

**การกำหนดนโยบายสาธารณะเรื่องรัฐธรรมนูญของชนชั้นนำไทย:
ศึกษาจากการออกแบบระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2550**
**Constitutional Policy-Making by the Thai Elite: Designing the Election
System for House and Senate in the 2007 Constitution**

พลอย สืบวิเศษ¹

Ploy Suebvises

บทคัดย่อ

พัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา มีการล้มเลิก
โดยคณะปฏิวัติ มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุง แก้ไข และเขียนขึ้นใหม่มาโดยตลอด จนใน
ปัจจุบันประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นฉบับที่ 18 รัฐธรรมนูญ
ฉบับนี้เขียนขึ้นโดยกลุ่มชนชั้นนำซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการ และข้าราชการ ผู้ได้รับการ
แต่งตั้งในช่วงที่เกิดการยึดอำนาจการปกครองในเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 บทความนี้ใช้
วิธีการศึกษารัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นนโยบายสาธารณะประเภทหนึ่ง การวิเคราะห์จะใช้
กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นกรอบ หลังจากได้อธิบายถึงความเป็นมาทางการ
เมืองของไทยแล้ว บทความนี้จะกล่าวถึงประเด็นปัญหา นโยบาย การกำหนดวาระนโยบาย
และการกำหนดนโยบาย ในส่วนของการกำหนดนโยบาย บทความนี้ศึกษาเฉพาะ
การออกแบบระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

คำสำคัญ: การกำหนดนโยบายสาธารณะ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2550
การเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา

¹ อาจารย์ประจำ และผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาคพิเศษ จ. สุราษฎร์ธานี
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถานที่ติดต่อ: 118 ถ.เสไทย คลองจั่น บางกะปิ กทม. 10240
ผู้เขียนขอขอบพระคุณ Dr. Michael H. Nelson สำหรับคำแนะนำอันมีค่าและข้อมูลพื้นฐานในการเขียนบทความนี้

Abstract

Since 1932, Thailand's constitution has been contested. They were often abolished by military coup, newly written or amended. The latest case in this process is the 18th constitution of 2007. It was created by an elite group of academics and bureaucrats, who were appointed in the wake of the military coup of September 2006. This paper approaches the writing of the constitution as an example of policy-making, thus following the usual model of policy cycle. After briefly characterizing the Thai constitution-making process, as elite oriented and incremental, and after providing some political background, the paper outlines the processes of policy identification, agenda setting, and policy formulation. Regarding the latter, the paper concentrates on the redesign of the election system for the House and the Senate.

Keywords: Public policy-making, Constitution 2007, Elections, House of Representatives, Senate

กระบวนการนโยบายสาธารณะและผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะเป็นสาขาหลักในวิชา รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์² สำหรับประเทศไทยมีงานวิชาการด้านนโยบายสาธารณะที่ครอบคลุมหัวข้อต่าง ๆ เช่น การจัดปัญหาความยากจน (Amornsak Kitthananan, 2007) การศึกษาและ

² แหล่งค้นคว้าหลัก เช่น Thomas R. Dye. 2008. *Understanding Public Policy*. Twelfth Edition. Upper Saddle River, N. J.: Pearson Prentice Hall; Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney, eds. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, London, New York: CRC Press; B. Guy Peters and Jon Pierre, eds. 2006. *Handbook of Public Policy*. London, Thousand Oakes, New Delhi: Sage; or Michael Morau, Martin Rein, and Robert F. Goodin, eds. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press. สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2543). แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

การกระจายอำนาจ (Michelle Tan, 2007) อินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยีทางการสื่อสารด้วยสาย (Busakorn Suriyasarn, 2002) สาธารณสุข (Andrew Green, 2000) นโยบายการควบคุมยาสูบ (Kanchana Wangkeo, 2000) นโยบายต่างประเทศ (Salinee Srivardhana, 2003) การทำแท้ง (Andrea Whittacker, 2004) นโยบายป่าไม้ (Oliver Pye, 2005) และมาตรฐานอาหาร (Noppadol Udomwisawakul, 2005) นอกจากนี้ยังมีงานวิชาการอื่นที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขที่มีลักษณะเฉพาะของการกำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น การมองภาพกระบวนการนโยบายสาธารณะในประเทศไทยว่ามีลักษณะไระเบียบ (Robert A. Dayley, 1997) การวัดผลกระทบของพรรคการเมืองและสถาบันทางการเมืองที่มีต่อนโยบาย (Allen Hicken, 2002) หรือบทบาทของสถาบันวิจัยที่ไม่ใช่ของรัฐในการสร้างความเป็นประชาธิปไตยในระดับนโยบาย (Walaya Jariyadham, 2003) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีงานวิชาการนโยบายสาธารณะในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่การศึกษาที่เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญได้รับความสนใจน้อยมากในประเทศไทยวรรณกรรมที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับช่วงเวลาที่ผ่านมาไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญตัวรัฐธรรมนูญเอง หรือผลกระทบทางการเมืองของรัฐธรรมนูญ มากกว่ากระบวนการที่เกิดขึ้นจริง³ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยอยู่ในสถานะที่เอื้อในการผลิตงานวิชาการในด้านนี้ เพราะมีประสบการณ์ผ่านการร่างรัฐธรรมนูญมาหลายครั้ง สองครั้งล่าสุดคือในปี พ.ศ. 2540 และภายใต้สถานการณ์ที่คลุมเครือในปี พ.ศ. 2550 ดังนั้นนักวิจัยในประเทศไทยน่าจะได้หันมาให้ความสนใจในหัวข้อนี้มากยิ่งขึ้น ดังที่นักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะท่านหนึ่งกล่าวไว้ว่า

³ สำหรับตัวอย่าง โปรดอ่าน ปกรณ์ ปรียากกร. 2551. การพัฒนานโยบายการบริหารราชการแผ่นดินไปสู่การพัฒนาที่เน้นความสมดุล: การวิเคราะห์สาระสำคัญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ ฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์; มานิตย จุมปา. 2548. คำอธิบาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540). พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม; มานิตย จุมปา. 2551. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2547. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน (3 เล่ม); James Klein. 1998. "The Constitution of the Kingdom of Thailand, 1997: A Blueprint for Participatory Democracy." Bangkok: Asia Foundation (Asia Foundation Working Paper No. 8); Andrew Harding. 2001. "May there be Virtue: 'New Asian Constitutionalism' in Thailand." *Australian Journal of Asian Law* 3 (3):24-48; Michael Connors. 2002. "Framing the 'People's Constitution'." In *Reforming Thai Politics*, ed. Duncan McCargo, pp. 37-55. Copenhagen, Denmark: Nordic Institute of Asian Studies (NIAS); Allen Hicken. 2006. "Party Fabrication: Constitutional Reform and the Rise of Thai Rak Thai." *Journal of East Asian Studies* 6 (3):381-407; Prudhisana Jumbala (1998) "Thailand: Constitutional Reform Amidst Economic Crisis." In *Southeast Asian Affairs 1998*, pp. 265-291. Singapore: ISEAS.

เรื่องของรัฐธรรมนูญกับสิทธิ ประกอบกันขึ้นเป็นสาขาพื้นฐานของความสนใจเกี่ยวกับนโยบาย และปรากฏชัดเจนเมื่อประเทศเกิดใหม่ได้ถกเถียงกันว่ารัฐธรรมนูญแบบใดแน่ และสิทธิในขอบเขตเท่าใดกันแน่ ที่จะเหมาะสมต่อสถานการณ์ในประเทศดังกล่าว ประเทศที่เก่าแก่กว่า ก็ยังคงต้องพิจารณาบทบาทการออกแบบนโยบายของรัฐธรรมนูญและสิทธิ และยังต้องปฏิรูปตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อก่อให้เกิดความเป็นไปได้ในการเกิดนโยบายใหม่ๆจากเครื่องมือทางกฎหมายเก่าที่ใช้อยู่ (John Uhr, 2006)

แน่นอนว่าประเทศไทยไม่ใช่ “ประเทศใหม่”⁴ แต่ก็ไม่ใช่ว่าประเทศ “เก่า” ดังในความหมาย ของข้อความที่อ้างถึงข้างต้น อย่างไรก็ตาม ประเทศที่ “เก่าแก่กว่า” อาจก่อให้เกิดความสนใจในประเด็นรัฐธรรมนูญได้ในบางครั้งบางคราว เช่น เมื่อสหภาพยุโรปเริ่มต้นสิ่งที่นักวิชาการเรียกว่า “กระบวนการกำหนดนโยบายที่มีความสำคัญที่สุดกระบวนการหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นจริงในยุคของเรา นั่นคือการกำหนดจุดยืนเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ [ของสหภาพยุโรป]” ก็มีผู้สังเกตการณ์หลายคนให้ความสนใจกับคำถามที่ว่า “กระบวนการในการกำหนดนโยบายดังกล่าวนี้เป็นอย่างไร” (Thomas Konig and Simon Hug, 2006)⁵ บทความนี้ มุ่งให้ข้อมูลอันจำกัดต่อคำถามดังกล่าว

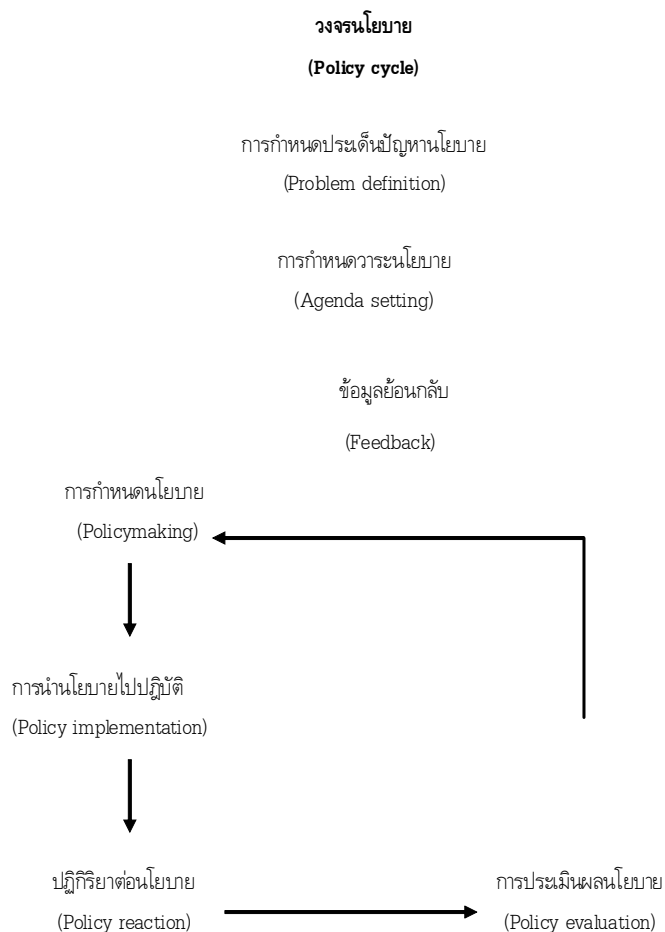
⁴ คำกล่าวนี้อาจสามารถใช้กับประเทศที่ได้รับเอกราชใหม่ ๆ หรือประเทศที่พัฒนามาจากระบอบอำนาจเผด็จการ เช่น รัฐทาง ยุโรปใต้ (เช่น กรีซ สเปน และโปรตุเกส) หรือประเทศที่เคยเป็นสหภาพโซเวียตในอดีต สำหรับตัวอย่างเกี่ยวกับประเทศอียิปต์ หลังจากขัดแย้ง สุสเซน อาน Jamal Benomar. 2004. “Constitution-Making after Conflict: Lessons for Iraq.” *Journal of Democracy* 15 (2): 81-95.

⁵ Thomas Konig and Simon Hug. 2006. “Introduction.” ใน *Policy-making processes and the European Constitution: A Comparative Study of Member States and Accession Countries*, eds. Thomas Konig and Simon Hug, pp. 1-8 (quotes on p. 1). London and New York: Routledge. เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ในหลาย ๆ กรณี โปรดอ่าน Jon Elster. 1997. “Ways of Constitution-Making.” In *Democracies Victory and Crisis*, ed. by Axel Hadenius, pp. 123-142. Cambridge: Cambridge University Press; John Erik Fossum. 2005. “Contemporary European Constitution-Making: Constrained or Reflexive? In *Making the European Polity: Reflexive Integration in the EU*, ed. by Erik Oddenvar Eriksen, pp. 143-166. London: Routledge; Vivien Hart. 2003. “Democratic Constitution Making.” Washington, DC: United States Institute for Peace (Special Report 107).

ในกรณีของการร่างรัฐธรรมนูญของไทยฉบับปี พ.ศ. 2550 หรือจะกล่าวให้เฉพาะเจาะจงลงไปอีก คือในประเด็นการออกแบบระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก

เพื่อความสะดวกและสามารถเปรียบเทียบได้กับวรรณกรรมในสาขานโยบายสาธารณะ บทความนี้จะใช้ตัวแบบของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในการนำเสนอข้อมูล ซึ่งตัวแบบสามารถอธิบายได้ดังนี้ (ที่นี้เราจะไม่อภิปรายถึงข้อดี หรือข้อด้อยของตัวแบบดังกล่าวนี้ แต่จะอ้างจากวรรณกรรมที่ปรากฏในเชิงอรรถ)⁶

⁶ วรรณกรรมพื้นฐานคือ Thomas R. Dye. 2008. *Understanding Public Policy*. Twelfth Edition. Upper Saddle River, N. J.: Pearson Prentice Hall. หากต้องการอ่านการอภิปรายเพิ่มเติม โปรดอ่าน Werner Jann and Kai Wegrich. 2007. "Theories of the Policy Cycle." In *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, eds. Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney, pp. 43-62. Boca Raton, London, New York: CRC Press, and Peter L. Hupe and Michael J. Hill. 2006. "The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model." In *Handbook of Public Policy*, eds. B. Guy Peters and Jon Pierre, pp. 13-30. London, Thousand Oakes, New Delhi: Sage.



