

รวมบทความ
เกี่ยวกับ

โครงสร้างและกลไก
ทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ

ในทัศนะของ
ศ.ดร. อมร จันทรสุมบูรณ์



สถาบันนโยบายศึกษา
โดยความสนับสนุนของ
มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์

รวมบทความ
เกี่ยวกับ

โครงสร้างและกลไก
ทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ

ในทัศนะของ
ศ.ดร. อมร จันทรสุมบูรณ์



สถาบันนโยบายศึกษา
โดยความสนับสนุนของ
มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์

เอกสาร “รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย ในทัศนะของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบูรณ์” นี้ เป็นเอกสารซึ่งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดสมัยใหม่ ในทัศนะของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบูรณ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ได้เผยแพร่ต่อสาธารณชนทั้งในรูปของเอกสารประกอบการสัมมนาและบทความทางวิชาการที่เผยแพร่ทางหนังสือพิมพ์ ซึ่งสถาบันนโยบายศึกษา เห็นว่าเป็นแนวความคิดที่สมควรจะได้มีการรวบรวมและพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชนเพื่อประโยชน์ทางวิชาการ และเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเพื่อปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อไป

สารบัญ

หน้า

คำนำ

เรื่องที่ 1.

สรุปโครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทย 1

เขียนเมื่อเดือนกรกฎาคม 2534 เสนอในการสัมมนาที่โรงแรมเอเชีย เรื่อง “รัฐธรรมนูญ : โครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย” จัดโดยสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ซึ่งเป็นขณะที่ “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” (ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2534 การปฏิบัติ โดย คณะ รสช.) เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เรื่องที่ 2.

ที่มาของโครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย 25

เขียนเมื่อเดือนมีนาคม 2535 ในระหว่างการเริ่มต้นใช้บังคับรัฐธรรมนูญฯ 2534 (ลงหนังสือพิมพ์มติชน 26 และ 30 มีนาคม)

เรื่องที่ 3.

พระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ กับ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ 35

เขียนเมื่อเดือนมิถุนายน 2535 หลังจากรัฐบาลของ พล.อ.สุจินดาฯ ออกพระราชกำหนดนิรโทษกรรม และพรรคการเมืองฝ่ายค้าน (พรรคความหวังใหม่) ได้ยื่นคำขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดฯ ออกมาโดยไม่ถูกต้อง (ลงหนังสือพิมพ์มติชน 3 มิถุนายน)

เรื่องที่ 4.

การยุบสภา กับ เผด็จการทางรัฐสภา 41

เขียนเมื่อเดือนมิถุนายน 2535 ในระหว่างที่ พล.อ.สุจินดาฯ ลาออกจากนายกรัฐมนตรี และพรรคการเมืองทุกพรรคต่างพยายามจัดตั้งคณะรัฐบาลชุดใหม่ (ลงหนังสือพิมพ์แนวหน้า 16-17 มิถุนายน)

หน้า

เรื่องที่ 5.

โอกาสที่ไม่น่าจะต้องเสียไปในการแก้ปัญหาระยะยาว (การแก้ไขโครงสร้าง
และกลไกในรัฐธรรมนูญ) 57

เขียนเมื่อเดือนมิถุนายน 2535 ในระยะที่มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี โดยมี
นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากที่ พล.อ.สุจินดาฯ ลาออก
(ลงหนังสือพิมพ์แนวหน้า 22 มิถุนายน)

เรื่องที่ 6.

วันเลือกตั้ง : “บทสุดท้าย” หรือ “บทเริ่มต้น” ของพลังประชาธิปไตย 63

เขียนเมื่อเดือนกรกฎาคม 2535 หลังจากการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่
ในวันที่ 13 กันยายน 2535 (ลงหนังสือพิมพ์แนวหน้า 16-17 กรกฎาคม และ
หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน 16-17 กรกฎาคม)

สรุป
โครงสร้างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทย
โดย

ศาสตราจารย์ อมร จันทรสุมบูรณ์
(อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา กิตติเมธีของ มสธ.
และกรรมการบริหารธนาคารกรุงเทพฯ)

โครงสร้าง“รัฐธรรมนูญในอนาคต” ตามที่ ศ.อมร จันทรสุมบูรณ์ เสนอ อาจสรุปโดยย่อ
ในสาระสำคัญ แยกได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อความที่ควรทราบเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

- (ก) เหตุแห่งการยึดอำนาจโดย คณะ รสช.
- (ข) วัฒนาการของระบอบการปกครอง
 1. ระบบรัฐสภา - Parliamentary System
 2. ระบบประธานาธิบดี - Presidential System
 3. ความหมายของคำว่า “การแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ”
- (ค) กลไกบางประการในการเขียนรัฐธรรมนูญ ที่ควรทราบ (organic law - พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ)

ส่วนที่ 2 โครงสร้างของรัฐธรรมนูญ (ตามแนวทางใหม่)

- (ก) “รูปแบบ”ของระบบการปกครอง
- (ข) องค์กัรทางการเมือง
 1. ฝ่ายบริหาร
 - 1.1 แนวความคิดหลัก
 - 1.2 นายกรัฐมนตรี
 - 1.3 รัฐมนตรี
 2. ฝ่ายนิติบัญญัติ
 - 2.1 แนวความคิดหลัก
 - 2.2 รัฐสภา
 - ก. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 - ข. สมาชิกวุฒิสภา

2.3 อำนาจของแต่ละสภา

3. ความสัมพันธ์ระหว่าง“ฝ่ายบริหาร”กับ“ฝ่ายนิติบัญญัติ”

(ค) สถาบันและองค์กรสำคัญในรัฐธรรมนูญ และระบบ impeachment

1. สถาบันฯและองค์กรฯที่สมควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

1.1 ลักษณะและประเภทของสถาบันฯที่สมควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

1.2 แนวทางรายละเอียดเกี่ยวกับ“การจัดองค์กร”ของสถาบันฯใน“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

1.3 การเสนอร่าง“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

2. ระบบ impeachment

2.1 กลไกของ“กระบวนการยุติธรรม impeachment ตามหลักสากล”

2.2 ความสำคัญของ“กระบวนการยุติธรรมตามหลักสากล”(และการริบทรัพย์สินของนักการเมืองที่ไม่สามารถพิสูจน์“ที่มาของทรัพย์สิน”ได้)

(ง) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ(organic law)

1. “ฐานะ”ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ(ของไทย) ควรมีอะไรบ้าง

ส่วนที่ 3 ใครเป็นผู้รับผิดชอบในการร่างรัฐธรรมนูญของไทย(ในขณะนี้)

ส่วนที่ 1

ข้อความที่ควรทราบเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

(ก) เหตุแห่งการยึดอำนาจ(กฎหมายฉบับที่ 2534)

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้กล่าวอ้าง“เหตุ”แห่งการเข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศไว้ 5 ประการ คือ

- (1) มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง คณะผู้บริหารประเทศได้ฉวยโอกาสอาศัยอำนาจตาม “ตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง” แสวงหาประโยชน์ให้กับตนเอง และพรรคพวก
- (2) “ข้าราชการการเมือง” ใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำผู้ซื่อสัตย์สุจริต
- (3) รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภา โดยมีประชาธิปไตยบังหน้า
- (4) ทำลายสถาบันทางทหาร
- (5) บิดเบือนคดีล้มล้างสถาบันกษัตริย์

ปัญหาอยู่ที่ว่า ร่างรัฐธรรมนูญในอนาคตของไทย จะสร้างระบบการปกครองและกลไกเพื่อขจัดหรือลด“เหตุแห่งการยึดอำนาจ”มิให้เหตุการณ์ (ปฏิวัติ)เกิดขึ้นซ้ำอีก ได้อย่างไร ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงถึงว่า บุคคลที่จะมาเป็นรัฐบาลและดำรง“ตำแหน่งทางการเมือง”นั้น จะมาจากการเลือกตั้งหรือมิได้มาจากการเลือกตั้ง

(ข) วิวัฒนาการของระบอบการปกครอง(ความเข้าใจพื้นฐานที่สมควรทราบก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฯ)

1. ระบบรัฐสภา – Parliamentary System

ระบบรัฐสภาได้วิวัฒนาการมาเป็นระยะเวลายาวนานนับร้อย ๆ ปี และอาจแยกขั้นตอนของวิวัฒนาการของระบบรัฐสภา ได้เป็น 2 ระยะ คือ

1.1 ในระยะแรก ระบบรัฐสภาเป็นระบบรัฐสภาที่นักวิชาการบางท่านเรียกว่าระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่(dualist) “รูปแบบรัฐสภาในระยะแรก”นี้ เป็นรูปแบบที่“สภาผู้แทนราษฎร(หรือรัฐสภา)” เป็นองค์กรที่ราษฎรเลือกตั้ง“ผู้แทน”ขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกควบคุมการทำงานของ“รัฐบาล(คณะรัฐมนตรี)” ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น ในระยะแรกนี้ ระบบรัฐสภาจึงมีกลไกถ่วงดุลอำนาจที่แท้จริงระหว่างสององค์กร โดย“องค์กร”สององค์กรต่างฝ่ายต่างควบคุมซึ่งกันและกัน

1.2 ในระยะหลัง(ระยะประมาณ 100 ปีจนถึงปัจจุบัน) ระบบรัฐสภาเป็นระบบรัฐสภาที่นักวิชาการเรียกว่า **ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว(monist)** ในระยะหลังนี้เป็นระยะที่เกิด “ระบบพรรคการเมือง” และมีกฎเกณฑ์ว่า **พรรคการเมืองที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภา**(ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวหรือหลายพรรครวมกัน)จะได้รับการแต่งตั้ง(โดยพระมหากษัตริย์)ให้เข้ามาเป็น“รัฐบาล(คณะรัฐมนตรี)” และดังนั้น ในระยะปัจจุบันนี้ ความเข้าใจที่ว่า“สภาผู้แทนราษฎร”เป็นองค์กรที่ควบคุมรัฐบาล(คณะรัฐมนตรี) จึงเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง เพราะทั้ง“รัฐบาล(คณะรัฐมนตรี)”กับ“สภาผู้แทนราษฎร(โดยพรรคการเมืองเสียงข้างมากพรรคเดียว หรือหลายพรรครวมกัน)” ได้กลายมาเป็นองค์กรเดียวกัน

ข้อนี้เป็นสาเหตุที่ทำให้ประเทศ(ต่าง ๆ)ที่ใช้ระบบการปกครองแบบรัฐสภา(parliamentary system) มีผลแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ทั้งนี้แล้วแต่เงื่อนไขและสภาพการณ์ของประเทศนั้น ๆ เป็นต้นว่า (1) ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของกลไกการบริหารของประเทศนั้น ๆ (ที่อยู่นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ) และ (2) ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองของประเทศนั้น ๆ และ (3) ขึ้นอยู่กับความเอาใจใส่และมาตรฐานทางการเมืองฯลฯ ของสื่อมวลชนและของประชาชนทั่วไป(สังคมวิทยาทางการเมือง)

1.3 ข้อเท็จจริงที่ว่า ประสิทธิภาพของ“การปกครองภายใต้ระบบรัฐสภา(Parliamentary System)ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่เกี่ยวกับกลไกทางบริหาร และพฤติกรรมของนักการเมืองหรือพรรคการเมือง ฯลฯ” นี้ เป็นข้อเท็จจริงที่ทราบกันดีในกลุ่มนักกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศในภาคพื้นยุโรปตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง(พ.ศ.2488) คือประมาณกว่า 45 ปีมาแล้ว และเพราะความเข้าใจในข้อเท็จจริงเหล่านี้ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ(ของต่างประเทศ)จึงได้สร้างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสมัยใหม่เพื่อแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นต้นว่าบทบัญญัติห้ามมิให้ส.ส.มาเป็นรัฐมนตรี บทบัญญัติที่นำเอา“องค์กรทางบริหารที่สำคัญ” เข้ามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฯลฯ (ทั้งนี้ แล้วแต่ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละประเทศ จะสมควรใช้มาตรการอย่างไร) รวมทั้งได้เกิดการบัญญัติรัฐธรรมนูญในรูปแบบระบบกึ่งประธานาธิบดี(semi-presidential system)ขึ้นมาในระยะนี้ด้วย

1.4 โดยหลักการที่ว่า **พรรคการเมืองข้างมาก(พรรคเดียวหรือหลายพรรครวมกัน)** ย่อมเป็น“รัฐบาล(คณะรัฐมนตรี)” จึงทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจโดยรัฐสภา ดังนั้น การเผด็จการทางรัฐสภา จึงเป็นผลโดยปกติหรือเป็นผลตามธรรมชาติของระบบรัฐสภานั้นเอง และเป็นสิ่งที่(มีแนวโน้มว่า)จะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ปัญหาของนักกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ที่ว่า จะบัญญัติรัฐธรรมนูญอย่างไรจึงจะป้องกันมิให้พรรคการเมืองและตัวบุคคลของพรรคการเมือง(ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวหรือหลายพรรครวมกัน) ที่เข้ามาเป็นรัฐบาลและในขณะเดียวกันก็คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนฯ บิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองโดยมิชอบหรือโดยทุจริต และถ้าหากจะเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวทั้งสิ้นมิได้ ก็จะมีรัฐธรรมนูญได้อย่างไร จึงจะลดปัญหาดังกล่าวลงได้

2. ระบบประธานาธิบดี(Presidential System)

2.1 “ระบบประธานาธิบดี”ก่อนการมีระบบพรรคการเมืองและ“ระบบประธานาธิบดี”หลังการมีระบบพรรคการเมือง อันที่จริง การเกิดขึ้นของระบบพรรคการเมืองในระยะ 100 ปีมานี้ เป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือความนึกคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ.1787 และได้ทำให้ผลของการปกครองภายใต้ระบบประธานาธิบดีในปัจจุบันนี้แตกต่างและไม่ตรงกับความคิดคำนึงของผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา(ซึ่งเป็นประเทศแรกที่คิดค้นการบัญญัติรัฐธรรมนูญในระบบประธานาธิบดีนี้ขึ้นจากแนวความคิดของมองเตสกีเออร์) กล่าวคือ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาประสงค์จะให้องค์กรทางบริหาร(ประธานาธิบดี)และองค์กรตุลาการ เป็นไปตาม “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” โดยให้องค์กรแต่ละฝ่ายแยกใช้อำนาจและให้ควบคุมซึ่งกันและกัน โดยมีหลักการสำคัญว่า องค์กรทางบริหารมีอำนาจทางบริหารแต่ไม่มีอำนาจตรากฎหมาย องค์กรตุลาการมีอำนาจตรากฎหมาย แต่ไม่มีอำนาจในทางบริหาร (แต่ยังคงสงวนอำนาจในการควบคุมการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐและ อำนาจปลดประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งตามวิธีการ impeachment ฯลฯ) และให้องค์กรทั้งสองแยกตัวบุคคลออกจากกัน โดยให้แต่ละฝ่ายไม่มีอำนาจให้อีกฝ่ายหนึ่งออกจากตำแหน่ง คือ ไม่มีการยุบสภาและไม่มีการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีเพราะ“เหตุทางนโยบาย”(นโยบายไม่ดีหรือไม่เหมาะสม) แต่สภามีอำนาจปลดประธานาธิบดีได้โดยวิธีการ impeachment (ถ้าทุจริต ฯลฯ)

อาจเป็นไปได้ว่า ในระบบประธานาธิบดีภายใต้ระบบพรรคการเมืองในปัจจุบัน จะไม่เป็นไปตาม“หลักการแบ่งแยกอำนาจ”(ตามความประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา) เลยก็ได้ถ้าหากว่าประธานาธิบดีสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันกับสมาชิกฝ่ายข้างมากของสภา (สภาผู้แทนราษฎรและสภาเซเนต) ทั้งนี้ เพราะรัฐสภาจะเสนอและผ่านกฎหมายตามที่ประธานาธิบดีต้องการ(ตามมติของพรรคการเมือง) และประธานาธิบดีก็จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมติของพรรคการเมือง ซึ่งการแต่งตั้งของประธานาธิบดีจะได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเสมอ เพราะสังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน หรือแม้แต่จะเข้าใจไปไกลถึงว่า ประธานาธิบดีจำต้องลาออกเมื่อพรรคการเมืองมีมติให้ลาออกก็ได้ โดยประธานาธิบดีมิได้เป็นอิสระและมีได้เป็นตัวของตัวเอง เหมือนกับในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมือง ระบบพรรคการเมืองจึงเป็นผลทำให้ระบบประธานาธิบดีไม่เป็นระบบประธานาธิบดีตามความประสงค์ของผู้ที่คิดค้นบัญญัติระบบนี้มาตั้งแต่ 200 ปีมาแล้วอีกต่อไป

2.2 ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า เมื่อเกิดมี“ระบบพรรคการเมือง”แล้ว ไม่ใช่แต่เฉพาะประเทศที่ใช้“ระบบรัฐสภา”เท่านั้น แม้แต่ประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี ก็ทำให้ผลของการปกครองประเทศ(ที่ใช้ระบบประธานาธิบดี) แตกต่างไปเช่นเดียวกัน และทำให้ผลของการปกครองประเทศขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของกลไกทางบริหาร พฤติกรรมของนักการเมือง และความเอาใจใส่และมาตรฐานทางการเมืองของสื่อมวลชนและประชาชนทั่วไป ฯลฯ เช่นเดียวกัน

3. ความหมายของคำว่า“การแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ”

คำว่า“การแยกอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ” ที่มีการกล่าวถึงกันอยู่โดยทั่วไป ในขณะนี้มีความหมายเพียงใดปัจจุบันนี้ มักจะมีผู้เข้าใจว่า “การห้ามมิให้ ส.ส.มาเป็นรัฐมนตรี” นั้น เป็นการแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งทำให้ผู้ฟังคิดว่าการที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติห้ามมิให้ ส.ส.มาเป็นรัฐมนตรีนั้น เป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ หรือ เข้าใจไปไกลถึงกับว่าการบัญญัติห้ามฯดังกล่าวเป็นการขัดกับหลักการตามระบบรัฐสภา ฯลฯ

อันที่จริง “การห้ามมิให้ ส.ส.มาเป็นรัฐมนตรี” นั้น เป็นเพียงมาตรการอย่างหนึ่ง(ในหลายมาตรการ)ที่บางประเทศนำมาใช้ในการเขียนรัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภาเพื่อแก้ปัญหาของการที่สมาชิกสภา(ของประเทศนั้น)ได้บิดเบือนการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ(แบบเดิม) เพื่อประโยชน์ส่วนตัว(มิใช่เพื่อประโยชน์ในการบริหารประเทศ) กล่าวคือ สมาชิกของพรรคการเมืองพรรคเดียวกันขอปล้มีรัฐบาล(ของพรรคการเมืองของตนเอง) และสลับสับเปลี่ยนตัวบุคคลเข้ามาเป็นรัฐมนตรีโดยการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่(โดยพรรคการเมืองเดิม) และดังนั้น จึงทำให้ประเทศที่สมาชิกสภาฯมีพฤติกรรมดังกล่าว มีการเปลี่ยน“คณะรัฐมนตรี”กันบ่อยครั้งและทำให้การบริหารไม่มีเสถียรภาพ ซึ่งปัญหานี้ยังมิได้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย(เพราะประเทศไทย ปรากฏว่าสมาชิกของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลและคุมเสียงข้างมากในสภานั้น มีความเหนียวแน่นในการรวมกลุ่ม โดยอาศัย“ผลประโยชน์” เป็นเครื่องยึดเหนี่ยว)

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติว่า“มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใด” มาใช้เพื่อแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นจากนักการเมืองหรือพรรคการเมืองในระบบรัฐสภา จึงน่าจะต้องพิจารณาด้วยเหตุ ด้วยผลตามหลักตรรกวิทยา ประกอบกับ“เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง”ในประเทศของตนเอง และไม่น่าจะนำคำกล่าวที่อาจสร้างความเข้าใจผิดต่อผู้รับฟังมาใช้

(ค) กลไกบางประการในการเขียนรัฐธรรมนูญที่ควรทราบ (organic law)

“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ-organic law” คืออะไร organic law เป็นรูปแบบของกฎหมายกึ่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเราใช้ชื่อเรียกกันว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

เนื่องจาก “ระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ-organic law” เป็น“มาตรการ” อีกอย่างหนึ่ง(ซึ่งผู้เสนอฯมีความเห็นว่า อาจมีความจำเป็นหรือเหมาะสมที่จะนำมาใช้ใน“รัฐธรรมนูญในอนาคต”ของไทย ตามที่ผู้เสนอฯจะได้กล่าวต่อไป) ดังนั้น จึงขอทำความเข้าใจโดยย่อเกี่ยวกับ“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ดังนี้

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่นั้น จะมีบทบัญญัติอยู่จำนวนหนึ่งที่เป็นสาระที่เกี่ยวกับวิธีการในเรื่องที่สำคัญหรือเกี่ยวกับกลไกขององค์กรบริหารสำคัญที่ผู้เขียนรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายสำคัญสำหรับการถ่วงดุลอำนาจของนักการเมือง หรือของ“เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง” และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเหล่านี้จำเป็นต้องมี“สาระและวิธีการในรายละเอียด”ที่กำหนดไว้ในบทกฎหมายเพื่อให้เป็นที่แน่นอนว่า “สาระและวิธีการในรายละเอียด”นั้นจะต้องนำไปสู่ผลปฏิบัติ ที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่การจะนำสาระและวิธีการในรายละเอียด ดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเอง ก็จะเป็นการทำให้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ยาวเกินไป ฯลฯ

ฉะนั้น เพื่อให้“กฎหมาย”(ซึ่งกำหนดวิธีการในรายละเอียดฯ)เหล่านี้ไม่อาจถูกแก้ไขได้โดยง่ายหรือโดยไม่รอบคอบจนเกินไป(โดยพรรคการเมืองที่คุมอำนาจเสียงข้างมากในสภาฯในขณะใดขณะหนึ่ง) จนทำให้“ผลปฏิบัติที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”ต้องเสียไปหรือไร้ผล นักร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงได้สร้าง“ระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ organic law” ขึ้น

โดยหลักการกฎหมายดังกล่าว(พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ) จะยกเว้นพร้อม ๆ กับรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องของสามารถมองเห็น(โดยโปร่งใส)ได้ว่า บทบัญญัติและกลไกที่สำคัญของรัฐธรรมนูญนี้จะนำไปสู่ผลปฏิบัติที่เป็นจริงได้โดยวิธีการอย่างไร รัฐธรรมนูญจะบัญญัติวิธีการตราและวิธีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้ไว้เป็นมาตรการพิเศษไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง(เช่น มีการตรวจสอบการขัดต่อรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้บังคับ ฯลฯ) เพื่อป้องกันการแก้ไข“กฎหมาย”โดยที่ผู้เสนอแก้ไขมีความมุ่งหมายอย่างอื่น(ที่มีใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะ-public interest) และเพื่อป้องกันการตีความของ“องค์กรอื่น”ที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพราะผลของ“การตีความ”ที่ไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเช่นนั้น อาจทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองไม่มีผลในทางปฏิบัติ หรือเป็นเพียงตัวอักษร

ระบบของการตราและการแก้ไข”พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” จึงจะต้องเขียนไว้ในตัวรัฐธรรมนูญ

ส่วนที่ 2

โครงสร้างของรัฐธรรมนุญ

ผู้เสนอฯ ขอเสนอโครงสร้างของรัฐธรรมนุญพร้อมด้วยเหตุผล โดยสรุปดังต่อไปนี้

(ก) “รูปแบบ”ของระบบการปกครอง

(1) - ยังคงใช้รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา คือ นโยบายการบริหารประเทศย่อมเป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมือง(พรรคเดียวหรือหลายพรรครวมกัน)ที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภา และการให้มี **strong Prime Minister** (แตกต่างกับ strong Executives) และให้มีรัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(2) - สร้างกลไกในกระบวนการวินัยทางการเมือง(**Impeachment**) สำหรับผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร(นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี)

(3) - สร้าง“องค์กรการบริหาร”ที่สำคัญและที่เป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย(อันเป็นระบอบการปกครองที่มีพรรคการเมืองเสียงข้างมาก คุมอำนาจทั้งด้านบริหารและด้านนิติบัญญัติ) ให้เป็นองค์กรอิสระหรือกึ่งอิสระ โดยให้องค์กรเหล่านี้มี“วิधिพิจารณา”ที่ชัดเจนและเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ เพื่อควบคุมการบิดเบือนการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ โดยนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง (องค์กรที่จัดว่าเป็น“องค์กรการบริหาร”ที่สำคัญ เช่น องค์กรเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจทางการเงิน(ตรวจเงินแผ่นดิน) และองค์กรที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางปกครอง-Council of State เป็นต้น)

(4) - นำ“ระบบการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นหลักประกันว่า กลไกที่รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญและได้บัญญัติรับรองสถานะไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ได้นำ“วิธีการในรายละเอียด”มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ(ประกอบรัฐธรรมนูญ)นั้นจะไม่ถูกแก้ไขได้ง่ายเกินไป เพียงเพราะพรรคการเมือง(พรรคเดียวหรือหลายพรรค)ที่เข้ามาเป็นรัฐบาลและควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรในขณะใดขณะหนึ่งประสงค์เช่นนั้น

[หมายเหตุ:-โครงสร้างของรัฐธรรมนุญตามผู้เสนอฯจะเสนอตามบันทึกนี้ บางส่วนจะบัญญัติไว้ในตัวรัฐธรรมนูญและบางส่วนจะบัญญัติไว้ใน“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”และผู้เสนอมีความเห็นว่า ในการยกร่างกฎหมายดังกล่าวสมควรยกร่างพร้อมกันทั้งหมดเป็น package ทั้งร่างรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อความโปร่งใสสำหรับผู้ที่จะมีอำนาจตัดสินใจ โดยจะสามารถมองเห็นและเข้าใจกลไกทั้งหมดไปพร้อม ๆ กัน]

(ข) องค์การทางการเมือง

1. ฝ่ายบริหาร

1.1 แนวความคิดหลัก

- ใช้ระบบรัฐสภาที่มี **strong Prime Minister** โดยเพิ่ม “มาตรการบางประการ” เพื่อให้นายกรัฐมนตรีมีความเป็นเอกเทศใน “ฐานะ” ของตนเอง แยกจากรัฐมนตรีคนอื่น ๆ และอยู่ในฐานะที่สามารถต่อรองกับ “มติพรรคการเมือง” ของตนเองได้ ในสิ่งที่ตนเอง (นายกรัฐมนตรี) ไม่เห็นด้วย (ดูข้อ 1.2 ต่อจากนี้)

เหตุผล:-

(1) สภาพทาง “สังคมวิทยาทางการเมือง” ของสังคมไทย ยังยึดถือตัวบุคคลเป็นหลัก ดังนั้น ถ้าหากได้ “นายกรัฐมนตรี” ที่ดี และสามารถใช้อำนาจของตนเองต่อรองกับพรรคการเมือง (รวมทั้งต่อรองกับนักการเมืองภายในพรรคของตนเอง) ได้ การเปลี่ยนแปลงในทางบริหารที่แท้จริงจึงจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต และความสำคัญในการเน้นหรือให้อำนาจแก่ตัวบุคคลที่เป็นผู้นำ (เพื่อถ่วงดุลกับอำนาจของพรรคการเมือง) นั้น เป็นแนวที่ที่ยอมรับในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการสร้างระบบกึ่งประธานาธิบดี (semi-presidential system) ขึ้นในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

(2) รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ของประเทศไทย ได้เคยใช้ “มาตรการ” ในแนวนี้มาก่อนแล้วบางมาตรการ คือ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้โดยแน่ชัดว่านายกรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอ (ถวายคำแนะนำ) ปลดรัฐมนตรีได้

(3) ข้อเท็จจริงที่ผ่านมาในช่วงเวลาการบริหารประเทศภายใต้คณะรัฐบาลที่มี พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เป็นหัวหน้ารัฐบาล (ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2521) ปรากฏว่า พล.อ.เปรมฯ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีโดยไม่สังกัดพรรคการเมือง ได้ใช้อำนาจในฐานะของตนเอง (ความซื่อสัตย์สุจริตและตรงไปตรงมา) ต่อรองกับพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อการเปลี่ยนแปลง “รัฐมนตรีบางคน” (ที่ พล.อ.เปรมฯ มีเหตุผลเชื่อว่าไม่สมควรอยู่ในตำแหน่งต่อไป) ได้

เมื่อให้นายกรัฐมนตรีเป็น strong Prime Minister แล้วจึงเป็นการสมควรที่จะสร้างกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในระบบ impeachment ไว้ด้วย เพื่อเป็น counterbalance (ดูส่วนนี้ หัวข้อ(ค))

1.2 นายกรัฐมนตรี

- เป็นบุคคลที่ได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ และไม่มีเหตุผลหรือความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงจากที่เคยปฏิบัติมาแล้ว
- เพิ่มมาตรการให้นายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นเอกเทศ อีกหนึ่งมาตรการโดยมีหลักการสำคัญว่า การพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นโดยการริเริ่มของสภาผู้แทนราษฎร ต้องมีผลให้มีการยุบสภา(โดยผลของกฎหมาย) โดยอัตโนมัติและมีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่เสมอ (เว้นแต่การพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะนายกรัฐมนตรีตาย หรือถูกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญชี้ขาดให้ออกจากตำแหน่ง(impeachment) หรือต้องคำพิพากษาให้จำคุก ฯลฯ จึงจะไม่ต้องมีการเลือกตั้งทั่วไป)

เหตุผล:-

(1) มาตรการนี้จะทำให้สภาผู้แทนราษฎรทราบล่วงหน้าว่า ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรเปิดอภิปรายทั่วไปลงมติไม่ไว้วางใจ “นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ” แล้ว ตนเองคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(รวมทั้งสมาชิกฯที่อยู่ในพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลด้วย) จะต้องพร้อมที่จะไปเลือกตั้งใหม่ด้วย

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่านายกรัฐมนตรีทุจริตต่อหน้าที่หรือใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย(แต่สมาชิกยังไม่อยากให้มีการเลือกตั้งใหม่) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อาจดำเนินการในกระบวนการทาง impeachment ซึ่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดกระบวนการพิสูจน์ความผิด(วินัยทางการเมือง)ที่แน่ชัดและบัญญัติให้การวินิจฉัยกระทำโดยองค์กรกลางที่เป็นอิสระ (มิใช่โดยสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมือง ที่มีพรรคการเมืองเสียงข้างมากควบคุมคะแนนเสียงอยู่) กระบวนการทาง impeachment นี้ จะเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนได้ (โดยไม่ต้องกังวลต่อ“เงื่อนไต่ถามทางการเมือง”) ในกรณีเช่นนี้ จะไม่มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อนายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง

(2) ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีลาออก ก็จะมีผลให้มีการเลือกตั้งทั่วไปด้วยเพื่อป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีถูกบีบ(ทางอ้อม) ให้ลาออกโดยพรรคการเมืองของตนเอง

1.3 รัฐมนตรี

ไม่มีการเปลี่ยนแปลง จากบทบัญญัติที่เคยใช้มาแล้ว

2. ฝ่ายนิติบัญญัติ

2.1 แนวความคิดหลัก

ก. รูปแบบของรัฐสภา ยังคงประกอบด้วยสภา 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา “สภาผู้แทนราษฎร” จะเป็นสภาที่กำหนด“นโยบายในการบริหาร” และควบคุมการบริหารประเทศ และ“วุฒิสภา” จะเป็นสภาที่มีอำนาจกลั่นกรองงานและมีบทบาทในการช่วยสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการบิดเบือนการใช้ อำนาจของนักการเมืองโดยมิชอบ

ข. การป้องกันการซื้อเสียง ต้องมุ่งแก้ที่“เหตุ”ของการซื้อเสียง และ“เหตุ” ของการซื้อเสียง คือ การเข้ามาเพื่อใช้หรือแสวงหาการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือไม่สุจริต ทั้งในด้านการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (การรับแจกเงิน ฯลฯ) และในด้านการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นรัฐมนตรี หรือนักการเมือง

ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงควรมุ่งในด้านการวางกลไกของ กระบวนการทาง impeachment และกลไกขององค์กร ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุม การบิดเบือนการใช้อำนาจของรัฐมนตรีหรือนักการเมืองไม่ว่ารัฐมนตรีนั้นจะมา จากการเลือกตั้งหรือไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง การแก้ไขปัญหา“การซื้อเสียง” โดยการปรับปรุงเกี่ยวกับองค์กรเลือกตั้งและวิธีการออกเสียงลงคะแนน อาจไม่คุ้ม ค่าใช้จ่าย ฯลฯ (แต่ถ้าจะปรับปรุง ก็ไม่ขัดข้อง) แต่ปัญหาที่สำคัญก็คือ การแก้ไข ปัญหาการซื้อเสียงด้วยวิธีการดังกล่าว มิได้เป็นการแก้ปัญหาโดยตรงในการ คอร์รัปชันโดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง(ไม่ว่าจะมาจาก การเลือกตั้งหรือมิได้ มาจากการเลือกตั้ง) แต่อย่างไร

