

ประชาธิปไตย : รัฐธรรมนูญไทยกับการปฏิรูปการเมือง

ความนำ

เป็นที่ทราบกันดีว่าการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ที่ผ่านมา เป็นผลให้มีการพักใช้ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เกือบทั้งหมด ยกเว้นหมวดว่าด้วย พระมหากษัตริย์เท่านั้น หากจะกล่าวว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกยกเลิกไปแล้ว ก็น่าจะไม่ได้จากความ เป็นจริงนัก และในสถานการณ์เช่นนี้ จำเป็นที่จะต้องมีรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสมบูรณ์ฉบับใหม่เข้ามาทดแทน ภายหลังจากที่มีการตั้งรัฐบาลตามธรรมนูญการปกครองที่จะมีขึ้นตามมา แม้ในรูปแบบอาจจะเรียกว่าเป็น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ตาม แต่ก่อนที่จะเกิดรัฐธรรมนูญฉบับเต็มรูปแบบที่จะมาใช้ แทนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ สิ่งที่เราจะได้เห็นก็คือรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่จะออกใช้ก่อนเป็นระยะเวลา หนึ่ง เพื่อให้เกิดรัฐบาลที่จะทำการบริหารประเทศแทนคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และเพื่อให้มีสภาปฏิรูป และสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งจะทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์ รัฐธรรมนูญฉบับที่จะยกร่างขึ้นใหม่นี้จะสามารถแก้ไขวิกฤติการณ์ต่าง ๆ ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและ สังคมได้มากน้อยเพียงใด คงต้องจับตาดูต่อไป แต่ผลพลอยได้ประการหนึ่งก็คือจะทำให้ประเทศไทยเป็น ประเทศที่มีหรืออย่างน้อยก็สามารถรักษาอันดับประเทศที่มีรัฐธรรมนูญมากที่สุดในโลกประเทศหนึ่งอย่าง ยั่งยืน

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในยุคคริสต์ศตวรรษที่ 21 โดยมีหลัก ว่าอำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของประเทศ และหลักที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของ ปวงชน ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนอาจใช้อำนาจของตนโดยตรงหรือผ่านผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจ แทนก็ได้^๑ แต่ประเทศส่วนใหญ่ถือตามหลักในประการหลัง ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่า ประชาชนย่อมมีส่วนร่วมกันปัญหาสำคัญ ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือผลประโยชน์ของชาติ และ ประชาชนย่อมมีความเสมอภาคกันในทางกฎหมายและจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันการที่ให้

^๑ สมคิด เลิศไพฑูรย์. *กฎหมายเลือกตั้ง* สำนักพิมพ์วิญญูชน ๒๕๔๒, หน้า ๑๑-๑๕. เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ.

ประชาชนมั่นใจว่าตนจะสามารถมีส่วนร่วมในทางปกครองและในเรื่องต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องมีหลักประกันในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ซึ่งที่นิยมใช้กันและได้รับการยอมรับก็คือการประกาศหลักการต่าง ๆ ในรูปแบบของสัญญาประชาคมที่เราานิยมเรียกกันว่ารัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวพันอย่างไม่สามารถแยกจากกันได้^๒ การที่ประเทศใดประเทศหนึ่ง ไม่มีรัฐธรรมนูญหรือยกเลิกรัฐธรรมนูญที่มีอยู่เสีย จึงมักทำให้ประเทศอื่นมองว่าเป็นประเทศที่ไม่มีประชาธิปไตย แม้ว่าก่อนหน้านี้จะเป็นประเทศที่มีประชาธิปไตย ก็จะต้องถือว่าเป็นการถอยหลังเข้าคลอง

กล่าวกันว่าประชาธิปไตยถือกำเนิดขึ้นในประเทศกรีซเมื่อประมาณ ๒๕๐๐ ปีมาแล้ว หรือประมาณ ๕ ศตวรรษก่อนคริสตกาล แต่ผู้เขียนเองเห็นว่า ขึ้นอยู่กับความหมายของประชาธิปไตยตามที่เข้าใจมากกว่า หากว่าการที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารปกครองบ้านเมือง บางทีการกล่าวว่างรีซโบราณเป็นประเทศต้นแบบอาจถูกต้อง แต่หากพิจารณาถึงการใช้สิทธิทางอ้อมหรือโดยผ่านผู้แทนหรือโดยระบบรัฐสภาแล้ว แม้แต่ที่ประเทศอินเดียโบราณหรือชมพูทวีปก็ได้นำระบอบนี้มาใช้กันแล้วตั้งแต่ครั้งก่อนพุทธกาล เช่นในอาณาจักรของกษัตริย์ลิจจวี เป็นต้น แต่สำหรับระบอบประชาธิปไตยแบบปัจจุบัน น่าจะต้องยอมรับว่า ยุโรปและสหรัฐอเมริกามีส่วนในการพัฒนาและผลักดันระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างมากโดยเฉพาะในอเมริกาเหนือ^๓

แม้ในปัจจุบัน ประชาธิปไตยจะยังไม่มีนิยามที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วกันก็ตาม แต่คุณลักษณะที่เป็นสัญลักษณ์ของประชาธิปไตย ก็คือความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ดังจะเห็นได้ว่าหลักการดังกล่าวจะปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของทุกประเทศที่ประกาศว่ามีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การให้ความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็เป็นอีกลักษณะหนึ่งที่น่าจะถือเป็นสัญลักษณ์ของประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^๒ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. หลักรัฐศาสตร์ โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, สิงหาคม ๒๕๑๒. หน้า ๒๓๔-๒๓๖. เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า ๙๔

^๓ Weatherford, I. McIver. *Indian givers: how the Indians of the American Transformed the world*. New York: Fawcett Columbine, 1988, pp. 117-150. สำหรับรูปแบบต่าง ๆ ของประชาธิปไตย โปรดดูเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑ หน้า ๑๓๙-๑๔๕

ทั้งฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ จากการศึกษาที่หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่มีการพัฒนาการมาทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน จึงอาจประมวลลักษณะหรือสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ว่า^๔

๑. เป็นหลักการปกครองที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ระบบการปกครองตามหลักประชาธิปไตย จะมีหลักการสำคัญที่เป็นที่ยอมรับกันว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาธิปไตยจึงเป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น ผ่านองค์กรตัวแทนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ผู้แทนราษฎร หรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ หลักประชาธิปไตยทำให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐ เพราะผู้ทำหน้าที่ปกครองนั้นถือว่าเป็นผู้ได้อำนาจมาจากเจ้าของอธิปไตยหรือประชาชนนั่นเอง แม้ว่าเจตจำนงของประชาชนทุกคนในรัฐนั้น อาจเกิดจากการประนีประนอมของฝ่ายต่าง ๆ ในผลประโยชน์ก็ตาม

๒. ประชาชนมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย

หลักความเสมอภาคหมายถึงความเสมอภาคกันในการใช้กฎหมายต่อบุคคลซึ่งจะต้องเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกัน ในบางประเทศอาจถือว่าหลักความเสมอภาคเป็นสิทธิมนุษยชน รัฐต้องให้ความคุ้มครองไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นพลเมืองของรัฐนั้นหรือไม่

๓. ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

หลักที่ว่าประชาชนอยู่ในภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันนั้นเป็นหลักที่ย้ำให้เห็นว่าในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐต้องไม่เลือกปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองหรือใช้บังคับกฎหมายต่อ

^๔ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๒ หน้า ๑๔๐-๑๔๖. เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑ หน้า ๑๔๕-๑๕๓. บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.

กรุงเทพฯ : วิทยุชน ๒๕๔๓, หน้า ๑๙-๒๓ A. Barak, *The Judge in a Democracy*, Princeton University Press, 2006, p.40; และดู U.K. Press, "Perspectives of Democracy and The Rule of Law", *Journal of Law and Society*, 18:3 (1991), pp. 353-364. Fierlbeck, K. *Globalizing Democracy: Power, Legitimacy and the Interpretation of democratic ideas*, Manchester University Press, New York (1998), p. 13.