เมื่อเราแทนที่คำว่า “นโยบาย” ด้วยคำว่า “รัฐธรรมนูญ” ตัวแบบนี้ก็อธิบายตัวมันเองได้ชัดเจน จากมุมมองนี้ การนำรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ไปใช้ นำไปสู่สมมติฐานเกี่ยวกับผลกระทบของรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเมือง (หรือปฏิกิริยาต่อนโยบาย) มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายรวมไปถึงนักการเมือง ข้าราชการ นักหนังสือพิมพ์ นักวิชาการ และกลุ่มอื่นๆ ที่มีความคิดเห็นว่า

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ⁷ เมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองจากคณะรัฐบาลซึ่งนำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ก็นับได้ว่าการกำหนดวาระนโยบายได้เกิดขึ้น⁸ เพื่อใช้เป็นการกำหนดประเด็นปัญหาที่เป็นปัจจัยนำเข้าในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ดังนั้น เราสามารถกล่าวถึงกระบวนการในการให้ข้อมูลย้อนกลับได้ว่า บทเรียนที่บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องผู้ทำการยึดอำนาจได้เรียนรู้จากการเขียนรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ได้ย้อนกลับมาเป็นข้อมูลป้อนกลับให้การเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2550

การร่างรัฐธรรมนูญของไทย มีกำหนดโดยชนชั้นนำ (elite oriented) และมีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (incremental)

ก่อนที่จะเข้าสู่การให้ข้อมูลเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นการออกแบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จำเป็นจะต้องทราบบ้างถึงตัวแบบนโยบายสาธารณะ เพื่อให้เข้าใจว่าการเมืองกับการกำหนดนโยบายเกิดขึ้นได้อย่างไรนั้น ในที่นี้จะกล่าวถึงตัวแบบของนโยบายสาธารณะตามที่ Dye ได้กล่าวไว้ มีทั้งสิ้น 8 ตัวแบบ คือ ตัวแบบสถาบัน (institution model) ตัวแบบกระบวนการ (process model) ตัวแบบหลักเหตุผล (rational model) ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (incremental model) ตัวแบบกลุ่ม (group model)

⁷ สาธารณะจะมีวิธีการของตนเองในการระบุปัญหา นโยบาย สำหรับนักวิชาการ ก็ไม่ใช่เรื่องง่ายเสมอไปที่จะหาสาเหตุของปัญหา ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ตัวอย่างเช่น บางท่านอาจเห็นว่าแรงจูงใจด้านสถาบันที่ระบุในรัฐธรรมนูญ ก่อให้เกิดปัญหา หรือบางท่านอาจโต้แย้งว่ารัฐธรรมนูญมีผลน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับตัวพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยิ่งไปกว่านั้นบางท่านอาจโต้แย้งว่าปัจจัยด้านสถาบันต่างหากที่มีความสำคัญที่สุด แต่ก็ไม่ใช่ของอะไรกับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 สำหรับมุมมองที่แตกต่างเหล่านี้ โปรดอ่าน การอภิปรายระหว่าง Allen Hicken. 2006. "Party Fabrication: Constitutional Reform and the Rise of Thai Rak Thai." *Journal of East Asian Studies* 6 (3):381-407 กับ Michael H. Nelson. 2007. "Institutional Incentives and Informal Local Political Groups (Phuak) in Thailand: Comments on Allen Hicken and Paul Chambers." *Journal of East Asian Studies* 7 (1):125-147.

⁸ เกี่ยวกับการกำหนดวาระนโยบาย อ่าน Giandomenico Majone. 2006. "Agenda Setting." ใน *The Oxford Handbook of Public Policy*, eds. Michael Morau, Martin Rein, and Robert F. Goodin, pp. 228-250. Oxford: Oxford University Press, and Thomas A. Birkland. 2007. "Agenda Setting in Public Policy." In *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, eds. Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney, pp. 63-78. Boca Raton, London, New York: CRC Press.

ตัวแบบชนชั้นนำ (elite model) ตัวแบบทางเลือกสาธารณะ (public choice) และตัวแบบทฤษฎีเกม (game theory model)⁹ แต่จะไม่กล่าวในรายละเอียดทุกตัวแบบ หากแต่จะกล่าวถึงตัวแบบสองตัวแบบจากที่กล่าวมาแล้ว เนื่องจากทั้งสองตัวแบบ มีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์การร่างรัฐธรรมนูญของไทย

ตัวแบบชนชั้นนำ

ตัวแบบชนชั้นนำอธิบายว่า ประชาชนทั่วไปมีความเฉื่อยและมีข้อมูลน้อยในเรื่องนโยบายสาธารณะ ความจริงแล้วชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองเป็นกำหนดความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับคำถามนโยบาย มากกว่าที่ประชาชนจะเป็นผู้กำหนดความเห็นของชนชั้นนำ ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงสะท้อนความต้องการของชนชั้นนำ นโยบายสาธารณะจึงมีทิศทางจากบนลงล่างจากชนชั้นนำสู่ประชาชน มากกว่าจะเป็นการเกิดขึ้นของความต้องการของประชาชน

ในกรณีของประเทศไทย มีประโยคที่กล่าวกันมาช้านานในหมู่นักวิชาการด้านการเมืองไทยว่า “ประชาชนต่างจังหวัดเป็นผู้เลือกรัฐบาล (ซึ่งต่อมากจะเป็นผู้ร่างและนำนโยบายไปใช้) ในขณะที่ชาวกรุงเทพมหานครเป็นผู้ล้มรัฐบาล” พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรถูกเลือกโดยประชาชนส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในต่างจังหวัด และแม้แต่ในกรุงเทพมหานครด้วย อย่างไรก็ตามกลุ่มชนชั้นนำของกรุงเทพมหานครเป็นหัวหอกในการประท้วงต่อต้านเขา ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนในเขตต่างจังหวัดก็ไม่มีส่วนในการวางแผนในการยึดอำนาจการปกครองโดยผู้นำของกองทัพในเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 แต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ยังมีความแตกต่างจากของปี พ.ศ. 2540 เพราะสมาชิกของสภาร่างรัฐธรรมนูญเหล่านี้คือ ชนชั้นนำที่เป็นคนสาธารณะ นักวิชาการและข้าราชการกลุ่มเล็กๆที่ส่วนมากอยู่ในกรุงเทพมหานคร แม้ว่าร่างรัฐธรรมนูญจะผ่านกระบวนการประชาธิปไตยซึ่งจัดขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐในจังหวัด และอำเภอแล้ว (Michael H. Nelson, 2007) เป็นการยากที่จะวัดว่าความคิดเห็นต่างๆที่ได้ในการรับฟังความคิดเห็นมีผลต่อการร่างรัฐธรรมนูญในร่างสุดท้ายมากน้อยเพียงใด ประชาชนธรรมดาไม่มีบทบาทหลักเพียงลงคะแนนเสียงในการทำประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญผ่านการรับรองด้วยคะแนนที่น้อยกว่าที่คณะผู้ทำการรัฐประหารและสภาร่างรัฐธรรมนูญตั้งความหวังเอาไว้

⁹ สำหรับรายละเอียด โปรดอ่าน Thomas R. Dye. 2008. *Understanding Public Policy*. Twelfth Edition. Upper Saddle River, N. J.: Pearson Prentice Hall, chapter2.

ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน

ผลลัพธ์ของการกำหนดนโยบายแบบมีการเปลี่ยนแปลงบางส่วนแสดงให้เห็นถึง “การผันแปรของอดีต” แนวคิดนี้มองนโยบายสาธารณะว่าเป็นความต่อเนื่องของกิจกรรมของรัฐบาลที่ผ่านมาโดยมีการปรับเปลี่ยนไม่มากนัก ข้อจำกัดด้านเวลา ข้อมูล และค่าใช้จ่ายทำให้ผู้ทำนโยบายจะสามารถระบุทางเลือกนโยบายและผลที่จะตามมาทั้งหมดที่ครอบคลุมได้ทุกด้าน ข้อจำกัดด้านการเมืองยังเป็นอุปสรรคไม่ให้เกิดการตั้งเป้าหมายทางสังคมที่ชัดเจน รวมไปถึงเป็นอุปสรรคในการคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์ ตัวแบบนี้เข้าใจถึงธรรมชาติที่ปฏิบัติไม่ได้จริงของ “หลักเหตุผลที่ครอบคลุม” ในการกำหนดนโยบาย ดังนั้นตัวแบบนี้จึงเชื่อในความคิดดั้งเดิมของกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง¹⁰

เห็นได้ชัดเลยว่า เมื่อการร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2550 เริ่มต้นขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา รวมทั้งระบบเลือกตั้งทั้งแบบเลือกตั้งและแต่งตั้ง ต่างก็ไม่ใช่เรื่องใหม่ในสำหรับประเทศไทย ดังนั้นการร่างไม่ได้เริ่มต้นจากกระดาษเปล่า ๆ ในทางตรงกันข้าม ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่เริ่มมีรัฐธรรมนูญครั้งแรกเมื่อสมัย พ.ศ. 2475 มาแล้ว ก็มีประสบการณ์เกี่ยวกับ “กฎหมายสูงสุดของประเทศ” มาหลายครั้งหลายครา โดยมากจะเกิดขึ้นหลังจากมีการปฏิวัติรัฐประหารโดยกองทัพ และยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 นับได้ว่าเป็นฉบับที่ 18 แล้ว (นับรวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ประกาศโดยคณะปฏิวัติ) ในกรณีของวุฒิสภา สภาร่างรัฐธรรมนูญมีได้นำสิ่งใหม่มาใช้ แม้ว่าจะมีความพยายามที่เกือบจะประสบผลสำเร็จในการลองนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนของประเทศเยอรมันมาใช้ แต่คณะกรรมการร่างเพียงนำเอาระบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ใช้กันมาในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี พ.ศ. 2540 โดยไม่ได้ยกเลิกระบบสัดส่วน (ซึ่งเป็นนวัตกรรมการเลือกตั้งของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540) คงได้แต่เพียงลดจำนวนสมาชิกระบบสัดส่วนลงจาก 100 คน เหลือ 80 คน และแทนที่ระบบบัญชีรายชื่อระดับประเทศด้วยระบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมือง

¹⁰ ตัวแบบนี้มาจากความคิดของ Charles E. Lindblom ที่วิพากษ์ตัวแบบหลักเหตุผลในการตัดสินใจ.

ในกรณีของวุฒิสภา คำถามที่เกิดขึ้นคือ สมาชิกวุฒิสภาจะมาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้ง คำถามนี้อยู่ในการอภิปรายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญมาอย่างน้อยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 และเมื่อมีการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2534 ต้องมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จึงมีการนำเอาความคิดเรื่องการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกมาปัดฝุ่นอีกครั้ง แต่วุฒิสภาก็ยังคงเป็นสภาแต่งตั้งอยู่ หกปีต่อมาในสภาร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ยังมีความคิดที่แตกต่างกันอย่างมาก เกี่ยวกับการตัดสินใจว่าจะให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง หรือจะนำระบบผสมมาใช้ และสภาร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2550 ก็ประสบกับการต้องตัดสินใจในคำถามเดียวกัน รวมไปถึงคำถามที่ค้างคามานานเป็นเวลานานเช่นกัน ว่าวุฒิสภายังมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ในระบบการเมืองไทย

สุดท้าย สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องทำงานภายใต้ความกดดันด้านเวลา การมีความชำนาญจำกัดของสมาชิกบางคนในข้อคำถามด้านรัฐธรรมนูญหลายข้อที่ต้องขบคิดและรับมือนั้น แทนที่จะมองหาแนวทางด้านสถาบันทั้งหมดที่มีคสามเป็นไปได้และคำนวณต้นทุนกำไรของผลที่ตามมา สภาร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 เลือกที่จะตั้งต้นโดยใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เป็นฐานและทำการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อป้องกันไม่ไห้ระบอบทักษิณกลับมาได้อีก

ต่อไปจะกล่าวถึงกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญโดยจะเสนอข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับบริบททางการเมืองของการร่างรัฐธรรมนูญ

ภูมิหลังทางการเมือง

เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) นำโดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ได้ทำการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในคืนวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ก็เท่ากับว่าได้ล้มล้าง “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พ.ศ. 2540” ไปด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ฉบับนี้ มีเจตนารมณ์ คือการปฏิรูปการเมืองโดยมีสาระสำคัญ¹¹ ได้แก่

1. คุมครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิเสรีภาพ และส่วนรวมของพลเมืองในการเมือง
2. ลดการผูกขาดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจประชาชน
3. ทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม
4. ทำให้องค์กรตรวจสอบมีความอิสระ เข้มแข็ง และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

¹¹ แผนพัฒนาสังคมวัฒนธรรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

และที่สำคัญก็คือ ได้มีการออกแบบระบบการเลือกตั้งขึ้นใหม่ ให้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยมีประเด็นความแตกต่างสำคัญสามประการ ประการแรกคือ การเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากเดิมที่มีสมาชิกสภามุขมนตรีคน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งในหนึ่งเขตเลือกตั้งจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกินสามคน ไปเป็นแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน จำนวนทั้งสิ้น 400 คน ประการที่สอง ในสภาผู้แทนราษฎรยังประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่ออีกจำนวน 100 คน และประการที่สาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาจำนวน 200 คน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะให้วุฒิสมาชิกที่ปลอดจากการเมืองและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด อันเป็นการแทนที่ระบบเดิม คือการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์

ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2544 ในการเลือกตั้งครั้งแรกหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ พรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้รับชัยชนะ แต่ไม่ได้รับคะแนนเสียงมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ จึงต้องตั้งรัฐบาลผสม และเป็นรัฐบาลซึ่งดำรงตำแหน่งได้จนครบวาระสี่ปี หลังจากนั้น ในการเลือกตั้งครั้งต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวที่มาจากการเลือกตั้งได้เป็นผลสำเร็จเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย จากการใช้นโยบาย “ประชานิยม” เรียกคะแนนเสียงจากประชาชนรวมทั้งการรวมพรรคการเมืองที่เคยเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในครั้งที่แล้วให้มาเป็นพรรคไทยรักไทย แต่ก็ยังเป็นชัยชนะที่มีอุปสรรคเกิดขึ้นหลังจากนั้นไม่นาน เพราะมีการเดินขบวนประท้วง โดยตั้งคำถามเกี่ยวกับความชอบธรรมของ พ.ต.ท.ทักษิณ ในการเป็นผู้นำประเทศ การประท้วงนี้เพิ่มความเข้มข้นขึ้นเมื่อมีการขายหุ้นของบริษัทชินคอร์ป ที่พ.ต.ท.ทักษิณเป็นเจ้าของ ให้กับบริษัทเทมาเส็กโฮลดิ้ง ซึ่งเป็นกิจการด้านการลงทุนของประเทศสิงคโปร์โดยไม่มีการเสียภาษี พ.ต.ท.ทักษิณ ประกาศยุบสภาโดยแถลงผ่านโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2549 โดยให้เหตุผลว่าใกล้จะมีการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยครั้งใหญ่ อาจเกิดความไม่สงบขึ้นในประเทศ จึงจะคืนอำนาจให้ประชาชนด้วยการเลือกตั้งใหม่ แต่พรรคการเมืองใหญ่สองพรรค คือพรรคประชาธิปัตย์และพรรคชาติไทย ได้ประท้วงโดยปฏิเสธที่จะส่งผู้สมัครลงรับการเลือกตั้ง ทำให้เกิดวิกฤติของรัฐบาลที่ไม่สามารถเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและจัดตั้งรัฐบาลได้ ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญตัดสินให้การเลือกตั้งครั้งนั้นเป็นโมฆะ และเปลี่ยนคณะกรรมการ

การเลือกตั้งใหม่ รวมทั้งประกาศวันเลือกตั้งใหม่เป็นวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2549 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกาการเลือกตั้ง พ.ศ. 2549 ซึ่งพรรคประชาธิปัตย์และพรรคชาติไทยได้ตกลงเข้าร่วมการเลือกตั้งในครั้งนี้ แต่ยังมีพันธมิตรได้เลือกตั้ง คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) นำโดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ก็ได้ทำการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลเสียก่อน ในขณะที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรกำลังจะกล่าวสุนทรพจน์ที่การประชุมของสหประชาชาติในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

การปฏิวัติครั้งที่ 10 ของประเทศไทยนี้มีวัตถุประสงค์คือการกำจัดสิ่งที่นักวิจารณ์การเมืองเรียกว่า “ระบอบทักษิณ” และป้องกันไม่ให้อำนาจกลับมาเกิดขึ้นอีก¹² วิธีที่นำมาใช้รวมถึงการยุบพรรคไทยรักไทย รวมทั้งให้สมาชิกพรรคไทยรักไทย 111 คนต้องงดเว้นกิจกรรมทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี รวมทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ขึ้นเพื่อตรวจสอบและดำเนินคดีในชั้นศาลในกรณีความผิดฐานทุจริต โดยมีจำเลยคือ พ.ต.ท.ทักษิณ รวมไปถึงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในครั้งนี้ มีประเด็นใหม่ ๆ หลายประเด็น ประเด็นหนึ่งที่สำคัญคือเรื่องการออกแบบระบบการเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งไม่ได้เป็นเพียงการเปลี่ยนคะแนนเสียงของประชาชนมาเป็นจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หากแต่ผลการเลือกตั้งนั้นเป็นผลมาจากระบบการเลือกตั้งที่นำมาใช้ด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว¹³ ได้ให้มีการจัดตั้งองค์กรสององค์กรร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือสภาร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากองค์กรทั้งสองมีระยะ

¹² เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. 2551. *รู้ทันประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขอคิดด้วยตน, หน้า 19, ให้คำจำกัดความระบอบทักษิณว่า “กระบวนการยึดครองอำนาจรัฐ และใช้อำนาจรัฐไปเพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่วงศ์พ้อง พร้อม ๆ กับการรักษาอำนาจและเพิ่มอำนาจของตนให้มากขึ้น จนเสมือนหนึ่งระบบเผด็จการ แม้นภายนอกจะดูเหมือนเป็นประชาธิปไตย แต่ในเนื้อแท้ ผู้นำฝ่ายบริหารกลับมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยไม่ถูกตรวจสอบตามหลักการดุลและถ่วงอำนาจอย่างแท้จริง.” เกษียร เตชะพีระ เป็นผู้ให้นิยามคำว่าระบอบทักษิณเป็นคนแรก โดยนิยามว่าเป็นระบอบอาณานิคมที่ทุนนิยมจากการเลือกตั้ง (elected capitalist absolutism) โดยคำนิยามดังกล่าวสามารถแยกอธิบายองค์ประกอบออกเป็นสองส่วนคือ 1. มีลักษณะสมบูรณาญาสิทธิราช ในการใช้อำนาจการเมือง 2. มีหัวหน้าฝ่ายบริหารทางการเมืองของชนชั้นนายทุน (wikipedia).

¹³ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว ปี พ.ศ. 2549 กรุงเทพฯ: Office of the Council of State's Welfare Fund.

เวลาเพียง 180 วันในการร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จ คณะทำงานทั้งสองจึงมีแรงกดดันที่จะต้องดำเนินการกิจที่ซับซ้อน ในเวลาอันสั้น และเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของการรัฐประหาร ในครั้งนี้ จึงต้องมีการออกแบบระบบการเลือกตั้งที่จะทำให้พรรคไทยรักไทย (หรือพรรคพลังประชาชน ที่ตั้งขึ้นแทนที่พรรคไทยรักไทยที่ถูกยุบไป) มีโอกาสน้อยที่สุดในการกลับมาสู่อำนาจได้อีก หลังการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นหลังการรัฐประหาร แนวคิดในการออกแบบระบบการเลือกตั้งให้มีลักษณะดังกล่าว ถูกเสนอและอภิปรายหลังจากมีการร่างรัฐธรรมนูญร่างแรก และได้นำไปทำประชาพิจารณ์ แต่ข้อเสนอนี้ก็ได้รับการพิจารณา หากสภาร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญใช้ระบบเลือกตั้งที่มีการนำเสนอนี้ มีความเป็นไปได้ว่าพรรคพลังประชาชน อาจไม่ได้รับการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงสูงสุดจนจัดตั้งรัฐบาลผสมสำเร็จโดยมีสมัคร์ สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี และพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคฝ่ายค้านเพียงพรรคเดียว หากแต่จะเป็นรัฐบาลผสมภายใต้การนำของพรรคประชาธิปัตย์ โดยมี อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี และพรรคพลังประชาชนอาจต้องกลายเป็นพรรคฝ่ายค้าน¹⁴

การกำหนดประเด็นปัญหานโยบาย

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งในปีพ.ศ. 2544 โดยการใช้นโยบาย “ประชานิยม” เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการสามสิบบาทรักษาทุกโรค และโครงการพักหนี้เกษตรกร หลังจากได้รับการเลือกตั้ง พ.ต.ท. ทักษิณ ได้ดำเนินโครงการต่างๆ ซึ่งส่งผลให้เกิดประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมแก่ประชาชนจำนวนมาก นักวิชาการต่างประเทศให้ความเห็นเกี่ยวกับ พ.ต.ท. ทักษิณว่า “เขาวางตัวเป็นผู้นำที่มีบารมี ซึ่งสามารถดึงเอาประชาชนออกมาจากความชบเซา ซึ่งเกิดขึ้นจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 ในสมัยที่มีรัฐบาลประชาธิปัตย์ที่มีชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรีได้”¹⁵ ในช่วงเวลาสี่ปีที่พ.ต.ท.ทักษิณ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งและสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ครบวาระเป็นคนแรกด้วยนั้น เขาใช้วิธีการบริหารแบบ ที่แตกต่างออกไปด้วยการบริหารแบบปฏิรูปและใช้ผู้นำเป็นศูนย์กลาง วิธีดังกล่าวได้รับการ

¹⁴ Michael H. Nelson. Forthcoming. “Democracy Restored? Thailand’s Constitutional Referendum and Election of 2007,” manuscript, p. 13.

¹⁵ Nelson (forthcoming, p. 1).

พิสูจน์ว่าเป็นวิธีที่ประชาชนจำนวนมากยอมรับและให้การสนับสนุน การที่เขาได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งในครั้งที่สอง ให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปอีกสี่ปีด้วยคะแนนเสียงอย่างท่วมท้น นับเป็นข้อพิสูจน์ได้ ด้วยคะแนนเสียงที่ได้รับอย่างมากมานี้ แทบจะทำให้พรรคไทยรักไทยมั่นใจว่า จะยังคงมีชัยชนะต่อไปอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อ ๆ ไปในอนาคต

ผู้ที่สนับสนุนพ.ต.ท.ทักษิณส่วนมากในภาคเหนือ (โดยเฉพาะในชนบท) อาจกล่าวได้ว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ไม่ใช่ผู้ที่ทำให้เกิดปัญหา และในทางตรงกันข้ามยังต้องการให้รัฐบาลไทยรักไทยทำงานต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่เริ่มต้นของ “ระบอบทักษิณ” ตัวพ.ต.ท.ทักษิณเอง ได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ผ่านสาธารณะในกลุ่มชนชั้นสูงของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ¹⁶ จากมุมมองนี้ พ.ต.ท.ทักษิณ ถูกมองว่าเป็นผู้นำแบบอำนาจนิยมที่หุ่นหันปล้นแล่น และพยายามจะใช้วิธีการบริหารธุรกิจแบบ CEO ที่เขานำมาจากการบริหารธุรกิจของตนเอง มาใช้กับการบริหารประเทศ อันเป็นการทำให้ประชาชนมีบทบาทเป็นผู้โต้แย้งกับปัญหา วิธีการนี้ หนีไม่พ้นการวิพากษ์วิจารณ์จากผู้ที่เป็นอิสระทางการเมืองที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของพ.ต.ท. ทักษิณไปได้ ดังนั้น หนังสือสิ่งพิมพ์¹⁷ นักวิชาการ และองค์กรภาคประชาชน จึงถูกกดดันโดยพ.ต.ท.ทักษิณ ให้ทำตามความต้องการของเขา อันนำมาสู่การจำกัดพื้นที่ทางการเมืองของสาธารณชนอย่างชัดเจน นอกจากนี้แล้ววิธีนี้ยังนำมาซึ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง เช่น ในกรณีการประกาศ สงครามยาเสพติด ซึ่งคาดว่าจะมีการวิสามัญฆาตกรรมผู้เกี่ยวข้องมากกว่า 2,500 คน

ในขณะเดียวกัน “องค์กรอิสระ” หลายองค์กรที่ตั้งขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพื่อถ่วงดุลนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ก็ถูกแทรกแซงทางการเมือง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) และศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ส่วนวุฒิสภา ที่เป็นองค์กรสำคัญที่อาจจะมีผลในทางลบต่อการใช้อำนาจของพ.ต.ท.ทักษิณ คือวุฒิสภา ที่มีการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในปีพ.ศ. 2543 ที่ได้ถูกออกแบบ

¹⁶ มีหนังสือสองเล่มเขียนวิพากษ์วิจารณ์พ.ต.ท. ทักษิณ เป็นภาษาอังกฤษ หลังจากเขาขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้สามปี โดยผาสูก พงษ์ไพจิตร และChris Baker (พ.ศ. 2547) ชื่อ Thaksin: The Business of Politics in Thailand เขียนใหม่ สำนักพิมพ์ Silksworm และ Duncan McCargo และ อุกฤษ ปัทมพันธ์ (พ.ศ. 2548) The Thaksinization of Thailand สำนักพิมพ์Copenhagen: NIAS Press.

¹⁷ รัฐบาลควบคุมสื่ออิเล็กทรอนิกส์เกือบทั้งหมด.

