห็นสมควรเป็นตัวแทนของพรรค พรรคละ ๑ คน
- สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๕ คน โดยลงคะแนนเสียงเลือกกันเองในวุฒิสภาในที่ประชุมวุฒิสภา และให้เลือกโดยเปิดเผย
- นักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญทางสาขานิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ สาขาละ ๕ คน (รวมเป็น ๑๐ คน) และนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญทางสาขาอื่นนอกจากสาขานิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ จำนวน ๕ คน โดยให้สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำบัญชีรายนามนักวิชาการที่ได้รับการเสนอมาจากมหาวิทยาลัย หรือจากสถาบันอุดมศึกษาที่มีคณะนิติศาสตร์ หรือสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ หรือสาขาวิชารัฐศาสตร์ หรือสาขาวิชาอื่น แล้วแต่กรณี จากนั้น ให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองโดยการออกเสียงลงคะแนนลับ และผู้ที่ได้คะแนนเสียง ๕ อันดับแรกของแต่ละสาขา จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ กรรมการประเภทนี้ จะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่น
- ผู้แทนจากประชาชนสาขาอาชีพต่างๆ ๓๒ คน

คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และรัฐสภา ก็ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ คณะกรรมการวิสามัญได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว โดยให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญแทนคณะกรรมการฯตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐบาลเสนอ^{๑๕๓}

^{๑๕๓} เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๓๒

ดังนั้น จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ในวันที่ ๒๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นการแก้ไข มาตรา ๒๑๑ แห่งรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ โดยเพิ่มเติมมาตรา ๒๑๑ ทวิ ถึง มาตรา ๒๑๑ เอกลักษณ์ซึ่งกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ร่าง รัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และได้กำหนดถึงที่มาและองค์ประกอบ ตลอดจนการจัดทำ รัฐธรรมนูญไว้ และรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้เองที่เป็นต้นกำเนิด ของสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒. ที่มา และองค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวได้กำหนดให้สมาชิกสภาร่าง รัฐธรรมนูญมี ๒ ประเภท โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ประเภทนั้น ล้วนแล้วแต่ได้รับเลือกตั้งมาจากรัฐสภาซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชน ได้แก่

๑. ผู้แทนจากจังหวัดต่างๆจังหวัดละ ๑ คน^{๑๕๔} (ขณะนั้นประเทศไทย มีทั้งหมด ๗๖ จังหวัด รวมแล้วมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทนี้ทั้งหมด ๗๖ คน) โดยผู้ที่จะมีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทนี้จะ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน^{๑๕๕} เช่น มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ในวันเลือกตั้ง และสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เป็นต้น และไม่ใช่ผู้มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ เช่น เป็น สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือข้าราชการการเมือง^{๑๕๖} เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้ที่ประสงค์จะเป็นตัวแทนจังหวัด จะต้องเข้ามาสมัครรับเลือกตั้ง ถ้าหาก จังหวัดใดมีจำนวนผู้สมัครเกิน ๑๐ คน ให้ผู้สมัครทุกคนลงคะแนนเสียง เลือกกันเองให้เหลือ ๑๐ คน โดยผู้สมัครแต่ละคนสามารถลงคะแนนเสียง

^{๑๕๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ มาตรา ๒๑๑ ทวิ (๑)

^{๑๕๕} มาตรา ๒๑๑ ตริ

^{๑๕๖} มาตรา ๒๑๑ จัตวา

เลือกผู้สมัครด้วยตนเองได้จำนวน ๓ คน เมื่อได้ผู้สมัครครบจำนวน ๑๐ คน แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรายชื่อผู้สมัครทั้ง ๑๐ คนให้แก่ประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาเลือกให้เหลือจังหวัดละ ๑ คน^{๑๕๗}

๒. ผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน ๘ คน ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ ๘ คน และผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด ๗ คน^{๑๕๘} ทั้งนี้ ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาทางสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ละแห่งคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามประเภทต่างๆ ประเภทละไม่เกิน ๕ คน โดยทำเป็นบัญชีรายชื่อของแต่ละประเภท แล้วส่งให้ประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาเลือกให้ได้ตามจำนวนที่กำหนด^{๑๕๙} (รวมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทนี้มีจำนวนทั้งสิ้น ๒๓ คน)

วันที่ ๓ - ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นวันเปิดรับสมัครสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทตัวแทนของจังหวัด บางจังหวัดก็มีผู้มาสมัครน้อยมาก เช่น จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งมีผู้มาสมัครเพียง ๑๓ คน และจังหวัดที่มีผู้มาสมัครสูงสุด คือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีจำนวนผู้สมัครถึง ๑,๑๔๘ คน และในวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ละจังหวัดก็ได้ทำการคัดเลือกผู้สมัครจนเหลือผู้สมัครจังหวัดละ ๑๐ คน และในวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ รัฐสภาได้ทำการคัดเลือกผู้สมัครให้เหลือจังหวัดละ ๑ คน รวมเป็น ๗๖ คน และคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญจากบัญชีรายชื่อที่สภาสถาบันอุดมศึกษาว่า ๓๐ แห่ง ในประเทศส่งให้จากรายชื่อทั้งหมด ๒๗๙ ชื่อ ให้เหลือ ๒๓ คน รวมเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมด ๙๙ คน โดยมีสมาชิกรัฐสภาใช้สิทธิทั้งหมด ๖๓๐ คน จากจำนวน ๖๕๓ คน

ทั้งนี้ มีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่าการเตรียมบัญชีรายชื่อของผู้ที่สมควรได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่เรียกกันว่า “โผรายชื่อ”^{๑๖๐}

^{๑๕๗} มาตรา ๒๑๑ ฉ วรรคสอง ถึงวรรคห้า

^{๑๕๘} มาตรา ๒๑๑ ทวิ (๒)

^{๑๕๙} มาตรา ๒๑๑ สัตต

^{๑๖๐} ศาสตราจารย์ ดร. ถนอมสุข นุ่มนนท์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางการปฏิรูปการเมืองไทย, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ, พ.ศ. ๒๕๕๐ หน้า ๑๒

กันมาก่อน โดยกล่าวอ้างกันว่าเป็นบัญชีรายชื่อที่จัดทำจากฝ่ายรัฐบาล แต่ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ปรากฏว่า มีรายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับเลือกผิดไปจากบัญชีรายชื่อที่อ้างว่าเป็นบัญชีรายชื่อของรัฐบาล จำนวน ๑๘ คน โดยเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทตัวแทนจังหวัดจำนวน ๑๒ คน และเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประเภทผู้เชี่ยวชาญอีก ๖ คน

๓. การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน ๒๔๐ วันนับแต่วันที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบจำนวน^{๑๖๑} (ไม่ใช้นับแต่วันแรกที่มีการเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ในเบื้องต้น ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้นายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยนายอุทัย พิมพ์ใจชน ได้วางกรอบไว้ว่าจะพยายามร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายในวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นวันก่อนครบกำหนด ๑๒ วัน^{๑๖๒}

ทั้งนี้ ที่ประชุมได้ลงมติให้มีการตั้งคณะกรรมการสามัญจำนวน ๕ คณะ^{๑๖๓} ได้แก่ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ คณะกรรมการวิชาการและข้อมูล คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ และคณะกรรมการจดหมายเหตุ ตรวจรายงาน การประชุม และกิจการสภา โดยแต่ละคณะจะมีกรรมการคณะละ ๑๗ คน ยกเว้นคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ ซึ่งมีจำนวนกรรมการถึง ๓๘ คน เพื่อให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่าง

^{๑๖๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ มาตรา ๒๑๑ เตรส วรคหนึ่ง

^{๑๖๒} ศาสตราจารย์ ดร. ถนอมสุข นุ่มนนท์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางการปฏิรูปการเมืองไทย, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ, พ.ศ. ๒๕๕๐ หน้า ๑๖

^{๑๖๓} เรื่องเดียวกัน

กว้างขวาง ส่วนคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับว่าเป็นคณะกรรมการชุดที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นเสาหลักในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น ได้มีการกำหนดให้ประธานคณะกรรมการอีก ๔ คณะเข้าเป็นกรรมาธิการด้วย เพื่อให้การยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างรอบคอบ และเพื่อให้มีการนำความคิดเห็นของประชาชนเข้าสู่ที่ประชุมด้วย ดังนั้น คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ จึงมีกรรมาธิการรวมทั้งสิ้น ๒๑ คน ทั้งนี้ สมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง ๙๙ คนสามารถแสดงความจำนงได้ว่าต้องการร่วมทำงานในคณะกรรมการสามัญชุดใดก็ได้ แต่จำกัดเพียงคนละไม่เกิน ๒ ชุด

สำหรับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาาร่างรัฐธรรมนูญนั้น จะขอแยกอธิบายออกเป็น ๓ หัวข้อย่อยๆ ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การยกร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะอนุกรรมาธิการ และการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาาร่างรัฐธรรมนูญ

๓.๑ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้กำหนดหลักของการร่างรัฐธรรมนูญเอาไว้กว้างๆ ๒ ประการ^{๑๖๔} และหนึ่งในนั้นคือ สภาาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ที่ประชุมจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในแต่ละจังหวัดขึ้นอีกจังหวัดละ ๑๕ คน ทั้ง ๗๖ จังหวัด โดยให้สมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นผู้แทนของแต่ละจังหวัดเป็นประธาน และให้ผู้เข้ารับสมัครเป็นสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญอีก ๙ คน ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรายชื่อให้แก่ประธานรัฐสภา แต่ไม่ได้รับเลือกจากรัฐสภาเป็นกรรมาธิการโดยสมัครใจ ส่วนจำนวนที่เหลือ ให้ประธานคณะกรรมการ และกรรมาธิการคัดเลือกเองจนครบ ๑๕ คน^{๑๖๕}

^{๑๖๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ มาตรา ๒๑๑ เตรส วรคสามและวรรคสี่

^{๑๖๕} ศาสตราจารย์ ดร. แกมสุข นุ่มนนท์, สภาาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางปฏิบัติรูปการเมืองไทย, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ, พ.ศ. ๒๕๕๐ หน้า ๑๗

วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๐ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประชุมเป็นครั้งที่ ๒ และในครั้งนี้ ที่ประชุมมีมติให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญวางกรอบเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกรอบการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน^{๑๖๖} แต่ในระหว่างที่สภาร่างรัฐธรรมนูญยังกำหนดกรอบการแสดงความความคิดเห็นดังกล่าวไม่เสร็จนั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญเองก็ผลักดันให้ประชาชนแสดงความความคิดเห็นผ่านทางคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดซึ่งมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นประธานอยู่ทุกจังหวัด ตลอดจนมีการจัดให้มีการแสดงความความคิดเห็นผ่านสื่อต่างๆ มีการเผยแพร่เอกสาร และการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และจัดทำสื่อโฆษณาเพื่อให้ประชาชนเห็นความสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ

ในช่วงต้นเดือนมีนาคม สภาร่างรัฐธรรมนูญได้วางกรอบในการแสดงความความคิดเห็นของประชาชนแล้วเสร็จ และได้กำหนดมาตรการใหม่ตามกรอบที่กำหนดไว้รวมทั้งสิ้น ๕๔ มาตรการ โดยกรอบใหญ่ทั้ง ๓ กรอบ^{๑๖๗} ได้แก่

๑. กรอบเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง ซึ่งกรอบแรกนี้ นับเป็นเรื่องใหม่สำหรับการเมืองไทยในยุคนั้น เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดเลยที่กล่าวถึงเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อีกทั้งรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา ยังบัญญัติถึงเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชนไม่ชัดเจนเท่าที่ควร

๒. กรอบเรื่อง การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ทั้งนี้ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า หนึ่งในปัญหาที่สำคัญมากที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาการเมืองไทย คือ ปัญหาเรื่องการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง ดังนั้นจึงควรมีกฎกติกายที่ใช้ในการตรวจสอบ และมีระบบและองค์กรที่จะเข้ามาควบคุม ตลอดจนชี้้นำไม่ให้ประชาชนมีพฤติกรรมไปในทางที่ผิด

๓. กรอบเรื่องสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง ในกรอบนี้ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า สมาชิกรัฐสภายังขาดความหลากหลายของกลุ่มทางสังคม ซึ่งมีผลต่อการยอมรับของ

^{๑๖๖} เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๕

^{๑๖๗} เรื่องเดียวกัน

ประชาชน นอกจากนี้ วิธีการเลือกตั้งที่เคยใช้กันมาตั้งแต่อดีต ก็เป็นวิธีที่เอื้อประโยชน์ต่อการใช้เงินซื้อเสียงเพื่อเป็นใบเบิกทางในการเข้าสู่ตำแหน่งอีกด้วย

การกำหนดกรอบดังกล่าวทำให้เป้าหมายการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนชัดเจนขึ้น ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นได้ออกแบบสำรวจเพื่อสอบถามความเห็นจากประชาชนทุกจังหวัดในแนวทางเดียวกัน โดยได้ผลสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนจำนวน ๖๐๘,๗๓๕ คน และได้รับจดหมายแสดงความคิดเห็นกว่า ๒๐,๐๐๐ ฉบับ^{๑๖๘}

หลังจากที่ได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา ๓ เดือน (ตั้งแต่เดือนมกราคม - เดือนมีนาคม) แล้ว สภาาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญโดยมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

๓.๒ การยกร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะอนุกรรมาธิการ

สภาาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้เริ่มร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีการแต่งตั้งนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนจากภายนอกเข้ามาเป็นอนุกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญอีก ๔ คน และได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการอีก ๓ คณะเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ กรอบ โดยการทำงานจะแบ่งออกเป็น ๓ ช่วงด้วยกัน^{๑๖๙} ได้แก่

๑. ระหว่างวันที่ ๑ - ๑๕ เมษายน ๒๕๔๐ ให้คณะทำงานทั้ง ๓ กลุ่มแยกกันร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละกรอบ

๒. ระหว่างวันที่ ๑๖ - ๑๙ เมษายน ๒๕๔๐ ให้คณะอนุกรรมาธิการทั้ง ๓ คณะประชุมร่วมกันเพื่อเรียบเรียงบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญในกรอบที่ ๑ ถึง ๓ ให้สอดคล้องกันเป็นร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีตัวแทนจากคณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์เข้าร่วมประชุมด้วย

^{๑๖๘} เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๐

^{๑๖๙} เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๓

๓. ระหว่างวันที่ ๒๐ - ๒๗ เมษายน เป็นการนำร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับเสนอต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญให้เสร็จสมบูรณ์ โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้อง พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๐

๓.๓ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในบางส่วนจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะ กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญก็ได้นำร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากต้องนำเอาข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทน ราษฎรมาใช้บังคับแก่การประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม^{๑๗๐} ดังนั้น การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงแบ่งเป็น ๓ วาระ^{๑๗๑} ได้แก่ วาระรับร่างไว้พิจารณา (ซึ่งก็คือ วาระรับหลักการ ในกรณีพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) การแปรญัตติ และการลงมติให้ ความเห็นชอบ

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระแรก คือ วาระรับร่างไว้ พิจารณา เริ่มขึ้นในวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๐ โดยมีการอภิปรายไปที่ละ หมวด ใช้เวลาประมาณเกือบ ๓ วัน และมีการลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยว่า จะรับร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งผลก็คือ มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ลงคะแนนเสียงรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ๘๙ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง และมีผู้ไม่มาร่วมประชุม ๙ คน^{๑๗๒}

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาแล้ว คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ได้จัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมกับเอกสาร ของศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เรื่อง “รัฐธรรมนูญใหม่ให้อะไรกับ

^{๑๗๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ มาตรา ๒๑๑ จตุทศ

^{๑๗๑} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๙๓

^{๑๗๒} ศาสตราจารย์ ดร. ถนอมสุข นุ่มนนท์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางการปฏิรูป การเมืองไทย, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ, พ.ศ. ๒๕๕๐ หน้า ๕๑

ประชาชนบ้าง” และในช่วง ๑ เดือนก่อนการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๒ ก็มีการจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์^{๑๗๓} ซึ่งในช่วงของการทำประชาพิจารณ์นั่นเอง ก็เกิดความขัดแย้งทางความคิดเห็นเป็นอย่างมาก จนทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องกลับมาทบทวนประเด็นบางประเด็นใหม่ เช่น เรื่องโครงสร้างอำนาจรัฐใหม่ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น

นอกจากนี้ การลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพ้นสภาพทันที และได้มีการเลือกคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๓๓ คน มาทำหน้าที่พิจารณาหรือปรับปรุงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ โดย เป็นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเดิมทั้งคณะ และเพิ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ประเภทผู้แทนจังหวัดอีก ๔ คน^{๑๗๔}

ในส่วนของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๒ หรือวาระการแปรญัตตินั้น กระทำเป็น ๒ ขั้นตอน ดังนี้

๑. การแปรญัตติภายในคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการแปรญัตติเป็นการภายใน คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มแปรญัตติกันตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ โดยพิจารณากันเป็นรายมาตรา และมีประเด็นที่ต้องปรับเปลี่ยนถึง ๑๕ มาตรา

๒. การแปรญัตติในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการนำร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเต็มคณะเพื่อแปรญัตติ ทั้งนี้ การประชุมเพื่อแปรญัตติดังกล่าว เป็นการประชุม “นอกรอบ” ก่อน เนื่องจากมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขอแปรญัตติทั้งสิ้น ๕๕ มติ ซึ่งเป็นการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญถึง ๓๐๕ มาตรา และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้อภิปรายเหมือนอย่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ใช้เวลานาน^{๑๗๕} ทั้งที่กำหนดเวลา ๒๔๐ วันนั้นใกล้จะครบแล้ว ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้มีการ