บุคคลแม้ว่าบุคคลเหล่านั้นจะมีความแตกต่างกันในบางสถานะ เช่น โดยเชื้อชาติ สัญชาติ หรือ เพศ เป็นต้น

๔. เป็นหลักเสียงข้างมาก

การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยหลักเสียงข้างมาก หลักเสียงข้างมากถือเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานอย่างหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยในการตัดสินใจว่าจะอะไรคือเจตจำนงของประชาชน โดยสะท้อนออกทางการออกเสียงเลือกตั้ง ตลอดจนการออกเสียงในคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หลักเสียงข้างมากนั้น เห็นกันว่าประชาชนที่เป็นเสียงส่วนน้อยจะต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและได้รับการคุ้มครองเยียวยาจากภาครัฐอย่างเป็นธรรมเช่นกัน

ประเภทของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีหลายรูปแบบ แต่ละประเทศจึงอาจเลือกนำไปประยุกต์ใช้ตามสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับประเทศนั้น ๆ ได้ ดังนี้^๕

๑. ประชาธิปไตยทางตรง

ประชาธิปไตยทางตรง เป็นรูปแบบการปกครองโดยที่ประชาชนมีส่วนร่วมกับการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ได้โดยตรง โดยไม่ต้องอาศัยผู้ทำหน้าที่แทนตน อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยทางตรงยังเป็นเพียงรูปแบบที่ไม่ค่อยแพร่หลายนัก เพราะรูปแบบการปกครองดังกล่าวน่าจะเหมาะสมกับชุมชนขนาดเล็กเท่านั้น ปัจจุบันนี้ ประชาธิปไตยทางตรงที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมที่สุด น่าจะเป็นที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนสามารถลงประชามติในเรื่องนั้น ๆ ได้โดยตรง ในบางประเทศ ประชาธิปไตยทางตรงอาจกระทำผ่านการลง

^๕ G.F. Gaus, C. Kukathas, Handbook of Political Theory, SAGE, 2004, pp. 143-145. และดูเรื่องวิทย์ เกศาสุวรรณ อ้างแล้ว เชิงอรุณที่ ๑ หน้า ๗๑-๗๒ เรื่องแนวคิดเกี่ยวกับ “ประชาธิปไตยเกิดใหม่” ซึ่งเกิดขึ้นหลังปี ค.ศ. ๑๙๗๔ เป็นต้น มาจากกาที่เผด็จการฝ่ายขวาล้มลงในประเทศสเปน กรีซและโปรตุเกส และตามมาด้วยการล้มลงของลัทธิคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกช่วง ค.ศ. ๑๙๘๐-๑๙๙๑

ประชามติในเรื่องการออกกฎหมายสำคัญที่มีผลกระทบสูง และการถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้งหรือถอดถอนประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

๒. ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน

ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน เป็นระบบที่ให้ประชาชนออกเสียงเลือกตัวแทนของตนไปทำหน้าที่แทนตน กรณีมีผู้สมัครเพื่อรับเลือกตั้งมากกว่าหนึ่งคน กลไกที่ใช้กันเป็นสากลก็คือการใช้ระบบเสียงข้างมาก ข้อแตกต่างในแต่ละประเทศ หรือในแต่ละยุคสมัยนั้น มักเป็นเรื่องของการกำหนดเขตเลือกตั้ง ดังที่ประเทศไทยเอง ก็มีการใช้เขตเลือกตั้งแตกต่างกันไปตามยุคสมัยตามแต่ที่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งแต่ละฉบับ แต่ประชาชนผู้ไปทำการเลือกตั้งผู้แทนมักลืมไปเสมอว่า ผู้แทนที่ตนเลือกมานั้น ย่อมมีเสรีภาพในการตัดสินใจของตนเอง และเลือกวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ได้ตามที่เขาเห็นชอบหรือพอใจจึงมักปรากฏเสมอว่าภายหลังจากได้รับเลือกตั้งแล้ว ผู้แทนมักจะไม่กระทำการเป็นผู้แทนของกลุ่มบุคคลที่เลือกตนเข้ามาอีก หากแต่กระทำไปตามความคิดเห็นของตนเองเป็นส่วนใหญ่ อันเป็นที่มาของปัญหาคอรัปชันอย่างหนึ่ง

๓. ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาเป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนอย่างหนึ่ง แต่เน้นลักษณะที่ว่ารัฐบาลจะมาจากแต่งตั้งของผู้แทน จากนั้น รัฐบาลจะบริหารประเทศโดยมอบหน้าที่ให้คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหาร รัฐบาลที่มาจากระบบรัฐสภานี้ โดยหลักการแล้ว จะถูกตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างโดยรัฐสภา โดยทั่วไป รัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภาจะบัญญัติให้รัฐสภาสามารถมีมติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ หากเสียงข้างมากการบริหารของรัฐบาล ก็อาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งมีผลเท่ากับถอดนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งนั่นเอง หรืออาจเลือกอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลก็ได้ ในระบบรัฐสภานี้ มักกำหนดให้ฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรีสามารถยุบสภาและเรียกการเลือกตั้งใหม่ได้ อันเป็นการคานอำนาจระหว่างกัน อันนี้ น่าสังเกตว่าในระบบรัฐสภาจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลทำหน้าที่บริหารประเทศ ส่วนประมุขของประเทศนั้น อาจเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีเป็นก็ได้ แต่จะไม่มีอำนาจบริหาร

๔. ประชาธิปไตยแบบมีประธานาธิบดี

ระบบประธานาธิบดีเป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนระบบหนึ่ง ในระบบนี้ ประธานาธิบดีจะเป็นทั้งประมุขแห่งรัฐและหัวหน้ารัฐบาลด้วย โดยทั่วไป ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งแน่นอน

และรัฐธรรมนูญอาจกำหนดสมัยให้ดำรงตำแหน่ง เนื่องจากประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขรัฐและหัวหน้ารัฐบาลด้วย ประธานาธิบดีจึงควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยตรง โดยคณะรัฐมนตรีจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยตรง ระบบนี้ถือว่ามี การแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันชัดเจนกว่าระบบอื่น ๆ ดังนั้น ประชาธิปไตยประเภทนี้ไม่แพร่หลายนัก ที่รู้จักกันดี ก็คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา และอีกหลายประเทศในแถบอเมริกาใต้ ที่น่าสังเกตก็คือ ในระบบนี้จะแตกต่างไปจากระบบรัฐสภา มาก เพราะจะไม่มีนายกรัฐมนตรี อีกทั้ง ฝ่ายบริหารไม่สามารถยุบสภาได้ และฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีได้เช่นกัน

๕. ประชาธิปไตยแบบระบบกึ่งประธานาธิบดี

ระบบกึ่งประธานาธิบดีเป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนรัฐบาลจึงประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและประธานาธิบดี แต่ดูเหมือนจะไม่ได้ได้รับความนิยมมากนัก ส่วนมากในระบบนี้ประธานาธิบดีจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง ในขณะที่นายกรัฐมนตรีไม่มีวาระ การแบ่งแยกอำนาจระหว่างนายกรัฐมนตรีกับประธานาธิบดีอาจแตกต่างกันไปบ้างตามแต่ละประเทศ ประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีแบ่งอำนาจกัน ประธานาธิบดีเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วยตนเอง ควบคุมนโยบายการทางประเทศ และเป็นประมุขแห่งรัฐ (head of state) นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดนโยบายของพรรคและเป็นผู้ทำหน้าที่บริหาร

ที่มาแห่งอำนาจในระบอบประชาธิปไตย

หากศึกษาตามทฤษฎีว่าด้วยระบอบประชาธิปไตยแล้ว จะเห็นว่าระบอบการปกครองนี้ เน้นถึงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง^๖ โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นสัญลักษณ์การแสดงออกถึงการมอบหมายให้ ตัวแทน ของตนใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิรัฐ ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งใน ๓ ลักษณะ คืออำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกระบวนการหนึ่งที่วางกฎเกณฑ์การมอบอำนาจแก่ตัวแทนเพื่อการใช้อำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าว เป็นการกำหนดกติกาว่าตัวแทน

^๖ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ ๒ หน้า ๓๐๐-๓๐๓

จะต้องใช้อำนาจที่ปวงชนมอบหมายให้ภายในกรอบที่ได้วางไว้^{๑๗} ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักปรัชญาการปกครองที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และเป็นการปกครองที่ให้ความสำคัญกับความต้องการของเสียงข้างมาก