ให้เป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และปลอดจากการเมือง รวมทั้งยังมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกองค์กรอิสระ ก็ถูกพ.ต.ท.ทักษิณดึงเอาวุฒิสมาชิกมาอยู่ในฝ่ายเดียวกับรัฐบาล ทำให้บทบาทเบื้องต้นที่กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญปีพ.ศ. 2540 ถูกทำให้อ่อนแอลง โดยแทนที่จะมีฝ่ายบริหาร (ทักษิณ) กับฝ่ายนิติบัญญัติ (ไทยรักไทย) อยู่ข้างเดียวกัน และมีวุฒิสภาและองค์กรอิสระอยู่อีกด้านหนึ่งคอยถ่วงดุล กลับกลายเป็นว่าทุกฝ่ายถูกดึงมาอยู่ข้างรัฐบาล

สิ่งที่กล่าวมานี้ถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งในแผนการที่มีเป้าหมายหลักคือการทุจริตจากมุมมองนี้ พ.ต.ท.ทักษิณซื้อเสียงจากชาวนบด้วยนโยบายประชานิยม ซึ่งสามารถพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนบได้อย่างเป็นรูปธรรม และชาวนบเหล่านี้ก็ตอบแทนพ.ต.ท.ทักษิณและพวกพ้อง ด้วยการทำให้เขามีอิทธิพลทางการเมืองในระดับชาติ และมีความมั่งคั่งมากยิ่งขึ้นไปอีก อย่างไรก็ตาม นักวิจารณ์กล่าวว่า พ.ต.ท.ทักษิณไม่ได้สร้างความร่ำรวยโดยตรงไปตรงมาด้วยรูปแบบการโยกย้ายถ่ายเทของทุนของสาธารณะ แต่พ.ต.ท.ทักษิณและพวกพ้อง ได้ใช้วิธีการที่ซับซ้อนกว่าที่เรียกว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย” ก็คือการที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีใช้กฎเกณฑ์ในการร่างนโยบายสาธารณะในการนำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบายที่เอื้อประโยชน์และสร้างความเติบโตให้แก่ธุรกิจหลายๆประเภทของตนเองและพวกพ้อง

สมาชิกของวุฒิสภาในภาพรวม ก็นับเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาด้วย นอกเหนือจากความห่างไกลจากความเป็นนักการเมืองในระบบประชาธิปไตย นักการเมืองยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นเพียง “นักเลือกตั้ง” ซึ่งใช้ตำแหน่งหน้าที่ ที่ได้รับการเลือกตั้งเพื่อสร้างความร่ำรวยให้ตนเอง¹⁸ ซึ่งรวมถึงการที่นักการเมืองจากพรรคการเมืองอื่น ๆ ถูกซื้อตัวเพื่อให้เข้ามาสังกัดพรรคไทยรักไทยด้วย ทำให้พรรคไทยรักไทยประสบชัยชนะ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในสังกัดมากที่สุด และพ.ต.ท.ทักษิณเป็นผู้มีฐานะร่ำรวยเป็นอันดับที่สองของไทย ผู้สมัครรับเลือกตั้งเหล่านี้ไม่ได้เขาแข่งขันในการเลือกตั้งโดยตรงไปตรงมา หากแต่ใช้เครือข่ายและเส้นสายทางการเมืองส่วนตัวในการ

¹⁸ อาน เกษียร เตชะพีระ Kasian Tejapira (2005) “Reform and Counter-Reform: Democratization and its Discontents in Post-May 1992 Thai Politics.” ใน *Towards Good Society: Civil Society Actors, the State, and the Business Class in Southeast Asia- Facilitators or Impediments to a Strong, Democratic, and Fair Society?* Berlin: Heinrich Boll Foundation, pp. 125-146 และ Kasian Tejapira. 2006. “Toppling Thaksin” *New Left review* 39 (May/June): 5-37.

ชักจูงให้ประชาชนลงคะแนนเลือกตนเอง ซึ่งโดยมากก็ทำโดยการซื้อเสียงนั่นเอง และเมื่อได้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ก็ย่อมจะพยายามทำทุกวิถีทางที่จะถอนทุนคืน และหากำไรเพิ่มเติมและในทางตรงกันข้าม การรับใช้พี่น้องประชาชนผู้ที่ลงคะแนนให้ตนเอง ในการแก้ปัญหาปากท้องให้ชาวบ้าน ก็ไม่ใช่สิ่งที่นักการเมืองเหล่านี้คำนึงถึง จากมุมมองนี้ นักวิจารณ์หลายคนเห็นว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งนั้น มีปัญหาพื้นฐานด้านความชอบธรรมมาตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว เพราะการเลือกตั้งทุจริตและผิดกฎหมาย มุมมองนี้เห็นว่าองค์กรปกครองของรัฐสภาย่อมไม่ได้รับการพิจารณาว่าเป็นการแสดงเจตจำนงอันชอบธรรมของผู้ลงคะแนนเสียง หากแต่เป็นการสะท้อนสถานะ “ทรราชย์ของเสียงข้างมากในชนบท และเสียงในเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย” (tyranny of the rural majority and urban uncivil society) และประเทศไทยก็ไม่ได้เป็นระบอบประชาธิปไตย แต่เป็นระบอบของ “นักเลือกตั้ง” (เกษียร เตชะพีระ, 2005)

บทความนี้ไม่มีจุดมุ่งหมายที่จะตัดสินว่าผู้ลงคะแนนเสียงชาวชนบทผิดหรือถูก ในการลงคะแนนเสียงในทางการเมืองที่จะสนับสนุนและเลือก พ.ต.ท.ทักษิณและพรรคไทยรักไทย หรือการระบุปัญหาของชาวเมืองซึ่งเป็นชนชั้นนำที่มีการศึกษา ที่กล่าวมาแล้วนั้นถูกต้องทั้งหมด ประเด็นสำคัญในที่นี้คือ ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในชนบทไม่มีทางที่จะทำให้สาธารณชนในกรุงเทพมหานครเข้าใจความต้องการของพวกเขาได้ ดังนั้นการระบุประเด็นปัญหาโดยกลุ่มชนชั้นนำในกรุงเทพมหานคร ที่ตีตราว่า “ระบอบทักษิณ” เป็นต้นเหตุของปัญหาในกรณีนี้สามารถจะครอบงำความคิดเกี่ยวกับพ.ต.ท.ทักษิณที่ปรากฏต่อสาธารณะได้

อย่างไรก็ตาม ดังที่เราต่างก็รู้กันดีว่า ความขัดข้องหมองใจอย่างเดียวไม่ได้นำไปสู่การเคลื่อนไหวทางสังคมหรือการประท้วง แต่มันเป็นห่วงโซ่ของเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่มีการกล่าวถึงอย่างย่อๆในตอนต้นไปแล้ว ซึ่งไม่ใช่ประเด็นหลักที่จะกล่าวในบทความนี้ ว่าได้นำมาซึ่งการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นการรัฐประหารที่ได้รับการยอมรับจากชนชั้นนำในกรุงเทพมหานคร คณะซึ่งผู้ทำการรัฐประหาร หรือคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ให้เหตุผลในการกระทำดังกล่าวโดยระบุว่า

การบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลรักษาการที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความแตกแยกในสังคมไทยอย่างรุนแรง อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในสังคมไทย การบริหารราชการแผ่นดินส่อไปในทางทุจริต ประพฤติมิชอบ และเอื้อประโยชน์ต่อ

พวกพ้องอย่างกว้างขวาง อีกทั้งมีพฤติกรรมแทรกแซงอำนาจขององค์กรอิสระ จนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ หรือแก้ไขปัญหาคำคัญของชาติให้ลุล่วงไปได้ หากปล่อยให้สถานการณ์เป็นไป เช่นนี้ต่อไป จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ และเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองบาง โอกาส ยิ่งหมิ่นเหม่ต่อการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพแห่งองค์พระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ซึ่งเป็นที่เคารพเทิดทูน ของประชาชนชาวไทย¹⁹

การกำหนดวาระนโยบาย

ส่วนหนึ่งของเหตุผลที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ทำการยึดอำนาจและล้มล้างรัฐธรรมนูญฉบับปีพ.ศ.2540 ก็เนื่องจาก สันนิษฐานว่าบทบัญญัติบางบทในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิด “ระบอบทักษิณ” ดังนั้นการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต้องมีวาระสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะดำเนินการ คณะผู้ก่อการรัฐประหารต้องตั้งกรอบทางกฎหมายและสถาบันโดยการร่าง รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และยังต้องพิจารณาว่าจะคัดเลือกบุคคลที่มีคุณลักษณะเช่นใด ในการเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องให้มั่นใจว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้อง ตอบสนองต่อวาระในการแก้ปัญหาที่กลุ่มชนชั้นนำของเมืองหลวงได้ระบุไว้ ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้ระบุกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญเอาไว้ว่า

- คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) แต่งตั้งสภามัชชาแห่งชาติ ประกอบด้วย สมาชิกไม่เกิน 2000 คน จากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ โดยคัดเลือก จากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลง นามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสภามัชชาแห่งชาติ (มาตรา 20 และตามความใน มาตรา 5 ววรรค 3 และ 4) ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการสรรหาระดับชาติ มีประธานคณะ

¹⁹ คำแถลงของ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) นำโดย พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน 20 กันยายน 2549.

มนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธาน และคณะกรรมการ ระดับจังหวัดที่มีประธาน คือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สรรหาผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเหมาะสม จากนั้น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) คณะกรรมการระดับชาติ คณะกรรมการระดับจังหวัด จะคัดเลือกผู้สมัครให้ได้ตามจำนวนที่ระบุไว้ อย่างไรก็ตาม กำหนดการในการรับสมัครในครั้งนั้นต้องถูกขยายออกไป เนื่องจาก “การประชาสัมพันธ์ที่ไม่ดี และประชาชนบางส่วนไม่ทราบว่าตนสามารถเสนอตัวเข้าสมัครทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญได้”²⁰ หน้าที่อย่างเดียวของสภชาแห่งชาติก็คือการคัดเลือกสมาชิกด้วยตนเอง จำนวน 200 คน ให้เสร็จภายใน 7 วัน (มาตรา 22) เพื่อเสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ

- คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อ ให้เหลือ 100 คน (มาตรา 23) เพื่อไปเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สร.) หลังจากนั้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ 25 คน ซึ่งจะเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือบุคคลภายนอกก็ได้ เพื่อเป็นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในการคัดเลือกนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ต้องปฏิบัติตามแนวทางที่เคร่งครัดของ คณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายของรัฐ ซึ่งแนวทางดังกล่าว เป็นแนวทางที่เข้มงวดเกินไปจนไม่สามารถจะทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญดำเนินกระบวนการสรรหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งต้องดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ หรือมีตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี ดังนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติดังกล่าว รวมถึงผู้มีคุณสมบัติต่ำกว่า และถาหากว่ากระบวนการนี้ยังเข้มข้นไม่พอ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวยังระบุว่า ให้ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ เลือกบุคคลที่เป็นหรือไม่ได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญอีก 10 คน เพื่อเป็นสมาชิกคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา 25) ซึ่งทำให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 35 คน ขั้นตอนการแต่งตั้งดังกล่าว ได้ถูกต่อต้านทั้งจากกลุ่มนักวิชาการและกลุ่มสิทธิมนุษยชนสากล²¹

²⁰ *The Nation*, (November 2, 2006).

²¹ *The Nation*, (January 15, 2006).

- แม้กระนั้นก็ตาม การเตรียมข้อกำหนดดังกล่าวยังไม่เป็นที่มั่นใจของ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะเป็นไปในทิศทางที่ตั้งใจไว้ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติจึงแต่งตั้ง นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ ผู้วิพากษ์ วิจารณ์การทำงานของพ.ต.ท.ทักษิณและหนึ่งในผู้สนับสนุนสนธิ ลิ้มทองกุล ผู้นำในการ ต่อต้าน พ.ต.ท.ทักษิณ มาตั้งแต่ต้น ไม่น่าแปลกใจว่าการกระทำเช่นนี้นับเป็นการ เคลื่อนไหวเพื่อ “กำหนดวาระในการร่างรัฐธรรมนูญ”²² และนาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ ชนะการเลือกตั้งเพียงหนึ่งคะแนนเสียง ทำให้ได้รับตำแหน่งประธานคณะกรรมการ ายกร่างรัฐธรรมนูญ และ “อยู่ท่ามกลางการวิงวอนของบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ”²³ การเคลื่อนไหวดังกล่าวทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจ ว่ากระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ อาจไม่เป็นอิสระจากการแทรกแซงของกองทัพ

นอกเหนือจากกระบวนการอันซับซ้อนที่กล่าวมาแล้ว การดำเนินการเพื่อ “ใช้คนให้เหมาะ กับงาน” ในครั้งนี้ ทำให้ผลลัพธ์ที่ออกมาค่อนข้างจะพยากรณ์ได้ สมาชิกเกือบทั้งหมดของ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญมาจากกลุ่มชนชั้นสูงของกรุงเทพมหานครจากสาขากฎหมาย จากระบบราชการ และจากนักวิชาการ สมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการชั้นสูงในสายงานด้านกฎหมาย และผู้พิพากษา เพิ่มเติมด้วยนักวิชาการด้านกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีข้าราชการในสายงานอื่น 4 คน กับนักวิชาการจากสาขาอื่น ๆ อีก 4 คน แต่กระนั้นก็ตาม แม้ว่าการร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง กับการจัดระเบียบทางการเมืองของประเทศและอิทธิพลของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีต่อกัน ในบรรดาสมาชิกของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่มาจกสายวิชาการในครั้งนี้ มีนักวิชาการ ด้านรัฐศาสตร์เพียงคนเดียว ส่วนสมาชิกที่เหลือประกอบด้วยเทคโนโลยี (technocrat) หนึ่งคน นักหนังสือพิมพ์หนึ่งคน สมาชิกจากภาคเอกชนหนึ่งคน ทหารหนึ่งคน และนักสิทธิสตรีหนึ่งคน ซึ่งเป็นเพียงสุภาพสตรีเพียงคนเดียวในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น จะเห็นได้ชัดเจนว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นแผนงานที่เน้นหนักไปทางด้าน เทคโนโลยีและกฎหมายเป็นหลัก หรืออาจเป็นไปได้ว่ากลุ่มผู้ทำการรัฐประหารอาจมองเห็นธรรมชาติ

²² Bangkok Post (January 29, 2007).

