

บทที่ 5

ความเป็นมาของ "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" กรอบแนวคิดและสาระสำคัญของ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ความเป็นมาของ "สภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ถูกร่างและจัดทำขึ้นมา ภายหลังจากการรัฐประหารของคณะทหารซึ่งเรียกตัวเอง "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยอ้างเหตุผลว่ารัฐบาลของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ บริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นที่ไว้วางใจของประชาชนอีกทั้งไม่สามารถที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้¹

ภายหลังจากการทำการรัฐประหาร คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 และแต่งตั้ง นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองได้กำหนดแนวทางในการจัดรัฐธรรมนูญฉบับถาวรไว้ โดยมีเงื่อนไขในการจัดทำรัฐธรรมนูญไว้ว่า ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมิขึ้นภายในปีพุทธศักราช 2534 หรืออย่างช้าที่สุดภายใน 120 วัน นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 มีโครงสร้างและสาระสำคัญที่กำหนดขึ้นมาจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญ 3 ฝ่าย คือ คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยกลุ่มทหาร ดังนั้นร่างรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 จึงมิได้มีโครงสร้างและสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2521 ที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยึดถือเป็นแนวทางในการยกร่างมากนัก และกลายเป็นรัฐธรรมนูญที่มีฉายามากมาย เช่น รัฐธรรมนูญ

¹ประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ, วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2534

"ฉบับสอดไส้เผด็จการ" "ฉบับพิมพ์เขียว" "ฉบับโลงศพ" "ฉบับใบสั่ง" "ฉบับร่างทรง" "ฉบับไดโนเสาร์เต่าพันปี" "ฉบับโอสถพิฆา" และ "ฉบับหมกเม็ด" เป็นต้น²

การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ขัดกับเจตนารมณ์ และหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่หลายประการ ยังผลให้ระยะเวลา 6 เดือนกว่าของการใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ก่อให้เกิดความไม่พอใจในกลุ่มบุคคลที่ยึดมั่นในแนวทางประชาธิปไตยและนำไปสู่ความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มทางการเมืองฝ่ายคอมมิวนิสต์³ ซึ่งต้องการที่จะมีอำนาจทางการเมืองสืบต่อไป กับกลุ่มพลังทางการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย⁴ ที่ต้องการใช้แนวทางประชาธิปไตยในการปกครองประเทศ จนกลายเป็นชนวนแห่งความวุ่นวายทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม 2535 และเป็นผลให้ พลเอกสุจินดา คราประยูร ซึ่งอยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้เพียง 1 เดือน คือระหว่างวันที่ 7 เมษายน 2535 ถึงวันที่ 24 พฤษภาคม 2535 ต้องลาออกจากตำแหน่งไป พร้อม ๆ กับได้มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกันอย่างจริงจัง โดยขณะนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธกับคณะ) และพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล (นายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ) ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาจำนวน 8 ฉบับ⁵ โดยการขอแก้ไข

² อัจฉราพร กมฺุทพิสัย, "ก่อนจะเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับ 15", จุลสารไทยคดีศึกษา : ฉบับพิเศษ (ธันวาคม 2534) : 7.

³ หมายถึงกลุ่มทหารที่เกี่ยวข้องกับการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534.

⁴ หมายถึงกลุ่มของนิสิต นักศึกษา นักวิชาการ อดีตนักการเมือง พรรคการเมือง สื่อมวลชน กรรมการ องค์กรต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป

⁵ เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของพรรคฝ่ายค้าน 4 ฉบับ ของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล 4 ฉบับ

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปในลักษณะที่ทั้ง 2 ฝ่ายมีความคิดเห็นที่สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ขอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของประธานรัฐสภา สมัยประชุมสามัญประจำปีของรัฐสภา การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การใช้ข้อบังคับการประชุม ที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ที่มาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก และการยกเลิกบทบัญญัติบางมาตราเมื่อครบกำหนด 4 ปี (มาตรา 86 มาตรา 127 มาตรา 157 มาตรา 159 มาตรา 181 มาตรา 200 มาตรา 219 และมาตรา 221) ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในเวลาต่อมาโดยมีประเด็นสำคัญทั้ง 4 ประเด็น คือ⁶

1. ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา
2. ให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในสมัยประชุมประจำปีครั้งที่สองได้เช่นเดียวกับในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง
3. ลดบทบาทของวุฒิสภาลง โดยตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจและในการพิจารณาพระราชกำหนด

⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 4/2535," 10 มิถุนายน 2535, หน้า 1-251.

4. ให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 29 มิถุนายน 2535 และมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 13 กันยายน 2535 พรรคประชาธิปัตย์ได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มีการเคลื่อนไหวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากทุกพรรคการเมืองที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นกว่าเดิมอีกครั้งหนึ่ง โดยได้มีการยื่นญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ขึ้นมาพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งในเวลาต่อมาเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการพิจารณาการศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว ได้เสนอรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาโดยมีประเด็นสำคัญที่เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 25 ประเด็น แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองก็ได้แพร่กระจายไปอย่างรวดเร็ว โดยเริ่มจาก ร.ต. ฉลาด วรฉัตร ได้ออกมาประกาศเจตนารมณ์เรียกร้องให้รัฐบาลทำตามเงื่อนไขที่จะพัฒนาการเมืองไทยให้เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์โดย

- 1) รัฐธรรมนูญต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร
- 2) คณะรัฐมนตรีต้องมาจากราษฎรเลือกตั้งทั่วประเทศ
- 3) คณะผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมาจากราษฎรเลือกตั้งทุกจังหวัดทั่วประเทศ
- 4) คณะเทศมนตรีต้องมาจากราษฎรเลือกตั้งทุกตำบลทั่วประเทศ

ร.ต. ฉลาด วรฉัตร ได้ยื่นเงื่อนไขว่า "ถ้ารัฐบาลไม่ยินยอมดำเนินการให้ รัฐบาลไม่จำเป็นต้องยุบสภาหรือลาออก จงปล่อยให้ข้าฯ อดอาหารตายไปอย่างสงบ เพื่อให้ข้าฯ ได้รับการลี้ภัยจากที่ประกาศไว้เมื่อเดือนพฤษภาคมว่า ข้าฯ จะพลีชีพเพื่อประชาธิปไตยและประกาศอดอาหารตั้งแต่ 25 พฤษภาคมเป็นต้นไป จนกว่าจะบรรลุข้อเรียกร้อง หรือจนกว่าตัวเองจะตายไป"

หลังจากนั้นกลุ่มพลังต่าง ๆ ก็ได้เริ่มเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองกันอย่างกว้างขวาง เช่น กลุ่มนักวิชาการ คณะกรรมการริเริ่มจัดตั้งองค์กรปฏิรูปการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) และสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) เป็นต้น

ในที่สุด นายมารุต บุณนาค ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีคำสั่งสภาผู้แทนราษฎรที่ 10/2537 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2537 คำสั่งสภาผู้แทนราษฎรที่ 12/2537 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2537 และคำสั่งสภาผู้แทนราษฎรที่ 13/2537 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2537 แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) โดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ศึกษา พิจารณา คำนคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความเห็นและเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญ
2. ศึกษา พิจารณา คำนคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความเห็นและเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง และร่างกฎหมายอื่นอันจำเป็นต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
3. ศึกษา พิจารณา คำนคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความเห็นและยกร่างข้อเสนอแนะเพื่อการจัดทำแผนหรือโครงการพัฒนาหรือการปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศในระยะเฉพาะหน้าและระยะยาวโดยสอดคล้องกับระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้ส่งมอบผลการศึกษาซึ่งประกอบด้วยข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 28 เมษายน 2538 ซึ่งถือว่าเป็นการเสร็จสิ้นภารกิจตามที่ได้รับมอบหมาย อย่างไรก็ตามยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดกับผลการศึกษาดังกล่าว ก็มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2538 ในวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 และมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 โดยช่วงเวลาของการเลือกตั้งทั่วไป แนวทางของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้รับการตอบสนองจากบรรดานักการเมือง นักวิชาการและประชาชนอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้แนวคิดนี้ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นหาเสียงของพรรคการเมืองต่าง ๆ

ดังนั้นภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไป ปี 2538 รัฐบาลชุดใหม่ คือรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองรวมรัฐบาล จำนวน 7 พรรคได้แก่ พรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคประชากรไทย พรรคนำไทย และ พรรคมวลชน จึงมีภารกิจอันสำคัญในการดำเนินการปฏิรูปการเมืองต่อไป เนื่องจากนายบรรหาร

ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทยได้ให้คำมั่นสัญญาไว้ในระหว่างที่มีการหาเสียงเลือกตั้งว่า ถ้าได้เป็นนายกรัฐมนตรี จะดำเนินการปฏิรูปการเมืองตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย ทั้งนี้ รัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้กำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาลว่า ⁷

"1.1 การพัฒนาสถาบันการเมืองและการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง

1.1.1 จัดทำแผนพัฒนาการเมืองที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยดำเนินการปฏิรูปทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบทางการเมือง

1.1.2 สนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 211 ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย และองค์กรประชาธิปไตยอื่น ๆ

1.1.3 สนับสนุนองค์กรรัฐสภา ให้สามารถทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.1.4 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน องค์กรประชาชน และสื่อสารมวลชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาทางการเมือง"

⁷ อัครเมศวร์ ทองนวล, "ที่มาของรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2534 กับความจำเป็นในการปฏิรูปการเมืองไทย" รัฐสภาสาร 44 (2 กุมภาพันธ์ 2539) : 116-117.

