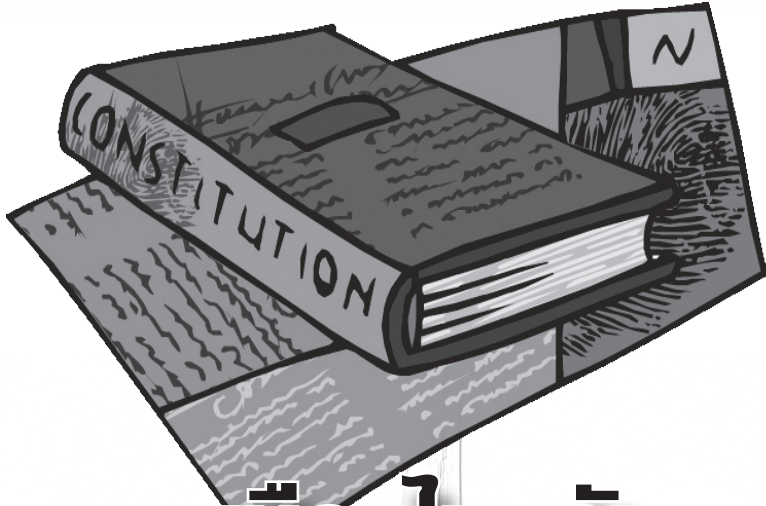




โดย นางสาวอริการ์รัตน์ นิยมไทย
นิติกร สำนักกฎหมาย



การเมืองไทยกับความพยายาม ในการปฏิรูป

๑. บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาความขัดแย้งในสังคมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะความขัดแย้งทางด้านการเมืองนั้นได้มีความแตกแยกและมีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายกันอย่างชัดเจนและสภาวะการณ์ในลักษณะเช่นนี้ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในรอบ ๗๗ ปี ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย และนอกจากนี้ประเทศไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาทางด้านวิกฤติเศรษฐกิจของโลกไปพร้อม ๆ กันด้วย จากสถานการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศชาติเป็นอย่างมาก จนกระทั่งได้มีการกล่าวถึง “การปฏิรูปการเมือง” รอบใหม่เพื่อเป็นแนวทางในการที่จะหาทางแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์ของประเทศไทยในขณะนี้ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร นักวิชาการ ภาคสังคม และภาคสื่อมวลชน

คำว่า “การปฏิรูปการเมือง” ดังกล่าวนี้นั้นหมายความว่าอย่างไร ดังนั้น จึงใคร่ขอแนะนำเสนอบทความเกี่ยวกับที่มาและสาระสำคัญของการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมา ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงหลักการใน “การปฏิรูปการเมือง” นั้นมีความหมายว่าอย่างไร มีวัตถุประสงค์และแนวทางในการดำเนินการอย่างไรในแต่ละยุคแต่ละสมัย ตลอดจนทิศทางของการปฏิรูปการเมืองไทยที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้



๒. การปฏิรูปการเมืองคืออะไร

๑) ความหมายของคำว่า “การปฏิรูปการเมือง”

คำว่า “การปฏิรูปการเมือง” (Political reform) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างหลากหลายตามความเข้าใจและความคิดเห็นของตน เช่น การพัฒนาจิตใจ การแก้ปัญหาเศรษฐกิจของคนจน การพัฒนาการศึกษาแล้วการเมืองจะดีขึ้น การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร (ศาสตราจารย์มารุต บุญนาค) เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๗ นั้นได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ได้รวม ๓ ประการ ดังนี้

(๑) ศึกษา พิจารณา ค้นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความคิดเห็นและเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญ

(๒) ศึกษา พิจารณา ค้นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความคิดเห็นและเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง และร่างกฎหมายอื่นอันจำเป็นต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข

(๓) ศึกษา พิจารณา ค้นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความคิดเห็นและยกร่างข้อเสนอแนะเพื่อการจัดทำแผนหรือโครงการพัฒนา หรือปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศในระยะเฉพาะหน้าและระยะยาว โดยสอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

