

การปฏิรูป

ทางการเมือง

คืออะไร
ทำไมต้องปฏิรูป
ปฏิรูป เพื่อใคร
ปฏิรูป อย่างไร

ชัยอนันต์ สมุทวณิช



สถาบันนโยบายศึกษา
(IPPS)

เอกสารนโยบาย
สนับสนุนโดย
มูลนิธิคอนราด อัดมันเนอร์

ชื่อหนังสือ "การปฏิรูปทางการเมือง"

ผู้เขียน ชัยอนันต์ สมุทวณิช

จำนวน 3,000 เล่ม

ปีที่พิมพ์ สิงหาคม 2538

ราคา 20 บาท

เจ้าของ สถาบันนโยบายศึกษา
12-18 ตรอกโรงไหม ถ.เจ้าฟ้า แขวงชนะสงคราม
เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200
โทร. 280-1035 ต่อ 445, 204 โทรสาร 282-6880

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์ สุภูมิและบุตร ห้วยขวาง กรุงเทพฯ

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

สถาบันนโยบายศึกษา (Institute of Public Policy Studies - IPPS) เป็นสถาบันเอกชนที่ไม่มุ่งหวังผลกำไร มีวัตถุประสงค์และกิจกรรมในการศึกษาวิจัยและเสนอนโยบายสาธารณะเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยโดยแบบมีส่วนร่วม และการพัฒนาระบบรัฐสภาในประเทศไทย

นับตั้งแต่ที่ได้จัดตั้งในปี 2528 ด้วยการสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ IPPS ได้จัดทำโครงการต่างๆ ในด้านการสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ และการให้การศึกษาทางการเมืองแก่สาธารณชน โดยร่วมมือกับสถาบันภายในประเทศและต่างประเทศหลายแห่ง

IPPS ได้นำเสนอแนวคิดเรื่องการปฏิรูปทางการเมืองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 ในรูปแบบของการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ และตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2537 ได้สนับสนุนให้มีการอภิปรายในเรื่องนี้อย่างกว้างขวางถึงแนวคิดของการปฏิรูปทางการเมืองตามแนวทาง Constitutionalism

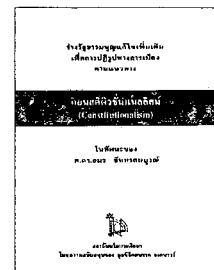
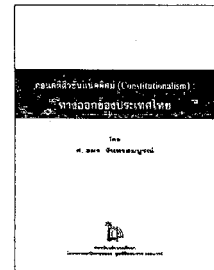
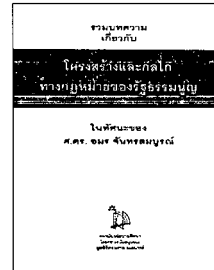
IPPS มีจุดยืนในการ**นำเสนอ**ความคิดที่น่าสนใจทางวิชาการ และเปิดเวทีให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในทุกภาคส่วนของสังคม แต่ไม่มีแนวทางที่จะ**กดดัน**ในทางการเมืองให้ใช้แนวคิดนี้อย่างเบ็ดเสร็จและจับพลัน ด้วยตระหนักดีว่ายังมีประเด็นที่จะต้องถกเถียงและทำความเข้าใจความตกลงกันในระหว่างฝ่ายต่างๆ อีกมาก IPPS หวังว่าเอกสารเล่มนี้จะเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยสร้างสรรค์การอภิปรายและการเรียนรู้ทางการเมืองของสังคมไทย

ปารีชาติ ไชติยะ

ผู้อำนวยการสถาบันนโยบายศึกษา

“สถาบันนโยบายศึกษา และการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปการเมือง”

- **กรกฎาคม 2534** ศ. อมร จันทรสุมบุรณ์ นำข้อเขียนเรื่อง “รัฐธรรมนูญ: โครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย” เสนอต่อที่ประชุมในการสัมมนาทางวิชาการที่โรงแรมเอเชีย จัดโดยสถาบันนโยบายศึกษา
- **ธันวาคม 2534** สถาบันนโยบายศึกษาริเริ่มโครงการ “การศึกษาเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย” มอบหมายให้ ศ.อมร จันทรสุมบุรณ์ เป็นประธานโครงการ เพื่อเสนอทางเลือกใหม่สำหรับการเมืองไทย โดยจัดทำรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมคู่ขนานไปกับการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐบาลและรัฐสภาในขณะนั้นกำลังจัดทำอยู่โครงการนี้ได้แบ่งเป็นสองระยะ ระยะที่หนึ่งเป็นการศึกษาและวิเคราะห์โดยกลุ่มนักวิชาการ และจัดทำเอกสารทางวิชาการเพื่อเป็นการเผยแพร่ระยะที่สองเป็นการจัดทำเอกสารทางวิชาการเสนอผ่านทางสื่อมวลชน
- **มีนาคม 2535** บทความ “ที่มาของโครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย” ของศ.อมร จันทรสุมบุรณ์ ลงตีพิมพ์ในมติชนฉบับวันที่ 26, 30 มีนาคม
- **มิถุนายน 2535** บทความ “พระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ กับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” โดยศ.อมร จันทรสุมบุรณ์ ตีพิมพ์ใน มติชนฉบับวันที่ 3 มิถุนายน บทความ “การยุบสภาฯ กับเผด็จการทางรัฐสภา” ตีพิมพ์ในแนวหน้า ฉบับวันที่ 16, 17 มิถุนายน



