

บทที่ 1

บทนำ



ความสำคัญและสภาพปัญหา

งานวิจัยชิ้นนี้ ทำการศึกษาถึงกระบวนการแก้ไข มาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2534 เมื่อปีพุทธศักราช 2539 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้เป็นครั้งที่ 6 โดยที่เนื้อหาของบทแก้ไขนั้น ได้ระบุถึง การจัดตั้งองค์กร หรือสถาบันอื่นทั้งวิธีการและคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามากร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงกล่าวได้ว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตรานี้ เป็นความพยายามที่จะ “เปิดประตู” ไปสู่การปฏิรูปการเมืองไทยโดยอาศัยการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ มิใช่อาศัยการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นบางมาตราเหมือนดังที่ระบุไว้เดิม ดังนั้นการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ย่อมน่าจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อสาระสำคัญ เนื้อหาและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ปีพุทธศักราช 2540 ทำให้กระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 นี้ได้รับความสนใจจากหลายฝ่าย ประเด็นที่ผู้วิจัยสนใจก็คือ กลุ่มต่าง ๆ ในรัฐสภา ซึ่งได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) และคณะกรรมการวิสามัญฯ เป็นต้น ได้แสดงบทบาทและผลก่อกวนต่อเรื่องนี้อย่างไร เป็นประการสำคัญ แต่จะศึกษาถึงบทบาทของกลุ่มพลังภายนอกรัฐสภาที่มีส่วนผลก่อกวนต่อกระบวนการดังกล่าวเป็นเพียงส่วนประกอบเท่านั้น อีกทั้งจะศึกษาว่าการผลก่อกวนของกลุ่มพลังทั้งในและนอกรัฐสภานั้น มีผลต่อเนื้อหาของมาตรา 211 อย่างไร

ตลอด 65 ปี ที่ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หากเราลองพิจารณาย้อนกลับไปดูเราจะพบว่า ระบอบประชาธิปไตยของเรายังไม่สามารถทำหน้าที่ของมันเองได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่ผ่านมาระบอบประชาธิปไตยไทยยังคงประสบกับปัญหาสำคัญอยู่ 3 ประการคือ ปัญหาการขาดเสถียรภาพ การขาดประสิทธิภาพ และความชอบธรรม ปัญหาทั้งสามมิตินี้เป็นเหตุและเป็นผลซึ่งกันและกัน นับเนื่องเป็นวงจรจนกระทั่งนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ เรียกว่า เป็น “วงจรอุบาทว์” ของการเมืองไทย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535 :37) ดังนั้นในช่วง 4-5 ปี ก่อนหน้า การแก้ไขมาตรา 211 จึงมีการพูดถึงความจำเป็นของการ “การปฏิรูปการเมือง” โดยเร่งด่วน ทั้งนี้เพื่อแก้ไข้ปัญหาของระบบการเมืองและกลไกพร้อมกันนี้ จะเป็นการวางโครงสร้างและระเบียบทางการเมืองใหม่ เพื่อให้ระบบการเมืองไทย เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นในอนาคต

ปัญหาการขาดเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยไทยที่เกิดขึ้นนั้น ก็เนื่องจากในช่วงอดีตที่ผ่านมา มี การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นกติกากฎหมายการเมืองบ่อยครั้ง หากนับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ 16 ฉบับแล้ว ซึ่งในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชน รัฐธรรมนูญคือ กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และเพราะเหตุนี้เองจึงควรเป็นกฎหมายที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ยากยิ่งกว่ากฎหมายอื่น ๆ แต่อดีตที่ผ่านมา สิ่งที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงในระบบการเมืองไทย กลับตรงกันข้ามกับแนวคิดและคำอธิบายดังกล่าวโดยสิ้นเชิง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงกติกากฎหมายการเมือง หรือรัฐธรรมนูญบ่อย ๆ ได้สะท้อนถึงความเป็นจริง 2 ประการคือ ประการแรก หลักนิติธรรม หรือการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) ยังไม่สามารถหยั่งรากลึกกลงเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบ้านเมือง อีกประการหนึ่งก็คือ การบังคับใช้กฎหมายของบ้านเมือง (Law Enforcement) ยังมีข้อบกพร่องอยู่เป็นอันมาก ที่กล่าวเช่นนี้ มิได้หมายความว่า บ้านเมืองเราขาดกฎหมายที่ดี ตรงกันข้าม ประเทศเรามีกติกากฎหมายหรือรัฐธรรมนูญที่ก้าวหน้า และทันสมัยอยู่พอสมควร เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2489 เป็นต้น แต่ทั้งนี้เนื่องมาจากการขาดพลังทางสังคมการเมืองที่จะบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว รัฐธรรมนูญดี ๆ จึงถูก "ยกเลิก" อย่างเปรียบได้กับการละเมิดกฎจราจร ที่มีให้เห็นอยู่ดาษดื่นทุกเมื่อเชื่อวัน (สมเกียรติ วันทะนะ มติชน, 26 ธ.ค. 31 น 21)

