**บทที่ 4**

**กระบวนการสร้างประชาธิปไตยในการเมืองไทย**

**4.1 ประวัติศาสตร์การเมืองไทยโดยสังเขป**

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี 1932 เป็นต้นมา มีการกล่าวทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการว่าประเทศไทยปกครองแบบระบอบประชาธิปไตย แต่ข้อเท็จจริงมีการรัฐประหารถึง 13 ครั้ง การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยการยึดอำนาจเหล่านี้ล้วนแต่เป็นพฤติกรรมทางการเมืองซึ่งผิดแนวประชาธิปไตย กลายเป็นปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย ยิ่งทหารเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้นเท่าใด ความผูกพันของคณะทหารที่มีต่อระบอบประชาธิปไตยก็ยิ่งต่ำลงเท่านั้น ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตทางการเมืองและการพัฒนาการเมืองไทยในระบอบประชาธิปไตย ความพยายามในการทำให้ประเทศเป็นประชาธิปไตยที่สำคัญคือหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 1973 และความพยายามอีกครั้งทำให้ประเทศเป็นประชาธิปไตยหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 1992 ที่นำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองปี 1997 และภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2017 อีกครั้ง โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน คือ 1. ลักษณะของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย 2. กระบวนการสร้างประชาธิปไตยโดยกลไกรัฐธรรมนูญ

**4.2 ลักษณะของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย**

ลักษณะการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่สำคัญของไทย 4 ครั้งในช่วงระยะเวลา 85 ปีที่ผ่านมา จากปี 1932 – ปัจจุบัน (2019) สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะดังนี้ (จิราภรณ์ ดำจันทร์, 2560 : 220-221)

4.2.1 กระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยจาก “ข้างบน” หรือบทบาทของชนชั้นนำนำการเปลี่ยนผ่านทีเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ 24 มิถุนายน 1932 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยครั้งแรกของประเทศไทย และการเปลี่ยนผ่านหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2007 ที่ร่างขึ้นโดยอิทธิพลของกองทัพ หรือคณะรัฐประหาร 19 กันยายน 2006 แม้สองครั้งนี้เป็นการเปลี่ยนผ่านจากข้างบนเหมือนกัน แต่สิ่งที่แตกต่างกันคือ การเปลี่ยนผ่านในปี 1932 ขับเคลื่อนโดยชนชั้นนำกลุ่มใหม่ที่เรียกว่า “คณะราษฎร” ซึ่งเติบโตมาจากระบบราชการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน เป้าหมายเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมและการจัดรูปแบบในการปกครองแบบรัฐสภา โดยเป็นการเปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย หรือบางส่วนเรียกว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ และนำมาซึ่งการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญ และแม้จะอาศัยการรัฐประหารแต่ได้นำเข้าสู่กระบวนการเจราจาต่อรองและการประนีประนอมระหว่างชนชั้นนำในระบอบเก่ากับชนชั้นนำกลุ่มใหม่โดยนำมาสู่การเจรจาต่อรองและการประนีประนอมระหว่างชนชั้นนำในระบอบเก่ากับชนชั้นนำกลุ่มใหม่โดยนำสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 1932 และการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 1932 หรือที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญฉบับถาวร” ส่วนการเปลี่ยนผ่านปี 2007 ขับเคลื่อนโดยคณะรัฐหารปี 2006 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารมาสู่ระบอบประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญปี 2007 ที่ใช้เป็นกติกาทางการเมืองในการเปลี่ยนผ่านในครั้งนี้ร่างขึ้นโดยตัวแทนที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหารปี 2006 และได้นำการอกเสียงประชามติมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ร่างรัฐธรรมนูญ

