

บทความวิจัย

แนวทางการออกแบบองค์กรและกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ
เพื่อการปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่*

Guidelines for Organizational Design and Process of Drafting
a Constitution for New Political Reform

ฉานิทธี สันตะพันธุ์¹

Chanit Suntapun²

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เลขที่ 148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

Graduate School of Law, National Institute of Development Administration

No. 148 Seri Thai Road, Khlong Chan Subdistrict,

Bang Kapi District, Bangkok 10240

*Corresponding author E-mail: suntapun@yahoo.com

วันที่รับบทความ : 26 กันยายน 2566 วันที่แก้ไขบทความ : 26 เมษายน 2567

วันที่ตอบรับ : 3 ธันวาคม 2566 วันที่เผยแพร่ : 28 มิถุนายน 2567

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัยเรื่อง “แนวทางการออกแบบองค์กรและกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และได้ผ่านการนำเสนอในการประชุมวิชาการระดับชาติ เนื่องในวันสถาปนาสถาบัน วันที่ 17 สิงหาคม 2565.

¹ ดร.ฉานิทธี สันตะพันธุ์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

² Dr.Chanit Suntapun Lecturer at the Faculty of Law National Institute of Development Administration.

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบองค์กรและวิธีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและวิธีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองได้ดังที่ตั้งเจตนารมณ์ไว้ เกิดสภาพการณ์ “เผด็จการทางรัฐสภา” นำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมือง และการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็ไม่สามารถป้องกันและยุติความขัดแย้งทางการเมืองได้ จึงเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ซึ่งต้องใช้เวลาถึง 3 ปี กว่าจะได้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 แต่ก็ไม่ใช่กุญแจสู่ประชาธิปไตยซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญและเหตุการณ์ที่ปรากฏของสมาชิกรัฐสภาเสียงข้างมากในการลงมติต่อร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นถึง “อุปสรรคเชิงโครงสร้าง” ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะหากเป็นการแก้ไขทั้งฉบับเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมเกิดแรงต้านภายในระบบการเมืองสูงมาก ส่งผลให้ท้ายที่สุดการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่อาจเกิดขึ้นได้

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า สมาชิกองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญควรมีที่มาจากสมาชิกแห่งชาติโดยสมาชิกแต่ละจังหวัดเลือกกันเองให้เหลือจังหวัดละ 10 คนและให้สมาชิกรัฐสภาเลือกจังหวัดละ 1 คน รวมกับบรรดาผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน รัฐศาสตร์ และการร่างรัฐธรรมนูญอีก 22 คน รวมเป็น 99 คน และมีกระบวนการจัดทำที่เน้นการมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนในทุกขั้นตอน ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและมีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนใช้บังคับ

คำสำคัญ: การจัดทำรัฐธรรมนูญ, อำนาจสถาบันรัฐธรรมนูญ, การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ, การปฏิรูปการเมือง, การจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมือง

Abstract

The purpose of this research article is to study and analyze organizational forms and methods for drafting a constitution, specifically regarding the establishment of a constitution drafting organization and methods for drafting a new constitution that is appropriate for Thailand.

The study's findings indicated that the 1997 Constitution failed to bring about the intended political reform. The "elective dictatorship" scenario sparked political unrest and the coup on 19 September 2006. However, the 2007 Constitution also failed to prevent and put an end to political unrest, which resulted in another coup on 22 May 2014. Although the 2017 Constitution took three years to draft and was approved by all parties, it was not the solution to democracy that all parties agree upon. In particular, the process of amending the constitution and the conditions surrounding the majority of parliamentarians voting on the constitutional amendment bill demonstrated the "structural obstacles" in amending the 2017 Constitution, particularly if the goal was to amend the entire constitution to create a new one. There will, of course, be fierce opposition from within the political system. Consequently, it was ultimately impossible to draft a new constitution.

The author suggests that representatives from the National Assembly should serve on the committee tasked with drafting the constitution. Each province's members conduct an internal recruitment process to select ten members, and MPs select one member from each province in addition to 22 specialists in political science, public law, and constitution drafting. There are 99 persons in the membership as a whole.

Every stage of the drafting process places a strong emphasis on participation and hearing viewpoints from all relevant parties. Before becoming enforceable, the outcome will be reviewed by lawmakers and approved by the referendum.