- **กรกฎาคม 2535** บทความ “วันเลือกตั้ง : บทสุดท้ายหรือบทเริ่มต้นของพลังประชาธิปไตย” โดย ศ.อมร จันทรสมบูรณ์ ลงตีพิมพ์ในผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 16, 17 กรกฎาคม
- **เมษายน 2537** งานวิจัยที่อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นข้อสรุปของโครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย ตลอดระยะเวลาประมาณสองปีของ ศ.อมร จันทรสมบูรณ์ “ปฏิรูปรัฐธรรมนูญ” ได้รับการจัดพิมพ์และเผยแพร่ผ่านทางผู้จัดการรายวันอย่างต่อเนื่องตลอดเดือน
- **ช่วงหลังจากมีการเสนองานวิจัย“ปฏิรูปรัฐธรรมนูญ”** ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางมากขึ้น รวมทั้งมีการขานรับกระแสปฏิรูปรัฐธรรมนูญของศ.อมร จันทรสมบูรณ์ โดยนายแพทย์ประเวศ วะสี ที่เห็นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือการปฏิรูปการเมืองเป็นทางออกทางเดียวที่น้ำจะแก้ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในสังคมไทย
- **มิถุนายน 2537** สัมมนาสรุประยะแรกของ “โครงการศึกษา เพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย” เรื่อง “การปฏิรูปการเมืองคืออะไร ? จะทำอย่างไร ?” จัดโดยสถาบันนโยบายศึกษาผู้อภิปราย ได้แก่ ศ.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ประธานสถาบันนโยบายศึกษา และศ.อมร จันทรสมบูรณ์ ประธานโครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ศ.อมร ได้เสนอบทสรุปเป็นหนังสือชื่อ “Constitutionalism: ทางออกของประเทศไทย” และเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อทำการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ
- **มิถุนายน 2537** นายมารุต บุณนาค ประธานรัฐสภา มีคำสั่งสภาผู้แทนราษฎร ที่ 10/2537 12/2537 13/2537 แต่งตั้งให้นายแพทย์ประเวศ วะสี ให้เป็นประธานองค์กรที่ดั่งขึ้นใหม่คือ “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย หรือ คพป. ที่ดำเนินการจัดทำแผนงาน “ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย” ที่อาจกล่าวได้ว่า ยึดแนวทางความคิดหลักของงานวิจัยของ ศ.อมร จันทรสมบูรณ์
- **กรกฎาคม 2537** “Constitutionalism : ทางออกของประเทศไทย” ได้รับการจัดอันดับเป็นหนังสือขายดีอันดับหนึ่งของศูนย์หนังสือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- **กัณยายน 2537** สถาบันนโยบายศึกษาจัดพิมพ์ “ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อการปฏิรูปทางการเมืองแนวทาง Constitutionalism”
- **ตุลาคม 2537** สถาบันนโยบายศึกษา ได้ริเริ่มให้มีการจัดทำวารสารรายเดือนชื่อ “ปฏิรูปการเมือง” โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อยกระดับความสนใจของสาธารณชน ในประเด็นดังกล่าว
- **ตุลาคม 2537** สัมมนาเรื่อง “การปฏิรูปการเมือง” จัดโดยสถาบันนโยบายศึกษา ร่วมกับ สถาบันราชภัฏอุดรธานี ที่โรงแรมเจริญ จังหวัดอุดรธานี
- **ตุลาคม 2537** สัมมนาเรื่อง “การปฏิรูปการเมือง” จัดโดยสถาบันนโยบายศึกษา ร่วมกับคณะกรรมการรณรงค์เพื่อส่งเสริมอำนาจท้องถิ่น ที่โรงแรมฮอเลียเดย์อินน์ จังหวัดเชียงใหม่
- **พฤศจิกายน 2537** สัมมนาเรื่อง “การปฏิรูปการเมือง” จัดโดยสถาบันนโยบายศึกษา ที่โรงแรมเจบี หาดใหญ่
- **ธันวาคม 2537** สัมมนาเรื่อง “การปฏิรูปการเมือง” จัดโดยสถาบันนโยบายศึกษา ร่วมกับศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่โรงแรมรอยัลปรีนเซส จังหวัดนครราชสีมา
- **เมษายน 2538** คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย หรือ คพป. ที่มี นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธานได้เสนอผลงานต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้นำแนวความคิดของ ศ.อมร จันทรสมบูรณ์ไปสรุปย่อเป็นหนังสือ “ปฏิรูปทางการเมือง” จัดพิมพ์โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- **พฤษภาคม 2538** กระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองเริ่มมีสูงขึ้น โดยสื่อมวลชนได้ให้ความสนใจมากขึ้นในช่วงเวลานี้หลายพรรคการเมืองโดยเฉพาะ พรรคชาติไทยของนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีคนที่ 21 ได้นำ “นโยบายปฏิรูปการเมือง” ขึ้นชูเป็นประเด็นหลักในการหาเสียง
- **สิงหาคม 2538** รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ลงนามในคำสั่งกรม ที่ 118/2538 อนุมัติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง มีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน ■

คำนำจากญี่ปุ่น

เอกสารนโยบายนี้ จัดทำขึ้นด้วยความมุ่งหมายที่จะช่วยให้ผู้สนใจในเรื่อง การปฏิรูป
ทางการเมืองได้เข้าใจถึงความหมายของเรื่องนี้ ซึ่งนับวันก็จะมีคนสนใจมากขึ้น เพราะ
มีผู้ให้ความเห็นแตกต่างกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเอาข้อเสนอของ ดร.อมร
จันทร์สมบูรณ์ ไปปะปนกับ คพป. ซึ่งเน้นคนละส่วนกัน

คพป. เป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นโดยนักการเมือง ส่วนการทำงานของ
ดร.อมร จันทร์สมบูรณ์ ในเรื่อง การปฏิรูปทางการเมือง เป็นงานเอกเทศ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับ
นักการเมือง เพราะข้าพเจ้าเองเป็นผู้ขอให้ ดร.อมร จันทร์สมบูรณ์ เป็นคนคิดแก้ไข
ปัญหารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของการเมืองไทย ด้วยเหตุว่า ดร.อมร จันทร์สมบูรณ์
เป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชน

ต่อมา คพป. ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่นักการเมืองแต่งตั้งขึ้นได้นำข้อเสนอของดร.อมรฯ
ผนวกเข้าไว้ในข้อเสนอของ คพป. ด้วย