ค. การได้มาของ“วุฒิสมาชิก”โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ จะต้องคำนึง ถึงการพัฒนาในระยะยาวด้วย กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงระยะเวลาหลังจากธรรมนูญ การปกครองฉบับปัจจุบัน ประกอบกับความมุ่งหมายในระยะยาวที่จะให้ “วุฒิสมาชิก”มาจากการเลือกตั้ง

2.2 รัฐสภา

ก. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- ไม่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งให้แตกต่างไปจากที่ เคยปฏิบัติมาแล้ว เพราะการป้องกันการซื้อเสียงนั้นกระทำได้โดยยาก และวิธี การต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้นั้นย่อมได้ผลน้อย

การแก้ไขปัญหาการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง ควรมุ่งไปที่“กลไก”ตรวจสอบการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ(หลังการเลือกตั้ง) รวมทั้งการใช้อำนาจหน้าที่ของตัวบุคคลที่เป็นรัฐมนตรีที่มีได้มาจากการเลือกตั้งด้วย

ข. สมาชิกวุฒิสภา

- ให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือก โดยวิธีการเลือกบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคเสนอมาและแบ่งสัดส่วนจำนวนของสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ตามคะแนนนิยมที่พรรคการเมืองได้รับจากประชาชน (โดยไม่รวมพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ได้คะแนนนิยมไม่ถึงร้อยละ 10 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงทั้งหมด)

การเลือกตั้งโดย“บัญชีรายชื่อ”ที่เสนอตัวบุคคล(และจัดเรียงลำดับตัวบุคคล)โดยพรรคการเมือง ย่อมจะมีผลเป็นการกระจายและแยกประเภทของกลุ่มบุคคลตามอาชีพต่าง ๆ ตามจำนวนและตามนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ อยู่แล้ว ดังนั้น ระบบ“บัญชีรายชื่อ” (โดยพรรคการเมือง) จึงเป็นการแสดงออกซึ่งภาวะทางการเมืองตามความเป็นจริงของประเทศในแต่ละช่วงระยะเวลาโดยอัตโนมัติ

- จำนวนสมาชิกวุฒิสภา ควรกำหนดไว้เป็นจำนวนแน่นอน เช่น (150) คน แต่ไม่ควรเกิน(200)คน

- ในระยะแรกหลังการสิ้นสุดของ“ธรรมนูญการปกครองฯ(ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2534)” ควรให้มีวุฒิสมาชิก 2 ประเภท คือ

ประเภทหนึ่ง ได้แก่ วุฒิสมาชิกที่ได้มาจากการที่ประชาชนเลือกมาตามบัญชีรายชื่อจำนวน(150)คน และอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ วุฒิสมาชิกที่ได้มาจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางราชการ(หรือเคยดำรงตำแหน่งราชการ จำนวนไม่เกิน (50)คน (หมายเหตุ:- ตำแหน่งใดบ้าง และข้าราชการประเภทใดบ้าง เช่น ข้าราชการพลเรือน ทหาร ฯลฯ จะกำหนดโดย“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”)

การแยกวุฒิสมาชิกออกเป็น 2 ประเภทนี้ควรมีลักษณะชั่วคราว ดังนั้นเมื่อครบ 4 ปี(ซึ่งคาดว่าจะตรงกับการมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่) สมควรให้มี(โดยกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ)การออกเสียง referendum โดยให้ผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติว่าจะใช้รัฐธรรมนูญนี้ต่อไป(อีก 4 ปี)หรือไม่ ถ้าผลของการลงประชามติ มีว่าเห็นว่าสมควรใช้รัฐธรรมนูญต่อไป ก็ให้ใช้รัฐธรรมนูญต่อไปได้อีก 4 ปี และหลังจากนั้นเมื่อครบ 8 ปี ก็ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภาผู้แทนราษฎรฯฯ เพื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อประชาชน เพื่อให้ออกเสียงประชามติอีกครั้งหนึ่ง แต่ถ้าผลของการออกเสียงประชามติครั้ง

แรกนั้นมิว่าไม่สมควรใช้รัฐธรรมนูญนี้ต่อไป ก็ให้สภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ แต่งตั้ง คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทันที และเสนอต่อประชาชนเพื่อออกเสียง ประชามติภายในเวลาไม่เกิน(6)เดือน ฯลฯ

เหตุผล:-

การแยกสมาชิกวุฒิสภาออกเป็น 2 ประเภท และการให้รัฐธรรมนูญมีบท บัญญัติ กำหนดระยะเวลาตลอดจนกำหนดวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ล่วงหน้า เป็นสิ่งจำเป็น โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

(1) กลไกต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้และตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ มีความจำเป็นจะต้องใช้เวลานานพอสมควร จนกว่ากลไกต่าง ๆ เหล่านั้น จะ “ทำงาน” ได้ตามความมุ่งหมาย(และประชาชนทั่วไปมองเห็นประโยชน์ของ การเขียนรัฐธรรมนูญสมัยใหม่)

(2) การบัญญัติวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทั้งฉบับเป็นการล่วงหน้า เพื่อตรวจสอบ“โครงสร้าง”นั้น เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อลดความกดดันจากสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร ในการเสนอหรือขอแก้ไขบทบัญญัติที่สำคัญของรัฐธรรมนูญด้วย เหตุผลนานาประการ (ทั้งเหตุผลที่เปิดเผยและเหตุผลที่ไม่เปิดเผยที่ปิดบัง “ผลประโยชน์ที่ไม่ชอบ”) [หมายเหตุ:- บทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในระหว่าง 4 ปีแรกนี้ สมควร กำหนดให้มีการแก้ไขได้โดยยาก เช่น กำหนดให้มีการประชุมร่วมของ 2 สภา และกำหนดให้ใช้คะแนนเสียงข้างมากค่อนข้างสูง ทั้งนี้ เพื่อให้กลไกตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นไว้ได้มีช่วงเวลา“ตั้งตัว”หรือพิสูจน์ตนเอง เสียก่อน]

(3) การกำหนดให้ประชาชนใช้สิทธิออกเสียง referendum ให้ความเห็น ชอบในรัฐธรรมนูญในระยะเวลาที่เหมาะสม คือ เมื่อรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับได้ 4 ปี แล้ว(คือหลังจาก “กลไก” ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้เริ่มให้ผลในทางปฏิบัติ) จะ ก่อให้เกิดความเข้าใจในกลไกของรัฐและสร้างความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตย และองค์กรต่าง ๆ

(4) การแบ่งแยกวุฒิสมาชิกออกเป็น 2 ประเภท นั้นมีประโยชน์ในด้านการวางพื้นฐานของที่มาของ“วุฒิสมาชิก”ที่จะมาจากการเลือกตั้งสำหรับอนาคต โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับวุฒิสมาชิกประเภทแรก จะเป็นการนำวิธีการเลือกตั้งตาม “บัญชีรายชื่อ”(อย่างง่าย ๆ)มาใช้เพื่อให้ประชาชนรู้จักฯ และบทบัญญัติเกี่ยวกับวุฒิสมาชิกประเภทที่สอง(ผู้ดำรงตำแหน่งและผู้เคยดำรงตำแหน่งในราชการประจำ)จะมีประโยชน์ในด้านที่ว่า เป็นการยอมรับในข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้ที่เป็น หรือเคยเป็นข้าราชการประจำนั้นเป็นผู้มีความรอบรู้ความชำนาญและมีประสบการณ์ ในด้านการบริหารและการปกครอง และเป็นการกำหนดบทบาทของข้าราชการ

ประจำในองค์กรทางการเมืองว่าข้าราชการประจำจะมีบทบาทในฐานะ“สมาชิกสภา”ในด้านการควบคุมการใช้อำนาจทางบริหารของนักการเมือง และนอกจากนั้น การกำหนดให้วุฒิสมาชิกเป็นไปโดยการ“ดำรงตำแหน่งในแต่ละขณะ” ก็เพื่อขจัดปัญหาของการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลเมื่อมีการพ้นหรือมีการเปลี่ยนตำแหน่งในเวลาต่อมา

(5) วิธีการเลือกตั้ง(ตามร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในขณะนี้)โดยตั้งบุคคลจำนวน 1350 คนให้มาเลือกกันเองในระบบสมาชิกเพื่อให้เหลือเพียง 270 คน นั้น สามารถมีการ“จัดตั้ง(organized)”ให้มีการออกเสียงตามความประสงค์ของผู้จัดตั้งได้ และวิธีการนี้ได้เคยเกิดขึ้นและเคยเข้ามาแล้วในการเลือกตั้งสมัยสมาชิกสภาม้าใน ปี พ.ศ.2516 [หมายเหตุ:-และเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่ายังใช้กันอยู่ในการเลือกตั้ง“ผู้แทนข้าราชการพลเรือน”เพื่อนำไปแต่งตั้งเป็นกรรมการ ออกพ.ของ ก.พ. ซึ่งระบบนี้ ได้ใช้ระบบการเลือกตั้งกันเองในระหว่าง“ผู้แทนกรม”ของกระทรวงต่าง ๆ]

ตัวอย่าง เช่น สมมติว่า มีบุคคลใดบุคคลหนึ่ง(หรือหลายคน)ที่มีความสามารถ จัดการรวมกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งกันเอง(ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 1350 คน)ได้เป็นจำนวน 100 คน และกำหนดให้ทุกคน(100 คน)ออกเสียงเลือกเฉพาะบุคคลที่กำหนดไว้เท่านั้น ก็จะเห็นได้ทันทีว่าบุคคลที่ถูกกำหนดไว้ จะมี“คะแนนเสียงจัดตั้งขั้นต่ำ”ไว้ 100 เสียง และจะได้เปรียบกว่า“บุคคลอื่น” ที่มิได้มีการจัดตั้งและต่างคนต่างใช้ดุลพินิจเลือกตัวบุคคลโดย“ดุลพินิจเฉพาะตัว”ของตนเอง

ด้วยวิธีการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ถ้าผู้ใดมี“บุคคลในกลุ่มของตนเอง”ยิ่งมากขึ้นเท่าใด(เช่น 400 คน) ก็จะมีโอกาสกำหนดตัวบุคคลที่จะได้รับเลือกมากขึ้นเท่านั้น และถ้าปรากฏว่ามีการจัดตั้งเป็นกลุ่มหลายกลุ่มเพื่อแข่งขันกัน กลุ่มที่ใหญ่ที่สุดก็จะมีโอกาสได้ตัวบุคคลที่ได้รับเลือกมากขึ้นเท่านั้น

ตามสถิติจากการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยสมาชิกสภาม้า นั้น มีสมาชิกสภาจำนวน 2347 คน(เพื่อเลือกสมาชิกสภาจำนวน 299 คน) โดยให้สมาชิกสภาแต่ละคนออกเสียงเลือกตั้งได้ 100 คน ปรากฏผลของการเลือกตั้ง ดังนี้ สิบคนแรกที่ได้คะแนนสูงสุด คือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช 1,105 คะแนน, ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ 948 คะแนน, ดร.เกษม สุวรรณกุล 749 คะแนน, นายเกษม จาติกวณิช 738 คะแนน, ม.ร.ว.เทพฤทธิ์ เทวกุล 644 คะแนน, น.พ.กระแสรัก ชนวงค์ 613 คะแนน, นายนพพร บุญยฤทธิ์ 547 คะแนน, พ.ต.อ.วิศิษฐ์ เดชบุญชร 545 คะแนน, พล.ท.สวัสดิ์ มัคการุณ 541 คะแนน, นายชูสง่า ฤทธิประศาสน์(คนที่สิบ)ได้ 499 คะแนน และบุคคลสุดท้ายของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้แก่ นายประทีป เสียงหวาน 159 คะแนน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จะเห็นว่า หากมีการจัดตั้งกลุ่มซึ่งสามารถรวบรวมคะแนนเสียงจัดตั้งขั้นต่ำ ได้ประมาณ 300-400 คะแนน กลุ่มบุคคลนั้นก็จะเป็นสมาชิกวุฒิสภาเป็นจำนวนมาก

การจัดตั้งคะแนนเสียงโดยทำเป็น Bloc Vote นั้น อาจกระทำได้ทั้งหลังจากที่มีการแต่งตั้ง“บุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งกันเอง” แล้ว หรือจัดตั้งไว้ก่อนคือกระทำตั้งแต่การคัดเลือกแต่งตั้ง“ผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งกันเอง”เลยก็ได้ ดังนั้น วิธีการแต่งตั้ง“ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกันเอง”โดยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑ คน (ตามร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการฯ) นั้น จึงมิใช่เป็นวิธีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกที่ดีที่สุด

สมาชิกวุฒิสภา สมควรบัญญัติให้มีความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นของตนเองในการปฏิบัติหน้าที่วุฒิสมาชิก ดังนั้น บุคคลที่พรรคการเมืองมีสิทธิเสนอใน“บัญชีรายชื่อ”ของแต่ละพรรคนั้น น่าจะเป็นบุคคลใด ๆ ที่สังกัดพรรคการเมืองหรือไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ได้ และถ้าหากบุคคลที่สังกัดพรรคการเมืองใดได้รับแต่งตั้งเป็น“วุฒิสมาชิก” บุคคลนั้นควรจะขาดจากความเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวหลุดพ้นจากหน้าที่ที่จะต้องทำตามมติของพรรคการเมือง [หมายเหตุ:- รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการเสนอชื่อ วิธีป้องกันมิให้มีการเสนอรายชื่อซ้ำกัน และการตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลก่อนการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาฯ จะกำหนดใน“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”]

กล่าวง่าย ๆ ก็คือ ตามข้อเสนอนี้ พรรคการเมืองจะเป็นผู้คัดเลือกตัวบุคคลที่จะมาเป็นวุฒิสมาชิก จากผู้ที่มีประวัติที่ดีและ/หรือจากผู้ที่มีความเห็นทางการเมืองตรงกับนโยบายของพรรคการเมืองของตน และนำบัญชีรายชื่อมาแสดงต่อประชาชน(โดยในแบบฟอร์ม ควรต้องระบุว่าบุคคลดังกล่าวสังกัดพรรคการเมืองของตน หรือไม่สังกัด) โดยมีการจัดเรียงลำดับไว้ แต่เมื่อบุคคลนั้นได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว บุคคลนั้นย่อมปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระตามความคิดเห็นของตนเอง

2.3 อำนาจของแต่ละสภา

- ไม่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง เว้นแต่การบัญญัติเพิ่มเติม เรื่องระบบ“impeachment(การควบคุมวินัยทางการเมือง)” โดยกำหนดให้ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มี“สิทธิริเริ่ม”ให้มีการพิจารณาหรือดำเนินเรื่อง impeachment ตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในกระบวนการยุติธรรมในเรื่องนี้

3. ความสัมพันธ์ระหว่าง“ฝ่ายบริหาร” กับ “ฝ่ายนิติบัญญัติ”

- ไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขในสาระสำคัญ เว้นแต่“มาตรการพิเศษ”ที่ได้บัญญัติเพิ่มขึ้น เพื่อให้“นายกรัฐมนตรี”อยู่ในฐานะเป็นเอกเทศตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ มีการยุบสภาโดยผลของกฎหมายโดยอัตโนมัติ เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีลาออก

(ค) สถาบันและองค์กรสำคัญในรัฐธรรมนูญ และระบบ impeachment

ประเทศไทยมีความเคยชินกับการกล่าวอ้างถึง“หลักการแบ่งแยกอำนาจ”ที่มองเดสทิกเกอร์เขียนไว้ในหนังสือเมื่อ 200 ปีมาแล้ว และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของไทยก็จำกัดอยู่แต่เฉพาะองค์กรเกี่ยวกับตุลาการรัฐธรรมนูญ(แบบไทย) และศาลยุติธรรม(แบบไทย)

ผู้เสนอฯขอเปลี่ยนแปลงการเขียนรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามแนวความคิดของการร่างรัฐธรรมนูญหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (นับตั้งแต่ พ.ศ.2489 ค.ศ.1946) โดยการนำสถาบันและองค์กรสำคัญอื่นในการบริหารประเทศที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจในทางบริหาร (มิใช่ควบคุมนโยบาย)ของนักการเมืองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเข้ามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ความสำคัญของสถาบันและองค์กรอื่นที่สำคัญที่จะมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้อยู่ที่การกล่าวถึงสถาบันหรือองค์กรเหล่านี้ไว้ในตัวบทรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่อยู่ที่สถาบันและองค์กรเหล่านี้จะต้องมีการจัดองค์กรที่ดีตามหลักวิชาการและตามหลักวิทยาศาสตร์ และจะต้องมีวิधिพิจารณาและระบบการทำงานที่ดีด้วย สถาบันหรือองค์กรเหล่านี้จึงจะให้ผลในทางปฏิบัติและมีความต่อเนื่องได้ และด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องนำ“ระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”เข้ามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และนำวิधिการเขียนกฎหมายสมัยใหม่(ต้องโปร่งใสในวิธิดำเนินการ)มาใช้ในการเขียน “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ด้วย

1. สถาบันและองค์กรสำคัญที่สมควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

1.1 ลักษณะและประเภทของสถาบันและองค์กรสำคัญในรัฐธรรมนูญ

สถาบันและองค์กรสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ(โดยมีกลไกรายละเอียดบัญญัติไว้ใน“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”) ได้แก่

(1) สถาบันเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อควบคุมการใช้อำนาจสั่งการทางบริหารเกี่ยวกับการเงิน รูปแบบเกี่ยวกับสถาบันเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินนี้ “คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงินของสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งมีนายบุญชู โรจนเสถียร เป็นประธาน ได้เคยศึกษาไว้แล้ว เมื่อปี พ.ศ.2532(โปรดดูรายงานของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว วันที่ 14 พฤศจิกายน 2532) ซึ่งผู้เสนอฯเห็นด้วย

(2) สถาบันเกี่ยวกับคณะกรรมการกฤษฎีกา(Council of State) เพื่อควบคุมการใช้อำนาจสั่งการทางบริหารเกี่ยวกับราชการประจำ(ไม่ว่าจะเป็นการสั่งการโดยนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง) รูปแบบ Council of State นี้เป็นรูปแบบโครงสร้างเพื่อพัฒนาเป็นศาลปกครองในภายหลัง

(3) คณะกรรมการ ป.ป.ป. คณะกรรมการ ป.ป.ป. มิใช่เป็นสถาบันที่มีรูปแบบสากลตาม(1)หรือ(2) แต่เป็นรูปแบบของประเทศไทยโดยเฉพาะ แต่โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ป.เป็นสถาบันที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วและมีประโยชน์และทำหน้าที่สำคัญสำหรับประเทศไทยตามสภาพการบริหารของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น จึงควรนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย โดยต้องทบทวนแก้ไขเกี่ยวกับโครงสร้าง ฯลฯ บางประการ

(4) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (ศาลรัฐธรรมนูญ-Constitutional Court) สำหรับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญที่มีบัญญัติอยู่ตามปกติในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทยแล้วนั้น ควรต้องมีการปรับปรุงเกี่ยวกับ“องค์ประกอบตัวบุคคลที่เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ”(เพราะ“นิติปรัชญาของรัฐธรรมนูญ”นั้น แตกต่างกับนิติปรัชญาของกฎหมายสาขาแพ่งและอาญาฯ) และนอกจากนั้น ควรปรับปรุงเกี่ยวกับ“วิธีพิจารณา”และ“หน่วยงานธุรการ(ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ)”ให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา เพื่อให้สถาบันฯนี้มีประสิทธิภาพและเป็นไปโดยรวดเร็วด้วย (โดยกำหนดไว้เป็น”พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”)

สถาบันที่สำคัญอีกสถาบันหนึ่ง ที่อาจพิจารณากำหนดเป็นสถาบันในรัฐธรรมนูญได้ คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน Civil Service Commission (เช่น รัฐธรรมนูญของมาเลเซีย) และสถาบันนี้จะปกคลุมคุ้มครอง“ระบบข้าราชการประจำ” และเป็นเครื่องถ่วงดุลการใช้อำนาจของนักการเมือง โดยระบบ

ราชการประจำจะอาศัยแบบแผนการปฏิบัติราชการ(ของข้าราชการประจำ) **ที่อยู่บนพื้นฐานของหลักวิชาการและวิชาชีพเป็นฐาน**

สำหรับการควบคุมดุลพินิจของนักการเมือง การตรวจทบทวนรัฐธรรมนูญว่าด้วย“ออมбудสแมน-Ombudsman”(ตามร่างของคณะกรรมการฯ)นั้น **ไม่น่าจะได้ผลตามที่คาดหมายไว้**“สถาบันอมбудสแมน”ที่กลายมาเป็นที่รู้จักของนักกฎหมายเมื่อประมาณ 30 ปีมาแล้ว เป็นเพราะประเทศอังกฤษได้ลอกเลียนสถาบันนี้มาจากกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย(ตั้งแต่ ค.ศ.1967) แต่ในระยะเวลาต่อมาก็เป็นที่ยอมรับกันว่า สถาบันนี้ไม่ได้ผลตามความมุ่งหมาย เพราะเหตุหลายประการOmbudsman มิใช่เป็นขั้นตอนของการพัฒนาศาลปกครอง ขั้นตอนของการพัฒนาศาลปกครองได้แก่องค์กรในรูปแบบของ Council of State

- 1.2 แนวทางการเขียน“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดของการจัดองค์กร - **organization**ของสถาบันและองค์กรต่าง ๆ ทั้ง 4 สถาบันฯ ตามข้อ 1.1

พระราชบัญญัติฯดังกล่าวจะต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสถาบันและองค์กรเหล่านั้นให้เป็นไปโดยโปร่งใสและชัดเจนและจะมีบทบัญญัติค่อนข้างมาก แต่ในขั้นนี้จะขอสรุป“แกนของบทบัญญัติในสาระสำคัญ” ไว้ดังนี้

- บุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการฯ จะต้องมิบทบัญญัติกำหนดวิธีการคัดเลือกและกำหนดคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญให้ตรงกับเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ของสถาบันนั้น ๆ

- คณะกรรมการเหล่านั้นจะต้องมิบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันในความเป็นอิสระหรือกึ่งอิสระ และข้อสำคัญก็คือ จะต้องมิ“มาตรการ”สำหรับการตรวจสอบและประเมินการใช้อำนาจดุลพินิจของกรรมการนั้น ๆ เองด้วย[หมายเหตุ:- เพราะ“กรรมการ”ก็อาจบิดเบือนการใช้อำนาจของตนเองหรือไม่สุจริตได้ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป]

- จะต้องมิบทบัญญัติกำหนด“วิธีพิจารณา”และ“กลไก” ไว้โดยชัดแจ้ง เพื่อให้มีการดำเนินงานที่รวดเร็วและมีวิธีการในการแสวงหาข้อมูลและยืนยันความถูกต้องของข้อมูลที่รัดกุม

- และประการสุดท้ายการจัดองค์กรของ“หน่วยงานบริหาร”ของสถาบันฯเหล่านั้น จะต้องมิประสิทธิภาพและมีความเชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ

- 1.3 ร่าง“พระราชบัญญัติเกี่ยวกับสถาบันและองค์กรทั้ง 4 สถาบันฯ” ซึ่งเป็น“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ - organic law” ควรจะต้องเสนอเพื่อพิจารณาพร้อมกับ“ร่างรัฐธรรมนูญ” เพราะกลไกตามรัฐธรรมนูญนั้นมีโอกาสเกิดผลทางปฏิบัติได้ถ้าหากไม่มี“พระราชบัญญัติเกี่ยวกับสถาบันและองค์กรทั้ง 4” ออกตามมาภายในเวลาอันรวดเร็ว หรือมีแต่การตรา(ชื่อ)“พระราชบัญญัติเกี่ยวกับสถาบันและองค์กรเหล่านั้น” แต่ในตัวพระราชบัญญัติบรรจุสาระ(content) หรือกำหนดกลไก ที่ไม่อาจนำไปสู่“ผลในทางปฏิบัติ”ได้ คือ กำหนดกลไกที่ไม่มีประสิทธิภาพ
2. ระบบ impeachment(กลไกควบคุมวินัยทางการเมือง) ในระบบกระบวนการยุติธรรม impeachment ของสหรัฐอเมริกา นั้น ได้กำหนดให้“สภาผู้แทนราษฎร”เป็น“ผู้กล่าวหาและทำสำนวน(inquiry)” และกำหนดให้“สภาสูง”เป็นองค์กรชี้ขาด(Court of Impeachment) แต่สำหรับประเทศฝรั่งเศสได้ไปไกลถึงกับมี High Court of Justice ในทางอาญาสำหรับประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
- 2.1 กลไกในกระบวนการยุติธรรมขององค์กรชี้ขาดตามหลักวิชาและตามทางปฏิบัติสากลนั้น จะประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือส่วนที่หนึ่ง สิทธิในการเริ่มเรื่อง (petition) ส่วนที่สององค์กรในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการทำสำนวน(คดี) และส่วนที่สาม องค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดซึ่งจะต้องแยกออกจากองค์กรฯ ที่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและทำสำนวนฯ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้ถูกกล่าวหาและเพื่อความรัดกุมรอบคอบ “กลไก” การสร้างระบบ impeachment โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทย อาจกำหนดได้ดังนี้
- (1) บัญญัติให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ/หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่ง(เช่น ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในแต่ละสภาหรือสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี)มีสิทธิในการริเริ่มเรื่องและขอมติความเห็นชอบจากสภาฯ (ตามจำนวน ส.ส.ที่กำหนดไว้)
 - (2) บัญญัติให้“คณะกรรมการ ป.ป.ป.”ซึ่งเป็นสถาบันตามรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ทำสำนวนและเป็นผู้เสนอเรื่องต่อ“องค์กรชี้ขาด”
 - (3) “องค์กรชี้ขาด”ซึ่งจะมีอำนาจพิจารณาและชี้ขาดโดยเปิดเผย(เว้นแต่เข้ากรณียกเว้นฯ) จะแยกตามประเภทของ“กรณีหรือคดี” ดังนี้
 - ในกรณีที่เป็นการขอให้วินิจฉัยให้พ้นตำแหน่ง จะได้แก่ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ”(หมายเหตุ:- ทั้งนี้ตามกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง-วินัยทางการเมืองสำหรับรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขชัดเจนว่า การชี้ขาดกรณี

impeachment สมาชิกจะใช้อำนาจวินิจฉัยขยายเกินกว่าการให้พ้นจากตำแหน่งมิได้)

- ในกรณีที่ขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเจ้าของไม่สามารถพิสูจน์ “ที่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของทรัพย์สินของตนเองได้ ได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ป. (หมายเหตุ:- **ทั้งนี้ตามกระบวนการวิธีพิจารณาตามกฎหมาย ป.ป.ป.**)

- ในกรณีที่มีความผิดอาญา ให้ดำเนินคดีอาญาต่อศาลที่มีอำนาจในคดีอาญา (หมายเหตุ:- **ทั้งนี้ตามกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญา**)

- 2.2 “กระบวนการยุติธรรม” ของสถาบันและองค์กรที่สำคัญเหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้องเป็นไปตามวิธีการซึ่งเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากล และดังนั้น วิธีการริบทรัพย์สิน โดยคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินฯ ตาม “ประกาศของคณะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” จึงควรดำเนินการให้เป็นไปตามวิธีการซึ่งยอมรับกันเป็นสากลด้วย กล่าวคือ

“องค์กรที่ทำสำนวนคดี” ไม่ควรเป็นองค์กรเดียวกันกับ “องค์กรชี้ขาด” ที่มีอำนาจชี้ขาดให้ทรัพย์สินของนักการเมืองที่ถูกกล่าวหาตกเป็นของแผ่นดิน เพราะแม้ว่า คำชี้ขาดในกรณีใดกรณีหนึ่งขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง (คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินฯ) ที่ชี้ขาดให้ทรัพย์สินของนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง (อาจ) จะถูกต้องและมีเหตุผล แต่ปัญหามืออยู่ว่า การดำเนินการขององค์กรนั้นจะได้รับการยอมรับจากบุคคลทั่วไปและจะสามารถพิสูจน์ความชอบธรรมของคำชี้ขาดของตนเองได้หรือไม่เพียงใด ดังนั้น การพิจารณาที่ดำเนินการตาม “วิธีการซึ่งเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากล” จึงจะเป็นเครื่องมือที่พิสูจน์ความชอบธรรมขององค์กรนั้นได้ สิ่งที่ (อาจ) ถูกต้อง แต่ได้มาโดย “วิธีการ” ที่ไม่เป็นไปตามหลักกระบวนการพิจารณาที่ยอมรับเป็นสากล อาจมี “เหตุ” ให้ต้องเสียไปในอนาคต (เพราะการได้มาซึ่งคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นเป็นการได้มาโดย “วิธีการที่ไม่เหมาะสมและไม่สามารถพิสูจน์ความชอบธรรมขององค์กร” ได้) ซึ่งหากกรณีเป็นเช่นนี้ ก็จะเป็นเรื่องที่น่าเสียดาย

การเขียนรัฐธรรมนูญโดยให้มีการจัดระบบ impeachment และโอนผลการดำเนินการของ “คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินฯ” ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติให้ไปดำเนินการต่อไปโดย “คณะกรรมการ ป.ป.ป.” และตามกระบวนการของกฎหมาย ป.ป.ป. จึงน่าจะเป็นสิ่งที่ตัดปัญหาต่าง ๆ ที่จะตามมาในอนาคตได้

นอกจากนั้นตามที่มีปัญหาอยู่ในปัจจุบันว่า “กรรมการตรวจสอบทรัพย์สินฯ” จะต้องเปิดเผยทรัพย์สินของตนเองต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือไม่ ในเรื่องนี้หาก “กรรมการตรวจสอบทรัพย์สินฯ” จะแสดงทรัพย์สิน (สินทรัพย์และหนี้สิน) ของตนเองต่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ด้วย **ในฐานะที่ตนเองได้ใช้ “อำนาจรัฐ”** ในการปฏิบัติหน้าที่ก็จะเป็นสิ่งที่น่ายินดี และเป็นการบริหารที่ดีและเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปของ

กฎหมายปกครอง [หมายเหตุ:- ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องตีความ“ถ้อยคำ”ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 ว่า “กรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน”นั้นอยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”ตามมาตรา 3 หรือไม่]

(ง) “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”(organic law)

1. “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” เป็นพระราชบัญญัติที่มีวิธีการตราและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติม(ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ) แตกต่างกับวิธีการตราฯ“พระราชบัญญัติธรรมดา” โดย“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”จะมีวิธีการที่รัดกุมและรอบคอบมากกว่า“พระราชบัญญัติธรรมดา”(โปรดดูส่วนที่ 1(ค)) และดังนั้น “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” จึงเป็นกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาแต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญและเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับ“กึ่งรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น ถ้าหากบทบัญญัติของ“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ขัดแย้งกับบทบัญญัติของ“พระราชบัญญัติธรรมดา” บทบัญญัติของ“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ก็จะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ

2. กฎหมายที่สมควรกำหนดให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญน่าจะได้แก่

- 2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง
- 2.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง
- 2.3 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิधिพิจารณาของ“สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน”
- 2.4 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิधिพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 2.5 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิधिพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป.
- 2.6 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับวิधिพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่น่าสถาบัน“คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน”มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ก็จะถูกกำหนดให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

ส่วนที่ 3

ใครเป็นผู้รับผิดชอบใน

การร่างรัฐธรรมนูญของไทย(ในขณะนี้)

“ร่างรัฐธรรมนูญ” ที่จะสร้างพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีกลไกและสถาบันเพื่อป้องกันปัญหาการคอร์รัปชัน และการเผด็จการทางรัฐสภาตลอดจนการสร้างระบบราชการประจำที่ตื้นนั้น มีขอบเขตกว้างขวาง กล่าวคือ มีทั้งสาระที่บัญญัติอยู่ใน“ตัวบทของรัฐธรรมนูญ”เอง อยู่ใน“กฎหมายกึ่งรัฐธรรมนูญ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ)” และแม้แต่อยู่ใน“พระราชบัญญัติธรรมดา” ที่สำคัญอย่างอื่น (เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ - privatization พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย - Law Reform พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาด - antitrust ฯลฯ เป็นต้น)

ในเมื่อการวางพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีทั้งส่วนที่อยู่ใน“ตัวบทรัฐธรรมนูญ” และทั้งส่วนที่กำหนดไว้ใน“พระราชบัญญัติฯ”ต่าง ๆ ปัญหาของประเทศไทยจึงอยู่ที่ว่าขณะนี้ ผู้ใดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการ“ร่างรัฐธรรมนูญ”ในลักษณะนี้ ได้

- สภาฯชี้แจงว่า การบริหารประเทศนั้น รสช.ได้มอบหมายให้“คณะรัฐมนตรี”ไปแล้ว และสำหรับการร่างรัฐธรรมนูญ ก็ได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ”ขึ้นเพื่อยกร่างเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ดังนั้น จึงมิใช่ความรับผิดชอบของ สภา รสช.