7.1.2 การเปลี่ยนผ่านโดย “มวลชน” หรือบทบาทของพลังมวลชนขับเคลื่อนการเปลี่ยนผ่านได้แก่ การเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 1973 และการเปลี่ยนผ่านอันเป็นผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 1992 ซึ่งนำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2007 ความแตกต่างอย่างสำคัญของการเปลี่ยนผ่านสองครั้งนี้ คือ การเปลี่ยนผ่าน 14 ตุลาคม 1973 เกิดขึ้นจากมวลชนเหล่านี้เริ่มต้นจากการเข้ามามีบทบาทอย่างแข้งขันในการเรียกร้องความยุติธรรมในสังคม และการเพิ่มจำนวนขึ้นของกลุ่มนี้จากการขยายตัวของสถานศึกษา นำมาสู่แนวคิดการจัดตั้งศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ความเคลื่อนไหวที่สำคัญของพลังนิสิตนักศึกษาคือการเคลื่อนไหวเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ภายใต้การนำของนายธีรยุทธ บุญมี และการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลจอมพลถนอม กิติขจร ของมวลชนนำโดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย กระทั่งเกิดความรุนแรงจากการใช้อำนาจรัฐของรัฐบาลจอมพลถนอม กิติขจร เพื่อปราบปรามความเคลื่อนไหวในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 1973 และเมื่อเหตุการณ์ความรุนแรงยุติลง มองกันว่าเป็นชัยชนะของกลุ่มมวลชนที่ทำให้ระบอบเผด็จการอำนาจนิยมที่ครองอำนาจอย่างยาวนานต้องสิ้นสุดลง และสามารถขับเคลื่อนเข้าสู่กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยได้สำเร็จ ส่วนการเปลี่ยนผ่านอันสืบเนื่องจากเหตุการณ์พฤษภาคม 1992 เกิดขึ้นจากการต่อต้านการสืบทอดอำนาจของผู้นำกองทัพ โดยพลังมวลชนที่ขับเคลื่อนกระบวนการนี้ส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลาง ผลจากเหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้กองทัพถอยห่างออกมาจากการเมืองและนำมาสู่การถ่ายโดนอำนาจจากผู้นำกองทัพมาสู่รัฐบาลพลเรือน และได้เกิดกระแสการเรียกร้องของสังคมที่ต้องการให้กติกาทางการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และต้องการให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของการพัฒนาประชาธิปไตยในอดีต กระทั่งนำมาสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเป็นที่มาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2007 ที่เรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง”

**4.3 กระบวนการสร้างประชาธิปไตยโดยกลไกรัฐธรรมนูญ**

กระบวนการสร้างความเป็นประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้หลายแนวทางสำหรับประเทศไทย การปฏิรูปประเทศให้ความสำคัญกับการแก้ไขจัดทำรัฐธรรมนูญให้เข้าองค์ประกอบของความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์โดยการยึดหลักการแนวคิดเสรีนิยมของตะวันตกเป็นแนวทาง

การจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประเทศได้มีการสร้างความเป็นประชาธิปไตยที่มั่นคง ยั่งยืน และมีคุณภาพที่สมบูรณ์นั้นให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญว่าจะต้องวางแนวคิดเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอันเป็นการปกครองประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) จะต้องประสานให้ได้สัดส่วนพอเหมาะกับระบบประชาธิปไตยแบบมีตัวตนแทน (representative democracy) และพยายามลดลักษณะประชาธิปไตยแบบตลาด (market democracy) ที่มุ่งหาเสียงของพรรคการเมืองเพื่อสร้างความนิยมอย่างฉาบฉวยแนวคิดในการจัดทำรัฐธรรมนูญที่สำคัญ เพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศสู่ความเป็นประชาธิปไตยนั้น ควรพิจารณาองค์ความรู้เรื่องประเภทของระบอบประชาธิปไตยซึ่ง (เชาวนะ ไตรมาศ, 2547 : 5-9) ระบุว่า มีด้วยกัน 4 ประเภท คือ (1) ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (2) ระบอบประชาธิปไตยแบบทางตรง (3) ระบอบประชาธิปไตยแบบทางอ้อมและ (4) ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจากลักษณะทั้ง 4 ประเภทของระบอบประชาธิปไตยนำมาบูรณาการเข้า ด้วยกัน จากการจัดทำรัฐธรรมนูญของไทยเพื่อสร้างความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์นั้นจะเน้น ความสำคัญของหลักทฤษฎีของรูปแบบประชาธิปไตยแบบทางตรงผสมผสานกับรูปแบบประชาธิปไตยแบบทางออ้มให้ความสำคัญกับการเมืองภาคพลเมือง เปิดโอกาสให้ประชาชนปกครองตนเองมากขึ้น

