

บทที่ 5

บทสรุป

กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในพุทธศักราช 2540 นับเป็นกระบวนการที่ประชาชนได้ตั้งความหวังไว้ว่าจะก่อให้เกิดผลที่สำคัญต่อการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทย นั่นคือการปฏิรูปการเมือง ทั้งนี้เพราะเป็นครั้งแรกที่ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มากกว่าการร่างรัฐธรรมนูญครั้งใด ๆ ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ขณะเดียวกัน กลุ่มผลักดันต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่มีการเติบโตขึ้นมาในสังคมการเมืองปัจจุบันต่างมีความเชื่อมั่นว่ากระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้จะนำมาซึ่งการปฏิรูปการเมือง ซึ่งจะทำให้การผูกขาดอำนาจโดยกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเพียงไม่กี่กลุ่มผ่อนคลายลงไป และเปิดโอกาสให้กลุ่มผลักดันเหล่านี้ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจภายใต้กรอบกติกาใหม่อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นเอง นอกจากนี้ การปฏิรูปการเมืองที่เกิดขึ้นจากเงื่อนไขและกรอบกติกาแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ย่อมจะก่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น และปิดจุดบกพร่องต่าง ๆ ของระบบ อาทิเช่น การแก่งแย่งกันเป็นรัฐมนตรีของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การใช้เงินซื้อเสียงจากประชาชน, การทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน, การแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำโดยนักการเมือง เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าประชาชนและกลุ่มผลักดันต่าง ๆ อาทิ องค์กรเอกชน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองมาตั้งแต่ต้น มีความเชื่อมั่นอย่างแรงกล้าว่า การปฏิรูปทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยการยกวางใหม่ทั้งฉบับ ทั้งนี้เพื่อเป็นการวางพื้นฐานตลอดจนสร้างความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจในรูปแบบใหม่ระหว่างโครงสร้างทางการเมืองต่าง ๆ โดยมีการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลักดันได้เข้าไปมีส่วนร่วมในโครงสร้างทางการเมืองเพื่อตรวจสอบและควบคุมดูแลในเรื่องของการใช้อำนาจของบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองจะทำให้ระบบการเมืองมีการพัฒนาไปในแนวทางที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น บรรดาองค์กรทางการเมืองตลอดจนสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ก็จะมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากขึ้นอีกด้วย แต่ในความเห็นของผู้วิจัย บทบัญญัติต่าง ๆ ที่ได้มีการจัดทำขึ้นแล้วบรรจุอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งกำลังจะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาไม่น่าจะทำให้เกิดการปฏิรูปการเมืองตามที่หวังไว้

ทั้งนี้จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษากระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปีพุทธศักราช 2540 โดยผู้วิจัยได้มุ่งประเด็นความสนใจไปยังการมีปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผลักดัน และชนชั้นนำทางการเมืองต่าง ๆ โดยได้มีการนำเอาแนวคิดพื้นฐานในเรื่องของตัวแบบชนชั้นนำ (Elitist Model), ตัวแบบพหุนิยม (Pluralist Model) และตัวแบบชนชั้นนำพหุนิยม (Plural Elite or Polyarchy) มาประยุกต์ใช้ร่วมกัน เพื่อนำมาอธิบายแนวความคิดและการแสดงบทบาททางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง

เมืองต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งแนวความคิดทั้ง 3 นับว่าเป็นแนวทางการศึกษาที่สำคัญและมีการนำมาใช้อุปมาในการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้นำในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญภายใต้กรอบแห่งกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ภายในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษา เฉพาะกระบวนการยกร่างนโยบาย (Policy Formulation) เท่านั้น) ผลปรากฏว่า เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันก่อตั้งขึ้นมาจากร่างรัฐธรรมนูญในปีพุทธศักราช 2540 ท่ามกลางการผลักดันของชนชั้นนำทางการเมืองและกลุ่มผลักดันที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมืองมีลักษณะที่โน้มเอียงไปในทางที่สอดคล้องกับความคิดเห็นของชนชั้นนำทางการเมืองมากกว่ากลุ่มผลักดัน ซึ่งเป็นไปตามสมมุติฐานที่ผู้วิจัยตั้งไว้ทุกประการ ทั้งนี้จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญอย่างละเอียด โดยเรียงลำดับมาตราตั้งแต่เริ่มมีการเสนอกรอบเบื้องต้น 3 กรอบ โดยคณะทำงานของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเรื่อยมา จนกระทั่งมาถึงขั้นตอนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในวาระที่ 2 เพื่อแปรญัตติในประเด็นต่างๆ ผลจากการติดตาม ทำให้ผู้วิจัยพบว่า เนื้อหาซึ่งได้มีการบัญญัติไว้หรือมีการแก้ไขตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว ล้วนเป็นไปโดยความต้องการและการชี้แนะของชนชั้นนำทางการเมืองภายในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีแกนนำเป็นกลุ่มเดียวกันแทบทั้งสิ้น