นอกจากนี้ การขาดเสถียรภาพทางการเมือง อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง รัฐธรรมนูญขาดความเป็น "สถาบัน" ไม่สามารถพัฒนากลายเป็นสถาบันทางการเมือง ซึ่งมีความมั่นคงได้ จึงส่งผลให้ระบบการเมืองขาดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคม หรือไม่สามารถจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้กับคนในสังคมได้อย่างเท่าเทียมกัน ประกอบกับประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อระบบการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาชนจึงไม่สนับสนุนต่อตัวระบอบการเมือง คือ กติกากฎหมายการเมืองทางการเมืองระบอบการเมืองจึงขาดความชอบธรรม

ดังนั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ปัญหาการเมืองไทยที่กล่าวมาข้างต้นยังมิได้มีการแก้ไขอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม จนกระทั่งภายหลังจากเหตุการณ์ความรุนแรงในเดือนพฤษภาคม 2535 ได้เกิดกระแสเรียกร้องจากประชาชนและกลุ่มพลังต่าง ๆ ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ปีพุทธศักราช 2534 ซึ่งร่างขึ้นในสมัยของรัฐบาลเผด็จการ รสช (ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของ "การปฏิรูปการเมือง" แล้วต่อมากลายเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน) จึงส่งผลให้รัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกระแสเรียกร้องของประชาชนในช่วงเวลานั้น สมัยของ นายอานันท์ ปันยารชุน (2535) เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีจำนวนถึง 4 ฉบับ ในคราวเดียวกัน