ต่อมานายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 118/2538 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2538 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปภ.)⁸ โดยนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานคณะกรรมการ และมีรองศาสตราจารย์ประณต นันทิยะกุล เป็นกรรมการและเลขานุการ

⁸ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปภ.) มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) จัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้สอดคล้องกับนโยบายแห่งรัฐและการปกครองในระบบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งเสนอแนวทางและวิธีการปฏิรูปการเมืองต่อคณะรัฐมนตรี

2) พิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยและองค์การประชาธิปไตย

3) พิจารณาจัดลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนของเรื่องที่จะดำเนินการ

4) มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการที่มีอยู่แล้วให้ดำเนินการตรวจสอบรวบรวม ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่ไม่สนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายที่ควรจะมีขึ้นใหม่เพื่อสนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แล้วดำเนินการยกร่างหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ให้สนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

5) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานต่าง ๆ ขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการตามคำสั่งนี้

6) กำกับดูแล ให้คำแนะนำ ประสานงาน และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐ หรือคณะกรรมการตาม (4) และ (5) เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ ในการนี้จะให้หน่วยงานหรือคณะกรรมการดังกล่าวรายงานความคืบหน้า ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาให้ทราบตามเวลาที่กำหนดก็ได้

7) รายงานความคืบหน้าให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทราบทุกสามเดือน

8) กลับกรองเรื่องที่ค้างพิจารณาตามคำสั่งนี้เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

ในที่สุดคณะกรรมการปฏิรูปทางการเมืองได้เสนอข้อสรุปต่อนายกรัฐมนตรี โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 ใน 2 ลักษณะ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตราให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติในมาตรา 211 หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยให้มี "คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ" ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนพรรคการเมือง สมาชิกวุฒิสภา นักวิชาการ และผู้แทนประชาชนกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ จำนวน 67 คนเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ

ต่อมารัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 211 ต่อร์ฐสภา ซึ่งวาระแรกที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการ ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2539 และต่อมาที่ประชุมรัฐสภาในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) ได้พิจารณาในวาระที่สอง เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2539 สุดท้ายได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 211 ในวาระที่สาม ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2539 โดยมีสภากร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายเจ้ที่นำไปสู่การปฏิรูปทางการเมือง

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ได้เพิ่มบทบัญญัติ หมวด 12 การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 211 ทวิ ถึงมาตรา 211 เอกนวิสติ⁹ โดยกำหนดให้มีสภากร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้มีความเป็นประชาธิปไตยอันจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยให้มีสมาชิกสภากร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายสาขาอาชีพและจากตัวแทนของประชาชนทั่วประเทศเป็นองค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองใหม่ให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ สภากร่างรัฐธรรมนูญมีองค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญ ดังนี้

⁹โปรดดูรายละเอียดมาตรา 211 ได้ใน ผนวก ก.

องค์ประกอบของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาาร่างรัฐธรรมนูญจะมีสมาชิกจำนวน 99 คน ประกอบด้วย

1. สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัดละ 1 คน ปัจจุบันประเทศไทยมี 76 จังหวัด จึงมีสมาชิกประเภทนี้ได้ 76 คน (มาตรา 211 ทวิ (1))
2. สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ รวม 23 คน
ซึ่งมาจาก

- 2.1 ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน
- 2.2 ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน
- 2.3 ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง บริหารราชการแผ่นดินหรือการร่าง

รัฐธรรมนูญตามที่ประธานรัฐสภากำหนดจำนวน 7 คน (มาตรา 211 ทวิ (2))

ที่มาของสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาจะเป็นบุคคลที่มาจาก

1. ประชาชนในแต่ละจังหวัด หมายถึง บุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตรวจสอบคุณสมบัติแล้วเห็นว่าถูกต้องและหากว่า

- 1.1 จังหวัดใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกิน 10 คน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งไปยังประธานรัฐสภา เพื่อให้มีการดำเนินการลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครต่อไป (มาตรา 211 อัญญา)

- 1.2 จังหวัดใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเกิน 10 คน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมพร้อมกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อลงคะแนนเลือกตั้งกันเอง โดยลงคะแนนลับ และผู้สมัครแต่ละคนให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครด้วยตนเองได้คนละไม่เกิน 3 คน แต่ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีจำนวนเกิน 10 คน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการลงคะแนนใหม่ เฉพาะผู้ที่ได้รับคะแนนเท่ากันนั้น เพื่อให้ได้ผู้สมัครที่มีคะแนนสูงสุดจำนวน 10 คน

โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งไปยังประธานรัฐสภาภายใน 5 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดวันรับเลือกตั้ง เพื่อให้มีการดำเนินการลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครต่อไป (มาตรา 211 อัญญา)

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรายชื่อพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดลำดับที่ 1-10 ไปยังประธานรัฐสภาแล้ว ให้ประธานรัฐสภาจัดบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด โดยแยกเป็นรายชื่อของแต่ละจังหวัด และให้เรียงรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดตามลำดับอักษร (มาตรา 211 ฉ)

2. ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ รวม 23 คน ประกอบด้วย

2.1 ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน

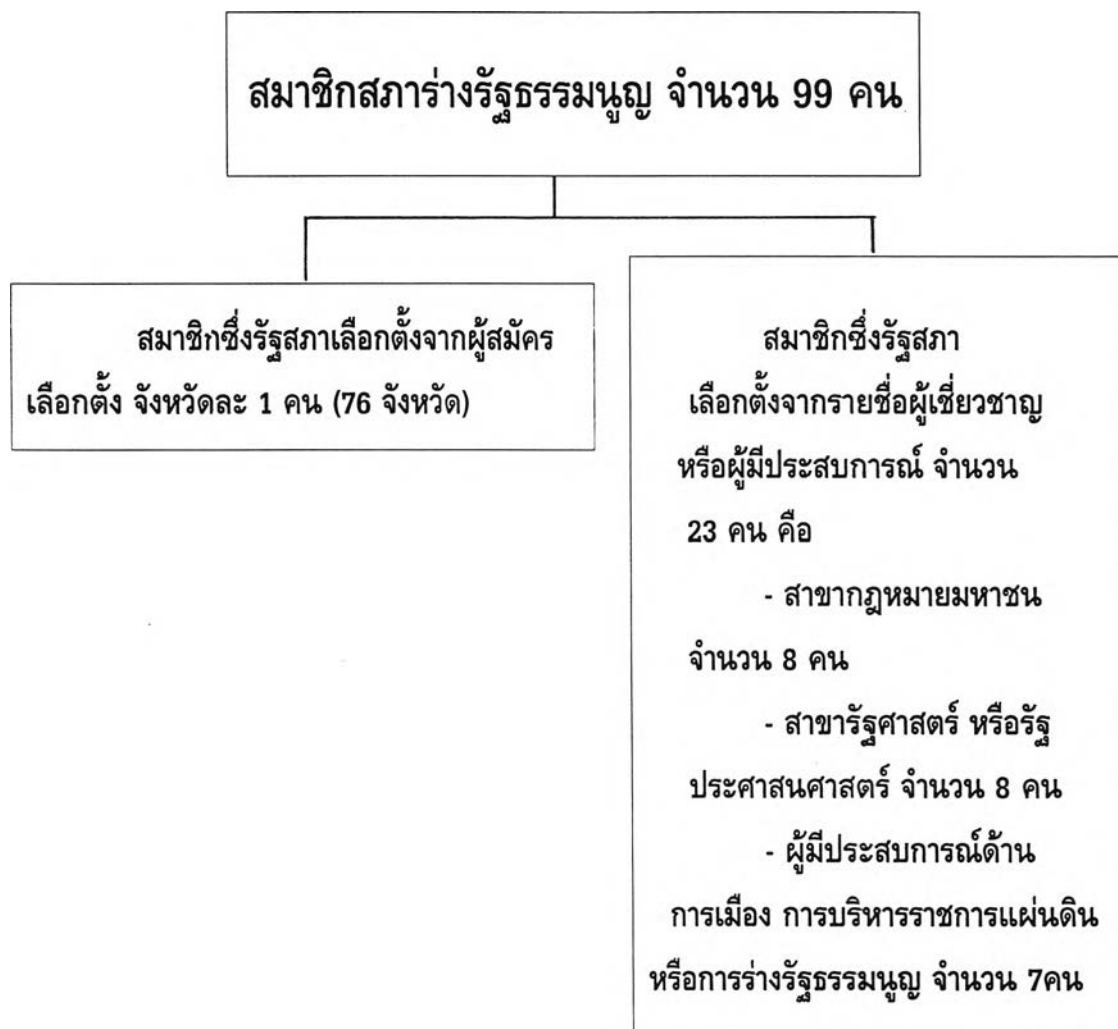
2.2 ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน

2.3 ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่าง

รัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด จำนวน 7 คน

โดยให้สภาสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ละแห่งคัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 ทวิ (2) (ก) (ข) และ (ค) ประเภทละไม่เกิน 5 คน และจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อของแต่ละประเภท พร้อมทั้งรายละเอียดตามที่ประธานรัฐสภากำหนด ส่งไปให้ประธานรัฐสภาภายใน 5 วัน นับแต่วันพ้นกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งตามมาตรา 211 ฉ และให้ประธานรัฐสภาจัดทำบัญชีรายชื่อของบุคคลที่สภาสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ส่งมา แล้วแยกเป็นประเภทแต่ละบัญชีโดยให้เรียบเรียงรายชื่อตามลำดับอักษร

แผนภูมิที่ 1 แสดงองค์ประกอบและที่มาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ



ที่มา : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สภาร่างรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพ ฯ : กองการพิมพ์, 2540), หน้า 37.