ข้าพเจ้า ขอแถลงว่า งานปฏิรูปทางการเมือง เป็นงานระยะยาวที่จะต้องร่วมมือ
กันทำอย่างต่อเนื่อง บ้านเมืองเราชอบมีการตั้งคณะกรรมการ แต่ก็ไม่มีการปฏิบัติการ
อย่างจริงจัง ดังนั้น ข้าพเจ้าจึงไม่เห็นด้วยกับการที่จะมีการตั้งคณะกรรมการ อะไรขึ้น
มาอีก ขอเพียงประชาชนผู้สนใจที่อยากให้การเมืองไทยดีขึ้น จงร่วมกันศึกษา และ
เคลื่อนไหวอย่างสงบ ต่อเนื่อง จริงจัง เพื่อให้เกิดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่เป็น
รัฐธรรมนูญในความหมายที่แท้จริง คือ เป็น เครื่องมือในการควบคุม จำกัด เทียบรั้ง
ถ่วงดุลย์ การใช้อำนาจรัฐ มิใช่เป็นเครื่องมือของผู้ใช้อำนาจรัฐ ก็จะสมเจตนารมณ์
และเป้าหมายของการปฏิรูปทางการเมืองอย่างแท้จริง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช
ประธานสถาบันนโยบายศึกษา

สิงหาคม 2538

ชัยอนันต์ ไชว์ธ่าง ธนเงา

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ผู้อำนวยการสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมทั้งกรมการศึกษาระดับประเทศไทย แถลงเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคมนี้ว่า สถาบันได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมากณะหนึ่ง โดยจะเชิญนายอมร จันทรมบูรณ อธิบดีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นประธาน และตัวแทนจากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทั้งนักรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์เป็นกรรมการ กำหนดที่ร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทยในสายคานักวิชาการให้เสร็จสิ้นก่อนเดือนมิถุนายน 2535 โดยระหว่างกรร่างจะมีการแถลงข่าวให้สื่อมวลชนและประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ เหมือนกับการร่างรัฐธรรมนูญจริง ๆ เพื่อให้ประชาชนรับทราบถึงความคืบหน้า

นายชัยอนันต์กล่าวว่า หลังจากนี้จะเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวในจังหวัดต่าง ๆ และจะพิมพ์เป็น

เล่มเพื่อแจกให้ประชาชนที่สนใจและลงประกาศในหน้าหนังสือพิมพ์ โดยจะให้พรรคการเมือง องค์การเอกชนและอื่น ๆ ช่วยดำเนินการต่อไปภายหลังที่มีสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ ทั้งนี้ จะเป็นทางเลือกหนึ่งหากสภาที่องการจะแก้ไขรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

ผู้สื่อข่าวถามว่า หากพรรคการเมืองไม่ยอมนำร่างที่ร่างขึ้นมาแก้ไขจะทำอย่างไร นายชัยอนันต์กล่าวว่า เป็นเรื่องของพรรคการเมือง แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะถือกันสมบัติของทุกหลานที่จะนำไปใช้ในอนาคก็ได้

นายอมรรักกล่าวว่า รัฐธรรมนูญแบบที่ร่างกันอยู่ในปัจจุบันดีหลังกว่าประเทศอื่นถึง 50 ปี เนื่องจากไม่ได้มีการบรรจุกลไกทางการเมืองการปกครองหลัก ๆ เข้าไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และระบบยุติธรรม

เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ผู้อำนวยการสถาบันนโยบายศึกษาได้แถลงข่าวกับสื่อมวลชนว่า สถาบันนโยบายศึกษาได้เชิญศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ อธิบดีเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน เป็นประธานในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทยให้เสร็จสิ้นก่อนเดือนมิถุนายน 2535 เหมือนกับจะคาดการณ์ล่วงหน้าว่าจะมีเหตุการณ์ความขัดแย้งรุนแรงเกิดขึ้น และก็เกิดเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ขึ้นจริงๆ

จากวันนั้นถึงวันนี้ สังคมไทย เริ่มเกิดกระแสดความสนใจเรื่องการปฏิรูปทางการเมืองมากขึ้นเป็นลำดับ ■

การปฏิรูปทางการเมือง

การปฏิรูป คืออะไร

การปฏิรูป หมายถึง แนวทางการจัดการกับสภาวะหรือสถานภาพที่ดำรงอยู่เพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ด้วยวิธีการที่ไม่ใช่การปรับเปลี่ยนอย่างรุนแรงฉับพลันทันที และมีไม่การบีบบังคับ แต่ด้วยการสร้างแรงบันดาลใจชักจูงให้มีการยอมรับดำเนินการร่วมกันในหมู่ผู้เกี่ยวข้องอย่างสมัครใจ ทั้งนี้อาจต้องใช้เวลาระยะหนึ่ง เพื่อให้มีการยอมรับ เรียนรู้ ปรับตัว และปรับเปลี่ยนของส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

การเมือง คืออะไร

การเมือง คือ กิจกรรมเกี่ยวกับอำนาจ และการใช้อำนาจที่ให้คุณ-ให้โทษ ก่อให้เกิดการได้เปรียบ-เสียเปรียบ การได้ประโยชน์-เสียประโยชน์ โดยที่การผูกพันยอมรับผลที่เกิดจากปฏิบัติการทางการเมืองจะเป็นอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับความชอบธรรมและประสิทธิภาพของกลไกแห่งอำนาจนั้น

การปฏิรูปทางการเมือง

หมายถึง การมีเป้าหมาย แนวทาง และมาตรการที่เป็นระบบ ชัดเจน เป็นรูปธรรม ที่จะแก้ไขสภาพการณ์ทางการเมืองที่ดำรงอยู่ โดยที่หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์นั้นเสีย ก็จะมีกระทบถึงความชอบธรรมและประสิทธิภาพของสถาบัน และกระบวนการทางการเมือง ในอันที่จะเป็นเครื่องมือในการลด-แก้ไขความขัดแย้งภายในสังคม ตลอดจนในการผลักดันให้มีการพัฒนาประเทศ