ด้วยการต่อสู้เรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยของสังคมการเมืองไทย กระบวนการสร้างความเป็นประชาธิปไตยอันประกอบด้วยกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลายได้มุ่งมั่นที่จะสร้างสังคมการเมืองเสรีประชาธิปไตยขึ้นในประเทศ กระนั้นก็ดีการสร้างความเป็นประชาธิปไตยของไทยมีอุปสรรคขัดขวางความเป็นประชาธิปไตย จึงแสวงหาแนวทางเพื่อจรรโลงระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยไว้ การปฏิรูปประเทศเพื่อให้มีความเป็นเป็นประชาธิปไตยจึงปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน 3 ครั้ง ดังมีรายละเอียดสาเหตุปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูป ดังต่อไปนี้

1. การปฏิรูปประเทศสู่ความเป็นประชาธิปไตยของไทย ภาค 1

2. การปฏิรูปประเทศสู่ความเป็นประชาธิปไตยของไทย ภาค 2

3. การปฏิรูปประเทศสู่ความเป็นประชาธิปไตยของไทย ภาค 3

และขอกล่าวถึงปัจจัยสาเหตุการปฏิรูปประเทศไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยดัง ต่อไปนี้

**ภาคหนึ่ง : การปฏิรูปประเทศไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1997**

ด้วยบทบาทตัวแสดงปัจจัยสาเหตุร่วมได้มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปประเทศ สู่ความเป็นประชาธิปไตยโดยมีการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี ค.ศ. 1991 ซึ่งมีลักษณะขาดองค์ประกอบของความเป็นประชาธิปไตยเนื่องจากสังคมไทยตระหนักว่าระบอบการปกครองที่เป็นอยู่ในขณะนั้นมีคุณภาพต่างประสบปัญหาต่างๆ หลายประการจากเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิรูปเพื่อให้ระบอบประชาธิปไตยพัฒนาต่อไปได้กระแสการปฏิรูปประเทศไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยเริ่มเกิดขึ้นในสมัยที่รัฐบาล พลเอก ชาติชาย ชุณหวัณณ ถูกยึดอำนาจโดยการทำ รัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) นำโดย พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ เมื่อวัน ที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชั่นที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลนี้ ดังที่เรียกกันว่า“บุฟเฟ่ คานิเนต” ไดสะท้อนความล้มเหลวในการปกครองแนวทางประชาธิปไตยของไทยเหตุผลการทำรัฐประหารครั้งนี้ พิจารณาได้จากแถลงการณ์ของหัวหน้าคณะ รสช. ดังนี้

ประการที่ 1 พฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวง คณะผู้บริหารประเทศได้ฉวยโอกาสอาศัยอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพรรคพวกอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน จนเป็นเรื่องปกติธรรมดาของรัฐมนตรีเกือบทุกคนที่ต้องแสวงหาเงินเพื่อสร้างฐานะความร่ำรวยเป็นฐานอำนาจทางการเมืองทั้งที่รู้อยู่แก่ใจมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างกว้างขวางในหมู่รัฐมนตรีรวมทั้งข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจระดับสูงบางคนก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลกลับไม่เอาใจใส่ที่แก้ไขปัญหาอย่างจริงจังกลับแสดงความบริสุทธ์ของผู้ถูกกล่าวหาด้วยการยืนยันว่าหากพบผู้ใดประพฤติมิชอบให้เอาใบเสร็จมายืนยันด้วย