ต่อมาภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนกันยายน 2535 พรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งกระแสการเรียกร้องเพื่อให้มีการปฏิรูปการเมืองยังคงมีอย่างต่อเนื่อง จึงส่งผลให้ที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาชุดหนึ่ง ซึ่งมีจำนวนถึง 40 คน เพื่อทำการพิจารณา ศึกษาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยมี นายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ ต่อมาคณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้ทำการศึกษาแล้ว เสนอต่อว่ามีประเด็นที่เห็นควรแก้ไข 25 ประเด็น ต่อมาข้อเสนอทั้ง 25 ประเด็นดังกล่าว ก็ได้เข้าสู่ที่ประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา เพื่อพิจารณาและหาประเด็นที่มีมติร่วมกันในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากฝ่ายค้านนำโดยพรรคชาติไทย และฝ่ายรัฐบาล ซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำ ได้มีความเห็นที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับประเด็นของรัฐธรรมนูญที่จะทำการแก้ไข จนกระทั่งไม่สามารถหาข้อยุติว่า จะทำการแก้ไขในประเด็นใดก่อนดี จึงทำให้ นายชุมพล ศิลปอาชา ประธานคณะกรรมการในขณะนั้น พร้อมด้วย นายมารุต บุณาค ประธานรัฐสภา ได้เป็นแกนนำในการประสานงานในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยได้มีการเรียกแกนนำจากพรรคการเมือง ร่วมหารือเนื้อหาแนวทางที่เป็นไปได้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่สามารถหาข้อสรุปที่ชัดเจนได้ และการเสนอประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีทีท่าจะกลายเป็นเกมการเมือง ระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน ในการช่วงชิงกันว่า ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญจะได้รับการเสนอเข้าสู่สภาและถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาก่อน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากลุ่มต่าง ๆ ในรัฐสภาจะมีความขัดแย้งกันในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่กระแสการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จากกลุ่มพลังนอกรัฐสภา ยังคงดำเนินต่อเนื่อง และมีทีท่าว่าจะมีการขานรับมากขึ้น เมื่อ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้เสนอบทความทางวิชาการชิ้นหนึ่งเรื่อง "คอนสติติวชันแนลลิสซึม : ทางออกของประเทศไทย" (พร้อมทั้งได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211) ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการชูประเด็นการปฏิรูปการเมืองโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เนื่องจากกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองยังคงมีอย่างต่อเนื่องและส่อเค้าว่าอาจเกิดความรุนแรง เมื่อกลุ่มพลังต่าง ๆ นำโดย ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ประกาศอดข้าวประท้วง เพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย ในที่สุด นายมารุต บุณาค ประธานรัฐสภาในขณะนั้นจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งองค์การขึ้นมาชุดหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) โดยมี นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธาน เพื่อศึกษาพิจารณาและยกร่างข้อเสนอแนะเพื่อจัดทำแผนเพื่อการปฏิรูปการเมืองให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จากการศึกษาของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) หลังจกทำการศึกษาและพิจารณาแล้ว คพป. ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย โดยมีจุดเน้นที่การสร้างความสุขจิต และประสิทธิภาพทางการเมือง โดยการก่อตั้งและปรับปรุงระบบตรวจสอบ การใช้อำนาจทางการเมือง อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการรัฐสภา คณะกรรมการ

ป.ป.ป. เป็นต้น อีกทั้งเน้นให้มีการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเหมาะสม เป็นต้น ขณะเดียวกันได้จัดทำร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ด้วย (ร่างของ คพป.)

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย ก็ได้ดำเนินการปฏิรูปการเมืองที่เป็นรูปธรรมชัดเจนแต่อย่างไร จนกระทั่งได้มีการยุบสภาในเดือนพฤษภาคม 2538 ภายหลังจากที่นายก ชวน หลีกภัย ได้ประกาศยุบสภาและกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งครั้งนี้ พรรคการเมืองส่วนใหญ่ได้ชูประเด็นเรื่อง "การปฏิรูปการเมือง" เป็นนโยบายสำคัญ ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรคชาติไทย ซึ่งมี นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นหัวหน้าพรรคได้ชูประเด็นดังกล่าวในการหาเสียงเลือกตั้งด้วย และผลปรากฏว่า ภายหลังจากการเลือกตั้งในเดือนกรกฎาคม 2538 พรรคชาติไทยเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด จึงเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และรัฐบาลภายใต้การนำของนายบรรหาร ศิลปอาชา จึงจำต้องนำเอาการปฏิรูปการเมืองเข้ามาบรรจุไว้ในนโยบายด้านการเมืองการบริหารของรัฐบาล โดยนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภา ในการเปิดประชุมสภาครั้งแรกโดยได้มีการประกาศอย่างชัดเจนว่า จะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2534 มาตรา 211 ตามแนวทางของ คพป. (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 20 ฉบับที่ 31 หน้า 850-852)