การปฏิรูปทางการเมืองกับการพัฒนาทางการเมือง

การปฏิรูปทางการเมือง ต่างกับ**การพัฒนาทางการเมือง** ตรงที่ การพัฒนาทางการเมืองนั้นเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อระบบ และกระบวนการทางการเมืองโดยที่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นไปในลักษณะที่ทำให้ระบบและกระบวนการทางการเมืองเปิดกว้างให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น การพัฒนาทางการเมืองจึงเป็นทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเองโดยพลังทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยทั่วไปเป็นตัวผลักดัน แต่ยากที่จะทำได้ด้วยการมีแผนพัฒนาทางการเมือง เพราะตัวแปรและพลังกดดันด้านสภาวะแวดล้อมของระบบการเมือง ไม่อาจคาดคะเนล่วงหน้าได้ และควบคุมได้

การปฏิรูปทางการเมือง เป็นขบวนการที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่มีผู้ผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนกติกาหลักทางการเมือง (รัฐธรรมนูญ) และกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกติกาหลักนั้น โดยมีข้อเสนอแนะที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม

การปฏิรูปทางการเมือง จึงมีลักษณะ เฉพาะเจาะจง มีเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาที่ชัดเจน ต่างกับการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยทั่วไป และไม่มีเงื่อนไข หรือเงื่อนไขที่เฉพาะเจาะจงชัดเจน เพราะเป็นวิวัฒนาการของปัจจัยหลายๆ ด้านทางสังคม-เศรษฐกิจ-การเมืองที่สลับซับซ้อน ■

เป้าหมายของการปฏิรูป : ทำไม อะไร เพื่อใคร

ทำไม ? : เพราะตัวระบบการเมืองที่ใช้มีปัญหาเรื้อรัง ทั้งด้านความชอบธรรม และประสิทธิภาพ

การเปลี่ยนแปลงของโลกภายนอก และทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง เป็นไปในอัตราที่เร่งเร็วกว่าแต่ก่อน ปัญหาทางการเมืองที่หมักหมมไม่มีการแก้ไข จึงเป็นตัวถ่วง ยิ่งไม่มีการปรับเปลี่ยนกลไกและกระบวนการทางการเมือง ซึ่งเป็นตัวกำหนดเป้าหมายและนโยบายระดับชาติ หรือยิ่งทำซ้ำเท่าใดก็ยิ่งเสียโอกาส เพราะค่าเสียโอกาสในยุคโลกาภิวัตน์มีผลสะท้อนสูง

อะไร ? : ต้องมีการกำหนดว่าส่วนใดของกลไกกระบวนการทางการเมือง ทั้งหมดหรือบางส่วนที่ต้องมีการแก้ไขปรับปรุง โดยมีการจัดลำดับความสำคัญก่อน-หลัง หรือหาจุดเกี่ยวข้อง-เชื่อมโยงที่ต้องทำไปพร้อมๆ กัน

เพื่อใคร ? : เพื่อประชาชนโดยทั่วไปโดยเฉพาะกลุ่มที่ด้อยโอกาสและเสียเปรียบ ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ■

ระบอบประชาธิปไตยกับระบบรัฐสภามีลักษณะอย่างไร

ประชาธิปไตยในปัจจุบัน คือ การปกครองที่ความขัดแย้งในสังคมถูกขจัดไปชั่วคราวภายใต้กติกาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน และเป็นที่ยอมรับกัน

ผลการตัดสินใจที่เกิดขึ้น จะเป็นผล **ชั่วคราว** เพราะผู้ที่แพ้ก็ไม่ได้หมดโอกาสเสียเลยทีเดียว สามารถต่อรองใหม่ได้ สำหรับกลุ่มประชาชนก็สามารถหว่านล้อม ชักจูง กดดัน ระบบราชการ สภาผู้แทนราษฎร หรือดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้

แม้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกติกาหลักทางการเมืองก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้ แต่ต้องเป็นไปตามกติกา

ในระบอบประชาธิปไตย มีกลุ่มพลังทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองที่หลากหลาย สามารถแข่งขันกันภายใต้กรอบของกติกา ดังนั้น กรอบทางสถาบันทางการเมืองจะต้องกว้าง และเป็นกลางพอที่จะให้กลุ่มที่เสียเปรียบสามารถมีส่วนร่วมได้ มิใช่ถูกกันออก ■

ระบอบประชาธิปไตย โดยมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นแกนอำนาจหลัก

การจัดการปกครองของระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน เป็นการจัดที่เน้นบทบาทของผู้แทนราษฎร ให้กระทำการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชน โดยมีความเชื่อว่าระบบผู้แทนราษฎร เป็นตัวแทนที่ดีที่สุดในการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน

ดังนั้น จึงต้องมีวิธีการจัด **ระบบการเป็นตัวแทนของผู้แทนให้ดี** เพื่อให้สะท้อนผลประโยชน์อันหลากหลายของส่วนต่างๆ ของสังคมได้

ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ จึงหมายถึงการมีระบบการเมืองที่จัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางสังคมในลักษณะที่ผลของการตัดสินใจปัญหาขึ้นอยู่กับผู้มีส่วนร่วมฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่สามารถกำหนดควบคุมผลได้ทั้งหมด และไม่สามารถรู้ผลการตัดสินใจนั้นล่วงหน้าได้

ดังนั้นในฐานะผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจตามกระบวนการของระบบการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ผลของการตัดสินใจจึงไม่มีความแน่นอน เพราะอำนาจกระจายตัว ไม่ได้กระจุกตัว

เมื่อเป็นเช่นนี้กรอบการทำงานของสถาบันทางการเมืองจึงมีความสำคัญ หากกรอบกติกาใหญ่ทางการเมืองมีปัญหา เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ระบบเลือกตั้ง ระบบการควบคุมตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ มีความบกพร่องก็จำเป็นจะต้องมีการแก้ไข ■

ความยั่งยืน กับประสิทธิภาพของรัฐธรรมนูญ

สาเหตุสำคัญที่การปฏิรูปทางการเมืองมีจุดเน้นอยู่ที่การจัดทำรัฐธรรมนูญให้ดีขึ้น ก็เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกรอบของกติกาใหญ่

บางประเทศมีรัฐธรรมนูญเป็นกติกาที่มีความต่อเนื่องยั่งยืนยาว และมีประสิทธิภาพใช้ได้ผลดี เช่น สหรัฐอเมริกา