อย่างไรก็ดี ในประเทศไทย ความรู้สึกหรือแนวปฏิบัติต่อหลักของประชาธิปไตยดังกล่าวข้างต้นอาจจะไม่เป็นที่ซึมซับในชีวิตจิตใจของคนไทยสักเท่าใด ทั้งนี้ ก็เพราะแนวคิดในเรื่องประชาธิปไตยดังกล่าว โดยเนื้อแท้ คงไม่มีใครปฏิเสธได้ว่าเป็นความคิดของซีกโลกตะวันตก และเชื่อกันว่าเป็นแนวคิดที่ได้รับการผลักดันในยุคศตวรรษที่ ๒๐ เพื่อใช้ต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์โดยเฉพาะ อีกทั้ง ในหลาย ๆ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยนี้ ก็ได้รับการยึดเย็ดจากการรัฐประหารหรือยึดอำนาจ มิใช่สิ่งที่เกิดขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไป หรือได้รับการพัฒนามาเป็นลำดับจนเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรม ประชาธิปไตยในประเทศไทย จึงไม่เคยเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมไทยเลย จึงไม่แปลกที่มีคนกล่าวว่าคนไทยไม่เคยเข้าใจแม้กับสิ่งที่เรียกว่า “สิทธิและเสรีภาพ” มิพักต้องกล่าวถึงประชาธิปไตยในภาพรวมทั้งหมด

เมื่อกล่าวถึงที่มาแห่งอำนาจของระบอบการปกครองประชาธิปไตย โดยแนวคิดแล้วถือมาจากประชาชน เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงมักมีบทบัญญัติรับรองอำนาจอธิปไตยไว้เสมอว่า เป็นของปวงชนบ้าง หรือมาจากปวงชนบ้าง อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าในช่วงที่ประเทศไทยประสบวิกฤติทางการเมืองในปี ๒๕๕๕-๕๖ นั้น นักการเมืองและนักวิชาการบางกลุ่มพยายามแสดงความเห็นว่า แม้ประเทศไทยจะใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ อยู่ก็จริง และแม้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะมีบทบัญญัติไว้ชัดเจนว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยก็ดี แต่โดยแท้จริงไม่ใช่ เพราะประชาชนชาวไทยไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ข้อความตัวหนังสือที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” นั้น แท้จริงแล้ว ปวงชนชาวไทยไม่ได้เขียน จึงน่าคิดว่าการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ควรทำอย่างไร จึงจะทำให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในบริบทที่ว่าด้วยอำนาจของปวงชนชาวไทยนั้น เป็นสิ่งที่ประชาชนรู้สึกว่ามีส่วนร่วมเพื่อให้ได้มาในลักษณะนั้นอย่างแท้จริง เพื่อมิให้นักวิชาการหัวรุนแรงหรือนักการเมืองฝ่ายอื่นยกเป็นประเด็นมาโจมตีอีก

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓๓-๒๓๖. สำหรับพัฒนาการของรัฐธรรมนูญนิยม ดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๖, หน้า ๒๑-๓๖

อนึ่ง ต้องไม่ลืมว่า ก่อนแต่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ สภาการณีนขณะนั้นคล้ายกับ สถานการณีนในช่วงระหว่างเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน ๒๕๕๗ มาก กล่าวคือ ประเทศไทยอยู่ในช่วงรัฐประหาร และไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์ เพราะ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ถูกยกเลิกไปและสิ้นสภาพลงด้วยการทำ รัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และ ภายหลังจากนั้น ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งรองรับ ให้เกิดรัฐบาล สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ทำหน้าที่รัฐสภาแบบเบ็ดเสร็จ คือทำหน้าที่เป็นทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และมีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ใช้กันมาจนถึงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ที่ต้องการชี้ให้เห็นก็คือ รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น ก็ผ่านการทำประชามติ ซึ่งก็คือ ประชาชนมีโอกาสไปลงคะแนนเสียง รับรองให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เหตุใดจึงมีผู้กล่าว ได้แย้งว่าประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการยกร่างและประกาศใช้หรือรับรองให้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว อาจ เป็นเพราะว่าในช่วงเวลาที่มีการทำประชามติจนถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ประชาชนมีแนวความคิดที่ค่อนข้างหลากหลายพอสมควร จนถึงขนาดเกรงกันว่าร่าง รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ในขณะนั้น อาจไม่ผ่านประชามติ แต่ด้วยการประนีประนอมของนักการเมืองหลายฝ่าย รวมทั้งการ ผลักดันจากนักการเมืองเองที่ต้องการให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ซึ่งหมายถึงการเกิดขึ้นและการขับเคลื่อนของ ระบบการเมืองและระบบเลือกตั้ง จึงทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวผ่านประชามติไปได้ แต่ด้วยความคิด ติดไปด้วย “แล้วค่อยมาแก้ไขกัน” ผู้เขียนจึงหวังว่าในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผู้ยกร่างจะนำบทเรียน ในอดีตมาศึกษาและอุดช่องว่างประเด็นปัญหาต่าง ๆ มิให้เกิดซ้ำรอยขึ้นอีก

รัฐธรรมนูญในอุดมคติ

ผู้เขียนเป็นบุคคลหนึ่งที่ไม่เชื่อว่ามีรัฐธรรมนูญที่เป็นอุดมคติอยู่ในโลกนี้ หรือมีรัฐธรรมนูญที่ทั่วโลกทุก ประเทศสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ และจะนำมาซึ่งความเป็นประชาธิปไตยด้วยสักว่าได้นำรัฐธรรมนูญนั้นมา ใช้กับประเทศของตน

รัฐธรรมนูญของอังกฤษที่กล่าวกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และรัฐธรรมนูญของ สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีบทบัญญัติอยู่เพียงไม่กี่สิบบมาตรานั้น ผู้เขียนก็ไม่เคยคิดว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญในอุดมคติ หรือเป็นรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับประเทศไทยแต่อย่างใดเลย และเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ที่การทำรัฐธรรมนูญให้ เหมือนเขาแล้ว ประเทศไทยจะเป็นประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเหมือนกับประเทศนั้น ๆ ได้ ทั้งนี้ เพราะคนไทยต่างไปจากคนอังกฤษและคนอเมริกาทั้ง ๆ ที่เป็นมนุษย์ด้วยกัน เฉกเช่นกับแม่น้ำ

เจ้าพระยา ก็ต่างไปจากแม่น้ำเทมส์และแม่น้ำมิสซิสซิปปี แม้จะเป็นแม่น้ำเหมือนกัน จึงจำเป็นที่คนไทย จะต้องแนวทางของรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมกับพลเมืองไทยกันเอง ระบบการเมืองในสหรัฐอเมริกาก็มีใช้ว่าไม่มี ปัญหา^๔

น่าเชื่อว่าภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นเหตุให้บทบัญญัติต่าง ๆ เกือบทั้งฉบับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ล่มสลายลง จึงเกิดคำถามตามมาว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะยกวางขึ้นมาใช้แทนที่ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองนั้น จะมีกรอบ และเนื้อหาอย่างไร ควรแตกต่างไปจากฉบับปี ๒๕๕๐ และฉบับ ๒๕๕๐ โดยสิ้นเชิง หรือควรถือเอา รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๐ เป็นต้นร่าง และแก้ไขให้สมบูรณ์ขึ้นในส่วนที่เห็นว่ายังไม่ชัดเจนหรือที่ ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ หรือยังไม่ชัดเจนเพียงพอทำให้อาจตีความได้หลายนัยอันจะนำไปสู่การกล่าวหา ถึงมาตรฐานการตีความหรือการใช้บังคับกฎหมาย

การพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทยควรเป็นเช่นไรหรือมีกรอบเนื้อหาอย่างไรนั้น น่าจะต้อง ย้อนกลับมาพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นหลัก ซึ่งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ ฉบับนี้แล้ว จะเห็นว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้นแบ่งออกเป็นหมวดต่าง ๆ ถึง ๑๕ หมวด และบทเฉพาะกาล มีบทบัญญัติด้วยกันทั้งสิ้นถึง ๓๐๙ มาตรา หมวดต่าง ๆ จำนวน ๑๕ หมวดนั้นได้แก่

หมวดที่ ๑ บททั่วไป

หมวดที่ ๒ พระมหากษัตริย์

หมวดที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

หมวดที่ ๔ หน้าที่ของชนชาวไทย

^๔ ดู Broder, David S. *The Party's Over: The Failure of Politics in America*, Harper & Row, 1972 pp. 142-166 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าระบบการเมืองในสหรัฐอเมริกาประสบความล้มเหลวและต้องปฏิรูปขนานใหญ่ เพราะ ประชาชนเริ่มตระหนักว่า "...government talks and taxes more, but too often fails to deliver...the existing structure of government is wasteful and inefficient, and ought to be reformed, overhauled or reorganized..."

