

## บทที่ 6

### บทสรุป

การศึกษางานวิจัยชิ้นนี้ เป็นการศึกษาถึงการเมืองในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2534 เมื่อปีพุทธศักราช 2539 โดยได้ตั้งคำถามเป็นแนวทางหลักในการวิจัยศึกษาเอาไว้ว่า ประการแรกกลุ่มพลังนอกรัฐสภาและกลุ่มพลังในรัฐสภา มีบทบาทในการผลักดันต่อกระบวนการดังกล่าวอย่างไร และประการที่สองจากบทบาทหรือพฤติกรรมทั้งกลุ่มพลังต่างๆ แสดงออกมานั้น ได้ส่งผลกระทบต่อเนื้อหาและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญมาตรา 211 นั้นอย่างไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อพิสูจน์สมมติฐานที่ว่า กลุ่มพลังภายนอกรัฐสภา ซึ่งได้แก่ องค์กรเอกชน นักวิชาการ และองค์วิชาชีพต่างๆ เหล่านั้น ได้มีส่วนต่อกระบวนการแก้ไขมาตรา 211 ในการระบุหรือชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาทางนโยบาย ในขณะที่กลุ่มพลังในรัฐสภา มีบทบาทต่อกระบวนการดังกล่าวในลักษณะของการก่อตัวและตัดสินใจในข้อเสนอของนโยบาย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้อาศัยวิธีการศึกษาในเชิงพรรณนาวิเคราะห์ โดยค้นคว้า ศึกษา และวิจัยเอกสารเป็นแนวทางหลัก และอาศัยการสัมภาษณ์บุคคลและกลุ่มต่างๆ ที่มีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการดังกล่าวเป็นส่วนประกอบ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้มาซึ่งข้อมูลที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น อันเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์เจาะลึกถึงเกมการเมือง ในกระบวนการพิจารณาผ่านร่างแก้ไขมาตรา 211 ในรัฐสภาตงกรณีนี้ศึกษา จากการศึกษาที่ผ่านมาทั้งหมดข้างต้น ผู้วิจัยขออภิปรายผลการวิจัยโดยสรุปเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

1. กลุ่มพลังนอกรัฐสภา มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวเรียกร้อง เพื่อผลักดันให้รัฐบาลชวน 1 (2535-2538) ให้ตระหนักและเห็นความสำคัญของปัญหา จนต้องหาทางออกด้วยการเปิดประตูสู่การปฏิรูปการเมือง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ซึ่งบทบาทดังกล่าวเริ่มต้นตั้งแต่การเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังนอกรัฐสภา เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2534 บางมาตรา ให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ต่อมาการเรียกร้องได้เปลี่ยนแปลงเป็นการผลักดันให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ นอกจากนั้นยังได้เรียกร้องให้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญอีกด้วย และในท้ายที่สุดกลุ่มพลังนอกรัฐสภา ได้มีการระบุปัญหาอย่างชัดเจนว่า สมควรต้องมีการปฏิรูปการเมือง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211

นอกจากนั้น กลุ่มพลังนอกรัฐสภายังคงทำการเคลื่อนไหวผลักดันอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งประเด็นปัญหาดังกล่าวได้ถูกจัดเข้าสู่ระเบียบวาระในการพิจารณาของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ท้ายที่สุดได้

ประกาศเป็น “นโยบายปฏิรูปการเมือง” ให้มีการแก้ไขมาตรา 211 โดยคำนึงถึงข้อเสนอของ คพป. และองค์การประชาธิปไตยเป็นสำคัญ

2. นอกจากที่กล่าวแล้ว กลุ่มพลังนอกรัฐสภายังได้เข้าไปมีบทบาทในขั้นตอนของการก่อตัวและการกำหนดข้อเสนอของนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาพันธ์ประชาธิปไตยได้เข้าร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น ซึ่งเป็นช่องทางสำคัญในการผลักดันข้อเสนอของกลุ่มพลังนอกรัฐสภาต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย และเห็นได้ว่าข้อเสนอดังกล่าว ได้รับการบรรจุเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาในร่างของ คปก. ท้ายที่สุดร่างของ คปก. ได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาล ทั้งยังได้ผ่านการลงมติรับหลักการในวาระที่ 1