²³ Bangkok Post (February 4, 2007).

อนุรักษนิยมของผู้เชี่ยวชาญระดับสูงด้านกฎหมายเหล่านั้น จะเป็นหลักประกันว่า ผลลัพธ์จะออกมาตามที่คาดหวังไว้ อย่างไรก็ตาม ไม่มีเหตุผลที่จะกล่าวได้ว่าการร่างรัฐธรรมนูญต้องการความรู้จากผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายเป็นหลัก เพราะเรื่องของเทคนิคทางกฎหมายหรือถ้อยคำในการร่างรัฐธรรมนูญในแต่ละมาตรา จะได้รับการสนับสนุนจากผู้เชี่ยวชาญของ คณะกรรมการกฤษฎีกา การที่ไม่มีนักการเมืองอยู่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ลักคนเดียว จึงไม่ใช่เรื่องน่าประหลาดใจ เจกเซนเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ที่ร่างสุดท้ายถูกเขียนขึ้นด้วยความตั้งใจที่จะควบคุมนักการเมืองและพฤติกรรมของนักการเมือง ที่ถูกมองว่าเป็นปัญหา เพื่อจะได้มีการปรับปรุง

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ผู้ที่ได้รับการยกย่องจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งได้เคยเขียนบทความเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทย วิเคราะห์กระบวนการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยกล่าวว่า เนื่องจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติมีอำนาจในการกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญมากเกินไป สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ไม่ได้สนับสนุนกระบวนการในการมีส่วนร่วมโดยตรงของ ประชาชนชาวไทย ดังนั้น ความต้องการของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็คือความต้องการของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ ไม่ใช่ของประชาชน (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2550) การกำหนดวาระนโยบายโดยกำหนดผู้ที่จะมาปฏิบัติภารกิจที่สำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญนี้ทำให้สามารถสรุปได้ว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เข้ากันกับตัวแบบชนชั้นนำของ Dye

บทความนี้จะไม่อธิบายกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญในรายละเอียด แต่กล่าวได้ว่า กระบวนการนี้มีห้าขั้นตอนหลัก (โปรดดูภาคผนวก สำหรับกระบวนการทั้งหมด) ขั้นแรก คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญเตรียมร่าง ขั้นที่สอง ให้องค์กระดัดชาติ 12 องค์พิจารณาและเสนอความคิดเห็น สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำประชาพิจารณ์ทั่วประเทศ และคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญเสนอความคิดเห็นและพิจารณาคำแปรญัตติ ขั้นที่สาม คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อเสนอแนะในขั้นที่สองและเตรียมร่างรัฐธรรมนูญร่างสุดท้าย ขั้นที่สี่ สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และเฉพาะมาตราที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญยื่นคำขอแปรญัตติ ขั้นที่ห้า ทำการลงมติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในขั้นสุดท้ายนี้ ตรงกับกระบวนการนโยบายสาธารณะในขั้นทำให้นโยบาย “มีความชอบธรรม”

การกำหนดนโยบาย

เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นฉบับที่ 18 การกำหนดนโยบายเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป มีการพัฒนามาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ซึ่งบทความนี้ จะกล่าวถึงส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

สภาผู้แทนราษฎร

ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากฉบับปี พ.ศ.2534 ที่เดิมมีสมาชิก 393 คน ไปเป็นแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน จำนวนทั้งสิ้น 400 คน หนึ่งในสาเหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้นอาจเนื่องมาจากการให้เกิดการยึดโยงระหว่างผู้สมัครกับประชาชนในท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อให้การซื้อเสียงลดลง นอกจากนั้น ยังมีการนำระบบที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่ออีกจำนวน 100 คน เพื่อให้ผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเหมาะสมยิ่งขึ้น หรือผู้สมัครที่ไม่ต้องการลงแข่งขันในการเลือกตั้งมีโอกาสได้เข้าไปทำหน้าที่ในสภา และสามารถถูกเลือกเป็นรัฐมนตรีได้ ระบบบัญชีรายชื่อที่ได้ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะช่วยให้ผู้ลงคะแนนเสียงได้สามารถแสดงออกถึงเจตน์จำนงค์ทางการเมืองในระดับชาติได้ ในขณะที่ระบบเก่าเปิดโอกาสให้เพียงแค่เลือกระหว่างผู้สมัครในท้องถิ่นเท่านั้น

สมาชิกของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องตัดสินใจร่วมกันว่าต้องการจะยังคงใช้ระบบ เลือกตั้งที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หรือเปลี่ยนแปลงระบบเก่า และถ้าต้องการเปลี่ยนก็ต้องตัดสินใจว่าจะเปลี่ยนเป็นแบบใด และมีเหตุผลเช่นไรในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ตั้งแต่เริ่มต้นในการทำงานของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน และแบบบัญชีรายชื่อถูกโจมตีอย่างรุนแรง ในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 หนังสือพิมพ์มติชน รายงานความคิดเห็นของสมาชิกคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ เกริกเกียรติ พิพัฒน์ศรีธรรม ศาสตราจารย์ด้านบัญชี ว่าต้องการล้มเลิกระบบบัญชีรายชื่อ แต่ไม่ได้ให้เหตุผลว่าทำไม และต้องการจะกลับไปใช้ระบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยหนึ่งเขตเลือกตั้งจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หลายคน เพราะจะทำให้การซื้อเสียงน้อยลง เนื่องจากระบบเขตเดียวเบอร์เดียวจะทำให้ผลตรงกันข้าม เพราะการซื้อเสียงทำงานง่ายขึ้น (เนื่องจากขนาดของเขตเลือกตั้งเล็กลง

และมีจำนวนเป้าหมายผู้ลงคะแนนเสียงน้อยลงต่อผู้สมัครหนึ่งคน) ประการที่สอง การแบ่งเขตแบบเขตเดียว เบอร์เดียวขัดกับวัฒนธรรมไทย เนื่องจากการตัดสินแพ้ชนะอย่างเด็ดขาด ผู้แพ้จะเสียหาย ดังนั้นผู้สมัครจึงต้องทำทุกอย่างเพื่อที่จะได้ชัยชนะ

สองสามวันหลังจากนั้น หนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น (ฉบับวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2550) เขียนหัวข้อมาว่า “ระบบบัญชีรายชื่อ สส.เขตเดียวเบอร์เดียวจะถูกยกเลิก” ในบทความไม่ได้อธิบายว่าเพราะเหตุใดระบบดังกล่าวจึงจะถูกยกเลิกไป แต่มีเหตุผลสองข้อในการยกเลิกระบบบัญชีรายชื่อ เหตุผลแรก “ระบบนี้ทำให้ทุนขึ้นมามีอำนาจโดยผ่านการเมืองแบบชนธิปไตย (money politics)” เหตุผลข้อที่สอง “อาจนำไปสู่ระบบประธานาธิบดี” ที่จริงแล้ว จรัล ภักดีธนากุล ประธานคณะกรรมการ ด้านสถาบันการเมือง ของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ มีความเห็นว่าถ้าระบบบัญชีรายชื่อถูกตีความว่าเป็นการลงคะแนนเสียงให้หัวหน้าพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง เช่นในกรณี พ.ต.ท.ทักษิณของพรรคไทยรักไทย นั่นก็จะ “ขัดต่อรัฐบาลของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข”²⁴ หมายความว่านายกรัฐมนตรีคนใดก็ตามที่อ้างว่าได้รับความชอบธรรมโดยตรงจากการลงคะแนนเสียงของประชาชนจากบัญชีรายชื่อครั้งแล้วครั้งเล่า เช่นในกรณี พ.ต.ท.ทักษิณ จะถูกมองว่าเป็นอันตรายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น สองสามวันก่อนหน้าที่ยรัลจะกล่าวข้อความดังกล่าว โดยชี้ชัดไปที่กรณี พ.ต.ท.ทักษิณว่า ระบบบัญชีชื่อนั้น “ทำให้คนบางคนมีอำนาจมากเกินไป โดยคิดว่าได้คะแนนเสียง 19 ล้านคะแนนแล้วทำอะไรก็ไม่ผิด ซึ่งการคิดแบบนี้เป็นเรื่องที่ผิดมาก”²⁵

ในช่วงแรกนั้น แนวคิดในการกลับไปใช้ระบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยหนึ่งเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หลายคน ยังรวมถึงการลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงเหลือ 320 คน ซึ่งอาจจะทำให้ขนาดพื้นที่เพิ่มขึ้น และจะทำให้เกิดช่องว่างระหว่างผู้แทนราษฎรกับประชาชนมากยิ่งขึ้น ในบริบทนี้ แนวคิดที่มีมานานของ “เทคโนโลยีนคร” ชี้แนะในกรุงเทพมหานคร ได้ถูกนำกลับมาถวิลถึงอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อมีการถามว่าทำไมต้องมีขยายขนาดพื้นที่เลือกตั้ง จรัลผู้ซึ่งในขณะนั้นยังดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงยุติธรรม ตอบว่า “ตั้งแต่ต้น เรามีความคิดว่า เราต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่หลักในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งก็คือหน้าที่ในด้าน นิติบัญญัติ

²⁴ มติชน วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2550 และ Nelson (forthcoming, p. 12f)

²⁵ มติชน วันที่ 31 มกราคม 2550 และ Nelson (forthcoming, p. 12f)

และการควบคุมฝ่ายบริหาร ผู้แทนราษฎรไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องความกินดีอยู่ดี [ของประชาชน] เพราะเป็นเรื่องของนักการเมืองท้องถิ่น”²⁶ เห็นได้ชัดว่าหน้าที่อย่างเป็นทางการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นคือหน้าที่เป็นผู้ออกกฎหมาย แต่โชคไม่ค่อยดีที่ประชาชนส่วนมากไม่ได้ลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนราษฎรไปเพื่อให้ทำหน้าที่ดังกล่าว แต่การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ของไทยนั้น จะขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในท้องถิ่นที่ลงสมัครมากกว่า สมศักดิ์ ปรีศนันท์กุล รองหัวหน้าพรรคชาติไทยในเวลานั้นแสดงความคิดเห็นที่มาจากประสบการณ์ของนักการเมือง ซึ่งขัดแย้งกับแนวความคิดของจรัส ที่เขาวิจารณ์ว่าเป็นแนวความคิดทางกฎหมายที่คับแคบ เขาเตือนว่าแนวคิดเรื่องหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบที่ใช้กันในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นนั้น ไม่ควรนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย “ใครที่บอกว่า การเข้าร่วมงานบุญ งานศพ และงานแต่ง ไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แสดงให้เห็นว่าคน ๆ นั้นไม่เข้าใจ... และนี่คือการพบปะประชาชนและเรียนรู้เกี่ยวกับปัญหาของชาวบ้านในหมู่บ้าน เพื่อจะได้แก้ปัญหาเหล่านั้นได้ ... นี่ [สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร] คือพวกที่เราเรียกว่าตัวแทนประชาชนอย่างแท้จริง”²⁷

ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2550 คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดพิมพ์เอกสารสาระสำคัญพร้อมตารางการเปรียบเทียบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวรวมทั้งเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ²⁸ จากเอกสารนี้ สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 320 คนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยหนึ่งเขตเลือกตั้งจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หลายคน ระบบบัญชีรายชื่อยังไม่ได้ถูกยกเลิกไป แต่ได้เขียนไว้ว่า ควรมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร “ระบบสัดส่วน” 80 คน ที่ไม่ได้มาจากบัญชีรายชื่อระดับชาติ แต่มาจากบัญชีระดับภูมิภาคสี่เขตเลือกตั้ง²⁹

²⁶ มติชน 1 พ.ค. 2550.

²⁷ กรุงเทพธุรกิจ 4 พ.ค. 2550 ตามที่อ้างอิงใน Michael H. Nelson (2007) “A Proportional Election System for Thailand?” *KPI Thai Politics Up-date* No. 2 (June 6, 2007), p. 19 f., fn. 22.

²⁸ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2540 ฉบับปรับปรุงความคิดเห็น, 26 เมษายน 2550. ประเด็นสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญพร้อมตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540.