- คณะรัฐมนตรีชี้แจงว่า การร่างรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่ของ“คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เพียงบริหารประเทศ(ชั่วคราว)

- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ(จำนวนยี่สิบคน) กล่าวว่า คณะกรรมการฯมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ แต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะแก้ไขประการใด ก็เป็นความรับผิดชอบของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ(จำนวน 292 คน)

ดังนั้น ถ้าหาก“ร่างรัฐธรรมนูญ”ที่นำมาใช้บังคับในอนาคต(ซึ่งจะต้องแก้ไขโดยสมาชิกสภาฯจำนวนถึง 292 คน) ไม่สามารถแก้ไขปัญหาตามที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติกล่าวอ้างไว้ว่าเป็นเหตุแห่งการยึดอำนาจปกครองประเทศได้ในอนาคต ประเทศไทยก็คงจะประสบกับปัญหาการคอร์รัปชันของคณะบุคคลคณะใหม่ เผด็จการทางรัฐสภาโดยพรรคการเมืองพรรคใหม่ และการทำลายระบบราชการประจำโดยกลุ่มนักการเมืองใหม่ (ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงว่าบุคคลหรือนักการเมืองเหล่านั้นจะเข้ามาดำรงตำแหน่งการเมืองโดยผ่านการเลือกตั้งหรือไม่ผ่านการเลือกตั้ง)

การปกครองในระบบประชาธิปไตย มีกลไกที่มี“ลักษณะเฉพาะ”อยู่ประการหนึ่ง คือ ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ แต่ประชาชนไม่อยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจรัฐได้โดยตรง จึงเลือก “ผู้แทนราษฎร” ขึ้นจำนวนหนึ่งไปใช้อำนาจแทนตน(ประชาชน) โดย“ผู้แทนราษฎร”เหล่านั้นจะ ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ(ตรากฎหมาย) และอำนาจทางบริหาร(เป็นคณะรัฐมนตรี)

ปัญหาจึงมีอยู่ว่า ในระบบรัฐสภาในรูปแบบปัจจุบัน(ซึ่งการเผด็จการโดยรัฐสภา เป็นผลที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติภายใต้ระบบพรรคการเมือง) พรรคการเมือง(พรรคเดียวหรือ หลายพรรครวมกัน) ซึ่งควบคุมทั้งเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร(ตรากฎหมาย)และเป็นทั้ง คณะรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจบริหาร พรรคการเมืองดังกล่าวจะตรากฎหมายเพื่อควบคุมการใช้ อำนาจของนักการเมือง(คือตนเอง)ที่ใช้อำนาจในทางบริหาร หรือไม่

หากศึกษาวิวัฒนาการของประเทศที่พัฒนาแล้ว ก็จะทราบได้ว่า ประชาชน(เจ้าของ ประเทศ)ของเขาได้เคยกระทำการประการใดมาบ้างในอดีต แต่สำหรับประเทศไทย ผู้ใดก็ตามที่ ไม่ประสงค์จะเล่นการเมืองในอนาคต ดูเหมือนจะเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะที่สร้างระบบรัฐธรรมนูญได้ดี กว่าบุคคลอื่นก็ได้การเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ ที่มีได้มีระบบหรือกลไกเพื่อแก้ “เหตุ” ที่นำ มากล่าวอ้างเพื่อการปฏิบัติฯ หากมีการเลือกตั้งเร็วเท่าใด ก็ดูเหมือนประเทศไทยจะเข้าสู่ “วงจรฯ”เร็วเท่านั้น

ที่มาของ โครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูประบบราชการสำหรับประเทศไทย

โดย
ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์
อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(1) เพราะเหตุใดจึงมีโครงการฯนี้

ในการสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ที่จัดขึ้นโดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 ณ โรงแรมรามาดา จังหวัดชลบุรี ผู้เขียนได้กล่าวในตอนหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญแบบที่ใช้กันอยู่ในประเทศไทยขณะนี้ ล้าหลังกว่ารัฐธรรมนูญโดยทั่ว ๆ ไปถึง 50 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้มีการบรรจุ “กลไกทางด้านกฎหมายปกครอง” ที่เป็นกลไกหลัก ๆ เข้าไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะกลไกทางด้านกฎหมายปกครองหลัก ๆ เหล่านี้ เป็นกลไกในการบริหารประเทศที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจบริหารของนักการเมืองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง กลไกเหล่านี้เป็นเครื่องมือพื้นฐานของการบริหารที่ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นการปกครองที่มี “ผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้ง” ต่างคนต่างสับเปลี่ยนกันเข้ามาใช้อำนาจของรัฐตามระยะเวลาที่กำหนด สามารถดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง เพราะกลไกเหล่านี้เป็นเครื่องป้องกันหรือลดโอกาส “การใช้อำนาจโดยมิชอบ” ของนักการเมืองที่สับเปลี่ยนเข้ามาดำรงตำแหน่งใน “องค์กรทางการเมือง” ของรัฐ และในขณะเดียวกันก็ให้โอกาสแก่นักการเมืองที่สุจริตสามารถพิสูจน์ตนเองได้อย่างเป็นธรรมและไม่เสื่อมเสีย ในปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญตามแนวความคิดสมัยใหม่จำนวนมากได้มีการนำสถาบันและองค์กรในทางบริหารเข้ามาบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งได้ใช้หลักวิชาการทำการวิเคราะห์และปรับปรุงบทกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างตลอดจนวิธีการทำงานของกลไกและองค์กรเหล่านี้ไปพร้อมกันกับการปรับปรุงและวางรูปแบบใหม่ของ “องค์กรทางการเมือง” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

คำอภิปรายดังกล่าวของผู้เขียนได้ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์และความอยากรู้อยากเห็นว่า อะไรคือ “รัฐธรรมนูญ” ตามแนวความคิดสมัยใหม่

สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย (โดย ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช) เห็นว่า การศึกษาและวิจัยระบบรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดสมัยใหม่

น่าจะเป็นประโยชน์ต่อวงการทางการเมืองของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เพราะจะทำให้ประชาชนทราบถึงระบบและกลไกที่สำคัญ ๆ ที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศ และนอกจากนั้น ยังจะเป็นผลดีต่อการเรียนการศึกษาวិชากรกฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศไทยอีกด้วย ดังนั้น สถาบันนโยบายศึกษาศมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย จึงได้ขอให้ผู้เขียนมาเป็นประธาน “โครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูประธรรมนูญสำหรับประเทศไทย” โดยให้โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษารูปแบบของรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดสมัยใหม่ และได้จัดสรรเงินทุนสำหรับโครงการนี้ให้เป็นจำนวน 60,000 บาท

การที่ผู้เขียนรับเป็นประธานในโครงการนี้ ก็เพราะคิดว่า ผลงานของโครงการนี้อาจจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศได้บ้าง และโครงการนี้ควรเป็นโครงการที่แสวงหาข้อคิดเห็นที่เป็นกลางของนักวิชาการ(ที่ยังมิได้มีผลประโยชน์และส่วนได้เสียโดยตรงในระบบการเมือง)

แนวความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญสมัยใหม่เกิดขึ้นตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระหว่างประมาณปี ค.ศ.1946 จนถึงประมาณปี ค.ศ.1970(พ.ศ.2489 ถึง พ.ศ.2513) และในระยะนี้เป็นระยะเวลาที่แนวความคิดทางกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ขยายตัวออกไปกว้างขวางมาก ทั้งในด้านตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ และในด้านบทความต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในวารสารวิชาการต่าง ๆ ของต่างประเทศทั้งวารสารกฎหมายและวารสารรัฐศาสตร์ และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ขอบเขตของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้นมิได้อยู่ที่การกำหนดสถาบันทางการเมือง(รัฐสภา คณะรัฐมนตรี) และศาลยุติธรรมและสิทธิพื้นฐานของประชาชนเท่านั้น แต่ได้ครอบคลุมไปถึงรูปแบบและการจัดองค์กรและสถาบันที่สำคัญในทางกฎหมายปกครองอีกด้วย ความเป็นกลางและประสิทธิภาพขององค์กรและสถาบันเหล่านี้เป็นพื้นฐานและเป็นหลักประกันของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เหตุผลของการขยายขอบเขตของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในช่วงระหว่าง ค.ศ.1946-ค.ศ.1970(พ.ศ.2489-พ.ศ.2513) รวมประมาณ 25 ปีนั้น มีสาเหตุสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

(1) เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศในยุโรปทั้งฝ่ายที่แพ้ สงคราม(เช่น เยอรมัน) และฝ่ายที่ชนะสงครามแต่ถูกยึดครอง(เช่น ฝรั่งเศส) มีความจำเป็นจะต้องเขียนรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และหลังจากที่ได้ทำการวิเคราะห์ ข้อบกพร่องและจุดอ่อนของรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา-Parliamentary system ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่นิยมใช้กันเกือบทุกประเทศในยุโรปในระหว่าง สงครามโลกครั้งที่หนึ่งกับสงครามโลกครั้งที่สอง และใช้อยู่ในขณะที่สงครามโลกครั้งที่สองเกิดขึ้น นักวิชาการก็ได้ข้อสรุปว่า ประสิทธิภาพของการปกครองใน “ระบบรัฐสภา” ได้ให้ผลแตกต่างกันในแต่ละประเทศ กล่าวคือ ในบางประเทศเกิดความอ่อนแอในการบริหารประเทศจนกระทั่งไม่สามารถป้องกันตนเองได้ เช่น ฝรั่งเศส แต่ในทางตรงกันข้าม บางประเทศกลับก่อให้เกิดการปกครองแบบเผด็จการและทำการคุกคามประเทศอื่น เช่น เยอรมัน และเพราะจุดอ่อนของระบบรัฐสภาตามรูปแบบที่นิยมใช้กันอยู่ทั่ว ๆ ไปนี้เอง เป็นสาเหตุของการเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง

(2) สาเหตุประการที่สอง คือ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ดินแดนที่เคยเป็นเมืองขึ้นของประเทศที่แพ้สงครามหรือดินแดนที่เคยอยู่ในอาณัติของประเทศต่าง ๆ ต่างก็ได้รับเอกราชเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในทวีปแอฟริกา ประเทศเหล่านี้จำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญในการปกครองประเทศ และนักการเมืองของประเทศที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านี้รวมทั้งนักวิชาการของประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีส่วนเข้าไปช่วยประเทศเหล่านี้เขียนรัฐธรรมนูญ ต่างก็เขียนรัฐธรรมนูญขึ้นโดยลอกเลียน“รูปแบบการปกครอง”ของระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดีที่ประเทศที่พัฒนาแล้วใช้กันอยู่ และหลังจากนั้นไม่นานก็ปรากฏว่าการปกครองของประเทศใหม่ ๆ เหล่านี้ประสบความล้มเหลวในเวลาอันรวดเร็ว กล่าวคือ การเมืองไม่มีเสถียรภาพและมีการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางโดยผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจทางการเมือง ในที่สุดระบอบประชาธิปไตยของประเทศเหล่านั้นก็จบลงด้วยการปฏิวัติหรือรัฐประหาร กลายเป็นประเทศเผด็จการหรือมีฉะนั้นก็เป็นประเทศที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายคอมมิวนิสต์

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนี้จึงเป็นเครื่องทำลายและผลักดันนักวิชาการของประเทศฝ่ายตะวันตกให้ต้องหันมาศึกษาการเขียนรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง และทำการตรวจสอบกลไกของระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภา ผลที่ตามมาก็คือ ได้มีระบบการปกครองในระบบรัฐสภารูปแบบใหม่เกิดขึ้น นักวิชาการเรียกระบบการปกครองในยุคใหม่นี้ว่า Rationalized Parliamentary System และบางรูปแบบก็เรียกว่า Semi-Presidential System ทั้งนี้ โดยรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศต่างก็กำหนดมาตรการและองค์กรที่แตกต่างกันไป โดยคำนึงถึงความแตกต่างของสภาพความเป็นจริงในทางบริหาร พฤติกรรมของนักการเมืองและความพร้อมของประชาชน ที่เป็นอยู่ในประเทศของตนไม่ว่ารัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภาเหล่านี้จะมีมาตรการและองค์กรที่แตกต่างกันไปมากมายอย่างไร แต่รัฐธรรมนูญเหล่านี้จะมี“แนวทางพัฒนา”ใน 3 ด้านด้วยกัน คือ

ประการแรก การนำความสำคัญของ leadership ของหัวหน้าของฝ่ายบริหารเข้ามาในกลไกของ“ระบบรัฐสภา” ทั้งนี้ โดยดัดแปลงแนวความคิดมาจากระบบประธานาธิบดี-Presidential System ซึ่งมีประธานาธิบดีที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร

กลไกของรัฐธรรมนูญในแนวทางนี้ จะกำหนดมาตรการที่ทำให้“หัวหน้าของฝ่ายบริหาร”สามารถมีบทบาทโดยเฉพาะของตนเองได้ ความคิดของนักวิชาการของไทยในระยะสิบปีที่ล่วงมาแล้ว ที่เสนอให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง ก็ได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดนี้ แนวความคิดนี้มาจากข้อเท็จจริงพื้นฐานที่ว่าประชาชนย่อมมีความเชื่อและมีความศรัทธาติดอยู่กับตัวบุคคลที่ตนนิยม

ประการที่สอง การนำกลไกต่าง ๆ เข้ามาควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของนักการเมือง และยอมรับความสำคัญขององค์กรและสถาบันทางปกครองที่เป็นพื้นฐานในการบริหาร โดยกำหนดให้องค์กรและสถาบันเหล่านี้เป็น“สถาบันฯ ตามรัฐธรรมนูญ”

แนวทางพัฒนาในด้านองค์กรและสถาบันนี้ ยังเป็น “จุดบอด(blind spot)” ของนักกฎหมายและนักวิชาการของไทย ด้วยเหตุผลที่ผู้เขียนยังไม่กล่าว ณ ที่นี้ และแม้ว่าในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะได้มีการพูดถึงการบัญญัติองค์กร ombudsman(ผู้ตรวจการรัฐสภา)ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นการพูดกันและเสนอกันขึ้นมาโดยยังขาดการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ประการที่สาม ได้แก่การวิเคราะห์และการปรับระบบและวิธีการเลือกตั้งให้เหมาะสมกับสภาพและความพร้อมในทางการเมืองของประชาชนของประเทศ ทั้งนี้โดยอาศัยการศึกษาและวิเคราะห์ทางพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองและของประชาชนผู้ใช้สิทธิออกเสียง วิชาสังคมวิทยาการเมือง(Political Sociology) ก็เป็น“วิชา”ที่เกิดขึ้นใหม่ในระยะนี้

วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต-รวมเขตหรือวิธีการเลือกตั้งแบบอัตราส่วนที่เรียกว่า P.R. หรือ proportional representation นั้น คงจะมีใช้เพื่อป้องกันการซื้อเสียงขายเสียงเหมือนอย่างที่พูด ๆ กันอยู่ แต่ความมุ่งหมายของการกำหนดวิธีการเลือกตั้งอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือแม้แต่จะนำวิธีการเหล่านั้นมาผสมกันแบบที่เยอรมันใช้อยู่นั้น ยังมีวัตถุประสงค์ที่ไปไกลกว่านั้น

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจำเป็นจะต้องพิจารณาและวิเคราะห์แนวทางพัฒนาทั้ง 3 ด้านดังกล่าวข้างต้นไปพร้อม ๆ กัน เพราะกลไกและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญเป็นจุดยึดโยงซึ่งกันและกัน เปรียบเสมือนกับโครงสร้างของบ้านทั้งหลัง กลไกและองค์กรต่าง ๆ ต่างมีบทบาทและหน้าที่ที่สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และประกอบกันเข้าเป็นโครงสร้างของการใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะองค์กรนั้นจะเป็นองค์กรทางการเมือง หรือองค์กรทางปกครอง หรือองค์กรบริหารท้องถิ่น การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งและสับเปลี่ยนกันเข้ามาใช้อำนาจ แต่ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง(ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น)ที่เข้ามาใช้อำนาจต่างก็อยู่ในฐานะและตำแหน่งที่มีโอกาสใช้อำนาจโดยมิชอบหรือใช้อำนาจโดยทุจริตได้ ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า เราจะเขียนรัฐธรรมนูญกันอย่างไร

การเขียนรัฐธรรมนูญจึงมีใช้เรื่องที่จะพูดเล่น ๆ หรือพูดกันโดยอาศัยสามัญสำนึกหรือเล่นสำนวนถ้อยคำอย่างที่หลายท่านอาจมีความเข้าใจเช่นนั้น

ในปัญหาที่เกี่ยวกับความสำเร็จของโครงการนี้ ผู้เขียนได้ให้ข้อสังเกตต่อศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ฯ ว่า ในการที่รับมาเป็นประธานในโครงการนี้ ขอให้สถาบันนโยบายศึกษามีความหวังในโครงการมากเกินไป เพราะความสำเร็จของโครงการ มีใช้อยู่ที่ผลสำเร็จของโครงการนี้ที่สามารถจัดทำหรือยกร่างรัฐธรรมนูญที่จะมาเป็น“ต้นแบบ(model law)”สำหรับให้ผู้ที่สนใจการเมืองทำการศึกษาหรือปรับปรุงนำไปใช้ประโยชน์ได้ แต่ความสำเร็จของโครงการนี้อยู่ที่ว่าจะทำอย่างไรประชาชนทั่วไปจะสามารถได้รับทราบหรือเข้าใจได้ว่า เพราะเหตุใดรัฐธรรมนูญจึงได้มีหรือบรรจบบทบัญญัติในเรื่องนั้น ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ และเพราะเหตุใดบทบัญญัติเรื่องนั้น ๆ จึงต้องมีการจัดองค์กรและกำหนดมาตรการอย่างนั้น ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ

ในฐานะที่ผู้เขียนเคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงพอที่จะคาดคะเนได้ว่า ถ้าโครงการนี้ประสงค์เพียงแต่การยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาฉบับหนึ่ง พร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ที่เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) อีกจำนวนหนึ่ง เช่น กฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ ผู้เขียนและผู้ร่วมโครงการก็อาจจะใช้เวลาประมาณ 2 - 3 เดือนก็คงจะสำเร็จลงได้

แต่สิ่งที่โครงการนี้จะต้องใช้เวลานานจึงจะสำเร็จหรือแม้ว่าบางที่อาจทำไม่สำเร็จเลยก็ได้ ก็คือ การทำให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ว่า **ต้นแบบ(model law)** ของร่างรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญเหล่านั้น ได้กำหนดขึ้นด้วย**“เหตุผล”**อย่างไร และ**กำหนดขึ้นบน”พื้นฐาน”**ของหลักวิชาการ และสังคมวิทยาอย่างไร เพราะการที่**“ประชาชนทั่วไป”** จะเข้าใจว่า กลไกเหล่านี้ได้ให้ความคุ้มครองแก่**ประโยชน์ส่วนรวม(public interest)** ได้อย่างใดนั้น ความเข้าใจนี้ต้องการความรู้ในด้านพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกับหลักวิชาการเกี่ยวกับจัดองค์กร และหลักตรรกวิทยาและการวิเคราะห์พฤติกรรมของผู้มีสิทธิออกเสียงและของนักการเมืองในทางสังคมวิทยาการเมือง

ความเข้าใจของ**“ประชาชนทั่วไป”**ในเรื่องนี้ คงมิใช่เป็นความเข้าใจหรือเป็นเพียงคำพูดของนักการเมืองบางคนที่กล่าวอ้างถึงความเข้าใจของตนเองพร้อมทั้งกล่าวอ้างว่าตนเองก็เป็น**“ประชาชน(คนหนึ่ง)”**

สิ่งที่เรา ๆ ท่าน ๆ ได้ยินนักการเมืองกล่าวอ้างถึงบ่อย ๆ ก็คือ คำพูดของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา อับราฮัม ลินคอล์น ที่กล่าวไว้ในปี ค.ศ.1863 (พ.ศ.2406)ว่า **“การปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”** และนักการเมืองเหล่านั้นก็มักจะสรุปลงว่า ดังนั้นนายกรัฐมนตรีจึงควรมาจากผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน และควรมีบทบัญญัติกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องมาจากผู้แทนราษฎรเท่านั้น

แต่ถ้าหากจะถามต่อไปว่า ถ้าเช่นนั้น ขอให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของไทยว่าด้วยการ impeachment สำหรับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ดังเช่นที่มีบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาบ้าง จะได้หรือไม่ เพราะนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงเหล่านี้เป็นบุคคลที่มีอิทธิพลสูงและเป็นบุคคลที่ควบคุมกลไกของรัฐ(ซึ่งกลไกปกติหรือเจ้าหน้าที่ปกครองไม่อาจเอื้อมเข้าไปถึงได้เนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพล) คำตอบที่ได้รับจะเป็นอย่างไร **นักการเมือง(ของไทย)ซึ่งไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือมิได้มาจากการเลือกตั้ง** ก็อาจจะตอบว่า เรื่องนี้ไม่เอาหรือไม่จำเป็นต้องมี **และประชาชนอย่างเรา ๆ ท่าน ๆ** ก็คงไม่รู้ว่าจะทำประการใดกับคำตอบเหล่านั้น

ความเข้าใจในกลไกของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญซึ่งจะเป็น**ความเข้าใจของประชาชนทั่วไป** จึงมิใช่เป็นเรื่องที่เรา ๆ ท่าน ๆ แต่ละคนพูดกันเป็นประจำอยู่ในขณะนี้ และมีใช่เป็นเพียงคำพูดของนักการเมืองคนใดคนหนึ่งที่พูดขึ้นในฐานะที่ตนเองเป็นประชาชน(คนหนึ่ง) หรือมิใช่เป็น

เพียงคำกล่าวอ้างของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง

แต่ความเข้าใจดังกล่าวจะต้องเป็นความเข้าใจของประชาชนส่วนมาก หรือของประชาชนจำนวนมาก ที่เพียงพอจะก่อให้เกิดแรงผลักดันในการยอมรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในแนวทางใหม่ “ประชาชนทั่วไป” จะต้องมองเห็นประโยชน์ส่วนรวม(public interest)ที่แท้จริง โดยมีใช่เป็นประโยชน์ของบุคคลเพียงบางคนหรือเพียงบางกลุ่ม ซึ่งแฝงอยู่ภายใต้การแอบอ้างคำพูดของประธานาธิบดี อับราฮัม ลินคอล์น หรือรัฐบุรุษคนใด ๆ และ “ประชาชนทั่วไป” จะต้องมองเห็นและมีความเข้าใจในกลไกและองค์กรที่สำคัญต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแก่ประโยชน์ส่วนรวม(public interest)

(2) แนวความคิดในการกำหนดขั้นตอนของโครงการฯ

ความสำเร็จของโครงการนี้ อยู่ที่ว่า ทำอย่างไรประชาชนทั่วไปจึงจะเข้าใจ หรืออย่างน้อยที่สุด มองเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดใหม่ และการสร้าง “ความเข้าใจของประชาชนทั่วไป” เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้โครงการนี้สำเร็จหรือไม่สำเร็จ

ความสำเร็จของโครงการนี้มีได้อยู่ที่ว่าผู้จัดทำโครงการจัดหาเอกสารหนึ่งฉบับซึ่งเป็น “ต้นแบบ-model law” ของร่างรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ มอบให้แก่สถาบันนโยบายศึกษาของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย เพราะการมี “ต้นแบบ-model law” ของรัฐธรรมนูญฯ ย่อมจะไร้ประโยชน์โดยสิ้นเชิง ถ้า “ประชาชนทั่วไป” ไม่ทราบถึงความสำคัญหรือไม่มีแรงจูงใจพอที่จะนำไปดัดแปลงใช้ประโยชน์ได้

และดังนั้นถ้าโครงการนี้ไม่สามารถทำให้บรรลุเงื่อนไขสำคัญดังกล่าว อันเป็นเงื่อนไขขั้นต้นได้ โครงการนี้ก็ไม่ต้องจัดทำ “ต้นแบบ-model law” ของร่างรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ขึ้นเลย เพราะจะเป็นการเปลืองเวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยเปล่าประโยชน์

การสร้างพื้นฐานเพื่อให้ “ประชาชนทั่วไป” สามารถมองเห็นความสำคัญและความจำเป็นของบทบัญญัติมาตรฐานตามแนวความคิดใหม่ คงไม่ใช่เป็นสิ่งที่ทำได้โดยง่ายเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงในประเทศไทย 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก แม้ว่าในขณะนี้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญใช้มาแล้วเป็นจำนวนถึง 15 ฉบับ แต่จะเห็นได้ว่า ประเด็นในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ถูกยกขึ้นโดยองค์กรที่ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญและโดยนักการเมือง ตลอดระยะเวลาเกือบ 60 ปีที่แล้วมา ก็คงจะวนเวียนซ้ำ ๆ ซาก ๆ กันอยู่ตลอดมา เช่น จะมีสภาเดียวหรือ สองสภา สภาสูง (ที่สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง) ควรจะมีอำนาจมากหรืออำนาจน้อย นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าต้องมี

จากการเลือกตั้งหรือไม่ การออกเสียงเลือกตั้งจะใช้การแบ่งเขตหรือรวมเขต(หมายถึงเขตหนึ่งมีผู้แทนได้หลายคน) หรือถ้ารวมเขต จะใช้แบบเรียงเบอร์หรือมีเบอร์เดียว

ประการที่สอง เมื่อศึกษาถึงตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญที่ใช้สอนนักศึกษากันในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็พบว่าตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีลักษณะเป็น **patch-work**(เศษผ้าที่เย็บติดต่อกัน) คือ การติดต่อแต่ละส่วนเข้าด้วยกัน โดยแปลมาจากตำราทางรัฐศาสตร์บ้าง ตำรารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาบ้าง และตำรารัฐธรรมนูญของประเทศในยุโรปบ้าง มาปะติดปะต่อรวม ๆ กันเข้าเป็นเล่ม และสำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของไทย ผู้เขียนตำราก็จะนำข้อความในฉบับรัฐธรรมนูญของไทยมาจัดเรียงลำดับการอธิบายเสียใหม่ ดังนั้นตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้จึงไม่สร้างแนวความคิดทางปรัชญากฎหมายให้แก่นักศึกษา และไม่สร้างความนึกคิดในด้านความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐธรรมนูญ กับสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองของประเทศ(ไม่ว่าจะเป็นพฤติกรรมของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง หรือนักการเมืองที่มาจากกาปฏิวัติ ฯลฯ) ให้แก่นักศึกษาแต่อย่างใด และดังนั้น จึงไม่น่าจะประหลาดใจว่าความรอบรู้ทางรัฐธรรมนูญของประชาชนในประเทศไทยจะถูกจำกัดไว้เพียงเท่านั้น

ปัญหาของการดำเนินการตามโครงการนี้ จึงอยู่ที่ว่า จะมีวิธีการอย่างไรที่จะสร้างพื้นฐานความรอบรู้เกี่ยวกับการเขียนรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดใหม่และสร้างพื้นฐานกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ ให้แก่ผู้ที่สนใจได้ภายในระยะเวลาอันสั้นและจำกัด

ในการยอมรับเป็นประธาน“โครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย” ผู้เขียนจึงได้ขอตกลงกับศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ฯ ว่า จะขอแยกโครงการออกเป็น 2 ระยะ และจะทำเท่าที่กำลังเงิน 60,000 บาทจะอำนวยให้ได้ ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง จะเป็นระยะที่เผยแพร่ความรู้ในแนวความคิดของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่และกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ ทั้งนี้ โดยจะรวบรวมนักวิชาการรุ่นใหม่จำนวนหนึ่งจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ แบ่งแยกกันทำการศึกษาค้นคว้าและจัดทำเอกสารทางวิชาการตาม“หัวข้อ”ที่กำหนดไว้ และเอกสารเหล่านั้นจะนำมาสรุปย่อเป็น“บทความ” เพื่อนำลงหนังสือพิมพ์เพื่อให้ผู้ที่สนใจในทางการเมืองหรือรัฐธรรมนูญได้อ่าน

หัวข้อที่จะกำหนดขึ้น จะได้แก่ หัวข้อที่สำคัญของรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดใหม่ กล่าวคือ จะเป็นหัวข้อที่เกี่ยวกับกลไกและองค์กรสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหารและการควบคุมการใช้อำนาจ(โดยมีขอบ)ของนักการเมือง ตลอดจนระบบ และแนวความคิดเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งอาจนำมาดัดแปลงใช้ในสภาพทางสังคมวิทยาของประเทศไทยได้ หัวข้อเหล่านี้จะได้กำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ของบทบาทหน้าที่ขององค์กรและสถาบันทั้งตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ประกอบกันเข้าเป็นโครงสร้างสำคัญของการใช้อำนาจบริหารของรัฐ

แนวในการเขียนเอกสารของนักวิชาการก็จะอยู่ในลักษณะของวิชากฎหมายเปรียบเทียบ คือ จะต้องแสดงให้เห็นถึงปัญหาและวิวัฒนาการที่เกิดขึ้นในต่างประเทศในแต่ละสมัยแต่ละยุค และแสดงแนวความคิดของต่างประเทศในการกำหนดวิธีการและมาตรการเพื่อแก้ปัญหาการบริหารทางการเมืองของประเทศ การเขียนเอกสารวิชาการนี้จึงมิใช่เป็นการเขียนเพียงเพื่อแสดงว่าผู้เขียนเอกสารนั้นได้ไปอ่านกฎหมายต่างประเทศมาแล้ว แต่เอกสารเหล่านี้จะต้องสร้างความเข้าใจในสถานการณ์ที่แท้จริงแก่ผู้อ่าน

ดังนั้น โครงการในระยะที่หนึ่งนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อเผยแพร่ความรู้ให้แก่ผู้ที่สนใจตามสมควร และเมื่อนำบทความเหล่านี้มาจัดพิมพ์รวมกันเข้าไว้ ก็จะเป็นการรวบรวมเอกสารที่จะใช้ประโยชน์เป็นตำรา“กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ”ในลักษณะ medley แบบไทย ๆ

ระยะที่สอง ซึ่งคาดว่า จะเริ่มต้นหลังจากระยะที่หนึ่งประมาณ 6 เดือน ซึ่งเป็นระยะที่ได้จัดพิมพ์เผยแพร่บทความไปแล้วจำนวนหนึ่ง ผู้จัดทำโครงการจึงจะเริ่มจัดทำต้นแบบ-model law ของรัฐธรรมนูญและของร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ ขึ้น และเมื่อได้ต้นแบบ-model law ดังกล่าวมาแล้ว ก็จะขอให้นักวิชาการภายนอกอีกกลุ่มหนึ่งทำการวิจารณ์และให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับต้นแบบดังกล่าว หลังจากนั้น ก็จะได้มีการปรับ“ต้นแบบ-model law” และนำเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง(ซึ่งได้แก่ เอกสารวิชาการเปรียบเทียบ ข้อวิจารณ์ และ model law ของรัฐธรรมนูญ ฯลฯ) มาจัดพิมพ์ไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการศึกษาของผู้ที่สนใจต่อไป และสำหรับระยะที่สองนี้ คาดว่า คงจะต้องใช้เวลาอย่างน้อยประมาณ 6 เดือน

โครงการของสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย จะสำเร็จหรือไม่ และจะสำเร็จมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับนักวิชาการทั้งหลายที่เข้าร่วมกันจัดทำโครงการ และขึ้นอยู่กับบุคคลภายนอกที่จะให้ความสนใจและสนับสนุนแก่โครงการนี้เพียงใด ผู้เขียนเองเพียงคนเดียวคงไม่สามารถทำได้ และในที่สุดสาระสำคัญของโครงการนี้ ก็อาจสรุปได้ดังนี้

(ก) วัตถุประสงค์ของโครงการ มี 2 ประการ คือ

(1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบของรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับสภาวะทางสังคมวิทยาของประเทศไทย โดยจะจัดให้มี“ต้นแบบ-model law”ของรัฐธรรมนูญ และของพระราชบัญญัติที่สำคัญ เพื่อใช้เป็นแนวทางเพื่อแก้ปัญหาของประเทศ(หากจะมีขึ้น) ต่อไป

(2) เพื่อขยายขอบเขตการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยจะจัดหาเอกสารวิชาการในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ(comparative law) ในประเด็นต่าง ๆ ตามแนวความคิดของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ ให้แก่วงกรมมหาวิทยาลัย

(ข) นักวิชาการที่ร่วมมือจัดทำเอกสารวิชาการ(ระยะที่หนึ่งของโครงการ) ได้แก่

- (1) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- (2) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- (3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วรรณุญ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- (4) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- (5) อาจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- (6) อาจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- (7) อาจารย์ ดร.กิตติภาคย์ ทวีศรี
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- (8) รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- (9) อาจารย์เจียรชัย ณ นคร
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- (10) อาจารย์ ดร.รังสิกร อุปพงศ์
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- (11) อาจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(ค) หัวข้อของเอกสารวิชาการ(เปรียบเทียบ)ที่จะจัดทำขึ้น คือ