3. กลุ่มพลังในรัฐสภา ซึ่งได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายค้าน สมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการ เป็นผู้มีสิทธิ อำนาจ และได้แสดงบทบาทสำคัญในกระบวนการพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 ในรัฐสภา จนกระทั่งถึงขั้นการรับร่าง (policy adoption) หรือกำหนดนโยบายอีกด้วย ซึ่งกระบวนการพิจารณา เป็นเกมช่วงชิงกันระหว่างฝ่ายต่างๆ โดยในระยะแรกคณะกรรมการ ซึ่งมีนายชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน ได้อาศัยบุคลิกภาพและภูมิหลังส่วนตัวในฐานะนักวิชาการ ประธานสถาบันนโยบายศึกษา และสมาชิกวุฒิสภา ระดมแรงสนับสนุนจากฝ่ายค้าน สมาชิกวุฒิสภาบางส่วน รวมทั้งกลุ่มพลังภายนอกสภา เป็นต้น ทำให้ฝ่ายกรรมการสามารถคุมเกมการปฏิรูปการเมือง และมีอำนาจในการกำหนดข้อเสนอไว้ในระยะหนึ่ง กล่าวคือสามารถเปลี่ยนแปลงเนื้อหาเกี่ยวกับที่มาขององค์กรยกร่าง ซึ่งมาจากการ “แต่งตั้ง” มาเป็นรูปแบบการ “เลือกตั้ง” จากประชาชนได้ แต่ในช่วงต่อมา ฝ่ายรัฐบาลซึ่งดูเหมือนจะเพลี่ยงพล้ำในช่วงแรก ได้อาศัยการลอบบี้จากฝ่ายต่างๆ จนกลายเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก ทำให้เป็นฝ่ายได้เปรียบและดึงเอาเกมการปฏิรูปการเมืองกลับมาอยู่ในมือของตนอีกครั้ง เห็นได้จากการพยายามใช้อำนาจ อิทธิพล แทรกแซงการกำหนดที่มาและองค์ประกอบของสมาชิกสภาร่าง อีกทั้งยังทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาในขั้นตอนสุดท้าย

4. กระบวนการพิจารณาร่างแก้ไข มาตรา 211 ในรัฐสภา จนกระทั่งออกมาเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 เป็นผลจากการประนีประนอมระหว่างฝ่ายต่างๆ 3 ฝ่ายด้วยกันคือ ฝ่ายวุฒิสภา โดยมีศูนย์กลางที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ฝ่ายรัฐบาล โดยมีนายบรรหาร ศิลปอาชา และนายโกศลีน พลกุลเป็นสำคัญ และฝ่ายกรรมการ โดยมีนายชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน ซึ่งหากพิจารณาในแง่กระบวนการแล้ว การประนีประนอมดังกล่าวเกิดขึ้นได้โดย “การต่อรองนอกห้องประชุม” ระหว่างฝ่ายต่างๆ ส่วนในแง่เนื้อหา จะเห็นว่าเป็นการผสมผสานระหว่างร่างของคณะกรรมการและร่างรัฐบาลเข้าไว้ด้วยกัน

## 5. ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้ร่างแก้ไขมาตรา 211 ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาก็คือ

5.1 บทบาทในการเคลื่อนไหวและเรียกร้องของกลุ่มพลังนอกรัฐสภา ที่กระทำอย่างเป็นกลุ่มก้อน หนักแน่นและมีความต่อเนื่อง โดยเป็นผู้ริเริ่มปฏิรูปการเมือง และเป็นกระแสผลักดันให้รัฐบาลชน หลีกภัย และรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา ต้องตระหนักและดำเนินการปฏิรูปการเมืองให้สำเร็จโดยเร็ว ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่าทั้ง 2 รัฐบาลถูกติดตาม ตรวจสอบ จากกลุ่มพลังนอกรัฐสภาอยู่ตลอดเวลา ทำให้รัฐบาลจำต้องดำเนินการสู่การปฏิรูปการเมือง โดยการแก้ไขมาตรา 211 ให้สัมฤทธิ์ผล

5.2 การที่นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ประกาศนโยบายและการให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนเสมอว่าตนสนับสนุนและจริงจังต่อการปฏิรูปการเมือง และต้องการให้สำเร็จในรัฐบาลนี้ เปรียบเสมือนพันธนาการที่ผูกมัดรัฐบาลให้มีการแก้ไขมาตรา 211 สำเร็จลุล่วงไปได้ ซึ่งนอกจากที่กลุ่มพลังนอกรัฐสภาได้ใช้ประเด็นดังกล่าว เพื่อทวงสัญญาจากรัฐบาลแล้ว ฝ่ายวุฒิสภา คณะกรรมการ และฝ่ายค้าน ได้ใช้ประเด็นดังกล่าวเป็นเงื่อนไขในการกดดันรัฐบาลให้รับร่างอีกด้วย ซึ่งการไม่รักษาสัญญาประชาคมที่เคยให้ไว้ ย่อมมีผลต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาล

5.3 การที่รัฐบาลบรรหารได้ใช้การดำเนินการสู่การปฏิรูปการเมือง โดยการแก้ไขมาตรา 211 เพื่อลบภาพลักษณ์และภูมิหลังจากการถูกกล่าวหาว่าซื้อเสียง ขาดวุฒิศึกษา และเป็นเจ้าพ่อท้องถิ่น เป็นต้น ดังนั้นนายบรรหารซึ่งพยายามถึงที่สุดเพื่อจะให้มาตรา 211 ผ่านสภาให้ได้ เพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์ในแง่ของการเป็นผู้นำเชิงนโยบายให้ตนเอง

5.4 สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่มีส่วนช่วยรัฐบาลได้แก่สภาพที่ซึ่งในขณะนั้นประสบกับปัญหาวิกฤตศรัทธาในเรื่องความชอบธรรมและความไร้ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ฝ่ายค้านเสนอขออภิปรายไม่ไว้วางใจ ดังนั้นการดำเนินการแก้ไขมาตรา 211 ให้สำเร็จลุล่วง น่าจะเป็นผลดีต่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจที่กำลังจะมีขึ้น

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่ามีปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินการวิจัยในหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. ปัญหาความไม่สะดวกในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลปฐมภูมิต่างๆ เช่นรายงานการประชุมของรัฐสภา และรายงานการประชุมของกรรมการวิสามัญ เป็นต้น ซึ่งถ้าหากมิได้อ่านและค้นคว้าถึงแหล่งข้อมูลขั้นต้นที่สำคัญเหล่านี้ จะไม่สามารถทำการวิเคราะห์ถึงเกมการเมืองในกระบวนการแก้ไขมาตรา 211 ได้เลย เช่น

ไม่สามารถค้นคว้ารายงานการประชุมของคณะกรรมการได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐสภามักอ้างว่า เอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารลับ ทั้งยังกล่าวว่ามี พรบ.ข้อมูลข่าวสารคุ้มครองไว้ ฉะนั้นจุดนี้จึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงแหล่งข้อมูล

2. ปัญหาของการตีความและเจาะลึกถึงข้อมูล เพื่อวิเคราะห์และอธิบายถึงความขัดแย้งและการประนีประนอมในประเด็นที่ศึกษา ซึ่งข้อมูลประการนี้มักจะได้มาโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกจากบุคคล หรือกลุ่มที่จะศึกษาเท่านั้น ซึ่งหากได้ความร่วมมือที่ดีก็จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา แต่เนื่องจากประเด็นศึกษาดังกล่าว เป็นประเด็นเปราะบาง ล่อแหลม อีกทั้งมีผลต่อความปลอดภัยของผู้ให้สัมภาษณ์ไม่น้อย จึงมักไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากผู้ให้ข้อมูล หรือกลุ่มตัวอย่างที่จะศึกษาเท่าที่ควร

นอกจากนั้นจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ทำให้ผู้วิจัยพบประเด็นที่น่าสนใจหลายประเด็น สมควรที่จะนำมาเป็นข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยให้กับผู้ที่สนใจถึงประเด็นดังกล่าว หรือประเด็นที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือเพื่อก่อให้เกิดความพัฒนาคำความรู้ในสาขาวิชารัฐศาสตร์ ในลำดับต่อไป

1. จะเห็นได้ว่ากลุ่มที่มีบทบาทสำคัญที่มีส่วนริเริ่มจุดประกายเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง คือกลุ่มพลังภายนอกรัฐสภา ดังนั้นน่าจะมีการศึกษาเปรียบเทียบถึงบทบาทของกลุ่มพลังภายนอกรัฐสภา ในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ ของไทย ซึ่งปัจจุบันนี้ถือได้ว่า การเมืองไทยเข้าสู่ยุคของการ"ปฏิรูปการเมือง" แล้ว มีความแตกต่างจากบทบาทของกลุ่มพลังนอกรัฐสภาในอดีตหรือไม่? อย่างไร? โดยอาจจะพิจารณาอำนาจในการต่อรองของกลุ่มพลังต่างๆ มีมากหรือน้อยลงอย่างไร ยุทธวิธีหลายบทบาทของกลุ่มต่างๆ มีการเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยหรือไม่? อย่างไร?