เนื่องจากประชาชนและกลุ่มพลังต่าง ๆ ได้เฝ้าติดตามการทำงานของรัฐบาล เพื่อทวงสัญญาของการปฏิรูปการเมืองรัฐบาลของ นายบรรหาร ศิลปอาชา จึงจัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นมาคือ "คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง" (คปก.) จำนวน 35 คน โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ทั้งนี้เพื่อจัดทำแผนพัฒนาการเมืองในระยะยาวที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ทั้งยังได้ศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขมาตรา 211 อีกด้วย และหลังจากที่ คปก. ได้ศึกษาแล้ว ก็ได้ข้อสรุปว่า ตามมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญปี 2538 แต่หากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับก็ควรให้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ" เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่า คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้ดำเนินการศึกษาจนได้ข้อสรุปออกมาเป็นเอกสารเพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ต่อรัฐบาล แต่รัฐบาลก็มิได้แสดงท่าทีตอบสนองต่อข้อเสนอของผลการศึกษาของ คปก. แต่อย่างใด แต่กลับได้มีการจัดทำร่างแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐบาลต่างหากขึ้นอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งเนื้อหาโดยรวมแล้ว เหมือนกับร่างของ คปก. เกือบทั้งหมด ยกเว้น กรณีการลงประชามติ ซึ่งอย่างรัฐบาลได้กำหนดให้การลงประชามติให้กระทำเป็นรายมาตรา ในขณะที่ร่างของ คปก. ได้กำหนดให้ลงประชามติทั้งฉบับ การกระทำเช่นนี้ของรัฐบาล ได้สร้างความไม่พอใจให้กับกรรมการบางส่วนใน คปก. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักวิชาการ และสมาพันธ์ประชาธิปไตย จนถึงขั้นต้องลาออก โดยให้เหตุผลว่า รัฐบาลไม่จริงจังกับการปฏิรูปการเมือง

ต่อมา รัฐบาลของ นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งที่ประชุมมีมติรับหลักการ วาระที่หนึ่ง และภายหลังจากรับหลักการในวาระแรกแล้ว ที่ประชุมได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นมาชุดหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อทำการศึกษาและพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 โดยมี ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน จำนวนทั้งสิ้น 45 คน ผลจากการศึกษา พิจารณาของคณะกรรมการชุดดังกล่าว ปรากฏว่าสาระสำคัญในเนื้อหาของข้อเสนอเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ของคณะกรรมการวิสามัญฯ (ร่างของคณะกรรมการวิสามัญฯ) มีความแตกต่างจากเนื้อหาในร่างของคณะรัฐมนตรีที่ได้รับหลักการมาแล้วในวาระแรกอยู่หลายประเด็นสำคัญ ข้อแตกต่างที่สำคัญก็คือ ร่างแก้ไขมาตรา 211 ที่รับหลักการในวาระแรกนั้นให้อำนาจแก่รัฐสภา และนักการเมืองต่าง ๆ เข้ามามีอำนาจที่จะกำหนดบุคคลหรือองค์กรที่สามารถยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ในขณะที่คณะกรรมการวิสามัญฯ ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมือง โดยให้ม็อดกรยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้เพื่อมิให้องค์กรที่มีส่วนได้-ส่วนเสียโดยตรงกับการใช้อำนาจเข้ามามีบทบาทในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบาทจะจำกัดอยู่แต่ในการให้ความเห็นอย่างเต็มที่และในการพิจารณารับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ

ในขณะเดียวกัน เมื่อรัฐบาลได้นำเอาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เข้าสู่การพิจารณาของสภาประชาชน กลุ่มพลังประชาธิปไตย นักวิชาการและสื่อมวลชนต่าง ๆ นอกสภา ซึ่งได้เฝ้าติดตาม ตรวจสอบ และวิพากษ์วิจารณ์นโยบายการปฏิรูปการเมืองของรัฐสภา ก่อนหน้านั้นอยู่แล้ว ยิ่งมีบทบาทต่อเนื่องในการติดตามตรวจสอบมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อมวลชน ได้มีการเสนอข่าวในเชิงของการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความจริงใจและการดำเนินการของรัฐสภาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 การให้ความรู้เกี่ยวกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ในเนื้อหาที่แตกต่างกันของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ โดยพยายามนำเสนอข้อเท็จจริงและรายละเอียดต่าง ๆ ที่เป็นข้อถกเถียง เช่น ร่างของ คพป. ร่างของ คปก. ร่างของรัฐสภาและร่างของคณะกรรมการวิสามัญฯ เป็นต้น