และได้ให้คำอธิบายความหมายของคำว่า “การปฏิรูปการเมือง คือ การปรับปรุงแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบ เพื่อให้การเมืองในระบบมีความสุจริต และแก้ไขปัญหาลดอดจนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง”^๑

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี ราษฎรอาวุโสและอดีตประธานคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย ได้ให้คำอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “การปฏิรูปการเมือง” ไว้ โดยแยกความหมายของคำว่า “การพัฒนาการเมือง” กับคำว่า “การปฏิรูปการเมือง” ให้แตกต่างกันเพื่อประโยชน์ในเชิงปฏิบัติ ดังนี้^๒

“การพัฒนาการเมือง หมายถึง การพัฒนาจิตใจประชาธิปไตย การพัฒนาชนบประเพณีประชาธิปไตย ส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชน การรวมตัวของประชาชน บทบาทของชุมชน การกระจายอำนาจ บทบาทของสื่อมวลชน พัฒนาการศึกษ พัฒนาเศรษฐกิจของคนยากจน ฯลฯ”

^๑คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๔๐) หน้า ๒๘.

^๒ประเวศ วะสี, การเดินทางแห่งความคิด : ปฏิรูปการเมือง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน, ๒๕๔๐) หน้า ๓๙ - ๔๐.



“การปฏิรูปการเมือง หมายถึง การปรับปรุงกลไกของระบบการเมือง ส่วนกลางที่กำหนดโดยกฎหมายเพื่อลดและป้องกันการทุจริตประพตมิชอบของนักการเมือง และเพิ่มประสิทธิภาพของการเมืองในการแก้ปัญหาของประเทศ”

การพัฒนาการเมืองเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง แต่จะเป็นไปได้ช้าถ้ากลไกการเมืองระดับบนไม่เอื้ออำนวย การพัฒนาการเมืองอย่างเดียวยังไม่ปฏิรูปการเมือง กลไกที่ไม่ถูกต้องทางการเมืองระดับบนจะทำให้เกิดวิกฤติการณ์ในบ้านเมืองได้ การพัฒนาการเมือง และการปฏิรูปการเมืองจึงต้องทำไปคู่กัน แต่ควรรู้ว่าการอันใดเป็นการพัฒนาการเมือง การอันใดเป็นการปฏิรูปการเมือง เพราะถ้านำมาปนกันจะทำให้เข้าใจผิดคิดว่าปฏิรูปการเมืองแล้ว แต่ความจริงแล้วไม่ได้ปฏิรูป

๒) วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการเมือง^๓

สำหรับจุดประสงค์หลักในการปฏิรูปการเมืองนั้นศาสตราจารย์นายแพทย์ ประเวศ วะสี ได้ให้คำอธิบายไว้ในเบื้องต้นว่า การปฏิรูปการเมืองมีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุงระบบการเมือง ให้การเมืองมีความสะอาดและมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของประชาชนมากยิ่งขึ้น หากไม่สามารถปฏิรูปการเมืองได้การแก้ไขปัญหาคืออื่น ๆ ย่อมทำไม่ได้ เช่น ปฏิรูประบบราชการ ปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูปกิจการคณะสงฆ์ การแก้ปัญหาคความยากจน การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การแก้ปัญหาล้างคตต่าง ๆ เรื่องเหล่านี้ล้วนยากต่อการแก้ไขทั้งสิ้น ถ้าการเมืองไม่มีคุณภาพสูง ถ้าแก้ไขไม่ได้บ้านเมืองจะเข้าไปสู่ความยุ่งยากมากขึ้น และจะหลีกเลี่ยงความรุนแรงไปไม่พ้น

๓) ลักษณะของการปฏิรูปการเมือง^๔

เมื่อได้ทราบความหมายและวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการเมืองแล้ว อันดับต่อไปจะขอกล่าวถึงลักษณะของการปฏิรูปการเมือง จำนวน ๔ ประการ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของการปฏิรูปการเมืองให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งการปฏิรูปการเมืองมีลักษณะโดยสรุปได้ ดังนี้