- (1) ระบบการควบคุมวินัยทางการเมือง(ระบบ Impeachment และระบบศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง)
- (2) ศาลรัฐธรรมนูญ(Constitutional Court)
- (3) สถาบันเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน(Cour des Comptes)
- (4) สถาบันเกี่ยวกับสภาแห่งรัฐ (คณะกรรมการกฤษฎีกา-Council of State)

- (5) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
ในวงราชการ
- (6) วิธีการหาเสียงเลือกตั้งและการกำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง
- (7) ระบบการออกเสียงเลือกตั้งโดยมีการควบคุมโดยคณะกรรมการ
ควบคุมการเลือกตั้ง
- (8) ระบบการออกเสียงเลือกตั้งแบบการลงคะแนนเลือก“บัญชีรายชื่อ”
- (9) ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ(Referendum)
- (10) รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่มีประเด็นดังกล่าวข้างต้น
กำหนดไว้ในตัวบทรัฐธรรมนูญ
- (11) ระบบการตรา“กฎหมายกึ่งรัฐธรรมนูญ”(organic law)

นอกจากนั้น สิ่งที่จะต้องยืนยันและกล่าวขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ ก็คือ โครงการนี้ได้รับความร่วมมือจาก“หนังสือพิมพ์มติชน” ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการนำแนวความคิดของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ไปสู่ประชาชนและผู้ที่สนใจ

พระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ

กับ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

(โดย ศ.ดร.อมร จันทรสุมบรณ์)

ในขณะนี้ นักกฎหมายและทุก ๆ คนคงรอคอยด้วยความสนใจและความกระตือรือร้นว่า คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในปัญหาว่า การออกพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ โดยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี พล.อ.สุจินดา คราประยูร จะมีข้อยุติอย่างไร และพระราชกำหนดนั้นจะถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ประชุมมาแล้วครั้งหนึ่งในวันที่ 27 พฤษภาคม 2535 และได้ลงมติจะมีการประชุมครั้งต่อไปในวันพุธ ที่ 3 มิถุนายน 2535 ซึ่งผลของการประชุมคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการประชุมครั้งแรกเท่าที่เปิดเผยออกมาก็ไม่มีรายละเอียดอย่างไร

ผู้เขียนก็เป็นผู้หนึ่งที่อยู่ในจำนวนบุคคลที่รอคอยคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญด้วยความอยากรู้อยากเห็น แต่ผู้เขียนมิได้รอคอยแต่เพียงผลของคำวินิจฉัยว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีข้อยุติลงอย่างไร หรือรอคอยแต่เพียงว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้คะแนนเสียงถึง 7 คะแนน(สองในสามของจำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งหมด)หรือไม่เท่านั้น

ผู้เขียนในฐานะที่เป็นนักวิชาการกำลังรอคอยดูว่า คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะเขียนขึ้นโดยมีสาระอย่างไร มีการให้เหตุผลอย่างไร หรือถ้าจะพูดอย่างง่าย ๆ ก็คือ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของเราก็จะมี “คุณภาพ” อย่างไร

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมสาขาหนึ่ง ซึ่งในต่างประเทศเรียกองค์กรนี้ว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court)” องค์กรในลักษณะที่เป็นศาลนั้น ผู้พิพากษาหรือผู้วินิจฉัยจะมีความเป็นอิสระในการให้ความคิดเห็นของตน และตามหลักสากล องค์กรลักษณะนี้จะมี “มาตรการที่กำหนดไว้สำหรับการทำงานขององค์กร” เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนสามารถตรวจสอบความคิดเห็นและนิติปรัชญาของผู้พิพากษาหรือบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญได้

มาตรการเหล่านี้ที่สำคัญ ได้แก่ วิธีการพิจารณา (procedure) เกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน การบังคับให้มีการกำหนดประเด็นที่ชัดเจน และกำหนดให้การวินิจฉัยต้องมีการให้เหตุผลในประเด็นต่าง ๆ และในข้อยุติอันเป็นความเห็นของคณะกรรมการตุลาการโดยครบถ้วน พร้อมทั้งลงลายมือชื่อของตนกำกับไว้เป็นสำคัญ

“องค์กรในกระบวนการยุติธรรม” มิใช่“องค์กรทางการเมือง”ซึ่งนับการออกเสียงด้วยการยกมือและนับจำนวนเสียงที่ลงคะแนนเพื่อให้ได้เสียงข้างมากแต่ความสำคัญของ“องค์กรในกระบวนการยุติธรรม”อยู่ที่คุณภาพของคำวินิจฉัย และเนื่องจากรัฐมองเห็นความสำคัญในการให้หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาหรือผู้ชี้ขาด สิ่งที่รัฐจะทดแทนความเป็นอิสระฯเพื่อกำกับดูแลการทำงานของบุคคลเหล่านี้(ที่กระทำโดยอิสระ)ก็คือ การกำหนด“มาตรการเพื่อติดตามการให้เหตุผลของผู้มีอำนาจชี้ขาด” เพราะการให้เหตุผลของผู้ชี้ขาดย่อมแสดงออกซึ่ง“นิติปรัชญา”ของผู้ชี้ขาด

นักกฎหมายที่ดี มิใช่ขึ้นอยู่กับการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งในระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย แต่นักกฎหมายที่ดีขึ้นอยู่กับ“นิติปรัชญา”ของบุคคลคนนั้น และขึ้นอยู่กับการให้“เหตุผล(reason)”ที่สมเหตุสมผล(logical) ที่จะปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยที่ตนกระทำ การให้“เหตุผล”ของนักกฎหมายที่ดี จึงมิใช่เป็นการเล่นถ้อยคำสำนวนหรืออ้างเหตุผลตามอำเภอใจ

วิธีพิจารณาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการทำคำวินิจฉัยของผู้ชี้ขาดซึ่งเป็นมาตรการที่จะทำให้“นิติปรัชญา”ของบุคคลเหล่านั้นแสดงออกให้ปรากฏแก่ประชาชน **จึงเป็นสิ่งจำเป็นสูงสุด** เพราะสิ่งเหล่านี้จะแสดงออกให้เห็นว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นบุคคลที่สมควรจะดำรงตำแหน่งนั้นหรือไม่ และแสดงให้เห็นว่า วิธีการในการคัดเลือกตัวบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งนั้นมีข้อบกพร่องหรือมีข้อที่ควรปรับปรุงหรือไม่ อย่างไร

ในต่างประเทศ กลไกเกี่ยวกับการกลั่นกรองตรวจสอบความประพฤติและ“นิติปรัชญา”ของตัวบุคคลก่อนที่บุคคลเหล่านั้นจะได้รับแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งระดับสูงของ“องค์กรในกระบวนการยุติธรรม”ที่มีความเป็นอิสระในการชี้ขาดนั้น จะมีความเข้มงวดและรัดกุมมาก ตัวอย่างที่เห็นเร็ว ๆ นี้และท่านผู้อ่านก็คงได้รับทราบจากภาพข่าวทางโทรทัศน์แล้ว ก็คือการกลั่นกรองตัวบุคคลของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาของศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา ซึ่งกระทำโดยคณะกรรมการของวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ที่มีการพิจารณาตรวจสอบโดยเปิดเผยต่อหน้าสาธารณชน

ถ้าจะหวนกลับมาพิจารณาถึงการทำงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของเราเองในกรณีพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า **ควรพิจารณาในข้อสำคัญ 2 ประการ** คือ

ประการแรกในส่วนที่เกี่ยวกับ“วิธีพิจารณา” คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คงจะต้องให้โอกาสแก่ฝ่ายรัฐบาลในการชี้แจงว่า คณะรัฐบาลมีเหตุผลอย่างไรในการตัดสินใจนิรโทษกรรมโดยการออกเป็นพระราชกำหนด(แทนการออกเป็นพระราชบัญญัติ) และชี้แจงว่า ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีได้มีการพิจารณาดำเนินการอย่างรอบคอบเกี่ยวกับปัญหานี้ตามสมควรแล้วหรือไม่ เพียงใด

อันที่จริง หลักสำคัญเบื้องต้นของ“กระบวนการพิจารณาก่อนการวินิจฉัย” ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม ก็คือ องค์กรชี้ขาดต้องรับฟังและทราบ“เหตุผล” ในการกระทำจากผู้กระทำเองเสียก่อน จะเดาหรือสมมติไม่ได้ เพราะพื้นฐานของ คำวินิจฉัยจะอยู่ที่ว่า ผู้วินิจฉัยจะเห็นด้วย

หรือไม่เห็นด้วยกับเหตุผลของผู้กระทำอย่างใด หรือไม่ ด้วยเหตุผลอย่างใด ฉะนั้น ความเห็นของรัฐบาลเองก็ดี ความเห็นของที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเองก็ดี จึงเป็นข้อเท็จจริงที่สำคัญที่จะต้องปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยฯ เพราะข้อเท็จจริงเหล่านี้เป็นพื้นฐานของคำวินิจฉัย

นอกจากนั้น ในการพิจารณาขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม การเข้าชี้แจงของฝ่ายรัฐบาล ไม่ว่าจะการชี้แจงจะกระทำโดยนายกรัฐมนตรีเอง หรือโดยรองนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดวันที่ยื่นคำร้องไว้แน่นอน เพื่อให้เวลาคณะรัฐมนตรีในการเตรียมตัว และการชี้แจงจะต้องกระทำโดยเปิดเผยเพื่อประชาชนสามารถเข้าฟังได้ แต่ถ้าหากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่าไม่สมควรให้มีการพิจารณาโดยเปิดเผย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ต้องวินิจฉัยในข้อนี้และให้เหตุผลถึงข้อขัดข้อง

ประการที่สอง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการกำหนด“ประเด็นพิจารณา”ที่จะนำไปสู่ข้อยุติ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและทำการซักถามข้อเท็จจริงและเพื่อประโยชน์ในการให้เหตุผลในข้อยุติอันเป็นข้อสรุปขั้นสุดท้าย ส่วนการจะกำหนด“ประเด็น”อย่างใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏและขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่บทกฎหมายได้กำหนดไว้

การทำคำวินิจฉัยที่ดีขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม จะต้องทำด้วยความโปร่งใส (transparent) ไม่มีการ“หมกประเด็น”หรือ“หมกข้อเท็จจริง”เพื่ออำพรางข้อยุติที่ไม่ถูกต้อง และ“ข้อยุติสุดท้าย”อันเป็นคำวินิจฉัยในกรณีนี้ ก็คือ การกระทำของรัฐบาลซึ่งได้แก่การนิรโทษกรรมโดยพระราชกำหนดนั้น เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย(คือ มี **legality**) หรือไม่

[หมายเหตุ:- ผู้เขียนขออธิบายความหมายของคำว่า **legality** สักเล็กน้อย คำว่า **legality** ตามหลักกฎหมายมหาชนในขณะนี้มันมักจะนิยมเรียกกันว่า“ความชอบด้วยกฎหมาย” และ ความหมายของคำว่า “ความชอบด้วยกฎหมาย **legality**”ในขอบเขตของกฎหมายมหาชนนั้น มีความหมายรวมถึงความถูกต้องของการกระทำ โดยพิจารณาจากความสมเหตุสมผล(logic) ในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการตัดสินใจกระทำการ เพื่อให้การกระทำนั้นไปสู่จุดมุ่งหมายอันเป็นวัตถุประสงค์ของบทกฎหมาย ด้วย ดังนั้น“ความชอบด้วยกฎหมาย” จึงมิได้พิจารณาจากถ้อยคำที่ปรากฏในบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะมองไปถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและมูลเหตุชักจูงใจ(motive)ของผู้กระทำเพื่อป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจโดยฝ่ายบริหาร-**abuse of power** ด้วย บุคคลบางคนที่ไม่ทราบหลักกฎหมายมหาชน มักจะใช้คำนี้ว่า“ความชอบธรรม”โดยมีเจตนาให้มีความหมายกว้างกว่าความถูกต้องตามตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร และมักจะคิดว่าหลักเกณฑ์นี้เป็นหลักรัฐศาสตร์ มิใช่หลักกฎหมาย แต่ถ้าได้ทราบถึงหลัก **legality** ตามกฎหมายมหาชนแล้ว ก็จะเห็นว่า นิติปรัชญาของกฎหมายมหาชนได้ครอบคลุมหลักรัฐศาสตร์อยู่แล้วในตัว แต่นิติปรัชญาของกฎหมายมหาชนยังจะเป็นของ

ใหม่ สำหรับนักกฎหมายของประเทศไทย เพราะเพิ่งมีการสอนกันจริง ๆ สำหรับนักศึกษากฎหมายในมหาวิทยาลัยประมาณ 10 ปีมานี้เอง]

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ย่อมมีความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจกำหนดประเด็นเพื่อพิจารณา และมีความเป็นอิสระในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อประกอบการวินิจฉัยในประเด็นเหล่านั้น ถ้า“ประเด็นและข้อเท็จจริง”ที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีความโปร่งใส(transparent)พอเพียงคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ย่อมจะได้รับความเชื่อถือจากประชาชน

ผู้เขียนจะขอเสนอข้อคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการกำหนด“ประเด็นพิจารณา”และปัญหาเกี่ยวกับการแสวงหา“ข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการวินิจฉัยในประเด็นฯ” ในกรณีที่เกี่ยวข้องพระราชกำหนดนิรโทษกรรม ไว้บางประการ

ในปัญหาเกี่ยวกับการกำหนด“ประเด็นพิจารณา”นั้น จะเห็นได้ว่า หากจะดูจากถ้อยคำในตัวบทบัญญัติมาตรา 172 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ แล้วการกำหนดประเด็นฯดูจะไม่ยากนัก เพราะอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติมาตรา 173 ได้จำกัดอำนาจการวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้เฉพาะตามมาตรา 172 วรรคหนึ่ง(“วัตถุประสงค์”ของการออกพระราชกำหนด) เท่านั้น และมีได้ให้อำนาจแก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยตามมาตรา 172 วรรคสอง(ความจำเป็นรีบด่วนในการออกพระราชกำหนด แทนการออกเป็นพระราชบัญญัติ) ด้วย

ดังนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็เพียงแต่ตั้ง“ประเด็นพิจารณา”เพื่อตรวจสอบว่าการออกพระราชกำหนดนั้นตรงตามวัตถุประสงค์เรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่ระบุไว้ในมาตรา 172 วรรคหนึ่งหรือไม่(เช่น เป็นไปเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือเพื่อความปลอดภัยสาธารณะ หรือเพื่อ ฯลฯ)เท่านั้น

แนวการเขียนบทบัญญัติมาตรา 172 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติแตกต่างไปจากแนวการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ทั้งหมด เพราะตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรกพ.ศ.2475 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับ(พ.ศ.2521)นั้น เงื่อนไขทั้งสองประการ(ตามมาตรา 172 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง) คือ เงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการออกพระราชกำหนดและเงื่อนไขจำกัดการออกพระราชกำหนดได้เฉพาะในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนนั้น ได้บัญญัติรวมไว้ในวรรคเดียวกัน(โดยไม่แยกเป็นสองวรรค) ดังนั้น ถ้าหากจะต้องมีการตรวจสอบว่ารัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดไปโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ต้องตรวจสอบทั้งสองเงื่อนไขไปพร้อม ๆ กัน

แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติแยกเงื่อนไขทั้งสองประการออกไว้เป็นสองวรรคในมาตรา 172(วรรคหนึ่งและวรรคสอง) และบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบได้เฉพาะเงื่อนไขตามมาตรา 172 วรรคหนึ่ง

ดังนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงตรวจสอบได้เฉพาะ“วัตถุประสงค์”ในการออกพระราชกำหนดเท่านั้นแต่จะตรวจสอบเงื่อนไขเกี่ยวกับปัญหาว่าเป็น“กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน”หรือไม่ไม่ได้ เพราะเงื่อนไขดังกล่าวได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 172 วรรคสอง และมาตรา 172 วรรคสองได้บัญญัติไว้ว่า พระราชกำหนดให้กระทำได้เมื่อ**คณะรัฐมนตรี**เห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น ถ้า**คณะรัฐมนตรี**เห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน ก็ต้องถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินฯ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว

แนวการเขียนบทบัญญัติเช่นนี้ เข้าใจว่าเป็นความประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นร่างที่ได้ยกร่างขึ้นมาตั้งแต่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดแรก และผ่านการพิจารณาโดยลำดับ

อย่างไรก็ตาม นอกจากประเด็นที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องตรวจสอบเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการตราพระราชกำหนดตามมาตรา 172 วรรคหนึ่งแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดอีกข้อหนึ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน คือ ในการเสนอพระราชกำหนดต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับนั้น จำเป็นต้องผ่าน“**คณะรัฐมนตรี**”เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาว่าพระราชกำหนดที่ออกนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 172 วรรคหนึ่ง(และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนตามมาตรา 172 วรรคสอง) หรือไม่

ฉะนั้น ประเด็นที่สองที่จะกำหนดขึ้น ก็คือ พระราชกำหนดดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีโดยชอบหรือไม่

ประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญ เพราะได้มีข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ทำให้เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชกำหนดมิได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตามวิถีทางที่ถูกต้อง และการที่จะวินิจฉัยประเด็นข้อนี้ได้โดยโปร่งใส นั้น จำเป็นที่จะต้องได้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณาให้ครบถ้วนสมบูรณ์ให้มากที่สุด จึงจะสามารถมีข้อยุติได้ด้วยเหตุด้วยผล

ดังนั้น ผู้เขียนจึงใคร่ขอลำดับข้อเท็จจริงบางประการที่ผู้เขียนคิดว่าเป็นข้อเท็จจริงที่น่าจะปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นข้อเท็จจริงที่จะแสดงให้เห็นถึงความสมเหตุสมผล(logic)ในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจของรัฐบาลในการนิรโทษกรรมโดยออกเป็นพระราชกำหนด ข้อเท็จจริงเหล่านี้คือ

- รัฐบาลมีความเห็นหรือมีเหตุผลอย่างใด จึงนิรโทษกรรมโดยการออกเป็น“**พระราชกำหนด**” แทนการตราเป็น“**พระราชบัญญัติ**”ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เคยประชุมและมีมติไว้แล้ว (หมายเหตุ:- เพราะการตราเป็นพระราชกำหนดของรัฐบาล เป็นการไม่เปิดโอกาสและตัดสิทธิสมาชิกสภาในการอภิปรายให้ความเห็นในสาระของร่างกฎหมาย และในการอนุมัติพระราชกำหนดนั้น สมาชิกสภาไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ก็มิอาจแก้ไขพระราชกำหนดได้ สมาชิกสภาเพียงแต่จะต้องอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนั้น en bloc เท่านั้น)

- เพราะเหตุใดรัฐบาลจึงขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีในการออกพระราชกำหนดนี้ โดยการออกหนังสือเวียน แทนการเรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติ

- การเรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นการด่วนเพื่อเปลี่ยนแปลงมติที่คณะรัฐมนตรีเคยประชุมและมีมติไว้แล้ว ไม่สามารถกระทำได้ทันเพราะเหตุใด หรือมีอุปสรรคอันเป็นข้อจำกัดประการใด และคณะรัฐมนตรีชุดก่อนเคยใช้หนังสือเวียนเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีในกรณีที่สำคัญ ๆ เช่นนี้มาก่อนหรือไม่

- การออกพระราชกำหนดซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น นายกรัฐมนตรีได้ใช้ความรอบคอบโดยได้ปรึกษาหารือ(เกี่ยวกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนด หรือเกี่ยวกับปัญหาในการออกหนังสือเวียนเพื่อเห็นชอบจากรัฐมนตรี) กับบุคคลที่เกี่ยวข้องผู้ใดก่อนหรือไม่ และบุคคลดังกล่าวได้ให้ความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีว่าอย่างไรโดยด้วยเหตุผลใด

- สารของพระราชกำหนดนิรโทษกรรมที่กว้างกว่าสารของพระราชบัญญัติฯตามที่คณะรัฐมนตรีได้เคยประชุมและมีมติมาก่อน(ซึ่งไม่นิรโทษกรรมให้แก่ผู้ที่เฝ้าสถานที่ของทางราชการ ฯลฯ นั้น) รัฐบาลมีเหตุผลอย่างไรในการเปลี่ยนแปลง และในการเปลี่ยนแปลงนี้ รัฐมีเจตนาจะให้ความหมายรวมไปถึงการนิรโทษกรรมการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำเกินกว่าเหตุหรือไม่ ไม่ว่าการกระทำเกินกว่าเหตุนั้นจะมีอยู่จริงหรือไม่ (ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่จับผู้ร้าย แต่ในกรณีที่ผู้ร้ายไม่มีอาวุธและยกมือยินยอมให้จับกุม หากเจ้าหน้าที่ตำรวจยิงผู้ร้ายตายเจ้าหน้าที่ตำรวจย่อมกระทำเกินกว่าเหตุ และไม่พ้นความผิดทางอาญา)

ผู้เขียนหวังว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ของตนได้ตามสมควร เพราะเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ประชาชนที่กำลังจับตามอง สำหรับผู้เขียนเองผู้เขียนคงจะยังไม่สามารถให้ความเห็นของผู้เขียนได้ว่า พระราชกำหนดที่รัฐบาลออกมานั้นถูกต้องหรือไม่ เพราะในการให้ความเห็นจำเป็นจะต้องทราบข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์ และต้องทราบความเห็นและเหตุผลจากฝ่ายผู้กระทำคือ รัฐบาลก่อน โดยรัฐบาลอาจมีเหตุผล(reason)ที่สมเหตุสมผล(logical) เพื่อสนับสนุนการกระทำของตนอย่างพอเพียง(justification)ก็ได้ ผู้เขียนคงจะไม่สมควรเดาหรือ สมมติเหตุผลของรัฐบาลขึ้นเอง

ผู้เขียนคิดว่า “สาร” และ “ข้อความ” ที่จะปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นในเร็ว ๆ นี้จะเป็นเครื่องบอกระดับความพัฒนาของกฎหมายมหาชนในประเทศไทย และบอกทิศทางแก่ผู้ที่สนใจในกฎหมายมหาชนว่า นักกฎหมายมหาชนรุ่นใหม่จะมีภาระหนักมากหรือน้อยเพียงใดในอนาคต และในประการสุดท้าย การทำงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญ น่าจะต้องกระทำให้เสร็จสิ้นและมีคำวินิจฉัยภายในเวลาอันรวดเร็ว โดยน่าจะนั่งพิจารณาติดต่อกันไป ในต่างประเทศบางประเทศ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีคำวินิจฉัยกรณีที่สำคัญ ๆ ในลักษณะนี้ ให้เสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้

การยุบสภา กับ เผด็จการทางรัฐสภา

(โดย ศ.อมร จันทรสมบูรณ์)

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 17-20 เดือนพฤษภาคมทมิฬ กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นเกี่ยวกับความยากลำบากในการจัดตั้งคณะรัฐบาลใหม่ ทำให้“สภาพทางสังคมวิทยาการเมือง-political sociology”ของคนไทยและ“พฤติกรรม”ของนักการเมืองไทย ปรากฏชัดขึ้นอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งน่าจะทำการวิเคราะห์ไว้

1. “เผด็จการทางรัฐสภา” ประสพการณ์ใหม่ของประเทศไทย

สิ่งที่ปรากฏและอาจยืนยันได้ คือ ความขัดแย้งในความเห็นเกี่ยวกับการยุบสภาระหว่างความเห็นของนักวิชาการและกลุ่มอื่นๆ เช่น กลุ่มธุรกิจ (หอการค้าไทย หอการค้าต่างประเทศ 13 แห่ง สภาอุตสาหกรรม ฯลฯ) กับ ความเห็นของนักการเมืองและพรรคการเมือง

ความเห็นของฝ่ายนักวิชาการฯลฯ เห็นว่า ตามสภาวการณ์ในปัจจุบันสมควรยุบสภาและนำปัญหากลับไปให้ประชาชนตัดสินใจ

แต่ความเห็นของฝ่ายพรรคการเมือง ตามที่ปรากฏจากการให้สัมภาษณ์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะผู้ให้สัมภาษณ์จะเป็นกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากซึ่งร่วมกันเป็นรัฐบาลมาแต่เดิม(5-6 พรรค โดยมีพรรคสามัคคีธรรมเป็นแกนนำ) หรือเป็นกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายข้างน้อย ซึ่งเป็นฝ่ายค้าน(4 พรรค โดยมีพรรคความหวังใหม่เป็นแกนนำ และหลังจากนั้นได้เปลี่ยนให้พรรคประชาธิปไตยเป็นแกนนำ) เห็นว่า ยังไม่ควรยุบสภา (แม้ว่าในระยะหลัง ๆ นี้ พรรคบางพรรคจะได้เปลี่ยนความเห็นไปบ้าง)

ความเห็นของฝ่ายพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้นอยู่บนข้อกล่าวอ้างที่ว่า บุคคลใดก็ตามที่ได้รับเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองโดยมีเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนมากที่สุด ในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลนั้นควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีและเป็นผู้รับผิดชอบฟอร์มคณะรัฐมนตรี และนี่คือหลักประชาธิปไตย แต่ฝ่ายนักวิชาการฯลฯ เห็นว่า พรรคการเมืองกลุ่มเสียงข้างมากที่ร่วมกันเป็นรัฐบาลสมัย พล.อ.สุจินดาฯเป็นนายกรัฐมนตรี จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 และไม่มี ความชอบธรรมในการมีสิทธิฟอร์มรัฐบาลครั้งใหม่อีก

ท่านผู้อ่านคงจำข้อความที่ปรากฏอยู่ในคำแถลงการณ์ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ได้ว่าเหตุผลหนึ่งในจำนวนเหตุผล 5 ประการที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รชช.) อ้างขึ้นเพื่อทำการปฏิวัติและล้มคณะรัฐมนตรีของ พล.อ.ชาติชายฯ (ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มพรรคการเมืองข้างมาก 5 พรรค) ก็คือ “**ประการที่ 3** รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภา” แต่แล้วเหตุการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ กลับกลายเป็นว่ากลุ่มพรรคการเมืองที่รวบรวมขึ้นจากบุคคลในคณะ รชช. และ “**นักการเมืองเดิม**” ที่ถูกคณะ รชช. ปฏิวัติและล้มคณะรัฐบาล (ซึ่งบุคคลบางคนยังอยู่ในระหว่างการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ในการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่ถูกริบโดยคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินฯ) กำลังอ้างสิทธิว่า ตนมีสิทธิตั้งคณะรัฐบาลชุดใหม่ เพราะกลุ่มพรรคการเมืองของตนเป็นกลุ่มพรรคการเมืองข้างมากที่ได้รับการสนับสนุนจากเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีได้คิดถึงข้อความที่ได้เคยกล่าวไว้ในคำแถลงการณ์ของคณะ รชช. เองแต่อย่างใด

แต่สิ่งที่น่าแปลกใจยิ่งขึ้นไปอีกก็คือ กลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายค้านเอง (อาจเรียกเว้นพรรคการเมืองฝ่ายค้านบางพรรคซึ่งในระยะหลัง ได้แสดงออกโดยชัดเจนว่า เห็นด้วยกับการยุบสภา) ซึ่งน่าจะเห็นด้วยกับการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพราะในสภาวะการณ์เช่นนี้ การเลือกตั้งใหม่ย่อมเป็นโอกาสที่จะทำให้พรรคการเมืองของตนได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นหรือกลายเป็นพรรคการเมือง (หรือกลุ่มพรรคการเมือง) ฝ่ายข้างมากได้ กลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายค้านนี้ก็กลับไม่เห็นด้วยกับการยุบสภา และกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายค้านนี้เองก็พยายามจัดตั้งคณะรัฐบาลเสียงข้างน้อย (minority government) ขึ้น หรือพยายามทำให้กลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายค้านของตนได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนมากขึ้น ด้วยการเจรจาขอเสียงสนับสนุนจาก “**นักการเมืองเดิม**” ของพรรคการเมืองบางพรรคของกลุ่มรัฐบาลเดิม

ดูเหมือนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเรา ไม่ว่าจะอยู่พรรคการเมืองฝ่ายข้างมากหรือฝ่ายข้างน้อยต่างมีเจตนาหลีกเลี่ยงหรือหนีการมอบปัญหาสำคัญของบ้านเมืองให้ “**ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง**” ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้ตัดสินใจด้วยตนเอง

“**เผด็จการทางรัฐสภา**” ของประเทศไทย จึงเกิดจากความร่วมมือจากพรรคการเมืองทุกพรรคหรือเกือบทุกพรรค ดังนั้น การเผด็จการทางรัฐสภาในประเทศไทยจึงมีลักษณะเบ็ดเสร็จอันเป็นสิ่งที่ผิดปกติของสังคมประชาธิปไตย (ที่พัฒนาแล้ว)

ปรากฏการณ์นี้ น่าจะเป็นประสบการณ์ใหม่ของเมืองไทยโดยเฉพาะและน่าจะเป็นที่สนใจของนักวิชาการและนักเขียนรัฐธรรมนูญว่า เพราะเหตุใดนักการเมืองจึงกลัวการเลือกตั้งและกลัวการมอบอำนาจกลับคืนไปสู่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ภายใต้ก้อนน้ำแข็งของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งซึ่งดูเหมือนเป็นไปโดยเรียบร้อย มีการปราศรัยหาเสียง มีการแถลงนโยบายของพรรคการเมืองตามปกติแต่ก้อนน้ำแข็งส่วนที่จมอยู่ใต้น้ำนั้นจะมีความมึนเมาเพียงใด การแจกเงินอย่างมหาศาล การใช้อำนาจหรืออิทธิพลทุกรูปแบบ มีอยู่จริงหรือไม่

หากจะพูดกันทางทฤษฎี การที่สภาผู้แทนราษฎรทำตัวให้ห่างไกลจากมติมหาชนของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง(เผด็จการทางรัฐสภา) ผลที่ตามมาก็คือ ทำให้เรื่องสำคัญที่แสดงออกทางองค์กณัติบัญญัติ **ไม่ตรงกับ“เจตนาส่วนรวม”ของประชาชน** และเมื่อข้อเท็จจริงนี้ปรากฏขึ้น สิ่งทีนักวิชาการหรือนักเขียนรัฐธรรมนูญจะต้องนึกถึงก็คือกลไกที่จะเชื่อมเจตนาขององค์กณัติบัญญัติกับเจตนาส่วนรวมของประชาชน เข้าด้วยกัน ซึ่งได้แก่ วิธีการออกเสียงลงประชามติ(referendum)และหลักเกณฑ์การยุบสภา

ประเทศที่กลไกการบริหารประเทศในระบบประชาธิปไตยดำเนินไปด้วยดี ประเทศนั้นจะต้องมีนักการเมืองที่สนใจและเอาใจใส่ต่อ“เจตนาส่วนรวม”ของประชาชน และจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติหรือมีการยุบสภาเมื่อมีเหตุอันสมควร

แต่หากจะพูดในทางปฏิบัติ ก็คือ การเผด็จการทางรัฐสภาย่อมนำไปสู่การทุจริตและคอร์รัปชันโดยนักการเมืองและโดยพรรคการเมือง เพราะนักการเมืองและพรรคการเมืองไม่พยายามให้ประชาชนรู้ถึงสิ่งที่ตนกำลังบริหารหรือใช้อำนาจอยู่

ระบบรัฐสภา(parliamentary system)ในยุคปัจจุบัน **ที่ถือหลักว่าพรรคการเมือง(หรือกลุ่มของพรรคการเมืองที่รวมตัวกัน)ที่มีเสียงข้างมากในสภา** ย่อมได้เป็นรัฐบาลนั้น ทำให้การบริหารประเทศจะอยู่ในลักษณะเผด็จการทางรัฐสภาโดยอัตโนมัติ เพราะพรรคการเมืองฝ่ายค้านซึ่งมีเสียงข้างน้อยในสภา จะไม่ชนะรัฐบาลในการลงคะแนนเสียงเพื่อตรากฎหมายและในมติที่สำคัญต่าง ๆ ได้เลย และดังนั้น บทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญที่เขียนไว้ว่า “รัฐสภา”ควบคุมการบริหารของ“รัฐบาล(หรือคณะรัฐมนตรี)” จึงผิดไปจากความเป็นจริงตามตัวอักษร เพราะรัฐบาล(คณะรัฐมนตรี) กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(โดยเสียงข้างมาก)เป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกัน

ระบบรัฐสภาในรูปแบบปัจจุบัน เป็นรูปแบบที่เรียกว่าเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว(monist) กล่าวคือ เป็นระบบที่การใช้อำนาจในองค์การบริหาร(คณะรัฐมนตรี)และการใช้อำนาจในองค์กณัติบัญญัติ(สภาผู้แทนราษฎร)ตกอยู่กับกลุ่มบุคคลเดียวกัน