นอกจากนั้น สื่อมวลชนต่าง ๆ ยังได้ตั้งข้อสังเกตและบทวิเคราะห์ว่า การผ่านร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เป็นเกมการเมืองที่ชิงไหวชิงพริบระหว่างกลุ่มผู้มีอำนาจในรัฐสภา กล่าวคือ เป็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายคณะกรรมการ ร่วมกับฝ่ายค้านโดยมีวุฒิสภาเป็นตัวแปรสำคัญ ซึ่งฝ่ายรัฐบาลพยายามเข้าแทรกแซงต่อกระบวนการพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 ของคณะกรรมการและทำให้เนื้อหามาตรา 211 ที่ออกมานั้น เอื้อต่อการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มตน ขณะเดียวกันคณะกรรมการได้ทำการปรับปรุงแก้ไขในมาตรา 211 โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด อีกทั้งในขณะที่กระบวนการพิจารณาร่างมาตรา 211 ในรัฐสภากำลังดำเนินการอยู่นั้น กลุ่มพลังนอกรัฐสภาก็ได้ดำเนินการเคลื่อนไหว ผลักดันกระบวนการดังกล่าวอยู่นอกรัฐสภาด้วยเพื่อกดดันให้รัฐบาล ต้องเร่งพัฒนาแก้ไขมาตรา

211 และทำให้ร่างแก้ไขดังกล่าวผ่านการพิจารณาของสภาในวาระ 3 โดยเร็วที่สุด ดังนั้น บทบาทของกลุ่มพลังทั้งภายในและภายนอกรัฐสภาต่อการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 ตลอดจนข้อถกเถียงและความขัดแย้งในประเด็นของเนื้อหาสาระของมาตรา 211 ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอถึงวิธีการในการปฏิรูปการเมือง จึงเป็นที่มาของความสนใจในการวิจัยครั้งนี้

ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เป็นที่มาของการศึกษาวิจัยเรื่อง "การเมืองในกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2534 เมื่อปีพุทธศักราช 2539" จึงมุ่งศึกษาถึงกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

- ความเป็นมาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2534 ทั้ง 3 ครั้ง (ตั้งแต่ฉบับที่ 1-6) โดยเฉพาะที่มา ความสำคัญ ประเด็นการถกเถียงเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 (ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6) เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง ตลอดจนถึงปัจจัยและแนวคิดที่มีผลต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เมื่อปีพุทธศักราช 2539

- สาระสำคัญของเนื้อหาในร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอไว้ เช่น ร่างของ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ, ร่างของ คพป., ร่างของ คปก., ร่างของรัฐบาล และร่างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ถึงความแตกต่างและคล้ายคลึงกัน พร้อมทั้งจะนำเสนอและวิเคราะห์ถึงกลุ่มพลังนอกสภา ในการเข้ามามีบทบาทเชิงนโยบายต่อกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ก่อนที่ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 จะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

- กระบวนการพิจารณาและผ่านร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญในวาระ 1 วาระ 2 และวาระ 3 ในสภา โดยพิจารณาว่ามีบุคคลหรือกลุ่มผู้มีอำนาจกลุ่มใดบ้างเกี่ยวข้องต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ บุคคลหรือกลุ่มแสดงบทบาทและทำอย่างไร กลุ่มใดบ้างเห็นด้วยและคัดค้าน กลุ่มใดได้เปรียบและเสียเปรียบ เพราะเหตุใด ในท้ายที่สุดจะทำการวิเคราะห์ถึงกระบวนการผ่านร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ว่าผู้มีอำนาจใช้วิธีการและช่องทางใด เพื่อให้ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ผ่านสภาออกมาได้ พร้อมทั้งพิจารณาถึงผลกระทบของเกมการต่อสู้ ต่อเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญมาตรา 211

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความสำคัญและที่มาของการแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2539 กับการปฏิรูปการเมือง

2. เพื่อศึกษาถึงบทบาทและกิจการทางการเมืองของกลุ่มพลังในรัฐสภา และกลุ่มพลังนอกรัฐสภา ต่อกระบวนการแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ทั้งนี้จะศึกษาถึงบทบาทของกลุ่มพลังในรัฐสภา ต่อกระบวนการดังกล่าวเป็นประการสำคัญ