สำหรับส่วนที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อลดแรงกดดันจากกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มอื่น ๆ โดยที่กลุ่มผลักดันต่าง ๆ รวมทั้งประชาชนโดยทั่วไปแทบจะไม่มีบทบาทต่อการบัญญัติหรือเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญเลยแม้แต่น้อย ในความเห็นของผู้วิจัยสิ่งที่กลุ่มผลักดันต่าง ๆ สามารถกระทำได้ก็มีเพียงแค่แสดงความคิดเห็น ไปตามกิจกรรมที่จัดขึ้น ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการทำประชาพิจารณ์ที่ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดขึ้นเท่านั้น ซึ่งเนื้อหาตลอดจนประเด็นที่ให้มีการแสดงความคิดเห็นรวมทั้งประเด็นในการทำประชาพิจารณ์ ก็มาจากการกำหนดของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ซึ่งส่วนใหญ่จะให้เห็นความคิดเห็นเพียงแค่ “รับ” หรือ “ไม่รับ” และ “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” เท่านั้น ในสภาพความเป็นจริง ความคิดเห็นที่ได้รับมาจากกระบวนการเหล่านั้น ได้นำมาเป็นเพียงแค่ “ส่วนประกอบ” ที่นำมาพิจารณาในขณะที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยไม่มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญคนใดให้ความสนใจมากนัก ซึ่งการกระทำเช่นนี้ ผู้วิจัยถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 211 เตรส ที่กล่าวไว้ว่า ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจนพบว่า การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ไม่ได้มีการคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ แต่ความคิดเห็นของประชาชนเป็นเพียงส่วนประกอบ ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่า การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่ออกมานั้น เป็นความคิดเห็นของนักวิชาการภายในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแทบทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบว่า กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ได้กลายเป็นเวทีของการต่อสู้กันทางความคิด โดยมีการต่อรองและการประนีประนอมกัน เพื่อดำรงรักษาผลประโยชน์ตลอดจนสถานภาพทางอำนาจระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ อาทิเช่น กลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ที่เป็นนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร, กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา และกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองที่เป็นข้าราชการประจำระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรม ซึ่งกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเหล่านี้ ได้เข้ามามีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจกระทำได้หลายรูปแบบ ทั้งการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชน และการแสดงความคิดเห็นผ่านสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัด ซึ่งมีสายสัมพันธ์กับกลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประเด็นนี้ได้นำมาซึ่งความคิดเห็นที่ขัดแย้งกัน และเกิดการแตกออกเป็นสอง ฝ่ายภายในกลุ่มของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ระหว่างกลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการซึ่งเป็นแกนนำภายในคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญกับกลุ่มสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัด

จากการแตกแยกทางความคิด ออกเป็นสองฝ่ายภายในกลุ่มของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้ตลอดระยะเวลากระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญดำเนินไป มีการปะทะกันทางความคิด ระหว่างสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองฝ่ายอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นประเด็นการห้ามส.ส. เป็นรัฐมนตรี, ประเด็นการกระจายอำนาจให้กับองค์กรการปกครองท้องถิ่น หรือประเด็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทางตรง เป็นต้น โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัด มักจะได้รับแรงสนับสนุนจากกลุ่มนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองในพรรคความหวังใหม่ ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลและกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาสายอนุรักษนิยม โดยกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองทั้งสอง ได้ใช้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายจังหวัดเป็นตัวแทนในการเรียกร้องผลประโยชน์ที่ชนชั้นนำทางการเมืองทั้งสองกลุ่มต้องการจากเนื้อหาของบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ขณะที่ทางฝ่ายสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการภายในคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องผูกสัมพันธ์ไมตรี โดยใช้การประนีประนอมและโอนอ่อนผ่อนตามบ้างในบางประเด็น ทั้งนี้เพื่อลดกระแสความรุนแรงในประเด็นที่มีความขัดแย้งให้บรรเทาลงไป และเหตุผลที่สำคัญที่สุดที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายนักวิชาการยอมให้มีการประนีประนอมเกิดขึ้น ก็เพราะต้องการที่จะให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สามารถผ่านการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อให้มีผลบังคับใช้โดยสมบูรณ์นั่นเอง โดยในส่วนของพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในรัฐสภา เหตุผลที่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไปอย่างพลิกความคาดหมายนั้นไม่ได้อยู่ในขอบเขตของงานวิจัยชิ้นนี้ และผู้วิจัยจะมีความยินดีเป็นอย่างมากหากมีผู้สนใจในประเด็นของกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ได้ใช้งานวิจัยชิ้นนี้เป็นแนวทางในการศึกษาประเด็นต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยได้เสนอไว้ในระดับที่ลึกลงไป ในรายละเอียด ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาทางความคิด และภูมิปัญญาในเรื่องของรัฐธรรมนูญอันจะเป็นสิ่งที่มีคุณค่าแก่แวดวงวิชาการทางรัฐศาสตร์อย่างมหาศาล ทั้งนี้ เพราะในปัจจุบันงานวิจัยในเรื่องของรัฐธรรมนูญยังมีอยู่น้อยมาก เมื่อเทียบกับงานวิจัยเรื่องอื่นๆ ในสาขาวิชาเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้จำกัดในการศึกษาอยู่มาก อาทิเช่น ในเรื่องของขอบเขตในการศึกษาที่กว้างขวางมาก เนื่องจากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเป็นงานใหญ่เพียงแต่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ก็มีการจัดทำกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมการทำประชาพิจารณ์ ซึ่งมีการจัดขึ้นทั้งในระดับจังหวัด ระดับภาคและระดับประเทศ ทำให้การติดตามข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการ วิเคราะห์ จำเป็นที่จะต้องคัดเลือกเฉพาะความคิดเห็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับประเด็นการร่างรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงและมีการแสดงบทบาทอย่างสม่ำเสมอเป็นตัวอย่างเพื่อทำการศึกษา นอกจากนี้ประเด็นที่ศึกษาส่วนใหญ่ ร้อยละ 90 เป็นเรื่องของการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปได้ตลอดเวลาตามสถานการณ์ ทำให้ยากต่อการนำมาสรุปว่า ผู้ที่แสดงความคิดเห็นนั้นคิดอย่างไรและมีการแสดงพฤติกรรมอย่างไร ในความเป็นจริงสิ่งที่ผู้วิจัยพยายามทำเพื่อแก้ไขจุดอ่อนในเรื่องนี้ก็คือ การค้นคว้าข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ รวมทั้งใช้การสัมภาษณ์บุคคลใกล้ชิดเพื่อให้ได้แนวความคิดของบุคคล ที่ต้องการนำมาศึกษาที่ใกล้เคียงกันกับตัวตนที่แท้จริงมากที่สุด

นอกจากอุปสรรคปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น งานวิจัยชิ้นนี้ยังมีอุปสรรคอย่างมากในเรื่องของการเข้าถึงข้อมูลซึ่งกระทำได้อย่างมาก อาทิ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ไม่อนุญาตให้คณะบุคคลภายนอกได้มีโอกาสอ่านหรือนำไปศึกษา แม้จะเป็นการนำไปอ้างอิงเพื่อการค้นคว้าวิจัยก็ตาม นอกจากนี้ บรรดาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญคนสำคัญซึ่งเป็นแกนนำสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ รวมทั้งนักการเมืองและสมาชิกวุฒิสภาคนสำคัญก็เป็นบุคคลที่มีการกิจมากมาย จนบางครั้งกว่าจะได้ทำการสัมภาษณ์เพื่อนำข้อมูลมาใช้ทำการวิเคราะห์ต้องเสียเวลาหลายสัปดาห์ เช่นเดียวกันกับนักวิชาการบางท่านที่จนกระทั่งบัดนี้ผู้วิจัยก็ยังไม่มีโอกาสได้พบเพราะเมื่อนัดสัมภาษณ์แล้วมักถูกเลื่อนไปอย่างไม่มีกำหนดอยู่เสมอ

อย่างไรก็ตาม หากมีผู้สนใจในประเด็นของกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้และเป็นการศึกษาในแง่มุมมองทางรัฐศาสตร์ (Political Science) มิใช่นิติศาสตร์ (Law) ผู้วิจัยใคร่ขอแนะนำให้กำหนดเป้าหมายตลอดจนขอบเขตของการศึกษาให้ชัดเจนแล้วทำการศึกษาเจาะลึกลงไปในพื้นที่ตนเองสนใจจริงๆ อาทิ ประเด็นความขัดแย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ, ปัญหาการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, อิทธิพลของสื่อมวลชนที่มีต่อพฤติกรรมการจัดสันทนาการของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญภายในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ, กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2540 กับการพัฒนาบรรพรัฐสภาไทย เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้ขอบเขตของการศึกษานั้นแคบลง และมีโอกาสศึกษาในรายละเอียดของประเด็นปัญหามากขึ้น แต่ขอให้ระมัดระวังในเรื่องของการตีความจากข้อมูล และการเข้าถึงข้อมูลด้วย หากสามารถผ่านข้อจำกัดทั้ง 2 ประการนี้ได้ ก็จะทำให้งานวิจัยชิ้นนั้น สามารถดำเนินการวิจัยต่อไปอย่างราบรื่น และสามารถสรุปผลการวิจัยได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งจะทำให้ได้งานวิจัยที่ดี และมีคุณค่าต่อแวดวงวิชาการทางรัฐศาสตร์สืบไป