^{๑๗๓} เรื่องเดียวกัน หน้า ๕๒

^{๑๗๔} ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, สภาร่างรัฐธรรมนูญชุดปัจจุบันกับสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดที่ ๒ จากเว็บไซต์ http://politic.isranews.org/index.php?option=com_content&task=view&id=427&Itemid=31

^{๑๗๕} เรื่องเดียวกัน

ประชุมนอกรอบเพื่อให้ได้ข้อยุติในชั้นหนึ่งก่อน เพื่อให้การอภิปรายกระชับขึ้น และให้เหลือประเด็นให้แปรญัตติน้อยลง การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในชั้นแปรญัตติเสร็จสิ้นลงในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๐

วาระสุดท้ายในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญคือ การลงมติให้ความเห็นชอบ การประชุมในวาระดังกล่าวจัดขึ้นในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๐ ผลการลงมติดังกล่าวก็คือ มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติให้ความเห็นชอบ ๙๒ เสียง มีผู้งดออกเสียง ๔ เสียง และมีผู้ไม่เข้าร่วมประชุม ๓ คน^{๑๗๖}

๔. การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา

เมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว ก็ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาได้อภิปรายและลงมติให้ความเห็นชอบต่อไป^{๑๗๗} ทั้งนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเท่านั้น และจะพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญประการใดๆ ไม่ได้^{๑๗๘}

รัฐสภาได้เริ่มประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๐^{๑๗๙} โดยประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญแถลงร่างรัฐธรรมนูญแล้วให้สมาชิกรัฐสภาซักถามเป็นรายหมวดไป และที่ประชุมได้พิจารณาตั้งแต่คำปรารภ เรื่อยไปที่ละหมวด แต่เนื่องจากการพิจารณาเช่นนี้ใช้เวลานาน ต่อมาที่ประชุมรัฐสภาจึงมีมติเห็นชอบให้การอภิปรายหลังจากนั้น เป็นการ

^{๑๗๖} ศาสตราจารย์ ดร. ถนอมสุข นุ่มนนท์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางปฏิรูปการเมืองไทย, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ, พ.ศ. ๒๕๕๐ หน้า ๗๖

^{๑๗๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ มาตรา ๒๑๑ บัณรส วรรคหนึ่ง

^{๑๗๘} มาตรา ๒๑๑ บัณรส วรรคสาม

^{๑๗๙} สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๒/๒๕๔๐ (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง), วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๐ จากเว็บไซต์ http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/parliament_law/rm02_04%2009%202540.pdf

อภิปรายซักถามรวมกันทุกหมวด^{๑๔๐} โดยให้สมาชิกรัฐสภาซักถาม และให้ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เข้าร่วมประชุมในรัฐสภาเป็นผู้ชี้แจง

ในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๐ (ซึ่งเป็นเช้าวันเสาร์) ที่ประชุมรัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญ^{๑๔๑} ด้วยคะแนนเสียง ๕๗๘ เสียง ไม่เห็นชอบ ๑๖ เสียง และงดออกเสียง ๑๗ เสียง ซึ่งคิดเป็นคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา (ซึ่งในขณะนั้น จำนวนสมาชิกทั้งสองสภา คือ ๖๕๑ คน) จากนั้น ประธานรัฐสภาก็ได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และได้มีการประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐

^{๑๔๐} สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๔/๒๕๔๐ (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง), วันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๐ จากเว็บไซต์ http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/parliament_law/rm04_08%2009%202540.pdf

^{๑๔๑} สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๗/๒๕๔๐ (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง), วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๐ จากเว็บไซต์ http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/parliament_law/rm07_27%2009%202540.pdf

ตอนที่ ๓

สภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

๑. ความเป็นมา

ตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นช่วงรัฐบาลพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร สมัยที่ ๒ ได้เกิดการรวมตัวของกลุ่มประชาชนที่ใช้ชื่อว่า “กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” ได้ทำการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีตอบคำถามของสังคมเกี่ยวกับจริยธรรมทางการเมือง และการฉ้อราษฎร์บังหลวงเชิงนโยบาย การชุมนุมดังกล่าวยืดเยื้อและหนักหน่วงขึ้นทุกวัน รัฐบาลจึงประกาศยุบสภาในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙^{๑๖๖} และกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองให้แก่ประชาชน

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคไทยรักไทย เป็นผู้ชนะการเลือกตั้งเช่นเดิม แต่ความขัดแย้งก็ยังไม่ยุติลง เพราะกลุ่มที่ขัดแย้งรัฐบาลยังคงชุมนุมเพื่อขับไล่รัฐบาลต่อไป โดยให้เหตุผลว่า พรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งเพราะโครงการเลือกตั้งโดยใช้เงินจ้างพรรคเล็กให้ลงสมัครรับเลือกตั้ง จนในที่สุด ตอนค่ำของวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ก็เกิดการยึดอำนาจของรัฐบาลโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ซึ่งมีพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะ ทั้งนี้ คณะการปฏิรูปการปกครอง

^{๑๖๖} สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, สัญญาประชาคมรูปแบบใหม่ (New Social Contract), กรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ หน้า ๘๗

ดังกล่าวได้ให้เหตุผลในการยึดอำนาจรัฐบาลครั้งนี้ว่า รัฐบาลทักษิณชุกิจิต และองค์กรอิสระที่ใช้ตรวจอำนาจผู้ใช้อำนาจทางการเมืองถูกครอบงำทางการเมือง อีกทั้งสถานการณ์ที่วุ่นวายไม่สามารถยุติลงได้ คปค. จึงต้องทำการยึดอำนาจการปกครอง และจำเป็นต้องมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศไทย^{๑๘๓}

หลังจากนั้น คปค. ก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ (ซึ่งต่อไปจะขอเรียกสั้นๆว่า “รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว”) และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ ก็ได้มีการบัญญัติในมาตราที่ ๑๙ ถึงมาตรา ๓๒ ว่าให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่มีการเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก ตลอดจนบัญญัติถึงขั้นตอนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย

๒. ที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้บัญญัติถึงที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๙ ถึงมาตรา ๒๓ โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

๑. ให้มีสมัชชาแห่งชาติซึ่งมีสมาชิกจำนวนไม่เกิน ๒,๐๐๐ คน โดยแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ โดยมาจากผู้แทนสาขาอาชีพ และผู้ทรงคุณวุฒิในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ จากภูมิภาคต่างๆ^{๑๘๔} ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯแต่งตั้งสมัชชาแห่งชาติ จำนวน ๑,๙๘๒ คน ในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๙^{๑๘๕}

^{๑๘๓} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๐ จากเว็บไซต์ <http://library2.parliament.go.th/giventake/con2550.html>

^{๑๘๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๒๐

^{๑๘๕} คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกลงมติเจตนากรณี จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม, จดหมายเหตุการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จากเว็บไซต์ <http://library2.parliament.go.th/giventake/con2550.html>

๒. ให้สมาชิกแห่งชาติเลือกสมาชิกด้วยกันเองเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๒๐๐ คน โดยบัญชีรายชื่อนี้จะต้องทำให้เสร็จภายใน ๗ วัน นับแต่วันเปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติครั้งแรก ทั้งนี้ การคัดเลือกสมาชิกสมัชชาแห่งชาติด้วยกันเองให้เหลือจำนวน ๒๐๐ คนนั้น ทำได้โดย ให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ๑ คน สามารถเลือกผู้ที่เป็นสมาชิกด้วยกันเองได้ไม่เกิน ๓ รายชื่อ และโดยให้เรียงลำดับผู้ที่ได้รับเลือกมากที่สุด ไปจนน้อยที่สุด จำนวน ๒๐๐ คน ถ้าหากมีคนที่ได้รับเลือกเท่ากันหลายคน แล้วทำให้จำนวนของผู้ที่ได้รับเลือกนั้น เกิน ๒๐๐ คน ก็ให้ใช้วิธีจับฉลาก^{๑๘๖} และที่ประชุมสมาชิกสมัชชาแห่งชาติได้ประชุมและคัดเลือกสมาชิกด้วยกันเองจนเหลือจำนวน ๒๐๐ คน ในวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๙ เพื่อส่งให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ^{๑๘๗}

๓. เมื่อได้บัญชีรายชื่อจำนวน ๒๐๐ คนแล้ว ก็ให้ส่งบัญชีรายชื่อให้ให้แก่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคัดเลือกให้เหลือเพียง ๑๐๐ คน แล้วนำรายชื่อดังกล่าวกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งบุคคลทั้ง ๑๐๐ คนนั้น เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดี ถ้าหากสมัชชาแห่งชาติไม่สามารถจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลทั้ง ๒๐๐ คนได้ทันเวลาตามที่กำหนดไว้ ก็ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้เลือกผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๐๐ คนเอง^{๑๘๘} ทั้งนี้ ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๙ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐๐ คน ตามที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเสนอ โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นบุคคลที่มาจากภาครัฐจำนวน ๒๘ คน ภาคเอกชน ๒๗ คน ภาคสังคม ๒๓ คน และภาควิชาการ ๒๒ คน^{๑๘๙} โดยสมาชิกสภาร่าง

^{๑๘๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๒๒

^{๑๘๗} คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม, จดหมายเหตุการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จากเว็บไซต์ <http://library2.parliament.go.th/giventake/con2550.html>

^{๑๘๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๒๓

^{๑๘๙} คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม, จดหมายเหตุการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จากเว็บไซต์ <http://library2.parliament.go.th/giventake/con2550.html>

รัฐธรรมนูญเหล่านี้ ต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองภายในเวลา ๒ ปี ก่อนวันได้รับการคัดเลือกให้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และต้องไม่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในเวลาเดียวกับที่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ^{๑๙๐} เพื่อป้องกันการถูกครอบงำจากนักการเมือง และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๓. การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันเปิดประชุมสภาครั้งแรก^{๑๙๑} ซึ่งแตกต่างจากการร่างรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดเวลาให้นับแต่วันที่มิใช่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบจำนวนที่กำหนด

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เริ่มประชุมวันแรกในวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๐^{๑๙๒} ในเบื้องต้น ที่ประชุมมีมติเลือกนายบรรณิทธิ เศรษฐบุตร เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ และมีรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒ คน คือ นายเสวี สุวรรณานนท์ และนายเดโช สนวนานนท์

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ได้บัญญัติให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือไม่ได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้จำนวน ๓๕ คน เป็นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าว ต้องมีที่มา ดังนี้^{๑๙๓}

^{๑๙๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๑๙ วรรค ๔

^{๑๙๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๒๙

^{๑๙๒} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๐ จากเว็บไซต์ http://library2.parliament.go.th/giventake/content_meeting/082050.html

^{๑๙๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๒๕

- ผู้ทรงคุณวุฒิที่สภาาร่างรัฐธรรมนูญเลือกเอง ทั้งนี้ สภาาร่างรัฐธรรมนูญเป็นคนเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๒๕ คน โดยให้มีผู้ทรงคุณวุฒิในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาคราชการ ภาคละ ๒ คน ส่วนจำนวนที่เหลือ (อีก ๑๓ คน) ให้คัดเลือกจากผู้ที่เคยได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นศาสตราจารย์ หรือศาสตราจารย์พิเศษในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ หรือผู้ซึ่งเป็น หรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา หรือ ผู้ที่มีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า อัยการสูงสุด ผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือตุลาการศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ เมื่อได้สภาาร่างรัฐธรรมนูญได้เลือกผู้ทรงคุณวุฒิจนครบจำนวนแล้ว ก็ให้ประธานสภาาร่างรัฐธรรมนูญแจ้งให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติทราบ
- ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ จำนวน ๑๐ คน

ทั้งนี้ ในการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๒ วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๐^{๑๔๔} ที่ประชุมได้ทำการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่จะเป็นกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๒๕ คน และ ที่ประชุมยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญ และวิสามัญ รวมทั้งสิ้นอีก ๑๒ คณะ (ซึ่งเมื่อรวมกับคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวกำหนดให้มี ก็เท่ากับว่า สภาาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นทั้งหมด ๑๓ คณะด้วยกัน) ได้แก่ คณะกรรมาธิการวิสามัญประสานการมีส่วนร่วมและการประชาชาติ คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคกลาง คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคเหนือ คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคใต้ คณะกรรมาธิการวิสามัญประจำจังหวัด ๗๖ จังหวัด

^{๑๔๔} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๐ จากเว็บไซต์ http://library2.parliament.go.th/giventake/content_meeting/011650.html

คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ คณะกรรมการวิสามัญวิชาการ ตรวจร่างรัฐธรรมนูญ และร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตเหตุการณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม คณะกรรมการกิจการสภาร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการยกร่างหลักเกณฑ์ วิธีการออกเสียงประชามติ และการออกเสียงประชามติ

ในส่วนของการดำเนินการเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญนั้น จะขอแยกอธิบายเป็น ๓ หัวข้อย่อยๆ ด้วยกัน ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

๓.๑ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ในการร่างรัฐธรรมนูญนั้น เริ่มจาก คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ต้องทำการยกร่างรัฐธรรมนูญก่อน แล้วนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นส่งให้แก่สภาร่างรัฐธรรมนูญ ในการประชุมครั้งที่ ๕ วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐^{๑๔๕} ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบในการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญอย่างมีทิศทางที่ชัดเจน กรอบทั้ง ๓ กรอบนั้น ได้แก่

๑. สิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชน โดยตรากฎหมายรองรับอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และเป็นการพิจารณาขอบเขตการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

๒. สถาบันการเมือง ซึ่งกรอบนี้ เป็นการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ในฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เช่น กำหนดจำนวน ที่มา และคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

^{๑๔๕} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕/๒๕๕๐ วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จากเว็บไซต์ http://library2.parliament.go.th/giventake/content_meeting/020550.html

๓. องค์กรตรวจสอบอิสระ และศาล ซึ่งเป็นการกำหนดถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ มีการตั้งประเด็นหลายประเด็นในกรอบความคิดนี้ เนื่องจาก พบว่า องค์กรอิสระที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบอำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ยังถูกรอบงำจากอิทธิพลของนักการเมือง ไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง

และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ก็ยังได้กำหนดหลัก ๑๐ ประการ^{๑๙๖} เบื้องต้นเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย, ประเทศไทยปกครองด้วยระบบรัฐสภา, ประเทศไทยปกครองด้วยระบบนิติรัฐ, ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิหน้าที่ เสรีภาพ ความเสมอภาค การมีส่วนร่วมของประชาชนและอำนาจของชุมชน ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครอง เป็นต้น

ทั้งนี้ ในการประชุมครั้งที่ ๗ วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐^{๑๙๗} ที่ประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญมีมติให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ พิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ เพื่อเป็นแนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ก็ได้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญจนแล้วเสร็จในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐

๓.๒ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และองค์กรต่างๆ

เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำคำชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราช

^{๑๙๖} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ.๒๕๕๐. กรุงเทพฯ, ๒๕๕๐ หน้า ๓๗

^{๑๙๗} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๐ วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จากเว็บไซต์ http://library2.parliament.go.th/giventake/content_meeting/021950.html

อาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในเรื่องใด ประกอบกับเหตุผล ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ มีจุดประสงค์สำคัญอย่างหนึ่งคือ ต้องการแก้ไขข้อบกพร่องในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญพร้อมคำชี้แจงดังกล่าวไปยังสภาร่างรัฐธรรมนูญ และส่งให้แก่องค์กร และบุคคลต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เช่น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ สถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น เพื่อให้องค์กร และบุคคลเหล่านั้น ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และแสดงความเห็น^{๑๙๘}

ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑๕ วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐^{๑๙๙} คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้นำร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ยกร่างเรียบร้อยแล้วส่งให้แก่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีตัวแทนจากองค์กร และบุคคลต่างๆตามมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเข้าร่วมพิธีรับมอบร่างรัฐธรรมนูญด้วย

ส่วนเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ นั้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับการร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๔๐ โดยที่ประชุมได้กำหนดให้มีการถ่ายทอดการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา และสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียมแพร่ภาพทาง NBT ช่อง ๑๕ ในเครือข่ายกรมประชาสัมพันธ์^{๒๐๐} ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้การดำเนินงานของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และประชาชนยังสามารถแสดงความคิดเห็นของตนมายังสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ โดยผ่านคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีอยู่ตามภาคต่างๆ

^{๑๙๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๒๖

^{๑๙๙} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๐ วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ จากเว็บไซต์ http://library2.parliament.go.th/giventake/content_meeting/042650.html

^{๒๐๐} เรื่องเดียวกัน

ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาในการร่างรัฐธรรมนูญ ก็มีการรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนอย่างต่อเนื่อง และสภาาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ติดตามการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนของทุกภาคอย่างสม่ำเสมอ