3. เพื่อศึกษาถึงช่องทาง วิธีการ และกลยุทธ์ ของผู้มีอำนาจทางการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ใช้เพื่อผ่านร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เมื่อปีพุทธศักราช 2539

คำถามการวิจัย

1. กลุ่มพลังในรัฐสภา และนอกรัฐสภาใช้อำนาจและอิทธิพลผลักดันต่อกระบวนการแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญไทย ปีพุทธศักราช 2534 อย่างไร

2. ผลจากการใช้อำนาจและอิทธิพลเพื่อผลักดันของกลุ่มภายในรัฐสภาและนอกรัฐสภาได้ส่งผลต่อการผ่านร่างและเนื้อหาในการจัดทำและแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2534 หรือไม่? อย่างไร?

สมมุติฐานการวิจัย

กลุ่มพลังนอกรัฐสภา มีบทบาทต่อกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ในลักษณะของการระบุปัญหา (Problem Identification) ในขณะที่ กลุ่มพลังในรัฐสภา มีบทบาทต่อกระบวนการดังกล่าว ในลักษณะการก่อตัว และกำหนดข้อเสนอของนโยบาย (Policy Formulation and Policy Proposals) อีกทั้งในกระบวนการดังกล่าวมีการต่อรองกันอย่างมาก และไม่มีฝ่ายใดได้รับผลประโยชน์ตามที่ตนเองต้องการทั้งหมด ดังนั้น เนื้อหาในมาตรา 211 ที่ตราขึ้น จึงสะท้อนให้เห็นถึงการประนีประนอม ประสานประโยชน์ของกลุ่มพลังต่าง ๆ ภายในรัฐสภาเข้าด้วยกัน

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

1. รัฐธรรมนูญ มาตรา 211 หมายถึง รัฐธรรมนูญในมาตราที่ระบุถึงวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และการจัดทำรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังกำหนดตัวบุคคลหรือองค์กรผู้ซึ่งจะมายกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนแรกของการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งนี้เพื่อเปิดประตูไปสู่การปฏิรูปการเมือง ซึ่งแต่เดิมนั้นให้รัฐสภาเข้ามามีบทบาทในทุกขั้นตอนของกระบวนการ ในปัจจุบันได้มีการแก้ไขเนื้อหาในมาตรานี้ใหม่ เพื่อจำกัดมิให้รัฐสภาเข้ามามีบทบาทในการยกร่างรัฐธรรมนูญเหมือนในอดีต แต่จะให้มีการตั้งคณะกรรมการ

พิเศษ หรือองค์กรอิสระอื่น ๆ ที่มีได้มีส่วนได้-เสียกับการใช้อำนาจขึ้นมา เพื่อยกร่างขึ้นแทนโดยมีรัฐสภาเป็นผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาเสนอแนะความคิดเห็นต่าง ๆ

2. กลุ่มพลังในรัฐสภา หมายถึง กลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่มีบทบาทในการพยายามเรียกร้องผลักดันในประเด็นต่าง ๆ ภายในรัฐสภาเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ ได้เน้นถึงกลุ่มที่เข้ามามีบทบาทต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เช่น สภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) และคณะกรรมการวิสามัญแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เป็นต้น

3. กลุ่มพลังนอกรัฐสภา หมายถึง กลุ่มบุคคล หรือองค์กรที่พยายามเรียกร้องผลักดันและเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 จากภายนอกรัฐสภา ซึ่งได้แก่ กลุ่มพลังประชาธิปไตย กลุ่มองค์กรอิสระ (NGO.) กลุ่มนักวิชาการ และสื่อมวลชนต่าง ๆ เป็นต้น

4. ผู้มีอำนาจทางการเมือง หมายถึง บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้มีอำนาจและใช้อำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และออกกฎหมายต่าง ๆ โดยจะเน้นถึงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันเพื่อผ่านร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เมื่อปีพุทธศักราช 2539 ซึ่งได้แก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เป็นต้น

วิธีการดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยในงานชิ้นนี้ จะใช้วิธีการศึกษาในเชิง พรรณวิเคราะห์ (Analytical Description) โดยจะทำการสำรวจวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์ (Interview) ควบคู่กันไป

ก. การวิจัยเอกสารประกอบด้วย

เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) เช่น บันทึกและรายงานการประชุมของรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในรัฐสภาที่เกี่ยวข้อง เอกสารจากนโยบายรัฐบาล รัฐธรรมนูญ เอกสารและแผนงานที่เป็นแนวทางในการปฏิรูปการเมืองของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ

เอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) เช่น หนังสือที่เกี่ยวข้อง วารสารบทความต่าง ๆ ในหนังสือพิมพ์รายวัน หนังสือพิมพ์รายสัปดาห์ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนผลงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ข. การสัมภาษณ์เจาะลึก โดยมีคำถามและข้อสงสัยตามจุดประสงค์ที่ต้องการเตรียมไปล่วงหน้า และจะคัดเลือกผู้ให้สัมภาษณ์จากบุคคล 3 กลุ่มคือ

- บุคคลในคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ได้เสนอแนวทางในการแก้ไขมาตรา 211 ในรัฐสภา เช่น คปป. และ คปก. เป็นต้น
- ผู้ที่มีส่วนในกระบวนการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ในรัฐสภา เช่น คณะกรรมาธิการวิสามัญ รัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิกที่เกี่ยวข้อง
- ผู้นำขององค์กรเอกชน บุคคลสำคัญนอก รัฐสภา รวมถึงสื่อมวลชนต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการเรียกร้อง ผลักดัน กระบวนการดังกล่าว

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาถึงกระบวนการแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เมื่อปีพุทธศักราช 2539 ซึ่งถือเป็นมาตราสำคัญในกฎหมายอันนำมาสู่การมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อปฏิรูปการเมืองไทยในอนาคต ดังนั้นขอบเขตในการศึกษานี้จึงอยู่ในช่วงตั้งแต่รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้นำเอาการปฏิรูปการเมืองโดยการแก้ไขมาตรา 211 บรรจุไว้ในเนื้อหาของนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาขึ้นเข้าดำรงตำแหน่งเมื่อปี 2538 ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้นำเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาในวาระหนึ่ง วาระที่สอง และผ่านการเห็นชอบของสภาในวาระที่สาม ในปี 2539 จนกระทั่งถึงกระบวนการเลือกสรรเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สสร.) เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปีพุทธศักราช 2540

อนึ่ง การวิจัยนี้ จะวิเคราะห์เจาะลึกถึงกระบวนการของรัฐสภาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ทั้งสามวาระเพื่อพิจารณาถึงพฤติกรรมและบทบาทของกลุ่มพลังภายในรัฐสภาในการผลักดันและประนีประนอม เพื่อให้ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าว ผ่านออกมาได้ เป็นประการสำคัญ แต่เพื่อให้ภาพกระบวนการดังกล่าวมีความสมบูรณ์ ผู้วิจัยจะได้พิจารณาถึงความเป็นมาและมูลเหตุของการปฏิรูปการเมือง ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัย รัฐบาลชวน 1 พ.ศ. 2535 และบทบาทของพฤติกรรมของกลุ่มภายนอกสภา ในการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตรานี้เป็นเพียงส่วนประกอบเท่านั้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาวิจัยนี้ผู้วิจัยคาดหวังว่า ผลของการวิจัยจะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ดังนี้

1. ทำให้เข้าถึงพฤติกรรม บทบาทและผลจากการกระทำดังกล่าวของกลุ่มพลังภายนอกรัฐสภา และภายในรัฐสภา ในการผลักดันต่อกระบวนการแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2534
2. ทำให้ทราบถึงกลไกการใช้อำนาจการต่อรอง ประนีประนอมและประสานประโยชน์ของกลุ่มพลังภายในรัฐสภาต่าง ๆ เพื่อพิจารณาและผ่านร่างกฎหมายหนึ่ง ๆ
3. ช่วยเป็นแนวทางในการศึกษา และวิเคราะห์ถึงรัฐธรรมนูญใหม่ฉบับปี พ.ศ. 2540 และการปฏิรูปการเมืองในระดับที่กว้างขวางและลึกซึ้งยิ่งขึ้นต่อไป
4. ทำให้สามารถวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและบทบาทของกลุ่มผลักดันและกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย หลังการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

การนำเสนอรายงานการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ

บทนี้จะกล่าวถึงความจำเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหาในการวิจัย วัตถุประสงค์การวิจัย คำถามการวิจัย สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย วิธีการดำเนินการวิจัย ขอบเขตในการวิจัย กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ นิยามคำศัพท์ที่ใช้ในการวิจัยและวิธีการนำเสนอรายงานวิจัย

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และกรอบในการศึกษาวิจัย

บทนี้จะเป็นการศึกษาถึง แนวความคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายสาธารณะ วิธีการและช่องทางของกลุ่มที่จะเข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดนโยบาย การใช้ อำนาจอิทธิพล ภาวะผู้นำ ตลอดจนแนวคิดหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมของรัฐสภาในการพิจารณาผ่านร่างกฎหมายหนึ่ง ๆ

บทที่ 3 การระบุปัญหานิยามปฏิรูปการเมืองมีการแก้ไขมาตรา 211

บทนี้จะนำเสนอถึง ความเป็นมาและพัฒนาการทางความคิดของนโยบายปฏิรูปการเมือง โดยการเริ่มต้นที่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 211 โดยจะเน้นถึงบทบาทของกลุ่มพลังนอกรัฐสภา ในการเป็นผู้ริเริ่มและระบุปัญหาของนโยบายปฏิรูปการเมือง จนทำให้รัฐบาลและผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบาย

ต้องดำเนินการพิจารณาเพื่อผ่านร่างแก้ไขมาตรา 211 จากรัฐสภาเพื่อเปิดประตูไปสู่การปฏิรูปการเมืองในที่สุด

บทที่ 4 เนื้อหา และสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211

บทนี้จะเป็นการกล่าวถึงสาระสำคัญในเรื่องที่มา และเนื้อหา ของร่างแก้ไขมาตรา 211 ที่องค์กรต่าง ๆ ได้นำเสนอเอาไว้ อาทิ เช่น ร่างของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ร่างของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ร่างของคณะรัฐมนตรี และร่างของคณะกรรมการวิสามัญฯ (ร่างของกมธ.) โดยในช่วงท้ายจะเป็นการเปรียบเทียบให้เห็นถึงสาระสำคัญในรูปของตาราง พร้อมทั้งตั้งข้อสังเกตในร่างแก้ไขมาตรา 211 ขององค์กรต่าง ๆ

บทที่ 5 บทวิเคราะห์กระบวนการรัฐสภาในการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211

บทนี้จะวิเคราะห์ถึงบทบาทและพฤติกรรมของกลุ่มพลังในสภาและกลุ่มพลังนอกสภาในการผลักดันให้ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ผ่านการพิจารณาของสภาทั้ง 3 วาระ ทั้งนี้จะพิจารณาถึงกลไกและวิธีการการใช้อำนาจ และการแสดงถึงภาวะผู้นำ เพื่อต่อรองและประนีประนอมของกลุ่มพลังภายในรัฐสภา พร้อมทั้งเป็นการวิเคราะห์ถึงเกมการพิจารณาเพื่อผ่านร่างแก้ไข มาตรา 211 และปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดให้ร่างแก้ไขมาตรา 211 ผ่านการพิจารณาของสภา

บทที่ 6 บทสรุป

บทนี้จะเป็นการสรุปถึงภาพของเกมสภารเมือง การใช้อำนาจ การต่อรองและประนีประนอมของกลุ่มต่าง ๆ ในกระบวนการแก้ไขมาตรา 211 ว่าเป็นตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้หรือไม่ และในตอนท้ายจะได้ตั้งข้อเสนอแนะบางประการ จากการทำวิจัย ทั้งนี้เพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในแง่มุมอื่น ๆ ต่อไป