หมวดที่ ๕ แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

หมวดที่ ๖ รัฐสภา

หมวดที่ ๗ การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน

หมวดที่ ๘ การเงิน การคลัง และงบประมาณ

หมวดที่ ๙ คณะรัฐมนตรี

หมวดที่ ๑๐ ศาล

หมวดที่ ๑๑ องค์การตามรัฐธรรมนูญ

หมวดที่ ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

หมวดที่ ๑๓ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หมวดที่ ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดที่ ๑๕ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ

บทเฉพาะกาล

จึงนำพิจารณาว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้ง ๑๔ หมวด ซึ่งมีการแบ่งออกเป็นส่วน ๆ ในรายละเอียดอีกมากนั้น มีบทบัญญัติใดในหมวดใดที่เป็นจุดอ่อนหรือช่องว่าง หรือเป็นอุปสรรคให้ประเทศไทยยังไม่สามารถพัฒนาความคิดความเข้าใจทางการเมืองให้เป็นไปตามครรลองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว หากมีการแก้ไขจุดอ่อนหรือช่องว่างดังกล่าวแล้ว น่าจะแก้ไขปัญหาและวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ทางการเมืองของไทยที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ และที่สำคัญยิ่งก็คือ จะสามารถพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยที่มีองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไปได้โดยสันติสุขต่อไปในเบื้องหน้าอย่างยั่งยืนเพียงใด

เมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมือง โดยเฉพาะในประเด็นของรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะร่างกันขึ้นมาในอนาคตอันใกล้นี้ น่าจะมีเนื้อหาส่วนใหญ่คล้ายของเดิม แต่จะมีการแก้ไขในเนื้อหาบางส่วน ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าส่วนที่น่าจะแก้ไขนั้นจะมีกระจายอยู่ในหมวดต่าง ๆ และน่าจะมีความเห็นที่แตกต่างกันหลากหลายกว่าการยกวางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อแทนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่สิ้นสุดลงเนื่องมาจากการรัฐประหารในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ อย่างแน่นอน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญฉบับ

ใหม่ที่จะเกิดขึ้นจะมีเนื้อหาอย่างไร สิ่งที่จะต้องศึกษาก็คือ เจตนารมณ์ทั้งของรัฐธรรมนุญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนุญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐

รัฐธรรมนุญ พ.ศ. ๒๕๕๐ กับการปฏิรูปการเมือง

รัฐธรรมนุญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ น่าจะเป็นรัฐธรรมนุญฉบับแรกของไทยที่มุ่งจะแก้ปัญหาทางการเมืองไทยด้วยการแก้ไขที่ระบบ แตกต่างไปจากรัฐธรรมนุญฉบับเดิม ๆ ที่อิงอยู่กับแนวคิดด้านคุณธรรม ผู้ปกครอง ที่เห็นว่า หากได้คนดีมาปกครอง ทุกอย่างก็น่าจะเป็นไปด้วยดี แต่ปัญหาสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอาจทำให้แนวคิดก่อให้เกิดความกังขาต่อผู้คนส่วนใหญ่ เพราะคนดีในปัจจุบันเริ่มมีน้อยลงและหายากขึ้น หากมีหรือพบเห็นก็อาจไม่ยอมมาเป็นผู้ปกครอง และที่น่าจะเป็นปัญหายิ่งกว่าคือ แม้ได้คนมาปกครอง แต่บุคคลรอบข้างคนดีนั้น มักไม่ดีเท่าและกลับกลายเป็นคนพาลไปเสีย

จากคำปรารภของรัฐธรรมนุญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จะพบข้อความในวรรคสองว่า “...สภาร่างรัฐธรรมนุญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนุญโดยมีสาระสำคัญ เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ...” คำปรารภดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่าสภาร่างรัฐธรรมนุญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ต้องการแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญจากข้อความดังกล่าว ซึ่งอาจแยกได้เป็นสามประการ คือ **ประการแรก** ต้องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน **ประการที่สอง** มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และ**ประการที่สาม** ต้องการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยในเจตนารมณ์ทั้งสามประการนั้น จะดำเนินการไปโดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งจะเป็นไปตามนั้นได้ ในทางปฏิบัติ จึงต้องทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือทำประชาพิจารณ์ ซึ่งก็เป็นถ้อยคำที่ได้ยินกันบ่อยขึ้นในยุคของรัฐธรรมนุญ พ.ศ. ๒๕๕๐

เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ทั้งสามประการของรัฐธรรมนุญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้วจะเห็นว่าเน้นถึงสิทธิเสรีภาพและมีส่วนร่วมของประชาชนถึงสองประการ แสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายที่ต้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นและในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยนั้น มีบัญญัติไว้ค่อนข้างครอบคลุมในหมวด ๓ ของรัฐธรรมนุญรวมทั้งในเรื่องศักดิ์ศรีของมนุษย์ด้วย บทบัญญัติ รัฐธรรมนุญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองไปถึงศักดิ์ศรีของมนุษย์เป็นฉบับแรกของรัฐธรรมนุญไทย แม้ว่าจะมีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐธรรมนุญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มุ่งหมายให้ความคุ้มครองพลเมืองไทยเป็นหลัก เพราะทั้งหมวด ๓ และหมวด ๔ นั้นเป็นเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของชนชาวไทยทั้ง

หมวด ชนชาวอื่นจึงอยู่นอกขอบเขตการคุ้มครอง แต่การให้ความคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานนั้นก็ถือว่ามีความโดดเด่น โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิของผู้ถูกจับในคดีอาญา ซึ่งน่าจะมีความชัดเจนและส่งผลต่อการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมได้ดีกว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เสียอีกโดยเฉพาะในเรื่องการจับและการประกันตัว เป็นเหตุให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อมา

ส่วนในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ถือเป็นกรปฏิบัติที่เป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งได้วางระบบแตกต่างไปจากระบบการเมืองเดิม เช่นการกำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งได้สมัยเดียวเป็นเวลา ๖ ปี และการห้ามสังกัดพรรคการเมือง เป็นต้น จากการที่กำหนดให้วุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และข้อจำกัดเรื่องการสังกัดพรรคการเมือง และวาระการดำรงตำแหน่งที่มีให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกัน ทำให้น่าเชื่อว่าวุฒิสมาชิกน่าจะมีความเป็นกลางและความอิสระสูงพอสมควรเพราะไม่ต้องกังวลเรื่องการสะสมบารมีเพื่อการดำรงตำแหน่งในวาระต่อมา จึงเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นผู้ทำการคัดเลือกสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐทั้งหลาย ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน ๖ องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อย่างไรก็ดี องค์กรตรวจสอบเหล่านี้ เมื่อได้รับการแต่งตั้งจากวุฒิสภาแล้ว ก็ไม่อยู่ในกำกับของวุฒิสภาอีก กลไกของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้องค์กรทั้งหลายเหล่านี้ทำการตรวจสอบและคานอำนาจกันเอง และดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียวเป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างยาว เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งดำรงตำแหน่ง ๗ ปี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำรงตำแหน่งได้ถึง ๙ ปี การให้ดำรงตำแหน่งวาระเดียวเป็นเวลายาวนาน มีผลดี คือ ไม่ต้องไปใส่ใจว่าตนจะกลับมาอีก ทำให้ไม่มีพฤติกรรมในการสะสมบารมีเพื่อรอการกลับมาที่เยวหน้า จึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปได้ด้วยความอิสระ หากองค์กรอื่นสงสัยในความสุจริตหรือพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมอื่น ก็อาศัยกลไกการตรวจสอบที่กำหนดในรัฐธรรมนูญนั้นเองดำเนินการ เช่น หากรัฐบาล วุฒิสมาชิก หรือองค์กรอิสระ ประพฤติมิชอบ สภาผู้แทนราษฎรก็มีสิทธิเข้าชื่อกันเพียง ๑ ใน ๔ เสนอเรื่องให้ประธานวุฒิสภา ส่งเรื่องต่อไปยัง ป.ป.ช. เพื่อไต่สวนและตรวจสอบต่อไป องค์กรอิสระต่าง ๆ ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินหนี้สินของตนต่อ ป.ป.ช. ส่วน ป.ป.ช. เองก็ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินหนี้สินของตนต่อประธานวุฒิสภา ระบบที่ยึดโยงกันไว้เช่นนี้ จึงเป็นระบบที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดจัดตั้งขึ้นด้วยเจตนารมณ์และความคาดหวังว่าจะสามารถพัฒนาระบบการเมืองของไทยในระบอบประชาธิปไตยไปได้อย่างถาวรยั่งยืน และปราศจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อประเทศชาติรุนแรง