(๑) การปฏิรูปทางการเมืองต้องแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบ ไม่ใช่จุดใดจุดหนึ่ง โดยหยิบยกปัญหาทุกปัญหาที่ระบบการเมืองนั้น ๆ ประสบอยู่ อาทิเช่น มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง มีการทุจริตคอร์รัปชันโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง การเมืองถูกมองว่าเป็นเรื่องของนักการเมือง พลเมืองรู้สึกว่ตนจะเกี่ยวกับการเมือง เฉพาะเมื่อเลือกตั้งและฟังข่าวเท่านั้น และองค์กรการเมืองทุกองค์กรไม่สามารถตอบสนองการแก้ไข ปัญหาที่หลากหลายทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมได้ เป็นต้น มาพิจารณาและหามาตรการแก้ไข ทั้งระบบให้สอดคล้องกัน ไม่ใช่แก้ไขที่จุดใดจุดหนึ่งแล้วไปสร้างปัญหาให้จุดอื่น

(๒) การปฏิรูปทางการเมืองมีจุดมุ่งหมายสร้างคความสุจริตและประสิทธิภาพทางการเมือง ปัญหาของระบบการเมืองไทยส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากปัญหาใน ๒ สาเหตุ คือ ความสุจริตของระบบการเมืองประการหนึ่ง และควมมีประสิทธิภาพของระบบการเมืองอีกประการหนึ่ง ดังนั้น

^๓ประเวศ วะสี, เพิ่งอ้าง หน้า ๓๘ - ๓๙.

^๔คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, เพิ่งอ้าง หน้า ๒๙.



จึงต้องปฏิรูประบบให้จัดความทุจริตทุกรูปแบบ สร้างเสถียรภาพทางการเมืองและส่งเสริมประสิทธิภาพขององค์กรทางการเมือง

(๓) ยกย่องรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้เป็นการปฏิรูปการเมือง กล่าวคือ ต้องยกย่องรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในคราวเดียวกัน ให้แก้ไขระบบเป็นแผนเพื่อสร้างความสุจริตและประสิทธิภาพให้ระบบการเมือง ทั้งนี้ โดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้องวางกรอบที่เป็นกฎเกณฑ์และกติกาให้บุคคลทุกฝ่ายในสังคมไม่ว่าจะเป็นองค์กรทางการเมือง ระบบราชการประจำ ตลอดจนเอกชนและประชาชน สามารถดำเนินการทั้งหลายภายใต้กรอบที่วางไว้เพื่อให้เกิดความสงบและสันติ แต่กรอบที่วางไว้นั้นต้องเอื้ออำนวยให้บุคคลในระบบสามารถแก้ปัญหาให้สังคมได้ โดยคนดีสามารถทำงานได้ดี คนไม่ดีสามารถทำความไม่ดีได้ยากและ

(๔) การปฏิรูปการเมืองดังกล่าวต้องยึดระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นกรอบหลัก

๓. การปฏิรูปการเมืองในประเทศไทย^๕

ประเทศไทยได้มีการปฏิรูปการเมืองมาแล้วรวม ๒ ครั้ง ครั้งแรกเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ ครั้งที่สองเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และกำลังมีความพยายามในการปฏิรูปการเมืองของไทยอีกครั้งในปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑) สภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙

สืบเนื่องจากปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้เกิดกระแสสังคมเรียกร้องให้มีการดำเนินการปฏิรูปการเมืองขึ้น ศาสตราจารย์มารุต บุญนาค ประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ในขณะนั้นจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” (คพป.) โดยมีศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน ทำหน้าที่ศึกษาแนวทางการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่ง คพป. ได้ดำเนินการแล้วเสร็จและนำเสนอรายงานต่อรัฐสภาและประชาชนทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๓๘

ต่อมา นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น (พรรคชาติไทย) ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๘) ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ความว่า “จะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๑๑ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” และภายหลังได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง” (คปก.) โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาทางการเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขรวมทั้งวิธีการปฏิรูปการเมือง และพิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

^๕พระพงษ์ สิทธิอมร และคณะ, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย ปฏิรูป ปฏิวัติ รัฐประหาร ของบทบาทผู้นำทางการเมือง พลเรือน ตำรวจ ทหาร, (กรุงเทพฯ : หจก.ซี แอนด์ เอ็น, ๒๕๔๙) หน้า ๒๘๕ - ๖๕๓.



แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๑๑ ซึ่งคณะรัฐมนตรีชุดนี้ได้มีมติเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาในที่สุด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ นี้ ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ต่อการพัฒนาการเมืองภายในประเทศ เนื่องด้วยมาตรา ๒๑๑ ทวิ ได้กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (The Constituent Assembly) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จำนวน ๙๙ คน^๖ มีที่มาจาก

- สมาชิกที่รัฐสภาคัดเลือกจากผู้สมัครในแต่ละจังหวัด จังหวัดละ ๑ คน รวม ๗๖ คน
- สมาชิกที่รัฐสภาคัดเลือกจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ จำนวน ๒๓ คน แบ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญกฎหมายมหาชน จำนวน ๘ คน ผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชารัฐสภาหรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน ๘ คน และผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐสภาคำหนด จำนวน ๗ คน

โดยมีกรอบระยะเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔๐ วัน นับแต่วันที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญครบ ๙๙ คน และต้องดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสำคัญ อีกทั้งต้องดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปเพื่อ “ปฏิรูปการเมือง”

การดำเนินการจัดทำและยกร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ นับได้ว่าประชาชนชาวไทยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์การเมืองไทย กล่าวคือความคิดเห็นของประชาชนมีส่วนสำคัญในการกำหนดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ และประชาชนสามารถคาดหวังได้ว่าจะได้รับประโยชน์จากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพราะเป็น “ธรรมนูญแห่งสิทธิเสรีภาพ” ของประชาชน ดังนั้น การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับในครั้งนี้จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมือง ที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทั้งประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างโดยตลอด รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นรัฐธรรมนูญแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ หลังจากการดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญครบตามกำหนดเวลาแล้วที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ และได้นำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อรัฐสภา ต่อมาเมื่อได้รับความชอบจากรัฐสภาแล้ว ประธานรัฐสภา (นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา) ได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้ต่อไป โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ตรงกับสมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

^๖สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้มี

๑. นายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๒. ศาสตราจารย์ กระมล ทองธรรมชาติ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ คนที่ ๑
๓. นางยุพา อุดมศักดิ์ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ คนที่ ๒.



๒) สภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

พุทธศักราช ๒๕๔๙

การเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔ และครั้งที่สองเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์วุ่นวายในทางการเมืองขึ้น โดยมีกลุ่มต่าง ๆ ทั้งประชาชน นักวิชาการ นักศึกษา แรงงานรัฐวิสาหกิจ ออกมาชุมนุมต่อต้านรัฐบาลทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เป็นเหตุให้มีการยุบสภาเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ คินอำนาจทางการเมืองกลับไปให้ประชาชน เพื่อยุติความขัดแย้งและปัญหาทางสังคม และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ แต่การเลือกตั้งครั้งนี้ปรากฏว่ามีพรรคการเมือง จำนวน ๓ พรรค (พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชน) มิได้ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง ด้วยเห็นว่าการยุบสภามีใช่ทางออก ในการแก้ไขปัญหาของประเทศ การปฏิรูปการเมืองต่างหากเป็นทางออกทางการเมืองที่เหมาะสม อีกทั้งการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งนี้อย่างก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกมากมาย เช่น มีเขตเลือกตั้งหลายเขต มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียวจากพรรคการเมืองเดียวลงสมัครรับเลือกตั้ง และไม่ได้รับคะแนนเสียง ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๔๙ วินิจฉัยว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ นั้น มีปัญหา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภา ผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ และการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดคูหา เลือกตั้งไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการ จัดการเลือกตั้ง คือ ตั้งแต่การกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง การรับสมัครรับเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียง การนับคะแนนเสียง การประกาศผลการเลือกตั้ง จึงให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด วันเลือกตั้งดำเนินการให้มีพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มกำหนดวันเลือกตั้งและกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไป เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญต่อไป อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งทั่วไปซึ่งถูกกำหนดไว้ใน วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๙ หาได้เกิดมีขึ้นไม่