ประการที่ 2 ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงราชการประจำผู้ซื่อสัตย์สุจริตผู้ไม่ยอมตกเป็นเครื่องมือนักการเมืองรับราชการไม่เจริญก้าวหน้าถูกข่มเหงรังแกหากไม่ยินยอมเป็นพรรคพวก หลายท่านต้องลาออกราชการ

ประการที่ 3 รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภานายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าพรรครัฐบาลได้ร่วมมือพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล รวมทั้งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีบ้านพิษณุโลก ใช้อุบายอันแยบยลทางการเมืองสร้างภาพลวงตาประชาชนว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แล้วพลิกแพลงหาประโยชน์เป็นที่ประจักษ์ชัดโดยทั่วไปแท้จริงแล้วใช้ผลประโยชน์เป็นตัวนำการเมือง ระดับ รัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารรวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ นำประเทศไปสู่การปกครองระบอบเผด็จการทางรัฐสภา เมื่อเป็นเช่นนี้การวางตัวบุคคลในตำแหน่งสำคัญทั้งทางการเมืองและข้าราชการประจำจึงตกอยู่กับพรรคพวกนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น เป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดการกอบโกยผลประโยชน์จึงนับว่าเป็นภัยอันตรายอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ประการที่ 4 การทำลายสถาบันทางทหาร ทหารเป็นสถาบันข้าราชการประจำเพียงสถาบันเดียวที่ไม่ยอมตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมืองของนักการเมือง จากสภาพโดยส่วนร่วมทั่วไปจะเห็นว่ารัฐบาลได้เผชิญหน้ากับฝ่ายทหารมาโดยตลอดไม่ว่าจะเป็นกรณีลิตเติลดั๊ก รถวิทยุสื่อสารเคลื่อนที่ การไม่ปลด ร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง จากการเป็นรัฐมนตรีตามสัญญาภาพบุรุษ