Keywords: Constitution Drafting, Constitutional Authority, Constitutional Amendments, Political Reform, Constitution Drafting for Political Reform

ความนำ

รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดในการจัดโครงสร้างของรัฐ โดยมีบทบาทในการจัดระเบียบการแยกอำนาจการเมืองจากบุคคลไปเป็นของสถาบันที่เรียกว่า “รัฐ” (Institutionalization of political power) กล่าวคือ เป็นผู้กำหนดองค์กรและกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กร การใช้อำนาจในตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังเป็นเครื่องมือในการสร้างระบบกฎหมาย (Legal system) ซึ่งได้แก่ การกำหนดองค์กรและกระบวนการสร้างกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย ตลอดจนการใช้บังคับกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย เนื้อหาของรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปมักบัญญัติถึงรูปของรัฐ ระบอบการปกครอง ประมุขของรัฐ การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย รูปแบบรัฐบาล ที่มาอำนาจหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์ของสถาบันการเมืองหลักอันได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล รวมถึงกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย รัฐธรรมนูญจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกลไกการปกครองและบริหารบ้านเมือง หากรัฐธรรมนูญได้รับการออกแบบไว้อย่างเป็นระบบ ก็จะส่งผลให้องค์กรต่าง ๆ ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส สิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็จะได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

ความสำคัญขององค์กรและกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

องค์กรและกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากโครงสร้าง ที่มาและคุณสมบัติของผู้มาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการขององค์กรจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ย่อมสามารถสะท้อนถึงหลักการและเนื้อหาสาระในร่างรัฐธรรมนูญได้ ไม่น่ามากเกินไป (อมร จันทรสมบูรณ์, 2549ก) กล่าวคือ หากองค์กรผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญมีที่มาจากการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยบุคคลคนเดียวหรือโดยคณะบุคคลย่อมมีความเป็นไปได้สูงที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นตามหลักการที่ผู้คัดเลือกและแต่งตั้งได้วางไว้ ตลอดจนมีบทบาทผู้ตีบางประการซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อผู้คัดเลือกและแต่งตั้งตนเองหรือผู้มีอำนาจทาง

การเมืองในช่วงที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดปัญหาทั้งในเชิงหลักการและการได้รับการยอมรับจากประชาชน ในทางตรงกันข้าม หากภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่การกำหนดโครงสร้าง ที่มา คุณสมบัติ กระบวนการการได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กรผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ไปจนถึงกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการเสนอแนะและแสดงความคิดเห็นในทุกขั้นตอน เมื่อมีการประกาศใช้ย่อมส่งผลให้รัฐธรรมนูญนั้นเกิดความศักดิ์สิทธิ์และทรงคุณค่าอย่างแท้จริง เนื่องจากมีที่มาจากเจตจำนงร่วมกันของปวงชน รัฐธรรมนูญที่ได้มาจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนจึงย่อมมีความเป็นประชาธิปไตย และสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงประโยชน์สาธารณะได้อย่างแท้จริง

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 20 ฉบับ แต่รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ทั้งฉบับถาวรและฉบับชั่วคราวของไทยล้วนเกิดจากองค์กรและกระบวนการจัดทำซึ่งเป็นการตัดสินใจของ “โครงสร้างส่วนบน” ในสังคมไทยแทบทั้งสิ้น จะมีเพียงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เท่านั้นที่ถือกำเนิดขึ้นจากความต้องการ “ปฏิรูปการเมือง” ของคนส่วนใหญ่ในสังคม มีสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีความยึดโยงกับประชาชนค่อนข้างมาก มีการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 นั้น นอกจากจะเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นบนบรรยากาศทางการเมืองภายใต้รัฐบาลซึ่งมาจากคณะรัฐประหารแล้ว ยังขาดการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองและพรรคการเมืองซึ่งล้วนเป็นผู้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญและเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญโดยตรง มีความเห็นในเชิงลบกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่เมื่อพิจารณาหลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดไว้ในมาตรา 265 (6) โดยกำหนดจำนวนคะแนนเสียงในวาระที่สามของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า มติของรัฐสภานั้นต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยใน

จำนวนนั้นต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี คือ พรรคฝ่ายค้านเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกันและมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ซึ่งหมายความว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยากมาก จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนระบบการเมืองแต่กลับไม่ได้รับฉันทานุมติจากนักการเมืองและยังเป็นรัฐธรรมนูญที่แทบจะปิดโอกาสในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและประเทศไทยต้องพบกับทางตันในทางการเมืองอีกครั้งซึ่งแนวโน้มอาจนำไปสู่การรัฐประหารหรือการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในที่สุด

กระแสเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีขึ้นอย่างต่อเนื่องและเข้มข้นขึ้นตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2563 เนื่องจากความพยายามปฏิรูปประเทศของรัฐบาลชาติปิตยในช่วงหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมานั้น ยังไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง ประกอบกับปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองหลายประการได้นำการเมืองไทยมาสู่ความเขม็งเกลียวขึ้นโดยลำดับ เหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มการเมืองหลากหลายกลุ่มที่มีแนวร่วมเป็นกลุ่มเยาวชน นักเรียน นิสิต นักศึกษาและคนหนุ่มสาวในช่วงเดือนตุลาคม 2563 ทำให้ผู้เขียนเห็นว่า บัดนี้ประเทศไทยจำเป็นต้องได้รับการ “ปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่” อย่างจริงจัง โดยสิ่งที่จะต้องดำเนินการเป็นลำดับต้น ๆ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 เพื่อ “เปิดทาง” ให้มีการกำหนดองค์กรหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญอันเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วน หรืออย่างน้อยก็เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศจึงจำเป็นต้องมีการออกแบบโครงสร้าง วิธีการได้มาซึ่งองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน ตลอดจนกลไกกระบวนการในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทุกขั้นตอนมีการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาคการเมือง ภาคราชการ ภาคเอกชน ภาคสังคม ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปได้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเปิดทางไปสู่การปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่ ผู้เขียนจึงได้กำหนดประเด็นที่จะศึกษาวิจัยไว้ 2 ประเด็น ดังนี้

ประการแรก แนวทางการออกแบบโครงสร้าง คุณสมบัตินิติและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญ ที่มีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีจำนวนที่เหมาะสมและเหมาะสมกับบริบททางสังคมวิทยาการเมืองของไทย

ประการที่สอง แนวทางการออกแบบกลไก กระบวนการจัดทำและอนุมัติรัฐธรรมนูญ ที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เป็นที่ยอมรับและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการจัดทำรัฐธรรมนูญและมีกลไกการอนุมัติรัฐธรรมนูญที่เชื่อมโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยให้มากที่สุด

จากประเด็นปัญหาทั้งสองประการข้างต้นจึงเป็นความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการศึกษาวิจัยในหัวข้อ “แนวทางการออกแบบองค์กรและกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่”

เพื่อให้สามารถเข้าใจต้นรากแห่งปัญหาการออกแบบทั้งองค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญและกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญได้อย่างถ่องแท้ ผู้เขียนจึงเริ่มจากการศึกษา ความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 1 (อมร จันทสมบุรณ์, 2549) จากนั้นจะศึกษาปัญหาอุปสรรคในการปฏิรูปการเมืองภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 จากนั้นจะนำเสนอข้อวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่แนวทางแก้ไขปัญหาซึ่งแบ่งเป็น 2 ประการ เช่นกันได้แก่ แนวทางการออกแบบโครงสร้าง คุณสมบัตินิติและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญ และแนวทางการออกแบบกลไก กระบวนการจัดทำและอนุมัติรัฐธรรมนูญ

ความล้มเหลวของการปฏิรูปการเมืองครั้งที่ 1

แม้ว่าจะเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างหลักการและองค์กรใหม่ ๆ ขึ้นในระบบการเมืองและระบบกฎหมาย อีกทั้งยังได้รับการขนานนามว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เนื่องจากทุกฝ่ายยอมรับตรงกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีทั้ง “ที่มา” และ “เนื้อหา” เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดในบรรดา

รัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทยที่เคยมีมา ทั้งนี้ ในส่วนของที่มา รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีกระบวนการสถาปนารัฐธรรมนูญที่ยึดโยงกับประชาชนอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากจุดเริ่มต้นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 โดยรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 ได้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อการปฏิรูปการเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 99 คนซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม (แถมสุข นุ่มนนท์, 2550) แบ่งเป็น 2 ประเภท *ประเภทที่หนึ่ง* ได้แก่ ผู้สมัครจากจังหวัดต่าง ๆ จังหวัดละ 1 คน และ *ประเภทที่สอง* มาจากการเสนอบัญชีรายชื่อโดยสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 23 คน โดยทั้งสองประเภทจะได้รับการเลือกโดยสมาชิกรัฐสภา จากนั้นเมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ต้องนำเสนอต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบก่อน และหากรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อย่างไรก็ตาม หากรัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นออกให้ประชาชนออกเสียงประชามติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายกำหนด (บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, 2545, หน้า 33) จึงถือได้ว่าองค์ประกอบและที่มาขององค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีความเป็นประชาธิปไตยและยึดโยงกับประชาชนได้ดี

ส่วนเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่กล่าวว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดก็เพราะเจตนารมณ์หลัก 3 ประการ ได้แก่ (1) *การปรับการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง* (2) *การทำให้ระบอบการเมืองมีความสุจริตและโปร่งใส* และ (3) *การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ* (บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, 2563, หน้า 67, 76, 80-81) ดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ความตอนหนึ่งว่า

...เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ. . .

แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 กลับไม่สามารถปฏิรูปการเมืองได้สมดังที่ตั้งเจตนารมณ์ไว้ เนื่องจากสภาพการณ์ทางการเมืองภายหลังบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เกิดปรากฏการณ์ที่นำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีมีสภาพการณ์ดังต่อไปนี้ (1) การรวมกันของกลุ่มทุนเพื่อเข้าสู่อำนาจรัฐ (2) เกิดสภาพการณ์ที่เรียกว่า “เผด็จการทางรัฐสภา” (3) การสร้างขั้วทางการเมืองในวุฒิสภา (4) การแทรกแซงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (5) การใช้นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือทางการเมือง (6) ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้ง และ (7) ความขัดแย้งระหว่าง “หลักประชาธิปไตย” กับ “หลักนิติรัฐ” จากความขัดแย้งทางการเมืองที่เริ่มคุกรุ่นมากขึ้น กระทั่งคณะทหารนำโดย พล.อ. สนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบกได้เข้ายึดอำนาจเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยใช้ชื่อคณะรัฐประหารว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” เป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 อันได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเป็นอันสิ้นสุดลง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 151-152)

ต่อมาได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 และมีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 โดยมีรัฐบาลซึ่งมาจากพรรคพลังประชาชน แต่สภาพความขัดแย้งทางการเมืองยังคงดำรงอยู่เหมือนเมื่อครั้งใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ยิ่งไปกว่านั้น ความขัดแย้งยังมีแนวโน้มทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ดังจะเห็นได้จาก มีการชุมนุมใหญ่ทางการเมือง 3 ครั้ง ครั้งที่ 1 นำโดยพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) ครั้งที่ 2 โดยกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) และครั้งที่ 3

โดย “คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศ” (กปปส.) (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 152)

ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 แล้ว พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะหัวหน้า คสช. ได้เข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การเมืองในช่วงนี้แม้ยังคงมีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนรัฐประหารและฝ่ายที่ต่อต้านการรัฐประหาร แต่กลุ่มการเมืองฝ่ายต่าง ๆ เริ่มอ่อนล้าจากการชุมนุมทางการเมืองประกอบกับประชาชนเริ่มเบื่อหน่ายกับภาวะความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นเรื่อยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2549 นอกจากนี้ รัฐบาลทหารภายใต้ คสช. ยังใช้มาตรการคุมเข้มที่เกี่ยวกับการห้ามชุมนุมทางการเมือง การบริหารประเทศในห้วงเวลานี้จึงดำเนินไปท่ามกลางความไม่ชัดเจนของความขัดแย้งที่รอการปะทุครั้งใหม่ อย่างไรก็ตาม ในขณะที่เดียวกันฟากฝั่งของรัฐบาลและ คสช. ก็จัดให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 อันแสดงให้เห็นถึงกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน เมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ (เรียกกันทั่วไปว่า “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2558”) ก็ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เพื่อลงคะแนนเสียงในวันที่ 6 กันยายน 2558 แต่ปรากฏว่าสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติเสียงส่วนใหญ่ลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นผลให้ทั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องสิ้นสุดลง ซึ่งนำไปสู่การตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ซึ่งมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน เมื่อคณะกรรมการชุดนี้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จจึงได้กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 โดยมีผู้เห็นชอบ 16,820,402 คะแนน ไม่เห็นชอบ 10,598,037 คะแนน และประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2560 (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 155)

ปัญหาอุปสรรคในการปฏิรูปการเมืองภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยให้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยการพิจารณาของรัฐสภาให้ดำเนินการเป็น 3 วาระ คือ วาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา วาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ถ้อยเสียข้างมากเป็นประมาณ วาระที่สาม ขึ้นให้ความเห็นชอบ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า ร้อยละ 20 ของฝ่ายค้านทั้งหมด และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (มาตรา 256)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ ซึ่งหากเป็นแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระหว่างวาระของวุฒิสภาชุดแรกภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ใช้บังคับ จะต้องสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า 84 คน แต่หากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระหว่างวาระของวุฒิสภาชุดต่อไป จะต้องสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่า 67 คน อีกทั้งยังกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องที่กระทบต่อความเป็นรัฐ พระมหากษัตริย์ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย จึงพอจะสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 มีเจตนารมณ์ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550 อีกทั้งมีการใช้เงื่อนไขการออก

เสียงประชามติมาเพิ่มความยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดกลไกเช่นนี้เพราะผู้จัดทำรัฐธรรมนูญคือ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ต้องการปกป้องกลไกการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งวางลำดับขั้นตอนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไป กล่าวคือ ต้องมีกลไกที่ชนชั้นนำทางทหารและเครือข่ายยังคงสามารถยึดกุมการกำหนดทิศทางการบริหารประเทศได้ (ฉานนที สันตะพันธ์, 2564)

หากสำรวจเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจากความพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 พอสรุปได้ดังนี้ เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2562 รัฐสภาได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 โดยมีนายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค เป็นประธาน และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองทุกฝ่ายร่วมเป็นกรรมาธิการ กระทั่งวันที่ 28 สิงหาคม 2563 คณะกรรมาธิการชุดนี้ได้จัดทำรายงานการศึกษาแล้วเสร็จ และเสนอต่อรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้านั้นก็มีกระแสเรียกร้องเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 หมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดทางไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลรวม 6 ญัตติ แต่รัฐสภายังไม่ลงมติรับหลักการ โดยมีมติตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งมีนายวิรัช รัตนเศรษฐ์ เป็นประธาน แม้ว่าก่อนหน้านี้ได้มีการตั้งคณะกรรมการชุดของนายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค แต่รัฐสภากลับไม่ได้นำรายงานดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณา การลงมติดังกล่าวส่งผลให้การเริ่มกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญล่าช้าออกไปและพรรคฝ่ายค้านประกาศไม่เข้าร่วมเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการดังกล่าว (หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, 2563ข) กระทั่งวันที่ 18 พฤศจิกายน 2563 รัฐสภาก็ได้ลงมติรับหลักการร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอข้างต้นเพียง

2 ร่างฯ มีเนื้อหาแก้ไขมาตรา 256 เพื่อเปิดทางให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่มีเงื่อนไขที่ไม่แก้ไขเนื้อหาหมวด 1 และหมวด 2 และรวมถึงอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในการร่วมเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี (ประชุมสภา: รัฐสภารับหลักการร่างแก้ไข รธน. มาตรา 256 ตั้ง ส.ส.ร. ของฝ่ายค้านและรัฐบาล, 2564) แต่ต่อมาวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2564 ได้มีการเสนอญัตติด่วนขอส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 210 (2) โดยให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ไม่ได้ให้อำนาจรัฐสภาจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับให้อำนาจเพียงแก้ไขรัฐธรรมนูญรายมาตรา (หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, 2563ก)

กระทั่งวันที่ 11 มีนาคม 2564 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 4/2564 วินิจฉัยว่า รัฐสภามีอำนาจและหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ แต่ต้องจัดทำประชามติ 2 ครั้ง ครั้งแรกให้ประชาชนลงมติว่าต้องการให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ และครั้งที่สองเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ต้องจัดให้มีการลงประชามติว่าจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (แก้รัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญชี้สภามีอำนาจร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ต้องจัดให้ลงประชามติ, 2563) ส่งผลให้การลงมติร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 สมาชิกวุฒิสภาเสียงข้างมากลงมติไม่เห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ทำให้ความพยายามแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับต้องสิ้นสุดลง สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนให้เหตุผลว่าเพื่อยุติข้อถกเถียงต่อผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ให้ทำประชามติก่อนว่าประชาชนประสงค์จะให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่

หลังจากความพยายามแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ทั้งฉบับไม่สัมฤทธิ์ผล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคประชาธิปไตยก็ได้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกครั้ง แต่ครั้งนี้ได้เปลี่ยนแนวทางเป็นการเสนอแก้ไขรายมาตรา กล่าวคือเป็นการแก้ไขเฉพาะมาตรา 83 และมาตรา 91 คือระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงประเด็นเดียว (หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, 2564) ซึ่งร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ถือเป็นร่างแรกที่รัฐสภาให้ความ

เห็นชอบจากทั้งหมดกว่า 20 ร่างที่ทั้งสมาชิกรัฐสภาและภาคประชาชนเคยเสนอ แต่ทั้งหมดไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตลอดในช่วง 2 ปี

จากเหตุการณ์ที่นำเสนอมาทั้งหมด แม้บางฝ่ายจะเห็นว่ากลไกการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ออกแบบมาเพื่อธำรงรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญตลอดจนพิทักษ์หลักการพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตลอดจนเพื่อเป็นกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่างสมาชิกรัฐสภา แต่หลายฝ่ายก็เห็นว่ามีความเสี่ยงที่บางประการซึ่งส่งผลให้ขั้นตอนต่าง ๆ เกิดขึ้นได้อย่างยากลำบาก เช่น การลงมติในวาระหนึ่งซึ่งกำหนดให้การเห็นชอบต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยจากสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งในสาม คิดเป็น 84 เสียง เป็นต้น ดังนั้น หากเสียงส่วนใหญ่ของสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่เสียงของสมาชิกวุฒิสภาไม่ครบตามเกณฑ์ที่กำหนด ก็ยังไม่สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ รวมถึงการลงมติในวาระที่สาม นอกจากสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ยังต้องได้รับเสียงเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านอีกอย่างน้อยร้อยละ 20 ด้วย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ทั้งกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 และพฤติการณ์ที่ปรากฏจากการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเสี่ยงข้างมากในการลงมติต่อร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นถึงการมีอยู่จริงของ “อุปสรรคเชิงโครงสร้าง” ที่มีต่อความพยายามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ของหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการแก้ไขทั้งฉบับเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมเกิดแรงต้านภายในระบบการเมืองสูงมาก ส่งผลให้ท้ายที่สุดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่อาจเกิดขึ้นได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังเป็นเพียงการแก้ไขประเด็นระบบเลือกตั้งซึ่งประชาชนแทบไม่ได้รับประโยชน์ใดจากความเปลี่ยนแปลงนี้เลย นอกจากบรรดาพรรคการเมืองและนักการเมืองที่ต่างก็เรียกร้องประเด็นนี้มาตั้งแต่ก่อนจะมีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสียอีก

เมื่อเหตุการณ์ปรากฏตามที่ได้นำเสนอไปทั้งหมด ผู้เขียนจึงเห็นควรศึกษาแนวทางการออกแบบโครงสร้าง คุณสมบัติและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญ และแนวทางการออกแบบกลไก กระบวนการจัดทำและอนุมัติรัฐธรรมนูญ โดยลำดับดังนี้

วิเคราะห์แนวทางการออกแบบโครงสร้าง คุณสมบัติและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาโครงสร้าง คุณสมบัติและวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกขององค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญในประเทศญี่ปุ่น (รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946) เยอรมนี (รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1949) และฝรั่งเศส (รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958) พบว่า ประเทศทั้งสามโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศญี่ปุ่นมีองค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือมีประสบการณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญเป็นหลัก

สำหรับเยอรมนีมีองค์กรยกย่องรัฐธรรมนูญ 2 ชุด กล่าวคือ คณะกรรมาธิการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญจะเน้นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ส่วนสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจะมีกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากมลรัฐต่าง ๆ เป็นหลัก

ส่วนฝรั่งเศสจะมีคณะกรรมการ 2 ชุดในการยกย่อง ได้แก่ คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งจะมีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ และคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งคือ คณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงซึ่งมีสมาชิกเป็นรัฐมนตรีอันเป็นตัวแทนของผู้ที่จะอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น เป็นผู้แทนจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาาร่วมเป็นคณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชมพูพูนุต ตั้งถาวร, 2555, หน้า 79-82, 86-92)

ส่วนองค์กรกรรกร่างรัฐธรรมนูญของไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ฉบับปี พ.ศ.2550 และฉบับปัจจุบันพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและยึดโยงกับประชาชนมากที่สุด กล่าวคือสมาชิกซึ่งมาจากรัฐสภาเลือกให้จังหวัดละ 1 คน (ขณะนั้นประเทศไทยมี 76 จังหวัด) รวมกับผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์และผู้มีประสบการณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน 23 คน รวมเป็น 99 คน นับเป็นส่วนผสมที่เหมาะสมและลงตัวเป็นอย่างมาก เพราะมีฐานที่มาจากประชาชนในแต่ละจังหวัดที่เสนอตัวเข้ามาแล้วเลือกกันเองให้เหลือ 10 คน เพื่อนำรายชื่อของแต่ละจังหวัดให้สมาชิกสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนได้ลงมติเลือกจังหวัดละ 1 คน นับเป็นตัวแทนของประชาชนในสัดส่วนร้อยละ 75 หรือ 3 ใน 4 โดยมีสัดส่วนของผู้เชี่ยวชาญร้อยละ 25 หรือ 1 ใน 4

ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 แม้จะมีการเริ่มการได้มาซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากสมาชิกสภาแห่งชาติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทุกภาคส่วนซึ่งถือเป็นมีความยึดโยงกับประชาชนพอสมควรแต่ในขั้นตอนการเลือกผู้จะมาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญกลับเป็นอำนาจในการตัดสินใจเลือกของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ก่อการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ที่โค่นล้มรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ไป จึงถือว่าอาจจะนำมาเป็นตัวอย่างได้เฉพาะในส่วนแรกคือส่วนของสมาชิกสภาแห่งชาติ แต่วิธีการให้คณะรัฐประหารเป็นผู้ตัดสินใจเลือกย่อมไม่เป็นประชาธิปไตยเพราะไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ยังมีองค์กรกรรกร่างซึ่งล้วนมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยตรง จึงย่อมไม่สามารถนำมาเป็นแบบอย่างของการได้มาซึ่งสมาชิกองค์กรที่มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญที่ยึดโยงกับประชาชนได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า องค์กรกรรกร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสถานการณ์การปฏิรูปภายใต้บรรยากาศทางการเมืองในปัจจุบัน (ปลายปี พ.ศ. 2566) ต้องมีที่มาจากประชาชนทุกภาคส่วนในลักษณะเดียวกับสมาชิกสภาแห่งชาติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 แต่กระบวนการเลือกบุคคลจากสมาชิกสภาแห่งชาติมาเป็นสมาชิก

สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) เห็นควรใช้กระบวนการแบบเดียวกับของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ดังจะได้นำเสนอรายละเอียดในข้อเสนอแนะในตอนท้ายของบทความ

วิเคราะห์แนวทางการออกแบบกลไก กระบวนการจัดทำและอนุมัติรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาทั่วโลก กระบวนการจัดทำและอนุมัติรัฐธรรมนูญในประเทศญี่ปุ่น เยอรมนี และฝรั่งเศสพบว่า ในกรณีของญี่ปุ่นนั้นมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยบทบาทของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้ยึดครองญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ส่วนการอนุมัติให้ประกาศใช้เป็นอำนาจของสภาที่ปรึกษา (Privy Council) ของญี่ปุ่น เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมจิที่เข้ามาแต่เดิมโดยไม่ได้มีการลงประชามติแต่อย่างใด

ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีกระบวนการจัดเตรียมร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากรัฐสภาและรัฐบาล จากนั้นได้นำไปให้สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ให้ความเห็นจากนั้นจึงนำไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

สำหรับประเทศเยอรมนีเป็นการจัดทำโดยคณะกรรมการจัดทำต้นร่างรัฐธรรมนูญและสภาร่างรัฐธรรมนูญมาพิจารณาปรับแก้ไขในบางประเด็น จากนั้นได้นำร่างรัฐธรรมนูญไปให้กลุ่มประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรตะวันตกที่ควบคุมเขตเยอรมนีตะวันตกอยู่พิจารณาให้ความเห็นชอบโดยไม่ได้มีการออกเสียงประชามติรัฐธรรมนูญ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชมพูนุท ตั้งถาวร, 2555, หน้า 82-88, 90-92)

ในขณะที่กระบวนการของไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นบทบาทของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญร่างแรกแล้วเสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาอีกครั้ง จากนั้นนำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาได้อภิปรายและลงมติให้ความเห็นชอบ โดยไม่ได้มีการออกเสียงประชามติ

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 นอกจากนี้ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำคำชี้แจงว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้น

ใหม่มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ในเรื่องใด ประกอบกับเหตุผลว่า การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ มีจุดประสงค์สำคัญอย่างหนึ่งคือ ต้องการแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จากนั้นต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญพร้อมคำชี้แจงดังกล่าวไปยังสภาร่างรัฐธรรมนูญ และองค์กรตลอดจนบุคคลต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ทำให้เห็นได้ชัดว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้ให้ความสำคัญต่อการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญอันได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในระดับที่ใกล้เคียงหรือสูงกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ก็น่าได้ จากนั้นเป็นการพิจารณาโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีมติเห็นชอบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 มีกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่ค่อนข้างรวบรัดเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 กำหนดกรอบระยะเวลาไว้เพียง 180 วัน เมื่อยกร่างแล้วเสร็จได้ดำเนินการออกเสียงประชามติโดยไม่ได้ผ่านการพิจารณาขององค์กรใด ๆ อีก

บทส่งท้าย

ความพยายามปฏิรูปการเมืองโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่ได้ริเริ่มไว้แต่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ก็เกิดความขัดแย้งทางการเมืองจนเกิดการรัฐประหารขึ้นในปี พ.ศ. 2549 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ก็ยังไม่สามารถบรรลุภารกิจดังกล่าวได้ การเมืองไทยต้องเผชิญกับการรัฐประหารอีกครั้งในปี พ.ศ. 2557 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ที่ผู้ร่างนำเสนอว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปราบโกง กลับไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในวงกว้าง กระแสเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2563 จากการศึกษาทั้งกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 และพฤติกรรมที่ปรากฏจากการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาเสียงข้างมากในการลงมติต่อร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นถึงการมีอยู่จริงของ “อุปสรรค

เชิงโครงสร้าง” ที่มีต่อความพยายามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ของหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการแก้ไขทั้งฉบับเพื่อนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมเกิดแรงเสียดทานภายในระบบการเมืองสูงมาก ส่งผลให้ท้ายที่สุดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่อาจเกิดขึ้นได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังเป็นเพียงการแก้ไขประเด็นระบบเลือกตั้งซึ่งประชาชนแทบไม่ได้รับประโยชน์ใดจากความเปลี่ยนแปลงนี้เลย นอกจากบรรดาพรรคการเมืองและนักการเมืองที่ต่างก็เรียกร้องประเด็นนี้มาตั้งแต่ก่อนจะมีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสียอีก

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะว่า สมาชิกขององค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญควรมีที่มาจากสมาชิกแห่งชาติ จำนวนไม่เกิน 2,000 คน โดยมีจำนวนสมาชิกที่มาจากพรรคการเมืองทุกภาคส่วนในลักษณะเดียวกับสมาชิกแห่งชาติซึ่งเป็นที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 แต่กระบวนการเลือกบุคคลจากสมาชิกสมาชิกแห่งชาติมาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นควรใช้กระบวนการแบบเดียวกับของสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 กล่าวคือ ให้สมาชิกสมาชิกแห่งชาติจากแต่ละจังหวัดลงคะแนนเสียงเลือกกันเองให้เหลือจังหวัดละ 10 คน โดยผู้สมัครแต่ละคนสามารถลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครด้วยกันเองได้จำนวน 3 คน เมื่อได้ผู้สมัครครบจังหวัดละ 10 คนแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรายชื่อให้แก่ประธานรัฐสภาเพื่อให้ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเลือกให้เหลือจังหวัดละ 1 คนรวมเป็น 77 คน รวมกับผู้เชี่ยวชาญทั้ง 3 ด้านจำนวน 22 คน ได้แก่ สาขากฎหมายมหาชน 8 คน ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ 7 คน และผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด 7 คน

ทั้งนี้ ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาที่มีการให้ปริญญาทางสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์แต่ละแห่งคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญตามประเภทต่าง ๆ ประเภทละไม่เกิน 5 คน โดยทำเป็นบัญชีรายชื่อของแต่ละประเภท แล้วส่งให้ประธานรัฐสภา เพื่อให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเลือกให้ได้ตาม

จำนวนที่กำหนด รวมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ประเภทเป็น 99 คน เช่นเดียวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ส่วนกระบวนการจัดทำและอนุมัติรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยยิ่งโยงกับประชาชนมากที่สุด คือ กระบวนการจัดทำที่ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญอย่างรอบด้าน

ท้ายที่สุดต้องมีการออกเสียงประชามติโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ ซึ่งตรงกับกระบวนการของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550

References

- Amending the Constitution: The House is able to create a new constitution, according to the Constitutional Court. However, a referendum needs to be planned. (2020).* Retrieved on 7 February 2023, from <https://www.bbc.com/thai/thailand-56441126>
- Amorn Chanthasomboon. (2006a). *The importance of the “Constitution Drafting Organization” in political reform.* Retrieved 7 February 2023, from <http://public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID= 989>
- Amorn Chanthasomboon. (2006b). *New Paradigm - New Paradigm for the Second Political Reform (2006-2007).* Retrieved on 7 February 2023, from <http://public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID= 970>
- Banjerd Singkhaneti. (2020). *Concept of Constitutionalism and the Structure of Political Institutions.* Bangkok: Winyuchon.
- Bowonsak Uwanno and Chompunut Tangthaworn. (2012). *Comparative Constitution Drafting Council: International and Thai Experiences.* Bangkok: King Prajadhipok’s Institute.

- Bowonsak Uwanno. (2002). *Encyclopedia of the Constitution of the Kingdom of Thailand (1997), General Section, Chapter 1: Constitutional Spirit*. Bangkok: The Teachers' Council of Thailand.
- Bowonsak Uwanno. (2020). *Explanation of Constitutional Law Subject. (4th Edition)*. Bangkok: Institute of Legal Education of The Thai Bar.
- Chanit Santaphan. (2021). *Guidelines for the use of the Constitution as a tool for democratic transition: A comparative analysis of the Thai-Myanmar situation on state, constitution, rights and civil freedoms, theories and difficult issues facing the 2021 era, collection of scholarly essays in the 60th anniversary celebration of Professor Dr. Kriangkrai Charoentanawat*. Bangkok: Duentula Printing House.
- Hathaikan Trisuwan. (2020a). *The 2017 Constitution: Parliament continues to “cause amending the constitution”, not yet cast a vote on the proposed change, but establish a committee to review for thirty days*. Retrieved on 7 February 2023. from <https://www.bbc.com/thai/thailand-54278557>
- Hathaikan Trisuwan. (2020b). *“Drama” amending the 2017 Constitution of the Thai Parliament with Paiboon Nititawan as the “lead actor”*. Retrieved on 7 February 2023, from <https://www.bbc.com/thai/thailand-56345791>
- Hathaikan Trisuwan. (2021). *Constitutional amendment: Parliament passes 2nd step, using 2 ballots, reset the number of new MPs*. Retrieved on 7 February 2023, from <https://www.bbc.com/thai/thailand-58320259>

- Parliament Meeting: The proposed revision to Section 256 of the Constitution, which designates MPs for the government and opposition, is approved by Parliament.* (2020). Retrieved on 7 February 2023, from <https://www.bbc.com/thai/thailand-54983441>
- Sitsorn Krasaesunthorn. (2023). *Constitutional Drafting Assembly*. Retrieved on 7 February 2023, from [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=Constitutional Drafting Assembly](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=Constitutional_Drafting_Assembly).
- Thamsuk Numnon. (2007). *Constitutional Drafting Assembly: The path to reforming Thai politics*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