ไม่เพียงแต่องค์กรตรวจสอบเท่านั้น ที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้มีขึ้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังกำหนดให้มีองค์กรอิสระขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและรักษาผลประโยชน์ของตนได้อย่างทั่วถึงอีก ๓ องค์กร คือสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม และองค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ในช่วงระยะเวลาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น คงมีเพียงสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเท่านั้น ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นและปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่วนอีกสององค์กรนั้น ไม่ทันได้จัดตั้งขึ้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็สิ้นสุดลงเสียก่อนในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙

การปฏิรูปอีกประการหนึ่งที่น่าจะกล่าวได้ว่าเป็นผลงานของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยเฉพาะ เพราะไม่เคยปรากฏมาก่อนว่าในสมัยใดที่ประเทศไทยจะมีการปฏิรูปที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่ากับที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ นี้ ภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพียงสองสามปี ก็มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกิดขึ้นนับสิบฉบับ กฎหมายที่เป็นหลักสำคัญในเรื่องนี้คือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีบทบาทในการกระจายรายได้สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก แม้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเองจะมีปัญหาที่เกิดขึ้นตามมา เพราะความไม่พร้อมและอุปสรรคอื่นก็ตาม แต่ต้องยอมรับว่าเป็นการสร้างกระแสการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นของไทยทั้งหมดที่เคยมีมา

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐: ภาคต่อของการปฏิรูปการเมือง

เป็นที่ทราบกันว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นตัวตั้ง ดังนั้น ความคล้ายคลึงจึงเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้

คำปรารภที่แสดงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในวรรคสามนั้น มีเนื้อหาที่แตกต่างไปจากฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ พอสมควร ดังนี้ “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำใหม่นี้มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การทำนุบำรุงรักษาศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของชาติ การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีดุลยภาพและ

ประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันและองค์กรอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม...” ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ว่าประกอบไปด้วยเจตนารมณ์หลักดังต่อไปนี้ คือ **ประการแรก** เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข **ประการที่สอง** ต้องการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน **ประการที่สาม** ต้องการให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม **ประการที่สี่** ให้มีกลไกทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภา และ**ประการที่ห้า** ให้สถาบันและองค์กรอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม

เจตนารมณ์ข้อแรกถือเป็นแบบพิธีและวัฒนธรรมไทย จึงไม่มีปัญหา ส่วนในประการที่สองและประการที่สามนั้น แม้ถ้อยคำรวม ๆ ในคำปรารภจะไม่แตกต่างไปจากของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่เนื้อหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ขยายความออกไปมากพอสมควร การรับรองสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นได้รับการยกฐานะขึ้นถึงขนาดอาจฟ้องร้องรัฐหรือบังคับให้รัฐต้องกระทำการได้ การมีส่วนร่วมของชนชาวไทยในทางการเมืองจึงมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นตามที่ปรากฏในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เจตนารมณ์ประการที่สี่นั้น หากพิจารณาเฉพาะในคำปรารภแล้ว จะมองไม่เห็นความแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ แต่อย่างไรก็ดีในประเด็นเรื่องระบบการเมือง เพราะภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ประเทศไทยก็ปกครองในระบบรัฐสภาตลอดมา แต่หากพิจารณาในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นความแตกต่างไปอย่างสิ้นเชิงจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพราะได้เปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งผู้แทนจากระบบแบ่งเขตเป็นระบบรวมเขต กล่าวคือตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะใช้ระบบบัญชีรายชื่อ ๑๐๐ คนและใช้ระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละ ๑ คน รวม ๔๐๐ เขตโดยคำนวณจำนวนผู้แทนจากรัฐธรรมนูญทั้งประเทศ และกำหนดเขตประเทศไทยเป็นเขตการเลือกตั้ง^๙ ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เดิมใช้ระบบรวมเขต ๔๐๐ คน และระบบบัญชีรายชื่อเป็นแบบ ๘ กลุ่มจังหวัด กลุ่มจังหวัดละ ๑ คน รวม ๘๐ คน แต่ต่อมาในปี ๒๕๕๔ ได้แก้ไขกลับมาใช้ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตอีก โดยมี สส.จากการเลือกตั้ง ๓๗๕ คน และแบบบัญชีรายชื่อ ๑๒๕ คน^{๑๐}

^๙ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๙๘ และ มาตรา ๑๐๓

^{๑๐} รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔, มาตรา ๙๓

นอกจากนี้ วิธีการนับคะแนนการออกเสียงเลือกตั้งตาม รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็เปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ให้นับคะแนนรวมกันในเขตเลือกตั้งเพียงแห่งเดียว^{๑๑} ไม่ให้นับที่หน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วย เป็นให้นับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง^{๑๒} ซึ่งเป็นการถอยหลังเข้าคลองไปไกลพอสมควร เพราะถอยเลยปี ๒๕๔๐ ไปอีก แต่น่าจะถูกใจผู้ที่เห็นหัวคะแนน เพราะการติดตามผลคะแนนเสียงของหัวคะแนนว่าผู้ที่ได้รับเงินมาลงคะแนนเสียงนั้นได้มาลงคะแนนเสียงจริงหรือไม่ จะง่ายขึ้นมาก

สำหรับเจตนารมณ์ประการสุดท้ายนั้น เห็นได้ชัดว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการปรับปรุงระบบการเมืองให้มีความโปร่งใส และมีธรรมาภิบาลมากขึ้นตามยุคสมัย เพราะหลักความโปร่งใส (Transparency) และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักการปกครองและการบริหารที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล จนมีการยกย่องหมวด ๑๓ ว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น โดยกำหนดให้ภาครัฐต้องมีประมวลจริยธรรม^{๑๓} นอกจากนี้ มีการปรับระบบการสรรหาและกรอบอำนาจขององค์กรตรวจสอบ โดยเฉพาะการลดอำนาจในการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาลง ปรับปรุงระบบที่มาของวุฒิสมาชิกเป็นการเลือกตั้งและสรรหา^{๑๔} แทนระบบการเลือกตั้งทั้งหมดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ก็ยังเห็นความต่อเนื่องในลักษณะเป็นภาคต่อของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ อยู่ไม่น้อย รวมทั้งรูปแบบโครงสร้างที่ประกอบไปด้วยรายละเอียดในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในแต่ละหมวดแต่ละส่วน

^{๑๑} รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๔ วรรคสี่

^{๑๒} รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๙๔ วรรค ๖

^{๑๓} รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๙-๒๘๐

^{๑๔} รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๑

รัฐธรรมนูญฉบับที่จะยกร่างใหม่ : ทิศทางและความคาดหวัง

จากแนวการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญพ.ศ. ๒๕๕๐ จากฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น จึงอาจนำมาเป็นแนวทางการพิจารณาว่า ในการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่แทนบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญพ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ถูกยกเลิกไปนั้น ควรจะเป็นไปในแนวทางใด เพราะคงไม่อาจโต้แย้งได้ว่าในบรรดารัฐธรรมนูญของประเทศไทยทั้งหมดนับรวมฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วยนั้น รัฐธรรมนูญพ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ น่าจะเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยกร่างจากฝ่ายต่าง ๆ ที่หลากหลาย และมีส่วนร่วมจากประชาชนมากกว่าฉบับก่อน ๆ โดยเหตุนี้ หากจะนำแนวการปฏิบัติในสมัยยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้ กล่าวคือใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นร่าง การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทย ก็น่าจะต้องนำรัฐธรรมนูญพ.ศ. ๒๕๕๐ มาเป็นต้นร่าง และพิจารณาว่าหมวดใด ส่วนใด มาตราใด ควรแก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือตัดออกไป

อย่างไรก็ดี ในทางวิชาการ รัฐธรรมนูญที่ดี น่าจะมีลักษณะดังนี้^{๑๕}

ประการแรก รัฐธรรมนูญควรมีบทบัญญัติหรือข้อความที่แน่นอนชัดเจน (definite) เพื่อให้เข้าใจความหมายได้ง่ายและเพื่อป้องกันความยุ่งยากในการตีความเมื่อเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

ประการสอง รัฐธรรมนูญต้องมีบทบัญญัติครบถ้วน (comprehensiveness) เช่น เรื่องที่มาของอำนาจอธิปไตย การแบ่งแยกอำนาจ ความสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ เป็นต้น

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญควรจะต้องมีเนื้อหาเพียงสั้น ๆ พอควรเท่านั้น (brief) กล่าวคือมีเฉพาะบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการปกครองประเทศที่สำคัญจริง ๆ เท่านั้น หากมีบทบัญญัติยืดเยื้อและฟุ่มเฟือยก็จะเป็นปัญหาให้เกิดการขัดแย้งในการตีความอาจทำให้ไม่ได้รับการเคารพเท่าที่ควร

ประการที่สี่ รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดบทบัญญัติวิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับกฎหมายไว้ เพื่อป้องกันมิให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยวิธีที่ผิดกฎหมาย

^{๑๕} เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๒, หน้า ๒๖๑-๒๖๕ แต่แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะที่ดีของรัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้น คงถูกโต้แย้งได้ว่ามีลักษณะคล้ายขัดกันเอง คือมีทั้งลักษณะที่สั้น แต่ให้ครอบคลุมถึงสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ และระบบการปกครองที่สมบูรณ์ น่าจะเกิดขึ้นได้ยากในโลกแห่งความจริง

ประการที่ห้า รัฐธรรมนูญต้องบัญญัติสิทธิและเสรีภาพ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ให้สมบูรณ์ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชน ป้องกันมิให้รัฐหรือองค์กรของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ประการที่หก รัฐธรรมนูญต้องมีความเหมาะสมกับสภาพอันแท้จริงของรัฐ คืออำนาจอธิปไตยควรถูกจัดสรรแบ่งให้แก่องค์กรต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพการเมืองของรัฐนั้น ๆ

แต่ไม่ว่าหลักทางวิชาการจะเป็นเช่นไร ในทางปฏิบัติ คงจำเป็นที่จะต้องหยิบยกสิ่งที่มีอยู่เฉพาะหน้า และเป็นสภาพความจริงของสถานการณ์ปัจจุบันมาเป็นแนวทางพิจารณา จึงเห็นว่าควรจะนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นตัวตั้ง จากแนวความเห็นนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในหมวดต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว ผู้เขียน เห็นว่าประเด็นหลัก ๆ บางประเด็นที่ควรได้รับการพิจารณาแก้ไขปรับปรุง น่าจะเป็นในประเด็นต่อไปนี้

หมวดที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เป็นหมวดที่มีเนื้อหามาก เพราะแบ่งซอยออกเป็น ๑๓ ส่วน ข้อควรสังเกตุที่สำคัญก็คือ ในหมวดนี้ เป็นหมวดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ดังนั้น ชนชาวอื่นที่ไม่ใช่พลเมืองไทย ย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองตามหมวดที่ ๓ นี้^{๑๖} ที่น่ากังวลว่าจะมีปัญหาก็คือ หมวด ๓ นี้ได้รวม เรื่องความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ตั้งแต่ส่วนที่ ๒ ถึงส่วนที่ ๗ เข้าไว้ด้วย รวมถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรม^{๑๗} ซึ่งสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ น่าจะเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน หากรัฐธรรมนูญจะคุ้มครองเฉพาะชนชาวไทย ก็อาจทำให้ประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับชนชาวโลก เดิมสิทธิเสรีภาพในระดับเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ บัญญัติรองรับไว้ต่างหากในหมวดศาล ซึ่งน่าจะสอดคล้องกับระบบสากลมากกว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงควรศึกษาแง่มุมในปัญหานี้ว่าควรจะรวมสิทธิและเสรีภาพที่เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานไว้รวมกันกับเรื่องศักดิ์ศรีของมนุษย์ หรือแยกออกไปอยู่ต่างหมวด ไม่ควรรวมอยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

^{๑๖} เกรียงไกร เจริญธวัชมนันท์ หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๖. หน้า ๒๐๘

^{๑๗} ดู รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖-๖๙

หมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติสำคัญอยู่มาตรานึ่ง คือมาตรา ๒๘ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ (คือหมวด ๓) ได้โดยตรง...” ซึ่งดูหนักแน่นมาก แต่ข้อความต่อมาทำให้ความหนักแน่นนี้ลดน้ำหนักลง คือ “...หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ปัญหาก็คือ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่มีอยู่มากมายนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้สองแบบด้วยกัน คือแบบไม่มีเงื่อนไขให้เป็นไปตามกฎหมาย และแบบที่มีเงื่อนไขว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการบัญญัติไว้ในแบบหลังนี้ ก็เช่น สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากแสงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา ๓๕ วรรคสาม การคุ้มครองจากการถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง สิทธิได้รับหลักประกันในความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน ตามมาตรา ๔๔ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ตามมาตรา ๕๖ เสรีภาพในการชุมนุมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๖๔ วรรคสอง เป็นต้น นอกจากนั้น ที่สร้างปัญหาในการตีความยิ่งขึ้น ก็คือ บทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๐๓ (๑) ซึ่งกำหนดระยะเวลาให้มีกฎหมายในรายละเอียดของเรื่องต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ^{๑๘} ทำให้เกิดปัญหาว่าบทบัญญัติใดเป็นบทหลักบทบัญญัติใดเป็นข้อยกเว้น เป็นเหตุให้ในทางปฏิบัติ ไม่สามารถนำหลักในมาตรา ๒๘ วรรคสามไปใช้ได้เลย ความสับสนในลักษณะนี้ไม่ควรให้เกิดมีในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ในส่วนที่ ๘ ของหมวด ๓ เรื่องการศึกษาที่บัญญัติให้รัฐจัดให้ถึง ๑๒ ปีโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายนั้น ระยะเวลา ๗ ปีที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าเป็นหลักที่ปฏิบัติไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง ๑๒ ปี หรือเรื่องไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เพราะปรากฏว่าเกือบทุกโรงเรียนต่างเก็บค่าใช้จ่ายด้วยวิธีการต่าง ๆ นานา รวมทั้งการเลี้ยงบาดีเรียกเป็นเงินประเภทต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับหลักสูตรบ้าง จนแทบจะหาโรงเรียนที่ดำเนินการโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย แท้จริงมาดูเป็นตัวอย่างไม่ได้ จึงควรลดจำนวนปีลงให้สะท้อนความจริง และกำหนดเรื่องค่าใช้จ่ายให้ชัดเจนลงไปว่าอะไรเรียกได้ อะไรเรียกไม่ได้ หากต้องการไม่ให้เรียกเลย ก็ต้องเขียนให้ชัดว่า เรียกไม่ได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอะไร และจะเป็นการเรียกโดยโรงเรียนเองหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน เช่น สมาคมครูและผู้ปกครอง เป็นต้น และไม่ว่าจะเรียกเพื่อการใด ๆ ด้วย

^{๑๘} ดู มาตรา ๓๐๓ (๑) แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐. และโปรดดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อ่างแล้ว เริงอรุณที่ ๗, หน้า ๘๗-๘๙.