²⁹ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ (2550 หน้า 58)

จากการย้อนกลับมาใช้ระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ที่หนึ่งเขตมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หลายคนนั้น มีเหตุผลสามประการ หนึ่ง “เพื่อที่จะได้คนดีมีความสามารถที่จะเข้ามาแข่งขันกับผู้สมัครที่มีเงิน”³⁰ สอง การมีพื้นที่เขตเลือกตั้งใหญ่ขึ้น จะทำให้การซื้อเสียงยากขึ้น สาม ในการแบ่งเขตเลือกตั้ง คะแนนเสียงจะมีความหมายมากขึ้น เพราะในการเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว คะแนนเสียงที่ไม่ได้เลือกผู้ชนะจะเสียไปโดยปริยาย แต่ในเสียดายที่เหตุผลทั้งสามข้อที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญยกมานี้³¹ ดูเหมือนจะไม่ถูกต้องนัก ด้วยเหตุผลดังที่นักวิชาการ Michael H. Nelson ให้เหตุผลเอาไว้ดังนี้³²

- ข้อแรก การอ้างว่าจะได้บุคคลที่ดีและมีความสามารถนั้นเป็นเพียงคำพูดที่สวยหรูของชนชั้นนำเกี่ยวกับตัวแทนในระบบการเมืองของไทย ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นคือ ไม่ได้มีการพูดว่าคนดีมีความสามารถเหล่านั้น จะสามารถทำให้ตนเองเป็นที่รู้จักในหมู่ผู้ลงคะแนนเสียง (โดยไม่ใช้เงิน) หรือแม้แต่จะได้รับคะแนนนิยมเหนือกว่าคู่แข่งที่เคยได้รับการเลือกตั้งมาแล้ว (ซึ่งคู่แข่งเหล่านั้นถูกมองว่าได้ใช้เงินซื้อเสียง) สุดท้ายแล้ว ก็ไม่ชัดเจนว่าคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าผู้แทนราษฎรแบบดั้งเดิมนั้น เป็นพวกที่เลวร้ายกว่าผู้สมัครที่ไม่มีเงินหรือเป็นที่รู้จัก แต่เป็นพวกที่ “ดีและมีความสามารถ” โดยอัตโนมัติหรือไม่
- ข้อสอง คณะกรรมการการร่างเห็นว่า การซื้อเสียงจะยากยิ่งขึ้นในเขตเลือกตั้งที่ใหญ่ขึ้น แต่การคิดเช่นนี้อาจไม่ถูกต้องนัก เพราะหนึ่ง ผู้สมัครต้องใช้เงินมากกว่าในการซื้อเสียง สอง การซื้อเสียงจะยิ่งจำเป็นมากขึ้นเนื่องจากผู้สมัครจะต้องพยายามทำให้ได้คะแนนเสียงมากพอที่จะได้รับเลือกตั้ง อาจกล่าวได้ว่าการใช้ระบบแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวมีหลายเบอร์ จะยิ่งทำให้การซื้อเสียงเพิ่มมากขึ้น ซึ่งแตกต่างจากเป้าหมายที่จะลดการซื้อเสียง นอกจากนี้ระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว ยังถูกนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาการ

³⁰ จากเอกสารของกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญที่นำเสนอในการเผยแพร่ร่างแรก ดีพีพีในโพสต์ ทูเดย์ 18 เมษายน 2550 และ มติชน 19 เมษายน 2550.

³¹ คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ (2550 หน้า 59)

³² Nelson (forthcoming, p. 11f).

ข้อเสียที่แพร่หลายในช่วงก่อนปี พ.ศ.2544 ที่ยังเป็นการเลือกตั้งแบบเขตเดียว มีหลายเบอร์

- สาม ในการเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียวและแบบแบ่งเขตหลายเบอร์นั้น คะแนนเสียงเสียเปล่าในทั้งสองระบบ ตัวอย่างเช่น ถ้าเปลี่ยนเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียวสองเขต ที่มีผู้สมัครเขตละสี่คน ออกเป็นเขตเลือกตั้งเดียวที่มีผู้สมัครแปดคน เราก็จะได้ผู้แพ้หกคน ที่คะแนนต้อง “เสีย” ไปหนึ่งเดียวกัน ด้วยตรรกะเช่นเดียวกัน คำกล่าวของเกริกเกียรติ พิพัฒน์สรีธรรมที่ว่า การแข่งขันที่ต้องมีผู้แพ้ชนะอย่างเด็ดขาดนั้นขัดกับวัฒนธรรมไทย ก็ยังไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ด้วยการใช้ระบบเขตเดียวหลายเบอร์อยู่เช่นเดิม ผู้สมัครก็ยังคงจะต้องพยายามทำทุกอย่างเพื่อให้ชนะคู่แข่ง ด้วยการได้คะแนนเป็นที่สองหรือสาม ขึ้นอยู่กับว่าเขตนั้นต้องการผู้แทนราษฎรสองหรือสามคน

ในร่างสุดท้ายของรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อสาธารณะเพื่อการลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ ได้ระบุให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 400 คน โดยเลือกจากระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขต และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน คัดเลือกจากบัญชีระดับภูมิภาคแปดบัญชี จำนวน 80 คน จากองค์ประกอบหลังสุดของระบบการเลือกตั้ง มีการเสนอข้อเสนอที่น่าสนใจมาก จากสมาชิกคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบไปด้วย เกริกเกียรติ พิพัฒน์สรีธรรม ชูชัย ศุภวงศ์ ธิติพันธ์ ชูบุญชัย และคมสันต์ โพธิ์คง หลังจากร่างรัฐธรรมนูญร่างแรกถูกเผยแพร่ ออกไป สมาชิกกลุ่มนี้ได้เสนอแนวทางใหม่ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ให้กับคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญในการพิจารณา คือการนำเอาระบบสัดส่วนของประเทศเยอรมนีมาใช้ นั่นหมายความว่าหากตัดสินใจใช้ ก็จะต้องยกเลิกระบบเขตเดียวหลายเบอร์ ที่เคยใช้ในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน และทดลองใช้ระบบเขตเดียวเบอร์เดียว (พ.ศ. 2544 และ พ.ศ.2548) ด้วยระบบสัดส่วนดังกล่าว³³

³³ แนวคิดนี้ได้ถูกนำเสนอในหลายบทความ อ่าน *The Nation* (April 30, 2007), กรุงเทพฯธุรกิจ (2 พ.ค. 2550), มติชน (6 พ.ค., 5 ก.ค. 2550) และปริญา เทวานฤมิตรกุล. “การนำระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้ในประเทศไทย” (พิมพ์ในเว็บไซต์ประชาไทย 5 พ.ค. 2550), Nelson (2007), และ Michael H. Nelson. 2009. “Electoral Rules Concerning the House of Representatives in the 2007 Thai Constitution.” Hong Kong: City University of Hong Kong, Southeast Asia Research Center.

ข้อเสนอแนะ ได้เสนอระบบที่มีผู้แทนราษฎร 200 คน ที่จะถูกเลือกมาจากระบบเขตเดียวเบอร์เดียว และอีก 200 คนจากระบบบัญชีรายชื่อ ในขณะที่องค์ประกอบทั้งหมดของรัฐสภาจะถูกตัดสินโดยจำนวนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับจากระบบบัญชีรายชื่อเพียงอย่างเดียว รายชื่อนี้จะถูกแบ่งออกเป็นบัญชีรายชื่อจากภูมิภาค ซึ่งมีหลายบัญชี ไม่ใช่แบบที่มีเพียงบัญชีเดียวทั้งประเทศ เห็นได้ชัดชัดเจนว่า ข้อเสนอแนะมีนัยในการลดความสำคัญของผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง และในขณะเดียวกันก็เพิ่มความสำคัญให้พรรคการเมืองมากขึ้น แม้ว่าความสำคัญของพรรคอาจลดลงไปบ้างจากคุณลักษณะทางภูมิภาคของบัญชีรายชื่อก็ตาม คมสันต์แย้งในหนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น ฉบับวันที่ 30 เมษายน 2550 ว่าระบบเขตเดียวหลายเบอร์ที่ใช้กันอยู่ ไม่ได้สะท้อนเจตนาของผู้ลงคะแนนเสียงแต่เห็นได้ชัดว่า สิ่งที่คมสันต์กล่าว ไม่เป็นจริงในกรณีนี้ เพราะในสองระบบที่ใช้อยู่ก่อนหน้านี้ จำนวนที่นั่งในรัฐสภาไม่ได้ถูกกำหนดจากคะแนนเสียงทั้งหมดในระดับชาติที่พรรคการเมืองได้รับ แต่ถูกกำหนดจากผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเท่านั้น ดังนั้นในปี พ.ศ.2548 พรรคไทยรักไทยได้ที่นั่งในสภา 377 ที่นั่ง ซึ่งคิดเป็น 75 เปอร์เซ็นต์ ถึงแม้ว่าพรรคจะได้คะแนนเสียงเพียงแค่ 61 เปอร์เซ็นต์ในการลงคะแนนแบบบัญชีรายชื่อ (พรรคประชาธิปัตย์ ได้ 23 เปอร์เซ็นต์) ซึ่งควรจะเป็น 306 ที่นั่ง³⁴

ถ้าคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญตกลงเลือกระบบสัดส่วนแบบเยอรมันนี้ ที่กล่าวมานี้ เป้าหมายของคณะกรรมการความมั่นคงแห่งชาติ ในการป้องกันนักการเมืองที่มีความเกี่ยวข้องกับ พ.ต.ท.ทักษิณไม่ให้กลับมาใช้อำนาจ และให้พรรคประชาธิปัตย์ได้จัดตั้งรัฐบาลผสมอาจจะประสบความสำเร็จ เนื่องจากในการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2550 พรรคประชาธิปัตย์ได้รับคะแนนเสียงในระบบบัญชีรายชื่อเกือบจะมากเท่ากับพรรคพลังประชาชน (40.4 เปอร์เซ็นต์) ในขณะที่พรรคพลังประชาชนได้คะแนน 41.1 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้น การแบ่งที่นั่งในสภาน่าจะเป็นดังต่อไปนี้ พลังประชาชน 205 ที่นั่ง ประชาธิปัตย์ 202 ที่นั่ง เพื่อแผ่นดิน 27 ที่นั่ง ชาติไทย 33 ที่นั่ง รวมใจไทยชาติพัฒนา 12 ที่นั่ง ภูมิใจไทย 7 ที่นั่ง และประชากรชาวไทย 7 ที่นั่ง³⁵ ดังนั้นพรรคประชาธิปัตย์อาจได้จับมือกับพรรคชาติไทยและเพื่อแผ่นดิน ในการจัดตั้งรัฐบาลผสม ภายใต้การนำของอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีและมีเสียงข้างมาก 262 เสียง

³⁴ หากต้องการวิธีคำนวณที่แน่นอนกรุณาอ่าน Nelson (2007, ตาราง 2 ถึง 6).

³⁵ และเนื่องจากจะต้องมีที่นั่งเหลือ 13 ที่นั่ง สมาชิกผู้แทนราษฎรจะมีสมาชิก 493 คน เนื่องจากพรรคชาติไทยที่ได้อันดับของที่นั่งแบบสัดส่วน (20) ต่ำกว่าจำนวนที่นั่งของผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่ชนะมา (33 ที่นั่ง) สำหรับการคำนวณโปรดอ่าน Nelson (forthcoming, หน้า 13)

เราอาจทำได้เพียงการคาดเดา ว่าทำไมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญไม่เลือก ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ซึ่งจะเป็นการกระทำที่นำไปสู่การริเริ่ม “ปฏิรูปการเมือง” ซึ่งเป็น ที่แน่นอนว่าระบบนี้จะแตกต่างไปจากระบบที่ใช้อยู่ก่อนหน้านี้ และเป็นการก้าวครั้งใหญ่ไปสู่สิ่งที่ ไม่เคยทำมาก่อน ผลการตอบสนองจากสาธารณะที่พยากรณ์ไม่ได้อาจเป็นสิ่งที่ยากแก่การตัดสินใจ และไม่ควรถูกการเสียดสีถ้าไม่มีเหตุผลที่ดีมากพอ ซึ่งอาจเป็นการมากเกินไปสำหรับกลุ่มชนชั้นนำ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ที่จะตัดสินใจเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งไปเป็นระบบใหม่ นอกจากนี้ ความรู้ทางเทคนิคเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งแต่ละระบบและผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น จากแต่ละระบบ การเลือกตั้งที่แตกต่างกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ อาจมีจำกัด เนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ทำขึ้นภายใต้แรงกดดันด้านเวลา จึงมีเวลาไม่มากนัก ให้สมาชิกของคณะกรรมการทั้งสองได้อภิปรายถึงระบบต่างๆ ในรายละเอียด นอกจากนี้แล้ว ยังมีประเด็นสำคัญอื่นๆ อีกมาก ในร่างรัฐธรรมนูญ ที่สมาชิกของคณะกรรมการ ยกร่างรัฐธรรมนูญ ต้องพิจารณา ยิ่งไปกว่านั้น ระบบบัญชีรายชื่อที่ใช้ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ยังถูกต่อต้าน เนื่องจากทำให้ผู้นำทางการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมส่วนตัว ซึ่งเป็นการกระทำ ที่ถูกมองในแง่ลบ อย่างที่ได้กล่าวมาแล้ว นักวิจารณ์การเมืองบางคนอาจมองว่าระบบบัญชีชื่อนี้ ก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้เกิดปัญหายืดเยื้อต่อไป และประการสุดท้าย คณะกรรมการการยกร่าง รัฐธรรมนูญอาจยังไม่เห็นว่ามีแรงกดดันที่จะต้องเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งใหม่โดยสิ้นเชิง ในเดือนกรกฎาคม 2552 หนึ่งในผู้สนับสนุนระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน ชูชัย ศุภวงศ์ กล่าวว่า ไม่มีใครทราบได้ว่าพรรคพลังประชาชนจะได้เป็นผู้นำรัฐบาลใหม่ ในทางตรงกันข้าม สมาชิกบางคน ของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญอาจคาดเดาเอาว่า หลังการรัฐประหาร พรรคประชาธิปัตย์น่าจะ สามารถจัดตั้งรัฐบาลผสมได้³⁶

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้เห็นว่าในช่วงเวลาของการร่างรัฐธรรมนูญนั้น อาจไม่มีการตัดสินใจที่ชัดเจนว่าจะไม่เลือกใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน หากแต่สถานการณ์อาจ ไม่เอื้ออำนวยให้มีการพิจารณาถึงเรื่องการใช้ระบบนี้อย่างจริงจังเท่าที่ตนเอง

³⁶ กรุงเทพธุรกิจ 22 กรกฎาคม 2551.