ประการที่ 5 การบิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ เมื่อปี ค.ศ. 1982 ประมาณ 9 ปี เศษที่ผ่านมา พลตรี มนูญกิจ รูปขจร และพรรคพวกได้บังอาจคบคิดวางแผนทำลายล้างราชวงศ์จักรีเพื่อล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไปสู่แบบที่ตนเองและคณะได้กำหนดไว้ การวางแผนการชั่วร้ายดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ พลตรี มนูญ รูปขจร และพรรคพวกถึง 43 คนถูกจับกุมในที่สุดและได้รับการช่วยเหลือจากกลุ่มคณะบุคคลที่มีอิทธิพลทางการเมืองให้ได้รับการประกันตัวจนสามารถก่อการปฏิวัติได้อีกสามครั้งจากเหตุผลและความจำเป็นทั้งห้า ประการ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติไม่สามารถที่จะปล่อยให้ภาวะระส่ายระสายของชาติบ้านเมืองเกิดขึ้นรุนแรงต่อไปอีกได้เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ และคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะดำเนินการจัดระบอบการบริหารราชการแผ่นดินให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็วที่สุดเส้นทางสู่ความเป็นประชาธิปไตยของไทยที่วกวนจากนั้น รสช. ได้แต่งตั้งนายอานนท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้จัดให้มีการเลือกตั้ง พรรคการเมืองได้สนับสนุนพลเอก สุจินดา คราประยูรเป็นนายกรัฐมนตรี นำไปสู่เหตุการณ์นองเลือด ที่เรียกว่า “เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ” ในวัน ที่ 17 พฤษภาคม ค.ศ. 1992 เป็นเหตุการณ์ที่ใช้ความรุนแรงของผู้ปกครองเกินความจำเป็นในการเดินขบวนเรียกร้องประชาธิปไตย ต่อมาพลตรีจำลอง ศรีเมือง ได้ประกาศให้ทุกคนยุติการชุมนุม และเรือตรี ฉลาด วรฉัตร ก็เลิกประท้วงมีการเลือกตั้งในวันที่ 13 กันยายน ค.ศ. 1992 นายชวน หลีกภัย ได้เป็นนายกรัฐมนตรีความเป็นประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาได้รับการพัฒนาขึ้น จนถึงสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปะอาชา การปฏิรูปประเทศเพื่อความเป็นประชาธิปไตยก็ได้เกิดขึ้นด้วยสาเหตุต่างๆเห็นได้ว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นของนักการเมืองและข้าราชการประจำกระแสการปฏิรูปการเมืองยังคงเป็นที่สนใจอย่างต่อเนื่องในหมู่นักวิชาการและสื่อมวลชนแต่นักการเมืองและพรรคการเมืองกลับมีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงการไม่สนใจต่อการปฏิรูปการเมือง การเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงจิตสำนึกทางการเมืองของประชาชนที่ต้องการประชาธิปไตย และต้องการให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ 13 กันยายน ค.ศ. 1992 มีผลให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งนำโดย นายชวน หลีกภัย เป็นนายรัฐมนตรี ก็มิได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปประเทศสู่ความเป็นประชาธิปไตยแต่อย่างใดเห็นได้จากข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยที่เสนอแนวทางให้มีการปฏิรูปการเมืองไม่ได้รับการสนับสนุนสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย อนึ่งนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ให้สัญญาประชาคมในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยนโยบายการปฏิรูปการเมืองเมื่อ นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้เป็นนายรัฐมนตรีมีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองโดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา มีส่วนปลุกกระแสการปฏิรูปการเมืองไทยเป็นปฐมบทด้วยจัดให้เกิดสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้จัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี ค.ศ. 1997 (วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน, 2552 : 153)

เห็นได้ว่าปัจจัยสาเหตุร่วมในการปฏิรูปประเทศสู่ความเป็นประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1997 มาจากพรรคชาติไทยและชนชั้นนำทางวิชาการเป็นปัจจัยขับเคลื่อนการปฏิรูปเป็นการดำเนินการปฏิรูปประเทศโดยรัฐบาลพลเรือน ฝ่ายทหารไม่มีบทบาทในการควบคุม หรือวางแนวทางการปฏิรูปสู่ความเป็นประชาธิปไตยแต่อย่างใด

**ภาคที่สอง : การปฏิรูปประเทศไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)**

ในการเลือกตั้งเมื่อวัน ที่ 6 มกราคม ค.ศ. 2001 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมใจกัน เลือกผู้สมัครพรรคไทยรักไทยให้เป็น ส.ส. ถึง 248 คน เป็นผลให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรหัวหน้าพรรคไทยรักไทย ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นระยะเวลา 4 ปี เต็มในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีเรียกกันว่าระบอบทักษิณ (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2556 : 14-16) รัฐบาลนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร บริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1997 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป เป็นรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย มีเจตนารมณ์ให้การเมืองไทยมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้นแต่กระนั้นก็ตามจากปรากฏการณ์ทางการเมืองในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีลักษณะระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยชี้นำหรือประชาธิปไตยแนวอำนาจนิยมและไปสู่ระบอบเผด็จการโดยเสียงข้างมากในที่สุด ประเด็นบั่นทอนความชอบธรรมของทางรัฐบาลทักษิณที่สำคัญ คือ 1. การทุจริตคอร์รัปชั่น การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย และปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน2. การใช้อำนาจรัฐและอำนาจเงินเพื่อประโยชน์ทางการเมือง และผลประโยชน์ส่วนตัว การขับไล่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 200 ภายหลังการทำรัฐประหารนำโดย พล.อ. สนธิ บุญรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบกและหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คมช.) (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค,์ 2556 : 14-17)

ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2006 สองเดือนหลังจากรัฐประหาร คมช. ได้ออกสมุดปกขาว ชี้แจงสาเหตุของการก่อรัฐประหารยึดอำนาจโดยมีสาระสำคัญได้แก่ การทุจริตผลประโยชน์ ทับซ้อน การใช้อำนาจทางมิชอบ การละเมิดจริยธรรม คุณธรรมของผู้นำประเทศ การแทรกแซงระบบการตรวจสอบทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ข้อผิดพลาดเชิงนโยบายที่นำไปสู่การละเมิดเสรีภาพ และการบ่อนทำลายความสามัคคีของคนในชาติ การปฏิรูปสู่ความเป็นประชาธิปไตยภาค 2 ในยุครัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งได้มีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 2006 ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองสรุป ได้ดังนี้

1. สนับสนุนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรเมื่อปฏิรูปการเมืองแผนแม่บทพัฒนาการเมืองให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการสนองตอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยเน้นความสำคัญที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญในทุกระดับ

2. เสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบทั้งในภาคการเมืองและภาคราชการทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ส่งเสริมองค์กรและประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งการกระทำที่เข้าข่ายผลประโยชน์ส่วนตัวบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3. จัดทำแผนแม่บทพัฒนาการเมืองที่เสริมสร้างระบบคุณธรรมจริยธรรมทางการเมือง วัฒนธรรมและการเรียนรู้ใหม่ทางการเมือง โดยการจัดตั้ง “สภาพัฒนาการเมือง”ให้เป็นองค์กรหลัก ในการจัดทำและดำเนินการให้แผนแม่บทพัฒนาการเมืองประสบความสำเร็จ รวมทั้งทำหน้าที่ประสานงานติดตามการดำเนินการแผนแม่บทพัฒนาการเมืองให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เชื่อมเป็นการสนองตอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

4. จัดทำแผนแม่บทการใช้ทรัพยากรสื่อสารของชาติ การใช้เครื่องมือสื่อสารของรัฐ เพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ต่อการศึกษาแก่ประชาชน รวมทั้งปลูกฝังความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งการเน้นทำความเข้าใจในเนื้อหาสาระของการปฏิรูปการเมือง

5. การส่งเสริมเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของการสื่อสารมวลชนควบคู่กับ ความรับผิด ชอบต่อสังคมและผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อจัดระบบสื่อภาครัฐ สื่อภาคเอกชน และสื่อชุมชนให้เป็นสื่อสาธารณะอย่างแท้จริง

6. ส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคเอกชน และภาคประชาชนให้มีบทบาทควบคู่กับองค์กรภาคราชการในการพัฒนาศักยภาพของประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่นเพื่อก่อให้เกิดการรวมกลุ่มที่มีความเข้มแข็งสามารถพิทักษ์ปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของตนและสังคมไทย

7. มุ่งเน้นการบริหารทรัพยากรมนุษย์และการจัดองค์กรภาครัฐให้สอดคล้องกับทิศทางการนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนสังคมมีความเข้มแข็งและประชาชนมีความสุขด้วยการดำรงชีพตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มีนโยบายสุจริต ตลอดจนมีสมรรถนะขีดความสามารถในการให้บริการประชาชนตามแนวทางพระราชทาน “เข้า ใจ เข้าถึง พัฒนา”

8. สนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่องตามครรลองระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเอง และปกครองตนเองได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นจากแนวนโยบายการปฏิรูปการเมืองของรัฐบาลซึ่งมาจากทหารได้ทำการยึดอำนาจเพื่อทำการปฏิรูปสู่ความเป็นประชาธิปไตย พร้อมกับการเคลื่อนไหวของพลังประชาชนนำโดยกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยก่อนรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