นอกจากนี้ ในหมวด ๓ ส่วนที่ ๑๑ เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุม และการสมาคม ควรที่จะต้องบัญญัติ เป็นรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนขึ้น โดยให้มีเนื้อหาในทางสาระบัญญัติพอสมควรเป็นพื้นฐาน เพื่อ ออกเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่อไป และเพื่อมิให้การออกพระราชบัญญัตินั้นออกนอกแนวทาง

สำหรับส่วน ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ควรให้ชัดเจนขึ้น และควรให้สิทธิชนชาวไทยที่จะสามารถ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้โดยตรง ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความไว้^{๑๙} และน่าจะเห็นได้ว่า แนวโน้มในอนาคต มีโอกาสจะเกิดสิ่งที่เคยเกิดขึ้นเกี่ยวกับประเด็นนี้ได้อีก

หมวดที่ ๔ หน้าที่ของชนชาวไทย การบัญญัติหน้าที่ของชนชาวไทยในหมวดนี้ให้รวมไปถึงหน้าที่ไปใช้ สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๗๒ นั้น ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ มีลักษณะเป็นห้วงมกฏทำยมังกร เพราะ เมื่อบัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นสิทธิของชนชาวไทยแล้ว กลับมาบัญญัติให้ชนชาวไทยมีหน้าที่ไปใช้สิทธิ ตัว สิทธิก็หมดความสำคัญไปตั้งแต่แรก หากต้องการคงหน้าที่นี้ไว้ ก็ควรเรียกการไปเลือกตั้งว่า “หน้าที่เลือกตั้ง” เพื่อให้สอดคล้องกันทั้งฉบับ อีกทั้งการบัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่ชนชาวไทยจะต้องกระทำ มิฉะนั้น อาจได้รับผลกระทบบางอย่างในการได้รับบริการจากรัฐนั้น น่าจะเป็นการตอกย้ำความไร้เดียงสาของไทยใน ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย^{๒๐} ทั้งในทางปฏิบัติก็ไม่มีประสิทธิผลตามที่คาด

หมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีรายละเอียดมากเพราะแบ่งย่อยออกถึง ๑๐ ส่วน ตั้งแต่ มาตรา ๗๕ ถึงมาตรา ๘๗ แม้จำนวนมาตราจะมีเพียง ๑๒ มาตรา แต่หากแบ่งเป็นหัวข้อแล้ว จะมีถึงร่วม ๕๐ หัวข้อ ลองนับดูเป็นเรื่อง ๆ แล้วมีถึงประมาณกว่า ๑๐๐ เรื่อง เมื่อพิจารณาว่า รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบาย ต่อรัฐสภา และชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา ๗๕ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วัน เข้ารับหน้าที่ และหลังแถลงแล้ว ยังต้องจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติตาม มาตรา ๗๖ อีก จึงเห็นว่าแนวนโยบายพื้นฐานไม่น่าจะมีมากถึงขนาดเกินกว่า ๑๐๐ เรื่องเช่นนี้ และควร พิจารณาว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น น่าจะเป็นแนวนโยบายยืนพื้นที่ไม่ว่าจะรัฐบาลใด ก็จะไม่ เปลี่ยนแปลง และจะดำเนินการต่อเนื่องไป ทั้งควรเป็นแนวนโยบายที่มีความยั่งยืนในตัวพอสมควร ดังนั้น หากจะคงไว้ทั้ง ๑๐ ส่วน ก็ควรจะหยิบมาเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพียงเรื่องสำคัญ ๆ ของส่วนนั้น ๆ

^{๑๙} คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๕-๑๘ /๒๕๕๖

^{๒๐} ดู สมคิด เลิศไพฑูรย์ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑ หน้า ๓๗-๔๑ ซึ่งให้ข้อสังเกตของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

เท่านั้น เรื่องในระดับรองหรือรายละเอียดนั้น ควรปล่อยให้เป็นเรื่องที่รัฐบาลแต่ละสมัยจะดำเนินการให้สอดคล้องกับยุคสมัยนั้น ๆ

หมวดที่ ๖ รัฐสภา ซึ่งเป็นหมวดที่อาจกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของไทยได้มาก

ในส่วนที่ ๒ จำนวนและที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ เดิมเลือกแนวทางที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งใช้วิธีเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เป็น ๔๐๐ เขต เขตละ ๑ คน และระบบบัญชีรายชื่อ ๑๐๐ คน โดยใช้ประเทศไทยเป็นเขตเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ซึ่งเดิมใช้ระบบการเลือกตั้งเป็นแบบรวมเขต ก็กลับแก้ไขให้เป็นระบบแบ่งเขต^{๒๑} จึงควรมีการวิเคราะห์ศึกษาให้ถ่องแท้ว่าระบบใดเหมาะสมกับประเทศไทยและชนชาวไทยมากกว่ากัน ผลดีและผลเสียของแต่ละแบบเป็นอย่างไร โดยการคำนึงถึงเสถียรภาพทางการเมืองของไทยประกอบกับการป้องกันมิให้มีการผูกขาดทางการเมือง^{๒๒}

ส่วนวิธีการนับคะแนนนั้น จะเห็นได้ว่าการให้นับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วยนั้น ผลดี คือผู้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะสามารถรู้ได้ว่าในหน่วยของตนนั้น คะแนนเป็นอย่างไร และการนับคะแนนน่าจะรู้ผลเร็วขึ้น ซึ่งส่งผลให้รู้ผลการเลือกตั้งทั่วประเทศเร็วขึ้นด้วย เพราะไม่ต้องรอนำบัตรเลือกตั้งเดินทางไปถึงเขตเลือกตั้งก่อนนับคะแนน แต่ผลเสียก็คือ หัวคะแนนที่รับผิดชอบในหน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วยจะสามารถคำนวณได้ว่าเงินที่ตนได้นำไปซื้อเสียงนั้น เป็นการลงทุนที่ได้ผลหรือไม่ได้ผล ถ้าผลเสียนั้นเป็นที่รู้กันทั้งผู้ที่เป็นหัวคะแนน และผู้รับเงินมาเพื่อไปลงคะแนน ก็น่าเชื่อว่าผู้ไปลงคะแนนก็คงไม่กล้าที่จะเพียงรับเงินแต่ไม่เลือก เพราะสุ่มเสี่ยงต่อชีวิตและสวัสดิภาพของตนและครอบครัว

ในระบบการเลือกตั้งนั้น อาจมีคำถามว่าประเทศไทยน่าจะระบบการเลือกตั้งแบบอื่นนอกเหนือจากระบบการเลือกตั้งแบ่งเขตหรือรวมเขตหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะพิจารณาจากวิธีการเลือกตั้งที่ประเทศไทยเคยใช้อยู่และมีความคุ้นเคยพอสมควร เพียงแต่พิจารณาในมาตรการต่าง ๆ ให้รัดกุมยิ่งขึ้นว่าวิธีการใดจะเกิด

^{๒๑} ดู มาตรา ๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๕๔

^{๒๒} ดู สมคิด เลิศไพฑูรย์ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑ หน้า ๔๓ – ๕๙, เรื่องผลดีและผลเสียของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง เขตละ ๑ คน และแบบบัญชีรายชื่อ

การซื้อเสียงได้ยากกว่ากัน น่าจะเกิดผลข้างเคียงน้อยกว่าการเลือกตั้งโดยใช้ระบบเลือกตั้งใหม่ ๆ ที่ประเทศไทยไม่เคยใช้มาก่อน

ในส่วนที่ ๓ ของหมวด ๖ จำนวนและที่มาของสมาชิกวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ใช้วิธีผสม คือส่วนหนึ่งใช้การเลือกตั้ง และอีกส่วนหนึ่งใช้ระบบสรรหา ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ที่ใช้ระบบเลือกตั้งอย่างเดียว ข้อนี้อาจเป็นที่มาของการลดทอนอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาไป เพราะตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ อำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ในส่วนที่เกี่ยวกับการสรรหาองค์กรอิสระนั้นคงเหลือเพียงการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อมาให้ จึงน่าจะต้องวิเคราะห์ลงไปในเรื่องละเอียดว่า จำนวนสมาชิกวุฒิสภานั้น หากให้มีอำนาจคัดเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ กับการให้มีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบตามแบบรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ นั้น แนวทางใดน่าจะเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติมากกว่ากัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวทางใดน่าจะทำได้องค์กรอิสระที่เป็นอิสระแท้จริงและยากที่การเมืองจะเข้ามาแทรกแซงมากกว่ากัน

อนึ่ง ในเรื่องที่มาของสมาชิกวุฒิสภา แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยว่า วิธีการได้มาตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ เป็นวิธีการที่เป็นประชาธิปไตยนั้น ก็เป็นเพียงการวินิจฉัยไปตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ย่อมไม่มีผลเป็นการผูกมัดการยกวางรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่อาจเลือกแนวทางใหม่ที่แตกต่างออกไป โดยอาจเป็นการเลือกตั้งโดยตรง โดยอ้อมหรือแบบผสม หรือแม้โดยการแต่งตั้งทั้งหมดก็ได้^{๒๓}

หมวดที่ ๔ การเงินการคลัง และงบประมาณจากเหตุการณ์ของการเสนองบประมาณจัดการน้ำ ๓.๕ แล่นล้านบาท และงบโครงสร้างพื้นฐาน ๒ ล้านล้านบาท ทำให้นำพิจารณาว่าบทบัญญัติในมาตรา ๑๖๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ มีถ้อยคำรัดกุมเพียงพอแล้ว แต่เป็นเรื่องที่ฝ่ายการเมืองดันทุรังเสนอกฎหมายไปทั่ว ๆ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือว่ามาตราดังกล่าวยังมีถ้อยคำที่ไม่รัดกุมเพียงพอ จนฝ่ายการเมืองฉกฉวยเอาเป็นช่องว่างเพื่อเสนองบประมาณในลักษณะที่ผ่านมาแล้วได้

หมวดที่ ๙ มาตรา ๑๗๑ วรรคหนึ่ง ความเป็นคณะรัฐมนตรีนั้น หากอ่านผ่าน ๆ อาจไม่รู้สึกรู้ว่ามาตรา ๑๗๑ วรรคแรกนี้จะมีปัญหา แต่หากพิจารณาถึงการเกิดขึ้นและองค์ประกอบของความเป็นรัฐมนตรีใน

^{๒๓} ดู สมคิด เลิศไพฑูรย์ เรื่องเดียวกัน หน้า ๖๕-๗๔, เรื่องผลดีและผลเสียเกี่ยวกับที่มาของวุฒิสมาชิกแบบเลือกตั้งโดยตรงและโดยอ้อม

บทบัญญัติวรรคหนึ่งนี้แล้ว น่าคิดว่าความเป็นคณะรัฐมนตรีที่สมบูรณ์และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันนั้น จะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งอย่างเคร่งครัดหรือไม่ หากมีกรณีที่นายกรัฐมนตรีถูกถอดถอน ในขณะที่เป็นนายกรัฐมนตรีรักษาการ และมีรัฐมนตรีอื่นที่เป็นเพียงรัฐมนตรีรักษาการมารักษาการเป็นนายกรัฐมนตรีซ้อนกันอยู่อีกชั้นหนึ่งดังที่เกิดขึ้นก่อนมีรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๗ นั้น จะถือว่ายังเป็นกรณีตามมาตรา ๑๗๑ วรรคหนึ่งอยู่หรือไม่ หากไม่ใช่ ย่อมถือว่าคณะรัฐมนตรีรักษาที่ชุดนั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินอีกต่อไป

ส่วนมาตรา ๑๗๑ วรรคสอง ซึ่งเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีว่าจะต้องเป็นผู้แทนราษฎรหรือไม่นั้น ประสพการณ์จากวิกฤติการเมืองที่ผ่านมา น่าจะให้คำตอบอยู่ในตัวว่าชนชาวไทยควรเลือกรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติหรือผลประโยชน์ของพรรคการเมืองเป็นสำคัญ

มาตรา ๑๗๖ การแถลงนโยบายและการชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามมาตรา ๗๕ ภายใน ๑๕ วัน น่าจะต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับหมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งควรลดลงให้เหลือเพียงหัวข้อสำคัญแท้จริงที่จำเป็นต้องคงอยู่ระยะยาวในลักษณะถาวรคู่กับประเทศไทย ทุกรัฐบาลจะต้องดำเนินการในเรื่องนั้นต่อเนื่องกันไปโดยไม่มีทางเลือก ไม่ใช่เป็นเพียงนโยบายของพรรคการเมือง แต่หากจะคงจำนวนหัวข้อของแนวนโยบายพื้นฐานไว้ใกล้เคียงของเดิม ก็จำเป็นต้องขยายระยะเวลาการชี้แจงออกไปให้มากกว่า ๑๕ วัน มิฉะนั้น การแถลงและชี้แจงนั้น ก็จะเป็นแบบลวก ๆ ปราศจากสาระที่แท้จริง

หมวด ๑๑ องค์การตามรัฐธรรมนูญ สำหรับในส่วนที่ ๑ ที่เกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่าควรคงไว้ แต่ควรพิจารณาทบทวนวิธีการสรรหาว่ามีช่องโหว่ให้การเมืองแทรกแซงได้หรือไม่

สำหรับในส่วนที่ ๒ นั้น องค์การที่น่าจะต้องปรับปรุงบทบาทก็คือองค์กรอัยการ โดยเฉพาะบทบาทของความอิสระ ส่งแรกที่พึงกระทำก็คือควรห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญมิให้องค์กรอัยการเข้าไปเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีข้อครหาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันมากที่สุด แสดงให้เห็นว่าองค์กรอัยการที่ส่งเข้าไปนั่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นมิได้ทำหน้าที่ในด้านนี้เลย และในกรณีรัฐวิสาหกิจมีข้อพิพาทหรือถูกกล่าวหา อัยการย่อมไม่สามารถวางตัวเป็นกลางได้อย่างแท้จริง ส่วนที่อาจอ้างว่าเพื่อช่วยดูแลสัญญาหรือข้อกฎหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น เห็นว่ารัฐวิสาหกิจทุกแห่งมีฝ่ายกฎหมายหรือนิติกรอยู่แล้วเป็นหน่วยงานภายใน หากหน่วยงานกฎหมายหรือนิติกรเห็นว่ามีข้อกฎหมายหรือสัญญาใดเป็นปัญหาสำคัญ ควรให้อัยการพิจารณา ก็ย่อมสามารถกระทำได้โดยง่ายและรวดเร็ว ข้ออ้างดังกล่าวจึงไม่ประกอบด้วยเหตุผล ทั้งนี้จะเห็น

ได้ว่า แม้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ จะบัญญัติว่าการทำหน้าที่อื่นจะต้องให้ ก.อ. กำหนด หรือให้ความเห็นชอบ ก็ปรากฏว่าในทางปฏิบัติการเห็นชอบกลายเป็นหลักไปโดยปริยาย^{๒๔}

บทสรุป

จากที่เสนอข้างต้น เห็นว่าหากได้รับการวิเคราะห์หาแนวทางอย่างจริงจัง ก็น่าจะเป็นแนวทางหนึ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒๐ ที่จะยกกว้างขึ้นจะเป็นพื้นฐานทำให้การเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย มีการพัฒนาไปในแนวทางเดียวกับอารยประเทศอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ อันน่าจะยังประโยชน์ต่อประชาชนชาวไทยและประเทศชาติในภาพรวมอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งน่าจะช่วยยกระดับความสามารถในการแข่งขันในสังคมโลกของไทยให้ดีขึ้นเป็นแนวหน้าของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียนและเอเชีย ทั้งนี้ โดยพิจารณาถึงความสัมฤทธิ์ผลของปรากฏการณ์ต่อไปนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญ กล่าวคือ

๑. ประเทศไทยมีระบบการเมืองการปกครองที่โปร่งใส
๒. ประเทศไทยสามารถลดการใช้อำนาจรัฐบังหลวงและทุจริตคดีมิชอบได้อย่างเป็นรูปธรรม
๓. การเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกลไกเบื้องต้นของการขับเคลื่อนระบอบประชาธิปไตยนั้น ได้รับการรองรับไว้ด้วยระบบที่เหมาะสมกับชนชาวไทยและมีกลไกป้องกันการซื้อเสียงที่มีประสิทธิภาพน่าพอใจ
๔. ประชาชนชาวไทยให้ความสนใจการเมืองและเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยมีความรู้ความเข้าใจตามสมควร และอย่างเต็มใจ โดยไม่คิดว่าถูกบังคับ
๕. มีรัฐธรรมนูญที่ครอบคลุม ชัดเจนและเข้าใจง่าย

นายสุชาติ ธรรมมาพิทักษ์กุล

๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๗

^{๒๔} ดู พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ (๗)