๓.๓ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาาร่างรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ส่งมอบร่างรัฐธรรมนูญให้แก่สภาาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ลำดับต่อไป ก็จะเป็นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ในช่วงวันที่ ๒๗ เมษายน จนถึงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม เป็นช่วงเวลาที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจะรวบรวมความเห็นขององค์กรต่างๆ และประชาชน ที่มีต่อร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นช่วงที่สมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญจะขอเสนอแปรญัตติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม โดยการเสนอขอแปรญัตตินั้น สมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญที่จะแปรญัตติต้องมีสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญลงชื่อรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ และสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ยื่นคำขอแปรญัตติหรือลงชื่อรับรองคำแปรญัตติของสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญคนอื่นแล้ว จะขอแปรญัตติหรือรับรองคำแปรญัตติของสมาชิกคนอื่นอีกไม่ได้^{๒๐๑} นั่นหมายความว่า สมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญหนึ่งคน จะขอแปรญัตติหรือรับรองการแปรญัตติได้เพียงญัตติเดียวเท่านั้น

การจำกัดการขอแปรญัตติเช่นนี้ มีข้อดี คือ ทำให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างรวดเร็ว เพราะจะทำให้มีการแปรญัตติเฉพาะในเรื่องสำคัญเท่านั้น แต่ก็มีข้อเสียในทางปฏิบัติ คือ ทำให้สมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญไม่มีอิสระในการแสดงความเห็นเท่าที่ควร เช่น สมมติว่าสมาชิกกลุ่ม ก.ต้องการขอแปรญัตติเรื่องจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนสมาชิกกลุ่ม ข. ต้องการขอแปรญัตติเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา แต่ลำพังกลุ่ม ก. กลุ่มเดียว หรือ กลุ่ม ข. กลุ่มเดียว ไม่สามารถขอแปรญัตติได้ เพราะจำนวนสมาชิกไม่ครบตามที่กำหนด ดังนั้น กลุ่ม ก. กับกลุ่ม ข. ต้องร่วมกันขอแปรญัตติ โดยรวมประเด็นดังกล่าวเป็นญัตติเดียวกัน แล้วยื่นคำขอแปรญัตติ ทั้งที่กลุ่ม ก. อาจเห็นว่าที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้นั้น

^{๒๐๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๒๗

ได้อยู่แล้ว ไม่ต้องการขอแปรญัตติอีก แต่กลุ่ม ก. ก็จำเป็นต้องร่วมขอแปรญัตติ ในประเด็นดังกล่าวด้วย เพราะถ้าหากไม่รวมประเด็นกับกลุ่ม ข. เป็นญัตติ เดียวกัน กลุ่ม ก. ก็จะไม่ได้แปรญัตติในประเด็นที่ตนเองต้องการ เพราะ จำนวนสมาชิกไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด

สภาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ยกร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๐^{๒๐๒} โดยประธานคณะกรรมการ ยกร่างรัฐธรรมนูญได้แถลงร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ จากนั้น ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญก็จะพิจารณาตั้งแต่ชื่อร่างรัฐธรรมนูญ คำปรารภ โดยการอภิปรายซักถามกันเรียงมาตรา มาตราใดที่มีกาขอแปรญัตติ ก็จะสงวนไว้ก่อน แล้วให้ไปอภิปรายกันในตอนหลัง การอภิปรายดังกล่าวใช้ เวลายาวนานมากจนต้องมีการเรียกประชุมพิเศษ และบางวันก็ประชุมกันตั้งแต่ เช้า (ประมาณ ๙.๓๐ น.) จนถึงเวลาเกือบ ๒๓.๐๐ น.

ในส่วนของการแปรญัตตินั้น ที่ประชุมได้มีมติกำหนดเวลาการ อภิปราย โดยให้คนที่สงวนคำแปรญัตติมีเวลาอภิปรายคนละ ๑๐ นาที ส่วน ผู้รับรองคำแปรญัตติสามารถอภิปรายได้คนละ ๕ นาที บางมาตรา ที่ประชุมก็ มีมติให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเอาไปพิจารณาปรับปรุง แล้วนำ กลับมาให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทบทวนอีกครั้งหนึ่ง เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับสภา ผู้แทนราษฎร^{๒๐๓}

ในการประชุมครั้งที่ ๓๙ วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐^{๒๐๔} ศ.สมคิด เลิศไพฑูรย์ เลขาธิการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้แถลงสรุปร่าง รัฐธรรมนูญหลังจากที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้อภิปรายแก้ไขปรับปรุง

^{๒๐๒} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๒/๒๕๕๐ วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ จากเว็บไซต์ http://library2.parliament.go.th/giventake/content_meeting/061150.html

^{๒๐๓} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๕/๒๕๕๐ วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ จากเว็บไซต์ http://library2.parliament.go.th/giventake/content_meeting/061450.html

^{๒๐๔} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๙/๒๕๕๐ วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จากเว็บไซต์ http://library2.parliament.go.th/giventake/content_meeting/070550.html

ถ้อยคำ และเนื้อหาในมาตราต่างๆ จนจบร่างแล้ว และรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้นัดประชุมเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ลงมติในวันถัดไป

และในวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญมีมติเห็นชอบให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยการเรียกชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเรียงตามลำดับอักษร ผลของการลงมติเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญคือ มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติเห็นชอบ ๙๘ เสียง โดยมีสมาชิกที่ไม่เข้าประชุมจำนวน ๒ คน และไม่มีสมาชิกลงมติไม่ให้ความเห็นชอบ เท่ากับว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญด้วยจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่มีอยู่ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ซึ่งขณะนั้นมีอยู่ ๑๐๐ คน)

เมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ลำดับต่อไป ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีมติให้นำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวออกเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ โดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา และได้กำหนดให้วันอาทิตย์ที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นวันออกเสียงลงประชามติ

๔ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ : การออกเสียงประชามติ

เมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญลงมติให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือ ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปให้ประชาชนลงประชามติ โดยประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงลงประชามติ คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ ถ้าหากประชาชนผู้มีเสียงข้างมากของผู้ที่มาออกเสียง (ไม่ได้นับเอาเสียงข้างมากของจำนวนผู้มีสิทธิลงประชามติทั้งหมด) ลงมติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ ก็ให้ประธานสภาพินิติบัญญัตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย^{๒๐๕}

^{๒๐๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๑

ทั้งนี้ ผลการลงประชามติในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๐^{๒๐๖} คือ มีผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด ๔๕,๐๙๒,๙๕๕ คน แต่มีผู้มีสิทธิออกเสียงมาแสดงตนขอรับบัตรออกเสียง เพียง ๒๕,๙๗๘,๙๕๔ คน เป็นบัตรออกเสียงลงคะแนนเสียงทั้งหมด ๒๕,๔๗๔,๗๔๗ ใบ เป็นบัตรเสีย ๕๐๔,๑๒๐ ใบ และในจำนวนบัตรที่ออกเสียงลงคะแนนเสียงนั้น มีผู้เห็นชอบทั้งหมด ๑๔,๗๒๗,๓๐๖ เสียง และไม่เห็นชอบ ๑๐,๗๔๗,๔๔๑ ถือว่ามีผู้ให้ความเห็นชอบเป็นคะแนนเสียงข้างมากของผู้ที่มาออกเสียงทั้งหมด และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ซึ่งในขณะนั้นคือ นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ได้นำร่างรัฐธรรมนูญทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แทนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นมา

^{๒๐๖} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๔๓/๒๕๕๐ วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ จากเว็บไซต์ http://library2.parliament.go.th/giventake/content_meeting/082050.html

บทส่งท้าย



รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญสูงสุด เพราะก่อตั้งระบอบการเมืองและสถาบันการเมือง ซึ่งจะตัดสินใจ แทนรัฐและแทนประชาชนในรัฐนั้นประการหนึ่ง ทั้งยังกำหนด ฐานะและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองกับพลเมือง อีกประการหนึ่ง

ระบอบการเมือง (Political Regime) จะชี้ว่าอำนาจสูงสุด ในการปกครองอยู่ที่ใคร ถ้ารัฐธรรมนูญกำหนดว่าอำนาจสูงสุด อยู่ที่พระมหากษัตริย์ ระบอบการเมืองนั้นก็จะเป็นระบอบ ราชาธิปไตย (Absolute Monarchy) ถ้ารัฐธรรมนูญกำหนดว่า อำนาจสูงสุดอยู่ที่คณะบุคคล ก็เป็นระบอบคณาธิปไตย (Oligarchy) ถ้ารัฐธรรมนูญกำหนดว่าอำนาจสูงสุดเป็นของ ประชาชน ก็แสดงว่ารัฐธรรมนูญได้สถาปนาระบอบ ประชาธิปไตย (Democracy) ขึ้นมา

ภายในระบอบการเมือง รัฐธรรมนูญจะ สร้างสถาบันการเมืองขึ้นและกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองเหล่านั้นต่อกันอันก่อให้เกิด ระบบรัฐบาลแบบต่างๆ (Political System) เช่นเป็นระบบ รัฐสภา (Parliamentary System) เป็นระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ระบบผสม เป็นต้น

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญยังต้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นแล้วกับ ประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งสะท้อนออกมาในการรับรอง และคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และการสร้างเครื่องมือในการ คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพดังกล่าวจากการใช้อำนาจทางสถาบัน การเมืองและองค์กรของรัฐทั้งหลาย

๑. รัฐธรรมนูญกับการต่อสู้ของกลุ่มพลังในสังคม

โดยนัยดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญจึงน่าจะเป็นกฎหมายซึ่งเป็นผลมาจากการต่อสู้ของกลุ่มพลังอำนาจต่างๆ จนลงตัวและยอมรับในผลแห่งการต่อสู้กันอย่างถาวร ถ้าเป็นเช่นนี้ รัฐธรรมนูญจะเป็นเพียงผลอันมีเสถียรภาพของความสมดุลแห่งอำนาจที่ลงตัว รัฐธรรมนูญอเมริกันเป็นตัวอย่างของการต่อสู้ระหว่างกษัตริย์อังกฤษและขุนนางอังกฤษกับคนชั้นกลางใน ๑๓ อาณานิคมประการหนึ่ง และการต่อสู้ระหว่างคนชั้นกลางใน ๑๓ มลรัฐเอกราช โดยในช่วงต้นเป็นการต่อสู้กันในเรื่องลักษณะของการรวมตัวของ ๑๓ มลรัฐเอกราชว่าจะรวมแบบรวมศูนย์ (Federalism-พวกสนับสนุนการมีรัฐบาลกลางของสหรัฐที่เข้มแข็ง) หรือรวมแบบหลวมๆ ให้สิทธิมลรัฐมากกว่าสหรัฐ (Anti Federalism-พวกต้องการให้สหรัฐมีอำนาจน้อย) ต่อมาก็เป็นการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์บางอย่าง เช่น ผลประโยชน์เกี่ยวกับทาสอันนำไปสู่สงครามกลางเมืองระหว่าง ค.ศ.๑๘๖๑ - ๑๘๖๕ ระหว่าง ๑๑ รัฐทางใต้ที่ต้องการให้คงระบบทาสไว้และ ๒๕ รัฐทางเหนือ ส่งผลให้ทหารตายกว่า ๖๒๐,๐๐๐ คน และพลเรือนตายนับไม่ถ้วน นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ ๑๓ ห้ามการมีทาสและการบังคับคนเยี่ยงทาส แม้ต่อมาจะมีการต่อสู้กันเรื่องผิวอีกก็ไม่มี ความรุนแรง ในปัจจุบันจึงกล่าวได้ว่า เสถียรภาพของรัฐธรรมนูญอเมริกัน ซึ่งใช้มา ๒๒๕ ปี เป็นผลมาจากเสถียรภาพของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพลังต่างๆ ที่ขัดแย้งกันอย่างใหญ่ ๒ ครั้ง คือ เมื่อ ค.ศ.๑๗๗๖ - ๑๗๘๗ และเมื่อ ค.ศ.๑๘๖๑ - ๑๘๖๕

เมื่อเกิดความ “ลงตัวและเสถียรภาพ” ของรัฐธรรมนูญอันเป็นกติกาในการบริหารประเทศ ความขัดแย้งก็อยู่ในกรอบรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จึงจบลงได้ด้วยกระบวนการในวิถีทางของรัฐธรรมนูญและนิติธรรม

แต่สังคมใด การต่อสู้ของกลุ่มพลังอำนาจต่างๆ ยังไม่ยุติ เสถียรภาพของรัฐธรรมนูญก็จะมีไม่ได้ การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองโดยใช้กำลังและวิถีนอกรัฐธรรมนูญย่อมเกิดขึ้นและส่งผลให้มีการเลิกรัฐธรรมนูญ และตรารัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาใช้แทนของเดิม โดยนัยนี้รัฐธรรมนูญก็จะเป็น “เครื่องมือของผู้ชนะ” จนกว่าผู้แพ้จะกลายมาเป็นผู้ชนะ ผู้เคยแพ้ ซึ่งกลายเป็นผู้ชนะก็จะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือของตนอีกเช่นกัน

ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสซึ่งสลับกันระหว่างประชาธิปไตยในสาธารณรัฐที่ ๑ (ค.ศ.๑๗๙๒ - ๑๘๐๔) กับจักรวรรดิที่ ๑ (ค.ศ.๑๘๐๔ - ๑๘๑๕) แล้วก็กลับไปสู่การฟื้นฟูระบอบกษัตริย์ราชวงศ์บูร์บองตั้งแต่ ค.ศ.๑๘๑๔ - ๑๘๓๐ และเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐในสาธารณรัฐที่ ๒ (ค.ศ.๑๘๔๘ - ๑๘๕๒) และเปลี่ยนไปเป็นจักรวรรดิที่ ๒ ระหว่าง ค.ศ.๑๘๕๒ - ๑๘๗๐ แล้วจึงกลับไปเป็นประชาธิปไตยในสาธารณรัฐที่ ๓ ตั้งแต่ ค.ศ.๑๘๗๐ จนสิ้นสงครามโลกครั้งที่ ๒ จึงก้าวไปสู่สาธารณรัฐที่ ๔ ใน ค.ศ. ๑๙๔๖ และจบลงด้วยสาธารณรัฐที่ ๕ ในปี ๑๙๕๘ เป็นเรื่อง แสดงได้อย่างดีว่า แม้แต่ประเทศต้นแบบประชาธิปไตยอันเกิดจากการปฏิวัติ ใหญ่ก็ใช้เวลากว่า ๒ ศตวรรษในการต่อสู้ของพลังต่างๆ ในสังคมจนพึงลงตัว อย่างแท้จริงใน ๕๐ ปีเศษมานี้เอง!

ประเทศไทยก็อยู่ในภาวะไม่ต่างจากฝรั่งเศสที่การต่อสู้ระหว่างกลุ่มพลังหลักส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญถึง ๑๘ ฉบับ ในรอบ ๖๕ ปี! รัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่ จึงเป็น “เครื่องมือของผู้ชนะ” มาโดยตลอด ยกเว้น รัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ และ ๒๕๔๐

ตราบใดที่รัฐธรรมนูญยังไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงความลงตัวของกลุ่มพลังหลักในสังคมที่ต่อสู้กันอยู่ การแข่งขันเพื่อกำหนดกติกาเพื่อความได้เปรียบ ของกลุ่มตนโดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือก็จะนำไปสู่การกระทำแบบเดียวกัน ของอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งอาจเคยเพลี่ยงพล้ำ ในภาวะเช่นนี้ จะหวังให้รัฐธรรมนูญ มีสถานะเป็นที่ยอมรับกันได้ของทุกฝ่าย และมีเสถียรภาพก็จะไม่เกิดขึ้น เราจึง กล่าวได้ว่า ในภาวะเช่นนี้ รัฐธรรมนูญนั้นแหละคือสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิด ความไร้เสถียรภาพของระบอบการเมือง เมื่อระบอบการเมืองไร้เสถียรภาพจะหวังให้การบริหารบ้านเมืองมีประสิทธิภาพและความโปร่งใสสะอาดย่อมไม่ได้ เพราะการเมืองก็จะอยู่ในวังวนของ “ความไม่แน่นอน” ต่อเมื่อเกิดความลงตัว และการยอมรับที่จะอยู่ร่วมในกติกาซึ่งกลางๆ ไม่เป็นเครื่องมือให้ผู้ชนะทำร้าย ผู้แพ้ กติกาที่ลงตัวไม่เป็นเครื่องมือของฝ่ายใดเช่นนี้ แม้ผู้แพ้ก็น่าจะยอมรับว่าแพ้ เพราะตนเองไม่ใช่เพราะกติกาทำให้แพ้ ผู้ชนะก็รู้ว่าตนไม่ได้ชนะด้วยการที่ กติกาเข้าข้างตน เสถียรภาพของกติกาก็จะเกิดขึ้นและได้รับการยอมรับจาก ทุกฝ่าย

รัฐธรรมนูญที่ดีจึงต้องเป็นกติกาที่ทุกฝ่ายยอมรับได้และยินดีปฏิบัติตาม เพราะรู้ว่าตนไม่ได้เปรียบ หรือเสียเปรียบเพราะกติกาอีกต่อไป แต่เป็นเพราะผลงานที่ดีหรือไม่ดีของตนต่างหาก และเมื่อรัฐธรรมนูญมีเสถียรภาพ ระบบการเมืองก็จะมีเสถียรภาพตามไปด้วย (แม้ว่ารัฐบาลอาจจะไม่ค่อยมีเสถียรภาพสักเท่าใด!) และเมื่อระบบการเมืองมีเสถียรภาพ ความเปลี่ยนแปลงในวิถีรัฐธรรมนูญแม้จะเกิดบ่อยครั้ง เช่น รัฐบาลต้องออกไปบ่อยๆ หรือยุบสภาบ่อยๆ ก็จะไม่กระทบต่อรากฐานทางความชอบธรรมของระบบการปกครอง และเมื่อนั้นประเทศก็จะพัฒนาไปได้อย่างมั่นคงและรวดเร็ว