บางประเทศมีรัฐธรรมนูญที่ต่อเนื่องยั่งยืนยาวแต่ไม่มีประสิทธิภาพ เช่น อาเจนตินา มีรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี ค.ศ. 1853 และยังใช้อยู่ แต่ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะมีการปฏิวัติรัฐประหารหลายหน และรัฐบาลมักขาดเสถียรภาพ

บางประเทศมีรัฐธรรมนูญหลายฉบับ แต่พลังทางการเมืองก็ยังคงยึดกรอบกติกาของระบอบประชาธิปไตย เช่น ฝรั่งเศส

บางประเทศ มีรัฐธรรมนูญหลายฉบับไม่ยั่งยืนยาวต่อเนื่อง ข้ำระบอบประชาธิปไตยก็ยังย่าแย่ไม่มีสิทธิภาพอีกด้วย เช่น ไทย เป็นต้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ไทยเราอยู่ในสภาวะการณ์ที่แย่ที่สุดคือ กรอบกติกาทางการเมืองไม่ยั่งยืนยาว และประสิทธิภาพของการปกครองก็ไม่ได้ด้วย ■

กรอบกติกาการเมือง

ใช้ได้ผล

ฝรั่งเศส	อเมริกา
ไทย	อาเจนตินา

ยืนยาว

กติกาอย่างไรจะก่อให้เกิดผลดี-ไม่ดีอย่างไร

บอกไม่ได้ว่ากติกาอย่างไรจะเกิดผลอย่างไร ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสภาพแวดล้อม ดังนั้นทางแก้ไขที่ดีที่สุดก็คือ จะต้องมีการอภิปราย และการจัดสถาบันทางการเมืองต้องเหมาะสม เท่าทัน กับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

การปฏิรูปจำเป็นต้องเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปเร็ว จนเกินขีดความสามารถของกลไก-กระบวนการทางการเมืองที่ไม่เคยมีการปรับเปลี่ยนตามไม่ทัน เป็นผลให้เกิดวิกฤตความชอบธรรม และวิกฤตประสิทธิภาพของสถาบัน-กระบวนการทางการเมืองในการแก้ไขความขัดแย้งทางสังคม หรือฉับไวพอในการตอบสนองความต้องการอันหลากหลายของกลุ่มคน ■

รัฐบาลผสมกับการปฏิรูป ทางการเมือง

ทำไมรัฐบาลผสมจึงจำเป็นต้องริบปฏิรูปทางการเมือง

หากการเมืองเป็นเรื่องของการที่พรรคการเมืองเพียงสองพรรคผลัดเปลี่ยนกันขึ้นเป็นรัฐบาล โดยพรรคที่เป็นรัฐบาลมีเสียงข้างมากเด็ดขาดจากการเลือกตั้ง ความขัดแย้งด้านนโยบายก็จะมีน้อย เพราะพรรคที่ชนะการเลือกตั้งโดยได้เสียงข้างมากเด็ดขาด ก็จะสามารถสะท้อนผลประโยชน์ของประชาชนได้เป็นอย่างดี

แต่ประสบการณ์ทางการเมืองของประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยแบบเสรี ชี้ให้เห็นว่ามีเพียง 1 ใน 15 ครั้งเท่านั้น ที่การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมีผลทำให้พรรคหนึ่งพรรคใดชนะอย่างเด็ดขาด

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า **การมีรัฐบาลผสม** (coalition government) จึงเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของระบอบประชาธิปไตย การที่มีรัฐบาลพรรคเดียวไม่ต้องผสมกับพรรคอื่นใดเสียอีกที่เป็นการเบี่ยงเบน หรือกรณียกเว้นเป็นพิเศษ ■

เวลาเราพูดถึงประชาธิปไตย เราจึงพูดว่าเป็นเรื่องของรัฐบาลผสม

หากต้องการเสถียรภาพ และประสิทธิภาพสถาบันการเมืองในระบบประชาธิปไตย ต้องไม่ก่อให้เกิดรัฐบาลที่เชื่องช้า หากต้องฉับไวต่อการเปลี่ยนแปลง แต่ก็ต้องเป็นอิสระพอที่จะดำเนินการตามนโยบายได้

รัฐบาลผสมยังจะต้องพยายามปฏิรูปทางการเมือง โดยเฉพาะระบบการเลือกตั้ง เพราะระบบการเลือกตั้งที่ปล่อยให้มีการซื้อสิทธิ์ขายเสียง และการใช้เงินมากย่อมมีผลทำให้เกิดการแข่งขันที่แต่ละฝ่ายต่างทุ่มทุน และเกิดความต้องการที่จะเอาทุนคืน

สวีเดน มีการปฏิรูปทางการเมือง ตั้งแต่ ค.ศ. 1905-1907 คือ เมื่อเกือบ 100 ปี มาแล้ว สวีเดนได้แก้ปัญหาหลักทางการเมืองสำเร็จลุล่วงไปแล้ว ระบบการเมืองของสวีเดนจึงเป็นกลไกในการแก้ปัญหาสังคม และเศรษฐกิจ ได้ดีมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่สวีเดนตั้งไว้ใน การปฏิรูปทางการเมือง เมื่อ 90 ปีก่อน ก็คือ

- ใครบ้างที่ เป็นผู้ มีสิทธิ์ทางการเมือง
- ควรมีสภาเดียว หรือสองสภา
- ควรมีเขตเลือกตั้งเดียว หรือรวมเขต
- ควรมีการนับคะแนนผู้ชนะ การเลือกตั้งแบบผู้ชนะได้คะแนนมากกว่าคนอื่น หรือจะต้องได้คะแนนมากพอเป็นอัตราส่วนที่สูง หากไม่ชนะเด็ดขาดโดยได้เสียงมากพอ ก็ต้องมีการลงคะแนนใหม่อีกรอบหนึ่ง
- ฝ่ายบริหารจะรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ หรือต่อสภาผู้แทนราษฎร ■