จึงสรุปได้ว่า ปัจจัยสาเหตุร่วมบทบาทของทหารและพลังประชาชนกลุ่มพันธมิตรประชาชน

เพื่อประชาธิปไตยเป็นสาเหตุนำไปสู่การปฏิรูปสู่ความเป็นประชาธิปไตยของไทย ในภาคที่ 2

**ภาคที่สาม: การปฏิรูปประเทศไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตย โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)**

ด้วยความล้มเหลวของแนวทางการสร้างความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง เห็นได้จาก ความเป็นประชาธิปไตยของไทยดำรงอยู่ได้ระยะสั้นๆ แล้วฝ่ายทหารก็เข้ามามีบทบาทนำทางการเมืองทำ ให้การสร้างความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทยต้องเริ่มต้นใหม่ในการปฏิรูปประเทศสู่ความเป็นประชาธิปไตยอีกครั้งหนึ่งวิกฤติการณ์การเมือง/สถานการณ์นำไปสู่การปฏิรูปภาคที่สาม นับแต่นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้บริหารประเทศ จนกระทั่งถึงรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรการต่อสู้ทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคเพื่อไทยเป็นตัวแสดงที่สำคัญก่อนการปฏิรูปประเทศภาคที่สาม ซึ่งได้นำประเทศไปสู่วิกฤติทางการเมืองด้วยการประท้วงของกลุ่ม กปปส. และกลุ่มแนวร่วมอื่นๆมีเป้าหมายหลัก คือ การขจัดอิทธิพลของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในทางการเมืองไทยและการตั้งสภาประชาชนที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเพื่อดูแลการปฏิรูปประเทศ ผู้ประท้วงมองว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ทำการทุจริต และทำให้ประชาธิปไตยของประเทศไทยเสียหาย จากโครงการสังคมปฏิรูป และนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก็ยังคงไดรับชัยชนะการเลือกตั้งทุกครั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 การประท้วงของกลุ่ม กปปส. เริ่มแรกจากสาเหตุการร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมจาก ส.ส.ของพรรคเพื่อไทย และอีกสาเหตุหนึ่งมาจากรัฐบาลพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยที่มาของสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด พรรคประชาธิปัตย์ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นการให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และศาลได้วินิจฉัยตามนั้น พรรคเพื่อไทยปฏิเสธคำวินิจฉัยของศาลทำให้ผู้ประท้วงโค่นล้มระบอบทักษิณได้ถูกทำร้ายถูกฆ่า โดยไม่ทราบฝ่ายนำมาซึ่งความวุ่นวายทางการเมืองในวันที่ 22 พฤษภาคม ค.ศ. 2014 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ทำรัฐประหารยึดอำนาจ

ด้วยความล้มเหลวของการปฏิรูปประเทศไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยทั้งภาคที่ 1 และภาคที่ 2 เป็นการสะท้อนถึงความไม่มั่นคงยั่งยืนของประชาธิปไตยไทย คุณภาพประชาธิปไตย (quality of democracy) ไม่ได้มีปัญหาอยู่ที่รูปแบบของประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญที่ได้มีการปฏิรูปแก้ไขตัว อักษรในกฎหมายรัฐธรรมนูญเนื่องจากประเทศไทยมีประสบการณ์ในการปฏิรูปประเทศสู่ความเป็นประชาธิปไตย การใช้รัฐธรรมนูญเป็นแนวทางขับเคลื่อนสู่ความเป็นประชาธิปไตย แต่เพียงด้านเดียวไม่น่าจะถูกต้องความล้มเหลวของการปฏิรูปประเทศสู่ความเป็นประชาธิปไตยไม่ได้อยู่ที่รัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้นกระบวนการสร้างความเป็นประชาธิปไตยน่าจะมีหลายแนวทางและน่าจะแสวงหาแนวทางอื่น ๆ เพื่อเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดให้กับการสร้างความเป็นประชาธิปไตย นอกจากการยึดเกาะติดอยู่กับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมแต่เพียงหนทางเดียว