ขั้นตอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับรายชื่อจากผู้ว่าราชการจังหวัดและจากสถาบันอุดมศึกษาแล้ว รัฐสภาจะเป็นผู้คัดเลือกอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ได้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีขั้นตอนการคัดเลือก ดังนี้

1. เมื่อประธานรัฐสภาจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละจังหวัดตามลำดับอักษร (มาตรา 211 ฉ) และได้รับบัญชีรายชื่อของบุคคลที่สภาสถาบันอุดมศึกษาส่งมา (มาตรา 211 สัตต) แล้วให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับบัญชีรายชื่อครบถ้วน
2. การดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 211 วรรคสาม ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา (มาตรา 160 (15))
3. ให้สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครจากบัญชีรายชื่อจากจังหวัดต่าง ๆ และเลือกตั้งบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่สภาสถาบันอุดมศึกษาส่งมา โดยการลงคะแนนลับ
4. ผู้ได้รับเลือกตั้งจากแต่ละจังหวัดและผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ซึ่งได้คะแนนสูงสุดตามลำดับ ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในแต่ละประเภทนั้น ๆ (มาตรา 211 ทวิ) เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
5. ในกรณีที่ผู้มีผู้ได้คะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีจำนวนผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเกินจำนวนที่กำหนด ให้ดำเนินการลงคะแนนใหม่เฉพาะผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน แต่ถ้ายังคะแนนเท่ากันอีกให้ประธานรัฐสภาทำการจับสลาก ได้ผู้ใดให้ผู้นั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง
6. ให้ประธานรัฐสภาประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในราชกิจจานุเบกษา

หลังจากที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้พิจารณาและลงมติเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 99 คน¹⁰ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2539 แล้วได้มีการ

¹⁰โปรดดูรายชื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญใน ผนวก ข.

ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2540 เพื่อเลือกประธานและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ประชุมมีมติเลือก

- | | |
|-------------------------|--|
| 1. นายอุทัย พิมพ์ใจชน | เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ |
| 2. ศ. กระมล ทองธรรมชาติ | เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ
คนที่หนึ่ง |
| 3. นางยุพา อุดมศักดิ์ | เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ
คนที่สอง |

สำหรับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 99 คนดังกล่าวมีภูมิหลังดังนี้

ภูมิหลังสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ¹¹

1. อายุ :	36 - 48 ปี	อายุเฉลี่ย 55 ปี
2. เพศ :	ชาย 93 คน	หญิง 6 คน
3. จำนวนผู้มีประสบการณ์ ทางการเมือง	อดีตนายกรัฐมนตรี	1 คน
	อดีตรองนายกรัฐมนตรี	1 คน
	อดีตประธานสภา	1 คน
	อดีตหัวหน้าพรรคการเมือง	3 คน
	อดีตรัฐมนตรี	11 คน
	อดีตสมาชิกวุฒิสภา	11 คน
	อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	25 คน
	อดีตสมาชิกรัฐสภา	22 คน
4. จำนวนผู้ดำรงตำแหน่ง เป็นข้าราชการระดับสูง (อดีตและปัจจุบัน)	อดีตปลัดกระทรวง	4 คน
	อดีตอธิบดี	5 คน
	อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด	5 คน
	อธิการบดีหรือรองอธิการบดี	4 คน
	คณบดีหรือรองคณบดี	6 คน

¹¹ ที่มา : สมคิด ศรีสังคม, การปฏิรูปการเมืองกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540), หน้า 223.

5. วุฒิกการศึกษา	ปริญญาตรี	43	คน
	ปริญญาโท	36	คน
	ปริญญาเอก	20	คน
6. พื้นฐานสาขาการศึกษา	นิติศาสตร์	42	คน
	รัฐศาสตร์	20	คน
	ครุศาสตร์	17	คน
	เศรษฐศาสตร์	3	คน
	แพทยศาสตร์	2	คน
	วิศวกรรมศาสตร์	3	คน
	วิทยาศาสตร์	3	คน
	บริหาร	1	คน
	นิเทศน์ศาสตร์	1	คน
	ทหาร-ตำรวจ	5	คน
	7. อาชีพปัจจุบัน	ทหารความ	23
ข้าราชการบำนาญ		22	คน
นักธุรกิจ		23	คน
อาจารย์มหาวิทยาลัย		12	คน
ข้าราชการประจำ		2	คน
เกษตรกร		4	คน
สื่อสารมวลชน		4	คน
นักการเมือง		5	คน
แพทย์		2	คน
วิศวกร		2	คน

อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการประชุมเพื่อพิจารณากำหนดแนวทางในการดำเนินงานตามภารกิจ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เตรส ได้กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จเพื่อเสนอรัฐสภาพิจารณาภายใน 240 วัน ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ด้วยข้อจำกัดของเวลาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้มีมติ ดังนี้

ก. ตั้งคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้ครอบคลุมภารกิจหลักในการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้น 5 คณะ คือ

1) คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ มีจำนวน 29 คน ประกอบด้วย

- | | |
|-----------------------------|--|
| 1. นายอานันท์ ปันยารชุน | เป็นประธานคณะกรรมการ |
| 2. นายเกษม ศิริสัมพันธ์ | เป็นรองประธานคณะกรรมการ
คนที่หนึ่ง |
| 3. ศ. คณิต ฒ นคร | เป็นรองประธานคณะกรรมการ
คนที่สอง |
| 4. พล.ต.อ. ประमाण อติเรกสาร | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| 5. ศ. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ | เป็นเลขานุการคณะกรรมการ |
| 6. นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา | เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
คนที่หนึ่ง |
| 7. ร.ศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์ | เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
คนที่สอง |
| 8. นายคณิน บุญสุวรรณ | เป็นโฆษกคณะกรรมการ |
| 9. นายโกเมศ ขวัญเมือง | เป็นผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ |
| 10. ศ. เขียน ธีระวิทย์ | กรรมการ |
| 11. น.ต. ประสงค์ สุ่นศิริ | กรรมการ |
| 12. ร.ศ. วิสุทธิ์ โปธิแทน | กรรมการ |
| 13. พ.อ. สมคิด ศรีสังคม | กรรมการ |
| 14. นายสวัสดิ์ คำประกอบ | กรรมการ |

15. ศ. สุจิต บุญบงการ	กรรมาธิการ
16. นายเสรี สุวรรณภานนท์	กรรมาธิการ
17. นายเอนก สิทธิประศาสน์	กรรมาธิการ
18. ศ. กระมล ทองธรรมชาติ	ในฐานะประธานคณะกรรมการ วิชาการข้อมูลและศึกษาแนวทาง การร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
19. นายเดโช สวานานนท์	ในฐานะประธานคณะกรรมการ จดหมายเหตุตรวจรายงานการประชุม และกิจการสภา
20. นายสมเกียรติ อ่อนวิมล	ในฐานะประธานคณะกรรมการ ประชาสัมพันธ์
21. ศ. อมร รัชชาลัย	ในฐานะประธานคณะกรรมการ รับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์
22. นายโกศล ศรีสังข์	ในฐานะผู้ประสานกับ สสร. ภาคอีสาน
23. นายธงชาติ รัตนวิชา	ในฐานะผู้ประสานกับ สสร. ภาคใต้
24. นายประชุม ทองมี	ในฐานะผู้ประสานกับ สสร. ภาคกลาง
25. นายประดั่ง ปรีชญากูร	ในฐานะผู้ประสานกับ สสร. ภาคเหนือ
26. นายพนัส ทศเนียนนท์	ในฐานะผู้ประสานกับ สสร. ภาคเหนือ
27. ศ. ลิขิต ธีรเวคิน	ในฐานะผู้ประสานกับองค์กรอิสระ
28. นายสุทินันท์ จันทระ	ในฐานะผู้ประสานกับ สสร. ภาคใต้
29. นางสุนี ไชยรส	ในฐานะผู้ประสานกับ สสร. ภาคอีสาน

1.2 คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ มีจำนวน 38 คน
ประกอบด้วย

1. ศ. อมร รัชชาลัย เป็นประธานคณะกรรมการ
2. นายประชุม ทองมี เป็นรองประธานคณะกรรมการ
คนหนึ่ง