๒. รัฐธรรมนูญกับวัฒนธรรมการเมือง

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดได้เพียงโครงสร้างกระบวนการ และสร้างสิทธิธรรม (Legitimacy) ให้เกิดขึ้นเป็นสถาบันต่างๆ ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน แต่สิ่งที่รัฐธรรมนูญไม่อาจกำหนดได้ก็คือกระบวนการทัศน์ และพฤติกรรมของบุคคลผู้อยู่ในระบอบการเมืองตั้งแต่นักการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ข้าราชการไปจนถึงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งถูกหล่อหลอมโดยวัฒนธรรม

ถ้าวินิจฉัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องคอมพิวเตอร์ก็เป็นเพียงฮาร์ดแวร์ แต่วัฒนธรรมการเมืองต่างหากที่เป็นซอฟต์แวร์ตัวสั่งการให้บทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญมีชีวิตไปตามนั้นและที่ผ่านมา ความสำเร็จหรือล้มเหลวของระบอบรัฐธรรมนูญของชาติก็อยู่ที่วัฒนธรรมการเมืองนี้ด้วยประการหนึ่ง

ดังนั้น การบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยนำหลักการที่ใช้ในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ประสบความสำเร็จในระบอบประชาธิปไตยอย่างสูง มาเป็นต้นแบบ โดยไม่ได้เหลียวแลวัฒนธรรมการเมืองของประเทศนั้นๆ จึงเป็นการหยิบยืมเสื้อผ้าของคนอื่นมาใส่โดยไม่ดูขนาดของตนเอง ไม่ได้ดูภูมิอากาศในประเทศตน แต่การบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยคงรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมการเมืองของตนแต่เพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะวัฒนธรรมที่รู้จักขัดแย้งรุนแรงกับหลักการประชาธิปไตย ก็เหมือนการไม่ใส่ใจว่าประชาธิปไตยในโลกเขาไปไกลเพียงใดแล้ว การสร้างดุลยภาพระหว่างหลักการประชาธิปไตยสากล กับวัฒนธรรมการเมืองของแต่ละประเทศจึงเป็นศิลปะชั้นสูงของการ

บัญญัติรัฐธรรมนูญ ความสมดุลนี้เองบางครั้งก็เกี่ยวพันโดยตรงกับ “อายุ” ของรัฐธรรมนูญด้วย ดังกรณีรัฐธรรมนูญไทยที่ประเทศใช้ในวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๗๕ มีอายุยืนยาวที่สุดในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่เคยมี ในขณะที่รัฐธรรมนูญที่ยอมรับว่าเป็นประชาธิปไตยอย่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๙ หรือ ๒๕๙๒ กลับมีอายุสั้นมาก!!

ประเด็นที่เป็นตัวอย่างของหลักการประชาธิปไตยแบบตะวันตกกับวัฒนธรรมการเมืองของไทยคือการมีวุฒิสภา และจะมีวุฒิสภาแบบเลือกตั้งหรือแบบแต่งตั้ง (หรือสรรหา) หรือแบบผสม? คำถามนี้มีคำตอบได้หลายแบบสุดแต่ว่าผู้ตอบจะตอบโดยอาศัยหลักใด

ดังนั้น การจัดทำรัฐธรรมนูญที่ดีจึงต้องสร้างความสมดุลระหว่างหลักการประชาธิปไตยแบบตะวันตก แต่ต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมการเมืองไทยด้วยเข้าทำนอง “ไม่เหมือนใครแต่ไม่ทิ้งโลก” นั่นเอง

อนึ่ง รัฐธรรมนูญที่มีหลักการที่ดีเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปอย่างเช่นรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ซึ่งได้รับสมญาว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และได้รับการอ้างอิงจากนักวิชาการต่างประเทศว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ก้าวหน้ามากที่สุดของโลกในช่วงต้นสหัสวรรษก็ตกเป็น “จำเลย” ของวัฒนธรรมการเมืองไทยแบบ “ประชาธิปไตยอุปถัมภ์และทุนนิยมอภิสิทธิ์” จนแม้แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญบางคนปรารถนาว่ารัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ได้ตายไปก่อนจะมีการรัฐประหารเมื่อ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ด้วยซ้ำ นี่แสดงให้เห็นมหิธานุภาพของ “รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรม” ที่ไม่มีใครเขียนเหนือ “รัฐธรรมนูญบัญญัติ”!

๓. ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการจัดทำและอนุมัติรัฐธรรมนูญ

จากบทเรียนของประเทศทั้งหลายที่ศึกษาในหนังสือเล่มนี้รวมทั้งประสบการณ์ของประเทศไทยได้แสดงให้เห็นชัดเจนว่า มีปัจจัยหลายประการที่จะทำให้การจัดทำและการตรารัฐธรรมนูญประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวเป็นที่ยอมรับกว้างขวางหรือไม่เป็นที่ยอมรับ ปัจจัยเหล่านั้นคือ

๓.๑ เหตุอันเป็นที่มาแห่งการตรารัฐธรรมนูญ

ถ้ามีเหตุการณ์สำคัญที่คนในสังคมตกลงปลงใจร่วมกันว่าจะต้องกำหนดกติกาใหม่ในการบริหารสังคม อาทิเช่นการประกาศเอกราช ดังเช่นกรณีของสหรัฐอเมริกาหรือออสเตรเลีย การแพ้หรือชนะสงครามครั้งใหญ่ ดังเช่นญี่ปุ่นหรือฝรั่งเศส ความขัดแย้งรุนแรงที่จบลงด้วยการปรองดอง ดังเช่นแอฟริกาใต้ หรือความมุ่งมั่นที่จะสถาปนาระบอบประชาธิปไตยแทนที่การปกครองแบบกึ่งเผด็จการดังเช่นการจัดทำรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ของไทยเหล่านี้ เป็นปัจจัยแรกที่ดึงดูดความร่วมมือและความสนใจของคนทั้งสังคมได้

๓.๒ บรรยากาศและความหวังขณะร่างรัฐธรรมนูญ

บรรยากาศและความหวังขณะร่างรัฐธรรมนูญเองก็มีความสำคัญมาก หากขณะจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ สังคมมีความหวังและตั้งตารอคอยเหมือนกรณีรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้หรือรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ทั้งยังไม่มีลักษณะความขัดแย้งและ “การเอาคืน” ด้วยการแก้แค้นของผู้ชนะ แต่เปิดโอกาสให้ทั้งสังคมมีสิทธิอิสระในการวิพากษ์วิจารณ์และเสนอข้อคิดเห็น จะทำให้คนทั้งสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกติกาสำคัญนี้ตั้งแต่แรก ในทางตรงกันข้าม บรรยากาศที่ไม่เสรี มีความระแวงความไม่กล้าอยู่มากก็จะส่งผลให้เกิดสภาวะตรงกันข้ามดังเช่นกรณีรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐

๓.๓ องค์ประกอบของผู้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ

ปัจจัยข้อนี้ก็สำคัญ ความสำเร็จของรัฐธรรมนูญอเมริกันจะไม่ได้ถ้าไม่มีผู้นำอย่างจอร์จ วอชิงตัน แฮมิลตัน เมดีสัน ฯลฯ และมีผู้สนับสนุนอย่างแข็งขันอยู่นอกสภาอย่างโทมัส เจฟเฟอร์สันหรือเบญจามิน แฟรงคลิน รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ ก็มีคุณสมบัติที่เหมาะสมเจาะระหว่างผู้นำการเมืองคือชาร์ลส์ เดอโกล วีรบุรุษผู้ปลดปล่อยฝรั่งเศสและนักกฎหมายมือดีอย่าง มิเชล เดอเบร มาเป็นผู้กร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ก็ได้ค่อนข้างน่าอวยชัย พิมพีไชน นายอานันท์ ปันยารชุน มาเป็นผู้นำในการร่าง ในขณะที่องค์ประกอบทางกรรมวิธีการกร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ กลับเป็นที่มาของความระแวง เพราะกำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ตั้งกรรมวิธีการกร่างได้

๑๐ คน จาก ๒๕ คน! ดังนั้น ความยอมรับในภาวะผู้นำ (Leadership) ของผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ หรือความหวาดระแวง ความสงสัยในตัวผู้ร่างก็จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐธรรมนูญที่ออกมานั้นได้รับการยอมรับหรือไม่เป็นที่ยอมรับ

๓.๔ กระบวนการที่ใช้ในการสร้างรัฐธรรมนูญ

ในบางประเทศเช่นสหรัฐอเมริกา การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่มีการประชุมแบบเปิดเผย ๔ เดือนเศษในฟิลาเดลเฟียเป็น ๔ เดือนแห่งความลับ แต่เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเสร็จจะมีการรณรงค์กันยกใหญ่ทั้งฝ่ายเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย อันเป็นที่มาของรวมบทความ “The Federalist Papers” ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

ในยุคปัจจุบัน ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) การเปิดให้มีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง (Participation) ดูจะหลีกเลี่ยงไม่พ้น ดังนั้น เราจึงกล่าวได้ว่าความสำเร็จของรัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้ก็ดี รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ก็ดีขึ้นอยู่กับความโปร่งใสและการจัดให้มีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบ จนรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ได้รับสมญาว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน”

๓.๕ เนื้อหารัฐธรรมนูญ

ถ้ารัฐธรรมนูญมีเนื้อหาสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และไม่มีลักษณะของการใช้รัฐธรรมนูญสถาปนา “ความยุติธรรมของผู้ชนะ” มีเนื้อหาที่ยึดหลักการสำคัญของประชาธิปไตยครบถ้วนแต่ยอมรับวัฒนธรรมการเมืองสำคัญของประเทศโดยเฉพาะที่ไปกันได้กับหลักการประชาธิปไตยสำคัญนั้นๆ รัฐธรรมนูญนั้นก็จะเป็นที่ยอมรับและมีความยั่งยืน ในทางตรงกันข้ามรัฐธรรมนูญใดมีเนื้อหาที่มีลักษณะ “เอาคืนหรือแก้แค้น” ฝ่ายตรงกันข้ามที่ฝ่ายแพ้ มีสาระหนักไปทางประชาธิปไตยตะวันตกแต่ถ้ายึดไว้ หรือหวงกลับไปยึดวัฒนธรรมการเมืองไทยเดิมที่โดยไม่แคร์โลก รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะ “แรง” ไปทางใดทางหนึ่งเช่นนี้เองนอกจากไม่ช่วยให้สังคมยอมรับตัวมันเองและยอมรับกันเองได้แล้ว ยังอาจสร้างความขัดแย้งที่รุนแรงต่อไปในอนาคต เพราะได้ “เพาะเชื้อ” ความขัดแย้งนั้นไว้ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเอง!

๓.๖ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญ

ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญจะได้รับการอนุมัติให้ใช้ได้ นั้นบรรยากาศอันแสดงให้เห็นการเปิดกว้างในการวิพากษ์วิจารณ์ ต่อสู้กันในเชิงความคิดจะต้องมีขึ้นอย่างจริงจัง เพื่อให้สังคมและคนในสังคมได้ข้อมูลจากทุกฝ่ายอย่างเต็มที่ไว้ใช้ประกอบการตัดสินใจอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างรัฐธรรมนูญอันจะกลายเป็น “สัญญาประชาคม” ใหม่ การลงประชามติโดยผู้ออกเสียงที่แจ่มแจ้งด้วยเจตจำนงที่รอบคอบ (Enlightened Voter) เท่านั้น จึงจะสร้างพันธะทางใจและสัญญาที่คนผู้ลงประชามติได้ให้ต่อกันและต่อรัฐธรรมนูญว่าตนพร้อมจะยอมรับกติกานั้นๆ และจะเป็นความสำเร็จที่ยั่งยืนของรัฐธรรมนูญ

สังคมใดยังมีข้อถกเถียงกันว่าใครจะเขียนกติกาสูงสุดและกติกาสูงสุดควรจะเขียนอย่างไรตลอดเวลา ย่อมเป็นสังคมที่พัฒนาได้ช้ากว่าสังคมที่กติกาสูงสุด เป็นที่ยอมรับจากทุกส่วนมาเป็นเวลาช้านานแล้ว เราได้แต่หวังว่าสังคมไทยจะพัฒนาไปถึงขั้นที่รัฐธรรมนูญอันเป็นกติกาสูงสุดของประเทศเป็นที่ยอมรับจากกลุ่มพลังอำนาจทุกกลุ่มในสังคมอย่างกว้างขวาง เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความยั่งยืนถาวรตลอดไป เพื่อการพัฒนาที่ก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสังคมอย่างแท้จริง เพื่อการนี้ การจัดทำและการอนุมัติรัฐธรรมนูญจึงต้องเป็นไปเพื่อให้บรรลุผลอันพึงประสงค์ดังกล่าว

ពាក្យសុំ



ภาคผนวก ๑

รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา^{๒๐๗}

ลำดับ	รัฐ	ชื่อ	อาชีพ
๑.	Connecticut	Oliver Ellsworth*	นักกฎหมาย
๒.		William Samuel Johnson	อธิการบดี มหาวิทยาลัยโคลอมเบีย
๓.		Roger Sherman	นักกฎหมาย
๔.	Delaware	Richard Bassett	นักกฎหมาย
๕.		Gunning Bedford	นักกฎหมาย
๖.		Jacob Broom	นักธุรกิจ
๗.		John Dickenson	นักการเมือง
๘.		George Read	นักกฎหมาย
๙.	Georgia	Abraham Baldwin	นักการเมือง
๑๐.		William Few	นักการเมือง, ชาวนา
๑๑.		William Houston*	นักกฎหมาย
๑๒.		William Pierce*	นักการเมือง
๑๓.	Maryland	Daniel Carroll	นักการเมือง
๑๔.		Luther Martin*	นักการเมือง
๑๕.		James McHenry	สมาชิกวุฒิสภาของมลรัฐ
๑๖.		John Francis Mercer*	นักกฎหมาย
๑๗.			Daniel of St. Thomas Jenifer

^{๒๐๗} America's Founding Father : Delegates to the constitutional convention จากเว็บไซต์ http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_founding_fathers.htm

ลำดับ	รัฐ	ชื่อ	อาชีพ
๑๘.	Massachusetts	Elbridge Gerry*	นักการทูต
๑๙.		Nathaniel Gorham	อดีตตัวแทนของสภาองเกรสแห่งสมาพันธรัฐ
๒๐.		Rufus King	นักกฎหมาย
๒๑.		Caleb Strong*	นักกฎหมาย
๒๒.	New Hampshire	Nicholas Gilman	อดีตตัวแทนของสภาองเกรสแห่งสมาพันธรัฐ
๒๓.		John Langdon	นักการเมือง
๒๔.	New Jersey	David Brearley	ผู้พิพากษาศาลฎีกาในมลรัฐ
๒๕.		Jonathan Dayton	นักการเมือง
๒๖.		Houston*	นักกฎหมาย
๒๗.		William Livingston	ผู้ว่าการมลรัฐนิวเจอร์ซีย์
๒๘.		William Paterson	อัยการของมลรัฐ
๒๙.	New York	Alexander Hamilton	นักเศรษฐศาสตร์และนักปรัชญา
๓๐.		John Lansing*	นักกฎหมาย
๓๑.		Robert Yates*	ผู้พิพากษา
๓๒.	North Carolina	William Blount	พ่อค้า
๓๓.		William Richardson Davie*	ทหาร
๓๔.		Alexander Martin*	ผู้ว่าการรัฐ (คนที่หก และที่เจ็ด)
๓๕.		Richard Dobbs Spaight	ผู้ว่าการรัฐคนที่แปด
๓๖.		Hugh Williamson	นักการเมือง

ลำดับ	รัฐ	ชื่อ	อาชีพ
๓๗.	Pennsylvania	George Clymer	นักการเมือง
๓๘.		Thomas Fitzsimons	พ่อค้า
๓๙.		Benjamin Franklin	นักรัฐศาสตร์และนักการเมือง
๔๐.		Jared Ingersoll	นักกฎหมาย
๔๑.		Thomas Mifflin	พ่อค้า
๔๒.		Gouverneur Morris	สมาชิกสภาองเกรสของมลรัฐ
๔๓.		Robert Morris	พ่อค้า
๔๔.		James Wilson	อดีตตัวแทนของสภาองเกรสแห่งสมาพันธรัฐ
๔๕.	South Carolina	Pierce Butler	ทหาร
๔๖.		Charles Cotesworth Pinckney	อดีตสมาชิกสภาองเกรสของมลรัฐ
๔๗.		Charles Pinckney	นักการเมือง
๔๘.		John Rutledge	ผู้พิพากษา
๔๙.	Virginia	John Blair	นักการเมือง
๕๐.		James Madison	นักรัฐศาสตร์
๕๑.		George Mason*	นักการเมือง
๕๒.		James McClurg*	นักฟิสิกส์
๕๓.		Edmund Randolph*	อัยการ
๕๔.		George Washington	ประธานาธิบดีคนแรกของสหรัฐ
๕๕.		George Wythe*	ศาสตราจารย์วิชากฎหมาย