แนวทางการสร้างความเป็นประชาธิปไตย โดยการปฏิรูปให้เป็นประชาธิปไตยภาค 3 ปี ค.ศ. 2014 ด้วยการปฏิรูปประเทศไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยภาค 3 นี้ มีข้อเสนอแนะและแนวทางการปฏิรูปทั้งภาครัฐและเอกชนต่างๆมากมายและที่สำคัญคณะกรรมการการปฏิรูป (คปร.) ได้เสนอให้เห็นภาพรวมการปฏิรูปประเทศไว้ การปฏิรูปประเทศสู่ความเป็นประชาธิปไตยนั้น เนื้อหาเกี่ยวโยงกับ การสร้างความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดก็คือ ทรัพยากรทางการเมือง ซึ่งแยกออกได้ 4 ประการ ดังนี้

1. โครงสร้างอำนาจการปฏิรูปด้านนี้มีหลักการพื้นฐานว่าระเบียบอำนาจรัฐไทยถูกจัด โครงสร้างไว้ในลักษณะรวมศูนย์อย่างยิ่ง รัฐบาลมีอำนาจบริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขตและทุกปริมณฑล อำนาจสั่งการจากเบื้องบนเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่สลับซับซ้อน จนหลายกรณีกลายเป็นเหตุแห่งปัญหาเสียเอง เช่น ไม่มีพื้นที่ทางการเมือง แต่คนส่วนใหญ่ ซึ่งประกอบด้วย คนหลากหลายผลประโยชน์ดังนั้นการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจจึงต้องยึดหลักการพื้นฐาน 2 ประการคือ ประการที่หนึ่ง การกระจายอำนาจบริหารจัดการจากรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่น ประการที่สอง กระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคม รัฐบาลส่วนกลางย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซง หรือยับยั้งการบริหารจัดการท้องถิ่น หรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ควรยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคเพราะหมดความจำเป็นแล้ว

2. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ปัญหาของกระบวนการยุติธรรม อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน กระแสสังคมเรียกร้องความยุติธรรม สร้างโอกาสให้คนไทยได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเท่าเทียมกัน กระแสการเรียกร้องความยุติธรรมเรื่องสองมาตรฐานได้มีการกล่าวขานกันมากขึ้น นับแต่กระบวนการบังคับใช้กฎหมายระงับข้อพิพาทจนถึงตัวบทกฎหมายเอง จึงมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูป

3. การปฏิรูปการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลที่ควรเปิดเผยให้เป็นที่รับรู้แก่สาธารณชนเช่น ข่าวสารราชการ มีบางกรณีที่หน่วยราชการที่กำกับดูแลการทำโครงการขนาดใหญ่ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

4. การปฏิรูปกองทัพ (ข้อสังเกต และหลักการเบื้องต้น ของคณะกรรมการปฏิรูป)ทุกคนในประเทศต้องการสนับสนุนให้กองทัพมีสมรรถนะสูงสุดในการป้องกันประเทศโดยยึดหลักการสำคัญ 3 ประการคือ ประการแรก ทหารจะต้องยอมรับอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายแห่งชาติ และในการบริหารประเทศที่มาจากการเลือกตั้ง ประการที่สอง ทหารควรมุ่งเน้นปฏิบัติภารกิจหลักโดยลดภารกิจที่ไม่ใช่กิจการโดยตรงของกอทัพลงโดยเฉพาะการเข้ามามีบทบาททางการเมือง และประการที่สาม ควรปรับขนาดของกองทัพให้มีขนาดเล็กลง กะทัดรัด และสอดคล้องกับภารกิจหลักโดยเฉพาะการลดกำลังคนตำแหน่ง และยุทโธปกรณ์ที่ไม่จำเป็นลงเพื่อนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้ในการสร้างเสริมสมรรถนะในการปฏิบัติภารกิจหลักของกองทัพ (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554 : 43)