อะไรคือประเด็นหลักของการปฏิรูปทางการเมืองไทย

การปฏิรูปทางการเมืองไทย ที่เสนอกันอยู่ในขณะนี้ มี 2 ประเด็น คือ

- การปฏิรูปทางการเมือง โดยเน้นที่การก่อให้เกิดขั้นตอนแรกของการปรับปรุงกลไก-กระบวนการทางการเมืองต่อไป ด้วยการเสนอวิธีการจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกติกากลาง โดยไม่ให้ ส.ส. ผู้มีส่วนได้-เสียทางอำนาจ เป็นผู้มีส่วนร่วมในการร่างกติกานั้น ทั้งนี้เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาเรื่องทางการเมืองของไทย นั่นคือ การที่รัฐธรรมนูญได้รับการจัดทำขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของผู้ใช้อำนาจ

แนวทาง constitutionalism คือ การถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกรอบกติกาที่ไม่ใช่เครื่องมือของผู้ใช้อำนาจ หากเป็น **กรอบกติกาสำหรับจำกัดและเหนี่ยวรั้งอำนาจของผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน**

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ใช้อำนาจ คือ ส.ส. จึงไม่ควรเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เพราะจะเป็นผู้ใช้อำนาจ

การที่มีข้อเสนอเช่นนี้ มิใช่เป็นการกีดกัน ส.ส. แต่เป็นเพราะความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการจัดทำรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งผู้ใช้อำนาจในยุคก่อน (ทหาร-ข้าราชการ) และในยุคปัจจุบัน (นักการเมือง-ส.ส.) จะเป็นผู้จัดทำกติกาเอง จึงทำกติกาเพื่อรักษาอำนาจไว้ และไม่ยอมให้มีรัฐธรรมนูญ-กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เป็นไปตามแนวทาง constitutionalism ที่แท้จริง คือ เป็นกติกาที่กำหนดกรอบในการจำกัด และเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือในทางที่มีขอบ

- การปฏิรูปทางการเมือง โดยเน้นการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งเกิดจาก

ความต้องการที่จะให้นักการเมืองมีบทบาทนำ และให้ส่วนต่างๆ ของสังคม เข้ามามีส่วนร่วม โดยตั้งเป็นคณะกรรมการพัฒนาการเมือง และมีแผนพัฒนาทางการเมือง

ปัญหาที่เผชิญอยู่ ก็คือ ทำอย่างไร เราจึงจะมีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกรอบกติกาสำหรับจำกัด และเหนี่ยวรั้งอำนาจทางการเมืองได้ นักการเมือง (ส.ส. และพรรคการเมือง) จะสามารถผลักดัน และจัดทำรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการเช่นนี้ได้หรือไม่ และภายใต้เงื่อนไขเวลาเร็ว-ช้า อย่างไม่

มาตรา 211 มีความหมายอย่างไร

มาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ระบุถึงวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกระบวนการปกติที่ใช้ปฏิบัติกันมาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญทุกฉบับ คือให้รัฐสภาเป็นผู้มีบทบาทในทุกขั้นตอน กล่าวคือ

- เริ่มโดยสมาชิกรัฐสภา
- ตั้งคณะกรรมการร่างโดยรัฐสภา
- พิจารณาโดยรัฐสภา
- ผ่านเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา

การปฏิรูปการเมือง เพื่อจัดโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกรอบกติกาการเมืองเสียใหม่ให้สอดคล้องกับแนวทางการมีรัฐธรรมนูญ เพื่อจำกัด-เหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจ ได้เสนอว่า **เงื่อนไขแรกที่ต้องทำ** ก็คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญเฉพาะมาตรา 211 ซึ่งจะมีผลทำให้วิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามแบบเดิมเปลี่ยนแปลงไป

การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามแบบปกติไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ แต่ข้อเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพราะมาตรา 211 ก็คือ ขั้นตอนแรกในการนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามแนวทาง constitutionalism โดยให้มีคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติขึ้น

คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญนี้ มีหลักสำคัญคือ ไม่ให้ผู้มีส่วนได้-เสียโดยตรงในการใช้อำนาจ ซึ่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดขึ้น เข้ามามีบทบาทในการยกร่าง แต่จะให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีบทบาท และมีส่วนร่วมในการพิจารณา และศึกษาร่างรัฐธรรมนูญ และแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ทั้งสองสภาจะต้องเสนอข้อคิดเห็นโดยจัดทำบันทึกความเห็น และข้อสังเกตพร้อมทั้งให้เหตุผลอย่างชัดเจนในแต่ละประเด็นที่สภามีข้อคิดเห็น และส่งกลับไปยังคณะกรรมการพิเศษภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่าง รัฐธรรมนูญและเอกสารคำชี้แจงจากคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ

สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จึงไม่มีบทบาทในการตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา แล้วพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการนั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่เคยทำมาจนก่อให้เกิดปัญหาวุ่นวายมาโดยตลอด

แต่จะมีส่วนอย่างเต็มที่ในการให้ความเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิเศษเสนอมา

อย่างไรก็ดี รัฐสภาไม่มีอำนาจในการรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฝ่ายที่มีอำนาจขั้นสุดท้ายในการรับ หรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ คือ ประชาชน

เมื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ได้รับบันทึกความเห็นและข้อสังเกตจากสภาทั้งสองแล้ว ให้คณะกรรมการพิเศษพิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญได้ตามที่เห็นสมควรเป็นวาระสุดท้าย โดยจะแก้ไขหรือไม่แก้ไขตามข้อคิดเห็นของสภาทั้งสองหรือไม่ก็ได้ แต่จะต้องชี้แจงเหตุผลของการแก้ไขหรือไม่แก้ดังกล่าวไว้ให้ชัดแจ้งในเอกสารคำชี้แจงอธิบายเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญ

วิธีการตามปกติ ก็คือ ส.ส.สามารถแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญได้ โดยออกเสียงในวาระที่สามของการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในรัฐสภา

วิธีการใหม่ก็คือ สภาทั้งสอง ไม่มีบทบาทในการออกเสียงลงมติรับหรือไม่รับบทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ มีแต่เพียงบทบาทในการพิจารณาให้ข้อคิดเห็น ว่าเห็นด้วย-ไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิเศษฯ

ยกร่างขึ้น โดยที่คณะกรรมการพิเศษฯ อาจแก้หรือไม่แก้ตามก็ได้

ผู้ที่จะตัดสินใจว่า รัฐธรรมนูญใหม่จะเป็นอย่างไร จะเลือกเอาบทบัญญัติอะไร ไม่เอาอะไร จะรับร่างรัฐธรรมนูญนี้ทั้งหมดหรือไม่ ก็คือ ประชาชน เพราะจะมีการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญพร้อมความเห็นของคณะกรรมการพิเศษฯ และของสภาทั้งสอง เผยแพร่แก่ประชาชน โดยให้เวลาเผยแพร่ 60 วัน แล้วให้ประชาชนออกเสียงประชามติหลังจากที่พ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันเผยแพร่ไปแล้ว พูดังๆ ก็คือ ประชาชนจะลงมติเพื่อเลือกว่าจะเอาร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขใหม่ พร้อมทั้งแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่คณะกรรมการพิเศษฯ เสนอ หรือจะยังคงเอารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบันต่อไป ■

ปัญหาใหญ่ที่จะต้องตกลงกันได้ ก็คือ

- จำเป็นหรือไม่อย่างไรที่จะต้องมีตัวแทนจากรัฐสภาเข้ามาอยู่ในคณะกรรมการพิเศษ ซึ่งทำหน้าที่**ยกร่างรัฐธรรมนูญ**
- การมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกรัฐสภา (ส.ส. และวุฒิสมาชิก) ในขั้นตอนหลังการยกร่างเพียงพอหรือไม่
- การที่สมาชิกรัฐสภาไม่มีสิทธิ์ออกเสียงเอาหรือไม่เอาร่างรัฐธรรมนูญ แต่ให้อำนาจประชาชนลงประชามติเป็นการดีหรือไม่

ประเด็นสำคัญ ก็คือ ข้อเสนอนี้ **ไม่ได้กีดกัน ส.ส. และวุฒิสมาชิก** ออกจากกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แต่**ปลดอำนาจ** นี้เสีย โดย **คืนอำนาจ** ให้แก่ประชาชน เพราะถือว่า ส.ส.และวุฒิสมาชิกมีส่วนได้เสียทางอำนาจโดยตรง

แต่อำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชน จึงควรให้สิทธิ์อำนาจแก่ปวงชนในการกำหนดกติกาให้นักการเมือง หากเราตกลงกันได้ว่า ส.ส.และวุฒิสมาชิกเป็นผู้มีผลประโยชน์ได้เสีย และ**ควรมีส่วนในขั้นตอนการพิจารณา โดยไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการลงมติว่าจะเอาหรือไม่เอาบทบัญญัติอย่างไร และไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการผ่านร่างรัฐธรรมนูญแล้ว** เรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษก็น่าจะมีปัญหา

กล่าวคือ คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาตินี้ จะประกอบไปด้วยบุคคลสองประเภทก็ได้ คือ

- ประเภทผู้เชี่ยวชาญ
- ประเภทตัวแทนประชาชนโดยตรง ซึ่งอาจตั้งได้จากองค์กรประชาชน

แต่ไม่ต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็น ส.ส.หรือวุฒิสมาชิก อยู่ในคณะกรรมการพิเศษชุดนี้

ส.ส.และวุฒิสมาชิก คอยรอพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการพิเศษฯ ยกร่างเสร็จแล้ว และมีสิทธิ์เต็มที่ในการให้ความเห็นได้ แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินว่าจะเอาบทบัญญัตินี้ไม่เอาบทบัญญัตินั้น เช่นถ้าคณะกรรมการพิเศษร่างบทบัญญัติให้มีการเลือกตั้งแบบเขตเดียว-คนเดียว ส.ส.มีสิทธิ์ในการให้ความเห็นคัดค้านได้ รวมถึงสามารถไปปรณรงค์ให้ประชาชนเห็นด้วยกับตนได้ แต่ไม่มีสิทธิ์ออกเสียงเปลี่ยนแปลงให้ไปใช้การเลือกตั้งแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ■

ประชาชนเท่านั้นที่จะเป็นผู้ตัดสินใจ

เหตุที่มีข้อเสนอเช่นนี้ก็เพราะเท่าที่ผ่านมา มีความคิดเห็นบางประเด็นที่มีการเรียกร้องเป็นระยะ ๆ แต่ไม่สามารถส่งผลในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ เพราะผู้ที่กุมอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ยอมให้เกิดขึ้น จนถึงกับต้องมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องฆ่าฟันกันเอง

และก็ยังไม่มีใครรู้ว่า เสียงของประชาชนที่แท้จริงต้องการอะไร ประเด็นเหล่านี้ ก็คือ

- ควรมีการแยกอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ โดยให้ ส.ส. ทำหน้าที่ เฉพาะนิติบัญญัติ หรือไม่
- ควรหรือไม่ที่บังคับให้ผู้สมัคร ส.ส. ต้องสังกัดพรรค
- ควรหรือไม่ที่ต้องบังคับให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครจำนวนเท่านี้ เท่านั้น เป็นอย่างน้อย
- ควรมีการเลือกตั้งแบบเขตเดียว-คนเดียว หรือใช้แบบปัจจุบัน
- ควรมีมาตรการกล่าวโทษและถอดถอน ส.ส. หรือไม่อย่างไร (กลไกควบคุมวินัยทางการเมือง)
- ฝ่ายนิติบัญญัติ ควรมีองค์กรที่ตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร และระบบราชการเป็นของตนเองอย่างไร

ดังนั้น การปฏิรูปทางการเมือง โดยเริ่มด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 จึงเป็นความพยายามที่จะขจัดต้นตอรากเหง้าของปัญหาอุปสรรคใหญ่ในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง คือ การตั้งหลักกันใหม่ ให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้ไม่มีส่วนได้เสียทางอำนาจเป็นฝ่ายยกร่างกติกาหลักขึ้น

- **ถ้านักการเมืองต้องการให้มีการพัฒนาทางการเมือง**

- ถ้านักการเมืองต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วม และกำหนดกติกาทางการเมือง
- ถ้านักการเมืองไม่มีเจตนาซ่อนเร้นที่จะหวงอำนาจ
- ถ้านักการเมืองไม่มีเจตนาที่จะใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทางอำนาจ แต่ยอมรับว่ารัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นเครื่องจำกัด-เหนี่ยวรั้งอำนาจ

นักการเมืองที่น่าจะพอใจที่ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และไม่มีเหตุผลอะไรที่จะยืนยันว่านักการเมือง จะต้องเป็นผู้ลงมติ บันดาลว่า รัฐธรรมนูญควรเป็นอย่างไร

แต่ควรให้สิทธิประชาชนลงมตินี้

แล้วเราก็จะมีรัฐธรรมนูญที่เป็นของ และมาจากประชาชนอย่างแท้จริง

เราเป็นชนชาติเดียวในโลกที่มีการต่อสู้เรียกร้อง และล้มตายเพื่อให้มี รัฐธรรมนูญที่เป็นของประชาชนมาแล้วถึงสองครั้ง

พร้อมหรือยังที่จะมีการปฏิรูปทางการเมืองเสียที

หรือจะต้องให้ฆ่ากันอีกสักกี่ครั้ง ■

สิ่งพิมพ์และสื่อของสถาบันนโยบายศึกษา

ถ้าอยากเป็นผู้แทน (พิมพ์ครั้งที่ 3, 2534)

เศรษฐพร คุณศรีพิทักษ์

ราคา 50 บาท

อุตสาหกรรมต่างจังหวัด (2536)

โมสิต บั้นเปี่ยมราษฎร์

ราคา 60 บาท

กระบวนการทัศน์ใหม่ในการศึกษารัฐและสังคม (2536)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ราคา 40 บาท

การได้สวนสาธารณะ : มาตรการยุติข้อขัดแย้งในการจัดการ
คุณภาพสิ่งแวดล้อม พร้อมสรุปสัมมนาท้ายเล่ม (2536)

แก้วสรร อติโพธิ

ราคา 50 บาท

มติสำคัญของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจ
ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2536)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ราคา 600 บาท

โครงการพัฒนาจังหวัด (2536)

ตระกูล มีชัย

ราคา 80 บาท

ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ... (2536)

เชียรชัย ณ นคร

ราคา 80 บาท

การเปลี่ยนแปลงกฎหมายและมาตรการการคลัง
ยุคพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2536)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, วิมลรัตน์ สุขเจริญ

ราคา 130 บาท

สิ่งพิมพ์และสื่อของสถาบันนโยบายศึกษา

การเปลี่ยนแปลงกฎหมายและมาตรการการคลัง

ยุคนายอานันท์ ปันยารชุน (2536)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, วิมลรัตน์ สุขเจริญ ราคา 150 บาท

ภาชีอากรในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (2536)

จิตติมา คุปตานนท์ ราคา 50 บาท

ภาครัฐในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (2536)

วิมลรัตน์ สุขเจริญ ราคา 50 บาท

วัฒนธรรมกับการสร้างสังคมการเมืองประชาธิปไตย (2537)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ราคา 15 บาท

โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2, 2537)

อมร จันทรสมบูรณ์ ราคา 60 บาท

คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) :

ทางออกของประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2, 2537)

อมร จันทรสมบูรณ์ ราคา 60 บาท

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อการปฏิรูปทางการเมือง
ตามแนวทางคอนสติติวชันแนลลิสม์ (2537)

อมร จันทรสมบูรณ์ ราคา 40 บาท

สยามสู่ศตวรรษที่ 21 (พิมพ์ครั้งที่ 2, 2537)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ราคา 50 บาท

สิ่งพิมพ์และสื่อของสถาบันนโยบายศึกษา

บริษัทการบินไทย จำกัด (2537)

บัณฑิต จันทรโรจนกิจ ราคา 120 บาท

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2537)

บัณฑิต จันทรโรจนกิจ, กัลยา อุดมวิทิต, วิมลรัตน์ สุขเจริญ ราคา 80 บาท

โครงการทางด่วนพิเศษขั้นที่สอง (2537)

วิมลรัตน์ สุขเจริญ ราคา 50 บาท

งบประมาณจังหวัด (2537)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช ราคา 60 บาท

สภาตำบล (2537)

ตระกูล มีชัย ราคา 150 บาท

นโยบายพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้ง 2538 (2538)

กิริติพงษ์ แนนมาลี, ณัฐทยา ขวัญรัก, ประจักษ์ ก้องกีรติ

วิน พรหมแพทย์ ราคา 20 บาท

เกมส์วงเวียนประชาธิปไตย

ราคา 80 บาท

แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย

ราคา 25 บาท

Road of Democracy Map

ราคา 40 บาท



พบกับรายการ **“โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ”** ดำเนินรายการ โดย ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต และ คุณค้อย ฌ บางน้อย ทุกวันเสาร์ เวลา 17.00-18.00 น. ทางสถานีวิทยุ ททท.เอ.เอ็ม 1494 และวันอาทิตย์ เวลา 06.00-07.00 น. สถานีวิทยุ กทม. เอ.เอ็ม. 873

สถาบันนโยบายศึกษาประสงค์ที่จะเผยแพร่วิทยุทัศน์ รายการโทรทัศน์ชุด **“สู่สังคมประชาธิปไตย”** และ **“สังคมสัมพันธ์”** ซึ่งออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ ช่อง 11 ในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2537 แก่ผู้สนใจเพื่อเป็นสื่อเสริมการเรียน การสอน และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในปัญหาสาธารณะต่างๆ

จดหมายข่าวรายเดือน **“ปฏิรูปการเมือง”** นำเสนอสาระข้อมูล และบทวิเคราะห์ ทางการเมือง และนโยบายสาธารณะ เป็นอภินันทนาการแก่สมาชิกของ สถาบันฯ และสถาบันการศึกษาที่สนใจ

สนใจสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับจดหมายข่าว และส่วนลดราคาสิ่งพิมพ์และสื่อ ต่าง ๆ ของสถาบันนโยบายศึกษา (IPPS) ได้ที่ 12-18 ตรอกโรงไหม ถนนเจ้าฟ้า แขวงชนะสงคราม เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 โทร. 280-1067 โทรสาร 828-6880