* ผู้ที่ไม่ได้ร่วมลงนามในร่างรัฐธรรมนูญ

ภาคผนวก ๒

รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปี ค.ศ. 1948

รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
ปี ค.ศ. 1948^{๒๐๘}

รัฐ	รายชื่อ	พรรค
Nordrhein-Westfalen	Konrad Adenauer	CDU ^{๒๐๙}
	Adolf Blomeyer	CDU
	Johannes Brockmann	Zentrum
	Rudolf-Ernst Heiland	SPD ^{๒๑๐}
	Hermann Höpker-Aschoff	FDP ^{๒๑๑}
	Robert Lehr	CDU
	Lambert Lensing	CDU
	Fritz Löwenthal	SPD
	Walter Menzel	SPD
	Friederike Nadig	SPD
	Hugo Paul	KPD ^{๒๑๒}
	Max Reimann	KPD
Heinz Renner	KPD	

^{๒๐๘} Der parlamentarische Rat 1948/1949 : Liste der Mitglieder จากเว็บไซต์ http://www.haus-der-geschichte.de/informationen_897.html

^{๒๐๙} Christlich Demokratische Union Deutschlands

^{๒๑๐} Sozialdemokratische Partei

^{๒๑๑} Freie Demokratische Partei

^{๒๑๒} Kommunistische Partei Deutschlands

รัฐ	รายชื่อ	พรรค
	Hermann Runge	SPD
	Josef Schrage	CDU
	Helene Weber	CDU
	Helene Wessel	Zentrum
	Friedrich Wolff	SPD
Bayern	Hanns Heinz Bauer	SPD
	Thomas Dehler	FDP
	Josef Ferdinand Kleindinst	CSU ^{๒๑๓}
	Gerhard Kroll	CSU
	Wilhelm Laforet	CSU
	Karl Sigmund Mayr	CSU
	Willibald Mücke	SPD
	Anton Pfeiffer	CSU
	Albert Rosshaupter	SPD
	Kaspar Gottfried Schlör	CSU
	Josef Schwalber	CSU
	Kaspar Seibold	CSU
	Josef Seifried	SPD
	Jean Stock	SPD
Hessen	Max Becker	LDP
	Ludwig Bergsträsser	SPD
	Heinrich von Brentano	CDU
	Fritz Hoch	SPD

^{๒๑๓} Christlich-Soziale Union

รัฐ	รายชื่อ	พรรค
	Walter Strauss	CDU
	Georg August Zinn	SPD
	Elisabeth Selbert	SPD
Württemberg-Baden	Fritz Eberhard	SPD
	Theodor Heuss	FDP
	Theophil Kaufmann	CDU
	Adolf Kühn	CDU
	Felix Walter	CDU
	Gustav Zimmermann	SPD
Württemberg-Hohenzollern	Paul Binder	CDU
	Carlo Schmid	SPD
Hamburg	Paul de Chapeaurouge	CDU
	Hermann Schäfer	FDP
	Adolph Schönfelder	SPD
Niedersachsen	George Diederichs	SPD
	Otto Heinrich Greve	SPD
	Wilhelm Heile	DP ^{๒๑๔}
	Werner Hofmeister	CDU
	Erich Ollenhauer	SPD
	Heinrich Rönneburg	CDU
	Hans-Christoph Seeböhm	DP
	Hans Wunderlich	SPD
	Ernst Wirmer	CDU

^{๒๑๔} Deutschen Partei

๑๕๖ สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ :

รัฐ	รายชื่อ	พรรค
Bremen	Adolf Ehlers	SPD
Baden	Hermann Fecht	CDU
	Anton Hilbert	CDU
	Friedrich Maier	SPD
Rheinland-Pfalz	Albert Finck	CDU
	Hubert Hermans	CDU
	Karl Kuhn	SPD
	Adolf S?sterhenn	CDU
	Friedrich Wilhelm Wagner	SPD
Schleswig-Holstein	Andreas Gayk	SPD
	Rudolf Katz	SPD
	Hermann von Mangoldt	CDU
*Berlin	Jakob Kaiser	CDU
	Paul Löbe	SPD
	Ernst Reuter	SPD
	Hans Reif	FDP
	Otto Suhr	SPD

* ผู้แทนจากเบอร์ลิน ไม่มีสิทธิออกเสียง

ภาคผนวก ๓

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๖๑^{๒๑๕}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑



ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช
คณะอภิสถมนตรี ในหน้าที่คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

รังสิต กรมขุนชัยนาทนเรนทร

อลงกฎ

ธานีวัต

มานวราชเสวี

อดุลเดชจรัส

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๑

เป็นปีที่ ๓ ในรัชชกาลปัจจุบัน

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้มีบทบัญญัติบังคับไว้ให้ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรภายในเวลาอันสมควร และให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ถือว่าการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้กระทำโดยรัฐสภาประชุมร่วมกัน

^{๒๑๕} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๖๑ จากเว็บไซต์ <http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=law1&folderName=%c306&lawPath=%c306-10-2491-a0001>

พระมหากษัตริย์โดยความเห็นชอบของรัฐสภา จึงมีพระบรมราชโองการให้ตรารัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ รัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑”

มาตรา ๒ รัฐธรรมนูญนี้ให้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้อย่างอนุมาตรา (๗) แห่งมาตรา ๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นอนุมาตรา (๘) (๙) (๑๐) และ (๑๑) ตามลำดับ

- “(๘) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๙๓
- (๙) การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๙๕ ทวิ
- (๑๐) การกำหนดข้อบังคับว่าด้วยวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๙๕ จัตวา
- (๑๑) การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๙๕ ฉ”

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๘๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๕๖ มาตรา ๗๔ และมาตรา ๘๕ สืบตบท กฎหมายพระราชหัตถเลขาและพระบรมราชโองการใดอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้อย่างอนุมาตรา ๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นมาตรา ๘๕ ทวิ มาตรา ๘๕ ตริ มาตรา ๘๕ จัตวา มาตรา ๘๕ เบื้อง มาตรา ๘๕ ฉ มาตรา ๘๕ สืบต และมาตรา ๘๕ อกฎ ตามลำดับ

“มาตรา ๘๕ ทวิ ให้มีสภาขึ้นสภาหนึ่งเรียกว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากสมาชิกวุฒิสภา ๑๐ คน จากสมาชิกสภาผู้แทน ๑๐ คน และจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๔ ประเภท ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๕ ตริ ประเภทละ ๕ คน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญให้กระทำในสมัยประชุมของรัฐสภา สมัยแรกภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๑๕๕ ตรี ผู้ที่มีไม่ใช่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนและมีคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในประเภทใดประเภทหนึ่งต่อไปนี้ มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ประเภท ๑ ผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ประเภท ๒ ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในประเภท ๑ และเป็นผู้ดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรืออธิบดีหรือเทียบเท่า

ประเภท ๓ ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในประเภท ๑ และเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทน หรือสมาชิกพฤษสภา หรือดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

ประเภท ๔ ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในประเภท ๑ และเป็นผู้สำเร็จการศึกษาได้รับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

ผู้สมัครจะสมัครได้แต่เพียงประเภทเดียว และผู้มีสิทธิสมัครในประเภท ๒ ประเภท ๓ หรือประเภท ๔ จะสมัครในประเภท ๑ มิได้

มาตรา ๑๕๕ จัตวา วิธีการในการสมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตามข้อบังคับซึ่งรัฐสภากำหนด

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสุดสิ้นลงเมื่อตายหรือลาออกเท่านั้น และมีให้มีการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทน

มาตรา ๑๕๕ เบญจ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ได้ทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้น

เมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเสร็จตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปยังรัฐสภาโดยไม่ชักช้า และเมื่อรัฐสภาได้ลงมติตามความในมาตรา ๑๕๕ ฉ แล้ว ให้สภาพของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นสุดสิ้นลง

มาตรา ๙๕ ฉ ให้รัฐสภาพิจาราร่างรัฐธรรมนูญซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญส่งมาตามความในมาตรา ก่อน และลงมติว่าจะให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิไปชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นในที่ประชุมได้

ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างขึ้นและส่งมายังรัฐสภาแล้วนั้นจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้

การลงมติตามความในวรรคแรก ให้ใช้วิธีเรียกชื่อสมาชิกลงคะแนนเป็นรายตัว และมีให้กระทำในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา

มาตรา ๙๕ สัปดาห์ ถ้ารัฐสภาโดยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาลงมติให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ก็ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการต่อไปตามมตินั้นและเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มาตรา ๙๕ อัญญา ในกรณีที่รัฐสภาลงมติไม่ให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ดี หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้ภายในกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายก็ดี ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่และดำเนินการต่อไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่ารัฐสภาจะลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ควง อภัยวงศ์

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ๔

รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

พ.ศ. ๒๔๙๑

รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๑^{๒๑๖}

ลำดับ	ประเภท	ชื่อ	อาชีพ
๑.	สมาชิกวุฒิสภา	เจ้าพระยาศรีธรรมมาธิเบศร์ (จิตร ณ สงขลา)	นักกฎหมาย
๒.		พระยาเทพวิฑูร (บุญช่วย วณิกกุล)	นักกฎหมาย
๓.		พลโทพระยาเทพหัสดิน (ผาด เทพหัสดิน ณ อยุธยา)	นายทหาร บำนาญ
๔.		หลวงประกอบนิติสาร (ประกอบ บุญยัษฐิติ)	นักกฎหมาย
๕.		พระชัยปัญญา (ประชุม รัตนกุล)	นักกฎหมาย
๖.		พระยาภฤตราษฎร์ (สุดใจ ไกรจิตติ)	นักกฎหมาย
๗.		พระยาสาริกพงศ์ธรรมพิลาศ (สวัสดิ์ สาริกภูติ)	นักกฎหมาย
๘.		หม่อมเจ้าเฉลิมศรี จันทรทัต	นักโหราศาสตร์
๙.		พระยาปริदानุเบศร์ (ฟัก พันธุ์พัก)	นักกฎหมาย
๑๐.		พระยาศรีธรรมราช (ทองคำ กาญจนโชติ)	นักปกครอง
๑๑.	สมาชิกสภาผู้แทน	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	นักกฎหมาย
๑๒.		ม.จ.สิทธิพร กฤดากร	เกษตรกร
๑๓.		นายเกษม บุญศรี	อักษรศาสตร์
๑๔.		ขุนคณฑิ์ศึกษาร (ปาน คณฑิ์)	นักการศึกษา
๑๕.		หลวงอังคณานุรักษ์ (สมถวิล เทพาคำ)	นักปกครอง
๑๖.		นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์	นักกฎหมาย

^{๒๑๖} นายหยุด แสงอุทัย, การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, หน้า ๕๐๒-๕๑๑ อ้างจาก สุนีย์ อธิมุติภาพ, การร่างรัฐธรรมนูญ ๒๔๙๒, วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๓๗-๔๐

ลำดับ	ประเภท	ชื่อ	อาชีพ
๑๗.		นายเพียร ราชธรรมนิเทศ	นักการศึกษา
๑๘.		นายชวลิต อภัยวงศ์	ไม่ระบุ
๑๙.		ร.ท.สัมพันธ์ ชันระชวณะ	นักหนังสือพิมพ์
๒๐.		นายเทพ โชติหนูชิต	นักกฎหมาย
๒๑.	ผู้สมัครรับเลือกตั้ง	นายเกษม ดำรงกุล	ข้าราชการรัฐสภา
๒๒.	ประเภทราษฎรทั่วไป	พระยาอรุณทิพย์พิศาล (บุญรอด สัมมะพุทธิ)	ทนายความ
๒๓.		ม.จ. มงคลอุดม ชยางกูร	ค้าขาย
๒๔.		นายหลุย ศิริวัต	นักหนังสือพิมพ์
๒๕.		นายจง ใจภักดิ์	นักหนังสือพิมพ์
๒๖.	ผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือเทียบเท่า	พระยาอรุณการิย์นิพนธ์ (สิทธิ จุลณานนท์)	เคยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอัยการและปลัดกระทรวงมหาดไทย
๒๗.		พระยาตรีวิสารวาจา (เทียนเลี้ยง ฮุนตระกูล)	เคยเป็นปลัดทูตฉลองกระทรวงต่างประเทศ
๒๘.		พ.อ.ก้าน จำนงภูมิเวท	เคยเป็นอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์
๒๙.		น.อ. พระยาศรภักย์พิพัฒ	เคยเป็นผู้ช่วยปลัดทูตฉลองกระทรวงกลาโหม

ลำดับ	ประเภท	ชื่อ	อาชีพ
๓๐.		พลโทจรัส วิจิตสงคราม	เคยเป็นปลัด กระทรวง กลาโหม
๓๑.	ผู้เคยเป็น สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร	พลโทชิต มั่นศิลป์ สินาตโยธารักษ์	เคยเป็นสมาชิก สภาผู้แทน ราษฎร
๓๒.	สมาชิกสภา ผู้แทน สมาชิก พฤฒิสภา หรือ ดำรง หรือเคย	นายสุวิรัช พันธุเศรษฐ	เคยเป็นสมาชิก สภาผู้แทน ราษฎร
๓๓.	ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรี	นายอินทร สิงหนตร	เคยเป็นสมาชิก สภาผู้แทน ทนายความ
๓๔.		พล.ร.ต.เล็ก สุมิตร	อดีตรัฐมนตรี
๓๕.		นายทองม้วน อัตรถาวร	เคยเป็นสมาชิก สภาผู้แทน ราษฎร
๓๖.	ผู้สำเร็จการ ศึกษาระดับ	นายหยุด แสงอุทัย	นักกฎหมาย
๓๗.	ปริญญาตรี หรือเทียบเท่า	นายโชติ คุ้มพันธุ์	นักพาณิชย- ศาสตร์และ รัฐศาสตร์
๓๘.		ม.ร.ว.สุมนชาติ สวัสดิกุล	อักษรศาสตร์
๓๙.		พ.ต.หลวงสรสิทธิยานุกจร ทหาร	
๔๐.		ขุนประเสริฐคุงมาตรา	นักกฎหมาย และรัฐศาสตร์

ภาคผนวก ๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙^{๒๑๗}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖)
พุทธศักราช ๒๕๓๙



ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๙
เป็นปีที่ ๕๑ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ รัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙”

มาตรา ๒[๑] รัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

^{๒๑๗} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ จากเว็บไซต์ <http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=law1&folderName=%c306&lawPath=%c306-10-2539-a0001>

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๑๕) (๑๖) และ (๑๗) ของ มาตรา ๑๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘

“(๑๕) การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๑ อัญญา และมาตรา ๒๑๑ ทศ วรยศสาม

(๑๖) การให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๑ บัณรส วรยศสาม

(๑๗) การให้ความเห็นชอบญัตติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามมาตรา ๒๑๑ เอกุณวีสติ”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ มาตรา ๒๑๑ ทวิ ถึงมาตรา ๒๑๑ เอกุณวีสติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘

“หมวด ๑๒

การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

มาตรา ๒๑๑ ทวิ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ตามหมวดนี้ ประกอบด้วยสมาชิก ดังต่อไปนี้

(๑) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑๑ ฉ ให้ได้จังหวัดละหนึ่งคน

(๒) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวนยี่สิบสามคน ดังต่อไปนี้

- (ก) ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวนแปดคน
- (ข) ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวนแปดคน
- (ค) ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด จำนวนเจ็ดคน

มาตรา ๒๑๑ ตริ บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๑) ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (๔) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง

มาตรา ๒๑๑ จัตวา บุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๑) ได้แก่บุคคลซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๑๓ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๑๐) และ (๑๒)
- (๒) เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือข้าราชการการเมือง
- (๓) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (๔) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๒๑๑ เบญจ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๒) ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๑๑ ตริ (๑) (๒) และ (๓) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๑๑ จัตวา (๑) และ (๒)

มาตรา ๒๑๑ ฉ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๑) ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามหมวดนี้

ผู้ใดประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๑) ให้ยื่นใบสมัครพร้อมด้วยหลักฐานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ตนมีภูมิลำเนาหรือที่ตนเกิด ตามแบบและภายในกำหนดวันและเวลาที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องกำหนดวันรับสมัครให้เป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและเห็นว่าถูกต้องแล้ว ในกรณีที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกินสิบคนให้ส่งรายชื่อของผู้สมัคร

รับเลือกตั้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป แต่ในกรณีที่มิผู้สมัครรับเลือกตั้งเกินสิบคน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมพร้อมกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อลงคะแนนเลือกตั้งกันเองโดยลงคะแนนลับ และผู้สมัครแต่ละคนให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครด้วยตนเองได้คนละไม่เกินสามคน

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรายชื่อพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุด ลำดับที่หนึ่งถึงลำดับที่สิบไปยังประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่มิผู้ได้รับคะแนนเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีจำนวนเกินสิบคน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการลงคะแนนใหม่ เฉพาะผู้ที่ได้รับคะแนนเท่ากันนั้น เพื่อให้ได้ผู้สมัครที่มีคะแนนสูงสุดจำนวนสิบคน ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ประธานรัฐสภาภายในห้าวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง

ให้ประธานรัฐสภาจัดทำบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด โดยแยกเป็นรายชื่อของแต่ละจังหวัด และให้เรียงรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดตามลำดับอักษร เพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๒๑๑ อัญญัติ

มาตรา ๒๑๑ สัตต ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์แต่ละแห่งคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๒) ในประเภทต่างๆ ตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๒) (ก) (ข) และ (ค) ประเภทละไม่เกินห้าคน โดยจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อของแต่ละประเภทพร้อมทั้งรายละเอียดตามที่ประธานรัฐสภากำหนด และส่งให้ประธานรัฐสภาภายในห้าวันนับแต่วันพ้นกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งตามมาตรา ๒๑๑ ฉ และให้ประธานรัฐสภาจัดทำบัญชีรายชื่อของบุคคลที่สภาสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ส่งมาแยกเป็นประเภทแต่ละบัญชีโดยให้เรียงรายชื่อตามลำดับอักษร