วุฒิสภา

วุฒิสภา สะท้อนให้เห็นว่าชนชั้นนำและข้าราชการของกองทัพไม่เชื่อใจในนักการเมืองหน้าใหม่ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา เมื่อนักการเมืองเหล่านี้ได้เข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจนโยบายของรัฐในสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มชนชั้นนำคิดว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเหล่านี้หากไม่ต้องถูกควบคุมโดยวุฒิสภา ก็จำเป็นจะต้องมีวุฒิสภาคอยถ่วงดุล³⁷ การวางโครงสร้างวุฒิสภาเช่นนี้ ถูกคัดค้านอย่างมากในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่มีบรรยากาศทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ในช่วงนั้น มีข้อเสนอสองทางเลือก หนึ่งในนั้นมีวุฒิสมาชิกผสมกันสองแบบระหว่างเลือกตั้ง กับ แต่งตั้ง และระบบเลือกตั้งอย่างเดียว และในที่สุดทางเลือกข้อหลังก็ได้รับชัยชนะ นักวิจารณ์ได้กล่าวเตือนเอาไว้ว่า “ระบบนี้จะทำให้พรรคการเมืองเข้าควบคุมวุฒิสภา”³⁸

นี่เป็นประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่งเพราะวุฒิสภามีหน้าที่เลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่จะเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมนักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมา ดังนั้นวุฒิสภาจึงถูกออกแบบมาให้เป็นกลางทางการเมือง อย่างไรก็ตาม นักวิจารณ์คาดการณ์ว่าสภาพความเป็นจริงของการเลือกตั้งในจังหวัดนั้น จะทำให้จุดมุ่งหมายที่กล่าวมานั้นลัดเลือนไป ในการร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.2540 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญลงคะแนนเสียงให้มีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกจากจังหวัดต่างๆ จำนวน 200 คน ระบบนี้มีคะแนนเสียงชนะแบบผสมที่มีทั้งการเลือกตั้งกับแต่งตั้งอย่างฉิวเฉียด โฆษกวุฒิสภาในขณะนั้น คือมีชัย ฤชุพันธุ์ เคยกล่าวเตือนไว้ว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกาการร่างรัฐธรรมนูญให้อำนาจวุฒิสมาชิกให้แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรหลัก แต่ถ้าไม่มีการเลือกบุคคลที่เป็นกลางทางการเมือง ระบบทั้งระบบอาจล่มสลายได้”³⁹

ดังเช่นที่ได้กล่าวมาแล้วในช่วงของการระบุประเด็นปัญหา นโยบาย ว่านี่คือสิ่งที่นักสังเกตการณ์ทางการเมืองตั้งข้อสังเกตเอาไว้ว่าจะเกิดขึ้น ในเดือนมีนาคม พ.ศ.2546 วุฒิสมาชิกเลือกครองโฆษกที่แสดงออกอย่างเปิดเผยว่ามีความสัมพันธ์กับพรรคไทยรักไทย ทำให้ เกิดการ “ตอกย้ำความเชื่อที่มีอย่างกว้างขวางว่า วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่อยู่ข้างเดียวกับรัฐบาล”⁴⁰ หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ ฉบับวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 เรียกวุฒิสภาว่า สภา “ครึ่งเจ้านาย” โดยที่ “เจ้านาย” คือนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในปีพ.ศ.2549 วุฒิสมาชิกคนสำคัญ

³⁷ ในระบบเก่า วุฒิสมาชิกถูกเลือกโดยนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์.

³⁸ ไทยรัฐ อ้างถึงใน Bangkok Post 15 มีนาคม 2546.

³⁹ The Nation (July 30, 2007).

⁴⁰ The Nation (March 7, 2004).

ของกรุงเทพมหานครคาดว่าจะมีวุฒิสมาชิกกว่า 70 เปอร์เซนต์ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองของพรรคการเมือง⁴¹ และในที่สุดสมาชิกวุฒิสภารุ่นใหม่ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาถูกตั้งฉายาโดยนักวิจารณ์และสื่อว่า “สภาฟัวเมีย” ซึ่งทำให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอสามีภรรยา และเพื่อนพ้องญาติพี่น้องมาลงสมัครวุฒิสมาชิก⁴² เนื่องจากกลยุทธ์ในการได้มาซึ่งการควบคุมทางการเมืองในวุฒิสภาส่วนมากแล้วจะประสบความสำเร็จ บทบาทที่ควรต้องเป็นกลาง และหน้าที่พื้นฐานที่วุฒิสภาต้องปฏิบัติจึงย่อหย่อนไป

จากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นและการพัฒนาของสถาบัน ในการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 สภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญมีทางเลือกสี่ทาง หนึ่ง เลือกระบบรัฐสภา สอง กลับสู่ระบบแต่งตั้งเพียงอย่างเดียว สาม ใช้ระบบเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว และสี่ ใช้สองระบบผสมกันคือแต่งตั้งกับเลือกตั้ง

เมื่อมีการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญร่างแรกแล้ว จะพบว่าร่างแรกกำหนดให้วุฒิสภามีสมาชิก 160 คน มาจากการแต่งตั้งเพียงอย่างเดียว และให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 7 คนมาจากรประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาในประชุมใหญ่ศาลฎีกา มอบหมาย และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย ทำหน้าที่สรรหาผู้มีความ “เหมาะสม” แล้วแจ้งผลการสรรหาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลในระบบเก่านั้นผู้สมัครเป็นวุฒิสมาชิกต้องพึงพาฐานเสียงของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้บุคคลผู้ที่เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นคนกลุ่มเดียวกัน (ในที่นี้คือ พ.ต.ท.ทักษิณ และพรรคไทยรักไทย) อย่างไรก็ตาม บทบาทของวุฒิสมาชิกคือต้องมีความเป็นกลางและตัดสินใจอย่างอิสระ เพราะต้องเป็นผู้คัดกรองกฎหมาย ควบคุมพฤติกรรมของนักการเมือง และคัดเลือกสมาชิกองค์กรอิสระ จากเหตุผลเดียวกันนี้ วุฒิสมาชิกต้องผ่านความเห็นที่ได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อให้มั่นใจว่าสมาชิกวุฒิสภา มีความรู้และความชำนาญมากพอในการทำงานให้มีประสิทธิผล ยิ่งไปกว่านั้น ต้องมาจากหลากหลายสาขาอาชีพเพื่อให้งานนั้นครอบคลุมทุกส่วน⁴³

⁴¹ มติชน 9 พฤศจิกายน 2546.

⁴² หัวข้อคอลัมน์ในหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 20 เมษายน 2549 เขียนว่า “เปิดม่านสภาฟัวเมีย”

⁴³ ดูรายละเอียดที่ คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ (2550, หน้า 71f.).

สมาชิกคนสำคัญของคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ วิชา มหาคุณ อดีตผู้พิพากษา ซึ่งกลุ่มคณะผู้ทำการรัฐประหารแต่งตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ปฏิเสธข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาว่า

...เรารู้กันอยู่แล้วว่าการเลือกตั้งนั้นชั่วร้าย ทำให้สาธารณะชนยังต้องการให้ประวัติศาสตร์ซ้ำรอยอีก ประชาชน โดยเฉพาะนักวิชาการที่อยากเห็นรัฐธรรมนูญใหม่ ที่นำมาซึ่งประชาธิปไตยอย่างแท้จริงกำลังผ่นกลางวันอยู่ การเลือกตั้งวุฒิสมาชิกนั้น มีปัญหา แล้วทำไมคนจึงไม่ยอมให้กลุ่มผู้พิพากษามาช่วยโดยคัดเลือกบุคคลให้⁴⁴

อย่างไรก็ตาม ข้อความที่รุนแรงนี้ ไม่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ขึ้น เพื่อนสมาชิกในคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ เจิมศักดิ์ ปิ่นทองโต้แย้งว่า ไม่ว่าจะป็นสมาชิกวุฒิสภาประเภทเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็ล้วนแล้วแต่ไม่มีประโยชน์ ในเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมี คณะกรรมการและคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการช่วยตรวจสอบประเด็นด้านกฎหมายอยู่แล้ว ดังนั้นวุฒิสภาก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมียุ⁴⁵

สุริยใส กตะศิลา ผู้ประสานงานพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยยอมรับว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญคิดว่าวุฒิสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง จะช่วยป้องกันไม่ให้ “ระบอบทักษิณ” กลับมาได้อีก แต่หนึ่งในข้อเสียของข้อเสนอของคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญก็คือการสร้าง “อำนาจพิเศษแบบใหม่” ให้คณะผู้สรรหาวุฒิสมาชิกทั้งเจ็ด คนสุริยใสยังโต้แย้งต่อไปอีกว่า คณะบุคคลกลุ่มนี้ไม่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน และยังสามารถตัดสินใจโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจใดๆ⁴⁶

บรรดักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการของคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.2540 ให้ความเห็นว่าวุฒิสภาควรจะมีผลประโยชน์ของกลุ่มที่แตกต่างกันในสังคม เช่น กลุ่มชนชั้นกลาง ทหาร บุคคลทั่วไป และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ถ้าวุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว ก็จะไม่ต่างกับการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นในความคิดของเขา ระบบที่ควรพิจารณา

⁴⁴ The Nation (April 27, 2007).

⁴⁵ The Nation (June 22, 2007).

⁴⁶ กรุงเทพธุรกิจ 23 เมษายน 2550.

คือระบบผสมระหว่างวุฒิสมาชิกจากการเลือกตั้ง กับวุฒิสมาชิกที่มาจากการสรรหา⁴⁷ อย่างไรก็ตาม ระบบนี้มีผู้ที่ได้ให้คำเตือนในทางต่อต้านเอาไว้แล้ว คือมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่กล่าวว่าระบบเลือกตั้งแบบผสมจะทำให้เกิดวุฒิสมาชิกสองพวกที่ทะเลาะกันเอง⁴⁸

ในเดือนมิถุนายน 2550 สภากร่างรัฐธรรมนูญ ได้เปลี่ยนแปลงข้อเสนอของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญและเลือกใช้ระบบเลือกตั้งวุฒิสมาชิกแบบผสมคือแบบเลือกตั้งและแบบสรรหา โดยมีคะแนนเสียงชนะแบบฉิวเฉียด 37 คะแนน ต่อ 35 คะแนน⁴⁹ แสดงให้เห็นว่ามีความเห็นไม่เป็นเอกภาพในหมู่สมาชิกสภากร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ และในเมื่อคะแนนเสียงรวมมีเพียง 72 เสียง ทำให้เกิดความสงสัยว่า สมาชิกที่เหลืออีก 28 คน หายไปที่ใด ในช่วงเวลาที่สำคัญที่จะต้องตัดสินอนาคตของระบบเลือกตั้งของไทยเช่นนี้ อย่างไรก็ตาม ในที่สุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ได้รับอนุมัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก 76 คน มาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดของประเทศ และอีก 74 คน มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาทั้งเจ็ดคนดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นนี้

ในส่วนการนำนโยบายไปใช้ซึ่งเป็นส่วนต่อไปในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เริ่มจากการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนธันวาคม 2550 และจัดตั้งวุฒิสภาไม่นานหลังจากนั้น ในขณะที่เขียนบทความนี้ ยังเป็นช่วงเวลาที่ไม่แน่นอนพอที่จะประเมินรัฐธรรมนูญใหม่ อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้ง จากระบบปี พ.ศ. 2540 ดูเหมือนว่าจะไม่ได้สร้างความแตกต่างมากนัก ในส่วนของวุฒิสภา ตามที่มีชัย ฤชุพันธุ์เคยกล่าวไว้ว่า จะมีความไม่ลงรอยและทะเลาะเบาะแว้งกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการที่มาต่างกัน ก็ดูจะเป็นจริงดังที่กล่าว ด้านสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรีของพรรคพลังประชาชน ก็ได้จุดประกายเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งและความซับซ้อนของกระบวนการทางการเมืองซึ่งรวมไปถึงการประท้วงเป็นเวลา 193 วันของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย บทบาทอันน่าเคลือบแคลงของกองทัพ และการยุบพรรคพลังประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2551 ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลผสมที่มีอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะเป็นนายกรัฐมนตรี ในเดือนพฤษภาคมพ.ศ. 2552 สภาผู้แทนราษฎรได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาข้อดี ข้อเสียของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อทำการแก้ไขในประเด็นสำคัญบางประการการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550 ซึ่งอาจจะนำไปสู่การขัดแย้งทางการเมืองต่อไปอีก

⁴⁷ โพสต์ทูเดย์ 28 กุมภาพันธ์ 2550

⁴⁸ มติชน 4 กุมภาพันธ์ 2550.

⁴⁹ *The Nation* (June 23, 2007).