- | | |
|------------------------------------|---|
| 3. พล.อ. ปัญญา สิงห์ศักดิ์ดา | เป็นรองประธานคณะกรรมการ
คนที่สอง |
| 4. นายเหลื่อม พันธุ์ฤกษ์ | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
คนที่หนึ่ง |
| 5. นายสมรรค ศิริจันทร์ | เป็นเลขานุการคณะกรรมการ
คนที่สอง |
| 6. ศ. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ คนที่สาม |
| 7. นายโกศล ศรีสังข์ | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ คนที่สี่ |
| 8. นายสนั่น อินทรประเสริฐ | เป็นเลขานุการคณะกรรมการ |
| 9. ศ. ลิขิต ธีรเวคิน | เป็นโฆษกคณะกรรมการ |
| 10. นายสุทธินันท์ จันทระ | เป็นผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ
คนที่หนึ่ง |
| 11. นายกมล สุขคะสมบัติ | เป็นผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ
คนที่สอง |
| 12. นายธีรศักดิ์ กีฬา | เป็นผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ
คนที่สาม |
| 13. นายสามารถ แก้วมีชัย | เป็นผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ
คนที่สี่ |
| 14. นางสาวอุทัยวรรณ ดำรงกิจการวงศ์ | เป็นผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ คนที่ห้า |
| 15. นายครรชิต สุขุมินท | กรรมการ |
| 16. นายแคล้ว นรปติ | กรรมการ |
| 17. นายจรัส งามสมัน | กรรมการ |
| 18. นายจ่านงค์ พิณสาย | กรรมการ |
| 19. พล.ต.อ. ชาญ รัตนธรรม | กรรมการ |
| 20. นายธีรวัฒน์ ร่มไทรทอง | กรรมการ |
| 21. นายนิตินัย นาครทรรพ | กรรมการ |
| 22. นายนิเวศ พันธุ์เจริญวรกุล | กรรมการ |

23. นายประดั่ง ปรีชญางกูร	กรรมธิการ
24. นายประเทือง คำประกอบ	กรรมธิการ
25. นายประวิทย์ ทองศรีนุ่น	กรรมธิการ
26. นายพูนสวัสดิ์ พุทธศิริ	กรรมธิการ
27. นายเพชร แก่นเมือง	กรรมธิการ
28. นายไพบูลย์ ชมาฤกษ์	กรรมธิการ
29. นายวรพจน์ ณ นคร	กรรมธิการ
30. นายวรพจน์ วงศ์สง่า	กรรมธิการ
31. นายวุฒิพงศ์ ฉายแสง	กรรมธิการ
32. นายสงวน พงษ์มณี	กรรมธิการ
33. นายสำรวย ฉิมฉวี	กรรมธิการ
34. นายสุบิน สิ้นไชย	กรรมธิการ
35. น.ท. สุรินทร์ แสงสนิท	กรรมธิการ
36. นายองอาจ หล้าอุบล	กรรมธิการ
37. นายอนันต์ ผลอำนาจ	กรรมธิการ
38. นายเอก วรรณทอง	กรรมธิการ

1.3 คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ มีจำนวน 17 คน ประกอบด้วย

1. นายสมเกียรติ อ่อนวิมล เป็นประธานคณะกรรมการ
2. นายแก้วสรร อติโพธิ เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
3. ศ. ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
4. พล.ต.อ. สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
5. นายธงชาติ รัตนวิชา เป็นเลขานุการคณะกรรมการ
6. นางสุนี ไชยรส เป็นเลขานุการคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
- 7 นายวิคัลย์ โฆษิตานนท์ เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ คนที่สอง

8. นายบุญเลิศ คชายุทธเดช	เป็นโฆษกคณะกรรมการ
9. นายเสรี สุวรรณภานนท์	เป็นผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
10. นายบัวพรม ธีรภัฏยานพันธ์	เป็นผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ คนที่สอง
11. นายกมล สุขคะสมบัติ	กรรมการ
12. นายคณิน บุญสุวรรณ	กรรมการ
13. นายจัตวา กลิ่นสุนทร	กรรมการ
14. นายถาวร จันทร์สม	กรรมการ
15. นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา	กรรมการ
16. ร.ศ. มนต์รี รูปสุวรรณ	กรรมการ
17. นายเหม สู่โลมาน	กรรมการ

**1.4 คณะกรรมการวิชาการข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญ** มีจำนวน 17 คน ประกอบด้วย

1. ศ. กระมล ทองธรรมชาติ	เป็นประธานคณะกรรมการ
2. นายเฉลิม พรหมเลิศ	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
3. นายอนันต์ บูรณวนิช	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
4. ศ. ธรรมนุญ ลัดพลี	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
5. นายชงค์ วงษ์จันทร์	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
6. ร.ศ. ธงทอง จันทรางศุ	เป็นเลขานุการคณะกรรมการ
7. นางพินทิพย์ ลีลาภรณ์	เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
8. นายบุญเลิศ คชายุทธเดช	เป็นโฆษกคณะกรรมการ
9. นายประวิทย์ เจนวิระนันท์	เป็นผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ
10. นายเกษม พันธุ์รัตน์	กรรมการ
11. ศ. เขียน ธีระวิทย์	กรรมการ

12. นายธรรมบุญ มงคล	กรรมการ
13. ศ. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ	กรรมการ
14. นายพนัส ทัศนียานนท์	กรรมการ
15. พ.อ. สมคิด ศรีสังคม	กรรมการ
16. ศ. สัจจิต บุญบงการ	กรรมการ
17. ร.ต. อำนวย ไทยานนท์	กรรมการ

1.5 คณะกรรมการจดหมายเหตุ ตรวจสอบงานการประชุมและกิจการสภา มีจำนวน 17 คน ประกอบด้วย

1. นายเดโช สวานานนท์	เป็นประธานคณะกรรมการ
2. ร.ศ. ชงทอง จันทรางศุ	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
3. พ.ต. ปรีดา นิสสัยเจริญ	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
4. ร.ต. สมนึก ชูวิเชียร	เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม
5. พ.อ. (พิเศษ) อุดม ทวีวัฒน์	เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ
6. นายสุนทร ทิพย์มณี	เป็นเลขานุการคณะกรรมการ
7. นายพินิจ อัครโกวิทกรณ์	เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
8. นายจำมุดดีน อูมา	เป็นโฆษกคณะกรรมการ
9. นางปราณี วชิราศรีศิริกุล	เป็นผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ
10. นายชานนท์ สุวสิน	กรรมการ
11. นายประสพพร พาทยกุล	กรรมการ
12. นายเปลี่ยน เกตุทอง	กรรมการ
13. นายพนัส จันทรสุรินทร์	กรรมการ
14. นายอภิรักษ์ เมตตาริกานนท์	กรรมการ
15. ร.ต. อำนวย ไทยานนท์	กรรมการ
16. นายอำนวย นาครชตะอมร	กรรมการ

17. นายอุตร กามา

กรรมวิธีการ

2. ตั้งคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัด ทุกจังหวัดรวม 76 คณะ ๆ ละ 15 คน (ยกเว้นกรุงเทพฯ ซึ่งมีจำนวน 21 คน) เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ¹²

3. กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินงานของสภาาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการวิสามัญและวิสามัญ เพื่อให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างมีระเบียบเป็นขั้นตอนตามกำหนดเวลา

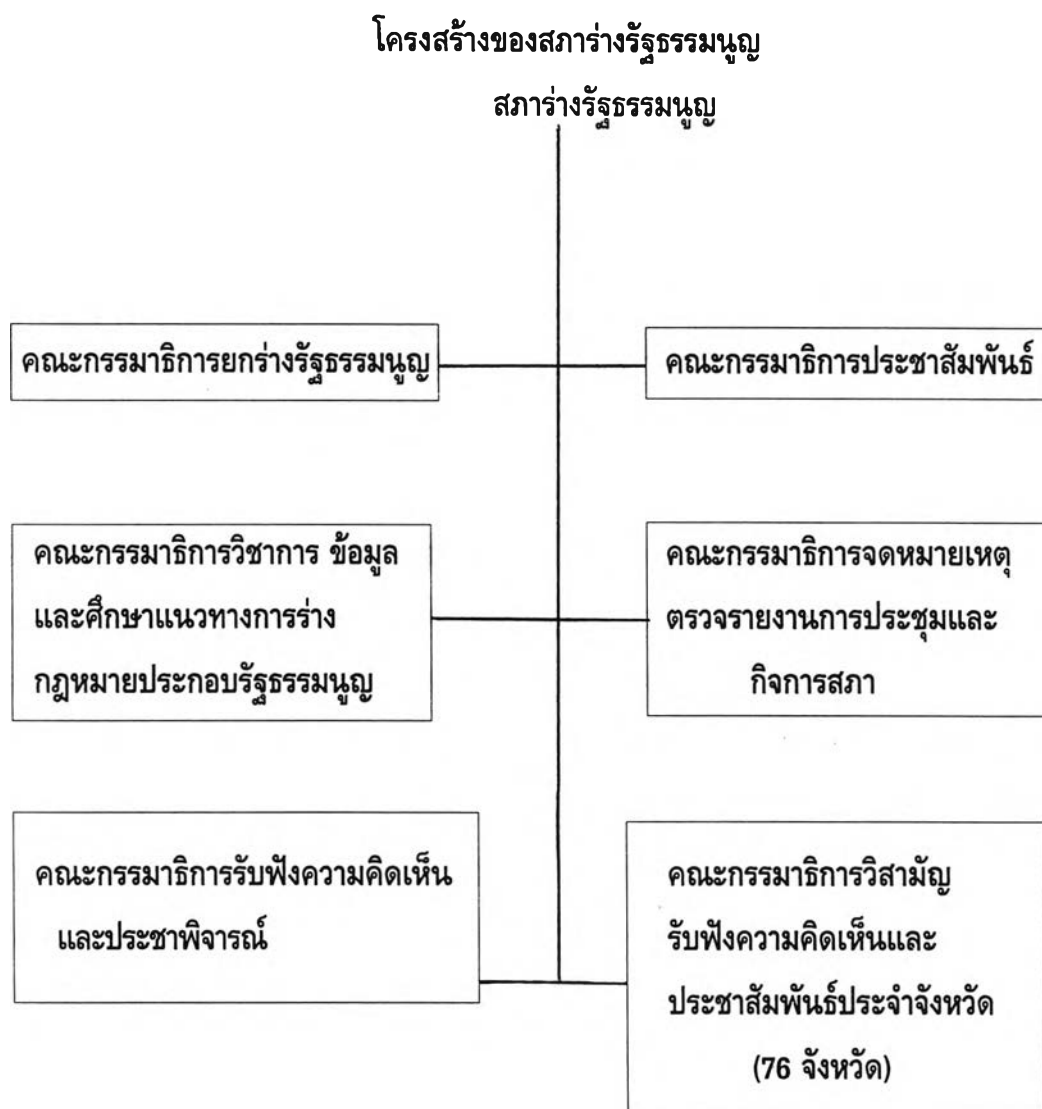
4. กำหนดหลักการเนื้อหาสาระสำคัญ ตลอดจนประเด็นปัญหาในการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

5. จัดโครงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยร่วมกับสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยช่อง 11 กรมประชาสัมพันธ์ จัดทำรายการโทรทัศน์ชื่อรายการ "เวทีไทยสัญจร" ซึ่งเป็นรายการถ่ายทอดสดรวม 17 ครั้ง ในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ โดยมีสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญในพื้นที่ที่จัดให้เป็นสถานที่ถ่ายทอดเป็นวิทยาคารร่วมกับสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญจังหวัดใกล้เคียงที่สัญญาณครอบคลุมถึง ประกอบกับได้มีการเชิญกรรมการในคณะต่าง ๆ มาร่วมด้วย พร้อมกันนี้ได้มอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญฯ ประจำจังหวัดติดต่อประสานงานและประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้หน่วยงานราชการ เอกชน สัมชชชประชาชนและผู้สนใจทั่วไปเข้าร่วมรับฟังและร่วมแสดงความคิดเห็นในรายการดังกล่าว

6. สัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระดมและแลกเปลี่ยน

¹²โปรดดูรายละเอียดคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัดใน ผนวก ค

แผนภูมิที่ 2 แสดงโครงสร้างของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2540



ที่มา : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สภาร่างรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์, 2540), หน้า 38.

กรอบแนวความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540

ในขั้นตอนคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไว้ 3 กรอบดังนี้

กรอบที่ 1 เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของพลเมือง สิทธิ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของพลเมืองไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกอบด้วย 6 หลักการ คือ

หลักการที่ 1 เพิ่มสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ที่ไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน

- 1.1 ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 1.2 ผู้ต้องหาในคดีอาญามีสิทธิขอให้ทนายความเข้าฟังการสอบคำให้การของตน
- 1.3 ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาที่มีสิทธิขอถ่ายสำเนาการสอบสวน
- 1.4 สิทธิเด็กที่จะได้รับความคุ้มครองจากการปฏิบัติอันไม่ชอบธรรม
- 1.5 สิทธิคนพิการที่จะรับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะจากรัฐและในการใช้สิทธิเลือกตั้ง
- 1.6 บุคคลที่สิทธิของตนถูกหรืออาจกระทบกระเทือนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้
- 1.7 สิทธิที่จะต่อต้านการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 1.8 เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมและการบริการประชาชน
- 1.9 เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลางทางการเมือง

หลักการที่ 2 ขยายความสิทธิเสรีภาพให้ชัดเจนขึ้น

- 2.1 การปิดโรงพิมพ์หรือสถานวิทยุกระจายเสียงหรือสถานวิทยุโทรทัศน์จะกระทำมิได้
- 2.2 การห้ามเสนอข่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลเท่านั้น
- 2.3 พนักงานหรือลูกจ้างในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ของเอกชนไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจติเตียนของกิจการ

- 2.4 การจัดสรรคลื่นวิทยุและโทรทัศน์และการกำกับวิทยุและโทรทัศน์ต้องกระทำโดยองค์การของรัฐที่เป็นอิสระ คำนึงถึงการรับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและทันกาล
- 2.5 เสรีภาพทางวิชาการการศึกษา การวิจัย การเผยแพร่ ผลงานวิจัย และการเรียนการสอนตามหลักวิชาการย่อมได้รับการคุ้มครอง
- 2.6 ห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความแตกต่างทางเพศ แหล่งกำเนิดหรือถิ่นกำเนิดเชื้อชาติ ภาษา ความเชื่อทางศาสนา

หลักการที่ 3 คุ้มครองให้สิทธิเสรีภาพมีผลบังคับได้จริง

- 3.1 สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองต้องมีผลผูกพันโดยตรง ต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรตลอดจนบุคลากรอื่นของรัฐ
- 3.2 บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพสามารถดำเนินคดีในศาลที่มีเขตอำนาจและศาลรัฐธรรมนูญได้
- 3.3 ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งให้บุคคลหรือพรรคการเมืองที่ใช้สิทธิเสรีภาพเป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ หรือระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญให้ยุติการกระทำดังกล่าวได้

หลักการที่ 4 การจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายหรือการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ

- 4.1 เฉพาะเหตุที่รัฐธรรมนูญอนุญาตไว้และเท่าที่จำเป็นโดยกระทบต่อสาระสำคัญของเสรีภาพมิได้และกฎหมายนั้นต้องใช้ในการทั่วไปและต้องระบุบทมาตรานในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ด้วย

หลักการที่ 5 เปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมในระบบการเมืองมากขึ้น

- 5.1 รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่น
- 5.2 รับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลทางราชการ
- 5.3 รับรองสิทธิที่จะขอให้มีการจัดประชาพิจารณ์เพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชุมชน

5.4 รัฐบาลอาจขอให้ประชาชนลงประชามติในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนได้

หลักการที่ 6 เพิ่มบทบัญญัติให้กระจายอำนาจที่ยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในทางปฏิบัติ

- 6.1 สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง
- 6.2 เพิ่มศักยภาพทางการคลัง การบริหารงานบุคคล และการบริหารกิจการท้องถิ่นให้ท้องถิ่นตัดสินใจได้เอง
- 6.3 กำหนดระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยศาลปกครอง
- 6.4 กระจายอำนาจทางการศึกษา
- 6.5 กระจายอำนาจในการร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

กรอบที่ 2 กลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐ

องค์กรและมาตรการที่สร้างขึ้นเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐขององค์กรทางการเมือง คือ

1. ศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพในการพิพากษารรคดี ดังนี้
 - 1.1 องค์กรคณะของศาลคงที่ตายแล้ว และห้ามผู้บริหารศาลที่มีได้เป็นองค์กรคณะมาแต่ต้นลงไปร่วมพิจารณาหรือทำคำพิพากษา
 - 1.2 การจ่ายสำนวนต้องมีกฎเกณฑ์ที่โปร่งใส และห้ามเรียกคืนหรือโอนสำนวนที่จ่ายแล้ว เว้นแต่จะมีเหตุอันควรที่จะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณารรคดี
 - 1.3 การเพิกถอนอำนาจพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษา และการโยกย้ายผู้พิพากษาโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษาจะกระทำมิได้
 - 1.4 ศาลและหน่วยงานธุรการของศาลเป็นอิสระ ไม่สังกัดกระทรวง ทบวง กรมใด
 - 1.5 ประชาชนสิทธิในการวิพากษ์วิจารณ์พิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้
 - 1.6 ให้มีการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุดจากบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญจากวิชาชีพกฎหมาย
 - 1.7 ให้ ก.ต. มีบุคคลที่รัฐสภาแต่งตั้งเป็นกรรมการ

- 1.8 ให้มีการถอดถอน ก.ต. และผู้พิพากษาได้
- 1.9 ให้มีการเสนอคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุดแล้วไปศาลรัฐธรรมนูญได้
2. ศาลปกครอง
 - 2.1 หน่วยธุรการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและตุลาการ
3. มาตรการตรวจสอบผู้มีอำนาจทางการเมือง
 - 3.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินให้ ป.ป.ป. ใหม่ตรวจสอบ
 - 3.2 บัญชีทรัพย์สินหนี้สินต้องเผยแพร่ต่อสาธารณะ
 - 3.3 ผู้แจ้งทรัพย์สินและหนี้สินเท็จต้องถูกตัดสิทธิ์ดำรงตำแหน่ง 5 ปี แต่อาจอุทธรณ์ได้
 - 3.4 ต้องแจ้งทรัพย์สิน หนี้สินอีกครั้งเมื่อพ้นตำแหน่ง หากร้ายรายผิดปกติให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน
 - 3.5 ส.ส. สว. 1 ใน 5 ของแต่ละสภาหรือประธาน 150,000 คน ร้อง ป.ป.ป. สอบสวนความร้ายรายผิดปกติของผู้มีอำนาจรัฐผ่านประธานรัฐสภา
 - 3.6 หาก ป.ป.ป. ซึ่มีข้อมูลความผิดให้บุคคลดังกล่าวพักการดำรงตำแหน่งและส่งตุลาการคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย
 - 3.7 หากวินิจฉัยมีความผิดให้รับโทษทางอาญา