ต่อมาคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข (คปค.) ได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีเหตุผลในการยึดอำนาจ และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อแก้ไขความเสื่อมศรัทธา ในการบริหารราชการแผ่นดิน ความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อันเป็นวิกฤติการณ์ร้ายแรงทางการเมืองการปกครอง และปัญหา ความขัดแย้งในมวลหมู่ประชาชนที่ถูกปลุกปั่นให้แบ่งแยกเป็นฝักเป็นฝ่ายจนเสื่อมสลายความรู้สึกสามัคคี ของชนในชาติอันเป็นวิกฤติการณ์รุนแรงทางสังคม แม้หลายภาคส่วนจะได้ใช้ความพยายามแก้ไข วิกฤติการณ์ดังกล่าวแล้วแต่ก็ไม่เป็นผล กลับมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนถึงขั้นใช้กำลัง เข้าปะทะกัน ซึ่งอาจมีการสูญเสียชีวิตและเลือดเนื้อได้ นับว่าเป็นอันตรายอย่างใหญ่หลวงต่อระบบ การปกครอง ระบอบเศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยของประเทศ



จึงได้มีการประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยมาตรา ๑๙ ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๐๐ คน^๗ มีที่มาจาก

- สมาชิกสภาแห่งชาติลงมติคัดเลือกกันเอง จำนวน ๒๐๐ คน แล้วให้
- คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) คัดเลือกบุคคลดังกล่าวให้เหลือ ๑๐๐ คน และนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓๕ คน ประกอบด้วย

- ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒๕ คน และ
- ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐ คน ตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ

กรอบในการดำเนินการ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันเปิดประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งต้องจัดทำไม่เร็วกว่า ๑๕ วัน และไม่ช้ากว่า ๓๐ วัน นับแต่วันที่เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญได้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ ผลการออกเสียงลงประชามติปรากฏว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ หลังจากนั้นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ได้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้ต่อไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ตรงกับสมัยที่พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี

๓) คณะกรรมการอิสระเพื่อศึกษา รับฟังความคิดเห็นและเสนอแนะการพัฒนาประชาธิปไตยและการเมืองการปกครอง^๘

ในสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายๆ ฝ่ายได้พยายามหาทางออกของปัญหาให้กับประเทศไทย ซึ่งการปฏิรูปการเมืองนั้นนับเป็นอีกหนึ่งช่องทางออกในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งดังกล่าว การปฏิรูปการเมืองในครั้งนี้สถาบันพระปกเกล้า

^๗สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้มี

๑. นายบรรณิทธิ์ เศรษฐบุตร เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ

๒. นายเดโช สวานานนท์ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ คนที่ ๑

๓. นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ คนที่ ๒.

^๘สรุปสาระสำคัญโครงการจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการเมืองการปกครอง โดยสถาบันพระปกเกล้า ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒.



ได้รับเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการภายใต้ “โครงการจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการเมืองการปกครอง” โดยมีรายละเอียดของโครงการดังนี้

วัตถุประสงค์ในการดำเนินการ

(๑) เพื่อศึกษาสภาพการณ์อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในระบบการเมือง และ

(๒) เพื่อจัดทำข้อเสนอเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยและการเมืองการปกครอง โดยความสมานฉันท์และเห็นพ้องต้องกันของสาธารณชน

แนวทางในการดำเนินการ

การดำเนินการจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการเมืองการปกครองมุ่งเน้นเรื่องการสร้าง ความเข้าใจร่วมกันในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทยของผู้มีส่วนได้เสียในระบบการเมือง เนื่องจากในสภาพการณ์ปัจจุบันผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ มีความคิดเห็น และมีมุมมองต่อระบบการเมืองที่แตกต่างกัน ในการดำเนินการศึกษาจึงมุ่งเน้นเรื่องการศึกษาสภาพการณ์อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศร่วมกัน อันจะนำมาสู่การจัดทำข้อเสนอสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยและการเมืองการปกครองโดยความสมานฉันท์และเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการอิสระเพื่อศึกษา รับฟังความคิดเห็น และเสนอแนะการพัฒนาประชาธิปไตยและการเมืองการปกครอง” (คณะกรรมการอิสระฯ) จำนวนไม่เกิน ๕๐ คน ประกอบด้วย

- ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บัญงการ ประธานสภาพัฒนาการเมือง เป็นประธาน
- ผู้แทนซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ประธานวุฒิสภา กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการแห่งชาติ และกรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้า
- และคนบดีคณะนิติศาสตร์/รัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยของรัฐใน ๔ ภาค ประธานที่ประชุมอธิการบดี ประธานอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ ประธานสถาบันอุดมศึกษา ภาคเอกชน ผู้แทนจากกองทัพไทย ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนจากสภาพัฒนาการเมือง/ศูนย์การเมืองภาคพลเมือง ผู้แทนจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนจากสภาองค์กรชุมชน ผู้แทนจากสภาเด็กและเยาวชน ผู้แทนจากสภาหอการค้าไทย/สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย/สมาคมธนาคารไทย ผู้แทนสื่อมวลชน/สื่อท้องถิ่น/วิทยุชุมชน ผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) โดยมีรองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ

ระยะในการดำเนินการ แบ่งออกเป็น ๓ ระยะ ดังนี้

ระยะแรก การรวบรวมข้อเสนอ

เป็นการดำเนินการเพื่อรวบรวมข้อเสนอ จะกระทำกรใน ๓ กิจกรรมหลัก คือ ศึกษาข้อเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการพัฒนาประชาธิปไตยของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา



และของสถาบันวิชาการและองค์กรต่าง ๆ ที่ปรากฏเป็นเอกสารอยู่แล้วรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ตัวแทนฝ่ายการเมือง ผู้แทนกลุ่มความคิดเห็นทางการเมือง ผู้แทนศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ บุคคลที่เป็นที่ยอมรับของสังคม นักวิชาการ ผู้แทนภาคเอกชนและภาคประชาสังคม และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ๗๖ จังหวัด โดยมีกรอบในการดำเนินการศึกษารวบรวมประเด็น ดังนี้

(๑) การติดตามและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๒) การเมืองภาคพลเมือง โดยเฉพาะเรื่องสิทธิ เสรีภาพ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

และการมีส่วนร่วมของพลเมืองทางการเมือง

(๓) ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ องค์กรตามรัฐธรรมนูญและจริยธรรมทางการเมือง

(๔) ระบบการเมืองในปัจจุบัน โดยเฉพาะสถาบันทางการเมืองและความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมือง

(๕) การพัฒนาประชาธิปไตยและการเมืองการปกครองด้านอื่น ๆ เช่น วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม ฯลฯ

ระยะที่สอง การจัดทำข้อเสนอเบื้องต้น

จัดทำข้อเสนอแนะเบื้องต้นภายหลังจากที่คณะกรรมการอิสระฯ ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น แล้วนำข้อเสนอแนะเบื้องต้นไปรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มต่าง ๆ และจากประชาชนทั้ง ๗๖ จังหวัด อีกครั้งหนึ่ง

ระยะที่สาม การจัดทำข้อเสนอขั้นสุดท้าย

จัดทำข้อเสนอสุดท้ายเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และจัดพิมพ์เผยแพร่ให้ประชาชนทราบ

รวมระยะเวลาในการดำเนินการโครงการทั้งสิ้นประมาณ ๘ เดือน และคาดว่าผลที่จะได้รับคือข้อเสนอเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการเมืองการปกครองที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ภาคประชาสังคม ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองของประชาชน และการเรียนรู้ของประชาชนในทางการเมือง

๔. สรุป

ดังนั้น ในการ “ปฏิรูปการเมือง” ครั้งนี้จะประสบผลสำเร็จหรือไม่เพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุก ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือร่วมใจของพี่น้องคนไทยทั้งชาติ การปฏิรูปการเมืองเป็นเรื่องของทุก ๆ คน ดังนั้น ประชาชนทุกคนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงต้องร่วมกันผลักดันให้การปฏิรูปการเมืองของประเทศไทยในครั้งนี้ ให้ประสบผลสำเร็จในที่สุด **จ**