ผู้เขียนได้เคยเขียนและกล่าวถึง“การเผด็จการในระบบรัฐสภา”มาแล้วครั้งหนึ่ง ในการสัมมนาทางวิชาการของสาขาวิชานิติศาสตร์(มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช) เรื่อง“รัฐธรรมนูญ : โครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย” ณ โรงแรมเอเชีย ในเดือนกรกฎาคม 2534 โดยผู้เขียนได้ให้ความเห็นไว้ว่า “การเผด็จการในระบบรัฐสภา”ในปัจจุบันนั้นเป็นผลโดยปกติหรือเป็นผลตามธรรมชาติของระบบรัฐสภา และเป็นสิ่งที่จำต้องยอมรับในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองในระบบประชาธิปไตย

ในการสัมมนาครั้งนั้น ผู้เขียนได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า ปัญหาของประเทศอยู่ที่ว่า จะเขียนรัฐธรรมนูญอย่างไรจึงจะขจัด(หรือทำให้ลดน้อย)การทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองและพรรคการเมือง ที่“ใช้อำนาจรัฐ”ในฐานะที่เป็นรัฐมนตรีและในขณะเดียวกันก็เป็นผู้คุมเสียงข้างมากในสภาด้วย และการทุจริตคอร์รัปชัน ย่อมมีได้ทั้งจากนักการเมืองที่มาจากเลือกตั้งและ

จากนักการเมืองที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง

การแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญปัจจุบัน มาตรา 159 วรรคสอง ว่า“นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” หรือแก้ไขมาตรา 86 วรรคหนึ่งว่า“ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา” นั้น สิ่งเหล่านี้ย่อมมิใช่มาตรการแก้ไขการทุจริตคอร์รัปชันในอนาคต(หากจะมีขึ้น)

2. เหตุแห่งการยุบสภา

“มาตรการยุบสภา” เป็นมาตรการปกติของการปกครองในระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา การยุบสภาอาจกระทำได้ด้วย“เหตุ”ต่างๆ กัน และแต่ละประเทศ ก็นิยมการยุบสภาด้วย“เหตุ”ที่ไม่เหมือนกัน

นอกเหนือไปจากเหตุยุบสภาเพราะสภาไม่สามารถแก้ปัญหาด้วยตนเองแล้ว ผู้เขียนจะขอกล่าวถึง“เหตุแห่งการยุบสภา”ที่เป็นเหตุคลาสสิก(classic) ทางทฤษฎีในตำรา 2 กรณี คือ กรณีแรก ได้แก่การยุบสภาเมื่อมีเหตุที่ควรเชื่อหรือควรสงสัยว่าเจตนาที่แสดงออกโดยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรไม่ตรงกับเจตนาของประชาชน หรือกรณีที่สอง ได้แก่การยุบสภาเมื่อพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลและมีเสียงข้างมากอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรออยู่แล้วเห็นสมควรให้ประชาชนได้ใช้สิทธิแสดงเจตนายืนยันความนิยมในพรรคการเมืองของตนในจังหวะที่พรรคการเมืองของตนได้รับความนิยมสูงสุดเพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภามากยิ่งขึ้น

เหตุทั้ง 2 เหตุนี้ มิใช่เป็นเหตุที่เกิดจากความวุ่นวายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด

ผู้เขียนมีความเห็นด้วยกับความเห็นของฝ่ายนักวิชาการฯลฯ ที่เห็นว่า สมควรยุบสภาเพราะตามสภาพเหตุการณ์ในปัจจุบัน สามารถเชื่อได้ว่าเจตนาที่แสดงออกโดยพรรคการเมือง(และกลุ่มพรรคการเมือง)ฝ่ายข้างมาก น่าจะไม่ตรงกับเจตนาส่วนรวมของประชาชน และสมควรจะให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มีโอกาสแสดงออกซึ่งเจตนาโดยชัดแจ้ง และตามความเป็นจริงแล้วคงจะไม่มี“เหตุการณ์ใด”ที่จะแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของ“เจตนาทั้งสอง”ได้ชัดเจนมากไปกว่าเหตุการณ์นองเลือดที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทยในเดือนพฤษภาคมที่ผ่านมา

ความเห็นของนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ไม่เห็นด้วยกับการยุบสภาไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ จึงเป็นการปฏิเสธสิทธิของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและการแสดงออกซึ่งเผด็จการทางรัฐสภาโดยชัดแจ้ง

3. ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจยุบสภา

ตามประวัติศาสตร์ของระบบรัฐสภา(ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ)อำนาจการยุบสภาเป็น“พระราชอำนาจ-prerogative”ของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ เพราะในระยะเริ่มแรกของระบบ

รัฐสภานั้น พระมหากษัตริย์เป็นทั้งประมุขของรัฐและเป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร และคณะรัฐมนตรีเป็นบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นเองในทางบริหาร ดังนั้นจึงเรียกคณะรัฐมนตรีว่า “คณะรัฐมนตรีของพระมหากษัตริย์” ส่วนสภาผู้แทนราษฎรเป็นบุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาเพื่อควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี และเมื่อใดที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมีความไม่เห็นตรงกับ “คณะรัฐมนตรีของพระองค์” พระมหากษัตริย์ ก็จะทรงยุบสภาเพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เพื่อตรวจสอบเจตนาของประชาชน

ในระยะเริ่มต้นของระบบรัฐสภา(ก่อนที่ระบบรัฐสภาจะวิวัฒนาการมาสู่ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว) ระบบรัฐสภาจะอยู่ในรูปแบบที่เป็น “ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่(dualist)” กล่าวคือ การใช้อำนาจในองค์กรบริหาร (คณะรัฐมนตรี)จะเป็นสายอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาเพื่อควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีด้วย อย่างไรก็ตาม อำนาจยุบสภาย่อมเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว

“หลักความไม่รับผิดชอบในทางการเมือง”ของพระมหากษัตริย์ซึ่งมีผลทำให้การกระทำต่าง ๆ(รวมทั้งการยุบสภา)ของพระมหากษัตริย์จำเป็นต้องมีนายกรัฐมนตรี(หรือรัฐมนตรี)ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เป็นหลักที่เกิดขึ้นภายหลังพระราชอำนาจของกษัตริย์และเป็นหลักที่เกิดขึ้นจากการวิวัฒนาการของ “ระบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่” ไปสู่ “ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว” ตามวิถีทางของสภาพความเจริญทางสังคมและการเมือง

ปัญหาว่า อำนาจที่แท้จริงในการยุบสภาโดยพระมหากษัตริย์จะอยู่ที่บุคคลใด คือ จะอยู่ที่นายกรัฐมนตรีฯซึ่งเป็นผู้เสนอเรื่องและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หรือจะอยู่ที่พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ลงพระปรมาภิไธย ถ้าอำนาจที่แท้จริงอยู่ที่นายกรัฐมนตรีฯ ย่อมหมายถึงว่า พระมหากษัตริย์จะทรงยุบสภาได้ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีฯนำเรื่องกราบบังคับทูลเท่านั้น และพระมหากษัตริย์ไม่มีสิทธิที่จะทรงริเริ่มด้วยพระองค์เอง หรือถ้าอำนาจที่แท้จริงอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ย่อมหมายถึงว่า เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงเห็นสมควรยุบสภา นายกรัฐมนตรีฯย่อมมีสิทธิถวายความเห็นของตนและมีหน้าที่ต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการยุบสภาเมื่อเป็นพระราชประสงค์

การที่จะศึกษาและทราบว่าเป็นประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาและมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น อำนาจที่แท้จริงในการยุบสภาอยู่ที่บุคคลใด และในกรณีใดบ้างที่บุคคลนั้นได้ใช้อำนาจนั้น ความเป็นจริงข้อนี้เป็นเรื่องที่หาได้จากเอกสารหรือตำราทางรัฐธรรมนูญ เพราะตาม “กฎเกณฑ์ที่เป็นประเพณีปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ-constitutional convention” นั้น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการย่อมไม่อาจนำมาเปิดเผยต่อสาธารณชนได้เพราะขัดกับ “หลักความไม่รับผิดชอบในทางการเมือง”ของพระมหากษัตริย์

แต่ตามความเข้าใจของผู้เขียน ผู้เขียนเข้าใจว่า อำนาจในการยุบสภานั้น อาจริเริ่มได้จากบุคคลทั้งสองฝ่าย คือทั้งจากนายกรัฐมนตรีฯก็ได้ และจากองค์พระมหากษัตริย์ก็ได้ และไม่ว่า

ข้อเท็จจริงในต่างประเทศจะเป็นอยู่และมีอยู่อย่างใด วิวัฒนาการในการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกัน และย่อมเป็นไปตามลักษณะเฉพาะในทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ

การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ของไทยก็เป็นเรื่องของประเทศไทยเราเอง และประชาชนคนไทยทุกคนก็มีส่วนของการสร้างวิวัฒนาการอันเป็นกฎเกณฑ์ประเพณี constitutional convention ของเราเอง

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับต่าง ๆ รวมทั้งฉบับปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า มีบทบัญญัติจำนวนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยใช้ถ้อยคำว่า“พระราชอำนาจ” ตัวอย่างเช่น มาตรา 9 ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2534 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะสถาปนาฐานันดรศักดิ์ และพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์” และมาตรา 112 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร...” และมาตราอื่น ๆ เช่น มาตรา 177(การประกาศสงคราม) มาตรา 179(อภัยโทษ) เป็นต้น และในขณะเดียวกัน ก็จะมีบทบัญญัติอีกจำนวนหนึ่ง ที่กล่าวถึงอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยที่มิได้ใช้ถ้อยคำว่า“พระราชอำนาจ”

อันที่จริง ความหมายของบทบัญญัติที่ใช้คำว่า“พระราชอำนาจ”หรือมิได้ใช้ถ้อยคำนี้ ย่อมไม่มีความแตกต่างกันในสาระอย่างใด เพราะไม่ว่าบทบัญญัติจะใช้ถ้อยคำอย่างไร ก็ย่อมหมายถึง“อำนาจ”ของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น แต่การที่ผู้เขียนยกความแตกต่างของการใช้ถ้อยคำขึ้นมากล่าวไว้ก็เพื่อที่จะให้ระลึกว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของไทยได้ลอกเลียนมาจากต่างประเทศ และคำว่า“พระราชอำนาจ”นั้น มาจากที่มาในภาษาอังกฤษว่า prerogative ซึ่งหมายถึง “พระราชอำนาจดั้งเดิม”ซึ่งเป็นอำนาจโดยเฉพาะขององค์พระมหากษัตริย์ตามประวัติศาสตร์ ตั้งแต่สมัยเริ่มแรกของระบอบรัฐสภา

ในช่วงเวลาอันยาวนานของระบอบรัฐสภาโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การใช้“พระราชอำนาจดั้งเดิม”โดยองค์พระมหากษัตริย์ในเรื่องต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปตาม convention ทางรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศ แต่โดยพื้นฐานทางทฤษฎีแล้ว อำนาจเหล่านี้ยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์ และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจนี้ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

หากท่านผู้อ่านลองพิจารณาเปรียบเทียบกรณียุบสภานี้กับ“กรณีพระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ” และ“กรณีพระราชอำนาจสถาปนาฐานันดรศักดิ์” ท่านผู้อ่านก็คงจะทราบและรู้สึกได้ว่า กรณีเหล่านี้ เป็น“พระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์”และพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้

ถ้าเราจะหวนกลับมาพิจารณาถึงสถานการณ์ในปัจจุบันของเรา เราจะต้องไม่ลืมว่า ระบบรัฐสภาในปัจจุบันเป็นระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดี่ยว(monist) และการเผด็จการทางรัฐสภาย่อมเป็น

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามปกติจากหลักที่ว่า พรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก ย่อมเป็นรัฐบาล และดังนั้นในระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียวนี้ “อำนาจกลาง” ของพระมหากษัตริย์ ในฐานะประมุขของรัฐย่อมเป็นสิ่งจำเป็น เพราะเป็นอำนาจที่ดวงดุเลียงข้างมากในระบบรัฐสภา

4. พื้นฐานทางการเมืองของประชาชน

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญย่อมพัฒนาไปตามสภาพสังคมวิทยา(การเมือง) ของประชาชนในประเทศ กฎหมายรัฐธรรมนูญมิใช่กฎหมายอาญาที่จะต้องเขียนให้ชัดเจนเป็นตัวอักษรจึงจะลงโทษหรือบังคับผู้กระทำได้ และการเป็นประชาธิปไตย(หรือไม่)ก็มีข้ออยู่ที่การเขียนบทบัญญัติโดยใช้คำว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย” หรือเขียนบังคับว่า “นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง”

การเขียนกฎหมายรัฐธรรมนูญมีความยากลำบากกว่าการเขียนกฎหมายอื่นเพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางการเมือง (ทั้งนี้ โดยขอยกเว้นไม่พูดถึงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องอื่น ๆ เช่น หลักประกันสิทธิเสรีภาพ นโยบายของรัฐบาล ฯลฯ) และเมื่อเราจะเป็นประชาธิปไตยโดยเขียนรัฐธรรมนูญให้มีสภาผู้แทนราษฎร และยอมให้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากเข้ามาเป็นรัฐบาลแล้ว ปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ ย่อมตามมา เป็นต้นว่า

ทำอย่างไรจึงจะป้องกัน(ให้มากที่สุด)มิให้ผู้ใช้อำนาจทางการเมืองบิดเบือนการใช้ อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและทุจริตคอร์รัปชัน เพราะการที่จะรอให้ครบวาระสี่ปีแล้ว มาเลือกตั้งกันใหม่โดยประชาชนไม่อยู่ในฐานะที่จะทราบและติดตามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนักการเมืองอย่างใกล้ชิดนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ กลไกต่าง ๆ ที่เป็นกลไกประจำในฐานะที่เป็น state machinery ที่จะทำหน้าที่ “แทน” ประชาชน ควรจะอยู่ในรูปแบบใด

ทำอย่างไร จึงจะมีให้เกิดการเผด็จการทางรัฐสภา โดยผู้แทนของปวงชนเอาอำนาจที่แท้จริงไปจากประชาชน กลไกการยุบสภาและเงื่อนไขการออกเสียงประชามติ(referendum) ควรจะอยู่ในรูปแบบใด

ทำอย่างไร บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะไม่แข็งตัวเกินไป กรณีอย่างใดควรเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร และกรณีอย่างใดควรปล่อยให้สภาบังคับเกิดขึ้นตามหลักของ constitutional convention และค่อยวิวัฒนาการไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาพื้นฐานทางการเมืองของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

บทความนี้ คงจะไม่อาจกล่าวครอบคลุมไปได้ทุกปัญหาของการเขียนรัฐธรรมนูญ และบทความนี้คงจะกล่าวถึงเฉพาะการยุบสภา ซึ่งเป็นมาตรการอันหนึ่งที่จะนำปัญหาทางการเมือง(ที่สำคัญ)กลับไปสู่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเท่านั้น

หากปัญหาทางการเมืองดังกล่าวกลับไปสู่ประชาชน ข้อที่นักวิชาการจะต้องสนใจ ก็คือ พื้นฐานทางการเมืองของประชาชน(ตามสภาพสังคมวิทยาการเมือง political sociology) เพราะ

พื้นฐานทางการเมืองเป็นเครื่องบ่งชี้ว่า ประชาชนจะอยู่ในฐานะที่จะใช้สิทธิได้ดีเพียงใดคำว่า“**พื้นฐานทางการเมือง**”ของประชาชน มีความแตกต่างกับ“**พื้นฐานทางการศึกษา**”ของประชาชน แม้ว่าพื้นฐานทางการเมืองฯจะมีส่วนสัมพันธ์อยู่กับพื้นฐานทางการศึกษาแต่ทั้งสองสิ่งนี้มีใช้สิ่งเดียวกัน เพราะแม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะมีพื้นฐานการศึกษาดี ก็ไม่ได้หมายความว่า ประชาชนส่วนใหญ่จะมีพื้นฐานทางการเมืองดีไปด้วย เปรียบเสมือนผู้ที่ศึกษาระยะจนได้ประกาศนียบัตรระดับสูง ย่อมมิได้หมายถึงว่า บุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้มีธรรมะ พื้นฐานทางการเมืองของบุคคลจึงมิได้ดูที่ประกาศนียบัตรที่แสดงว่าบุคคลนั้นสำเร็จการศึกษา แต่ดูที่พฤติกรรมในการใช้สิทธิของบุคคลนั้น ตามที่เป็นจริง

ความเป็นประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับ**ความเป็นจริง**ที่ว่า “พื้นฐานทางการเมืองของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง(ส่วนใหญ่ของประเทศ)” จะมีพอเพียงหรือไม่ กล่าวคือประชาชนจะสามารถใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของตน เพื่อสร้าง“เงื่อนไขบังคับ”ทำให้นักการเมืองต้องเคารพสิทธิพื้นฐานของตนเองได้เพียงใด

ถ้า“พื้นฐานทางการเมืองของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง(ส่วนใหญ่ของประเทศ)” มีพอเพียง และใช้สิทธิออกเสียงของตนเพื่อสร้าง“เงื่อนไขบังคับ”แก่นักการเมืองได้ นักการเมืองที่เป็น(หรือมีข้อเท็จจริงปรากฏเชื่อได้ว่าเป็น)นักการเมืองที่ไม่ดี กระทำการทุจริต ฉ้อโกง กระทำผิดอาญาฯลฯ หรือแม้แต่ในต่างประเทศ นักการเมืองที่ย้ายพรรคการเมืองโดยไม่มีเหตุสมควร นักการเมืองที่มีประวัติชีวิตส่วนตัวไม่ดี **นักการเมืองเหล่านี้ ย่อมจะไม่สามารถได้รับเลือกตั้งกลับเข้าไปในสภาอีก** นักการเมืองของแต่ละประเทศจะมี“มาตรฐานความเป็นนักการเมือง” สูงหรือต่ำจะเป็นนักการเมืองที่มีความซื่อสัตย์สุจริตหรือมีจริยธรรม หรือไม่เพียงใดจึงย่อมขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศนั้น ๆ เอง

ถ้าจะหวนกลับมาดูพื้นฐานทางการเมืองของ“ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทย” จากข้อเท็จจริงที่ผ่านมา ๆ มา จะเห็นได้ว่า การเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดเมื่อเดือนมีนาคม 2535 ที่ผ่านมาเป็นการเลือกตั้งที่น่าสนใจมากที่สุด เพราะในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ เชื่อได้ว่าเป็นการเลือกตั้งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกฝ่ายได้ระดมกลยุทธ์การเลือกตั้งทุกรูปแบบเข้ามาใช้ และเป็นการเลือกตั้งที่ทำให้**ความเป็นจริง**เกี่ยวกับสภาพทางสังคมวิทยาของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของไทยปรากฏชัดมากกว่าครั้งใด

ผู้เขียนคงไม่มีเวลาที่จะวิเคราะห์พื้นฐานทางการเมืองของประชาชนให้เป็นไปตามหลักวิชาการของสังคมวิทยาการเมือง(political sociology) แต่ผู้เขียนจะขอเขียนขึ้นจากความรู้สึกของผู้เขียนเอง

โดยทั่วไป พื้นฐานทางการเมืองหรือความพร้อมในทางการเมืองของ “ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง” อาจแยกได้เป็น 2 กลุ่ม **กลุ่มแรก** ได้แก่ ประชาชนที่มีชีวิตอยู่ใน“สังคมเมือง”(ซึ่งการประกอบอาชีพมีความเป็นอิสระหรือชีวิตมีความมั่นคงพอสมควร) กับประชาชนซึ่งแม้จะอยู่ในชนบทแต่การดำรงชีวิตมีความมั่นคง ฯลฯ ประชาชนกลุ่มนี้จะสามารถใช้ดุลพินิจในการออกเสียง

เลือกตั้งได้ค่อนข้างอิสระโดยไม่ตกอยู่ภายใต้“เงื่อนไขทางสังคม”อย่างอื่น และกลุ่มที่สอง ได้แก่ ประชาชนที่มีชีวิตอยู่ในภาวะของ“สังคมชนบท” ซึ่งความคิดเห็นและดุลพินิจในการออกเสียงเลือกตั้งจะอยู่ภายใต้“เงื่อนไขทางสังคม”ต่าง ๆ เช่น ความเป็นพรรคพวกเพื่อนฝูง ความจำเป็นในชีวิตประจำวัน ซึ่งยังต้องพึ่งพาอาศัยอยู่กับนายทุนท้องถิ่นหรือนักธุรกิจท้องถิ่นหรือจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ฯลฯ การซื้อขายเสียงหรือการใช้อิทธิพลหรือใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง ฯลฯ มีแนวโน้มที่จะมีอยู่มากในประชาชนกลุ่มที่สองนี้

ความแตกต่างของ“จำนวน”ผู้ใช้สิทธิออกเสียงทั้ง 2 กลุ่มของประเทศไทยมีมากน้อยเพียงใด คงจะกล่าวให้แน่นอนได้ยาก แต่ถ้าจะสมมุติเอาโดยถือตามเกณฑ์จากจำนวนสมาชิกของ“กลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล” กับสมาชิกของ“กลุ่มพรรคฝ่ายค้าน”ในขณะนี้ ก็จะเห็นว่าจำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากผู้ใช้สิทธิออกเสียงในกลุ่มที่สอง(สังคมชนบท) จะมีจำนวนมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากผู้ใช้สิทธิออกเสียงในกลุ่มแรก(สังคมเมือง) โดยถ้าจะประมาณหรือเดาเอา ความแตกต่างคงไม่ต่ำกว่า 20-30 เปอร์เซ็นต์เป็นอย่างน้อย [หมายเหตุ:- แม้ว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร“พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล”จะมีประมาณ 195 เสียง และ“พรรคการเมืองฝ่ายค้าน”มีจำนวน 164 เสียง ซึ่งแตกต่างกันเพียง 30 เสียง หรือประมาณ 15% แต่การที่ปรับความแตกต่างขึ้นไปประมาณ 20-30 เปอร์เซ็นต์ ก็โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่า จำนวนสมาชิกพรรคการเมืองทั้งสองฝ่าย ต่างก็มีผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งสองกลุ่ม(สังคมเมืองและสังคมชนบท)ออกเสียงปะปนคละกันไป แต่ความคลาดเคลื่อนน่าจะเกิดจากจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองฝ่ายค้านซึ่งได้รับเลือกตั้งจากผู้มีสิทธิออกเสียงในกลุ่มที่สองในต่างจังหวัด(สังคมชนบท) มากกว่าจะเกิดจากจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากผู้มีสิทธิออกเสียงในกลุ่มที่หนึ่ง(สังคมเมือง) ดังนั้นจึงได้ปรับน้ำหนักของผู้มีสิทธิออกเสียงในกลุ่มที่สอง(สังคมชนบท)ให้มากขึ้น]

ดังนั้น หากมีการยุบสภาและมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่ในขณะนี้ คือ ในขณะที่ประชาชนยังระลึกถึงเหตุการณ์ในวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 ได้ การเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้จะเป็นประสบการณ์อันสำคัญที่จะทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ถึงความหมายของการใช้สิทธิออกเสียง เพื่อสร้าง“เงื่อนไขบังคับ”ให้แก่นักการเมืองไทยให้เคารพสิทธิพื้นฐานของประชาชน และในขณะเดียวกัน ก็เป็นโอกาสที่นักวิชาการจะได้ติดตามและประเมินผลว่า สภาพทางสังคมวิทยาการเมืองของ“ผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยส่วนรวมทั้งประเทศ” จะเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใด จริงอยู่แม้จะปรากฏว่าสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองของผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในครั้งนี้อาจจะเปลี่ยนแปลงไป แต่นักวิชาการก็คงต้องระลึกว่า ภาวะที่แท้จริงในชีวิตประจำวันของสังคมชนบทยังมิได้เปลี่ยนแปลงไป และพื้นฐานทางการเมืองของประชาชนในชนบทอาจกลับไปสู่สภาพเดิมได้เมื่อประชาชนได้ลิ้มเลือนเหตุการณ์สำคัญเมื่อเดือนพฤษภาคม 2535 แล้ว (ซึ่งก็คงเป็นเรื่องที่นักวิชาการจะต้องติดตามต่อไป) แต่อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ในครั้งนี้ น่าจะเป็นเครื่องกระตุ้นให้ประชาชนสำนึกถึง“สิทธิทางการเมืองของตน”ได้เป็นอย่างดี

5. “สาเหตุ”แห่งความรุนแรงในการแข่งขันเลือกตั้ง

อันที่จริง ข้อเท็จจริงที่ผู้เขียนได้มาจากการสอบถามจากผู้รู้จักที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในสมัยก่อน ๆ นั้น การสมัครรับเลือกตั้งก็มีแนวโน้มต้องใช้เงิน หรือลงทุนมากขึ้นอยู่แล้ว ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากผู้ใช้สิทธิหรือออกเสียงของเราส่วนใหญ่อยู่ใน “สังคมชนบท” และยังมี ความยากจน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า การเลือกตั้งในระยะหลัง ๆ นี้ การใช้เงินเพื่อซื้อเสียงเลือกตั้งนับวันจะรุนแรงมากขึ้น ความรุนแรงของการใช้เงินซื้อเสียงนี้ยืนยันได้จากการให้สัมภาษณ์จากปากคำของนักการเมืองเองที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์และในสื่อโทรทัศน์ นักการเมืองบางท่านกล่าวว่า ผู้ที่อยากให้ยุบสภานั้นเป็นเพราะผู้ันั้นไม่เคยสมัครรับเลือกตั้ง และไม่ทราบว่าการหาเสียงเลือกตั้งนั้นมี “ความลำบากยากเข็ญ” เพียงใด ผู้เขียนคาดเดาว่าคงเพราะ “ความลำบากยากเข็ญ” นี้เอง ที่ทำให้นักการเมืองเกือบทั้งหมด ทั้งกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายค้านพร้อมใจกันหนีหรือหลีกเลี่ยงการยุบสภา และไม่ยอมนำปัญหากลับไปสู่การตัดสินใจโดยประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งทำให้เกิด “การเผด็จการทางรัฐสภาแบบเบ็ดเสร็จ” ขึ้นในประเทศไทย

ถ้าจะลองหาเหตุกันดูว่า เพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนี้ ผู้เขียนก็จะขอเดาเอาว่า เหตุที่การแข่งขันเลือกตั้งได้รุนแรงขึ้นในระยะหลัง ๆ นี้ น่าจะเป็นเพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของเราตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ.2521 นี้เอง เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของเรา (พ.ศ.2534) ได้มีมาตรการที่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และยิ่งกว่านั้นรัฐธรรมนูญของเรายังบังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละครั้งเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากเพื่อสนับสนุนลูกพรรคในการหาเสียงในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง

เหตุผลของการกำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2521 ก็เนื่องมาจากผู้เขียนรัฐธรรมนูญในขณะนั้นประสงค์จะให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ต้องการให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรค เป็นพรรคใหญ่พอสมควร และป้องกันการเปลี่ยนพรรคการเมือง (ขายตัว) ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มาตรการนี้ไม่มีเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ (ที่พัฒนาแล้ว) ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้วมีช่วงระยะเวลาให้พรรคการเมืองของเขาพัฒนาขึ้นมาตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจ และผู้มีสิทธิออกเสียงของประเทศเหล่านั้นสามารถสร้าง “เงื่อนไขบังคับ” ให้นักการเมืองจำเป็นต้องเป็นนักการเมืองที่ **ดีมีจริยธรรม** ได้โดยอาศัย “กฎเกณฑ์” ที่เป็นประเพณีในทางรัฐธรรมนูญ constitutional convention” โดยไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร นักการเมืองคนใดที่ย้ายพรรคโดยไม่มีเหตุผลพอเพียงย่อมสูญเสียความนิยมของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและจะไม่ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก

การวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญโดยอาศัยกฎเกณฑ์ต่างทาง constitutional convention จึงเป็นการพัฒนาการเมืองที่ **สอดคล้องไปพร้อม ๆ** กับสภาพวิวัฒนาการของพื้นฐานทางการเมือง

ของประชาชน “มาตรการทางกฎหมาย” ที่ใช้บังคับให้นักการเมืองต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็น มาตรการ ที่ใช้อยู่ในประเทศสังคมนิยมฝ่ายซ้าย เพราะประเทศเหล่านั้นถือว่า การปกครอง ประเทศเป็นระบบผูกขาดอำนาจของชนชั้นกรรมกร(working class)ด้วยความร่วมมือของชนชั้น เกษตรกร(worker-peasant alliance)

เท่าที่ได้ทราบ เข้าใจว่ามีประเทศประชาธิปไตยใหม่(พรรคการเมือง หลายพรรค)ประเทศ หนึ่ง ได้นำมาตรการบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองมาทดลองใช้โดย เขียนไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง มิได้เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ(หมายเหตุ:- ผู้เขียนไม่ขอระบุชื่อประเทศ เพราะผู้เขียนหาหลักฐานไม่พบ) และในการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 ของไทย คณะ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดูแบบจากกฎหมายเลือกตั้งของประเทศดังกล่าว และยังกว่านั้นได้ เขียนกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้เข้มงวดมากยิ่งขึ้น รวมทั้งได้กำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้สมัครรับ เลือกตั้ง(ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง)ที่พรรคการเมืองจะต้องส่งสมาชิกพรรคเข้ารับเลือกตั้งในการเลือกตั้ง ทั่วไปแต่ละครั้งด้วย ทั้งนี้โดยคณะกรรมการฯมีความมุ่งหมายให้พรรคการเมืองของไทยโตขึ้น โดยรวดเร็ว ผู้เขียน(ซึ่งเป็นกรรมการฯ อยู่ด้วยผู้หนึ่งในขณะนั้น)เข้าใจว่า ประเทศไทยเป็นประ เทศเดียวที่มีบทบัญญัติเช่นนี้อยู่ในรัฐธรรมนูญ และผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการนำมาตรการเหล่านี้ มาเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ และได้ให้ข้อสังเกตถึง“ผล”ที่อาจเกิดขึ้นได้ไว้แล้ว

ในการเขียนมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ“องค์กรทางการเมือง”ลงไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องศึกษาระบบรัฐธรรมนูญอย่างเพียงพอ เพราะ“องค์กรทางการเมือง”อยู่บนพื้นฐานสำคัญ 2 ประการ คือ (1) พื้นฐานของกลไกการบริหารงานประจำ(ราชการส่วนกลางรวมทั้งระบบกระบวนการ ยุติธรรม-ราชการส่วนภูมิภาค และรูปแบบของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น) และ (2) พื้น ฐานทางการเมืองหรือสภาพทางสังคมวิทยาการเมืองของประชาชน

ผู้เขียนเห็นว่า การเขียนรัฐธรรมนูญใน พ.ศ.2521 โดยมีมาตรการผูกมัดสมาชิกสภา ไว้กับพรรคการเมือง โดยมีความมุ่งหมายเพียงเพื่อให้คณะรัฐบาลมีเสถียรภาพ(เพราะเป็นรัฐบาลที่ มาจากพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร) ได้ก่อ ให้เกิด“ระบบผูกขาดอำนาจโดยพรรคการเมือง”ขึ้น จริงอยู่การเขียนรัฐธรรมนูญในลักษณะของ การสร้างมาตรการบังคับ(เพื่อเร่งการวิวัฒนาการในทางการเมือง)มิใช่ว่าจะกระทำไม่ได้ หากแต่จะ ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง โดยจะต้องศึกษาหรือให้ความสำคัญแก่กลไกการบริหารงานประจำ และพื้นฐานทางการเมือง(สภาพสังคมวิทยาการเมือง)ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งด้วย และถ้าผู้ร่าง รัฐธรรมนูญประสงค์จะเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อเร่งวิวัฒนาการ ฯลฯ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องสร้างกลไก ให้เป็นเครื่องกำกับหรือเป็นระบบควบคุมเพื่อถ่วงดุลการใช้อำนาจของพรรคการเมืองขึ้นให้เหมาะสม ด้วย

การสร้าง“ระบบผูกขาดอำนาจโดยพรรคการเมือง”โดยไม่มีกลไกถ่วงดุลการใช้อำนาจ ของพรรคการเมือง ย่อมเป็นต้นเหตุของสภาพการณ์เลือกตั้ง ในปัจจุบัน เพราะจะมี“บุคคลจำนวน หนึ่ง”ที่มุ่งเข้าควบคุมพรรคการเมืองเพื่อเข้ามาใช้“อำนาจรัฐ”โดยการใช้อำนาจรัฐในระดับสูงเช่นนี้

กลไกประจำของรัฐไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมได้(เนื่องจากกลไกในด้านนี้ยังมีได้พัฒนา) และบุคคลดังกล่าวนี้ก็จะอาศัยจุดอ่อนของ“พื้นฐานทางการเมือง”ของประชาชน เพื่อทำให้ผู้ที่สังกัดในพรรคการเมืองของตนได้รับเลือกตั้งเข้ามาให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ในทุก ๆ วิธีทางที่มีเงินก็ใช้เงิน ที่มีอิทธิพลก็ใช้อิทธิพล และที่มีอำนาจก็ใช้อำนาจ ระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว(monist)โดยถือหลักว่า พรรคการเมือง (หรือกลุ่มพรรคการเมือง)ที่มีเสียงข้างมากในสภามาเข้ามาเป็นรัฐบาลนั้น เป็นการเผด็จการทางรัฐสภาอยู่แล้วตามธรรมชาติ ดังนั้น การเพิ่มมาตรการตามรัฐธรรมนูญเร่งให้เกิด“ระบบผูกขาดอำนาจโดยพรรคการเมือง”(โดยมิได้สร้างกลไกถ่วงดุลการใช้อำนาจของนักการเมือง และพรรคการเมืองไว้) จึงน่าจะเป็นสาเหตุโดยตรงของการรุนแรงในการต่อสู้ในการเลือกตั้งในระยะหลังนี้

เป้าหมายของการเข้ามาใช้อำนาจรัฐโดยอำเภอใจ เป็นเครื่องล่อใจอย่างยิ่ง การต่อสู้ในการเลือกตั้งที่เป็นไปอย่างรุนแรงในทุกรูปแบบ ทำให้บุคคลที่ดีที่มีคุณสมบัติค่อย ๆ หายไปจากวงการเลือกตั้ง เพราะบางท่านอาจจะคิดว่าไม่คุ้มกับที่จะต้องลงทุนใช้จ่ายเงินที่ตนหามาได้ด้วยความยากลำบากโดยสุจริต หรือบางท่านอาจคิดว่าลงทุนไปครั้งหนึ่งแล้วและได้เป็นรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้ว ก็เป็นเกียรติประวัติพอเพียงแล้ว หรือถ้าบุคคลได้รักชาติมาก ก็คงจะลงสมัครต่อเนื่องกันไปจนหมดตัวและหายไปจากวงการเมือง(เพราะมีอุดมคติไม่เรียกทุนคืน)

สภาวการณ์ได้มาซึ่งนักการเมืองเพื่อบริหารประเทศของประเทศไทยในลักษณะนี้ เป็นอันตรายอย่างยิ่งของประเทศในอนาคต

6. ทางออกของประเทศไทย

ผู้เขียนใคร่ขอแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับทางออกของประเทศไทย เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ที่เกี่ยวข้อง หากจะเป็นประโยชน์ได้บ้างปัจจุบันประเทศไทยมีทั้ง“ปัญหาเฉพาะหน้า”ว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่อย่างไร และจะกู้ภาพพจน์ของประเทศไทยในสังคมนระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและการเมืองของเรา ได้อย่างไร และยังมีปัญหาในระยะยาวเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สำหรับการบริหารประเทศในอนาคตอีกด้วย การแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กระทำมาแล้วในขณะนี้ โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งและในเรื่องอื่น ๆ ฯลฯ คงไม่อาจแก้ปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์ปชั่นของนักการเมือง(ไม่ว่านักการเมืองนั้นจะมาจาก การเลือกตั้งหรือมิได้มาจากการเลือกตั้ง)และไม่อาจแก้ปัญหาการซื้อเสียงในการเลือกตั้งซึ่งเป็นเหตุให้คนดีไม่เข้าสู่วงการเมืองเพื่อบริหารประเทศ ได้

6.1 สำหรับทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า จากการวิเคราะห์สถานการณ์ในปัจจุบัน ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อประโยชน์ของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการลงทุน)และทางการเมือง ไม่ว่าจะเกี่ยวกับความเชื่อถือของประชาชนภายในประเทศ(ต่อสภาหรือต่อคณะรัฐบาล)เองก็ดี หรือเกี่ยวกับความเชื่อถือจากสังคมนระหว่างประเทศก็ดี การยุบสภาน่าจะเป็นสิ่งที่จำเป็นและไม่สมควรที่จะหลีกเลี่ยง

การพยายามที่จะให้มีคณะรัฐบาลใหม่โดยพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากหรือพรรคการเมืองฝ่ายข้างน้อย(minority government) โดยไม่เปลี่ยนโครงสร้างของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นพื้นฐานของรัฐบาล ไม่น่าจะมีผลดีแก่ส่วนรวมทั้งในด้านความมั่นคงของรัฐบาลและในด้านความร่วมมือจากประชาชนฯ การตั้งคณะรัฐบาลใหม่ของพรรคการเมืองดังกล่าวโดยคิดว่าจะ“พยายาม”บริหารประเทศดูก่อนนั้น จะมีผลเป็นการเพิ่มความเสียหายให้แก่ประเทศมากยิ่งขึ้น

ประเทศไทย ควรจะมีการเริ่มต้นใหม่โดยคณะรัฐบาลชุดใหม่หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่

ปัญหามีอยู่ว่า ในขณะที่นายกรัฐมนตรีคนใดจะเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการยุบสภา และในระหว่างที่ทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ คณะรัฐมนตรีที่รักษาการเป็น caretaker จะบริหารประเทศอย่างไรบ้างเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด

ผู้เขียนเห็นว่า นายกรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการไม่น่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี(หรือรัฐมนตรี)ในคณะรัฐมนตรีชุดที่ต้องรับผิดชอบในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม แต่ควรเป็นนายกรัฐมนตรีที่ทรงแต่งตั้งขึ้นใหม่

เมื่อได้มีการตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่และมีคณะรัฐมนตรีคณะใหม่แล้ว สิ่งทีคณะรัฐมนตรีพึงกระทำ(นอกเหนือจากการบริหารประเทศตามความจำเป็นและเหมาะสมแล้ว) น่าจะได้แก่

(1) นายกรัฐมนตรีควรเสนอขอพระบรมราชโองการเพื่อยุบสภา และเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้ตัดสินใจว่า พระราชกำหนดนิรโทษกรรมที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีชุดเดิม จะให้สภาผู้แทนชุดปัจจุบัน(และวุฒิสภา)เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ หรือจะรอให้สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่(และวุฒิสภา)เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

(2) คณะรัฐมนตรีชุดที่เข้ามาทำการยุบสภานี้แม้จะมีเวลาบริหารประเทศในระยะเวลาอันสั้น ควรดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาระยะยาวไปพลางก่อน เช่น การแต่งตั้งคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการและบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิฯ เพื่อเตรียมการศึกษา“แนวทางในการเขียนรัฐธรรมนูญ”ที่เหมาะสมสำหรับการบริหารประเทศต่อไปในระยะยาว เพราะในขณะนี้“ปัญหาพื้นฐานของการบริหารประเทศ” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ยังมีได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด (รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและที่มาของวุฒิสมาชิกด้วย)

6.2 สำหรับการแก้ปัญหาระยะยาว ซึ่งคงจะเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ที่จะได้จัดตั้งขึ้นหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่แล้ว

ผู้เขียนคิดว่า ในเวลาข้างหน้า น่าจะเป็นโอกาสของประชาชนคนไทยที่จะแสวงหารัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติที่ดีและเหมาะสมได้ เพราะขณะนี้ อาจกล่าวได้ว่า คนไทยมีประสบการณ์ที่สมบูรณ์แบบ หรือหากจะเรียกให้ทันสมัยก็คือ คนไทยมีประสบการณ์ครบวงจร เพราะเรา

มีประสบการณ์จากการมีการปฏิวัติรัฐประหารมานับครั้งไม่ถ้วน มีรัฐธรรมนูญที่เขียนซ้ำ ๆ กันมาถึง 15 ฉบับ เรามีการยึดทรัพย์หรือจับทรัพย์ทั้งจากนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและจากนักการเมืองที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง และซ้ำยังมีประสบการณ์ใหม่เพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่ง คือ การเผด็จการทางรัฐสภาที่เกิดจากระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียว(monist)อีกด้วย

คงต้องถึงระลึกว่า การสร้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดมาตรการหรือสร้างกลไกใด ๆ ขึ้นโดย“ลายลักษณ์อักษรหรือเขียนขึ้น”นั้น เป็นสิ่งที่ทำได้และเป็นสิ่งที่พึงกระทำเพราะทำให้เป้าหมายของการวิวัฒนาการสามารถบรรลุผลได้ในเวลาที่สั้นกว่าการวิวัฒนาการตามปกติ แต่ในการเขียนบทบัญญัติเพื่อ“เร่งวิวัฒนาการ”เหล่านี้ ผู้เขียนรัฐธรรมนูญจะต้องมีความรอบคอบและระมัดระวังตามสมควร

ประสบการณ์ของการเขียนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 ที่ได้สร้าง“ระบบพรรคการเมือง”ให้เข้ามาผูกขาดการใช้อำนาจรัฐ โดยมุ่งหมายให้รัฐบาลได้มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและมีความมั่นคงอยู่ในตำแหน่งได้นาน โดยลิมพิจารณาถึงความเป็นจริงของการไร้ประสิทธิภาพของกลไกบริหารงานประจำองประเทศและลิมนึกถึงสภาพทางสังคมวิทยาทางการเมืองของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง(โดยส่วนรวม)นั้น ได้เป็นเหตุให้มีการแข่งขันการเลือกตั้งกันอย่างรุนแรงและนำไปสู่การเผด็จการทางรัฐสภา และยังเป็นเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันที่ยังไม่เปิดเผยอีกเป็นจำนวนมาก

บรรดาสิ่งที่เป็นปัญหาเหล่านี้ นักเขียนรัฐธรรมนูญ(ของต่างประเทศ) ได้สร้างหรือแก้ไขปรับปรุงองค์กรทางบริหารต่าง ๆ และจัดรูปแบบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งเพื่อจำกัดขอบเขตของข้อเสียของระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียวไว้มากมายหลายรูปแบบ ซึ่งนักวิชาการของเราน่าจะสามารถนำมาดัดแปลงใช้ประโยชน์ได้ ทำอย่างไรจึงจะป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ทำอย่างไรจึงจะได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเข้ามาบริหารประเทศควบคู่ไปกับบุคคลที่ประชาชนมีความนิยม ฯลฯ

ภาระหนักคงจะรอคณะรัฐบาลที่จะมาจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่อยู่เป็นอันมาก ท่านผู้ใดจะบอกได้ว่ากลไกการบริหารงานประจำ(ฯลฯ)ของประเทศไทย(ก่อนการปฏิวัติโดยคณะ รสช.) ได้มีการแก้ไขให้มีสภาพดีขึ้นหรือไม่ และท่านแน่ใจหรือว่าการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการประเภทต่าง ๆ (ซึ่งมุ่งหมายให้มีการเพิ่มเงินเดือน)ในสมัยคณะรัฐมนตรีซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี (ซึ่งหน่วยงานแต่ละหน่วยต่างแย่งกันเสนอกฎหมาย มือใครยาวสาวได้สาวเอา)นั้นเป็นการแก้ปัญหาที่มีอยู่เดิมหรือเป็นการสร้างปัญหาใหม่ขึ้นใน“ระบบการบริหารงานบุคคล”ของรัฐ ซึ่งอาจมีผลเป็นการสร้างความเสียหายได้มากกว่าปัญหาเดิม และอาจทำให้การแก้ไขปัญหาใน“ระบบบริหารงานบุคคล”ของรัฐกระทำไม่ได้ ยากยิ่งขึ้นไปกว่าเดิม หรือไม่

บทสุดท้าย

ผู้เขียนขอฝากคำถามสุดท้ายที่ขอให้ท่านผู้อ่านช่วยกันคิดแก้สักปัญหาหนึ่ง (เพราะผู้เขียนคิดไม่ออก) ปัญหานี้เป็นปัญหาธรรมดาทางสังคมวิทยา-sociology (พฤติกรรมของมนุษย์ ปุถุชน ซึ่งยังไม่เป็น statesman)

ปัญหามีว่า สมมติว่า เรามีร่างรัฐธรรมนูญที่ดี(สมมติไว้ก่อน) มีองค์กร หรือมีแนวทางของการจัดองค์กรที่ดีที่สามารถป้องกันหรือลดปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่น และปัญหาการบิดเบือนการใช้อำนาจโดยมิชอบของนักการเมือง ได้อย่างเหมาะสม (พอสมควร) และเป็นรัฐธรรมนูญที่มีกลไกที่จะทำให้เรื่องหรือปัญหาสำคัญได้กลับลงมาสู่ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อตัดสินโดยวิธีการออกเสียงประชามติ(referendum) หรือโดยการยุบสภา

คำถามมีว่าเราจะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้“ผ่าน”สภาผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภา (ที่ยึดถือหลักว่า พรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด ย่อมได้เป็นรัฐบาล) เพื่อนำไปให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติว่า จะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้หรือไม่ อย่างไร เพราะร่างรัฐธรรมนูญนี้ ขัดกับประโยชน์(ส่วนตัว)ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักการเมือง

ขณะนี้ คนไทยกำลังระลึกถึงการเสียเลือดเนื้อในเดือนพฤษภาคม 2535 และระลึกถึงการเสียเลือดเนื้อเมื่อประมาณ 20 ปีก่อน(14 ตุลาคม 2516 และ 6 ตุลาคม 2519) แต่คนไทยยังจะระลึกถึงความรู้สึกของตนเองในขณะที่มีการปฏิวัติ ที่อ้างถึงการทุจริตคอร์ปชั่นและการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ 2534 และในเดือนพฤศจิกายน 2490(สส.กินจอบกินเสียม) อยู่หรือไม่

ความรู้สึกเหล่านี้ยังคงเป็นความรู้สึกที่ขัดแย้งกันอยู่ในใจหรือไม่ และเราจะทำอย่างไรกับความรู้สึกเหล่านี้ หรือว่า ประชาชนจะนัดพบกันใหม่ที่ท้องสนามหลวง ในอีก 20 ปีข้างหน้า คือ พ.ศ.2555 (ท่านผู้อ่านจะเลือกเอา“เดือน”อะไร)

[หมายเหตุ:- บทความนี้ ผู้เขียนได้เขียนเสร็จตั้งแต่วันที่ 8 มิถุนายน 2535 ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่จะได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุนเป็นนายกรัฐมนตรี แต่บังเอิญหนังสือพิมพ์ยังมีได้ลงพิมพ์ ฉะนั้น เมื่อได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายอานันท์ฯแล้ว ผู้เขียนจึงได้นำบทความมาแก้ไขเล็กน้อย และนอกจากนั้น ผู้เขียนใคร่ขอเพิ่มเติมความเห็นว่าคุณะรัฐมนตรีชุดของนายอานันท์ฯยังไม่น่าจะเร่งรีบยุบสภา แต่ควรจัดให้มีร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จากบุคคลที่เป็นกลางโดยเร็ว เพื่อให้ได้รัฐธรรมนูญที่มีกลไกแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศ และก่อนที่จะใช้บังคับ ก็น่าจะจัดให้มีการออกเสียงประชามติรับรองร่างรัฐธรรมนูญก่อน]

โอกาสที่ไม่น่าจะต้องเสียไป ในการแก้ปัญหาระยะยาว (การแก้ไขโครงสร้างและกลไกในรัฐธรรมนูญ)

โดย ศ.อมร จันทรมบูรณ์

ขณะนี้ มีบทความบางบทความที่แสดงความคิดเห็นว่า “รัฐบาลควรเร่งยุบสภา” โดยเร็ว และให้รัฐบาลสะสางปัญหาเกี่ยวกับพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ และแสวงหาผู้รับผิดชอบในเหตุการณ์นองเลือดในวันที่ 17-20 พฤษภาคม ที่แล้ว

ในปัญหาที่เกี่ยวกับพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ และการแสวงหาบุคคลที่รับผิดชอบฯ นั้น ผู้เขียนได้เคยเขียนบทความให้ความเห็นไว้แล้วว่า ควรเร่งกระทำ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น “องค์กรในกระบวนการยุติธรรม” (มิใช่ “องค์กรทางการเมือง”) ควรกำหนดวิธีพิจารณา (ความ) และทำการรับฟังการชี้แจงเหตุผลของรัฐบาลโดยเปิดเผย (ดังเช่นในต่างประเทศ) และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญควรนั่งพิจารณาติดต่อกันไปจนกว่าจะทำคำวินิจฉัย

บทความนี้ ผู้เขียนประสงค์จะให้ข้อคิดว่า ถ้าหากรัฐบาลจะขยายเวลาการยุบสภาออกไปอีก 6 เดือน โดยให้รัฐบาล “พยายาม” แก้ไขปัญหาระยะยาวของประเทศเสียก่อน ก็น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับประเทศในอนาคต

การที่ผู้เขียนใช้คำว่า “พยายามแก้ไขปัญหาฯ” ก็เพราะว่า ในการแก้ไขปัญหาระยะยาวของประเทศนี้ จำเป็นที่ “คณะรัฐมนตรี” จะต้องมีความคิดริเริ่มและจำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากพรรคการเมืองทั้งหลายและสมาชิกสภา

แม้ว่าหลังจากการติดตามการเคลื่อนไหวทั้งของคณะรัฐบาลและของพรรคการเมือง โอกาสเช่นนี้คงล่วงเลยไปแล้วและไม่มีทางจะเกิดขึ้น แต่ผู้เขียนก็อยากจะบันทึกความเห็นของผู้เขียนไว้

ปัญหาระยะยาวของประเทศมิใช่เป็นสิ่งที่แก้ไขได้โดยง่ายด้วยการยุบสภาและเลือกตั้งใหม่ การยุบสภาเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

การยุบสภาเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัดสินปัญหาด้วยการเลือก “ตัวบุคคล” ว่าคราวนี้ประชาชน (ส่วนใหญ่) จะเลือกใครหรือเลือกพรรคการเมืองที่มีผู้ใดเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง (สังคมไทยยังมีได้พัฒนาไปถึงระบบพรรคการเมืองที่มีนโยบาย) โดยมีความเชื่ออยู่ว่าเหตุการณ์นองเลือดในเดือนพฤษภาคม คงจะทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งใช้ดุลพินิจในการเลือกตั้งทั่วไป (ครั้งนี้) ด้รอบคอบกว่าเดิม แต่ด้จะพิจารณาดูให้ถ่องแท้ แล้วการแก้ไข “ตัวบุคคล” นั้น ไม่อาจหวังผลในระยะยาวได้ เพราะตัวบุคคลมีทั้งดีและไม่ดี และการ

ได้บุคคลที่ดีมาบริหารประเทศในขณะหนึ่ง ก็มีได้หมายความว่าบุคคลที่จะเข้ามาใช้อำนาจรัฐต่อไป จะต้องเป็นคนดี หรือแม้แต่บุคคลที่ดี ๆ นั้นเอง ถ้าหากทุกอย่าง“ล่อใจ”ในการเข้าใช้อำนาจรัฐได้ตามอำเภอใจ ก็ไม่แน่ว่า บุคคลที่เป็นคนดีนั้นจะดีได้นานสักเท่าใด

การแก้ไขปัญหาระยะยาว จำเป็นต้องมีการแก้ไขโครงสร้างและกลไกในรัฐธรรมนูญ เช่น การปรับปรุงการจัดองค์กรของ“องค์กรทางการเมือง”(รวมทั้งการปรับปรุงที่มาของสมาชิกวุฒิสภาและบทบาทของวุฒิสภา) และการมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพื่อให้ความสำคัญแก่“องค์กรบริหาร”ที่เป็น **infrastructure** ของการใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น

ในเดือนพฤษภาคม ซึ่งเรียกกันว่า พฤษภาคมทมิฬ ประชาชนคนไทยได้เสียเลือดเนื้อไปเป็นจำนวนมาก การแก้ไขปัญหาด้วย“การยุบสภา”เพื่อคืนอำนาจให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า การแก้ปัญหาเพียงเท่านี้จะเป็นการคุ้มหรือไม่กับการสูญเสียเลือดเนื้อในครั้งนี้

ในขณะนี้ หลายท่านได้พูดถึงว่า เราอาจจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ดีกลับเข้ามาอีกเป็นจำนวนมาก(มากกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี) และต่างประเทศก็กำลังมองดูว่า“การยุบสภา”เป็นการซื้อเวลาชั่วคราว แต่ปัญหาที่แท้จริงก็จะกลับมาสู่ประเทศไทยอีกหลังการเลือกตั้ง

ปัญหาที่แท้จริงของประเทศไทย คือ การทุจริตคอร์รัปชันและการบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อหาผลประโยชน์โดยมิชอบ โดย“นักการเมือง”ไม่ว่านักการเมืองนั้นจะมาจากการเลือกตั้งหรือมิได้มาจากการเลือกตั้ง

การปฏิวัติและรัฐประหารทุกครั้ง ผู้ที่ทำการปฏิวัติรัฐประหารต่างอ้างการทุจริตคอร์รัปชันของ“นักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง”มาเป็นเหตุผลของการทำการปฏิวัติ และเป็นเงื่อนไขเพื่อขอความสนับสนุนจากประชาชน(และก็ได้รับความสนับสนุนจากประชาชน) และในทางตรงกันข้าม การที่ประชาชนต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยและต่อต้านเผด็จการ ก็เพราะเกรงกลัวว่าผู้เผด็จการจะเข้ามากอบโกยหาผลประโยชน์ใส่ตัวโดยไม่มีการควบคุมจากสภาผู้แทนราษฎร

ท่านคงจำได้ว่า แม้ในระบอบที่ประเทศไทยมีการปกครองโดยคณะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและเป็นประชาธิปไตยเต็มใบนั้น หนังสือพิมพ์ต่างประเทศก็เรียกประเทศไทยว่า เป็นดินแดนแห่งการคอร์รัปชัน ท่านผู้อ่านอาจลองถามตนเองดูว่า เรากำลังจะกลับไปสู่จุดนั้นอีกหรือไม่

ปัญหาเหล่านี้ อาจแก้ไขได้ถ้าคนไทยเราจะสนใจในโครงสร้างและกลไกต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ(ของต่างประเทศ) เพราะปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเหล่านี้ได้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในต่างประเทศทั้งสิ้น และนักวิชาการ(ของต่างประเทศ)ก็ได้อาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องกำหนดวิธีการและแนวทางในการแก้ปัญหาเหล่านี้ไว้แล้ว

อันที่จริง ผู้เขียนได้เคยเขียนบทความเกี่ยวกับโครงสร้างของ“รัฐธรรมนูญสมัยใหม่”มาหลายครั้ง และให้ความเห็นไว้ว่า เราอาจจะทำให้มีการทุจริตคอร์รัปชันหรือการบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐ

อำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ(ของนักการเมืองและของพรรคการเมือง)ให้ลดน้อยลงได้ ถ้าเราสร้างกลไกในรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม 3 ประการ คือ (1)โครงสร้างความสัมพันธ์ของ“องค์กรการเมือง” (2) กลไกของ“องค์การบริหาร”ที่เป็น infrastructure สำคัญของการใช้“อำนาจรัฐ” และ (3)ระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสมกับ“พื้นฐานทางการเมือง”ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

การยุบสภาเป็นการแก้ปัญหาที่อาศัย“พื้นฐานทางการเมือง”ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพื่อเปลี่ยนแปลง“ตัวบุคคล” กล่าวคือ เป็นการแก้ปัญหาโดยคำนึงถึงกลไกตามข้อ 3 เพียงข้อเดียวเท่านั้น(และเป็นการแก้ปัญหาโดยสมมติเอาว่า ระบบการเลือกตั้งที่เป็นอยู่นี้ เหมาะสมดีแล้ว)

ในสัปดาห์ที่แล้ว ผู้เขียนได้เขียนบทความเรื่อง “การยุบสภากับการเผด็จการทางรัฐสภา” ลงหนังสือพิมพ์นี้ ฉบับประจำวันที่ 16-17 มิถุนายน 2535 ผู้เขียนได้กล่าวถึงสาเหตุของ“การเผด็จการทางรัฐสภา”ของประเทศไทย(ทำไมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งกลุ่มพรรครัฐบาลและกลุ่มพรรคฝ่ายค้าน ต่างพร้อมใจกันไม่ยอมให้ยุบสภา) โดยได้วิเคราะห์ไปถึงปัญหา“พื้นฐานทางการเมือง”ของผู้มีสิทธิออกเสียง และสาเหตุแห่งความรุนแรงในการแข่งขันเลือกตั้ง

ผู้เขียนได้กล่าวว่า การยุบสภาจะใช้ได้ผลเพียงโดยอ้อมขึ้นอยู่กับ“พื้นฐานทางการเมือง”ของผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนใหญ่ของประเทศและพื้นฐานทางการเมืองจะพิจารณาจาก“ความเป็นจริงในการใช้สิทธิของผู้มีสิทธิออกเสียง” และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงส่วนใหญ่ของประเทศไทยอยู่ภายใต้ภาวะความเป็นจริงใน“สังคมชนบท”(มีโซ่ขึ้นอยู่กับประกาศนียบัตรที่แสดงระดับการศึกษา) ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เป็น“เงื่อนไขของสังคมชนบท” เช่น ความรักพวกรักห้อง ความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาอาศัยอยู่กับนักธุรกิจท้องถิ่นหรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน ความยากจนในการดำรงชีพ ฯลฯ เป็น“เงื่อนไขทางสังคม”ที่มีน้ำหนักถ่วงมากกว่าระดับการศึกษาและการอบรมประชาธิปไตย และพื้นฐานทางการเมืองของ“สังคมชนบท”จำต้องใช้ระยะเวลา(มาก)จึงจะเปลี่ยนหรือมีวิวัฒนาการ

การยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพื้นฐานทางการเมืองของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง(ส่วนใหญ่)ได้ในทันที แม้ว่าเหตุการณ์เมื่อเดือนพฤษภาคม อาจมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง“พฤติกรรม”ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้จำนวนหนึ่ง แต่การเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมนี้อาจเป็นเพียงชั่วคราวก็ได้ และอาจกลับสู่สภาพเดิมเมื่อเหตุการณ์เดือนพฤษภาคมลืมนเลือนไป

ทำไม? คนไทยจึงไม่ถือโอกาสนี้ เพื่อหาทางแก้ไข“ปัญหาระยะยาว”โดยมุ่งไปสู่การแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในลักษณะที่มีการวิเคราะห์ตามหลักวิชาการด้วยการแสวงหากฎแก้ไขการทุจริตและการบิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อหาประโยชน์โดยมิชอบของนักการเมืองระดับสูง แสวงหากฎแก้ไขการลดการแข่งขันของการเลือกตั้งโดยการซื้อเสียง และสร้างระบบที่คนดีสามารถเข้าสู่การเมืองได้

โอกาสนี้ น่าจะเป็นโอกาสที่ดีที่สุดของประเทศไทย ถ้ารัฐบาลจะหาวิธีการใด ๆ ก็ตาม

(เช่นการตั้งคณะกรรมการ ฯลฯ) เพื่อให้มีการพิจารณาร่วมกันระหว่างนักวิชาการและเชิญผู้แทนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ มาร่วมพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญขึ้น และในการยกร่างรัฐธรรมนูญนี้ก็ควรกระทำโดยเปิดเผยและให้ประชาชนได้มีส่วนแสดงความคิดเห็นและมีส่วนรับรู้ในเหตุผลของการกำหนดบทบัญญัติต่าง ๆ **ก่อนที่จะมีการตัดสินใจด้วยเหตุด้วยผล(logical)**ในการกำหนดกลไกและมาตรการต่าง ๆ ขึ้นในร่างรัฐธรรมนูญ

และเมื่อได้มีร่างรัฐธรรมนูญแล้วและผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก็น่าจะจัดให้**มีการออกเสียงประชามติ(referendum)**ก่อนที่จะพระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธย ดังที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2492

การดำเนินการเช่นนี้ น่าจะเป็นวิถีทางที่จะได้รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศ เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีส่วนของการพิจารณาและการตัดสินใจจากบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากบุคคลที่เป็นกลางและไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรง

จริงอยู่ แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งอยู่บน**หลักสมมุติที่ว่า** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ตามความเป็นจริงทางสังคมวิทยา(sociology)นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดีหรือพรรคการเมืองก็ดีย่อมมีผลประโยชน์ผูกพันอยู่กับวิธีการที่ให้ประโยชน์แก่ตนเองหรือแก่พรรคการเมืองของตน ซึ่งทำให้การมอง(vision)“**ปัญหาส่วนรวม**”ของประเทศโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและโดยพรรคการเมือง**มีขอบเขตจำกัด** เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองจะมุ่งมองถึงการเข้าใช้“**อำนาจรัฐ**”โดยตนเองในฐานะนักการเมือง(ยิ่งทำได้ตามอำเภอใจเท่าใด ก็ยิ่งดีเท่านั้น) แต่นักวิชาการและผู้ที่เป็นกลางทางการเมืองจะมองไปถึงกลไกการถ่วงดุลในระบบการใช้“**อำนาจรัฐ**”ของนักการเมือง

ในต่างประเทศ บทบาทที่เป็นกลางในการเขียนรัฐธรรมนูญจะได้มาจากนักการเมืองที่มองเห็นการณ์ไกลหรือจากผู้นำทางการเมืองที่เป็นรัฐบุรุษ เช่น การร่างรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรือการร่างรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 ของประเทศฝรั่งเศสภายใต้แนวความคิดของประธานาธิบดีเดอโกล เป็นต้น ซึ่งถ้าปราศจากบุคคลเหล่านี้ โลกคงไม่มีรัฐธรรมนูญที่ดี ๆ ไว้ให้เราศึกษา

การเขียนรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ยากทั้งโดยลักษณะและสาระ เพราะการเขียนรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงความเป็นจริงในสภาวะทางการเมืองอันเป็น“**เงื่อนไข**”ต่าง ๆ หลายประการ เช่น พื้นฐานทางการเมืองของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง พฤติกรรมของนักการเมือง กลไกการบริหาร ฯลฯ โดยกลไกและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญจะต้องถูกกำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับ“**เงื่อนไข**”เหล่านี้โดยอาศัยหลักของ**ความสมเหตุสมผล(logic)**ให้มากที่สุด และนอกจากนั้นแล้ว การกำหนด กลไกและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญยังจะต้องคำนึงถึงลักษณะพลวัต(dynamic)ของ “**เงื่อนไข**”ต่าง ๆ ที่ยังจะมีวิวัฒนาการต่อไปอีกด้วย

กลไกและมาตรการต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะต่อเนื่อง มากกว่าการอาศัย“ตัว

บุคคล” เพราะนักการเมือง(ซึ่งอาจมีทั้งบุคคลที่สุจริตและมันคง หรือบุคคลที่ตั้งใจหรือยอมตนเพื่อผลประโยชน์อันมิชอบ)ต่างก็ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาใช้อำนาจรัฐ” กลไกและมาตรการต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ จะเป็นเครื่องกำกับและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐโดยนักการเมือง แทนประชาชนทั้งประเทศ

ผู้เขียนเข้าใจดีว่าเป็นการยากที่จะทำให้บุคคลที่มีพื้นฐานต่างกันและมีผลประโยชน์ต่างกัน สามารถมีความเห็นเหมือนกันในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่มีกลไกอันสลับซับซ้อนได้ แต่ถ้าหากประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถทำได้ ก็ไม่น่าจะมีเหตุผลที่คิดว่า คนไทยจะทำได้

ประเทศไทยเคยมีบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยในขณะร่างรัฐธรรมนูญมาแล้วครั้งหนึ่งในปี พ.ศ.2516 และได้ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ขึ้นแต่แล้วรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว (ประชาธิปไตยเต็มใบ)ก็สิ้นสุดลงด้วยการปฏิวัติในปี พ.ศ.2519 และในช่วงท้ายของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2521เราก็มีการบริหารประเทศโดยมีประชาธิปไตยเต็มใบ(คณะรัฐบาล พล.อ.ชาติชายฯ ระหว่าง พ.ศ. 2531 ถึง พ.ศ.2534) และสิ้นสุดลงด้วยการปฏิวัติในปี พ.ศ.2534

ขณะนี้(พ.ศ.2535) เรากำลังกลับไปสู่การเป็น“ประชาธิปไตยเต็มใบ”อีกครั้งหนึ่ง แต่ใครจะตอบได้ว่า หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้แล้ว อะไรจะเกิดขึ้นอีกหลังจากนั้น? ผู้เขียนคิดว่า ท่านผู้อ่านคงพอคาดหมายได้และทราบคำตอบอยู่แล้ว

การซื้อเสียงและการขายเสียงนั้น เป็นเพียง“อาการ”ของโรคที่ปรากฏขึ้นเท่านั้น แต่มีไข้เป็น“สาเหตุ”ของโรค ตราบใดที่นักการเมืองยังสามารถเข้ามาใช้อำนาจรัฐได้ตามอำเภอใจ(โดยไม่มีกลไกถ่วงดุล)และมีโอกาสที่จะแสวงหาผลกำไรและผลประโยชน์โดยมิชอบได้อย่าง(เกิน)คุ้มกับการลงทุน ตราบนั้น “จุดเสียง”ที่นักการเมืองมุ่งลงทุนซื้อเสียงเพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐ(โดยผ่านการผูกขาดอำนาจของพรรคการเมืองฯที่กุมเสียงข้างมากในสภา) ก็จะมีอยู่ต่อไป

แม้ว่าการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งหรือการจัดองค์กรเลือกตั้ง(ตามที่คณะรัฐบาลชุดปัจจุบันกำลังเน้นอยู่นี้)จะเป็นวิธีแก้ปัญหาย่างหนึ่ง แต่ก็เป็นการมุ่งแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ คือแก้อาการของโรคเท่านั้น องค์กรเลือกตั้งที่เคยทำกันมาแล้วในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งสุดท้ายเมื่อเดือนมีนาคม 2535 ก็ได้พิสูจน์แล้วว่า ไม่อาจป้องกันการซื้อขายเสียงได้ตามที่คิดหวังกันไว้ และนักการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองก็ได้ออกมากล่าวยืนยันและยอมรับด้วยตนเองในข้อเท็จจริงนี้ทั้งในหน้าหนังสือพิมพ์และสื่อโทรทัศน์ เราคงจะหวังอะไรไม่ได้มากจากการที่คณะรัฐบาลชุดปัจจุบันเปลี่ยนแปลง“ตัวบุคคล”บางคนที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับองค์กรเลือกตั้งในครั้งนี้ และดูเหมือนว่า การเปลี่ยนแปลง“ตัวบุคคล”จะเป็นวิธีแก้ปัญหาย่างง่าย ๆ ที่เราชอบใช้กันบ่อยเกินไป [หมายเหตุ:- องค์กรเลือกตั้งที่จะให้ผลในทางปฏิบัติ จะต้องเป็นองค์กรที่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรอง(เพื่อป้องกันมิให้“เสียงข้างมาก”มาแก้ไขได้โดยง่าย) และต้องมีบทบัญญัติกำหนด“หลักสาระสำคัญ”ขององค์กรนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยจะมี organic law เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างและขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรไว้ในรายละเอียดอีกชั้นหนึ่ง]

ผู้เขียนคิดถึงกร่างรัฐธรรมนูญ(พ.ศ.2517)ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี พ.ศ.2516 ซึ่งการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวอยู่ในบรรยากาศของความคิดเสรีของนักวิชาการ แต่แล้วก็พลาดจนได้ แต่ในขณะนี้เวลาผ่านมาแล้วประมาณ 20 ปี คนไทยมีประสบการณ์กับความจริงมากขึ้น ผ่านการปฏิวัติมากขึ้นผ่านการบิดเบือนการใช้อำนาจโดยมิชอบของนักการเมือง(ที่มาจากกาเลือกตั้งบ้าง มิได้มาจากการเลือกตั้งบ้าง)มากขึ้น และนอกจากนั้น ขณะนี้เรายังมีนักวิชาการที่เป็นนักกฎหมายมหาชนรุ่นใหม่และนักกฎหมายเปรียบเทียบที่สนใจเรื่องกลไกและมาตรการในรัฐธรรมนูญมากขึ้น

ทำไมเราจึงจะไม่พยายามกันอีกสักครั้ง?

ประชาชนคนไทย คงจะอภัยถ้าหากจะต้องชะลอการยุบสภาออกไปบ้างอีก 6 เดือน และการ“พยายาม”แก้ปัญหาระยะยาวของประเทศไทยคงจะทำให้ภาพพจน์ของประเทศไทยในสังคมนระหว่างประเทศอยู่ในสภาพดีขึ้นซึ่งจะเป็นผลดีแก่ประเทศทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง ดีกว่าที่จะให้นักลงทุนต่างประเทศใช้นโยบาย wait and see เพื่อดูว่าบุคคลใดจะมาเป็นคนละรัฐมนตรีชุดใหม่ภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองอย่างเก่า ๆ

ขณะนี้ การแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาค(เวียดนาม พิลิปปินส์ จีนตอนใต้ ฯลฯ)นับวันแต่จะทวีความเข้มข้นยิ่งขึ้น การแก้ไขปัญหาระยะยาวเพื่อความต่อเนื่องของระบอบประชาธิปไตยที่อยู่บนพื้นฐานของระบบการจัด“องค์กรทางการเมือง”ที่ดีและมีองค์กรบริหารที่เป็น infrastructure ที่ดี จึงเป็นอนาคตของประเทศโดยแท้

โอกาสเช่นนี้ได้ผ่านไปแล้ว และเป็นที่น่าเสียดาย

การเขียนกฎหมายเพื่อการบริหารประเทศน่าจะมี**เรื่องที่ต้องรองกันบนถนน** และ**ความรับผิดชอบของผู้บริหารประเทศ**ก็ไม่ใช่เรื่องที่จะพูดว่า ข้าพเจ้าเอาสิ่งที่ท่านเรียกร้องในการเดินขบวนมาเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญให้แล้ว จะเอาอะไรกันอีก แต่ความรับผิดชอบของผู้บริหารประเทศอยู่ที่การนำเอาข้อเรียกร้องมาพิจารณาถึงสาเหตุและความต้องการที่แท้จริง และทำอย่างไรหรือเขียนกฎหมายอย่างไรจึงจะทำให้ความต้องการที่ดิ้นรนบรรลุความมุ่งหมายได้

[หมายเหตุ:- กลไกของรัฐอย่างหนึ่งในบรรดากลไกหลาย ๆ อย่างที่ประเทศไทยควรจะต้องมี คือ องค์กร law reform commission ในรูปแบบองค์กรถาวรที่เป็นกลางและเป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่“แทน”ประชาชนในการวิเคราะห์ตีบทกฎหมายและนำข้อดีข้อเสียของกฎหมายหรือร่างกฎหมายมาเสนอต่อประชาชนในรูปของการทำบันทึกรายงานโดยเปิดเผย-study report]

วันเลือกตั้ง : “บทสุดท้าย” หรือ “บทเริ่มต้น” ของพลังประชาธิปไตย

(โดย ศ.อมร จันทรสมบูรณ์)

บทความนี้เป็นบทความบทที่หกที่ผู้เขียนได้เขียนขึ้นในระยะหลัง ๆ นี้ ต่อเนื่องกันโดยลำดับ ทั้ง ๆ ที่ผู้เขียนได้เคยเลิกเขียนบทความส่งลงหนังสือพิมพ์มาเป็นเวลานานนับสิบปีมาแล้ว ฉะนั้น ถ้าบทความของผู้เขียนจะมีบ่อยครั้งเกินไป ผู้เขียนก็ขอภัยท่านผู้อ่านไว้ด้วย

ผู้เขียนได้เคยกล่าวไว้ในบทความล่าสุดของผู้เขียนเรื่อง “โอกาสที่ไม่น่าจะเสียไปในการแก้ไขปัญหาระยะยาว(การแก้ไขโครงสร้างและกลไกในรัฐธรรมนูญ)”ว่า **ปัญหาระยะยาว** เช่น การจัดองค์กรบริหารที่เป็น infrastructure ของการใช้อำนาจรัฐ และที่มาและบทบาทของวุฒิสมาชิก ฯลฯ ประเทศไทยยังมีได้มีการแก้ไขแต่อย่างใด และการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งใหม่กับการจัดองค์กรกลางเพื่อควบคุมการซื้อขายเสียงที่รัฐบาลกำลังทำอยู่นั้นเป็นเพียงการแก้ไข**ปัญหาระยะสั้น** และเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ แต่สาเหตุแห่งปัญหาทางการเมืองของไทยยังคงอยู่และจะแสดงผลให้ปรากฏออกมาในระยะใดระยะหนึ่งได้เสมอ ไม่ช้าก็เร็ว [หมายเหตุ:-บทความดังกล่าวลงในหนังสือพิมพ์นี้ ฉบับลงวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ.2535]

ปัญหาที่ยังค้างอยู่ในใจของผู้เขียนในขณะนี้ ก็คือ ใครจะมาแก้ไขปัญหาระยะยาวให้แก่คนไทย **พลังประชาธิปไตยอันบริสุทธิ์**ของคนไทยในเดือนพฤษภาคมจะสูญเปล่าไปหรือไม่

(1) บททั่วไป

เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2535 ซึ่งเป็นวันครบรอบ 60 ปีแห่งประชาธิปไตยของประเทศไทย (นับจากวันตรารัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย) ผู้เขียนได้รับเชิญจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้ไปพูดในการอภิปรายเรื่อง “รัฐธรรมนูญไทย บทบัญญัติประชาธิปไตยของใคร” ณ หอประชุมเล็ก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เขียนไม่ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้ตั้งหัวข้อเรื่องสำหรับการอภิปรายครั้งนี้ แต่ผู้เขียนชอบหัวข้อเรื่องนี้มาก เพราะเป็นคำถามง่าย ๆ แต่จะได้คำตอบที่มีความหมาย ที่จะทำให้ผู้ฟังต้องนำกลับไปคิด

คำตอบของผู้เขียน ก็คือ ตลอดระยะเวลา 60 ปีแห่งการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น **มีบุคคล 2 กลุ่มที่เอาอำนาจอธิปไตยไปจากปวงชนชาวไทยบุคคล 2 กลุ่มนั้น ได้แก่ กลุ่ม**

“ทหาร”กลุ่มหนึ่ง และกลุ่ม“ผู้แทนราษฎร”อีกกลุ่มหนึ่ง ผู้เขียนได้กล่าวเช่นนี้ต่อหน้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บางท่านที่มาร่วมอภิปรายอยู่ด้วยและบางท่านก็นั่งฟังคำอภิปรายอยู่ด้วย คำตอบของผู้เขียนในการอภิปรายคงจะสร้างความประหลาดใจให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านที่ร่วมอภิปรายอยู่ด้วยอย่างมากเพราะท่านผู้นั้นได้อภิปรายตอบโต้ผู้เขียนในลักษณะที่ว่าผู้เขียนไปตำหนิผู้แทนราษฎร อย่างผิด ๆ เหมือนกับที่ท่านนายกรัฐมนตรี(นายอานันท์ฯ)ได้กล่าวในสภาฯ ในวันที่รัฐบาลแถลง นโยบายต่อรัฐสภาเมื่อปลายเดือนก่อน

ผู้เขียนได้กล่าวในการอภิปรายว่า ตามถ้อยคำในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทุกฉบับ จะมีข้อความเหมือน ๆ กัน คือระบุว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย” ซึ่งแสดงว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของคนไทย แต่ตามความจริงแล้วมีบุคคลเพียง 2 กลุ่มเท่านั้นที่ต่างผลัดกันและแย่งกันเข้ามาใช้“อำนาจรัฐ” ในระยะแรกกลุ่มทหารเข้ามาใช้อำนาจ แต่แล้วทหารก็บิดเบือนการใช้อำนาจของประชาชนและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ คนไทยก็ลุกขึ้นช่วยกันขับไล่ออกไปโดยกล่าวว่าทหารเป็น“ผู้เผด็จการ” เมื่อขับไล่ทหารเสร็จคนไทยก็มอบอำนาจ“ประชาธิปไตยเต็มใบ”กลับไปให้แก่กลุ่มผู้แทนราษฎร แต่แล้วก็ปรากฏว่า บรรดาท่านผู้แทนราษฎรหลายท่านต่างก็กลายเป็นผู้มีอันจะกินภายในเวลาอันรวดเร็ว ทหารก็เข้ามาปฏิวัติยึดอำนาจอีก ในขณะที่นั้นคนไทยก็บอกว่าดีแล้ว สมน้ำหน้า ไม่รู้จักพอกันเสียบ้าง แต่ต่อมาทหารต่างก็อยู่ดีกินดีกันขึ้นมาอีก คนไทยก็ต่อสู้ให้ใหม่เพราะเผด็จการทหารกลับมาอีกแล้ว และก็มอบอำนาจอธิปไตยกลับไปให้ผู้แทนราษฎรอีก ฯลฯ

วงจรหมุนเวียนกันเช่นนี้ ประมาณ 10-20 ปีต่อหนึ่งช่วง จนมาบัดนี้เหตุการณ์พฤษภาคมทมิฬ ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้น 4 ฉบับ นำ“ประชาธิปไตยเต็มใบ”กลับไปมอบให้แก่กลุ่มผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง และยุบสภา ทั้ง ๆ ที่คนไทยซึ่งรวมทั้งผู้เขียนและท่านผู้อ่าน ก็ยังไม่ทราบว่าการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่จะถึงนี้ จะป้องกันการซื้อเสียงได้อย่างไร และไม่ทราบว่า จะป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในอนาคตเพื่อเอาทุนคืน โดยกลุ่ม“เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร”ได้อย่างไร

ก่อนอื่น ผู้เขียนขอเรียนเพื่อความเข้าใจอันถูกต้องว่า คำว่า “ผู้แทนราษฎร” ในบทความนี้ ย่อมมีความหมายถึง“ผู้แทนราษฎรจำนวนข้างมาก” ซึ่งเป็นจำนวนที่การกระทำจะแสดงออกซึ่งพฤติกรรมส่วนรวมของกลุ่มผู้แทนราษฎร สำหรับผู้แทนราษฎรที่ดีนั้นย่อมมีปะปนอยู่เสมอ จำนวนมากบ้างน้อยบ้าง แต่การกระทำของผู้แทนราษฎรที่ดีไม่อาจมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมส่วนรวมของกลุ่มได้เพราะจำนวนน้อยกว่า และผู้เขียนต้องขออภัย หากบทความของผู้เขียนกระทบต่อ “ความรู้สึกส่วนตัว”ของผู้แทนราษฎรที่ดีที่ไม่รวมอยู่ในพฤติกรรมส่วนรวมของผู้แทนราษฎรจำนวนส่วนมาก ผู้เขียนคิดว่า ถ้าคนไทยจะแก้ปัญหาคาการบริหารประเทศ เราคงต้องมองดูสิ่งที่ปรากฏอยู่ข้างหน้าเราเอง และตอบด้วยตัวเราเองว่า สิ่งนี้เป็น“ความจริง”หรือไม่

(2) “ประชาธิปไตยโดยตรง” กับ “ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน”

ปัญหาที่ ผู้แทนราษฎรเอา“อำนาจอธิปไตย”ไปจากประชาชนเจ้าของอำนาจ มิใช่เป็นปัญหาใหม่ แต่เป็นปัญหาเก่าแก่ที่นักปรัชญาการเมืองสมัยเก่า ๆ ได้เขียนตำราตักเตือนประชาชนไว้แล้ว

คำว่า “**เผด็จการทางรัฐสภา**” เป็นคำสามัญที่มีอยู่ในตำราวิชาการเมือง(สมัยนี้ เรียกว่า “รัฐศาสตร์”)และประวัติการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่นักวิชาการรวมทั้งตัวผู้เขียนเอง อาจจะลืม ๆ กันไปบ้าง เลยไม่ค่อยได้กล่าวถึง อันที่จริง ผู้เขียนต้องขอขอบคุณผู้ที่ยกวางคำแถลงการณ์ให้แก่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(รชช.)ในการปฏิบัติเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ที่แล้ว (ซึ่งผู้เขียนไม่ทราบว่าเป็นใคร) ที่ได้นำถ้อยคำนี้กลับมาอีก และเพราะถ้อยคำนี้เอง จึงทำให้ผู้เขียนได้หันมาเขียนบทความเกี่ยวกับการเผด็จการทางรัฐสภาของผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง

“**เผด็จการทางทหาร**”เป็น“อำนาจนอกระบบ”ที่เห็นได้ชัด เพราะเป็นการใช้กำลังทหารของชาติเข้ายึดอำนาจการปกครองโดยเปิดเผย แต่“**เผด็จการทางรัฐสภา**” เป็น“อำนาจแฝง (ที่แท้จริง)” เพราะผู้แทนราษฎรเข้าใช้อำนาจของรัฐโดยอ้างว่ากระทำแทนประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบให้แก่ตนเองและพรรคพวกของตน

“**เผด็จการทางรัฐสภา**”เป็นปรากฏการณ์ตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้น และเป็นสาเหตุที่ทำให้อำนาจนอกระบบ(เผด็จการทหาร)ฉวยโอกาสเข้ามาปฏิบัติด้วยการสนับสนุนและยอมรับของประชาชน(ในขณะนั้น)เผด็จการทางรัฐสภาแฝงตัวอยู่ตลอดระยะเวลาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เราคงต้องระลึกว่า การปฏิบัติทางทหารจะกระทำสำเร็จก็ต่อเมื่อ**ความเสื่อมโทรมในการบริหาร**โดยผู้แทนราษฎรและนักการเมือง(รัฐมนตรีที่มาจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร)ปรากฏออกมาเป็นที่ประจักษ์และมีความเสียหายที่ชัดเจน ตามความจริงแล้ว กลุ่มผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจแฝงที่แสวงหาประโยชน์อยู่ตลอดเวลา ซึ่งคนไทยเจ้าของประเทศโดยส่วนรวมไม่ทราบว่าจะแก้ไขอย่างไร ถ้าเป็นประชาธิปไตยเต็มใบ การเผด็จการทางรัฐสภาก็แสดงตัวออกชัดเจน ถ้าเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ การเผด็จการทางรัฐสภาก็เป็นฝ่ายรอคอยโอกาส

“**ประชาธิปไตยโดยตรง**”เป็นต้นกำเนิดของระบอบประชาธิปไตย และทุกท่านก็คงทราบดีอยู่แล้วว่าประชาธิปไตยโดยตรงคือการที่“ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย”เข้าใช้อำนาจบริหารประเทศด้วยตนเอง ถ้าจะนับย้อนหลังไปในอดีตนับพัน ๆ ปี ในสมัยกรีกโบราณ พลเมืองจะมาประชุมกันที่จัตุรัสกลางเมืองเพื่อปรึกษาข้าราชการและบริหารบ้านเมือง และในระยะ 200-300 ปีหลังนี้ เท่าที่ปรากฏตามตำรา ประชาธิปไตยโดยตรงยังคงใช้กันบ้างในมลรัฐเล็ก ๆ บางมลรัฐ(canton)ของสวิสเซอร์แลนด์ และก็เป็นที่แน่นอนว่าในการปกครองใน“ระบอบประชาธิปไตยโดยตรง”นั้น คงไม่มีปัญหาว่าผู้ใดจะเอาอำนาจอธิปไตยไปจากประชาชน เพราะประชาชนหรือพลเมืองเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นด้วยตนเองโดยตรง

“ประชาธิปไตยโดยผู้แทน”เป็นรูปแบบของการปกครองในระบบประชาธิปไตยปัจจุบัน เพราะเมื่อรัฐสมัยใหม่ได้ขยายเขตพื้นที่และขยายขอบเขตหน้าที่ของรัฐและมีพลเมืองเป็นจำนวนมาก การบริหารประเทศโดยตรงโดยประชาชนย่อมเป็นสิ่งที่กระทำไม่ได้ตามสภาพความเป็นจริง และประชาชนจำเป็นต้องบริหารประเทศโดยทางผู้แทน(ราษฎร) และ ณ จุดนี้เองที่เป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาว่า ผู้แทน(ราษฎร)จะเอาอำนาจที่แท้จริงไปจากประชาชนหรือไม่

ถ้าจะดูจากตำรารัฐธรรมนูญและตัวบทรัฐธรรมนูญเก่า ๆ ก็จะมีคำว่า“มาตรการ”ต่าง ๆ ที่เป็นเครื่องควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทน(ราษฎร)มีอยู่หลายประการ มาตรการเหล่านี้ ได้แก่ สิทธิของประชาชนในการปลดผู้แทนราษฎร (recall) ระบบการออกเสียงของประชาชนในการคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อการบริหาร (plebiscite) ระบบการออกเสียงประชามติ (referendum) เงื่อนไขในการยุบสภา และการจัดตั้งตัวแทน(ของประชาชน)เพื่อดูแลการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎร เป็นต้น

มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติ มากบ้างน้อยบ้าง ตามแต่วิวัฒนาการของการปกครองในระบบประชาธิปไตย และตามสภาพของ เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในแต่ละยุคแต่ละสมัย และหลังจากนั้น การวิวัฒนาการก็จะมาถึง จุดที่“การบริหารประเทศ”มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ประชาชนไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้าใจและรอบรู้ ปัญหาที่แท้จริงของงานบริหารประเทศได้ ประชาชนไม่มีเวลาที่จะติดตามการบริหารและ พฤติกรรมของผู้แทนของตนได้ ฯลฯ ซึ่งอาจจะกล่าวรวม ๆ ก็คือ ประชาชนไม่สามารถจะใช้ดุลพินิจ และตัดสินใจปัญหาการบริหารประเทศได้โดยมีพื้นฐานข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนถูกต้องและมีความรอบรู้พอเพียง และด้วยเหตุดังกล่าวนี้มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้บางมาตรการก็จะจางหายไปจากตัวบทรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิของประชาชนในการปลดผู้แทนฯ(recall) การออกเสียง โดยประชาชน(plebiscite) และบางทีรัฐธรรมนูญก็กำหนดจำกัดการใช้มาตรการบางมาตรการ โดยกำหนดให้ใช้ได้เฉพาะเรื่องสำคัญ ๆ บางกรณีเท่านั้น เช่น การจำกัดกรณีการใช้สิทธิออกเสียงประชามติ(referendum) เป็นต้น

ขณะนี้ รัฐสมัยใหม่ได้ขยาย“ขอบเขตหน้าที่”ของรัฐออกไปอย่างกว้างขวาง และพร้อม ๆ กับการขยายขอบเขตหน้าที่ของรัฐ ก็คือ การขยายอำนาจของ“ผู้แทนราษฎรและนักการเมือง”(รัฐมนตรีที่มาจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร)ซึ่งเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนนั่นเอง “ผู้แทนราษฎรและนักการเมือง”มีอำนาจมากขึ้นเพียงใด โอกาสบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัวก็จะมีมากขึ้นเพียงนั้น ถ้าลองทบทวนสถานการณ์ดู ก็จะพบว่าในขณะที่“ผู้แทนราษฎรและนักการเมือง”มีอำนาจมากขึ้น แต่ในทางกลับกัน ความสลับซับซ้อนของการบริหารประเทศ ก็จะทำให้การควบคุมโดยตรงโดยประชาชนลดลงและไม่สามารถทำได้ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว ผลสรุป ก็คือ ช่องว่างอันกว้างใหญ่ของการบริหารประเทศ ที่“ผู้แทนราษฎร”จะเอาอำนาจอธิปไตยไปจากประชาชน

ประเทศที่พัฒนาแล้วก็ดีหรือประเทศที่โชคดีเพราะมีผู้นำทางการเมืองที่ดีก็ได้มองเห็น

“ช่องว่าง”นี้ และดังนั้น รัฐธรรมนูญสมัยใหม่จึงได้มีขอบเขตการเขียนที่กว้างขวางมากกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต ผู้เขียนคงไม่จำเป็นต้องเขียนซ้ำไว้ ณ ที่นี้อีกว่า รัฐธรรมนูญสมัยใหม่ได้บรรจุ “สาระสำคัญ” อย่างใดบ้าง เพราะผู้เขียนได้เขียนถึงแนวทางของการแก้ไขปัญหาการบัญญัติรัฐธรรมนูญไว้ในหลายบทความแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทความของผู้เขียนเรื่อง “ที่มาของโครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย” ซึ่งเป็นโครงการของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย นำลงในหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับประจำวันที 26 และ 30 มีนาคม และวันที่ 7 เมษายน พ.ศ.2535 แต่ผู้เขียนอยากจะทำอย่างสั้น ๆ ไว้ในที่นี้ว่า ในปัจจุบันนี้ รัฐธรรมนูญสมัยใหม่ได้มีการจัดตั้ง “องค์กรจำนวนหนึ่ง” เพื่อกำกับและตรวจตราการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรและนักการเมือง ในจุดที่สำคัญต่าง ๆ ผู้เขียนได้เรียกองค์กรประเภทนี้ว่า “องค์กรบริหารที่เป็น infrastructure ของการใช้อำนาจรัฐ” องค์กรประเภทนี้จะมีการจัดรูปองค์กร (organization) ที่เป็นกลางและเป็นกลไกประจำที่มีระบบการทำงานที่ต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อเป็นเครื่องมือให้แก่ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย ในการติดตามการทำงานของผู้แทนราษฎรและนักการเมืองเพราะองค์กรเหล่านี้จะแสดงสิ่งแปลกปลอมที่เกิดขึ้นจากการใช้ “อำนาจรัฐ” โดยผู้แทนราษฎรและนักการเมือง ให้ปรากฏแก่ประชาชน

ถ้าจะพูดอย่างง่าย ๆ ก็คือ จากรัฐธรรมนูญสมัยเก่าที่วางมาตรการควบคุม “ผู้แทนราษฎร” โดยประชาชนทำด้วยตนเอง ไม่ว่าจะ เป็นวิธีการ recall-plebiscite-referendum ไปสู่รัฐธรรมนูญสมัยใหม่ที่จัดระบบควบคุมในรูปของการจัดตั้งองค์กรประจำที่เป็นกลาง

องค์กรเหล่านี้ ย่อมจะมีความสำคัญอย่างยิ่งในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา (parliamentary system) แบบอำนาจเดียว (monist) เพราะระบบรัฐสภาแบบอำนาจเดียวนี้ กลุ่มผู้แทนราษฎรที่คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะเข้ามาเป็นผู้บริหาร (คือเป็นคณะรัฐมนตรี) ด้วยตนเอง และทำให้การบริหารประเทศระดับสูงปราศจากระบบควบคุม

ผู้เขียนอยากจะขอร้องให้นักวิชาการทางฝ่ายรัฐศาสตร์ ได้ให้ความสนใจในความเป็นจริงของระบอบการปกครองในระบบรัฐสภาที่ประเทศไทยใช้อยู่นี้ เพราะการใช้อำนาจในการบริหารประเทศมิใช่เป็นเพียงสิ่งที่เราเรียกกันว่าประชาธิปไตยคือการเลือกตั้ง โดยให้ประชาชนได้มีสิทธิออกเสียง 4 ปีต่อหนึ่งครั้งเท่านั้น แต่การบริหารประเทศในสภาพสังคมเศรษฐกิจการเมืองของโลกปัจจุบัน เป็น “โลกของวิชาการบริหารและการจัดองค์กร” รัฐยังมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเพียงใด และมีกิจกรรมซับซ้อนเท่าใด องค์กรบริหารที่เป็น infrastructure ของการใช้อำนาจรัฐ ก็ยังมีความสำคัญมากขึ้นเท่านั้น

ถ้าจะเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่เริ่มต้นการเขียนรัฐธรรมนูญเมื่อ ค.ศ. 1787 ด้วยกลไก impeachment เพื่อควบคุมนักการเมือง (ผู้แทนราษฎร) และข้าราชการระดับสูง กับรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของประเทศในยุโรปภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ. 1945) ก็ จะเห็นความแตกต่างได้ เพราะรัฐธรรมนูญของประเทศในยุโรปได้ยอมรับและพัฒนาองค์กรบริหารที่เป็น infrastructure ของการใช้อำนาจรัฐขึ้นหลายองค์กร สิ่งเหล่านี้จะปรากฏอยู่ในตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบและกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ

(3) ความประหลาดของ“ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน”

ถ้าหากผู้อ่านเป็นเจ้าของกิจการหรือธุรกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง และท่านผู้อ่านในฐานะเจ้าของกิจการฯประสงค์จะแต่งตั้งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมาเป็น“ผู้จัดการ”กิจการหรือธุรกิจนั้น แทนท่านเนื่องจากท่านไม่มีเวลาพอที่จะดำเนินกิจการฯ ด้วยตนเอง ท่านผู้อ่าน(เจ้าของกิจการฯ) ย่อมมีอำนาจกำหนดระเบียบข้อบังคับในการจัดการและจะกำหนดหน้าที่และเงื่อนไขในการใช้อำนาจของ“ผู้จัดการ”อย่างใด ๆ ก็ได้ตามที่ท่านต้องการ หรือถ้าท่านผู้อ่าน(เจ้าของกิจการฯ)ยังไม่ไว้ใจผู้จัดการ และไม่เชื่อในรายงานที่ผู้จัดการมาบอกกล่าวกับท่านฯ โดยยังเกรงว่าผู้จัดการฯจะหลอกหรือโกหกท่าน ท่านผู้อ่าน(เจ้าของกิจการฯ)จะแต่งตั้งบุคคลอื่นให้เป็นผู้ตรวจสอบเข้าไปทำการตรวจการทำงานของผู้จัดการและทำรายงานเสนอต่อท่านฯในเวลาใดก็ได้

แต่“ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน”นั้น เมื่อประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรแล้ว ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่มีอำนาจใด ๆ เหลืออยู่เป็นของประชาชนเลย(นอกจากต้องรอระยะเวลาเลือกตั้งใหม่อีก 4 ปีข้างหน้า) ผู้แทนราษฎรจะออกกฎหมาย(พระราชบัญญัติ)แทนท่าน แก้อิสรุธรรมนูญแทนท่าน และท่านก็บอกไว้ด้วยว่า ถ้าผู้แทนราษฎรของท่านรวบรวมกันได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ ก็ให้เข้าไปบริหารให้ด้วย และดังนั้น เมื่อบรรดาผู้แทนราษฎรเหล่านั้นกลับมาหาท่าน(ประชาชน)เพื่อเลือกตั้งเมื่อครบกำหนด 4 ปี ท่าน(ประชาชน)ก็ไม่ทราบว่ สิ่งที่เขามาหาเสียงกับท่านนั้นมีความจริงหรือเท็จเพียงใด

ผู้เขียนเคยตั้งปัญหาถามในใจว่า เพราะเหตุใดรัฐธรรมนูญของประเทศใหม่ ๆ จำนวนมากจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีและมีกลไกที่ถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรและนักการเมืองได้ คำตอบก็คือ อาจเป็นเพราะ บางประเทศเคยเป็นเมืองขึ้นมาก่อนและได้รับความช่วยเหลือจากนักวิชาการของประเทศเมืองแม่ บางประเทศที่เคยอยู่ภายใต้ภาวะทรัสตีของสหประชาชาติก็ได้รับความช่วยเหลือจากนักวิชาการของสหประชาชาติ บางประเทศซึ่งเป็นประเทศที่แพ้สงครามก็ได้รับรัฐธรรมนูญจากประเทศผู้ชนะสงครามที่ดี และบางประเทศก็โชคดีที่มีผู้นำทางการเมืองที่ดี ฯลฯ

ประเทศไทยเป็นประเทศเอกราชที่เราภูมิใจว่าไม่เคยเป็นเมืองขึ้นของผู้ใด ประเทศไทยไม่ได้อยู่ภายใต้ภาวะทรัสตีของสหประชาชาติ ประเทศไทยมิได้แพ้สงครามโลกครั้งที่สอง และประเทศไทยก็บังเอิญยังไม่มีผู้นำทางการเมืองที่ดีเหมือนประเทศที่มีโชคดี ประชาชนคนไทย(เจ้าของอำนาจอธิปไตย)ดูเหมือนจะเป็นเจ้าของกิจการที่ใจดี แต่งตั้งผู้จัดการให้ใช้อำนาจทั้งหมดแทนเป็นเวลา 4 ปี และเมื่อครบ 4 ปีแล้วค่อยมาพบกันใหม่จะได้ต่อสู้ญากันใหม่

ลองเทียบดูการบริหารประเทศกับการดำเนินธุรกิจของบริษัทจำกัด ก็เห็นว่า ในบริษัทจำกัดผู้ถือหุ้นเป็นเจ้าของกิจการเพราะเป็นเจ้าของทุนผู้ถือหุ้น(เจ้าของกิจการ)มีอำนาจเลือกกรรมการเข้าไปบริหารกิจการ และในขณะเดียวกัน“กฎหมาย(ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)”ได้กำหนดมาตรการไว้เพื่อคุ้มครองผู้ถือหุ้น โดยกำหนดให้ผู้ถือหุ้น(เจ้าของกิจการ)แต่งตั้งผู้สอบ

บัญชีไว้ตรวจสอบการทำงานของกรรมการและรายงานให้ผู้ถือหุ้น(เจ้าของกิจการ)ทราบทุกปี แต่ในการบริหารประเทศ ประชาชนเจ้าของประเทศมีงบประมาณไว้ให้ผู้แทนราษฎรและนักการเมือง(รัฐมนตรีที่มาจากเสียงข้างมากในสภาฯ)มีอำนาจอนุมัติและใช้จ่าย(แทนประชาชน)ปีหนึ่งประมาณ 500,000 ล้านบาทในทุก ๆ ปี(ในปีงบประมาณปีหน้า มีจำนวนมากกว่า 550,000 ล้านบาท) และตลอดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้แทนราษฎร 4 ปี จะมีเงินงบประมาณให้ผู้แทนราษฎรและนักการเมืองดูแลใช้จ่าย(แทนประชาชน)ไม่ต่ำกว่า 2,000,000 ล้านบาท แต่ใน“กฎหมาย(รัฐธรรมนูญ)” มิได้มีองค์หรือกลไกใด ๆ เพื่อคุ้มครองเจ้าของเงินงบประมาณแต่อย่างใด **ปัญหามีว่า** ผู้ใดจะแก้ไขกฎหมาย(รัฐธรรมนูญ)นี้ให้ประชาชน เพราะประชาชนได้มอบอำนาจให้ผู้แทนราษฎรไปหมดแล้ว

ในเวลาที่ผ่านมา ผู้แทนราษฎรและนักการเมืองของเรา เคยเสนอกลไกเหล่านี้ให้แก่ประชาชนหรือไม่ หรือว่าผู้แทนราษฎรและนักการเมือง(ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล)ต่างร่วมมือกันลงมติผ่านงบประมาณเพื่อเอา“งบประมาณจังหวัด”แต่ละปีนับพัน ๆ ล้านบาทให้แก่ตนเอง เพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเป็นการเอาเปรียบผู้สมัครรับเลือกตั้งรุ่นใหม่ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดูเหมือนว่า พรรคการเมืองทั้งฝ่ายข้างมากและฝ่ายข้างน้อยต่างแข่งขันกัน รวบรวมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเข้ามาเป็นรัฐบาลและแฝงเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน(ตามความอำเภอใจ) มากกว่าที่จะแข่งขันกันเพื่อคืนอำนาจให้แก่ประชาชน

4. “วงจรกิจกรรมเมือง” ของไทย

ลองหันมาดู “วงจรกิจกรรมเมือง”ของไทยในช่วงระยะเวลาที่แล้วมา(ไม่ว่าจะเรียกวงจรกิจกรรมนี้เป็นวงจรกิจกรรมหรือไม่ก็ตาม) และผู้เขียนคิดว่า คงไม่จำเป็นต้องย้อนหลังไปนานถึง 60 ปี (ตั้งแต่ พ.ศ.2475) เพราะการย้อนลงไปดูข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดยเริ่มต้นจาก พ.ศ.2521(รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521) ก็พอจะเห็นวงจรกิจกรรมเมืองของไทยได้ชัดเจน

จาก พ.ศ.2521 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ.2535 ผู้เขียนจะขอแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงที่หนึ่งได้แก่ระยะต้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ช่วงที่สองได้แก่ระยะหลังของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 และช่วงที่สามได้แก่ระยะเวลาตั้งแต่การปฏิวัติในปี พ.ศ.2533 จนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534

ช่วงที่หนึ่ง ได้แก่ระยะเวลาที่มีการบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 โดยมีนายกรัฐมนตรีที่ได้มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเราเรียกกันว่า“ประชาธิปไตยครึ่งใบ”

ในระยะนี้(หลังจากที่ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ได้เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ประมาณ 10 เดือน) พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้บริหารประเทศมาเป็นเวลานานถึง 8 ปี 5 เดือน โดยได้มีเหตุการณ์ 2 อย่างเกิดขึ้น คือ เหตุการณ์การปฏิวัติอย่างหนึ่ง และเหตุการณ์การปรับคณะรัฐมนตรีและยุบสภาอีกอย่างหนึ่ง ในระหว่างที่พลเอก เปรมฯ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการ(พยายาม)

ปฏิวัติ แต่ล้มเหลวไปถึง 2 ครั้ง (เดือนเมษายน 2524 และเดือนกันยายน 2528) และในขณะเดียวกันก็มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีถึง “เปรม 5” โดยเป็นการยุบสภาถึง 2 ครั้ง (พ.ศ.2526 และ พ.ศ.2531) และหลังจากที่มีการยุบสภาครั้งล่าสุด พลเอก เปรมฯ ก็ไม่สามารถกลับเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีได้อีก

ช่วงระยะที่สอง ได้แก่ระยะเวลาที่การบริหารประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2521) โดยมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคเลือกตั้ง ซึ่งเราเรียกว่า “ประชาธิปไตยเต็มใบ” ช่วงระยะนี้พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศอยู่เป็นเวลา 2 ปี 6 เดือน

ผลของการบริหารประเทศโดยคณะรัฐบาลที่มาจากเสียงข้างมากในสภาฯ ก่อให้เกิดการบริหารประเทศที่เรียกกันว่า “บุพเพคาบิเนท” คำแถลงการณ์ของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รชช.) ฉบับที่ 1 ได้บรรยายผลของการบริหารประเทศของคณะรัฐบาลชุดนี้ไว้อย่างยืดยาวเช่นกล่าวไว้ว่า “รัฐบาลมีพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวง รัฐมนตรีเกือบทุกคนต่างแสวงหาเงินเพื่อสร้างฐานะความร่ำรวยเพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของตนเอง มีการบังหน้าแสดงความบริสุทธิ์ที่ว่า ถ้าพบเห็นผู้ใดประพฤติมิชอบให้นำใบเสร็จมายืนยันด้วย ฯลฯ” ข้อความในคำแถลงการณ์ของคณะรชช.ดังกล่าว จะเป็นจริงหรือไม่ คงเป็นหน้าที่ที่ท่านผู้อ่านให้คำตอบเอง

ช่วงระยะที่สาม เป็นช่วงของการปฏิวัติซึ่งคณะ รชช. เข้ามาบริหาร (โดยตั้งคณะรัฐบาลมีนายอานันท์ ปันยารชุนเป็นนายกรัฐมนตรี) ในช่วงระยะเวลาสั้น และได้ตรารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 ขึ้นใช้บังคับในวันที่ 9 ธันวาคม 2534 แต่หลังจากที่มีการจัดตั้งคณะรัฐบาลโดยมี พลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก็เกิดกรณีการคัดค้านโดยประชาชนและเกิดเหตุการณ์นองเลือดในเดือนพฤษภาคม (ทมิฬ) และต่อมาได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 4 ฉบับเพื่อกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ฯลฯ และมีการยุบสภาในวันที่ 30 กรกฎาคม 2535

ผู้เขียนคิดว่า ในระยะเวลาเพียง 14 ปี (จาก พ.ศ.2521 จนถึง พ.ศ.2535) นั้น คงจะเป็นระยะเวลาที่ให้ประสบการณ์แก่คนไทย (เจ้าของอำนาจอธิปไตย) ได้พอสมควรถ้าจะลองพิจารณากันดู

ในช่วงระยะเวลาที่หนึ่งซึ่งเป็น “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” โดยมีพลเอก เปรมฯ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น จะเห็นได้ว่าพลเอก เปรมฯ ได้อาศัยบุคลิกภาพส่วนตัวต่อสู้กับบุคคล 2 กลุ่มที่ประสงค์จะเข้ามาใช้อำนาจรัฐ คือ ต่อกับกลุ่ม “ทหาร (อำนาจนอกระบบ)” ที่พยายามเข้ามาบริหารประเทศโดยการปฏิวัติถึง 2 ครั้ง และในขณะเดียวกัน ก็ต่อสู้กับกลุ่ม “ผู้แทนราษฎร (อำนาจแฝง)” โดยได้มีการเปลี่ยนรัฐมนตรีที่มาจากผู้แทนราษฎรในเมื่อมีข่าวคราวเกี่ยวกับความไม่น่าเชื่อถือในการใช้อำนาจ ของรัฐมนตรีบางท่าน (ไม่ต่ำกว่า 5-6 ครั้ง) รวมทั้งได้ทำการยุบสภาฯ ถึง 2 ครั้ง เมื่อมีกรณีที่พรรคการเมืองและผู้แทนราษฎรบางกลุ่มพยายามสร้างความปั่นป่วนให้แก่รัฐบาลเพื่อให้มีการปรับคณะรัฐมนตรีและเปิดโอกาสให้ลับเปลี่ยนตัวบุคคลที่จะเข้ามาเป็นรัฐมนตรี

เมื่อการพยายามของ“กลุ่มผู้แทนราษฎร”เป็นผลสำเร็จในปี พ.ศ.2531 กลุ่มผู้แทนราษฎรที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรก็ได้เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยและบริหารประเทศอันเป็นช่วงระยะเวลาช่วงที่สอง และ“ผลของการบริหารประเทศ”ของประชาธิปไตยเต็มใบก็ปรากฏตามคำแถลงการณ์ของคณะ รสช. และตามประกาศของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินฯ(ซึ่งกำลังรอการพิสูจน์ต่อศาลยุติธรรมต่อไป)

ช่วงระยะเวลาที่สามแม้จะเป็นช่วงระยะเวลาที่สั้นแต่ก็เป็นช่วงระยะเวลาที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะเป็นช่วงที่เริ่มต้นจากความเสื่อมโทรมในการบริหารประเทศของ“กลุ่มผู้แทนราษฎร”จนเป็นเหตุนำมาอ้างในการปฏิวัติ แต่ในช่วงที่สามนี้กลุ่มผู้แทนราษฎรสามารถกลับเข้ามาสู่อำนาจอธิปไตยภายในเวลาอันรวดเร็ว คือนับจากเดือนกุมภาพันธ์ 2534 ถึงเดือนพฤษภาคม 2535 อันเป็นเวลาเพียง 1 ปีกับ 3 เดือนเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่สาเหตุแห่งเดือนพฤษภาคมทมิฬ ก็สืบเนื่องมาจากการที่ประชาชนต่อสู้กับ“เผด็จการ” แต่“เผด็จการครั้งนี้แตกต่างไปจากเผด็จการครั้งก่อน ๆ กล่าวคือ เป็นเผด็จการที่เกิดจากการรวมตัวของบุคคล 2 กลุ่ม คือ เผด็จการของกลุ่มทหารกับเผด็จการของกลุ่มผู้แทนราษฎร โดยทั้งสองกลุ่มได้ร่วมมือกันจัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้นโดยมีพลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้ง ๆ ที่ในอดีตที่ผ่านมา ทั้งสองกลุ่มนี้เคยแย่งกันเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตย

และยิ่งน่าสนใจยิ่งขึ้น ก็คือ หลังจากที่ประชาชนได้ต่อสู้และคัดค้านนายกรัฐมนตรีจึงมีการหลังเล็ดและเสียชีวิตแล้ว ประชาชนก็ช่วยกันแก้ไขรัฐธรรมนูญ 4 ฉบับเพื่อให้เป็น“ประชาธิปไตยเต็มใบ”ขึ้นและมอบอำนาจอธิปไตยให้แก่“กลุ่มผู้แทนราษฎร”อีกครั้งหนึ่ง โดยไม่ได้กล่าวถึงความเสื่อมโทรมและการคอรัปชั่นซึ่งเพิ่งเกิดขึ้นเมื่อปีเศษ ๆ มา นี้ และดูเหมือนประชาชนพร้อมที่จะยอมรับ“บุพเพคาบิเนท”ที่เกิดจากเผด็จการทางรัฐสภาของ“ระบบรัฐสภาที่เสียงข้างมากเป็นรัฐบาล”(monist)อีกครั้งหนึ่ง

ทั้ง ๆ ที่หากจะพิจารณาให้ลึกแล้ว เผด็จการทางทหารในครั้งนี้นั้นเป็นเพียง“ผู้ช่วยโอกาส”เข้าทำการปฏิวัติเพราะความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นจากการเผด็จการทางรัฐสภาโดยเสียงข้างมากเท่านั้น ผู้เขียนคิดว่า ถ้าคนไทยยังไม่ศึกษาถึงปัญหาความรั่วไหลของทรัพยากรของชาติที่เกิดจาก“อำนาจแฝง”ซึ่งได้แก่การเผด็จการทางรัฐสภาของระบบรัฐสภาแบบ monist แล้ว ระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยก็ไม่อาจจะยืนยาว และจะเป็นอันตรายแก่การพัฒนาประเทศในช่วงของการแข่งขันทางเศรษฐกิจของโลกและของภูมิภาค

ผู้เขียนคิดว่า ความสับสนในการแก้ปัญหาที่เป็นอยู่ในขณะนี้ อาจเกิดขึ้นจากการไม่แยกปัญหา 2 ปัญหาออกจากกัน ปัญหาแรก คือปัญหาความรับผิดชอบในการเช่นฆ่าประชาชนในเดือนพฤษภาคมทมิฬ และปัญหาที่สอง คือผู้ใดเบียดบังเอาอำนาจอธิปไตยไปจากประชาชนและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการใช้อำนาจอธิปไตย

ปัญหาแรกเป็นปัญหาระยะสั้น และน่าจะเป็นที่แน่ชัดหากปรากฏจากการสอบสวนหรือการหาข้อเท็จจริงจาก“สายงานที่ต้องรับผิดชอบ”แล้ว แต่ปัญหาที่สองนั้น เป็นปัญหาระยะยาว

ซึ่งทั้งกลุ่มทหาร(อำนาจนอกระบบ)และกลุ่มผู้แทนราษฎร(อำนาจแฝง)น่าจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ต่อประชาชนมาตลอดระยะเวลา 60 ปี เพราะทั้งสองกลุ่มมีพฤติกรรมในการแสวงหาประโยชน์ จากความไม่พร้อมของ“พื้นฐานทางการเมือง”ของคนไทย เหมือน ๆ กัน

ปัญหาในการทำความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกลไกการบริหารประเทศใน“ระบอบ ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน” เป็นปัญหาระยะยาว ที่มีความสำคัญแก่คนไทยไม่น้อยกว่า(หรือ มากกว่า) การแสวงหาตัวผู้รับผิดชอบการเช่นฆ่าประชาชนในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ และใน ขณะนี้ซึ่งเป็นขณะที่เรากำลัง“ปรับสถาบันทหารเพื่อให้ทหารมีหน้าที่ในการป้องกันประเทศและไม่ เข้ามาสอดแทรกกับอำนาจในทางการเมือง” เราก็ควรถามตัวเองว่า เราได้ดำเนินการอย่างใดกับ “ผู้แทนราษฎร”

ตลอดระยะเวลา 60 ปีจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ “ผู้แทนราษฎร”ได้แสดงพฤติกรรม(โดย ส่วนรวม)ของตนเองให้ปรากฏครั้งแล้วครั้งอีก ในอนาคต เราจะมั่นใจได้อย่างไรว่า “ผู้แทนราษฎร” ที่จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาในอนาคตจะไม่เบียดบังผลประโยชน์โดยมิชอบให้แก่ตนเองหรือพรรคพวกอีก การกำหนด“เขตปลอดภัย”ไม่ให้มีทหารในกรรมการของรัฐวิสาหกิจ แต่จะแน่ใจได้อย่างไรว่า นักการเมืองน้ำเน่า(หรือคนของนักการเมืองน้ำเน่า)จะไม่เข้ามาอยู่ในรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นแทน (ไม่ช้าก็เร็ว) ผู้เขียนได้เคยกล่าวไว้ในบทความก่อน ๆ แล้วว่า การแก้ไขปัญหาด้วย“ตัวบุคคล”นั้น มิใช่เป็นการแก้ปัญหาระยะยาว เพราะจะมีบุคคลทั้งดีและไม่ดีสลับเปลี่ยนกันเข้ามาใช้อำนาจรัฐ และ ถ้าหากกลไกการบริหารของประเทศยังคงไร้ประสิทธิภาพและอยู่ใต้อำนาจของผู้แทนราษฎรและนัก การเมือง(รัฐมนตรีที่มาจากเสียงข้างมากในสภาฯ)ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และมีเครื่องล่อใจ ด้วยผลประโยชน์และอามิสสินจ้างนับเป็นร้อยล้านพันล้านบาท กรณีเหล่านี้ก็ไม่เป็นการยาก ที่ จะทำให้คนดีที่ไม่หนักแน่นกลับกลายเป็นคนไม่ดีไปได้ในเวลาไม่นานนัก(ถ้าไม่ไซ้ในทันที) ท่านคิดว่า ผลประโยชน์ของรัฐนับ(สอง)แสนล้านบาทที่รัฐต้องเสียไปในกรณีโทรศัพท์ล้านเลขหมายที่ท่าน นายกรัฐมนตรี(นายอานันท์ฯ)ได้ยกขึ้นกล่าวในต้นเดือนกรกฎาคมนี้ จะมีนักการเมืองสักกี่คนที่จะ ปฏิเสธการเสนอ“ผลประโยชน์ส่วนตัว”ที่แบ่งมาจาก“ผลประโยชน์ของรัฐ”ที่รัฐสูญเสียไปจำนวน ดังกล่าว

5. พลังประชาธิปไตย: โอกาส(เดียว)ที่จะหยุดวงจรการเมือง

ผู้เขียนเห็นว่า การหยุด“วงจรการเมือง”จำเป็นต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตาม แนวทางของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ แต่การที่จะตั้งความหวังในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้ไว้กับ“กลุ่ม ผู้แทนราษฎร”ก็ยากที่จะคาดหมายได้ เพราะกลไกในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่จะขัดกับ“ประโยชน์ ส่วนตัว”ของผู้แทนราษฎรและนักการเมือง

พฤษภาทมิฬ ได้สร้างพลังประชาธิปไตยที่บริสุทธิ์และทำให้ผู้แทนราษฎรที่ดี(จำนวน น้อย)ปรากฏตัว หากพลังประชาธิปไตยและผู้แทนราษฎร(จำนวนน้อย)นั้น จะพยายามร่วมมือกัน

หยุดวงจรการเมือง ก็จะเป็นโอกาสที่ดีของคนไทย จริงอยู่ การหยุดวงจรเมืองนี้ยากที่จะสำเร็จลงได้และขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ แต่การพยายามด้วยการแสวงหาวิธีการที่ดีที่สุด ก็เป็นเพียงหนทางเดียวที่คนไทยจะสามารถทำได้ ขณะนี้ กำลังจะมีการเลือกตั้งทั่วไปและพรรคการเมืองต่าง ๆ กำลังหาเสียง พลังประชาธิปไตยจึงมีทางเลือกที่จะดำเนินการไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้โดยอาศัยพรรคการเมืองที่ดี

พลังประชาธิปไตยจะต้องตัดสินใจว่า ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหน้าจะเป็น “บทสุดท้าย” หรือเป็น “บทเริ่มต้น” ของตนเอง

“บทสุดท้าย” ถ้าพลังประชาธิปไตยจะจบบทบาทของตนเองด้วยการดูแลการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหน้าให้บริสุทธิ์ยุติธรรม(ให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้)และป้องกันการซื้อขายเสียง(ให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้) และมอบโชคชะตาของการใช้อำนาจอธิปไตยนั้นไว้กับ “กลุ่มผู้แทนราษฎร” บทบาทนี้คือ “บทสุดท้าย” ของพลังประชาธิปไตยแห่งเดือนพฤษภาคม หรือ

“บทเริ่มต้น” ถ้าพลังประชาธิปไตยมีความตั้งใจจะแก้ไขปัญหาระยะยาว โดยมีความมุ่งหมายให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างกลไกและปรับโครงสร้างในรัฐธรรมนูญ ให้สามารถควบคุมการทำงานของ “ผู้แทนราษฎร” ให้เกิดความโปร่งใสแก่ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้ ในกรณีนี้ พลังประชาธิปไตยคงต้องแปลงบทบาทของตนให้เป็นบทบาท active โดยกำหนดจุดมุ่งหมายให้แน่นอนว่าจะทำอะไร เพื่ออะไรในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ และบทบาทนี้คือ “บทเริ่มต้น”

ในการแก้ไขปัญหาระยะยาว พลังประชาธิปไตยจะต้องบอกกล่าวแก่ประชาชนว่าตนมีความประสงค์อะไร และมีขอบเขตและเจตนารมณ์ในการกระทำของตนอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งแต่ละกลุ่มต่างก็มีพื้นฐานต่างกัน มีอาชีพต่างกัน และมีผลประโยชน์ต่างกัน

สิ่งที่ผู้เขียนคิดว่า พลังประชาธิปไตยจะต้องพิจารณา ก็คือ

(ก) ความจำเป็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน(จัดตั้งคณะกรรมการพิเศษ) ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ จะต้องระลึกว่า สิ่งสำคัญที่ขาดหายไปจากรัฐธรรมนูญของไทย คือ องค์การบริหารต่าง ๆ จำนวนหนึ่งที่เป็นองค์กร infrastructure ของการใช้อำนาจรัฐ องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่เป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของ “ผู้แทนราษฎรและนักการเมือง” ซึ่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มองค์กรเหล่านี้เข้าไปในรัฐธรรมนูญนี้ ไม่อาจทำได้ด้วยการแก้ไขเฉพาะบางมาตราหรือบางมาตรการ แต่จำเป็นจะต้องพิจารณาแก้ไขโครงสร้างและกลไกของรัฐในรัฐธรรมนูญไปทั้งหมดพร้อม ๆ กัน พร้อมทั้งการออกกฎหมายลูกบทของรัฐธรรมนูญ(organic law)ให้ครบถ้วน

ฉะนั้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ(ฉบับปัจจุบัน)เพื่อจัดตั้ง “คณะกรรมการพิเศษ” เพื่อร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อรัฐสภา จึงเป็นสิ่งจำเป็น และการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยจัดตั้งคณะ

กรรมการหรือองค์กรพิเศษในลักษณะนี้ ประเทศไทยเคยทำมาแล้วครั้งหนึ่ง คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2490 ในปี พ.ศ.2491(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2491) ที่ได้จัดตั้ง“สภาร่างรัฐธรรมนูญ”ขึ้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งนี้น่าจะทำได้ในลักษณะเดียวกัน โดยจัดตั้ง“คณะกรรมการพิเศษ”ขึ้น ให้เป็นองค์กรที่รับรองโดยรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้มีองค์ประกอบ(ตัวบุคคล)และมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม [หมายเหตุ:- การแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษดังกล่าวสามารถทำได้ โดยเพิ่มเป็น“หมวดสุดท้าย”ของรัฐธรรมนูญ และมีบทมาตราต่าง ๆ เพิ่มขึ้นประมาณ 7-8 มาตรา โดยเขียนต่อจากมาตรา 223 ซึ่งเป็นมาตราสุดท้ายของรัฐธรรมนูญฯ]

(ข) การกำหนด platform ให้เป็น“นโยบายเฉพาะกิจ” ที่พรรคการเมืองที่จะได้รับการสนับสนุนจากพลังประชาชนไทย จะต้องรับเข้ามาผูกพันและรับไปดำเนินการโดยเร็วหากได้รับการเลือกตั้ง ในต่างประเทศ platform ของพรรคการเมืองจะมีลักษณะแน่นอนและค่อนข้างระบุชัดเจนว่าพรรคการเมืองนั้นมีเจตนาจะเข้ามาทำอะไร(ซึ่งอาจแตกต่างไปจากการกำหนด“นโยบาย”ของพรรคการเมืองของไทย ซึ่งมักนิยามกำหนดกันอย่างกว้าง ๆ)

ฉะนั้น ก่อนที่กลุ่มพลังประชาชนไทยจะเข้าสนับสนุนพรรคการเมืองใด กลุ่มพลังประชาชนไทยจึงน่าจะกำหนด platform เกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่พรรคการเมืองจะต้องรับไปปฏิบัติให้ชัดเจน เพื่อมิให้พรรคการเมือง(ที่จะได้รับ mandate ไปจากประชาชนด้วยการสนับสนุนของกลุ่มพลังประชาชนไทย)ปฏิเสธหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามในภายหลัง

นอกจากนั้น กลุ่มพลังประชาชนไทยน่าจะจะต้องเลือก“พรรคการเมือง”ที่มีความเชื่อถือได้ในอุดมการณ์และมีความสุจริตใจเท่านั้น เพราะพลังประชาชนไทยจะต้องคำนึงว่าการเขียนรัฐธรรมนูญสมัยใหม่นั้น ผู้แทนราษฎรและนักการเมืองจะต้องมีความสุจริตใจ เพราะกลไกเหล่านี้จะเป็นกลไกประจำที่ทำการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรและนักการเมือง แทนประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

เมื่อมีพรรคการเมืองยอมเข้ามารับข้อผูกพันทางการเมือง-platform แล้วและกลุ่มพลังประชาชนไทยได้เลือกสรรแล้ว กลุ่มพลังประชาชนไทยทั้งหมดจะต้องสนับสนุนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองดังกล่าวให้ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพราะจะต้องคำนึงว่า ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ(ฉบับปัจจุบัน)นั้นจำต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภารวมกัน กล่าวคือ จะต้องได้คะแนนเสียงอย่างน้อย 315 เสียงของจำนวนเสียงทั้งสิ้น 630 เสียง ซึ่งเป็นเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 360 คนและของวุฒิสมาชิกซึ่งได้ทรงแต่งตั้งตามข้อเสนอของรสช.อีก 270 เสียง [หมายเหตุ:- ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับที่แล้วมา มิได้แก้ไขอำนาจของวุฒิสภาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามมาตรา 211 และมาตรา 156(13) แต่อย่างใด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) ได้แก้ไข “อำนาจของวุฒิสภา”เฉพาะเรื่องการประชุมร่วมเพื่อตรา“พระราชกำหนด” และการประชุมร่วมในการ

เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเท่านั้น ดังนั้น วุฒิสภาจึงยังคงมีอำนาจควบคุมการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอยู่]

“จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” (ที่จะได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามา) ของพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มพลังประชาธิปไตย ย่อมถือเป็น “การแสดงเจตนาของประชาชนทั่วประเทศ” เพื่อมุ่งหมายจะแก้ไขรัฐธรรมนูญ (โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงจำนวนคะแนนเสียงของวุฒิสมาชิก) และการแสดงเจตนาของประชาชนทั่วประเทศครั้งนี้ ย่อมมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่า “การแสดงเจตนาของประชาชนที่ออกมาบนท้องถนน” ในเดือนพฤษภาคม เพื่อคัดค้านการเป็นนายกรัฐมนตรีของ พล.อ.สุจินดาฯ

(ค) platform ต้องมี “ความเป็นกลาง” กล่าวคือ กลุ่มพลังประชาธิปไตยจะมีเจตนาเพียงเพื่อมุ่งหมายจะแก้ไขกลไกและโครงสร้างของรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่จะไม่มี ความมุ่งหมายเกี่ยวพันกับนโยบายอื่น ๆ ของพรรคการเมือง เช่น นโยบายเกี่ยวกับเกษตรกร หรือธุรกิจ หรือแรงงาน ฯลฯ เพราะในสังคมเสรีประชาธิปไตย นโยบายเหล่านี้ย่อมเป็น **ความอิสระของพรรคการเมือง** แต่ละพรรคที่จะเลือกกำหนดขึ้นตาม “วัตถุประสงค์” ของพรรคเพื่อแก้ไขปัญหาของสังคม หรือเพื่อแสวงหากลุ่มผลประโยชน์ให้เข้ามาสนับสนุนหรือเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองของตน ร่างรัฐธรรมนูญที่จะได้มาในอนาคตนั้น จะเป็นไปตามแนวการเขียนรัฐธรรมนูญสมัยใหม่โดยมุ่งไปสู่การ **จัดระบบบริหารงานขององค์การทางการเมือง** ให้มีประสิทธิภาพและป้องกันการรั่วไหล ซึ่งการจัดระบบบริหารงานฯ นี้ ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยและแก่พรรคการเมือง (ที่มีเจตนาบริสุทธิ์) ทุกพรรค และดังนั้น การแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญครั้งนี้ จึงเป็นงานทางวิชาการบริหาร และมีช่องทางทางการเมืองที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ ในชุมชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือหลายกลุ่ม โดยเฉพาะการร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการพิเศษ จะต้องหลีกเลี่ยงการแก้ไขบทบัญญัติที่เป็นความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ และถ้าหากผู้ใดมีความประสงค์จะแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว ผู้นั้นก็อาจกระทำได้โดยการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยตรงตามวิถีทางปกติ แต่ไม่ควรใช้ forum ของคณะกรรมการพิเศษนี้

(ง) ภายใต้กรอบเจตนารมณ์ดังกล่าวข้างต้น platform ที่จะเสนอต่อพรรคการเมือง น่าจะกำหนดดังนี้

- **การจัดตั้งองค์กรพิเศษที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ** พรรคการเมืองจะต้องเสนอ “ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม” เพื่อจัดตั้ง “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นโดยเร็ว หลังจากที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ารับหน้าที่

- **องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ** คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะประกอบด้วยบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นตามมติของ “สภาผู้แทนราษฎร” โดยมีจำนวนระหว่าง 20-25 คน

กรรมการของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวสภาผู้แทนราษฎรจะต้องแต่งตั้งจากบุคคล 2 ประเภท คือ นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลาง และมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

และข้าราชการการเมือง ประเภทหนึ่ง กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งโดยคำนึงถึงคุณวุฒิเฉพาะตัว อีกประเภทหนึ่ง

จำนวนของนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ(ประเภทที่หนึ่ง) จะต้องมากกว่าจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ประเภทที่สอง)

- **อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการฯ**

- จัดให้มีร่างรัฐธรรมนูญ (แก้ไขรัฐธรรมนูญปัจจุบันในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกและโครงสร้างของรัฐธรรมนูญหรือเรื่องที่เกี่ยวข้อง) เพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจโดยมิชอบของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง

- ยกร่างหรือแก้ไขบทกฎหมายที่เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ(organic law) ให้ครบถ้วน

- ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ให้มีการรับฟังข้อคิดเห็นจากประชาชนและเปิดเผยการพิจารณาให้มากที่สุด

- ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญคณะกรรมการฯ จะต้องเสนอร่างฯพร้อมด้วยเอกสารประกอบ(expose)อธิบายถึงจุดมุ่งหมายและเหตุผลของบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฯและของร่างกฎหมายให้ครบถ้วน และในกรณีที่มีทางเลือกอื่นที่เหมาะสมที่สามารถบัญญัติขึ้นทดแทนได้ ให้อธิบายด้วยว่าเพราะเหตุใดจึงไม่ใช้ทางเลือกนั้น

- ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการฯมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานได้

- กำหนดเวลาทำงาน คณะกรรมการฯจะต้องเสนอร่างรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมาย organic laws ต่อรัฐสภา ภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันแต่งตั้งคณะกรรมการฯ

- **การประกาศใช้บังคับ** ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อจัดตั้ง“คณะกรรมการฯ”นี้ ให้แก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพื่อระบุให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจนำร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะกรรมการฯและผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว มาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ(referendum)ด้วย

ประการสุดท้าย ผู้เขียนทราบว่า สิ่งที่คุณเขียนเสนอไว้ในบทความนี้ มิใช่เป็นสิ่งที่กระทำได้โดยง่ายหรือมิใช่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้โดยง่าย แต่ผู้เขียนคิดว่าโอกาสนี้เป็นโอกาสสุดท้ายที่คนไทยในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะสามารถทำได้

ผู้เขียนตระหนักดีว่า “การแสดงเจตนาของประชาชนนับแสนคน”ในเดือนพฤษภาคม ก็ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก และ“การแสดงเจตนาของคนไทยผู้มีสิทธิออกเสียง(ในฐานะเจ้าของอำนาจ อธิปไตย)ทั้งประเทศ” ก็ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้โดยยากเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึง ข้อเท็จจริงว่า “พื้นฐานทางการเมือง”ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ ใน”สังคมชนบท” โดยมีจำนวนถึงประมาณ 70-80 เปอร์เซ็นต์ ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด (ตามที่ผู้เขียนได้เคยทดลองประเมินไว้อย่างคร่าว ๆ ในบทความก่อน)

ประเทศไทยไม่เคยเป็นเมืองขึ้น ดังนั้นจึงไม่มีประเทศแม่มาคอยช่วยเหลือเรา คน ไทยรอคอยทั้งผู้เผด็จการ(ทหาร)และผู้แทนราษฎรมาเป็นเวลานาน แต่รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับมาทั้ง 15 ฉบับ ก็เหมือน ๆ กัน บางทีคนไทยอาจต้องพยายามที่จะให้รัฐธรรมนูญแก่ตัวเราเอง

ณ เวลานี้ คนไทยเจ้าของอำนาจอธิปไตยยังอาจจะพอมองเห็นความหวังอยู่บ้าง เพราะคงจะมีผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนหรือจำนวนหนึ่ง ที่มองเห็นความสำคัญของการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้มากกว่าการแสวงหาโอกาสเพื่อตนเองจะได้เข้ามาเป็นรัฐมนตรีและ(อาจ)ใช้“อำนาจ รัฐ”เบียดบังผลประโยชน์ส่วนตัว แต่ในอนาคต เมื่อเหตุการณ์เดือนพฤษภาคมทมิฬหายไป จากความทรงจำของประชาชนแล้ว ผู้เขียนไม่คิดว่า ในสภาผู้แทนราษฎรของเรา จะมีจำนวนผู้แทน ราษฎรที่มีเจตนาดีดังกล่าว เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดได้

“นักการเมือง”และ“นักวิชาการ”อาจมีสิ่งที่สนใจแตกต่างกัน กล่าวคือ นักการเมือง มีหน้าที่และสนใจการแก้ปัญหาปากท้องของประชาชน แต่นักวิชาการสนใจว่า เงินที่นัก การเมืองนำไปใช้เพื่อแก้ปัญหาปากท้องของประชาชนนั้น จะถึงประชาชนสักกี่เปอร์เซ็นต์ หรือตกหล่นเป็นเช็คของขวัณ ณ ที่ใดบ้าง และจะมีวิธีแก้ไขมิให้เงินตกหล่นได้อย่างใด

พลังประชาธิปไตยคงจะต้องตัดสินใจด้วยตนเองว่า ในวันที่ 13 กันยายน อันเป็น “วันเลือกตั้ง”นี้ พลังประชาธิปไตยจะจบบทบาทของตนด้วย“บทสุดท้าย” หรือจะเริ่มต้นด้วย บทบาทใหม่