กรอบที่ 3 สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

กำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง คือ

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 - 1.1 จำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้งแบบผสมเขตเดียวเบอร์เดียว 400 คน สัดส่วนปาร์ตี้ลิสต์ 100 คน
 - 1.2 ทำหน้าที่ลงมติเสนอแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ตั้งกระทู้ถามและอภิปราย
ไม่ไว้วางใจรัฐบาล ควบคุมงบประมาณ พิจารณากฎหมาย และมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2. วุฒิสมาชิก

- 2.1 มาจากการเลือกตั้งโดยตรง
- 2.2 ไม่สังกัดพรรคการเมือง
- 2.3 จำนวนวุฒิสมาชิก 1 คนต่อประชากร 1 คนล้านคน เศษที่เหลือ ถ้าเกิน 5 แสนคนให้เพิ่มอีก 1 คน จังหวัดใดต่ำกว่า 1 คน ให้มีได้ 1 คน
- 2.4 อายุ 40 ปีขึ้นไป วุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- 2.5 ข้าราชการประจำต้องลาออกก่อนเป็นวุฒิสมาชิก
- 2.6 ทำหน้าที่กัลลักรองกฎหมาย มีส่วนร่วมในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2.7 มีอำนาจอภิปรายในปัญหาระดับชาติโดยไม่มีการลงมติ
- 2.8 เมื่อครบวาระ 6 ปี สามารถสมัครเป็นวุฒิสมาชิกได้อีก

3. คณะรัฐมนตรี

- 3.1 อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี
- 3.2 จำนวนไม่เกิน 45 ปี
- 3.3 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีองค์ประกอบไม่เกิน 30 คน
- 3.4 หากมาจากการเลือกตั้งเขตเดียวเบอร์เดียวให้ลาออกจาก ส.ส. แล้วเลือกตั้งซ่อมในจังหวัดนั้น
- 3.5 ออกมาจากบุคคลภายนอก

4. นายกรัฐมนตรี

- 4.1 อาจมาจากการเลือกตั้งแบบปาร์ตี้ลิสต์และแบบเขตเดียวเบอร์เดียว
- 4.2 หรือมาจากการเลือกตั้งแบบปาร์ตี้ลิสต์เท่านั้น
- 4.3 ต้องลาออกจาก ส.ส. แล้วเลือกตั้งซ่อมหรือให้ลำดับถัดไปเป็น ส.ส. แทนแล้วแต่กรณี
- 4.4 ต้องได้รับการเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของ ส.ส. ภายใน 30 วันหรือต้องได้รับเสียงสนับสนุนมากที่สุดในอีก 15 วันต่อมา มิฉะนั้นต้องยุบสภาเลือกตั้งใหม่
- 4.5 ประธานรัฐสภาเป็นผู้ทูลเกล้า ฯ เพื่อแต่งตั้ง

5. คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีวาระ 9 ปี มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

5.1 กำหนดวันเลือกตั้ง

5.2 จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

5.3 แบ่งเขตเลือกตั้งล่วงหน้า

5.4 บังคับบัญชาสั่งการเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้ง

5.5 ตรวจสอบและวินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งพรรคการเมืองและการออกเสียง ประชามติ

6. วินิจฉัยคำคัดค้านและการทุจริตการเลือกตั้งโดยอาชญากรรมต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หรือให้ผู้มีความผิดพ้นจาก ส.ส.

นอกจากนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดมาตรการใหม่ในการเลือกตั้งสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎร คือ

มาตรการใหม่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1. ขยายการใช้สิทธิเลือกตั้ง

- ให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่พลเมือง และผู้ฝ่าฝืนถูกตัดสิทธิ์สมัครรับเลือกตั้ง
ทุกระดับในเวลาที่กำหนด
- รัฐอำนวยความสะดวกโดยการเพิ่มเขตเลือกตั้งหรือจัดพาหนะรับส่ง
- ให้ผู้อยู่นอกภูมิลาเนาสามารถใช้สิทธิ์เลือกตั้งเฉพาะในส่วนที่เป็นสัดส่วนปาร์ตี้ลิสต์

2. เปลี่ยนระบบเลือกตั้งเป็นระบบผสมแบบปาร์ตี้ลิสต์และเขตเลือกตั้ง

3. กำหนดการเลือกตั้งให้เร็วขึ้น และจำกัดอำนาจผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง

- ให้มีการเลือกตั้งหลังการยุบสภาหรือสภามหาชวาระภายใน 45 วัน
- ห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีรักษาการสั่งการในทางนโยบาย และโยกย้าย
ข้าราชการโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

4. คณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระดำเนินการเลือกตั้ง

5. รัฐจัดการหาเสียงบางประเภทให้พรรคและผู้สมัคร

- จัดพิมพ์และจัดที่ปิดโปสเตอร์ในการหาเสียงแก่พรรคและผู้สมัคร
- จัดเวลาหรือเนื้อที่ในสื่อมวลชนให้พรรคและผู้สมัครโดยเท่าเทียมกัน
- ห้ามทำโพลล์ 2 สัปดาห์ก่อนวันลงคะแนน

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

1. เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้ว ให้นำเสนอต่อรัฐสภา โดยให้รัฐสภาพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใดมิได้

2. กรณีที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ด้วยมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 30 วันเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศบังคับใช้ต่อไปและให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนด 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

3. ในกรณีที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ให้ดำเนินการจัดให้ประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนเสียงว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 30 วัน เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศบังคับใช้ต่อไป ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป หรือถ้าประชาชนเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น หรือมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ก็ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปเช่นกัน

ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับที่ได้มีการยกร่างครั้งแรกต้องตกไปไม่ว่ากรณีใด ๆ คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเสนอญัตติต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภามีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกได้

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จากกรอบแนวความคิดดังกล่าวที่ถูกร่างโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีหลักการและสาระสำคัญที่เพิ่มเติมใหม่ ซึ่งไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน ดังนี้¹³

1. การเพิ่มสิทธิ เสรีภาพและการมีส่วนร่วมของพลเมือง

1.1 การเพิ่มสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค

- (1) การเพิ่มสิทธิและเสรีภาพในฐานะที่เป็นมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชน ดังนี้
 - ก. การเพิ่มการรับรองศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ กำหนดให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จะปฏิบัติการณ์อันเป็นการกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิหรือขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนมิได้
 - ข. การขยายสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ซึ่งเป็นแม่บทของสิทธิและเสรีภาพอื่น โดยห้ามการทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือการจับโดยไม่มีหมายศาล
 - ค. การรับรองสิทธิในครอบครัวและความเป็นอยู่ส่วนตัวและกำหนดให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองบุคคลในครอบครัวจากการใช้ความรุนแรง รวมทั้งเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวในฐานะหน่วยสำคัญสูงสุดของสังคม
 - ง. การเพิ่มสิทธิผู้ต้องหาที่จะให้ทนายความเข้าฟังการสอบสวนและสิทธิจำเลย ซึ่งถูกคุมขังและศาลพิพากษาถึงที่สุดว่าไม่ได้กระทำความผิดยอมมีสิทธิที่จะเรียกค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายจากรัฐ

¹³ รายงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, อ้างใน ฝ่ายบริการค้นคว้า หอสมุดรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.... ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว เอกสารประกอบการพิจารณา 25/2540 ส.2, เอกสารตีพิมพ์เผยแพร่, หน้า 1-18.

- จ. การเพิ่มเติมสิทธิพยานและผู้เสียหายในคดีอาญาที่จะได้รับความคุ้มครองและค่าตอบแทนจากรัฐและสิทธิผู้เสียหายในคดีอาญาที่จะได้รับการบรรเทาความเสียหายหรือได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ
- (2) การเพิ่มเติมสิทธิและเสรีภาพในฐานะที่เป็นพลเมือง ดังนี้
- ก. การขยายสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขโดยเฉพาะผู้ยากไร้มีสิทธิรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า
- ข. การเพิ่มสิทธิเด็กและเยาวชนที่จะได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และในกรณีที่ไม่มีผู้ดูแล รัฐต้องเลี้ยงดูและให้การศึกษาบรม
- ค. การเพิ่มสิทธิคนชราซึ่งมีอายุครบหกสิบปี และไม่มีรายได้ ให้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ
- ง. การเพิ่มสิทธิผู้พิการหรือทุพพลภาพที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ รวมทั้งให้คนหูหนวกและเป็นใบ้มีสิทธิรับสมัครรับเลือกตั้ง
- จ. ให้สิทธิผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองโดยให้มีองค์การอิสระให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค
- ฉ. การเพิ่มสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- ช. การเพิ่มเติมสิทธิบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมทั้งสิทธิฟ้องหน่วยงานให้ปฏิบัติหน้าที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ซ. การเพิ่มสิทธิขอให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐรักษากฎหมาย และประโยชน์ส่วนรวม อำนาจความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนและวางตนเป็นกลางทางการเมือง
- ฅ. การปรับปรุงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพของสื่อมวลชน โดยห้ามการปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุและโทรทัศน์ รวมทั้งกำหนดให้ความถี่ที่ใช้