2. ดังที่กล่าวแล้วว่า การแก้ไข มาตรา 211 เป็นเพียงการเปิดประตูไปสู่การปฏิรูปการเมืองเท่านั้น ยังมีใช้การปฏิรูปการเมือง ดังนั้นการแก้ไขมาตรา 211 เป็นแค่เพียงการตกลงกันเพื่อหาวิธีการที่จะปฏิรูปการเมืองเท่านั้น เพราะฉะนั้นจึงน่าจะได้มีการศึกษาถึงบทบาทของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และกระบวนการทางรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยในระยะยาวน่าจะได้มีการศึกษาถึงผลจากนโยบายปฏิรูปการเมืองและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

3. การกำหนดนโยบายตามแนวทางของ Pluralist มองเห็นว่าการรวมกลุ่มเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเด็นปัญหาถึงผู้มีอำนาจ กล่าวคือเป็นบทบาทของกลุ่มผลักดันที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ขณะที่แนวทาง Elitist ได้เห็นว่า ชนชั้นนำไม่ว่าทางการเมืองและเศรษฐกิจ เป็นผู้นิยามและระบุปัญหา ทั้งยังสามารถกุมอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองและเศรษฐกิจไว้ได้อีกด้วย ในขณะที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชน

เข้ามามีส่วนร่วม แต่จากผลการวิจัยนี้พบว่ากลุ่มผลักดัน (กลุ่มพลังนอกรัฐสภา) นโยบายปฏิบัติการเมืองต่างเป็นผู้นิยามและระบุปัญหา นโยบายปฏิบัติการเมือง และขั้นตอนการก่อตัวและกำหนดข้อเสนอของนโยบาย (Policy Formulation) ทั้งยังพบความพยายามที่จะเข้าไปแทรกแซง และมีบทบาทในขั้นตอนการตัดสินใจรับร่างอีกด้วย (Policy Adoption) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ชนชั้นนำจะมีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย แต่ก็ยังต้องตัดสินใจภายใต้เงื่อนไขและกรอบจำกัดของกลุ่มผลักดันต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งน่าสนใจต่อการนำประเด็นดังกล่าวไปตรวจสอบกับนโยบายสาธารณะอื่นๆ ต่อไป

4. วิธีการประสานประโยชน์ (Co-optation) โดยมีการเชิญตัวแทนกลุ่มเข้าร่วมตัดสินใจ บุคคลที่คัดเลือกสามารถประนีประนอมได้ และเป็นบุคคลที่อยู่ในแกนอำนาจในการกำหนดและดำเนินนโยบาย จากกรณีดังกล่าว ได้มีความพยายามของรัฐบาลที่จะขยายการมีส่วนร่วม โดยการเปิดให้บุคคลต่างๆ ที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจและการกำหนดนโยบาย เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่รัฐบาลตั้งขึ้น เพื่อศึกษาการปฏิบัติการเมืองและการแก้ไขมาตรา 211 เช่น คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) คณะกรรมการปฏิบัติการเมือง (คปก.) คณะกรรมการวิสามัญ (กมธ.) เป็นต้น เป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มนักวิชาการและกลุ่มพลังประชาธิปไตยต่างๆ ที่พอจะประนีประนอมกับรัฐบาล ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และกำหนดข้อเสนอ ในร่างแก้ไขมาตรา 211 ขององค์กรต่างๆ ข้างต้น

5. ในขั้นก่อตัวและกำหนดข้อเสนอของนโยบาย (Policy Formulation) ตามทฤษฎีทั่วไปพบว่าข้าราชการประจำหรือเทคโนโลยี หรือฝ่ายบริหาร ในบางครั้งเป็นผู้ครอบงำกระบวนการร่างข้อเสนอของนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งยังอ่อนแอ ไม่สามารถรักษาผลประโยชน์ของตนได้ แต่การวิจัยครั้งนี้กลับพบว่ากลุ่มพลังนอกรัฐสภาเป็นผู้ที่มีบทบาทในขั้นของการจัดทำและกำหนดข้อเสนอของนโยบายอย่างเห็นได้ชัด ดังเช่นกรณีกลุ่มสมาพันธ์ประชาธิปไตยและกลุ่มองค์กรประชาธิปไตย

6. การศึกษาในเรื่องกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 เมื่อปี พ.ศ.2539 ได้ให้เห็นถึงมุมมองใหม่ในเรื่องบทบาทของกลุ่มพลังนอกรัฐสภาต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย กล่าวคือกลุ่มพลังนอกรัฐสภาและพลังประชาชนต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นของการจัดทำข้อเสนอของนโยบาย อีกทั้งได้กดดันต่อรัฐบาลในขั้นตอนของการตัดสินใจรับร่างนโยบายด้วย ซึ่งบทบาทดังกล่าวแต่เดิมเป็นของกลุ่มพลังในรัฐสภาเท่านั้น และยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย แต่ที่สำคัญที่สุดคือการปฏิบัติการเมืองได้สร้างกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองให้กับสังคมไทยมากยิ่งขึ้น ในการเข้ามามีบทบาทในรูปของการรวมกลุ่มเพื่อตรวจสอบติดตามผลงานรัฐบาลในการปฏิบัติการเมือง และการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังมีต่อไป ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการเมืองไทยได้เข้าสู่ยุคปฏิบัติการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นการเมืองใหม่ (new politics) ที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้น