มาตรา ๒๑๑ อัญญัติ เมื่อประธานรัฐสภาจัดทำบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๒๑๑ ฉ วรรคหก และได้รับบัญชีรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๒๑๑ สัตต แล้ว ให้จัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อครบถ้วน

ให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครจากบัญชีรายชื่อจากจังหวัดต่างๆ จังหวัดละหนึ่งคน และเลือกตั้งบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่สภาสถาบันอุดมศึกษาส่งมาตามจำนวนแต่ละประเภทตามจำนวนที่กำหนดในมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๒) การลงคะแนนดังกล่าวให้กระทำเป็นการลับ

ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งจากแต่ละจังหวัดและผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ซึ่งได้คะแนนสูงสุดตามลำดับตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๑ ทวิ เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มิผู้ใดคะแนนเท่ากัน ในลำดับได้อันเป็นเหตุให้จะมีจำนวนผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเกินจำนวนดังกล่าว ให้ดำเนินการลงคะแนนใหม่เฉพาะผู้ได้รับคะแนนเท่ากันนั้น ถ้ายังมีคะแนนเท่ากันอีก ให้ประธานรัฐสภาทำการจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามหมวดนี้ ให้ประธานรัฐสภากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

ให้ประธานรัฐสภาประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๒๑๑ นว ในกรณีที่รัฐสภาจะต้องดำเนินการใดตามหมวดนี้ ในระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภา ให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญและให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่ถ้าอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรและมีกรณีที่รัฐสภาจะต้องดำเนินการใดภายในระยะเวลาที่กำหนดตามหมวดนี้ มิให้นับระยะเวลาตั้งแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี จนถึงวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายหลังจากมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎร รวมเข้าในระยะเวลาที่รัฐสภาจะต้องดำเนินการ

มาตรา ๒๑๑ ทศ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๑) หรือ (๒) เริ่มตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๑) หรือ (๒) สิ้นสุดลง เมื่อ

(๑) สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๑๑ อัญญารส

(๒) ตาย

(๓) ลาออก

(๔) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๒๑๑ ตริ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๑๑ จัตวา หรือตามมาตรา ๒๑๑ เบญจ แล้วแต่กรณี

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๑) หรือ (๒) ว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามมาตรา ๒๑๑ อัญญารส ให้รัฐสภาดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในกำหนดเวลาสามสิบวันจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ประธานรัฐสภาจัดทำตามมาตรา ๒๑๑ ฉ วรรคหก หรือตามมาตรา ๒๑๑ สัตต เว้นแต่ระยะเวลาการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๑ เทรส จะเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน

ในกรณีที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๑) ที่รัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งของจังหวัดใดว่างลงและไม่มีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งรายอื่นในบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของจังหวัดนั้นแล้ว หรือในกรณีที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๒) (ก) (ข) หรือ (ค) ประเภทใดประเภทหนึ่งว่างลง และไม่มีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ตามบัญชีรายชื่อในประเภทที่ว่างลงนั้นแล้ว ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่ต่อไปโดยไม่ต้องดำเนินการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น แต่ทั้งนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องมีจำนวนสมาชิกเหลืออยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกตามมาตรา ๒๑๑ ทวิ (๑) และ (๒)

มาตรา ๒๑๑ เอกาทศ สภาร่างรัฐธรรมนูญ มีประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและรองประธานคนหนึ่งหรือสองคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามหมวดนี้ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

เมื่อประธานและรองประธานไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกแห่งสภาร่างรัฐธรรมนูญเลือกตั้งกันขึ้นเองเป็นประธานในคราวประชุมนั้น

มาตรา ๒๑๑ ทว่าทศ เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของประธานและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและกรรมการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๒๑๑ เตรส สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบจำนวนตามมาตรา ๒๑๑ ทวี

การที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นเหตุกระทบกระเทือนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

ร่างรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะกระทำมิได้

ในกรณีที่รัฐสภาวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญมีลักษณะตามวรรคสี่ ให้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป

มาตรา ๒๑๑ จตุทศ วิธีการพิจารณาและจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ การประชุม การลงมติ การแต่งตั้งกรรมการและการดำเนินการของกรรมการ การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติของหมวดนี้ ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา โดยอนุโลม ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลมไปพลางก่อน

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๒๙ และมาตรา ๑๓๐ มาใช้กับการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๒ และความคุ้มครองที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๙ มาตรา ๑๔๐ และมาตรา ๑๔๑ ให้นำมาใช้บังคับกับการประชุมของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๒๑๑ ปันรศ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วให้นำเสนอต่อรัฐสภา

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีสิทธิเข้าชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้

ให้รัฐสภาพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้ การลงมติให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อรัฐสกาลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้มีประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

มาตรา ๒๑๑ โสฬส ในกรณีที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ตามมาตรา ๒๑๑ ปันรล วรรคห้า ให้ประธานรัฐสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศ ทั้งนี้ วันออกเสียงประชามติต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๒๑๑ สัตตรล แต่ถ้าเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้นหรือมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

มาตรา ๒๑๑ สัตตรส เมื่อมีประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และให้นำบัญญัติ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๒๑๑ บัณรส วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มาตรา ๒๑๑ อัญจรัส สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) สภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ตาม มาตรา ๒๑๑ ทศ วรรคสี่

(๒) สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายใน กำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคหนึ่ง

(๓) เมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับเป็น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๔) เมื่อร่างรัฐธรรมนูญตกไปตามมาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคห้า มาตรา ๒๑๑ บัณรส วรรคสี่ มาตรา ๒๑๑ โสฬส วรรคสี่ หรือมาตรา ๒๑๑ สัตตรส

ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง (๒) ให้ดำเนินการ จัดให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามหมวดนี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่ วันสิ้นสุดระยะเวลาตามมาตรา ๒๑๑ เตรส วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ บุคคลผู้ที่เคยเป็น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดเดิมจะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกไม่ได้

มาตรา ๒๑๑ เอกุณวิสติ ถ้ร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามหมวดนี้ตกไป คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาและ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเสนอญัตติต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภามี มติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามความในหมวดนี้อีกได้ การออกเสียง ลงคะแนนให้ความเห็นชอบของรัฐสภาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

เมื่อรัฐสภามีมติอย่างหนึ่งอย่างใดตามวรรคหนึ่งแล้ว จะมีการเสนอญัตติ ตามวรรคหนึ่งอีกไม่ได้ เว้นแต่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่”

มาตรา ๕ ในวาระเริ่มแรก ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการรับ สมัครับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่

รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๑๑ ณ ให้แล้วเสร็จ
ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
บรรหาร ศิลปอาชา
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ๖

รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และรายชื่อของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และคณะอนุกรรมการ^{๒๑๔}

รายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

ลำดับ	จังหวัด/สาขา	ชื่อ	อาชีพ
๑.	กทม.	นายเสรี สุวรรณภานนท์	ทนายความ
๒.	กระบี่	นายพินิจ อศวโกวิทกรณ์	ทนายความ
๓.	กาญจนบุรี	นายประวิทย์ เจนวีระนนท์	ทนายความ
๔.	กาฬสินธุ์	นายธีรวัฒน์ ร่มไทรทอง	แพทย์, ประธานหอการค้า
๕.	กำแพงเพชร	นายอนันต์ ผลอำนวย	เกษตรกร
๖.	ขอนแก่น	นายแคล้ว นรปติ	อดีต ส.ส.
๗.	จันทบุรี	นายเอก วรณทอง	ข้าราชการบำนาญ
๘.	ฉะเชิงเทรา	นายวุฒิพงศ์ ฉายแสง	ปลูกป่า
๙.	ชลบุรี	นายคณิน บุญสุวรรณ	อดีต ส.ส.
๑๐.	ชัยนาท	นายองอาจ หล้าอุบล	ค้าขาย
๑๑.	ชัยภูมิ	นายบัวพรม ธีรภัลยานพันธุ์	ผู้บรรยายพิเศษ มหาวิทยาลัย
๑๒.	ชุมพร	นายสุทธินันท์ จันทระ	นักธุรกิจ
๑๓.	เชียงราย	นายสามารถ แก้วมีชัย	นักธุรกิจ
๑๔.	เชียงใหม่	พล.ต.อ.สวัสดิ์ อมรวีวัฒน์	อดีตอธิบดีกรมตำรวจ
๑๕.	ตรัง	นายสุบิน สินไชย	อดีต ผช.ผจก.ธ.กรุงเทพ

^{๒๑๔} ศาสตราจารย์ ดร. แกมสุข นุ่มนนท์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ เส้นทาง การปฏิรูปการเมืองไทย, สถาบันพระปกเกล้า, พ.ศ. ๒๕๕๐

ลำดับ	จังหวัด/สาขา	ชื่อ	อาชีพ
๑๖.	ตราด	พล.ต.อ.ชาญ รัตน์ธรรม	อดีตรองอธิบดีกรมตำรวจ
๑๗.	ตาก	นายพนัส ทศนียนนท์	ที่ปรึกษากฎหมาย
๑๘.	นครนายก	นายสนั่น อินทรประเสริฐ	อดีตอธิบดีกรมพลศึกษา
๑๙.	นครปฐม	นายประชุม ทองมี	ทนายความ
๒๐.	นครพนม	นายพูลสวัสดิ์ พุทธศิริ	ทนายความ
๒๑.	นครราชสีมา	พล.อ. ปัญญา สิงห์ศักดิ์	อดีตผู้สมัคร ส.ส.
๒๒.	นครศรีธรรมราช	นายธงชาติ รัตน์วิชา	อดีตนักธุรกิจ, อดีต ส.ส.
๒๓.	นครสวรรค์	นายประเทือง คำประกอบ	อดีต ส.ส.
๒๔.	นนทบุรี	นายบุญเลิศ คชายุทธเดช	นักหนังสือพิมพ์
๒๕.	นราธิวาส	นายจำมุดดีน อูมา	ทนายความ
๒๖.	น่าน	นายเพชร แก่นเมือง	ข้าราชการบำนาญ
๒๗.	บุรีรัมย์	นายถาวร จันทร์สม	ทนายความ
๒๘.	ปทุมธานี	น.พ.ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี	อดีตอธิการบดี ม.มหิดล
๒๙.	ประจวบคีรีขันธ์	ร.ต.อำนาจ ไทยานนท์	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด
๓๐.	ปราจีนบุรี	นายจ่านงค์ พิณสาย	ทนายความ
๓๑.	ปัตตานี	นายเหม สุลไลมาน	ทนายความ
๓๒.	พระนครศรีอยุธยา	นายนิเวศ พันธุ์เจริญวรกุล	ทนายความ
๓๓.	พะเยา	นางพวงเล็ก บุญเชียง	อดีต ส.ส.
๓๔.	พังงา	นายวรพจน์ ณ นคร	นักหนังสือพิมพ์
๓๕.	พัทลุง	นายประวิทย์ ทองศรีนุ่น	อดีตรองเลขาธิการ คุรุสภา
๓๖.	พิจิตร	นางยุพา อุดมศักดิ์	อดีต ส.ส.
๓๗.	พิษณุโลก	นางปราณี วชิราศรีศิริกุล	ทนายความ
๓๘.	เพชรบุรี	นายเปลี่ยน เกตุทอง	ข้าราชการบำนาญ

ลำดับ	จังหวัด/สาขา	ชื่อ	อาชีพ
๓๙.	เพชรบูรณ์	นายวิศัลย์ โฆษิตานนท์	อดีต ส.ส.
๔๐.	แพร่	นายพนัส จันทรสุรินทร์	อดีต ส.จ.
๔๑.	ภูเก็ต	น.ส.อุทัยวรรณ ดำรงกิจการวงศ์	นักธุรกิจ
๔๒.	มหาสารคาม	นายโกศล ศรีสังข์	นักวิชาการอิสระ, ทำไร่สวน
๔๓.	มุกดาหาร	พ.ต. ปรีดา นิสสัยเจริญ	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด
๔๔.	แม่ฮ่องสอน	นายเกษม พันธุ์รัตน์	อดีตสามัญศึกษาจังหวัด
๔๕.	ยะลา	นายอุดร กามา	ลูกจ้าง
๔๖.	ยโสธร	นายอภิรักษ์ เมตตาภิรักษ์	นักธุรกิจ
๔๗.	ร้อยเอ็ด	พ.อ.(พิเศษ)อุดม ทวีวัฒน์	อดีต ส.ส.
๔๘.	ระนอง	นายธรรมนูญ มงคล	วิศวกร
๔๙.	ระยอง	นายจัตวา กลิ่นสุนทร	นักหนังสือพิมพ์
๕๐.	ราชบุรี	นายทวิช กลิ่นประทุม	อดีต ส.ส.
๕๑.	ลพบุรี	นายชงค์ วงษ์พันธ์	อดีตรองปลัด ศธ.
๕๒.	ลำปาง	นายชานนท์ สุวลิน	ทนายความ
๕๓.	ลำพูน	นายสงวน พงษ์มณี	เกษตรกร
๕๔.	เลย	ร.ต. สำนึก ชูวิเชียร	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด
๕๕.	ศรีสะเกษ	นายประสพพร พาทยกุล	นักธุรกิจ
๕๖.	สกลนคร	นายวรพจน์ วงศ์สง่า	อดีต ส.ส.
๕๗.	สงขลา	นางพินทิพย์ ลีลาภรณ์	นักธุรกิจ
๕๘.	สตูล	นายจรัส ใจสมัน	รับจ้าง
๕๙.	สมุทรปราการ	นายสมรรถ ศิริจันทร์	อดีต ส.ส.
๖๐.	สมุทรสงคราม	นายอำนาจ นาครัชตะอมร	นักธุรกิจ
๖๑.	สมุทรสาคร	นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา	นักกฎหมาย

ลำดับ	จังหวัด/สาขา	ชื่อ	อาชีพ
๖๒.	สระแก้ว	นายสุนทร ทิพย์มณี	ข้าราชการบำนาญ
๖๓.	สระบุรี	นายอนันต์ บุรณวนิช	อดีต ส.ส.
๖๔.	สิงห์บุรี	นายกมล สุขคะสมบัติ	รับจ้าง
๖๕.	สุโขทัย	นายประดั่ง ปรีชญากร	อดีตอธิบดีกรมขนส่งฯ
๖๖.	สุพรรณบุรี	นายสมเกียรติ อ่อนวิมล	สื่อมวลชน
๖๗.	สุราษฎร์ธานี	นายเดโช สวานานนท์	อดีต ส.ส.
๖๘.	สุรินทร์	นายเหลื่อม พันธุ์ฤกษ์	ทนายความ
๖๙.	หนองคาย	นายนิตินัย นาคทรพรพ	ทนายความ
๗๐.	หนองบัวลำภู	นางสุนี ไชยรส	อดีตผู้สมัคร ส.ส.
๗๑.	อ่างทอง	นางสำรวย ฉิมฉวี	ค้าขาย,เกษตรกร
๗๒.	อุดรธานี	พ.อ.สมคิด ศรีสังคม	อดีต ส.ส.
๗๓.	อุดรดิตถ์	น.ท. สุรินทร์ แสงสนิท	ข้าราชการบำนาญ
๗๔.	อุทัยธานี	นายครรชิต สุขุมินท	ทนายความ
๗๕.	อุบลราชธานี	นายไพบูลย์ ชมาฤกษ์	ทนายความ
๗๖.	อำนาจเจริญ	นายธีรศักดิ์ กีฬา	ทนายความ
๗๗.	สาขากฎหมาย มหาชน	ดร.เกษม ศิริสัมพันธ์	อดีต ส.ส.
๗๘.		นายแก้วสรร อติโพธิ	นิติฯ มธ.
๗๙.		ผศ.โกเมศ ขวัญเมือง	นิติฯ มธ.
๘๐.		ศ.ดร. คณิต ฦ นคร	อัยการสูงสุด
๘๑.		นายทองใบ ทองเป่าดี	ทนายความ
๘๒.		รศ.รงทอง จันทรางศุ	นิติฯ จุฬาฯ
๘๓.		ศ.ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ	นิติฯ จุฬาฯ
๘๔.		รศ. ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์	นิติฯ มธ.

ลำดับ	จังหวัด/สาขา	ชื่อ	อาชีพ	
๘๕.	สาขารัฐศาสตร์ และ รัฐประศาสน ศาสตร์	ศ.ดร.กระมล	ทองธรรมชาติ	รัฐศาสตร์ จุฬาฯ
๘๖.		ศ.ดร. เขียน	ธีระวิทย์	รัฐศาสตร์ จุฬาฯ
๘๗.		นายเฉลิม	พรหมเลิศ	เลขาธิการ รพช.
๘๘.		ศ.ดร. ลิขิต	ธีรเวคิน	รัฐศาสตร์ มธ.
๘๙.		รศ. วิสุทธิ์	โพธิแทน	รัฐศาสตร์ มธ.
๙๐.		ศ.ดร.สุจิต	บุญบงการ	รัฐศาสตร์ จุฬาฯ
๙๑.		ศ.ดร.อมร	รักษาสัตย์	รัฐศาสตร์ นิด้า
๙๒.		นายเอนก	สิทธิประศาสน์	อดีต รมช.มท.
๙๓.	ผู้มีประสบการณ์ ด้านการเมือง การบริหารราชการ แผ่นดินหรือ การร่าง รัฐธรรมนูญ	ศ.เกริกเกียรติ	พิพัฒนเสรีธรรม	อธิการ ม.หอการค้าไทย
๙๔.		ศ.ธรรมบุญ	ลัดพลี	อดีตวุฒิสมาชิก
๙๕.		พล.ต.อ.ประมาณ	อดิเรกสาร	อดีต ส.ส. และ อดีตรองนายกฯ
๙๖.		นายสวัสดิ์	คำประกอบ	อดีต ส.ส.
๙๗.		ศ.ดร.อุกฤษ	มงคลนาวิน	อดีตประธานรัฐสภา
๙๘.		นายอานันท์	บันยารชุน	อดีตนายกรัฐมนตรี
๙๙.		นายอุทัย	พิมพ์ไจชน	อดีตประธานสภาฯ

รายชื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

ลำดับที่	ชื่อ	หมายเหตุ
๑.	นายอานันท์ ปันยารชุน	ประธานคณะกรรมการ
๒.	นายเกษม ศิริสัมพันธ์	รองประธานคณะกรรมการ
๓.	ศ. ดร. คณิต ฌ นคร	รองประธานคณะกรรมการ
๔.	ศ. ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ	เลขานุการคณะกรรมการ
๕.	นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
๖.	รศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
๗.	นายคณิน บุญสุวรรณ	โฆษกคณะกรรมการ
๘.	นายโกเมศ ขวัญเมือง	ผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ
๙.	ศ. ดร. เขียน ธีรวิทย์	
๑๐.	นายทองใบ ทองเปาด์	
๑๑.	พลตำรวจเอกประมาณ อติเรกสาร	
๑๒.	รศ.วิสุทธิ์ โภธิแทน	
๑๓.	พันเอกสมคิด ศรีสังคม	
๑๔.	นายสวัสดิ์ คำประกอบ	
๑๕.	ศ. ดร.สุจิต บุญบงการ	
๑๖.	นายเสรี สุวรรณภานนท์	
๑๗.	นายเอนก สิทธิประศาสน์	
๑๘.	ศ. ดร.กระมล ทองธรรมชาติ	ในฐานะประธานคณะกรรมการวิชาการ ข้อมูลและศึกษาแนวทางการร่างกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญ
๑๙.	นายเดโช สวานานนท์	ในฐานะประธานคณะกรรมการ จัดหมายเหตุ ตรวจรายงานการประชุมและ กิจการสภา

ลำดับที่	ชื่อ	หมายเหตุ
๒๐.	นายสมเกียรติ อ่อนวิมล	ในฐานะประธานคณะกรรมการประชาสัมพันธ์
๒๑.	ศ. ดร.อมร รักษาสัตย์	ในฐานะประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์

รายชื่อคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

๑. รายชื่อคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ ๑ ว่าด้วย “สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง และคำปรารภ

ลำดับ	ชื่อ	หมายเหตุ
๑.	นายพนัส ทัศนียานนท์	ประธานคณะอนุกรรมการ
๒.	รศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์	อนุกรรมการ
๓.	รศ. ธงทอง จันทรางศุ	อนุกรรมการ
๔.	นายแก้วสรร อติโพธิ	อนุกรรมการ
๕.	รศ. วิษณุ วรัญญู	อนุกรรมการ

๒. รายชื่อคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ ๒ ว่าด้วย “การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ”

ลำดับ	ชื่อ	หมายเหตุ
๑.	ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร	ประธานคณะอนุกรรมการ
๒.	นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา	อนุกรรมการ
๓.	ผศ. โกเมศ ขวัญเมือง	อนุกรรมการ
๔.	รศ. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์	อนุกรรมการ
๕.	รศ. กมลชัย รัตนสกาวงศ์	อนุกรรมการ
๖.	นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์	อนุกรรมการ

๓. รายชื่อคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ ๓ ว่าด้วย
 “สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง”
 และ “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ”

ลำดับ	ชื่อ	หมายเหตุ
๑.	นายเกษม ศิริสัมพันธ์	ประธานคณะอนุกรรมการ
๒.	ศ. ดร.บวรศักดิ์ อวรรณโณ	อนุกรรมการ
๓.	นายคณิน บุญสุวรรณ	อนุกรรมการ
๔.	รศ. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์	อนุกรรมการ
๕.	รศ. วิษณุ วรรณุญ	อนุกรรมการ

ภาคผนวก ๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)
พุทธศักราช ๒๕๔๙ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
สภาร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๙-มาตรา ๓๓)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙
ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๙-มาตรา ๓๓)^{๒๑๙}

มาตรา ๑๙ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้มีจำนวนหนึ่งร้อยคน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกไม่เกินสองคนตามมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองภายในเวลาสองปีก่อนวันได้รับการคัดเลือกให้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและต้องไม่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะเดียวกัน

ให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ กรรมการธิการของสภา ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา รายงานการประชุมโดยคำสั่งของสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ และผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธาน

^{๒๑๙} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ จากเว็บไซต์ <http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=law1&folderName=%c306&lawPath=%c306-10-2549-a0001>

สภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เช่นเดียวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ให้นำมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับแก่องค์ประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญและให้นำข้อบังคับของสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาใช้บังคับแก่การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๒๐ ให้มีสมัชชาแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด อายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี มีจำนวนไม่เกินสองพันคน

ให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติตามวรรคหนึ่ง

ให้นำความในมาตรา ๕ วรรคสามและวรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การสรรหาบุคคลและการได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๒๑ ในการประชุมสมัชชาแห่งชาติ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานสมัชชาแห่งชาติ และรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รองประธานสมัชชาแห่งชาติ

การประชุมสมัชชาแห่งชาติและวิธีการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตามที่ผู้ทำหน้าที่ประธานสมัชชาแห่งชาติกำหนด

มาตรา ๒๒ ให้สมัชชาแห่งชาติมีหน้าที่คัดเลือกสมาชิกด้วยตนเองเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนสองร้อยคนให้แล้วเสร็จภายในเจ็ดวันนับแต่วันเปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติครั้งแรก และเมื่อได้คัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้วหรือเมื่อครบกำหนดเวลาแล้วยังไม่อาจคัดเลือกได้ครบถ้วน ให้สมัชชาแห่งชาติเป็นอันสิ้นสุดลง

การคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง ให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติมีสิทธิเลือกได้คนละไม่เกินสามรายชื่อและให้ผู้ที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบสองร้อยคนเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่มิได้คะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันจะทำให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสองร้อยคน ให้ใช้วิธีจับสลาก

มาตรา ๒๓ เมื่อได้รับบัญชีรายชื่อที่ได้รับการคัดเลือกจากสมัชชาแห่งชาติแล้ว ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อ

ดังกล่าวให้เหลือหนึ่งร้อยคน และนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่สมาชิกแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง ให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเลือกสมาชิกสมาชิกแห่งชาติจำนวนหนึ่งร้อยคนเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

ให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ให้นำความในมาตรา ๕ วรรคสี่ มาใช้บังคับแก่การได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและกรรมวิธีการตามมาตรา ๒๕ ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๒๔ ในระหว่างที่สภาร่างรัฐธรรมนูญยังปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้ไม่แล้วเสร็จหากมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๒๒ ที่เหลืออยู่ หรือจากบุคคลที่เคยเป็นสมาชิกสมาชิกแห่งชาติ แล้วแต่กรณี เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีตำแหน่งว่าง

ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่างให้สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่เหลืออยู่

มาตรา ๒๕ ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภาจำนวนยี่สิบห้าคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนสิบคนตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๒๖ เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้จัดทำคำชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้นมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในเรื่องใดพร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไขไปยังสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญองค์กรและบุคคลดังต่อไปนี้ เพื่อพิจารณาและเสนอความคิดเห็น

- (๑) คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ
- (๒) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- (๓) คณะรัฐมนตรี
- (๔) ศาลฎีกา
- (๕) ศาลปกครองสูงสุด
- (๖) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (๗) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (๘) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๙) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (๑๐) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (๑๑) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (๑๒) สถาบันอุดมศึกษา

ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารชี้แจงตามวรรคหนึ่งให้ประชาชนทั่วไปทราบ ตลอดจนส่งเสริมและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนประกอบด้วย

มาตรา ๒๗ เมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารตามมาตรา ๒๖ แล้ว หากประสงค์จะแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำได้เมื่อมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญลงชื่อรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มีอยู่และต้องยื่นคำขอแปรญัตติพร้อมทั้งเหตุผลก่อนวันนัดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๘

สมาชิกที่ยื่นคำขอแปรญัตติหรือที่ให้คำรับรองคำแปรญัตติของสมาชิกอื่นแล้ว จะยื่นคำขอแปรญัตติหรือรับรองคำแปรญัตติของสมาชิกอื่นได้อีกไม่ได้

มาตรา ๒๘ เมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งเอกสารตามมาตรา ๒๖ ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาความเห็นที่ได้รับตามมาตรา ๒๖ และคำแปรญัตติตามมาตรา ๒๗ พร้อมทั้งจัดทำรายงานการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งเหตุผล เผยแพร่ให้ทราบเป็นการทั่วไปแล้วนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา

การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งเป็นการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับและเฉพาะมาตราที่สมาชิกยื่นคำขอแปรญัตติตามมาตรา ๒๗ หรือที่คณะกรรมการยกร่าง

รัฐธรรมนูญเสนอ โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติม นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ มิได้ เว้นแต่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจะเห็นชอบด้วยหรือสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้าเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น

มาตรา ๒๙ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จตามมาตรา ๒๘ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก

เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งต้องจัดทำไม่เร็วกว่าสิบห้าวันและไม่ช้ากว่าสามสิบวัน นับแต่วันที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญประกาศกำหนด

การออกเสียงประชามติต้องกระทำภายในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

มาตรา ๓๐ เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเฉพาะที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการต่อไปซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างจากคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

เพื่อประโยชน์แห่งการขจัดส่วนได้เสีย ห้ามมิให้กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภายภายในสองปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓๑ ในการออกเสียงประชามติ ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับแล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๐ เสร็จแล้ว หรือเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๓๐ สุดแต่เวลาใดจะถึงก่อน ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันสิ้นสุดลง

มาตรา ๓๒ ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง กิติ สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง กิติ หรือในการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๓๑ ประชาชนโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กิติ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง และให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

ในการประชุมร่วมกันตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มาตรา ๓๓ เงินประจำ ตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานสภาและรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและสภาร่างรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ กรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ภาคผนวก ๘

ข้อเสนอเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ

โดย ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์

ข้อเสนอเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการปกครอง
โดย ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์^{๒๒๐}

(ร่าง)

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๔๙ การจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง

มาตรา (๑) การจัดทำรัฐธรรมนูญตามความในมาตราต่อไปนี้ มีความมุ่งหมายจะปฏิรูปการเมืองให้ประเทศไทยเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยที่มีระบบสถาบันการเมือง ที่มีประสิทธิภาพและมีการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างโปร่งใสเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ประกอบกับการมีศาลและองค์กรอิสระที่สำคัญของรัฐ ที่มีการจัดรูปแบบ วิธีพิจารณา และระบบความรับผิดชอบที่เหมาะสม ทั้งนี้ ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้

มาตรา (๒) ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกชื่อว่า “คณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” ประกอบด้วย กรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจำนวน ๑๒ คน แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ

ประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญ จำนวนสิบคน ได้แก่

^{๒๒๐} ศาสตราจารย์อมร จันทรมบูรณ์, ความสำคัญของ “องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ” ใน การปฏิรูปการเมือง, วันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ จากเว็บไซต์ <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=989>

(๑) ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่นายกรัฐมนตรีถวายชื่อตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี สองคน

(๒) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติถวายชื่อตามคำแนะนำของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สองคน

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่นายกรัฐมนตรีถวายชื่อจาก อาจารย์ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ได้มาจากการสรรหาตามวรรคสุดท้าย จำนวนหกคน

ประเภทที่สอง ได้แก่ กรรมการที่มีประสบการณ์ทางการเมือง ที่ประธานองคมนตรีถวายชื่อตามคำแนะนำของคณะองคมนตรีจากผู้ที่เคยเป็นนายกรัฐมนตรีมาแล้ว จำนวนสองคน

ให้มีประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติหนึ่งคน และรองประธานหนึ่งคน ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งจากกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติ โดยการถวายชื่อโดยประธานองคมนตรีตามคำแนะนำของคณะองคมนตรี

การถวายรายชื่อบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำโดยผ่านประธานองคมนตรี ภายใน(.....)วันนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้ใช้บังคับ

ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการการแต่งตั้งประธาน รองประธาน และกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

เพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญกฎหมายรัฐธรรมนูญจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามวรรคหนึ่ง(3) ที่ดีและเหมาะสม ให้วิธีการสรรหาคุณสมบัติของอาจารย์ที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือก ตลอดจนผู้มีสิทธิออกเสียงคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา (๓) บุคคลที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งให้เป็นกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ต้องไม่เป็นรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และในช่วงเวลาหกเดือนก่อนวันที่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้ใช้บังคับ ต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ภายในสามปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลดังกล่าวสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา หรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และห้ามมิให้เป็นข้าราชการการเมือง

มาตรา (๔) คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ มีหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการออกเสียงเป็นประชามติ ตามมาตรา (๑๔) และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบโดยประชามติแล้ว ให้นำขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้

มาตรา (๕) ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ และให้ประธานกรรมการมีอำนาจกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม รวมตลอดถึงให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน ที่ปรึกษา และหรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติว่างลง เพราะเหตุใดเหตุหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ดำเนินการเพื่อให้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างโดยเร็ว

มาตรา (๖) ให้สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ และมีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ

ให้ประธานกรรมการแต่งตั้งเลขานุการของคณะกรรมการคนหนึ่ง และรองเลขานุการของคณะกรรมการสองคน จากข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

มาตรา (๗) ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเป็นวาระแรก พร้อมทั้ง เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ให้แล้วเสร็จ ภายในหกเดือนนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

“เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ”ตามวรรคหนึ่ง เป็นเอกสารที่มีความมุ่งหมายจะให้ความรู้และความเข้าใจในร่างรัฐธรรมนูญโดยสังเขป โดยเอกสารดังกล่าวจะต้องชี้แจงอธิบายโครงสร้างของร่างรัฐธรรมนูญ และอธิบายให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายในประเด็นสำคัญต่างๆ ของบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญและสาระสำคัญอย่างอื่นที่จำเป็น ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนควรจะได้รับรู้ ตลอดจนความคาดหมายในความสำเร็จหรืออุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นในเชิงปฏิบัติ

มาตรา (๘) เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในวาระแรกตามมาตรา (๗) และเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา (๙)

(๒) จัดเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารดังกล่าวเป็นการทั่วไป ตลอดจนส่งเสริมและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเป็นการทั่วไป

“ประชาชน” มีความหมายรวมถึงองค์กรอาชีพหรือวิชาชีพ สมาคมธุรกิจ และกลุ่มมวลชนต่าง ๆ

มาตรา (๙) ในการพิจารณาและให้ความเห็นของคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติในร่างรัฐธรรมนูญ ให้จัดทำเป็นบันทึกที่มีการกำหนดประเด็นและความเห็นที่ชัดเจน ประกอบด้วยการให้เหตุผลในทางวิชาการและในเชิงปฏิบัติ รวมทั้งระบุอุปสรรคและเหตุการณ์ที่ได้เคยเกิดขึ้นหากมีหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นได้

ในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามวรรคหนึ่ง สมาชิกย่อมให้ความเห็นโดยอิสระตามมโนธรรมของตน

ให้นายกรัฐมนตรีและประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดำเนินการให้แล้วเสร็จและจัดส่งบันทึกดังกล่าวให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ภายในกำหนดสามเดือนนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการ

มาตรา (๑๐) ให้คณะกรรมการการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ จัดพิมพ์และเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญวาระแรกตามมาตรา (๗) และ

เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของ คณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามมาตรา (๙) ต่อสาธารณะ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญตลอดจนความเห็นและข้อเสนอของคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยทั่วไป ทั้งในลักษณะของการจัดทำประชาพิจารณ์หรือรับฟังความเห็นสาธารณะ

มาตรา (๑๑) เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามมาตรา (๙) และได้รับข้อคิดเห็นจากประชาชนทั่วไปตามมาตรา (๑๐) แล้ว ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติทำการยก ร่างรัฐธรรมนูญเป็นวาระที่สอง สำหรับการลงประชามติตามมาตรา (๑๔) พร้อมทั้งจัดทำเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหกเดือนนับแต่วันที่คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ แห่งชาติได้รับบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะจากคณะรัฐมนตรีและสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ

“เอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ” ตามวรรคหนึ่ง นอกจากจะต้องมีสาระสำคัญตามที่ระบุไว้ในมาตรา (๗) วรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติระบุด้วยว่า ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะมีกฎหมายสำคัญซึ่งกำหนดให้ตราเป็น “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ในเรื่องใดบ้าง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องใดจะมีหลักการและสาระสำคัญอย่างใด และให้ระบุด้วยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องใดมีความจำเป็นหรือเหมาะสม จะต้องตราขึ้นตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา (๑๗) ถึงมาตรา (๒๐) เพื่อให้มีผลบังคับใช้พร้อมกับการ บังคับใช้รัฐธรรมนูญ

มาตรา (๑๒) ในระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ หากคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติเห็นว่า หลักการสำคัญตามร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นใดประเด็นหนึ่งหรือหลายประเด็น อาจมีทางเลือกที่เหมาะสมได้หลายทาง คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติอาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อการรับฟังความเห็นจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้

ในการจัดทำประชามติเพื่อการรับฟังความเห็นตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีการกำหนดประเด็นที่คณะกรรมการเสนอขอความเห็นจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ชัดเจน และคณะกรรมการจะต้องจัดให้มีเอกสารประกอบการจัดทำประชามติเพื่อให้ประชาชนได้รู้และเข้าใจในประเด็นที่ขอความเห็นตามความเหมาะสม และให้นำบทบัญญัติมาตรา (๑๔) วรรคสองมาใช้บังคับ และให้เผยแพร่เอกสารประกอบการจัดทำประชามติเป็นเวลาอย่างน้อยสามสิบวันก่อนวันออกเสียงลงประชามติ

มาตรา (๑๓) ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวทูลเกล้าถวายต่อพระมหากษัตริย์เพื่อขอพระบรมราชานุญาตนำร่างรัฐธรรมนูญไปดำเนินการออกเสียงประชามติตามมาตรา (๑๔)

ในการนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติอาจขอให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าถวายตามความในวรรคหนึ่งได้ ตามที่เห็นสมควร

มาตรา (๑๔) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติได้จัดทำขึ้นภายในกำหนดอย่างช้าไม่เกินสิบแปดเดือน นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้ใช้บังคับ

การกำหนดวันออกเสียงประชามติ ขึ้นตอนการดำเนินการเพื่อการจัดทำประชามติ ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการในการลงประชามติ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา (๒๑) และ ให้มีการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญเป็นเวลาอย่างน้อยสามสิบวันก่อนวันออกเสียงประชามติ

มาตรา (๑๕) ในการออกเสียงลงประชามติ หากเสียงข้างมากของการลงประชามติไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้เป็นอันสิ้นสุดลง และให้นำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาใช้บังคับ

ให้มีการเลือกตั้งภายใน ๙๐ วันนับจากวันที่มีการลงประชามติ ไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้สิ้นสุดลงนับแต่วันประกาศผลการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ในกรณีที่มีผู้ออกเสียงประชามติจำนวนน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวน ผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของประเทศ ให้การออกเสียงประชามตินั้นไม่มีผล และให้ถือว่าร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการเห็นชอบจากประชาชน

มาตรา (๑๖) ในกรณีที่เสียงข้างมากของการลงประชามติเห็นชอบในร่าง รัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ให้ประธานองคมนตรี และประธานสภา

นิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงลง พระปรมาภิไธยพระราชทานรัฐธรรมนูญ

ให้ประธานองคมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนาม รับสนองพระราชโองการร่วมกัน และประกาศใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

มาตรา (๑๗) เพื่อประโยชน์ในการให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ตามมาตรา (๑๖) และ เพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีการเลือกตั้งที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะนำมาให้ ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติ มีบทบัญญัติกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการ บังคับใช้ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด (หนึ่งร้อยแปดสิบวัน) นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๒) ให้สมาชิกภาพของสมาชิกนิติบัญญัติแห่งชาติตามที่มีอยู่ในขณะนั้น สิ้นสุดลง เมื่อพ้นกำหนด(เก้าสิบวัน) นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา (๑๘) เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญตามมาตรา (๑๖) ให้ คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ยกร่างกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญที่จำเป็นหรือเหมาะสมจะต้องตราขึ้นเพื่อให้มีผลใช้บังคับพร้อมกับ รัฐธรรมนูญตามที่ระบุไว้ในเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำ

ประชามติ ให้เสร็จสิ้นโดยมิชักช้า และต้องไม่ช้ากว่า (หกสิบวัน) นับแต่วันที่มีการออกเสียงประชามติ และในการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้ถือตามแนวของหลักการและสาระสำคัญที่ได้ระบุไว้ในเอกสารประกอบร่างรัฐธรรมนูญ

ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ส่งร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยเอกสารประกอบร่างกฎหมายดังกล่าวที่ได้จัดทำขึ้น ไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นและข้อเสนอแนะมายังคณะกรรมการ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา (๙) มาใช้บังคับ และให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จัดส่งบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะให้คณะกรรมการภายในกำหนด (หกสิบวัน) นับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและเอกสารประกอบร่างกฎหมายจากคณะกรรมการ

พร้อมกันนี้ ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ จัดพิมพ์เผยแพร่ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและเอกสารประกอบร่างกฎหมายดังกล่าว เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเป็นการทั่วไป

มาตรา (๑๙) เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ได้รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และได้รับข้อคิดเห็นจากประชาชนทั่วไปตามมาตรา (๑๘) แล้ว ให้คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจัดทำร่างกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อนำไปประกาศให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายพร้อมกับรัฐธรรมนูญที่ได้ประกาศใช้ตามมาตรา (๑๖)

มาตรา (๒๐) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้ตราขึ้นตามมาตรา (๑๙) ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา (๒๑) และให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญที่ได้ประกาศใช้ตามมาตรา (๑๖)

มาตรา (๒๑) พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามความในส่วนนี้ ให้ประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มาตรา (๒๒) ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ให้แก่ประธาน รองประธาน และกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

มาตรา (๒๓) เมื่อรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ตามมาตรา (๑๖) และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามความในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้ย่อมสิ้นสุดลง”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ : ข้อเสนอดังกล่าวนี้ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ เคยเสนอไว้ตั้งแต่ก่อนที่จะมีสภาร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ต่อมาเมื่อมีการรัฐประหารในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ แล้ว ศาสตราจารย์ ดร.อมร ก็ได้เขียนข้อเสนอขึ้นอีกครั้งหนึ่ง และมีการตีพิมพ์ในวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙ จะมีผลบังคับใช้

ภาคผนวก ๙

รายชื่อสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

พ.ศ. ๒๕๕๐

รายชื่อสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐^{๒๒๑}

ลำดับ	ชื่อ	หมายเหตุ
๑.	ผศ.กนก โตสุรัตน์	
๒.	นางกรรณิการ์ บันเทิงจิตร	
๓.	นายกฤษฏา ให้วัฒนากุล	
๔.	นายก้านรงค์ จันทิก	
๕.	นายการุณ ไสงาม	
๖.	รศ.กิตติ ตีระเศรษฐ์	
๗.	ศ.เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม	รองประธานสภาาร่างรัฐธรรมนูญ
๘.	นายเกียรติชัย พงษ์พาณิชย์	
๙.	นายคมสัน โพธิ์คง	
๑๐.	นายจรัญ ภัคดีธนากุล	
๑๑.	ศ.จรัส สุวรรณมาลา	
๑๒.	นายจตุรินทร์ ภิรมย์ภักดี	
๑๓.	ศ.เจริญศักดิ์ โรจนฤทธิ์พิเชษฐ์	
๑๔.	รศ.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง	
๑๕.	นาย ช. ชัยนาท ศรีเสมาเมือง	

^{๒๒๑} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๐ จากเว็บไซต์ http://library2.parliament.go.th/giventake/content_meeting/082050.html

ลำดับ	ชื่อ	หมายเหตุ
๑๖.	นายชนินทร์ บัวประเสริฐ	
๑๗.	นายขวลิต หมั่นนุช	
๑๘.	นายชาติชาย เจียมศรีพงษ์	
๑๙.	นายชาติชาย แสงสุข	
๒๐.	นายชาลี กางอิม	
๒๑.	นายชำนาญ ภูวิลัย	
๒๒.	นายชูชัย ศุภวงศ์	
๒๓.	นายโชคชัย อักษรนันท์	
๒๔.	ศ.ไชยยศ เหมะรัชตะ	
๒๕.	รศ.ดวงสุดา เตโชติรส	
๒๖.	นายเดโช สวานานนท์	รองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๒๗.	นายธนพิชญ์ มูลพฤกษ์	
๒๘.	พลตำรวจโทธรรมนิตย์ ปิตะนิละบุตร	
๒๙.	นายธวัช บวรวิชยกุล	
๓๐.	ผศ.ธิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	
๓๑.	นายธีรวัฒน์ ร่มไทรทอง	
๓๒.	รศ. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์	
๓๓.	นายธนนิติ เศรษฐบุตร	ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๓๔.	นายนิത്യ วัังวิวัฒน์	
๓๕.	นายนิมิตร ชัยจิระธิกุล	
๓๖.	นายนุรักษ์ มาประณีต	
๓๗.	นายปกรณ์ ปรีয়ার	
๓๘.	นายประดิษฐ์ เหลืองอร่าม	
๓๙.	นายประพันธ์ นัยโกวิท	

ลำดับ	ชื่อ	หมายเหตุ
๔๐.	นายประวิทย์ อัครชินเรศ	
๔๑.	นายประสงค์ พิฑูรกิจจา	
๔๒.	นายปริญญา ศิริสารการ	
๔๓.	ผศ.พรณราย แสงวิเชียร	
๔๔.	นางสาวพวงเพชร สารคุณ	
๔๕.	นายพิเชียร อำนจวรประเสริฐ	
๔๖.	นายพิสิฐ ลี้อาธรรม	
๔๗.	พลเรือเอกพีรศักดิ์ วัชรมูล	
๔๘.	นายไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์	
๔๙.	นายไพโรจน์ พรหมสาสน์	
๕๐.	นายมนตรี เพชรขุ่ม	
๕๑.	นางมณูญศรี โชติเทวัญ	
๕๒.	นายมานิจ สุขสมจิตร	
๕๓.	พลตำรวจเอกมีชัย นุกุลกิจ	
๕๔.	นายรัฐ ชุกลิน	
๕๕.	รศ.รุจิรา เตชางกูร	
๕๖.	รศ. วรากรณ์ สามโกเศศ	
๕๗.	นายวัชรา หงส์ประภัศร	
๕๘.	นายวิชัย รูปขำดี	
๕๙.	นายวิชัย เรืองเรืองกุลฤทธิ์	
๖๐.	นายวิชัย ศรีขวัญ	
๖๑.	ศ. พิเศษ วิชา มหาคุณ	
๖๒.	นายวิทธยา บริบูรณ์ทรัพย์	
๖๓.	นายวิทยา คชเชื่อน	

ลำดับ	ชื่อ	หมายเหตุ
๖๔.	นายวิทยา งานทวี	
๖๕.	นายวิหวัส บุญญสถิต	
๖๖.	นายวินัส ม่านมุงศิลป์	
๖๗.	นายวุฒิชาติ กัลยาณมิตร	
๖๘.	รศ. วุฒิสาร ตันไชย	
๖๙.	รศ. ศรีราชา เจริญพานิช	
๗๐.	นายศักดิ์ชัย อุ่นจิตติกุล	
๗๑.	นายศักดิ์นรินทร์ เชื้อนอ้น	
๗๒.	นายศิวะ แสงมณี	
๗๓.	นายเศวต ทินกุล	
๗๔.	นางสดศรี สัตยธรรม	
๗๕.	นายสนั่น อินทรประเสริฐ	
๗๖.	นายสมเกียรติ รอดเจริญ	
๗๗.	ศ.สมคิด เลิศไพฑูรย์	
๗๘.	นายสมชัย ฤชุพันธุ์	
๗๙.	นายสมยศ สมวิวัฒน์ชัย	
๘๐.	นายสวัสดิ์ โชติพานิช	
๘๑.	นายสว่าง ภูพัฒน์วิบูลย์	
๘๒.	นายสรวง ตันอุดม	
๘๓.	นายสามขวัญ พนมขวัญ	
๘๔.	นายสุนทร จันทร์รังสี	
๘๕.	นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย	
๘๖.	นายสุรพล พงษ์ทัดศิริกุล	
๘๗.	นายเสริมเกียรติ วรดิษฐ์	

ลำดับ	ชื่อ	หมายเหตุ
๘๘.	นายเสรี นิมะยุ	
๘๙.	นายเสรี สุวรรณภานนท์	
๙๐.	นายหลักชัย กิตติพล	
๙๑.	นายอนุศาสน์ สุวรรณมงคล	
๙๒.	นายอภิชาติ คำดี	
๙๓.	นายอรรถรัตน์ รัตนจันทร์	
๙๔.	นายอรุณ ธรรมโน	
๙๕.	นางสาวอลิสา พันธศักดิ์	
๙๖.	นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์	
๙๗.	นางอังคณา นีละไพจิตร	
๙๘.	นางสาวอาภา อรรถบุรณวงศ์	
๙๙.	นายอุทิศ ชูช่วย	
๑๐๐.	นายโอกาส เตพละกุล	

ດັຊນີ



กฎหมายพื้นฐาน	๗๗, ๗๘, ๘๔
กรอบการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน	๑๑๘
กรอบในการยกย่องรัฐธรรมนูญ	๖๐
กระบวนการเจรจาหลายฝ่าย	๖๖
กลุ่มสภาแห่งชาติแอฟริกัน	๖๕
กลุ่มสันนิบาตเรียกร้องการปกครองแบบสหพันธรัฐ	๓๐
การจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมือง	๑๑๑
การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ	๔
การเตรียมต้นร่างรัฐธรรมนูญ	๘๖
การแบ่งแยกสีผิว	๑๖, ๖๔
การปกครองโดยรัฐบาลอังกฤษ	๕๕
การปกครองตนเอง	๕๖
การปกครองแบบเมืองประเทศราช	๕๕
การปกป้องความหลากหลายทางภาษาและวัฒนธรรม	๖๘
การปฏิวัติฝรั่งเศส	๔๐
การประชุมเพื่อประชาธิปไตยในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้	๖๕
การประนีประนอมของคอนเนตทิคัต	๒๓
การประนีประนอมที่ยิ่งใหญ่	๒๓
การแปรญัตติ	๑๐๖, ๑๒๐, ๑๓๓
การเหยียดสีผิว	๖๔, ๖๕
การให้สัตยาบัน	๒๔, ๒๙, ๓๑, ๗๗, ๘๔
ข้อตกลงพอทสדם	๗๕, ๘๘

ข้อบังคับว่าด้วยวิธีการสมัครรับเลือกตั้ง และ วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑	๑๐๑
ข้อเสนอของรัฐบาล	๘๗
ข้อเสนออธิบดีผู้พิพากษา	๘๖
คณะกรรมการ	๕
คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ	๑๑๒
คณะกรรมการที่ปรึกษารัฐธรรมนูญ	๘๗
คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)	๑๑๒
คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ	๕, ๘๖
คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)	๑๑๐
คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติ	๑๑๐
คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ	๘๕, ๙๐
คณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงทั้งหลาย	๕, ๘๗
คณะกรรมการการจัดระเบียบวาระ	๑๐๔, ๑๐๕
คณะกรรมการพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญ	๑๐๔
คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญชั้นแปรญัตติ	๑๐๔, ๑๐๖
คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ	๑๒๗, ๑๒๙, ๑๔๔
คณะอนุกรรมการ	๑๑๗, ๑๑๙
คณะกรรมการสำรวจปัญหาทางรัฐธรรมนูญ	๘๙
คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม	๑๐๕
คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	๑๐๕

ความปรองดอง	๑๖, ๖๕
คำประกาศอิสรภาพ	๑๘
ที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ	๔๙
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	๑๑
บริติช อินเดีย	๕๕
ประชามติ	๔, ๘, ๙, ๓๐, ๓๕, ๔๔, ๔๘, ๕๒
ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญ	๗๑, ๗๓
ผู้มีอำนาจในการตรารัฐธรรมนูญ	๔
แผนการมาร์แชล	๗๕
แผนงานฟื้นฟูยุโรป	๗๕
แผนนิวเจอร์ซีย์	๒๓
แผนเวอร์จิเนีย	๒๒
พระราชบัญญัติมอบอำนาจพิเศษ	๓๐
พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งเครือจักรภพออสเตรเลีย	๓๘
พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาอินเดีย	๕๕
พระราชบัญญัติอิสรภาพของประเทศอินเดีย	๕๘
ระบบวิชชี	๔๓
ระบบใหม่ชั่วคราว	๔๓
รัฐเจ้าผู้ครองนครอินเดีย	๕๕
รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖)	๑๑๔
พุทธศักราช ๒๕๓๔	

รัฐธรรมนูญฉบับวิชี	๔๓
รัฐธรรมนูญเมจิ	๘๘
รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕	
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙	๑๒๖
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๙๐	๙๘
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔	๑๐๙
รัฐบัญญัติการแบ่งแยกในการเข้าถึง สิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ	๖๕
รัฐบัญญัติจดทะเบียนประชากร	๖๕
รัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญ	๘๕
รัฐบาลชั่วคราว	๔๓, ๔๖, ๔๘
รัฐบาลผิวขาว	๖๔
ลูซินดา	๒๙
วาระรับร่างไว้พิจารณา	๑๒๐
สนธิสัญญาพหุภาคี	๑๘
สภานันดร	๔๐
สภาที่ปรึกษาของประเทศอังกฤษ	๓๗
สภาที่ปรึกษาสหพันธรัฐแห่งออสเตรเลีย	๒๘
สภาที่ปรึกษาสหภาพฝรั่งเศส	๔๙
สภาที่ปรึกษาแห่งสาธารณรัฐ	๕๑
สภาอาณานิคมคองเกรส	๑๗

สมาชิกแห่งชาติ	๔๐, ๑๒๖
หลักการของรัฐธรรมนูญ	๖๗
อำนาจก่อตั้งระบอบการเมืองและองค์กรทางการเมือง	๓
เอกสารแฟรงเฟิร์ต	๗๖