สำหรับวิทย์ุโทรทัศน์และโทรคมนาคมอื่นเป็นทรัพยากรของชาติ เพื่อสาธารณประโยชน์ภายใต้การกำกับขององค์การอิสระ และคุ้มครองให้พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการด้านสื่อมวลชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกิจการสื่อมวลชนมีเสรีภาพในการเสนอข่าวหรือความเห็นโดยอิสระเท่าที่ไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ และกำหนดให้รัฐต้องจัดโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศให้ทั่วถึงทั่วประเทศ

ญ. การขยายเสรีภาพทางวิชาการและการศึกษา โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบให้เปล่าอย่างน้อยสิบสองปี ตลอดจนจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ และพัฒนาวิชาชีพครู รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น

(3) การรับรองความเสมอภาคของบุคคล ดังนี้

ก. การให้ความคุ้มครองบุคคลตามรัฐธรรมนูญเสมอกันและห้ามการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

ข. การให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

ค. การให้รัฐสามารถเลือกปฏิบัติในทางที่เป็นคุณแก่ผู้เสียเปรียบและด้อยโอกาส อาทิ สตรี เด็ก คนพิการ ผู้เป็นเอดส์ และกำหนดให้การพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับบุคคลเหล่านี้ ต้องมีผู้แทนองค์การเอกชนที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามเป็นกรรมาธิการวิสามัญร่วมพิจารณาด้วย

ง. การให้ผู้เลือกตั้งทั่วประเทศมีความเสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยเลือกผู้แทนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้หนึ่งคน และเลือกแบบบัญชีรายชื่อได้หนึ่งบัญชีไม่ว่าจะอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่มีทะเบียนบ้านหรือไม่ก็ตาม

จ. การห้ามบุคคลทำหน้าที่สองหน้าที่ในขณะเดียวกัน อาทิ การห้ามข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

1.2 การทำให้สิทธิและเสรีภาพได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

(1) การให้หน่วยงานของรัฐต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพและให้สิทธิประชาชนฟ้องคดีในกรณีถูกละเมิด ดังนี้

- ก. การกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลในการตรากฎหมาย ใช้กฎหมายและตีความกฎหมายและการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล
 - ข. การกำจัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำตามกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเท่านั้น และต้องกระทำเฉพาะที่รัฐธรรมนูญอนุญาตและเท่าที่จำเป็น โดยจะกระทบสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้
 - ค. การให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพใช้สิทธิฟ้องศาล หรือยกเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้
 - ง. การให้สิทธิบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
 - จ. การให้สิทธิบุคคลร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือร้องขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
- (2) การกำหนดสิทธิในการรับรู้และให้ความเห็นเพิ่มขึ้น ดังนี้
- ก. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ
 - ข. สิทธิในการขอข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุมัติอนุญาต หรือดำเนินโครงการที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย หรือส่วนได้เสียของตนหรือชุมชน รวมทั้งการแสดงความเห็นและการทำประชาพิจารณ์
 - ค. สิทธิในการมีส่วนร่วมรับรู้ หรือคัดค้าน หรืออุทธรณ์การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่กระทบหรืออาจกระทบต่อตน

(3) การส่งเสริมเสรีภาพในการรวมตัวของประชาชนเพิ่มขึ้น ดังนี้

- ก. การส่งเสริมเสรีภาพในการรวมตัวทุกรูปแบบ อาทิ เสรีภาพในการรวมกลุ่มกัน เป็นสมาคม สหภาพ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น เสรีภาพในการรวมเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้ง พรรคการเมือง การรวมตัวเป็นกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์
- ข. การกำหนดให้องค์กรประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในระบบการเมือง โดยให้มี องค์การอิสระมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม องค์การอิสระที่เป็น ตัวแทนผู้บริโภค สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์การเอกชน ช่วยควบคุมการเลือกตั้งผู้แทนองค์การเอกชนในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ หรือผู้แทนองค์การเอกชนด้านเด็ก สตรี ผู้พิการ หรือคนชรา ในคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรี ผู้พิการ และคนชรา

1.3 การเพิ่มหน้าที่ของรัฐและการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชน

(1) การกำหนดให้รัฐทำหน้าที่เพิ่มมากขึ้น อาทิ หน้าที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ การคุ้มครองและอุปถัมภ์พระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ๆ การส่งเสริมและการมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น การคุ้มครองเกษตรกรและสหกรณ์ การคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยได้กำหนดมาตรการเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ 3 ประการคือ

- ก. กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายว่า จะดำเนินการใดให้สอดคล้องกับหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด และให้รายงานต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง
- ข. กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้คำแนะนำในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม
- ค. กรณีที่รัฐไม่เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือตรากฎหมายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาได้

- (2) การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองระดับชาติ ดังนี้
- ก. การให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้
 - ข. การให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลทั้งหลาย หรือข้าราชการระดับสูงได้ หากมีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร้ายแรงผิดปกติ
 - ค. การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงประชามติในเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอปรึกษา
 - ง. การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งได้หนึ่งคน โดยเท่าเทียมกัน
- (3) การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ดังนี้
- ก. การให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งแต่ยังคงให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในวาระใหม่
 - ข. การให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น
 - ค. การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้ตามที่คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาจะกำหนด
 - ง. การให้ท้องถิ่นมีอิสระ ทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่การเงินและภาษี และการบริหารงานบุคคล
 - จ. การให้ประชาชนในท้องถิ่นถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้
 - ฉ. การให้ประชาชนในท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้
 - ช. การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การศึกษาและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2. มาตรการที่ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการสุจริตและมีความชอบธรรม รวมทั้งการเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกประดับ ทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ

2.1 การลดและจัดการข้อสิทธิขायเสียงและเปิดโอกาสให้คนมีความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง ดังนี้

(1) การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของพลเมืองรวมทั้งให้สิทธิแก่บุคคลที่อยู่นอกจังหวัดที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้านในวันเลือกตั้ง หรืออยู่นอกราชอาณาจักรมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้นอกเขตที่ตนมีชื่อในทะเบียนบ้าน

(2) การกำหนดให้ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านได้ไม่ถึงเก้าสิบวันก่อนการเลือกตั้งต้องใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ณ ที่อยู่เดิมก่อนย้ายภูมิลำเนา เพื่อให้การย้ายคนเข้าไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้งกระทำไม่ได้

(3) การกำหนดให้บัตรเลือกตั้งต้องมีช่องสำหรับกาเครื่องหมายไม่เลือกผู้สมัครผู้ใด และให้ประกาศจำนวนคนที่ไม่ประสงค์เลือกผู้สมัครผู้ใดให้ประชาชนทราบด้วย

(4) การห้ามคณะรัฐมนตรีที่รักษาการระหว่างการเลือกตั้งแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(5) การกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมือง ตลอดจนการจำกัดวงเงินหาเสียงของผู้สมัครและของพรรคการเมืองและกำหนดให้ผู้สมัครต้องตั้งสมุห์บัญชีเลือกตั้งดูแลค่าใช้จ่ายในการหาเสียง รวมทั้งให้มีการตรวจสอบค่าใช้จ่ายของผู้สมัครโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และประกาศให้ประชาชนทราบ

(6) การกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการและจัดการเลือกตั้งโดยความช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชน และให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้เลือกตั้งใหม่ สอบสวนและดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งได้เอง และสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามจำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(7) การกำหนดให้การนับคะแนนต้องทำ ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้ง

(8) การกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสองประเภท คือ ประเภทบัญชีรายชื่อที่พรรคจัดทำขึ้น (ปาร์ตี้ลิสต์) จำนวนหนึ่งร้อยคนและประเภทเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน จำนวนสี่ร้อยคน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนจะมีคะแนนเสียงเท่ากันทั่วประเทศ

(9) การกำหนดให้การรวมกันเป็นพรรคการเมืองกระทำได้ง่ายขึ้น และให้พรรคการเมืองมีข้อบังคับและการบริหารเป็นประชาธิปไตย รวมทั้งกำหนดให้มีหรือเพิ่มสาขาพรรคการเมือง และการให้ความคุ้มครองสมาชิกพรรคการเมืองจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของพรรค แต่ขณะเดียวกันก็ยังคงวินัยพรรคไว้

(10) การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ การควบคุมและเปิดเผยการบริจาคเงิน ให้พรรคการเมือง การเปิดเผยบัญชีรายชื่พรรคการเมือง การช่วยเหลือพรรคการเมือง ลดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการไม่ให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยมากเกินไปโดยให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงประเภทบัญชีรายชื่อรวมทั้งประเทศต่ำกว่าร้อยละ 5 จะไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากประเภทรายชื่อที่พรรคจัดทำขึ้น

2.2 การกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต

(1) การมีประมวลจริยธรรมและการห้ามผลประโยชน์ขัดกัน ดังนี้

ก. การกำหนดให้จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการ รวมทั้ง ประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

ข. การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม ทั้งในขณะดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

ค. การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีรับสัมปทาน หรือสัญญาที่มีลักษณะผูกขาดตัดตอนจากรัฐ และห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นใน ห้างหุ้นส่วนบริษัทเกินจำนวนที่กำหนด หากเกินต้องโอนให้บริษัทจัดการ ทรัสต์สินเพื่อผู้อื่น (blind trust) บริหารแทน