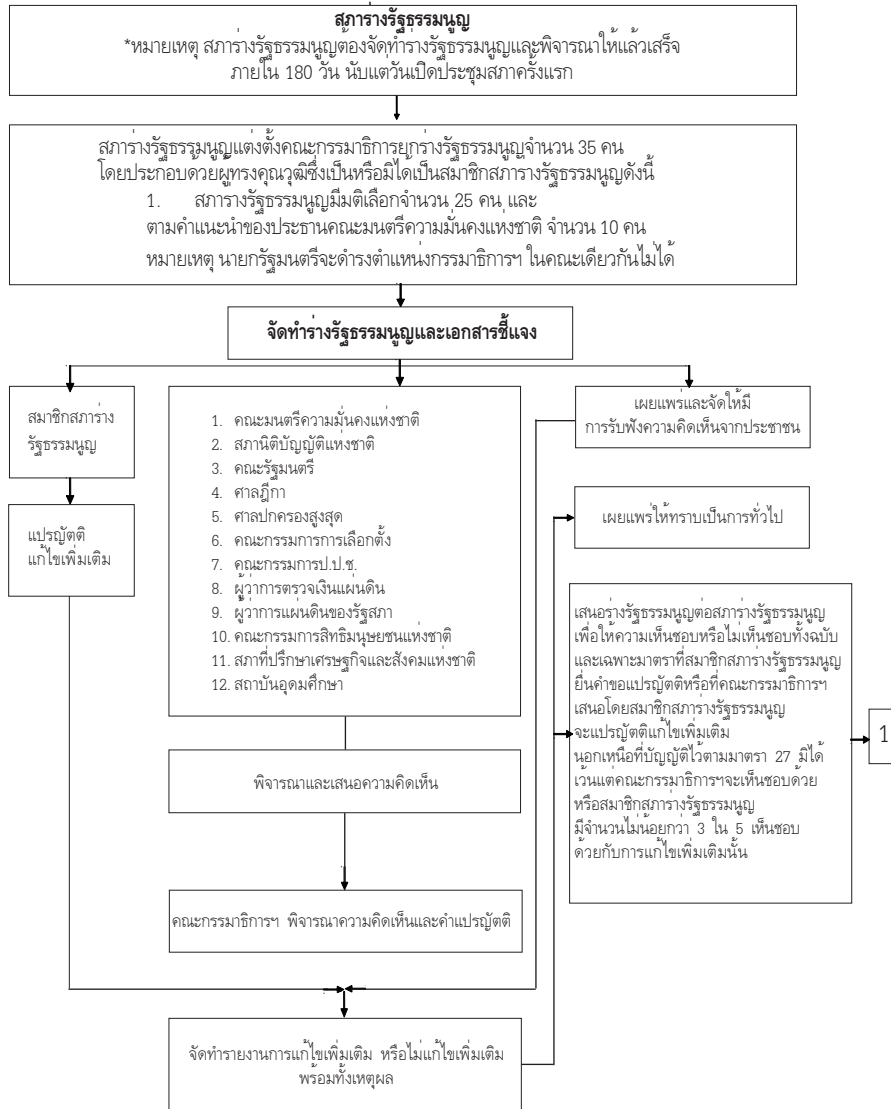
สรุป

หลังจากสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่เสร็จสิ้นแล้ว ก็มีการทำประชามติ เพื่อให้ประชาชนลงคะแนนเสียงว่าจะยอมรับ หรือไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกระบวนการนโยบาย ขั้นตอนนี้เรียกว่าการทำให้นโยบายมีความชอบธรรม ร่างรัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับจากประชาชนคิดเป็นคะแนนเสียงร้อยละ 58.8 ต่อ ไม่ยอมรับ ร้อยละ 42.2 ซึ่งเป็นตัวเลขที่น้อยกว่าที่ผู้ผลักดันการรัฐประหารคาดหวังไว้พอสมควร ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภูมิภาคสำคัญต่อการเลือกตั้งมากที่สุดปฏิเสธไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน ส่วนในขั้นตอนต่อมาที่เรียกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ก็คือการนำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปใช้จริง เริ่มต้นด้วยการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในเดือนธันวาคม 2550 และการจัดตั้งวุฒิสภาขึ้นในช่วงเวลาไม่นาน หลังการเลือกตั้งทั่วไป อย่างไรก็ตาม หลังจากการเลือกตั้งผลกลับกลายเป็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับที่มีชนชั้นนำเป็นผู้กำหนดทิศทาง และมีกระบวนการในการทำประชามติที่น่าเคลือบแคลงฉบับนี้ล้มเหลวที่จะสร้างการยอมรับจากภาคส่วนต่างๆทางการเมืองหลายภาคส่วน พรรคพลังประชาชนนำโดยสมัคร สุนทรเวช ยังคงสร้างความพยายามในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็เป็นการจุดประกายความขัดแย้งให้เกิดขึ้นอีกครั้ง รวมไปถึงยังมีการประท้วงแบบยึดเยื่อของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งเป็นกลุ่มทางการเมืองที่มีชนชั้นนำเกี่ยวข้องด้วย

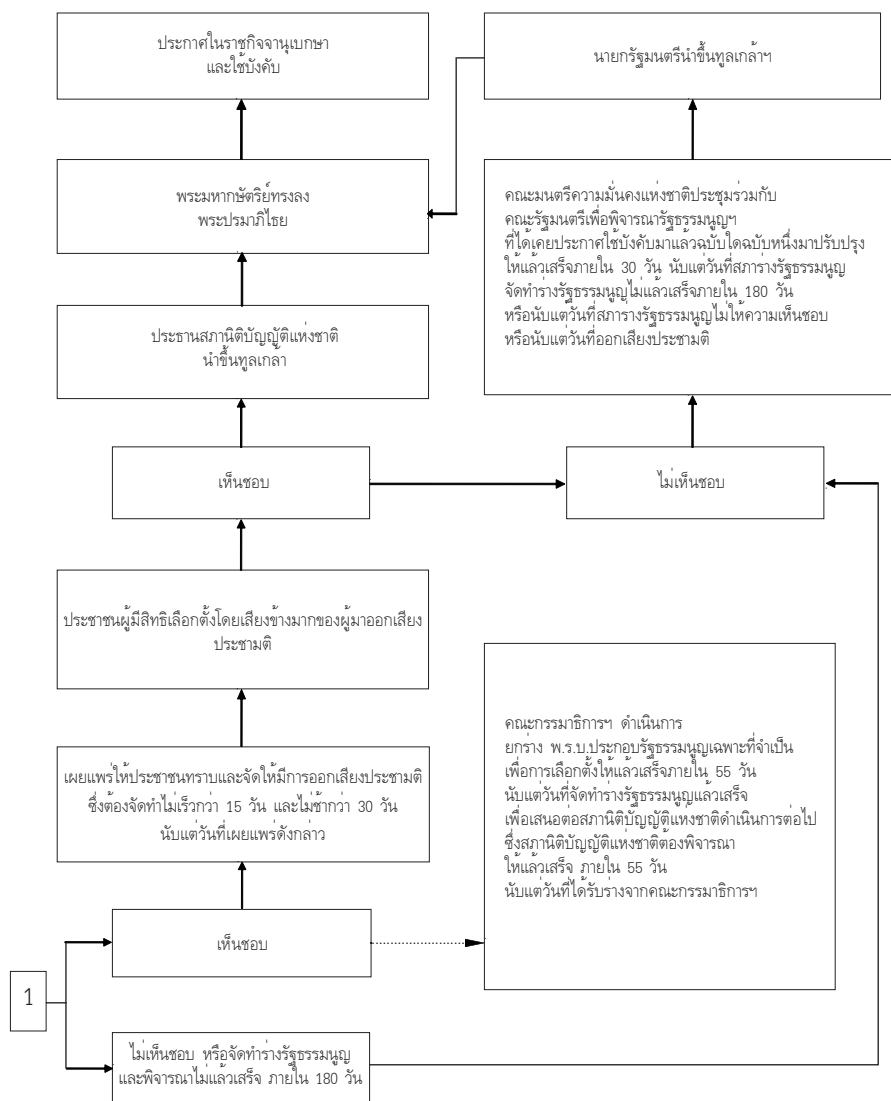
หลังจากรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้จัดขึ้นมาแล้ว ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มีชนชั้นนำสนับสนุน ก็มีการจัดตั้งคณะกรรมการการของรัฐบาลเพื่อศึกษาเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อเสนอแนะที่คณะกรรมการชุดนี้ทำขึ้นหกข้อ รวมการกลับไปใช้ระบบการเลือกตั้งแบบที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 อยู่ด้วย การโต้ตอบกันไปมาระหว่างผู้ที่สนับสนุนและคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญยืดเยื้อมาจนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 โดยไม่มีข้อสรุปชัดเจน การนำมาซึ่งข้อสรุปยังยากขึ้นไปอีก เมื่อพรรคเพื่อไทย และแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (กลุ่มเสื้อแดง) ได้เรียกร้องให้มีการนำเอารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 กลับมาใช้อีกครั้งทั้งฉบับ เป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่า มีความยากลำบากในการที่ชนชั้นนำที่มีฐานอยู่ในกรุงเทพมหานคร เช่น กองทัพ ข้าราชการ และเทคโนโลยี จะยึดเยื่อความต้องการของตนเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญลงไปที่ประชาชนทั่วไป สิ่งที่ต้องการอาจเป็นการเปลี่ยนแปลงความคิดในการยอมรับความต้องการของสังคมแบบพหุนิยมที่เปิดเผย และกระบวนการการร่างรัฐธรรมนูญแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เพื่อให้บรรลุ

วัตถุประสงค์ในการได้มาซึ่งสิ่งที่ขาดหายไปอย่างชัดเจน ซึ่งก็คือ ความชอบธรรมทางประชาธิปไตย
ในระบบการเมืองไทยทั้งหมด

**ภาคผนวก กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549**



**แผนภาพ 1 กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549**



ที่มา: แผนพับประชาสัมพันธ์ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

เอกสารอ้างอิง

- กรุงเทพธุรกิจ. 2550, 23 เมษายน.
- กรุงเทพธุรกิจ. 2551, 22 กรกฎาคม.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. 2551. รัฐไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ขคิดด้วยตน.
- มติชน. 2546, 9 พฤศจิกายน.
- มติชน. 2550, 4 กุมภาพันธ์.
- มติชน. 2550, 5 กุมภาพันธ์ (2550).
- โพสต์ทูเดย์. 2550, 28 กุมภาพันธ์.
- รังสรรค์ ธนพรพันธุ์. 2550. "วิเคราะห์กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่." http://www.prachathai.com/05web/th/home/psge2.php?mod=mod_ptcms&ContentID=5392&SystemModuleKey+HilighNews&SystemLanguage=Thai (สืบค้นวันที่ 10 กรกฎาคม).
- Allen Hicken. 2002. *Party Systems, Political Institutions and Policy: Policymaking in Developing Democracies*. Ph.D. dissertation, University of California, San Diego.
- Amornsak Kitthananan. 2007. *Governance and Policy-making in Thailand: A Study of Poverty Alleviation Policy since 1997*. Ph.D. thesis, University of Bristol.
- Andrea Whittacker. 2004. *Abortion, Sin, and the State in Thailand*. London and New York, N. Y.: RoutledgeCurzon.
- Andrew Green. 2000. "Reforming the Health Sector in Thailand: The Role of Policy Actors on the Policy Stage." *International Journal of Health Planning and Management* 15 (1):39-59.
- Bangkok Post (January 29, 2007; February 4, 2007).

References

- Busakorn Suriyasarn. 2002. *Analysis of Thai Internet and Telecommunications Policy Formation During the Period 1992-2000*. Ph.D. thesis, Ohio University.
- John Uhr. 2006. "Constitutions and Rights." In *Handbook of Public Policy*, eds. B. Guy Peters and Jon Pierre, pp. 169-185. London, Thousand Oakes, New Delhi: Sage.
- Kanchana Wangkeo. 2000. "Thailand's Tobacco Control Policy: A Matter of Health or Trade?" *Chulalongkorn Journal of Economics* 12 (2):141-184.
- Kasian Tejapira. 2005. "Reform and Counter-Reform: Democratization and its Discontents in Post-May 1992 Thai Politics." In *Towards Good Society: Civil Society Actors, the State, and the Business Class in Southeast Asia- Facilitators or Impediments to a Strong, Democratic, and Fair Society?*, pp. 125-146. Berlin: Heinrich Böll Foundation.
- Michael H. Nelson. 2007. "Public Hearings on Thailand's Draft Constitution: Impressions from Chachoengsao Province." *KPI Thai Politics Update* No. 3 (August 14, 2007).
- Michelle Tan. 2007. *The Politics of the Decentralisation of Basic Education in Thailand*. Ph.D. thesis, University of Leeds, School of Politics and International Studies (POLIS).
- Noppadol Udomwisawakul. 2005. "Agenda Setting and Policy Formulation: A Case of Agricultural Commodity and Food Standards Policy in Thailand." *Journal of Social Science* (Bangkok) 36 (2): 143-173.

References

- Oliver Pye. 2005. *คจก Khor Jor Kor: Forest Politics in Thailand*. Bangkok: White Lotus Press. (Studies in Contemporary Thailand No. 14).
- Robert A. Dayley. 1997. *Modeling Chaos: Alternative Images of Policy Formation in Thailand*. Ph.D. dissertation, Northern Illinois University.
- Sakkarin Niyomsilpa. 2000. *The Political Economy of Telecommunications Reforms in Thailand*. London and New York: Pinter.
- Salinee Srivardhana. 2003. *Responses to a Major Foreign Policy Change: The Case of Thailand's Foreign Policy Towards the Conclusion of the Third Indochina Conflict During the Government of Chatichai Choonhavan (1988-1991)*. Ph.D. thesis, University of London.
- The Nation* (March 7, 2004; January 15, 2006; November 2, 2006; June 22, 2007; June 23, 2007; July 30, 2007).
- Thomas Konig and Simon Hug. 2006. "Introduction." In *Policy-making processes and the European Constitution: A Comparative Study of Member States and Accession Countries*, eds. Thomas Konig and Simon Hug, pp. 1-8. London and New York: Routledge.
- Walaya Jariyadham. 2003. *Thailand's Non-State Knowledge Actors and Institutions: Roles in Policy-Level Democratization*. Ph.D. thesis, Australian National University.