(2) การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงแสดงบัญชี ทรัสต์สินและหนี้สิน ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งและหลังพ้นจากตำแหน่ง โดยมีการตรวจสอบอย่างจริงจัง โดยการยื่นบัญชีดังกล่าวต้องยื่นเอกสารพิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัสต์สินและหนี้สินของตนเอง ภริยา และ บุตร รวมทั้งใบแสดงการเสียภาษีเงินได้ด้วยและให้มีการตรวจสอบการยื่น 3 ครั้ง คือ เมื่อเข้ารับ ตำแหน่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่ง และเมื่อครบหนึ่งปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และมีบทลงโทษหากจงใจ ยื่นเท็จหรือปกปิดทรัสต์สิน อนึ่ง เมื่อตรวจสอบพบว่า มีทรัสต์สินร้ายวยผิดปกติ โดยพิสูจน์ที่มาของ ทรัสต์สินไม่ได้ ก็ให้ดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและให้ ทรัสต์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

(3) การกำหนดให้การใช้อำนาจรัฐมีความโปร่งใส ดังนี้

- ก. การเปิดเผยการดำเนินงานการ บัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ที่มาของรายได้และรายจ่าย รวมทั้งผู้บริจาคให้พรรคการเมือง
- ข. การตรวจสอบและประกาศผลตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคน
- ค. การประกาศให้ประชาชนทราบและตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ภริยา และบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งการเสียภาษีของบุคคลดังกล่าวด้วย
- ง. การให้บันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบ
- จ. การให้ศาลพิจารณาโดยเปิดเผยและให้ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ และผู้พิพากษาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเขียนคำวินิจฉัยทุกคน
- ฉ. การให้วุฒิสภาพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ โดยเปิดเผย
- ช. การให้สิทธิประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และสิทธิในการขอให้ข้าราชการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งให้สิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ
- ซ. การให้องค์กรประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจก่อนสั่งการในบางเรื่อง อาทิ เรื่องสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค การทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

2.3 การเพิ่มระบบและองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้าน

(1) การแยกการตรวจสอบการทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบ

ทางกฎหมาย ดังนี้

- ก. การตรวจสอบทางนโยบาย ด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หากมีการระบุพฤติการณ์ต่อทุจริตหรือร้ายวัยผิดปกติ ต้องดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พิจารณาก่อน แต่การส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. พิจารณาไม่

ส่งผลกระทบต่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด การอภิปราย
พฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติในส่วนของสมาชิกยังคงดำเนินการ
ต่อไปและลงมติไม่ไว้วางใจได้ไม่ว่าผลการโหวตสวนของ ป.ป.ช. จะเสร็จ
หรือไม่ หรือสรุปว่ามีมูลหรือไม่ก็ตาม แต่ถ้าอภิปรายไม่ไว้วางใจเรื่องอื่น ๆ
ก็อภิปรายได้โดยไม่มีข้อจำกัด

ข. การพิสูจน์ทางกฎหมายถึงพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ ซึ่ง
อาจดำเนินการได้ 4 แนวทาง กล่าวคือ อภิปรายไม่ไว้วางใจนายก
รัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวย
ผิดปกติหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่
ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน
ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน หรือผู้เสียหายจากการทุจริตร้องขอให้ ป.ป.ช.
ไต่สวนว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก
วุฒิสภา ประธานศาลทั้งหลาย ผู้พิพากษาหรือตุลาการ บุคคลในองค์กร
ตรวจสอบทั้งหลาย อัยการสูงสุด หรือข้าราชการระดับสูงมีพฤติการณ์
ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติแล้วเสนอให้ ป.ป.ช. ไต่สวน หากชี้ว่าไม่มี
มูลก็ยุติเรื่องและจะกล่าวหาเรื่องนี้อีกไม่ได้ กรณีหากชี้ว่ามีมูล ผู้ถูก
กล่าวหาต้องพักการปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวเพื่อมิให้ใช้อำนาจในตำแหน่งไป
แทรกแซงการสอบสวนดำเนินคดีและให้ ป.ป.ช. ส่งเรื่องไปที่ 2 องค์กร
พิจารณา คือ

- 1) ให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้า
ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่โดยการลงคะแนนลับ
- 2) ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
พิจารณาความผิดอาญา ในกรณีเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมือง
อื่นหรือในกรณีเป็นข้าราชการประจำ หรือประธานศาลทั้งหลาย
ผู้พิพากษาหรือตุลาการอื่น ก็ดำเนินคดีอาญาในศาลยุติธรรม
การดำเนินการตาม 1) และ 2) ต่างเป็นอิสระต่อกัน

(2) การเพิ่มองค์การอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับโดยผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบนี้ได้รับการแต่งตั้งโดยเชื่อมโยงกับวุฒิสภาโดยการเสนอชื่อของคณะกรรมการสรรหา ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว มีสำนักงานฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระ แต่ถูกถอดถอนและตรวจสอบได้ ซึ่งประกอบด้วย

- ก. ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่วินิจฉัยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่องค์กรต่าง ๆ ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน การวินิจฉัยเกี่ยวกับมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เป็นต้น
- ข. ศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิพากษาคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น และพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา
- ค. ศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการกระทำของฝ่ายบริหาร ทั้งที่เป็นข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ
- ง. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎร
- จ. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ตรวจสอบและส่งเสริมมนุษยชน
- ฉ. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย

(3) การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรทุกองค์กร โดยไม่มีข้อยกเว้น ดังนี้

- ก. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ ถูกถอดถอน และถูกดำเนินคดีอาญาได้
- ข. ข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบในรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวมาแล้วอาจถูกดำเนินคดีอาญาได้
- ค. ป.ป.ช. อาจถูกถอดถอนหรือถูกดำเนินคดีอาญาและต้องรับโทษหนักกว่าสองเท่าของอัตราโทษปกติ
- ง. ตำรวจและอัยการถูกตรวจสอบโดยให้ผู้เสียหายหรือจำเลยคัดสำเนาคำให้การ และขอทราบสรุปพยานหลักฐานและความเห็นกรณีสั่งไม่ฟ้อง

3. การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ และรัฐสภามี

ประสิทธิภาพ

3.1 มาตรการที่ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ ดังนี้

(1) การส่งเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมือง โดยให้มีการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ (ปาร์ตี้ลิสต์) ให้พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงต่ำกว่าร้อยละ 5 ในระบบบัญชีรายชื่อ ไม่ได้รับที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) การกำหนดให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกระทำได้ยากกว่ารัฐมนตรี คือ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และจะต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีใหม่ด้วย

(3) การทำรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกัน เป็นการแยกหน้าที่นิติบัญญัติกับบริหารให้แต่ละฝ่ายทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) การกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยเปิดเผยในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

(5) การให้สิทธิคณะรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายที่ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งเฉพาะในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ผ่านความเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้น ด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่และรัฐบาลได้แถลงไว้ในนโยบายที่แถลงต่อสภาแล้วว่าเป็นกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

(6) การให้ฝ่ายบริหารตั้งกระทรวง ทบวง กรม หรือโอนหรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ได้โดยพระราชกฤษฎีกา

3.2 มาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี ดังนี้

(1) การห้ามยุบสภาระหว่างที่มีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ

(2) การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ยื่นขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรี และดำเนินคดีอาญาต่อไปด้วย

(3) กรณีหากพรรคการเมืองใดในพรรคร่วมรัฐบาลไม่อาจร่วมรัฐบาลต่อไปได้ก็อาจลาออกและเข้าซื้อกับฝ่ายค้านยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีโดยอาจเสนอชื่อหัวหน้าพรรคที่พ้นจากรัฐมนตรีที่เคยร่วมรัฐบาล หรืออาจให้หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ก็ได้

3.3 การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐสภา ดังนี้

(1) การให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้หนึ่งเสียงเท่ากัน และให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองน้อยที่สุด โดยกำหนดมาตรการ ดังนี้

- ก. การห้ามสังกัดพรรคการเมือง และถ้าเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี
- ข. การห้ามเป็นรัฐมนตรี แม้ลาออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ก็ต้องพ้นหนึ่งปี จึงจะเป็นรัฐมนตรีได้
- ค. การห้ามเป็นสมาชิกวุฒิสภาสองวาระติดต่อกัน
- ง. การให้รัฐจัดการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะหาเสียงโดยการแนะนำตัวเองได้เท่าที่กฎหมายอนุญาต

(2) การขยายเวลาสมัยประชุมของรัฐสภาจากเดิมกำหนดไว้เก้าสิบวันเป็นหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยให้ปีหนึ่งมีสองสมัย สมัยที่หนึ่งเป็นสมัยสามัญ โดยจะพิจารณาเรื่องใดก็ได้ สมัยที่สองเรียกว่าสมัยประชุมนิติบัญญัติ จะพิจารณาได้แต่กฎหมาย กระทำ และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง

(3) การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ขาดประชุมเกินหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมต้องหมดสมาชิกภาพ

(4) การให้มีประมวลจริยธรรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(5) การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายขึ้น

(6) การจัดให้มีบันทึกการลงคะแนนทุกครั้ง และต้องประกาศให้ประชาชนทราบ

(7) ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จแต่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภา ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะยังไม่ตกไปโดยปริยายหากคณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปขอให้รัฐสภาชุดใหม่พิจารณาต่อไปภายในหกสิบวัน นับแต่วันเรียกประชุมสภาเป็นครั้งแรกและรัฐสภาเห็นชอบด้วย

(8) การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้สดถามรัฐมนตรีได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง